



AKTENVERMERK: ZULÄSSIGKEIT VON BESCHWERDEN BEIM EUROPÄISCHEN BÜRGERBEAUFTRAGTEN

Abteilungsübergreifende Task Force: Administrative Auswirkungen des Brexit für den Europäischen Bürgerbeauftragten

Dieser Vermerk entspricht dem Ersuchen der Generalsekretärin um eine kurze Analyse folgender Punkte:

1. Ist eine Beschwerde eines in der EU ansässigen (rechtlichen) Vertreters, der für einen Beschwerdeführer/Mandanten handelt, der selbst weder Unionsbürger noch in der EU ansässig ist, zulässig?
2. Was bedeutet der Begriff „satzungsmäßiger Sitz“ in unserem Statut?

Diese Fragen stellten sich im Zusammenhang mit dem bevorstehenden Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU (Brexit), sind aber für das Büro von allgemeiner Bedeutung. Das Büro erhält von Zeit zu Zeit Beschwerden von Bürgern aus Nicht-EU-Ländern. Es ist wichtig, dass der Europäische Bürgerbeauftragte im Hinblick auf die Behandlung solcher Beschwerden kohärent vorgeht.

1. Zulässigkeitsvoraussetzungen des Europäischen Bürgerbeauftragten

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen des Bürgerbeauftragten sind in den Verträgen und im Statut des Europäischen Bürgerbeauftragten („Statut“) festgelegt. Nach diesen Vorschriften ist der Bürgerbeauftragte befugt, „Beschwerden von jedem Bürger der Union oder von einer natürlichen oder juristischen Person mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat entgegenzunehmen“ (Artikel 228 Absatz 1 AEUV).

Der Bürgerbeauftragte wurde mit dem Vertrag von Maastricht errichtet, und das Recht, Beschwerde beim Bürgerbeauftragten einzulegen, wurde als Teil der Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft aufgenommen, die jeder Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaats hat. Die Unionsbürgerschaft wurde mit einer Reihe von Rechten verbunden, darunter das Recht, „sich an den Europäischen Bürgerbeauftragten zu wenden“ (Artikel 20 Buchstabe d AEUV).

In den Verträgen ist die Zulässigkeit von Beschwerden daher an eine EU-Staatsangehörigkeit oder den Wohnsitz in der EU geknüpft, und die Tatsache, dass sich die Rechte der Unionsbürgerschaft auch auf den Bürgerbeauftragten erstrecken, scheint diesen Zusammenhang zu stärken.

Das Recht, sich an den Bürgerbeauftragten zu wenden, ist nun ein Grundrecht im Rahmen der Charta der Grundrechte der EU, das mit dem Recht auf eine gute Verwaltung in Verbindung steht (siehe Artikel 41 und 43 der Charta).

Im Statut sind die Kriterien für die Zulässigkeit festgelegt.

Damit eine natürliche oder juristische Person eine Beschwerde beim Europäischen Bürgerbeauftragten einreichen kann, muss sie entweder:

- Bürger der EU, d. h. Staatsangehöriger eines EU-Mitgliedstaats, sein;
- Gebietsansässige (d. h. Drittstaatsangehörige) eines EU-Mitgliedstaats sein; oder
- eine juristische Person mit satzungsmäßigem Sitz in einem EU-Mitgliedstaat sein. (Siehe Teil 3 weiter unten)

Darüber hinaus ist eine Beschwerde nur dann zulässig, wenn die (juristische) Person, die die Beschwerde einreicht, identifiziert werden kann (Artikel 2 Absatz 3 der Satzung).²

In der Satzung wird die Möglichkeit der Einreichung einer Beschwerde über eine Mittelsperson nicht erwähnt, außer durch ein Mitglied des Europäischen Parlaments (Artikel 2 Absatz 2 der Satzung). Es ist daher möglich, dass ein MdEP eine Beschwerde einreicht, die einen Nicht-EU-Bürger oder ein Nicht-EU-Unternehmen betrifft.

2. Zulässigkeit von Beschwerden von EU-Rechtsvertretern, die für Mandanten aus Drittländern tätig sind

Auf der Grundlage der vorstehenden Erwägungen stellt sich die Frage, ob eine in der EU **ansässige Kanzlei, ein EU-Rechtsanwalt oder jede andere Art von EU-Vertreter eine Beschwerde im Namen einer natürlichen oder juristischen Person einreichen kann, die nicht unter die in der Satzung und in Artikel 228 AEUV festgelegten Zulässigkeitsbestimmungen fällt.**

Zwei Situationen sind denkbar.

a) Beschwerde „im Namen“ eines Mandanten

Ein EU-Rechtsanwalt kann sich an den Bürgerbeauftragten wenden und im Beschwerdeformular erklären, dass er im Namen einer natürlichen oder juristischen Person handelt. In solchen Fällen, in denen die Person/Einrichtung, vertreten durch den Rechtsanwalt, die Zulässigkeitsvoraussetzungen selbst nicht erfüllt, kann der Bürgerbeauftragte beschließen, dass die Beschwerde nicht zulässig ist.

