

ThürVBl. 4/2015

Thüringer Verwaltungsblätter

Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung

Herausgeber

Prof. Dr. Manfred Aschke,
Präsident des Thüringer Verfassungsgerichtshofs
Dr. Hans Walter Sebastian Dette,
Präsident des Thüringer Rechnungshofes
Jörg Geibert,
Thüringer Innenminister a. D.
Uwe Homberger,
Präsident des Justizprüfungsamtes
Prof. Dr. Peter Michael Huber,
Richter des Bundesverfassungsgerichts
Stefan Kaufmann,
Präsident des Thüringer Oberlandesgerichts
Prof. Dr. Matthias Ruffert,
Universität Jena
Prof. Dr. Hartmut Schwan,
Präsident des Thüringer Obergerverwaltungsgerichts
Dr. Klaus von der Weiden,
Richter am Bundesverwaltungsgericht

Redaktion

Udo Schneider,
Präsident des Verwaltungsgerichts Meiningen

Aus dem Inhalt

- 77 **Herzberg/Debus** Der Bürgerbeauftragte – Möglichkeiten und Grenzen der Ombudseinrichtung
- 84 **ThürOVG** Wirkung baurechtlicher Genehmigungen und sonstiger Maßnahmen für und gegen Rechtsnachfolger
- 90 **ThürOVG** Zur Neugründung eines wegen gravierender Gründungsmängel zunächst nicht rechtswirksam entstandenen Zweckverbands
- 97 **VG Gera** Zur Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts nach dem Thüringer Naturschutzgesetz

Redaktion *Udo Schneider* (verantw. i. S. d. TPG), Präsident des Verwaltungsgerichts Meiningen, Lindenallee 15, 98617 Meiningen, Tel. (0 36 93) 50 93 50, E-Mail: udo.schneider@thfj.thueringen.de.

Inhalt

Abhandlungen

Herzberg/Debus, Der Bürgerbeauftragte – Möglichkeiten und Grenzen der Ombudseinrichtung — **77**

Literatur

Weber, Praxis des Gewerbe- und Gaststättenrechts (*Ebert*) — **103**

Kotulla, Thüringische Verfassungsurkunden (*Klein*) — **103**

Notizen

Rechtsprechungsdocumentation — **II**

Pressemitteilungen — **III**

Veranstaltungen — **III**

Abhandlungen in den Verwaltungsblättern — **IV**

Aktuelle Beiträge in PUBLICUS – Der Online-Spiegel für das Öffentliche Recht — **IV**

Impressum — **IV**

Rechtsprechung

ThürOVG	Beschl. v. 20.12.2013	1 EO 312/13	Rechtsnachfolge, Nutzer, Verhaltensstörer — 84
	Beschl. v. 14.11.2013	2 EO 838/12	Konkurrentenstreitverfahren, Dienstposten, Organisationsfreiheit, Dokumentation — 86
	Beschl. v. 13.06.2013	3 ZKO 449/12	Schutzanspruch des Asylsuchenden, Rechtsschutzbedürfnis — 89
	Beschl. v. 08.07.2014	4 ZKO 651/07	Zweckverband, Entstehung, Umlegungsschlüssel, Beitragskalkulation, Aufwandsüberschreitungsverbot — 90
	Beschl. v. 09.12.2013	4 EO 827/12	Duldungsbescheid, Beitrag, öffentliche Last, Zwangsvollstreckung — 95
VG Gera	Urt. v. 10.03.2014	5 K 162/13 Ge	Naturschutzrechtliches Vorkaufsrecht — 97
VG Meiningen	Urt. v. 13.02.2014	8 K 229/12 Me	Schwerbehinderte, öffentlich, Personenverkehr, Fahrgeldeinnahmen — 99
	Beschl. v. 19.11.2014	2 K 423/14 Me	örtliche Zuständigkeit, Ermächtigung, Verordnung — 101
VG Weimar	Beschl. v. 04.08.2014	1 K 355/09 We	Erinnerung, Fahrtkosten, Entschädigung, Zeitversäumnis — 102

ABHANDLUNGEN

Der Bürgerbeauftragte – Möglichkeiten und Grenzen der Ombudseinrichtung

Von Dr. Kurt Herzberg und MinR'in Dr. Anne Debus, Erfurt*

Der Bürgerbeauftragte des Freistaats Thüringen steht sowohl neben dem verwaltungsverfahrensrechtlichen und gerichtlichen Rechtsschutzsystem als auch neben dem üblichen Petitionswesen. Insofern lohnt es sich, seine Stellung, seine Aufgaben, seine Funktion für den Bürger und die Verwaltung und die Grenzen seiner Tätigkeit näher zu untersuchen, insbesondere den Mehrwert für die Kommunikation zwischen Staat und Bürger sowie für die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen und ihr vorausgegangener Verfahren.

I. Idee

1. Allgemeines

Die Institution des Bürgerbeauftragten wurzelt im Ombudsman-Gedanken. Dessen Kernfunktionen sind – ungeachtet verschiedener Ausgestaltungsvarianten und -möglichkeiten – von Groh treffend beschrieben worden:

„Der Ombudsman ergänzt das Kontrollrecht des Parlaments als dessen ‚Hilfsorgan‘. Üblicherweise wird er vom Parlament gewählt, ist diesem verantwortlich und berichtspflichtig. Oftmals hängt er von seinem Vertrauen ab, ohne jedoch seinen Weisungen zu unterliegen. Seiner Kontrollfunktion trägt die Befugnis, auch von Amts wegen Prüfungen einzuleiten, Rechnung. Der Ombudsman vermittelt zwischen den Bürgern und der immer komplexer gewordenen Verwaltung. Neutrale Streitschlichtung, unbürokratische Konfliktlösung und Bildung von Vertrauen in den Staat durch Annäherung von Bürgern und Verwaltung zählen zu seinen Attributen. Seine Anrufung ist daher i. d. R. form- und kostenlos möglich, er kann sich an Behörden wenden, ohne den Dienstweg beschreiten zu müssen und überprüft im Gegensatz zu den Gerichten behördliches Handeln auch auf seine Billigkeit. Im Prüfverfahren stehen ihm grundsätzlich umfassende Informations-, Akteneinsichts-, Anwesenheits-, Zeugenbefragungs- und Inspektionsrechte zur Seite. Über Kassationsbefugnisse verfügt der Ombudsman i. d. R. nicht, sondern er spricht stattdessen (unverbindliche) Empfehlungen aus. Eine besondere sozialpsychologische Bedeutung wird der Personalisierung der Institution zugeschrieben. Trotz ihres bürokratischen Unterbaus fungiert hier regelmäßig eine namentlich benannte Person als Ansprechpartner für den Bürger. Hemmende Abstimmungserfordernisse eines nach parteipolitischem Proporz besetzten Kollegialorgans – wie es der Petitionsausschuss ist – entfallen. Die Neutralität des Ombudsman wird dadurch gestärkt, dass er trotz seiner Zuordnung zum Parlament i. d. R. nicht dessen Mitglied sein darf und seine Amtsdauer z. T. weit über eine Legislaturperiode hinausgeht. In seinen regelmäßigen Berichten ist es ihm oftmals möglich, aus seiner Erfahrung heraus Mängel der Gesetzgebung zu benennen, Reformanstöße zu geben und durch die Ausnutzung des Publizitäts-

tätsgedankens die Öffentlichkeit für bestimmte Themen zu sensibilisieren.“¹

2. Die beiden Grundmodelle in der Entstehungsgeschichte der Ombudsman-Idee

Um die aktuelle Diskussion um die Aufgabengestalt des Bürgerbeauftragten besser einordnen zu können, hilft ein – notgedrungen kurzer – Blick in die Geschichte der Ombudsman-Idee.² Während die Herkunft des Ombudsmans in der allgemeinen öffentlichen Diskussion mit Schweden in Verbindung gebracht wird, unterscheidet Haas³ zwischen zwei skandinavischen Prototypen in Schweden und Dänemark. „Unter den nordischen Institutionen kommt sowohl dem schwedischen Ombudsman als Erstem seiner Art als auch der dänischen Institution – nicht zuletzt in ihrer Eigenschaft als Vorbild für die meisten Ombudsman-Institutionen weltweit – Modellcharakter zu.“⁴

a) Das Schwedische Modell – Der JustitieOmbudsman (JO)

Der JO wurde mit der Verfassungsreform 1809 als bewusst vom König unabhängiges Kontrollinstrument des Reichtages eingeführt. Es sollte die Kontrolleffizienz des vom König abhängigen Justizkanzlers angesichts einer allgemein herrschenden Unzufriedenheit mit den oft willkürlich handelnden Verwaltungsbeamten erhöhen. Faktisch handelte es sich somit um ein Instrument der (parlamentarischen) Kontrolle des von der Regierung (König) abhängigen Verwaltungshandelns. Kontrollobjekte waren zunächst die Beamten und Amtsträger, zu denen ursprünglich auch die Richter zählten.

