



DER BÜRGERBEAUFTRAGTE DES FREISTAATS THÜRINGEN

1. Grundsätzliches zur Einführung einer/eines Bürger- und Polizeibeauftragten in Hessen

Die Einführung der Institution eines Bürger- Polizeibeauftragten auch in Hessen begrüße ich uneingeschränkt.

Es ist mit Blick auf die zunehmende Komplexität von Gesellschaft und Verwaltung sowie auf die immer stärkere Polarisierung bei der Bewertung staatlichen Handelns dringend erforderlich, das auf die Bearbeitung von Bitten und Beschwerden ausgerichtete Petitionsverfahren beim Petitionsausschuss um das kommunikativ geprägte Dienstleistungsangebot des Bürgerbeauftragten zu erweitern.

Im Sinne einer grundlegenden Einordnung möchte ich daher zunächst etwas ausführlicher aus dem Aufsatz meiner Stellvertreterin, Frau Dr. Debus, „Die Bürgerbeauftragten der Bundesländer – im Dienst von Bürgern, Parlamenten und Verwaltung“* zitieren (Hervorhebungen durch mich):

*„(...) Anspruch und Auftrag des Rechtes ist es, menschliches Verhalten zu regeln. Diese Funktion kann das Recht nur dann erfüllen, wenn es gegenüber denjenigen, die es befolgen sollen, kommuniziert wird¹, und zwar möglichst so, dass beim Adressaten keine Unklarheiten oder Missverständnisse zurückbleiben. Dass das Recht für diejenigen verständlich ist, die sich daran halten sollen, ist aber auch Voraussetzung dafür, dass Bürgerinnen und Bürger im demokratischen Rechtsstaat von ihrem „guten Recht“ Gebrauch machen können. **Das Demokratiegebot bedeutet für das Recht deshalb ein Verständlichkeitsgebot.**“²*

*Doch wie sieht die Praxis aus? Aus Sicht der Bevölkerung weist das deutsche Rechts- und Justizsystem eine Reihe von Kritikpunkten auf und Platz 3 der Rangliste belegt die Komplexität der Gesetze: diese halten 57 Prozent der Bürger für zu kompliziert und bezweifeln, dass man sie als normaler Bürger verstehen kann.³ Dieser Befund ist nicht neu. Deshalb sind Möglichkeiten und Grenzen der Verständlichkeit von Rechtstexten zwar immer wieder Gegenstand eingehender Untersuchungen gewesen und auch an Vorschlägen, was wie besser gemacht werden könnte, hat es nicht gemangelt. Doch die Forderung nach größerer Rechtsverständlichkeit ist - trotz aller Nachvollziehbarkeit - letztlich aus mehreren Gründen nicht befriedigend zu realisieren.⁴ In den Focus rückt damit die **Verwaltung, die das Recht im konkreten Einzelfall anwendet**, dem Bürger*

*Veröffentlicht in der Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft „Die Öffentliche Verwaltung“ (DÖV) 2017, S. 810 (816 ff.).

¹ Brigitte Zypries, Juristendeutsch: Handwerkszeug oder Herrschaftsmittel?, in: Karin M. Eichhoff-Cyrus/Gerd 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

² Uwe Wesel, „Selbstverständlich“, in: Kent D. 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).

³ ROLAND Rechtsschutz Versicherungs-AG, ROLAND Rechtsreport 2016, S. 18.

⁴ Eingehend entfaltet von Gerd Antos, „Verständlichkeit“ als Bürgerrecht? Positionen, Alternativen und das Modell der „barrierefreien Kommunikation“, in: Karin M. Eichhoff-Cyrus/Gerd Antos (Hrsg.), Verständlichkeit als Bürgerrecht? Die Rechts- und Verwaltungssprache in der öffentlichen Diskussion, Band 9 der vom Dudenverlag herausgegebenen Reihe ‚Thema Deutsch‘, 2008, 9 (10 f.)