Der Grund dafür wäre die Auffassung, dass eine solche Beschwerde die Zulässigkeitsvoraussetzungen umgeht.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit der Rechtshilfe durch die Anrufung des Bürgerbeauftragten keine rechtliche Vertretung erfordert (im Gegensatz zur Anrufung des Gerichtshofs der Europäischen Union). Würde der Bürgerbeauftragte akzeptieren, dass eine Beschwerde von einem Nicht-EU-Bürger/Nicht-EU-Ansässigen zulässig ist, weil er durch einen EU-Rechtsanwalt/in der EU ansässigen Rechtsanwalt vertreten ist, stünde dies – zumindest in

² Weitere Voraussetzungen für die Zulässigkeit sind: (I) die Beschwerde muss eine Verwaltungsangelegenheit betreffen (im Gegensatz zu einer Angelegenheit, die die politischen Entscheidungen einer EU-Institution betrifft); (II) der Beschwerde müssen geeignete administrative Schritte vorausgegangen sein, was bedeutet, dass der Beschwerdeführer versucht haben muss, das Problem mit dem betreffenden Organ, der betreffenden Agentur oder der betreffenden Einrichtung der EU zu lösen, bevor er sich an den Bürgerbeauftragten wendet; (III) die Beschwerde muss innerhalb einer Frist von zwei Jahren gestellt werden, nachdem der Beschwerdeführer auf den der Beschwerde zugrunde liegenden Sachverhalt aufmerksam wurde; (IV) der Sachverhalt, auf den sich die Beschwerde stützt, darf nicht Gegenstand eines Gerichtsverfahrens sein.

einem gewissen Maße – im Widerspruch mit dem fehlenden Erfordernis rechtlicher Vertretung.

Dies würde auch zu einer potenziellen Ungleichheit zwischen nicht der EU angehörenden Bürgern oder Einwohnern führen, was ihre Möglichkeit betrifft, sich an den Bürgerbeauftragten zu wenden, da rechtliche Vertretung – ebenso wie andere Formen der Vertretung – kostspielig sein kann.

Wirft eine solche Beschwerde jedoch eher systemische Probleme auf, die für den Bürgerbeauftragten von Bedeutung sind, könnte die Beschwerde im Rahmen einer Untersuchung aus eigener Initiative bearbeitet werden.

b) Eine Beschwerde eines Anwalts

Ein EU-Rechtsanwalt kann beschließen, **eine Beschwerde „grundsätzlich“ von Amts wegen** einzureichen. In einem solchen Fall ergeben sich folgende Erwägungen:

- Erstens ist das Recht, sich an den Bürgerbeauftragten zu wenden, ein im Vertrag und in der Charta verankertes Grundrecht. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass die Grundrechte und Grundsätze des EU-Rechts *weit* auszulegen sind und Ausnahmen von diesen Rechten *eng* ausgelegt werden müssen.³
- Zweitens sagt das Statut nichts darüber, ob der Beschwerdeführer durch den möglichen Missstand in der Verwaltungstätigkeit „direkt und individuell betroffen“ sein muss oder ob er ein rechtliches Interesse an der Einreichung einer Beschwerde haben muss, was der Fall ist, um vor dem Gericht der Europäischen Union eine Nichtigkeitsklage zu erheben (Artikel 263 Absatz 4 AEUV).
- Drittens verlangt das Statut, dass der Beschwerde „**geeignete administrative Schritte vorangehen müssen**“. Es gibt jedoch nicht an, wer diese früheren administrativen Schritte gesetzt haben muss. Daher stellt sich die Frage, ob diese geeigneten administrativen Schritte durch den Beschwerdeführer gesetzt worden sein müssen. In dieser Hinsicht ist die Praxis des Büros uneinheitlich, es scheint jedoch, dass eine gewisse Verbindung mit dem Beschwerdeführer bestehen muss, zumindest insoweit, als der Beschwerdeführer in der Lage sein sollte, Unterlagen vorzulegen, die belegen, dass die vorherigen administrativen Schritte abgeschlossen sind.