* Der Autor Herzberg ist Bürgerbeauftragter des Freistaats Thüringen, die Autorin Debus seine Vertreterin im Amt.

¹ Groh, Stichwort „Ombudsman“, in: Heun/Honecker/Morlok/Wieland (Hrsg.), Ev. Staatslexikon, Stuttgart 2006, Sp. 1684

² Eine ausführliche Genese der Ombudsman-Idee hat Haas im 1. Teil ihrer rechtsvergleichenden Dissertation „Der Ombudsman als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts. Zur Neubestimmung der Rolle des Ombudsmans als Organ der Verwaltungskontrolle auf der Grundlage europäischer Ombudsman-Einrichtungen“, 2012, geliefert.

³ Vgl. Haas (Fn. 2), S. 34 – 80.

⁴ Vgl. Haas (Fn. 2), S. 35.

Der JO hatte sachlich und unparteiisch die Grundrechte der Bürger bzw. die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes hinsichtlich unrichtiger und unweckmäßiger Entscheidungen zu wahren (Kontrollmaßstab). Er wurde tätig, wenn sich Bürger und öffentliche Stellen mit Beschwerden an den JO wandten. Daneben hatte der JO die Möglichkeit, ihm bekannt gewordene Sachverhalte bzw. Fehlverhalten in Eigeninitiative zu untersuchen. Als „Wächter des Gesetzes“⁵ verfügte der JO über weitgehende Kontrollbefugnisse: Neben dem Recht zur Akteneinsicht, dem Anwesenheitsrecht bei Verhandlungen sowie umfassenden Auskunftsrechten (Untersuchungsbefugnisse) war es im Ursprung insbesondere die Befugnis zur Anzeige und Anklage von Amtsträgern, die dem JO Werkzeuge wirksamer Kontrolle in die Hand gaben. Der Anklage des JO konnte auf Aufforderung des JO die Staatsanwaltschaft beitreten.

Auch wenn in der historischen Entwicklung die JO-Anklagen quantitativ die Ausnahme blieben und auch spätestens ab 1915 die kritischen Feststellungen (Beanstandungen) sowie rechtsfortbildende Maßnahmen die regelhaften Sanktionen waren, spiegelt die Anklagebefugnis dennoch den Kern des Kontrollverständnisses wider. In Verbindung mit der Tatsache, dass Kontrollobjekte zunächst Personen (Beamte und Amtsträger) waren, muss der schwedische JO von seinem Ursprung her als Beamtenkontrolleur mit umfassenden Anzeige- und Anklagebefugnissen verstanden werden, der – i. d. R. durch Bürgerbeschwerden veranlasst – die Rechtmäßigkeit von Behördenentscheidungen kontrolliert und auf eine einheitliche Rechtsanwendung hinwirkt. Dieses Amtsprofil würde heutiger Begrifflichkeit deutscher Rechtstradition wohl dem des Antikorruptionsbeauftragten näher kommen als dem des Bürgerbeauftragten.

b) Das dänische Modell – Der Folketingets Ombudsmand (FO)⁶
Beeinflusst vom Modell des schwedischen JO führte Dänemark 1953 die Ombudsman-Institution des Folketingets Ombudsmand (FO) in die Verfassung ein. Die Einführung kann als Reaktion darauf verstanden werden, dass Verwaltung immer stärker expandierte, was wiederum eine Abhängigkeit des einzelnen Bürgers von der öffentlichen Gewalt bedeutete. Der Verfassungsänderung ging ein (jahrelanger) politischer Diskussionsprozess um eine stärkere Kontrolle der öffentlichen Gewalt zum Schutz der Freiheitsrechte des einzelnen Bürgers voraus. Zwei Lösungsansätze wurden dabei diskutiert: Zum einen die Einführung besonderer VG zur Verwaltungskontrolle oder aber die Idee eines Ombudsmans, die sich schließlich durchsetzte. Diese Richtungsentscheidung für den FO ist insofern bedeutsam, da das Ziel der Verwaltungskontrolle zum Schutz der Bürger bewusst nicht durch ein Mehr an (formalisierter und anonymer) gerichtlicher Überprüfung, sondern durch eine personalisierte Instanz erfolgen sollte. Da in den 60er und 70er Jahren des vergangenen Jahrhunderts das dänische Ombudsman-Modell gleichsam einen Siegeszug in den Demokratien Westeuropas⁷ antrat, kann die Personalisierung als wichtiges Moment einer zeitgemäßen Antwort auf immer komplexer werdende Abhängigkeiten von staatlichem Verwaltungshandeln gewertet werden.

Der FO wurde vom Parlament gewählt und war jährlich dem Parlament gegenüber berichtspflichtig. Es gab nur einen FO – die schwedische JO-Behörde hatte 4 Ombudsleute. Der FO war organisatorisch beim Parlament angegliedert, in seiner Aufgabewahrnehmung allerdings weitgehend selbstständig. Er wurde in erster Linie aufgrund von Beschwerden der Bürger tätig, konnte aber auch eigeninitiativ Sachverhalte überprüfen. Im Unterschied zum schwedischen JO unterlagen Gerichte und Justizverwaltung nicht der Kontrolle des FO. Es erfolgte also eine strikte Befolgung der Gewaltenteilung sowie die Respektierung der richterlichen Unabhängigkeit. Kontrollobjekte waren weniger die einzelnen Amtsträger, sondern zuerst das behördliche Handeln als solches. Kontrollmaßstab war neben der Rechtmäßigkeit einer Entschei-

dung die Frage, ob die Grundsätze der guten Verwaltung eingehalten wurden. Damit zogen neben den rechtlich bindenden Anforderungen (z. B. ordnungsgemäße Tatsachenfeststellung, Gesetzesauslegung und Ermessensausübung) darüber hinausgehende Qualitätsstandards wie z. B. Anhörung des Bürgers und seine Beteiligung am Entscheidungsprozess, Information des Bürgers über den Sachstand und die anzuwendenden Rechtsregeln, Vermeidung von Verzögerungen, Beantwortung von Anfragen und höfliches und rücksichtsvolles Auftreten gegenüber dem Bürger⁸ in die Behördenkontrolle ein. Die Befugnisse des FO beschränkten sich im Wesentlichen auf Akteneinsicht, umfassende Auskunftsrechte und das Durchführen von Ortsterminen zum Zwecke der umfassenden Sachverhaltsaufklärung. Die Ergebnisse der Kontrolle des FO hatten lediglich eine feststellende Funktion. Der FO hatte keine eigene Anklagebefugnis, sondern gab Empfehlungen/Feststellungen an die Behörde und – im Falle der Nichtbefolgung der Empfehlung des FO – informierte die übergeordnete Behörde.

Fazit: Das im Vergleich zum schwedischen JO in den Befugnissen „weichere“ Modell des dänischen FO konzentriert sich mehr auf die Kontrolle der Verwaltung (und nicht des Amtsträgers). Im Zentrum stehen dabei weniger die Rechtmäßigkeit als mehr die Zweckmäßigkeit und Angemessenheit des Verwaltungshandelns mit dem Ziel einer „guten Verwaltung“. Die Empfehlungen des FO können in ihrer Funktion auch als eine Art Verwaltungs-Coaching verstanden werden.

Während der dänische FO vom Ursprung her keine mediative Funktion hatte, hat sich im Prozess der adaptierenden Verbreitung der Ombudsman-Idee das dänische Modell auch als Vermittlungs- bzw. Mediationsinstanz weiterentwickelt. Im Horizont dieses Modells und seiner Entwicklung sind die Überlegungen zum Aufgabenprofil des Bürgerbeauftragten und seiner evtl. Weiterentwicklung einzuordnen.