Der Bürgerbeauftragte des Freistaats Thüringen
Postanschrift: Postfach 90 04 55, 99107 Erfurt
Hausanschrift: Jürgen-Fuchs-Straße 1, 99096 Erfurt
Telefon 0361 3771871 • Fax 0361 3771872
Internet: www.buergerbeauftragter-thueringen.de
E-Mail: buergerbeauftragter@landtag.thueringen.de

gegenüber - in der Regel schriftlich – kommuniziert und für diesen damit praktisch erfahrbar macht. Dieser Prozess ist faktisch eine **hochkomplexe Übersetzungsleistung**: „Gemeint ist damit nicht eine einfache sprachliche Übersetzung oder Überführung der Rechts- und Verwaltungssprache in eine allgemein verständliche Sprache. Wichtiger noch ist die inhaltliche Übersetzung der (allgemeinsprachlich darstellbaren) persönlichen Lebenssituation des Bürgers in einen (verwaltungssprachlich darzustellenden) rechtlich relevanten Sachverhalt, des abstrakten Rechts in die konkrete Entscheidung und des sozialen Kontakts zwischen Bürger und Behörde in ein rechtlich geregeltes Verfahren. Diese dem Verwaltungsakt und seiner Kommunikationssituation zu Grunde liegende inhaltliche Übersetzung muss auch sprachlich umgesetzt und transparent gemacht werden. Dies ist die eigentliche Anforderung an die Übersetzungsleistung.“⁵

Diese Übersetzungsleistung jedoch gleicht der Quadratur des Kreises. Denn zum einen ist Verständlichkeit adressatenabhängig und lässt sich deshalb durch Text- bzw. Sprachgestaltung allein einseitig nicht her- und sicherstellen und **zum anderen sind amtliche Schreiben de facto zweifach adressiert**, weil sie sowohl gerichtsfest sein müssen als auch konkret-individuell verständlich sein sollen.⁶ Dieser Spagat gelingt denn auch nicht wirklich befriedigend: Eine ebenfalls repräsentative Umfrage aus dem Jahre 2008 förderte zutage, dass 86 % (!) der Bevölkerung Schwierigkeiten damit haben, amtliche Schreiben zu verstehen.⁷ Und selbst wenn sich diese Werte knapp 10 Jahre später dank des alltäglichen redlichen, engagierten Wirkens der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung und der zahlreichen Bemühungen um eine bürgerfreundliche(-re) Verwaltungssprache ein wenig gebessert haben sollten, ist es nicht gut bestellt um das Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürgern: Befragt nach ihrem Vertrauen in staatliche Institutionen, bekundeten Ende 2015 gerade einmal 51 Prozent der westdeutschen und sogar nur 36 Prozent (!) der ostdeutschen Bevölkerung, Vertrauen in die Verwaltung zu haben.⁸ **Staatliche Verwaltung und Bürger haben also ganz offenbar zwei ernste Probleme miteinander: Ein Kommunikationsproblem, weil ihre Verständigung an einer objektiven Asymmetrie auf den Ebenen des Wissens, der Macht und der Sprache leidet⁹, und in der Folge ein Entfremdungsproblem.**

Dass es der demokratische Rechts- und Sozialstaat, der den Bürgern ja ohnehin mit einer ständig größer werdenden Vielzahl an Leistungsoptionen, Rechten, Pflichten und eigenen Eingriffsbefugnissen gegenübertritt, dabei nicht belassen und diesem Befund tatenlos zusehen kann, liegt auf der Hand.

Das Petitionsrecht, dessen zentrale und im Demokratieprinzip wurzelnde Funktion darin besteht, dass der Staat individuelle Anliegen und Interessen auch außerhalb formaler Verwaltungs- und Rechtsmittelverfahren zur Kenntnis nehmen, prüfen und bescheiden muss¹⁰, vermag hier keine nachhaltige Abhilfe (mehr) zu schaffen und greift zu kurz. Petitionen können im herkömmlichen Interessen- und Rechtsschutzsystem zwar - trotz aller leider immer wieder anzutreffenden Funktionsreduktionen, leichthin unterstellten Bedeutungsverluste oder gar offenen Geringschätzungen¹¹ - dazu beitragen, „sachinadäquate Problemlösungen vorausschauend zu vermeiden oder

⁵ Daniel Benrath, Die Verständlichkeit des Verwaltungsakts, Verwaltungsarchiv (VerwArch) 2011, 547 (553/554).