In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen erfordert die Beantwortung der Frage eine **Einzelfallanalyse**. Angesichts der weiten Auslegung des Rechts, Beschwerde beim Bürgerbeauftragten einzulegen, **kann dieses Recht nur in hinreichend begründeten Fällen eingeschränkt werden**. In diesem Sinne ist es unbedenklich, dieses Recht zu „beschränken“, wenn **klar ist, dass die Beschwerde im Namen der Person/Rechtseinheit, die durch den Rechtsanwalt vertreten wird, eingereicht wird. Wird die Beschwerde jedoch als von einem Rechtsanwalt/einer Anwaltskanzlei in der EU eingereicht präsentiert, ohne direkten Bezug auf einen Mandanten,**

³ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 17. Oktober 1991, *Kommission/Dänemark*, C-100/90, ECLI:EU:C:1991:395, Randnr. 11; Urteil des Gerichtshofs vom 9. November 2000, *Yiadom*, C-357/98, ECLI:EU:C:2000:604, Randnr. 24.



so sollte die Beschwerde grundsätzlich als zulässig erachtet werden, sofern ihr geeignete administrative Schritte vorangingen.

3. Der Begriff „satzungsmäßiger Sitz“

Der satzungsmäßige Sitz ist ein Konzept, das in den Bestimmungen der Verträge über die Niederlassungsfreiheit vorgesehen ist. Artikel 54 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union lautet:

„Für die Anwendung dieses Kapitels stehen die nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats gegründeten Gesellschaften, die *ihren satzungsmäßigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung innerhalb der Union* haben, den natürlichen Personen gleich, die Angehörige der Mitgliedstaaten sind.“

Der satzungsmäßige Sitz eines Unternehmens wird gemeinhin als seine offizielle Adresse in dem Staat verstanden, in dem es eingetragen wurde und wo es im amtlichen Register aufscheint. Der „tatsächliche Sitz“ des Unternehmens hingegen bezieht sich auf den Ort, an dem sich die Hauptverwaltung und Aufsicht befinden. **Artikel 54 AEUV zeigt, dass der tatsächliche Sitz und der satzungsmäßige Sitz im EU-Recht nicht notwendigerweise übereinstimmen müssen.**⁴

Der satzungsmäßige Sitz eines Unternehmens ist keine Zweigniederlassung, d. h. ein Nebenbüro desselben Unternehmens, das Teil derselben juristischen Person ist.⁵

Eine Tochtergesellschaft ist im Gegenteil dazu rechtlich unabhängig von der Muttergesellschaft, durch die sie kontrolliert wird.⁶ Eine Tochtergesellschaft hat ihren eigenen satzungsmäßigen Sitz im EU-Recht. Es kann vorkommen, dass eine globale Holdinggesellschaft Tochtergesellschaften in einem EU-Mitgliedstaat hat. Die Tatsache, dass die Gruppe oder die Holdinggesellschaft ihren eigenen satzungsmäßigen Sitz haben kann, bedeutet nicht, dass sie den Sitz der einzelnen kontrollierten Unternehmen oder Tochterunternehmen „ersetzt“ oder „absorbiert“.

Sowohl Artikel 228 des Vertrags als auch Artikel 2 Absatz 2 der Satzung beziehen sich auf den satzungsmäßigen Sitz einer juristischen Person. Der satzungsmäßige Sitz der juristischen Person ist somit jener der juristischen Einheit, die sich an den Bürgerbeauftragten wendet. **In der Praxis bedeutet dies, dass bei einer Beschwerde, die von einer der Tochtergesellschaften einer größeren Unternehmensgruppe eingereicht wird, welche ihren satzungsmäßigen Sitz in der EU hat, die Zulässigkeit gegeben ist.**

ENDE DES VERMERKS

07/03/2019, KR, SRS, 08/03/2019 LP Überprüfung

⁴ Der Gerichtshof hat diese Auslegung in seiner Rechtsprechung zur Niederlassungsfreiheit bestätigt. Siehe Urteil des EuGH vom 27. September 1988, *Daily Mail und General Trust*, Rechtssache 81/87, EU: C: 1988: 456, Randnr. 19 bis 21; Urteil des EuGH vom 25. Oktober 2017, *Polbud*, Rechtssache C-106/16, ECLI: EU: C: 2017: 804, Randnr. 34.

⁵ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 9. März 1999, *Centros*, C-212/97, ECLI: EU: C: 1999: 126, Randnr. 19-30.

⁶ Schlussanträge des Generalanwalts La Pergola vom 16. Juli 1998 in *Centros*, C-212/97, ECLI: EU: C: 1998: 380, Randnr. 15.

COURTESY - DE - TRANSLATION