II. Möglichkeiten und Vorzüge

Das Grundrecht der Bürgerinnen und Bürger, sich mit Petitionen an „ihre“ Volksvertretung zu wenden, kann in Deutschland auf eine lange Tradition zurückblicken. Es ist im GG und allen Landesverfassungen verankert. Die Behandlung der Bitten und Beschwerden obliegt regelmäßig einem Ausschuss des Parlaments, dem Petitionsausschuss, der von einem Ausschussdienst der Parlamentsverwaltung unterstützt wird. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für diese Arbeit finden sich im Verfassungsrecht des Bundes und der Länder, den einschlägigen Petitionsgesetzen sowie den Geschäftsordnungen der Parlamente und darauf basierendem Binnenrecht.

Anfang der 1960er Jahre wurde in der Bundesrepublik Deutschland eine grundlegende Reform des bundesstaatlichen Petitionswesens diskutiert und in diesem Zusammenhang eine Adaption des aus den nordeuropäischen Staaten bekannten Ombuds-Modells erwogen. Dabei sind in einem mitunter leidenschaftlich geführten Diskurs die Argumente, die für und gegen eine *zusätzlich* zum Petitionsausschuss eingerichtete parlamentarische Ombudseinrichtung sprechen, bereits ausgetauscht worden.⁹

Die entscheidenden und überzeugendsten, *für* die Einrichtung einer Ombudsperson streitenden Argumente wurden hierbei jedoch noch nicht in den Blick genommen:

⁵ Vgl. Haas (Fn. 2), S. 37.

⁶ Vgl. Haas (Fn. 2), S. 61 – 72.

⁷ Vgl. Haas (Fn. 2), S. 80 – 84.

⁸ Vgl. Haas (Fn. 2), S. 66.

⁹ Ein Überblick über die Argumente und eine Abwägung findet sich bei Guckelberger, „Argumente für und gegen einen parlamentarischen Ombudsman aus heutiger Sicht“, DÖV 2013, 613 ff.

Diese Argumente gehen von dem Ansatz aus, dass die Dimensionen einer Petition (= Bitte und Beschwerde) und das herkömmliche Petitionsverfahren mit seinen Abläufen und Möglichkeiten das im Verhältnis zwischen Bürger und Staat offenbar gewordene Bedürfnis nach der Überwindung von Kommunikationsbarrieren und zeitgemäßem Konfliktmanagement nicht (mehr) zufriedenstellend auffangen können. Der hieraus folgende Handlungsbedarf spricht für eine Ombudseinrichtung:

1. Überwindung von Kommunikationsbarrieren

Der demokratische Rechts- und Sozialstaat moderner Prägung hat sich einerseits um immer größere Einzelfallgerechtigkeit und andererseits um stetig größere Rechtssicherheit und Berechenbarkeit bemüht. Im Ergebnis dieser Entwicklung ist er heute von einer großen Vielzahl an staatlichen Eingriffsmöglichkeiten, Leistungen, Rechten, Pflichten und Kompetenzen gekennzeichnet. Diese Vielzahl und Vielfalt wirkt auf den Bürger, der i. d. R. nicht über juristische oder verwaltungspraktische Kenntnisse verfügt, verwirrend und verunsichernd. Häufig kann er rechtliche Zusammenhänge, juristische Hintergründe und bei einem Anliegen in Betracht kommende Rechte, Vorgehensweisen und Gestaltungsmöglichkeiten nicht (mehr) sicher erkennen und/oder angemessen und sachgerecht bewerten. So nimmt er das demokratische Staatswesen als hochspezialisiert und für ihn immer undurchschaubarer und damit auch partiell ausgrenzend wahr.¹⁰

Recht hat aber den Anspruch und den Auftrag, menschliches Verhalten zu regeln; nur wenn die Gebote des Rechts an diejenigen kommuniziert werden, die sie befolgen sollen, kann Recht seine Funktion erfüllen.¹¹ Denn: „Was nicht zu verstehen ist, kann weder auf Verständnis noch auf Befolgung hoffen.“¹² Verständlichkeit von Recht ist aber auch die Grundvoraussetzung dafür, dass Bürgerinnen und Bürger von ihrem „guten Recht“ Gebrauch machen können. Deshalb gilt: „Das Demokratiegebot bedeutet für das Recht ein Verständlichkeitsgebot.“¹³

Und Recht wird durch staatliches Wirken umgesetzt, kurz: durch Verwaltung. Verwaltung *gegenüber* dem Bürger vollzieht sich jedoch durch Kommunikation *mit* dem Bürger. Medium dieser schriftlichen und mündlichen Kommunikation ist die Sprache. Sie ist das Mittel des Verstehens und der Verständigung. Diese Kommunikation zwischen Staat und Bürger leidet jedoch – trotz der zahlreichen mittlerweile unternommenen Bemühungen um eine bürgerfreundlichere Verwaltungssprache – an einem Trias der Asymmetrie: Einer Asymmetrie auf den Ebenen des Wissens, der Macht und der Sprache.¹⁴ Dementsprechende Probleme haben die Bürger mit dem Verständnis behördlicher Entscheidungen oder amtlicher Schreiben: Nach dem Ergebnis einer repräsentativen Umfrage haben 86 % (!) der Bevölkerung Schwierigkeiten damit, amtliche Schreiben zu verstehen.¹⁵ Bürger und Staat haben also ein Kommunikationsproblem.

Bürger aber haben – auch dann, wenn sie die Verwaltungsentcheidung oder das Verwaltungshandeln als solches akzeptieren – den (zumal verwaltungsethisch unteretzten) Anspruch, den Sinn, das Warum, die Hintergründe und Zusammenhänge verstehen zu wollen. Gelingt dies nicht, entstehen Unsicherheit und Frustration; beides mündet häufig in eine mechanisch-stoische Inanspruchnahme von Rechtsbehelfen und Rechtsmitteln oder gar in die Abwendung vom demokratisch-rechtsstaatlichen Gemeinwesen.

Der demokratische Rechts- und Sozialstaat, der sich im Verhältnis zum Staatsbürger nicht mehr als Obrigkeit, sondern als Partner sieht, muss sich deshalb fragen, was er tun kann, um Abhilfe zu schaffen. Er muss erklären, erläutern, beraten, Transparenz schaffen, Verständnis erzielen, erfolgreiche Kommunikation im Staat-Bürger-Verhältnis gewährleisten!

Dies kann ein kompetenter Kommunikator wie der Bürgerbeauftragte leisten, der mit seiner im persönlichen Dialog erbrachten Dienstleistung der Beratung und Erläuterung zur Seite steht.

Er fungiert als Scharnier zwischen dem Staat, seinem Recht und den Bürgern. Damit hilft und unterstützt er Bürgerinnen und Bürger bei der Überwindung von Verständlichkeits- und Akzeptanzbarrieren. Das gilt auch dann, wenn letztlich andere Anlaufstellen bzw. Vorgehensweisen (Mieter-, Schuldner- oder Suchtberatungsstellen, Sozialstationen, Schlichtungsstellen der Landesärztekammern, Mediation, Schiedsverfahren, Privatklage, Klage im Zivilrechtsweg usw.), auf die hingewiesen werden kann, für das Anliegen geeigneter erscheinen. Die von „Fachchinesisch“ freien Erläuterungen des Bürgerbeauftragten fördern die Transparenz und Nachvollziehbarkeit von staatlichen Entscheidungen und Entscheidungsprozessen. Nicht selten knüpft sich hieran – und dies belegen die praktischen Erfahrungen – bei den betroffenen Bürgern eine von gewachsenem Verständnis, Akzeptanz und häufig auch Einsicht getragene, deutlich veränderte, positivere Wahrnehmung staatlichen Wirkens. Dies gilt in besonderer Weise angesichts der Tatsache, dass der „Bürgeranwalt“ frei ist von jeglichen (wirtschaftlichen, politischen oder auch organisationsimmanenten) Interessen und daher als objektiver Sachwalter wahrgenommen wird. Gerade auch bei Erklärungen, die das staatliche Handeln als beanstandungsfrei kommunizieren und nicht dem entsprechen, das sich der Bürger erhofft hatte, trägt das Wissen um die Unabhängigkeit dazu bei, Verständnis sowie intellektuelle (und bestenfalls sogar auch emotionale) Zustimmung zu evozieren.