⁶ Arno Scherzberg, Die Sprache der Verwaltung zwischen Verständlichkeit und juristischer Präzision, in: Kurt Herzberg (Hrsg.), Gute Verwaltung durch besseres Verstehen, Chancen und Grenzen einer bürgerfreundlichen Behördensprache, 31 (51).

⁷ 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?“

⁸ ROLAND Rechtsschutz-Versicherungs-AG, Rechtsreport 2016, S. 17.

⁹ Werner Hauck/Clemens Locher/Andreas Lötscher/Markus Nussbaumer/Alfred 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.

¹⁰ OVG Münster, Urt. v. 25.07.1978, XV A 1368/76, NJW 1979, 281.

¹¹ Dazu kritisch Hartmut Bauer, in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band V, Grundrechte in Deutschland: Einzelgrundrechte II, § 117, Petitionsrecht, RN 29, und ders., Das Petitionsrecht: Eine Petitesse?, in: Michael Sachs/Helmut Siekmann (Hrsg.), Festschrift für Klaus Stern z. 80. Geb., 2012, S. 1211 ff. jeweils m. Nw.

nachträglich zu korrigieren und Gerechtigkeitslücken zu schließen – so etwa, wenn gerichtlicher Rechtsschutz noch nicht, nicht oder nicht mehr erreichbar oder wie bei der richterlichen Überprüfung von Ermessensentscheidungen von vorneherein beschränkt ist.¹² Aber infolge ihrer rechtlich vorgegebenen Dimensionen ‚Bitten‘ und ‚Beschwerden‘, die auf ihre Realisierbarkeit bzw. Berechtigung und ggf. bestehende Abhilfemöglichkeit hin geprüft werden, vermögen sie der oben skizzierten komplexen Problemsituation zwischen Staat und Bürger und den sich daraus ergebenden vielschichtigen Anforderungen nicht befriedigend gerecht zu werden.

Das hat auch ganz entscheidend mit den praktischen Modalitäten des Petitionsbearbeitungsverfahrens zu tun. In der Prüfung der Petitionen durch den Petitionsausschuss und die ihn unterstützende Parlamentsverwaltung realisiert sich parlamentarische Kontrolle der Exekutive par excellence. Bei den Ministerien und ihren nachgeordneten Bereichen liegt die Aufmerksamkeit – psychologisch durchaus nachvollziehbar – daher eher auf der Rechtfertigung des eigenen Tuns als rechtmäßig denn auf der Erarbeitung einer individuellen Problemlösung im Einzelfall. Zudem wird das Verfahren fast ausschließlich schriftlich geführt und wenn Kommunikation mündlich stattfindet, dann in den wenigsten Fällen mit bzw. zwischen den Sachbeteiligten vor Ort, sondern über sie zwischen Abgeordneten und Regierungsvertretern in der Ausschusssitzung.

*Zur effektiven Problembewältigung in höchstem Maße geeignet als auch gleichermaßen notwendig ist ein anderer Ansatz: **Ein dialogisches Dienstleistungsangebot, das auf die Überwindung von Kommunikationsbarrieren und aktives Konfliktmanagement im Staat-Bürger-Verhältnis spezialisiert ist. Und das für den Bürger erfahrbar wird in Form eines Ansprechpartners ‚mit Gesicht‘, der zuhört, versteht, sortiert, erklärt, berät, unterstützt, moderiert, vermittelt, Vertrauen schafft, deeskaliert, miteinander ins Gespräch bringt, unabhängig prüft, nachfragt, Akzeptanz schafft und Verwaltung auch gegen unberechtigte Kritik und Erwartungen in Schutz nimmt. Genau dies leisten die Bürgerbeauftragten und hierin liegt der elementare Mehrwert ihrer Arbeit für Bürger, Parlamente und Verwaltung. (...)***