2. Zeitgemäßes Konfliktmanagement

Das Petitionsrecht garantiert dem Bürger einen ungehinderten, unmittelbaren und thematisch unbegrenzten Zugang zu staatlichen Stellen mit dem Ziel, staatliches Handeln zu veranlassen oder in bestimmte Richtungen zu lenken.¹⁶ Dementsprechend läuft das Petitionsverfahren in der Praxis ab: Bitten werden auf ihre Realisierbarkeit, Beschwerden auf ihre Berechtigung (und ggf. bestehende Abhilfemöglichkeit) hin geprüft. Aber eben auch *nur* daraufhin! Das ist dem Petitem eigen und liegt gleichsam in der Natur der Sache. Auf diese Weise ist die Perspektive auf den Sachverhalt und die Lösungsoptionen jedoch von Beginn an verengt.

Denn die Praxis lehrt, dass das Petitem „nur“ das ist, was der Bürger als Lösung des von ihm vorgetragenen Sachverhaltes ansieht. Dementsprechend ist auch „nur“ dies Prüfungsgegenstand im Petitionsverfahren (z. B. der Wunsch nach Erhalt einer Baugenehmigung an einem bestimmten Standort). Dieses Petitem wird dann mit den einschlägigen rechtlichen Vorgaben abgeglichen. Und zwar in einem schriftlichen Verfahren, in dem die Kommunikation nicht *mit* den Sachbeteiligten vor Ort, sondern in der Ausschusssitzung *über* sie stattfindet. Am Ende steht dann in aller

10 Pietzner, JA 1976, 465 (468), spricht von den „sozialpsychologischen Nebenwirkungen des modernen Wohlfahrts- und Verwaltungsstaates“.

11 Zypries, „Juristendeutsch: Handwerkszeug oder Herrschaftsmittel?“, in: Eichhoff-Cyrus/Antos (Hrsg.), Verständlichkeit als Bürgerrecht? Die Rechts- und Verwaltungssprache in der öffentlichen Diskussion, Band 9 der vom Dudenverlag herausgegebenen Reihe ‚Thema Deutsch‘, 2008, S. 45.

12 Herzog, Süddeutsche Zeitung, 09.07.1999.

13 Wesel, „Selbstverständlich“, in: Lerch (Hrsg.), Die Sprache des Rechts. Studien der interdisziplinären Arbeitsgruppe Sprache des Rechts der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften. Band 1: Recht verstehen. Verständlichkeit, Missverständlichkeit und Unverständlichkeit von Recht. 2004, S. 455 (457).

14 Hauck/Locher/Lötscher/Nussbaumer/Zangger: Kommunikation zwischen dem Staat und den Bürgerinnen und Bürgern – linguistische Beiträge zu ihrer Optimierung, in: bulletin vals-asla, Bulletin suisse de linguistique appliquée, No 83, 2006.

15 Bevölkerungsrepräsentative, vom Institut für Demoskopie Allensbach im November/Dezember 2008 für die „Gesellschaft für Deutsche Sprache“ durchgeführte Umfrage „Wie denken die Deutschen über die Rechts- und Verwaltungssprache?“

16 Burmeister, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 2. A., 1998, § 32, Rn. 4.

Regel ein 1:0- oder 0:1-Ergebnis (sog. „Nullsummenspiel“): Der Petition wird abgeholfen – oder nicht.

Sehr häufig aber ist der einer Petition zugrunde liegende Sachverhalt viel komplexer und vielschichtiger. Dies in dem Sinne, dass sich hinter einer Petition nicht selten eine mehrdimensionale Situation/Problematik und/oder noch ganz andere, eine sinnvolle Lösung behindernde weitere Aspekte verbergen wie bspw. Informationsdefizite auf Seiten des Bürgers oder Missverständnisse/Kommunikationsdefizite und bereits über lange Zeit verfestigte Konfliktlagen zwischen Bürger und Behörde.

Hier ist es sinnvoll und im Interesse aller Beteiligten, zu moderieren und zu vermitteln – mit dem Ziel einer *gemeinsam* entwickelten, einvernehmlichen, befriedigenden und auch nachhaltig befriedigenden Win-win-Lösung für beide Seiten. Dies kann i. d. R. im persönlichen kommunikativen Kontakt besser gelingen: Die Angelegenheit wird vor Ort mit den unmittelbaren Sachbeteiligten besprochen. Dabei können sowohl der Bürger als auch die jeweils beteiligte staatliche Verwaltungseinheit spezifische Detailkenntnisse, praktische Kompetenz und Erfahrungen einbringen. So fühlen sich die Beteiligten eingebunden, wahr- und ernstgenommen und damit auch verantwortlich für die Konsensfindung. Diese Vorgehensweise, die auf einen sowohl rechtskonformen als auch angemessenen, die Belange aller Beteiligten berücksichtigenden Interessenausgleich ausgerichtet ist, ermöglicht die flexible, zügige Erarbeitung einer Lösung. Um im Beispiel der angestrebten Baugenehmigung zu bleiben: Vor Ort kann dem Bürger verständlich gemacht werden, warum sein Bauvorhaben nicht oder nicht an dem von ihm gewählten Standort zugelassen werden kann. Es kann aber auch an Ort und Stelle geklärt werden, ob das Bauvorhaben ggf. an einem anderen als dem ursprünglich angedachten Platz auf dem Grundstück realisiert werden könnte, ob die Kommune evtl. die Absicht hat, das Gebiet zu überplanen oder ob ggf. noch ganz andere, den Belangen des Bürgers ebenfalls entgegenkommende, aber noch nicht gesehene Möglichkeiten denkbar wären. Dieses informal-kooperative Vorgehen vergrößert die Anzahl der Einigungsoptionen und stärkt so das Vertrauen der Bürger in eine bürgerfreundliche Verwaltung, insbesondere, wenn es um Ermessens- und Zweckmäßigkeitfragen staatlichen Handelns geht. Vor allem aber verwirklicht es ein weniger konfrontatives Miteinander von Staat und Bürger „im Sinne der Sache“ und dies auf Augenhöhe. Damit weist es einen engen inhaltlichen und methodischen Bezug zur Mediation auf¹⁷, deren außerordentlicher und vielseitiger, insbesondere ressourcenschonender Mehrwert bei der Klärung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten mittlerweile unbestritten ist. Zu Recht stellt *Ofried Jarren* fest: „Ombudsstellen kommt eine intermediäre Funktion zu, weil sie zwischen antragstellenden Bürgerinnen und Bürgern und der Verwaltung vermitteln. Vorrangiges Ziel der Vermittlung ist es, einem berechtigten Bürgeranliegen zur Anerkennung zu verhelfen.“¹⁸

Diesen beiden o. g. Aspekten und den sich daraus ergebenden komplexen Anforderungen kann jedoch weder ein Ausschuss, der als Kollegialorgan und Gremium des Parlaments an bestimmte Arbeits- und Bearbeitungsmodi gebunden ist, noch das herkömmliche Petitionsverfahren gerecht werden.

Dieses ist – ausgehend von den o. g. Prämissen – nicht mehr leistungsfähig und flexibel *genug*. Es sollte daher um ein Dienstleistungsangebot des Staats, das auf Kommunikation und Konfliktmanagement im Staat-Bürger-Verhältnis ausgerichtet ist, erweitert werden.

Über das hierfür nötige Leistungsspektrum verfügt der Bürgerbeauftragte als Ombudsperson – er ist „Moderator, Dolmetscher und Lotse an der Schnittstelle von Bürger und Staat“¹⁹ und gibt dem Petitionswesen ein Gesicht!

3. Personalisierung

Genau dies, nämlich die Personalisierung der Funktion und die Tatsache, dass der Ombudsman eben kein Gremium ist, sondern sich als Einzelperson „vis à vis“ der Sorgen und Nöte der Bürgerinnen und Bürger annimmt, macht den Reiz und besonderen Vorzug der Institution aus.²⁰ Dieser sozialpsychologische Faktor, jene „Durchbrechung der Anonymität“²¹ zwischen Bürger und Ombudsperson, wird in der Literatur immer wieder als wichtigstes Argument für die Schaffung einer solchen Einrichtung hervorgehoben²² und in einer Umfrage²³ betonten nahezu alle Ombudspersonen diese Form personalisierter Verwaltungskontrolle als wichtigstes Merkmal ihres Amtes.