In diesem Sinne wirken Bürgerbeauftragte als Scharnier zwischen dem Staat, seinem Recht und den Bürgern, indem sie aktiv in beide Richtungen kommunizieren:¹³

Einerseits helfen und unterstützen sie Bürger bei der Überwindung von Verständlichkeits- und Akzeptanzbarrieren, indem ihre von „Fachchinesisch“ freien Erläuterungen Transparenz und Nachvollziehbarkeit von staatlichen Entscheidungen und Entscheidungsprozessen fördern. Hieran knüpft sich bei den Bürgern nicht selten eine deutlich veränderte, positivere Wahrnehmung staatlichen Wirkens, die von gewachsenem Verständnis, größerer Akzeptanz und häufig auch Einsicht gekennzeichnet ist. Dies gilt in besonderer Weise angesichts des bei den Bürgern ins Wanken gekommenen Vertrauens gegenüber den von ihnen als unpersönlich erlebten Institutionen und Ämtern, gegenüber einer „Service-Telefonitis“, die den Menschen zwar einheitliche Nummern, aber ständig wechselnde Ansprechpartner mit nicht selten sehr unterschiedlicher Auskunftskompetenz beschert. Gerade diese Vertrauenskrise kann der Bürgerbeauftragte mit der Unmittelbarkeit der persönlichen Begegnung überwinden

¹² Bauer (Fn. 11), Handbuch der Grundrechte, RN 30, der sogar eine Aufwertung des Petitionsrechts für absehbar hält bezogen auf die zahlreichen Verwaltungsrechtsgebiete, auf denen der Gesetzgeber den Rechtsschutz durch Vorschriften über Verfahrensverschlingung, Ausschlussfristen zur Geltendmachung von Rechtsverletzungen, die Unbeachtlichkeit und Heilung von Fehlern sowie Beschränkungen des Widerspruchsverfahrens zurückbaue.

¹³ Wie im Folgenden bereits Kurt Herzberg/Anne Debus, Der Bürgerbeauftragte – Möglichkeiten und Grenzen der Ombudseinrichtung, Thüringer Verwaltungsblätter (ThürVBl.) 2015, 77 (79 f.).

helfen. Dies rührt nicht zuletzt auch daher, dass der „Bürgeranwalt“ frei ist von jeglichen (wirtschaftlichen, politischen oder auch organisationsimmanenten) Interessen und als objektiver Sachwalter wahrgenommen wird. Diese Unabhängigkeit trägt gerade auch bei Erklärungen, die das staatliche Handeln als beanstandungsfrei kommunizieren und nicht dem entsprechen, was sich der Bürger erhofft hatte, dazu bei, intellektuelle und bestenfalls sogar auch emotionale Zustimmung zu erzeugen.

Andererseits kann der Bürgerbeauftragte auch ganz 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 aber auch „Zwischentöne“ wahrzunehmen, die bei der Suche einer einvernehmlichen Lösung oft sehr hilfreich sein und im Ergebnis das Verfahren abkürzen können.

Zudem ist es in nicht wenigen öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten sehr sinnvoll und im Interesse aller Beteiligten, zu moderieren und zu vermitteln - mit dem Ziel einer gemeinsam entwickelten, einvernehmlichen, befriedigenden und auch nachhaltig befriedenden win-win-Lösung für beide Seiten. Diese kann in der Regel im persönlichen kommunikativen Kontakt, z.B. im Rahmen eines Ortstermins, besser gelingen. Hier 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. Eine solche Vorgehensweise, die auf einen sowohl rechtskonformen als auch angemessenen, die Belange aller Beteiligten berücksichtigenden Interessenausgleich ausgerichtet ist, ermöglicht die flexible, zügige Erarbeitung einer Lösung.

Das informal-kooperative Vorgehen vergrößert auch 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 auf¹⁴, deren außerordentlicher und vielseitiger, insbesondere ressourcenschonender Mehrwert bei der Klärung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten mittlerweile unbestritten ist.

Dieser „Staat-Bürger-Dialog“ findet – wie eingangs erwähnt – in einem gesellschaftlich aufgeheizten Klima statt. Denn: In den vergangenen Jahren ist der Ton rauer geworden. Ansprüche und Kritik werden härter formuliert. Plausibilität und Einsicht in die faktischen Grundlagen von Entscheidungen sind keineswegs immer selbstverständlich. Respektlosigkeit und Polarisierungen sind nicht selten die Folge. Das Verständnis für Zusammenhänge und Regeln nimmt ab. Das Vertrauen in Verfahren und Entscheidungen sowie in die (oft namenlos) Handelnden schwindet. Das alles macht den Dialog nicht einfacher, aber umso dringlicher. Auch wenn sich das Gespräch um Arbeitslosengeld, Baugenehmigungen, Immissionsschutz oder die Rente dreht, so geht es in einem tieferen Sinn um das Verstehen und die Akzeptanz von Demokratie und Rechtsstaat.

¹⁴ Der französische Ombudsman führt die Bezeichnung „Médiateur“.

In diesem Sinne sollte auch der Hinweis des Bundespräsidenten in seiner Rede beim Festakt „100 Jahre Weimarer Verfassung“ am 6.2.2019 in Weimar verstanden werden. Steinmeier sagte: *„Die Demokratie verlässt sich nicht auf Zwang und Kontrolle, und sie beruft sich nicht auf göttliche Gnaden. Sondern Demokratie ist und bleibt ein Wagnis, weil sie sich völlig ihren Bürgern anvertraut! Jeder, der sich abwendet, fehlt der Demokratie. Und deshalb dürfen wir niemanden achselzuckend ziehen lassen. Das ist nicht einfach die Lehre, sondern das bleibt unsere Aufgabe aus der Weimarer Zeit!“*¹⁵

Die kommunikative Aufgabe eines Bürgerbeauftragten ist in diesem Sinn und Kontext dringend notwendig. Die Aufgabe konkretisiert sich im Unterstützen derjenigen, die das staatliche (Verwaltungs-)Handeln in ihrem Einzelfall nicht verstehen, die dieses Handeln verunsichert oder frustriert. Die Aufgabe heißt, Unterstützung denen anzubieten, die bislang auf die Tragfähigkeit gesellschaftlicher Solidarität vertraut haben und plötzlich aufgrund von Schicksalsschlägen oder Krankheit spüren, wie bürokratisch, unübersichtlich und auch anstrengend es ist, die Leistungen des ‚soziale Netzes‘ in Anspruch zu nehmen.

Zur Aufgabe gehört aber auch, aufzudecken und Änderungen anzumahnen, wenn Verwaltung einzelne Bürger nur noch als Querulanten wahrnimmt und so behandelt. Wenn die Bürgerinnen und Bürger dann noch Überheblichkeit oder gar Zynismus der (Sozial-)Verwaltungen erleben, wenn Behörden die Klärung von Zuständigkeiten auf dem Rücken der Betroffenen austragen, wenn Verfahren gefühlt ewig dauern, dann erschüttert dies letztlich das Vertrauen in den demokratischen Rechtsstaat.

Deshalb gehört es – mindestens auch - zur parlamentarischen Kontrolle der Verwaltung (Exekutive), darauf zu achten, dass niemand „achselzuckend ziehen“ gelassen wird.

2. Zur Abgrenzung der Zuständigkeiten von Bürgerbeauftragtem und Petitionsausschuss des Landtags

Der Hessische Landtag verfügt über einen Petitionsausschuss. Soll daneben die Institution des Bürgerbeauftragten geschaffen werden, macht es sich zur Vermeidung ineffektiver, dem Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zuwiderlaufender Doppelbearbeitungen gleicher Anliegen erforderlich, die Zuständigkeiten bzw. Arbeit beider Institutionen gegeneinander abzugrenzen, rechtlich zueinander in Beziehung zu setzen und letztlich auch miteinander abzustimmen.