Die Kritik von *Kruse*, nach der eine zu starke Personalisierung staatlichen Handelns (...) vermieden werden und Träger öffentlicher Gewalt grundsätzlich nicht personalisiert sein sollten²⁴, mag angesichts der Breite ihres Untersuchungsansatzes treffen. Im Blick auf die Funktion des parlamentarisch gewählten Bürgerbeauftragten trifft sie aber nicht, weil dieser gerade nicht der Exekutive zuzuordnen ist, sondern als von der Legislative Beauftragter der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive dient.²⁵

Zudem ist gerade die Personalisierung der Erfolgsfaktor der inzwischen weltweiten Verbreitung der Ombudsman-Idee! Denn Bürgerinnen und Bürger befinden sich nicht selten in einer Vertrauenskrise gegenüber den von ihnen als unpersönlich erlebten Institutionen und Ämtern, gegenüber einer Service-Telefonie, die den Menschen zwar einheitliche Nummern, aber ständig wechselnde Ansprechpartner mit nicht selten sehr unterschiedlicher Auskunftskompetenz beschert. Gerade diese Ver-

17 Der französische Ombudsman führt die Bezeichnung „Médiateur“.

18 *Jarren*, Ombudsarbeit als intermediäre Tätigkeit, in: Beauftragte in Beschwerdesachen und Ombudsfrau der Stadt Zürich, *Kaufmann* (Hrsg.), Ombudsarbeit mit Zukunft. Ausrichtung und Ansprüche, Zürich 2011, S. 41 ff. (50).

19 *Debus*, Der Bürgerbeauftragte – Moderator, Dolmetscher und Lotse an der Schnittstelle zwischen Bürger und Staat, ThürVBl. 2009, 77 ff.

20 Zwischenbericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zu Fragen der Verfassungsreform, BT-Drs. VI/3829, S. 33.

21 Vgl. *Kempff/Mille*, Rolle und Funktion des Ombudsmannes – Zur personalisierten parlamentarischen Verwaltungskontrolle in 48 Staaten, Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 23 (1992), 29 (38).

22 Siehe z. B. *Linck*, Ein Plädoyer für starke Bürgerbeauftragte. Thüringer Erfahrungen nutzen, Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 2011, 891 (897); *Mehde*, Rechtliche und rechtspolitische Potentiale von Petitionsrecht und Ombudsmaneinrichtungen, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 2001, 145 (156); *Haas*, Der Ombudsman als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts, 2012, S. 669; *Kempff*, Der Bürgerbeauftragte – personalisierte parlamentarische Verwaltungskontrolle im deutschsprachigen Raum; in: *Goll/Lewerer/Mayer/Merz* (Hrsg.), Staat und Politik, Beiträge aus Politischer Wissenschaft und Politischer Bildung, FS f. *Weinacht*, 2003, S. 204 (207); *Kempff/Mille* (Fn. 21), 29 (38); *Uppendahl*, Menschen im Verwaltungsstaat – Ein Ombudsman-System für die Bundesrepublik Deutschland?, in: *Maier/Matz/Sontheimer/Weinacht* (Hrsg.), Politik, Philosophie, Praxis – FS f. *Hennis*, 1988, S. 437 (447).

23 *Kempff/Mille*: The Role and Function of the Ombudsman: Personalised Parliamentary Control in Forty-Eight Different States, in: International Ombudsman Institute (Hrsg.): The International Ombudsman Anthology. Selected Writings from the IOI, edited by *Reif*, 1999, S. 195 – 226.

24 *Kruse*, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte. Ein Beitrag zur Systematisierung der deutschen Variante des Ombudsmannes, 2007, S. 160.

25 Vgl. *Haas* (Fn. 2), S. 80 – 84. Die von *Schmitt Glaeser/Mackeprang* in: Die Verwaltung, Band 24 (1991), S. 15 (30), geäußerte und von *Kruse* (Fn. 24), S. 261, geteilte Fundamentalkritik an der Rolle der Bürgerbeauftragten, nach der doch *jede* Verwaltungsbehörde per se einen ‚Bürgerauftrag‘ habe, *jedes* Referat ‚Bürgerreferat‘ und *jeder* Beamte ‚Bürgerbeauftragter‘ sei, weil doch letztlich der Bürger Auftraggeber der Verwaltung sei, erscheint angesichts der lebenspraktischen Erfahrungen der Menschen mit Verwaltung geradezu weltfremd. Wenn dieser Kritikansatz zutreffen würde, wäre in der Konsequenz jede Form der Verwaltungskontrolle überflüssig, so dass sich *Kruse* verhalten lassen muss, den Unterschied zwischen Exekutive und deren parlamentarischer Kontrolle nicht ausreichend zu reflektieren.

trauenskrise kann der Bürgerbeauftragte mit der Unmittelbarkeit der persönlichen Begegnung überwinden helfen.

Natürlich geschieht diese Begegnung ungezählt zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und ihren Volksvertretern, die dann auch „Zwischentöne“ u. v. m. in die Bearbeitung z. B. im Rahmen eines Verfahrens im Petitionsausschuss einbringen können. Der entscheidende Mehrwert im Wirken des „Bürgeranwalts“ liegt allerdings in der Spezialisierung und Professionalisierung des Bürgerbeauftragten.²⁶ Er hat Zeit und Ressourcen, sich – im kontinuierlichen Kontakt mit den Betroffenen – professionell und nachhaltig um die an ihn herangetragenen Bürgeranliegen zu kümmern.

Ohne die Wirkung und Bedeutung des Petitionsverfahrens zu schmälern, kann man somit feststellen, dass der oben beschriebene Modus der Anliegenbearbeitung mit all seinen Vorzügen sich auch nur in dieser personalisiert-individualisierten Form realisieren lässt!

4. Verfahrenszeiten

Bereits 2010 hat der ehemalige Direktor beim Thüringer Landtag, *Linck*, „Ein Plädoyer für starke Bürgerbeauftragte“ veröffentlicht²⁷, einen Effizienzvergleich mit dem Petitionsausschuss unternommen und die kürzere Erledigungsdauer bei der Anliegenbearbeitung durch den Bürgerbeauftragten als einen wesentlichen Vorzug von dessen Arbeit erörtert.²⁸ Faktisch sind es die direkteren und unmittelbaren Verfahrenswege des Bürgerbeauftragten, die in der Konsequenz zu kürzeren Verfahrenszeiten führen: Der Bürgerbeauftragte kann direkt auf die beteiligten Behörden und Ämter zugehen und somit deutlich schneller Sachverhalte aufklären, Missverständnisse entschlüsseln und die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger unmittelbarer kommunizieren. Umwege über Oberste Landesbehörden und damit verbundene Kommunikationsbeeinträchtigungen (z. B. in Form von Rechtfertigungs- und Beharrungsmechanismen gegenüber der vorgesetzten Behörde) können fallbezogen vermieden oder zumindest gemindert werden. Die Unmittelbarkeit der Kommunikation hilft auch „Zwischentöne“ wahrzunehmen, die bei der Suche einer einvernehmlichen Lösung oft sehr hilfreich sein und im Ergebnis das Verfahren abkürzen können.

Im Vergleich zum Petitionsausschuss ist die Anliegenbearbeitung beim Bürgerbeauftragten auch nicht an die Sitzungsrhythmen und an die – erst in Sitzungen möglichen – Entscheidungen der Abgeordneten gebunden, was zwangsläufig die Bearbeitung verkürzen hilft.

Seit 2014 werden beim Thüringer Bürgerbeauftragten die Verfahrenszeiten detailliert statistisch ausgewertet: Von den rd. 650 abgeschlossenen Anliegen wurden 31 % der Anliegen innerhalb von 10 Tagen erledigt, weitere 24 % konnten zwischen 10 und 30 Tagen abgeschlossen werden. Damit wurden beim Bürgerbeauftragten über die Hälfte der Anliegen innerhalb eines Monats abschließend bearbeitet. 31 % der Vorgänge wurden in einem Zeitraum zwischen 30 und 90 Tagen abgeschlossen. Lediglich 14 % der Anliegen brauchen in der Bearbeitung länger als 3 Monate, wobei klar und deutlich zu sagen ist, dass die Kürze der Bearbeitungszeit eines Anliegens keineswegs eindimensional mit dessen Schwierigkeit und Komplexität korreliert. Die mögliche Deutung „je kürzer die Bearbeitungszeit, desto leichter der Fall“ ist schlichtweg falsch. Die notwendige „Reaktionszeit“ der an einem Vorgang beteiligten Stellen wiegt im Blick auf die Bearbeitungszeit beim Bürgerbeauftragten viel schwerer.

Neben dem, was der Bürgerbeauftragte für die Bürger konkret erreichen kann, ist es mithin insbesondere auch die Kürze der Verfahrenszeiten, die wesentlich zur Bürgerfreundlichkeit, Bürgernähe und Akzeptanz dieses „Dienstleistungsangebots“ des Parlaments beiträgt.

III. Grenzen

Selbstverständlich unterliegen die Bürgerbeauftragten in ihrem Handeln auch Grenzen. Sie sind rechtlicher wie tatsächlicher Natur.

1. Recht und Gesetz

Die Bürgerbeauftragten in der Bundesrepublik sind entweder Beamte auf Zeit²⁹ oder stehen nach Maßgabe „ihres“ jeweiligen Landesgesetzes in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis zum Land³⁰; darüber hinaus werden sie vor dem Landtag auf ihr Amt³¹ bzw. ausdrücklich verpflichtet, das GG und die Verfassung sowie die Gesetze zu wahren und zu verteidigen³², oder sind kraft Gesetzes „nur dem Gesetz unterworfen“.³³ Hieraus folgt ihre unmittelbare Bindung an Recht und Gesetz.

a) Für die praktische Arbeit bedeutet dies zunächst und v. a. die Bindung an die Regelungen „ihres“ jeweiligen Landesgesetzes und dort insbesondere an die Bestimmungen über die Zuständigkeit, Rechte, Pflichten und Befassungshindernisse.³⁴

b) Weiterhin ist an dieser Stelle die Wahrung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung zu nennen: Die Bürgerbeauftragten sind Beauftragte der Landtage. Deshalb können sie nur tätig werden, wenn die Zuständigkeit oder rechtliche Einwirkungsmöglichkeit einer Landesbehörde oder Stelle, die der parlamentarischen Kontrolle des Landtags unterliegt, gegeben ist.

c) Da die Arbeit der Bürgerbeauftragten häufig Sachverhalte mit kommunalem Bezug betrifft, ist auch an die im GG und den Landesverfassungen niedergelegte kommunale Selbstverwaltungsgarantie zu erinnern. Bei ihren in diesem Rahmen zu treffenden Entscheidungen haben die Kommunen einen weiten Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum. Beschlüsse fasst letztlich das nach dem Repräsentationsprinzip hierzu berufene Entscheidungsgremium. In den dort stattfindenden demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess einzugreifen, ist dem Bürgerbeauftragten versagt.

d) Aus dem material verstandenen Rechtsstaatsprinzip folgt das Gebot rationaler Organisation des Staats. Rationalität bewirkt Vorhersehbarkeit, Kontrollierbarkeit und Nachvollziehbarkeit und damit für den Bürger Verantwortungsklarheit und Berechenbarkeit staatlichen Handelns.³⁵ Der Bürgerbeauftragte verfügt dementsprechend auch über keinerlei Kassations- oder Eigenentscheidungsbefugnisse und es gilt: „Die Zuständigen bleiben zuständig!“ Die Bürgerbeauftragten wirken „nur“ mit der Kraft ihrer Argumente und der – sich aus vielen Faktoren wie insbesondere ihrer Unabhängigkeit speisenden – Autorität ihres Amtes.

e) Obgleich es selbstverständlich erscheint, legt die mitunter bei den Bürgerinnen und Bürgern anzutreffende Erwartungshal-

26 Vgl. *Guckelberger* (Fn. 9), 613 (617) m. Nw.

27 Vgl. *Linck* (Fn. 22), S. 891 – 903.

28 *Linck* (Fn. 22), S. 894 – 898.

29 § 5 Abs. 5 des „Gesetzes zur Behandlung von Vorschlägen, Bitten und Beschwerden der Bürger sowie über den Bürgerbeauftragten des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Petitions- und Bürgerbeauftragtengesetz – PetBüG M-V)“; § 7 Abs. 3 des „Gesetzes über die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein (Bürgerbeauftragten-Gesetz – BüG)“.

30 § 10 Abs. 1 Satz 1 des „Thüringer Gesetzes über den Bürgerbeauftragten (Thüringer Bürgerbeauftragtengesetz – ThürBüBG –)“; § 10 Abs. 1 des „Landesgesetzes über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz und den Beauftragten für die Landespolizei“.

31 § 10 Abs. 2 Satz 2 Landesgesetz Rh.-Pf.

32 § 10 Abs. 5 Satz 2 ThürBüBG.

33 § 8 Satz 1 S-H; § 5 Abs. 1 Satz 1 PetBüG M-V.

34 *Debus* (Fn. 19), 77 (81 f.).

35 *Krebs*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band III, *Das Handeln des Staates*, 2. A., 1996, § 69, Rn. 77, mit dem Hinweis auf *Richter*, *Die Organisationsgewalt*, 1926, S. 17: „Die Garantie des geordneten Instanzenzuges, die gesetzliche Zuständigkeitsordnung und die Erzeugung des Organwillens in festgelegten Formen gelten ... als die Bürgschaften des Rechtsstaates“.

tung gegenüber den Bürgerbeauftragten nahe, auch dies zu betonen: Die Bürgerbeauftragten dürfen keine Lösungen und Hilfen jenseits von Recht und Gesetz anstreben oder diese auch nur zum Gegenstand ihres Vermittlungsbemühens machen!

f) Schließlich ist die Einschränkung durch das Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG) zu nennen. Es dient dazu, die Rechtssuchenden, den Rechtsverkehr und die Rechtsordnung vor unqualifizierten Rechtsdienstleistungen zu schützen, und regelt daher die Befugnis zur Erbringung außergerichtlicher Rechtsdienstleistungen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts genießen zwar nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 RDG ein Rechtsdienstleistungsprivileg, dies jedoch nur im Rahmen ihres Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiches. Dieser ist für die Bürgerbeauftragten in den jeweiligen Landesgesetzen festgeschrieben. In Konsequenz dessen dürfen die Bürgerbeauftragten daher keine allgemeine Rechtsberatung gewähren und sind insofern insbesondere bei zivilrechtlichen Sachverhalten wie z. B. miet-, nachbar- oder arbeitsrechtlichen Angelegenheiten außen vor.

2. Praktische Aspekte

Damit die Vorzüge, die sich mit dem Modus der Anliegenbearbeitung durch Bürgerbeauftragte verbinden, nicht konterkariert werden, erscheint es notwendig, auch auf zwei praktische Aspekte Bedacht zu nehmen:

a) Den Intentionen für die Schaffung einer Ombudsinstitution nicht nur nicht zu-, sondern im Gegenteil gerade abträglich wäre es, einem Bürgerbeauftragten zu viele Funktionen und Aufgaben auf einmal zur Wahrnehmung zu übertragen. Dieses „zu viel des Guten“ ließe den Bürgerbeauftragten zu einem „Hyperbeauftragten“ und einer Art „Oberaufseher“ im Verhältnis zu Exekutive und Legislative werden. Diese Konzeption ließe sich nicht spannungsfrei in das verfassungsrechtliche Gefüge der Staatsorgane und deren Funktionen einordnen und es fände eine – kontraproduktive – Akzentverschiebung bei der zu leistenden Tätigkeit zu Lasten der oben beschriebenen wertvollen Kernarbeit statt.

b) Nicht minder problematisch erschiene aus rechtlichen wie praktischen Gründen die Einrichtung eines Bürgerbeauftragten auf Bundesebene. Zwar würden die „Erfolgsgeschichte“ der Idee des Ombudsmans³⁶, der Umstand, dass die Bundesrepublik Deutschland diesbezüglich bei rechtsvergleichender Betrachtung deutlich hinter den internationalen Standards zurückliegt³⁷, und die guten Erfahrungen mit der Institution des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages für ein solches Vorgehen streiten, welches 1996 ja auch schon einmal auf den parlamentarischen Weg gebracht wurde.³⁸ Doch wurden gegen einen Bürgerbeauftragten auf Bundesebene bereits im Jahre 1973 differenziert rechtliche Bedenken erhoben³⁹ und auch der Abschlussbericht der Enquete-Kommission zu Fragen der Verfassungsreform⁴⁰ enthält diesbezüglich deutliche Zweifel. Im Jahre 1993 befasste sich dann nochmals eine Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages⁴¹ mit der Frage der Einrichtung eines Bürgerbeauftragten beim Petitionsausschuss, kommt jedoch ebenfalls zu einem ablehnenden Ergebnis. Aber ganz unabhängig von den insoweit ins Feld geführten, nicht von der Hand zu weisenden rechtlichen Bedenken wäre ein Bürgerbeauftragter auf Bundesebene v. a. deshalb nicht sinnvoll, weil jener oben unter II. beschriebene spezifische Modus der Anliegenbearbeitung, der ja gerade die für die Bürger maßgeblichen Vorzüge generiert, auf Bundesebene sowohl aus räumlich-praktischen wie auch aus zeitlich-personellen Gründen gar nicht sachgerecht und sinnvoll leistbar wäre.

IV. Gestaltungsmöglichkeiten und neue Tendenzen

1. Gestaltungsmöglichkeiten

a) im Verhältnis zwischen Bürgerbeauftragtem und Petitionsausschuss Will man neben dem Petitionsausschuss einen Bürgerbeauftragten institutionalisieren, macht es sich zur Vermeidung ineffektiver, dem Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zuwiderlaufender Doppelbearbeitungen gleicher Anliegen erforderlich, die Zuständigkeiten bzw. die Arbeit beider Institutionen gegeneinander abzugrenzen, rechtlich zueinander in Beziehung zu setzen und letztlich auch miteinander abzustimmen. Konzeptionell sind hier im Wesentlichen drei verschiedene Modelle denkbar: Eine abgestufte, parallele oder inhaltlich-sachbezogen beschränkte Zuständigkeit des Bürgerbeauftragten/der Ombudseinrichtung. Die diesbezüglich näheren Einzelheiten sind bereits dargestellt worden.⁴²

b) beim Aufgabenspektrum

aa) Rheinland-Pfalz: Beauftragter für die Landespolizei

Im Herbst 2013 brachten die Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen Gesetzentwurf zur Schaffung eines „Beauftragten für die Landespolizei“⁴³ in den rheinland-pfälzischen Landtag ein mit dem Ziel, eine unabhängige zentrale Beschwerdestelle zum Zweck der Verbesserung des Vertrauensverhältnisses zwischen Bürger und Polizei beim Bürgerbeauftragten zu schaffen. Mit Beschluss des Landtags vom 08.07.2014⁴⁴ wurde das Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten dementsprechend geändert und die Funktion des Beauftragten für die Landespolizei beim Bürgerbeauftragten verortet. Gem. § 16 Abs. 1 Satz 1 u. 2 des „Landesgesetzes über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz und den Beauftragten für die Landespolizei“ hat dieser die Aufgabe, das partnerschaftliche Verhältnis zwischen Bürger und Polizei zu stärken. Er unterstützt die Bürger im Dialog mit der Polizei und wirkt darauf hin, dass begründeten Beschwerden abgeholfen wird.

Bürger können sich mit einer Beschwerde an den Beauftragten für die Landespolizei wenden, wenn sie bei einer polizeilichen Maßnahme den Eindruck haben, dass ein persönliches Fehlverhalten eines Polizisten vorliegt oder dass eine polizeiliche Maßnahme rechtswidrig war. Polizisten können sich – ohne Einhaltung des Dienstweges – mit einer Eingabe an den Beauftragten

³⁶ Guckelberger (Fn. 9), 613 (614).

³⁷ Guckelberger (Fn. 9), 613 (622), spricht insoweit von einer „Außenseiterrolle“ Deutschlands.

³⁸ „Entwurf eines Gesetzes über die Bürgerbeauftragte des Deutschen Bundestages (Bürgerbeauftragtengesetz)“, BT-Drs. 13/3578 v. 24.01.1996, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Der Entwurf wurde in den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (federführend), den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, den Innenausschuss, den Petitionsausschuss und den Rechtsausschuss zur Beratung überwiesen (Plenarprotokoll der 167. Sitzung am 21.03.1997, S. 15112A – 15122A). Alle Ausschüsse haben jedoch die Ablehnung des Gesetzentwurfes empfohlen. In der Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses, BT-Drs. 13/11221 vom 26.06.1998, S. 3, heißt es zur Begründung, dort sei mehrheitlich geltend gemacht worden, „dass die Einrichtung des Amtes eines Bürgerbeauftragten geeignet sei, die Rechtsstellung und Durchsetzungskraft des Petitionsausschusses zu schwächen. Ein institutionalisierter Bürgerbeauftragter werde insbesondere in Konkurrenz zum Vorsitzenden des Petitionsausschusses treten und dessen Bedeutung gefährden. Demgegenüber müsse aber die erfolgreiche Tätigkeit des Petitionsausschusses ungeschmälert fortgeführt werden“.

³⁹ Hahnenfeld, Der Ombudsmangedanke, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 1973, 60 (61 f.).

⁴⁰ BT-Drs. 7/5924, S. 63 (64).

⁴¹ Ausarbeitung Nr. 265/93 von Benterbusch, Reg.-Nr. WF III – 74/93. Hierin (S. 40) werden auch verfassungsrechtliche Anforderungen an die Einführung eines Bürgerbeauftragten auf Bundesebene aufgezeigt.

⁴² Debus (Fn. 19), S. 77 ff.

⁴³ LT-Drs. 16/2739 v. 12.09.2013.

⁴⁴ GVBl. Rh.-Pf., S. 116.

für die Landespolizei wenden, wenn sie Missstände oder Fehler aufzeigen wollen oder im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit in soziale oder persönliche Konfliktsituationen geraten oder Probleme mit ihrem Dienstherrn vorliegen. Der Beauftragte für die Landespolizei versucht, entstandene Konflikte außergerichtlich mit den Mitteln der partnerschaftlichen Kommunikation zu bereinigen.

bb) Schleswig-Holstein: Antidiskriminierungsstelle

Im Januar 2013 schuf der schleswig-holsteinische Landtag eine „Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung (Antidiskriminierungsstelle)“ und übertrug diese Aufgabe der Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenheiten.⁴⁵ Die Antidiskriminierungsstelle setzt sich auf der Grundlage des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) gegen jede Art von Diskriminierung und für ein gleichberechtigtes und tolerantes Miteinander in Schleswig-Holstein ein, leistet Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit zur Sensibilisierung für Diskriminierung und zur Prävention vor Diskriminierung in der Gesellschaft. Sie fungiert als direkte Anlaufstelle für Betroffene, die Benachteiligungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität erfahren haben, unterstützt diese individuell und berät sie mit dem Ziel einer gütlichen Einigung unabhängig und kostenfrei über die Ansprüche und rechtlichen Möglichkeiten im Einzelfall.

cc) Mecklenburg-Vorpommern: Beauftragter für die Belange behinderter Bürger

Hier ist die Ombudsinstitution – im Gegensatz zu den übrigen drei Bundesländern – in der Landesverfassung verankert: Gemäß des dortigen Art. 36 Abs. 1 Satz 1 wählt der Landtag „zur Wahrung der Rechte der Bürger gegenüber der Landesregierung und den Trägern der öffentlichen Verwaltung im Lande sowie zur Beratung und Unterstützung in sozialen Angelegenheiten“ einen Bürgerbeauftragten. Gem. § 6 Abs. 1 des „Gesetzes zur Behandlung von Vorschlägen, Bitten und Beschwerden der Bürger sowie über den Bürgerbeauftragten des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ hat der Bürgerbeauftragte zudem die Aufgabe, insbesondere die Belange behinderter Bürger wahrzunehmen. Seit 2012 ist er deshalb (stimmrechtsloses) Mitglied des im Jahre 2000 bei der Landesregierung eingerichteten Rats für Integrationsförderung von Menschen mit Behinderungen und chronischen Erkrankungen (sog. Integrationsförderrat).⁴⁶ Gem. § 16 Satz 2 LBGG M-V ist es Ziel der Arbeit des Integrationsförderrats, Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen und chronischen Erkrankungen herzustellen, Voraussetzungen für ihre gleichberechtigte Teilnahme am Leben in der Gesellschaft zu schaffen und noch bestehende tatsächliche Benachteiligungen abzubauen. Der Bürgerbeauftragte des Landes Mecklenburg-Vorpommern kümmerte sich zeitweilig auch um die Belange von Ausländern und Aussiedlern; die diesbezüglichen Aufgaben wurden im Jahre 2003 jedoch in ein Referat „Zuwanderung und Integration“ des Sozialministeriums verlagert.

dd) Thüringen: Demokratiebeauftragter

Nach der Landtagswahl im Sommer 2009 kündigte die neu gebildete Regierungskoalition von CDU und SPD in ihrer Koalitionsvereinbarung dann an, die Funktion des Bürgerbeauftragten um die Funktion eines „Demokratiebeauftragten“ erweitern zu wollen.⁴⁷ Entsprechende Gesetzesinitiativen hat es jedoch nicht gegeben. Ein von der Fraktion DIE LINKE eingebrachter Entwurf für ein „Gesetz zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen des Thüringer Bürgerbeauftragten“⁴⁸ scheiterte in den parlamentarischen Beratungen.⁴⁹

2. Neue Tendenzen

a) Baden-Württemberg

Im April 2013 ging eine von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Baden-Württembergischen Landtag durchgeführte Experten-Anhörung zum Thema „Novellierung des Petitionsrechts: Bürgerfreundlich statt anonym und intransparent“ der Frage nach, was getan werden könne, um das parlamentarische Kontrollrecht des Landtags effizienter und transparenter im Sinne der Bürgerinnen und Bürger zu nutzen, und ob Bürgerbeauftragte in diesem Zusammenhang auch ein Modell für Baden-Württemberg sein könnten.⁵⁰ Gesetzgeberische Initiativen haben sich hieraus bislang jedoch nicht ergeben.

b) Sachsen

Im Januar 2014 brachte die Fraktion DIE LINKE im Sächsischen Landtag den Entwurf für ein „Gesetz zur Errichtung des Unabhängigen Landesbüros für Bürgeranliegen des Freistaats Sachsen“⁵¹ ins Parlament ein.⁵² Der Gesetzentwurf sah u. a. eine Verankerung der Institution in der Landesverfassung, die Verpflichtung des Bürgerbeauftragten zu jederzeitigem Hinwirken auf eine einvernehmliche Lösung (Mediation), ein Beanstandungsrecht des Bürgerbeauftragten und ein 2/3-Quorum für seine Wahl vor. Der federführende Verfassungs-, Rechts- und Europaausschuss führte zu dieser Gesetzesinitiative eine öffentliche Anhörung durch, bei der u. a. die Bürgerbeauftragten der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Thüringen als Sachverständige gehört wurden.⁵³ Im Ergebnis gab der Ausschuss jedoch eine ablehnende Beschlussempfehlung ab⁵⁴, der der sächsische Landtag folgte.⁵⁵

V. Fazit

Die Einrichtung des parlamentarisch gewählten Bürgerbeauftragten hat sich in Deutschland auf Länderebene bisher in vier Bundesländern durchgesetzt. Diese Institution hat ihre Wurzeln in der Ombudsman-Idee, welche sich zunächst in Schweden und dann in Dänemark in zwei unterschiedlichen Profilierungen entwickelt hat. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts fand schließlich das Modell des dänischen Folketingets Ombudsmand nahezu in der gesamten westlichen Welt in den unterschiedlichsten Kontexten Nachahmung. Die Bürgerbeauftragten ergänzen das Petitionswesen, das auf eine lange Tradition zurückblicken kann und im GG sowie in allen Landesverfassungen verankert ist.

45 Änderung der §§ 1 und 6 des BüG durch Artikel 9 des Haushaltsbegleitgesetzes 2013 v. 23.01.2013, GOVBl. Schleswig-Holstein Nr. 3/2013 v. 07.02.2013.

46 § 19 Abs. 4 des „Gesetzes zur Gleichstellung, gleichberechtigten Teilhabe und Integration von Menschen mit Behinderungen (Landesbehindertengleichstellungsgesetz – LBGG M-V)“, GVOBl. M-V 2006, S. 539.

47 Punkt II, Ziff. 17 der Koalitionsvereinbarung, abrufbar unter http://www.thueringen.de/imperia/md/content/text/justiz/koalitionsvereinbarung_spd_cdu_thueringen_2009.pdf; vgl. dazu die Kleine Anfrage des Abgeordneten Barth, LT-Drs. 5/553 v. 03.03.2010.

48 LT-Drs. 5/5695 v. 06.02.2013.

49 Plenarprotokoll über die 148. Sitzung des Landtages am 20.03.2014, S. 1 – 24.

50 Siehe dazu die Veröffentlichung unter <http://www.gruene-landtag-bw.de/rueckschau/anhoeungen/wie-sieht-das-petitionsrecht-von-morgen-aus.html>.

51 LT-Drs. 5/13585 v. 21.01.2014.

52 Plenarprotokoll über die 91. Sitzung des Landtages am 30.01.2014, S. 9480 – 9482.

53 Das Wortprotokoll (= APr 5/10590) der am 04.06.2014 durchgeführten Anhörung ist abrufbar unter http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok_nr=10590&dok_art=APr&leg_per=5&pos_dok=202.

54 LT-Drs. 5/14720 v. 04.07.2014.

55 Plenarprotokoll über die 100. Sitzung des Landtages am 09.07.2014, S. 10532 – 10541.

Diese Ergänzung ist nicht nur sinnvoll, sondern im Hinblick auf die Verwaltungs- und Petitionswirklichkeit des 21. Jahrhunderts wünschenswert, ja sogar geboten. Angesichts von vielfach zunehmender verfahrensrechtlicher Komplexität bei Verwaltungsentscheidungen, steigenden Fallzahlen, mit denen meist stark schematisierten Arbeitsroutinen einhergehen, sowie im Blick auf den berechtigten Anspruch von Bürgerinnen und Bürgern, das sie betreffende staatliche Handeln nachvollziehen zu wollen, kann die personalisierte Instanz des Bürgerbeauftragten Kommunikationsbarrieren überwinden helfen und – z. B. mit den Methoden der Mediation – zu einem zeitgemäßen Beschwerde- und Konfliktmanagement beitragen. Der Personalisierung kommt in diesem Kommunikationsprozess eine große Bedeutung zu. Die Arbeit des Bürgerbeauftragten trägt auch dazu bei, dass Konflikte nicht regel- und reflexhaft vor den Verwaltungs- oder Sozialgerichten ausgetragen werden. Dies geschieht, ohne die Bedeutung der 3. Staatsgewalt einzuschränken. Darüber hinaus ist es die Erfahrung, dass die Möglichkeit des Bürgerbeauftragten, unmittelbar und direkt mit den beteiligten Verwaltungen in Kontakt zu treten, die Bearbeitungsdauer von Bürgeranliegen deutlich verkürzen hilft.

Natürlich bewegen sich die Arbeit des Bürgerbeauftragten und seine Lösungssuche auf dem Boden von geltendem Recht und Gesetz. So werden z. B. die „Zuständigkeit der Zuständigen“ und deren Entscheidungskompetenz durch die Einbeziehung des Bürgerbeauftragten nicht aufgehoben. Ebenso hat es sich bewährt, dass die Bürgerbeauftragten in gerichtlich oder staatsanwaltschaftlich anhängigen Verfahren sowie in zivilrechtlichen Angele-

genheiten an der Befassung gehindert sind. Schließlich stellt nicht zuletzt die Größe des „Einzugsgebietes“ des Bürgerbeauftragten eine sachliche Grenze seiner Arbeit dar, weil die Dimension der Personalisierung nicht grenzenlos realisierbar ist.

Die Ombudseinrichtungen der parlamentarisch gewählten Bürgerbeauftragten ergänzen trotz ihrer in den Bundesländern differenzierten Ausprägungen das Petitionswesen des Parlaments auf innovative Weise und tragen so zur Verbesserung der Bürger-Staat-Kommunikation bei. Sie helfen den betroffenen/ratsuchenden Menschen, kontrollieren damit immer auch das exekutive Handeln, schützen Behörden vor ungerechtfertigten und überzogenen Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger und leisten in der Konsequenz ihrer Arbeit auch einen wichtigen Beitrag zur Qualitätsentwicklung von Verwaltung. Nicht zuletzt werden mit jedem außergerichtlich gelösten Problem immer auch Verfahrenskosten bei allen Beteiligten gespart.

Die Bürgerbeauftragten haben durchaus auch Potentiale für zukünftige Gestaltungsformen. Schon jetzt werden die Sachthemen Soziales, Antidiskriminierung, Behinderung oder auch polizeiliches Handeln mit der Hilfe von Bürgerbeauftragten parlamentarisch kontrolliert. Diese Ombudseinrichtung ist sicher auch geeignet, Themen der direkten Demokratie oder des Bürokratieabbaus i. S. einer aus Betroffenen sicht guten Verwaltung zu bearbeiten. Für die künftige Entwicklung dürfte entscheidend sein, inwieweit die politischen Entscheidungsträger die Möglichkeiten und Grenzen dieser Ombudseinrichtung erkennen und i. S. einer den Bürgern zugewandten parlamentarischen Kontrolle auszubauen bereit sind.