Konzeptionell sind hier im Wesentlichen **vier verschiedene Modelle** denkbar:

- Abgestufte Zuständigkeit - Modell Rheinland-Pfalz:
Hier ist die Bürgerbeauftragte ständige Beauftragte des Petitionsausschusses des Landtages und für die Erstbearbeitung sämtlicher an den Landtag oder den Petitionsausschuss gerichteter Eingaben zuständig. Kommt eine einvernehmliche Regelung nicht zustande, hat die Bürgerbeauftragte die Angelegenheit dann dem Petitionsausschuss vorzutragen und dabei die Art der Erledigung vorzuschlagen.

¹⁵ https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Reden/2019/02/190206-Weimar-100Jahre-Reichsverfassung.pdf?__blob=publicationFile, S. 5f (Download: 30.7.2020)

- Parallele Zuständigkeit – Modell Mecklenburg-Vorpommern:

Bürgerbeauftragter und Petitionsausschuss sind hier beide nebeneinander für die Bearbeitung von Petitionen zuständig. Deshalb bestimmt Ziffer 7 der „Grundsätze zur Behandlung von Eingaben an den Landtag (Verfahrensgrundsätze)“ zur Vermeidung von ineffektiven Doppelbearbeitungen die Modalitäten der praktischen Zusammenarbeit: Auf der Basis einer monatlichen Zusammenstellung des Bürgerbeauftragten über die bei ihm eingegangenen Petitionen prüft das Sekretariat des Petitionsausschusses, durch welche geeigneten Maßnahmen (etwa Austausch von vorhandenen Stellungnahmen, Fortführung der Bearbeitung durch die jeweils andere Institution) eine effektive Klärung des Anliegens des Petenten erreicht werden kann. Das Ergebnis dieser Prüfung wird dem Petitionsausschuss zur Entscheidung vorgelegt.

- Inhaltlich spezialisierte/beschränkte Zuständigkeit – Modell Schleswig-Holstein:

In Schleswig-Holstein ist es Aufgabe der Bürgerbeauftragten, in sozialen Angelegenheiten zu informieren, zu beraten und die Interessen Hilfesuchender gegenüber den zuständigen Behörden zu vertreten. „Soziale Angelegenheiten“ sind, so formuliert es das Gesetz, insbesondere solche, die sich aus der Anwendung des SGB ergeben. Eingaben zu allen übrigen Sach-/Rechtsgebieten bearbeitet der Petitionsausschuss des Landtags.

- Gegenständlich-begrifflich beschränkte Zuständigkeit – Modell Thüringen:

In Thüringen ist es Aufgabe des Bürgerbeauftragten, sich mit den von den Bürgern an ihn herangetragenen Wünschen, Anliegen und Vorschlägen (Bürgeranliegen) zu befassen und ihm zugeleitete Auskunftsbegehren und Informationersuchen zu bearbeiten, während sich der Petitionsausschuss um Bitten und Beschwerden (= Petitionen) kümmert. Dem Bürgerbeauftragten zugeleitete Angelegenheiten, die Petitionen darstellen, leitet der Bürgerbeauftragte an die zuständige Stelle oder den Landtag weiter. Umgekehrt können ihm vom Petitionsausschuss sog. Prüfaufträge erteilt werden. Hierbei handelt es sich i.d.R. um Bitten des Ausschusses, in einem laufenden Petitionsverfahren zwischen den Beteiligten zu vermitteln oder einen Ortstermin durchzuführen und zu moderieren, um Kompromisspotential auszuloten und im Interesse aller Beteiligten möglichst einvernehmliche Lösungen zu finden.

Die in Thüringen geschaffene begriffliche Differenzierung zwischen „Bürgeranliegen“ (§ 1 Abs. 1 Satz 2 ThürBüBG: = Wünsche, Anliegen und Vorschläge) einerseits und „Petitionen“ (§ 1 Abs. 1 ThürPetG: = Bitten oder Beschwerden) andererseits ist lebensfremd, unrealistisch, in der praktischen Arbeit schwierig zu handhaben und auch für Bürger kaum nachvollziehbar.

- In Baden-Württemberg hat der Gesetzgeber zur Abgrenzung der jeweiligen Zuständigkeiten nicht auf eine der in den anderen Bundesländern realisierten Regelungsoptionen zurückgegriffen, sondern es besteht – wie in Mecklenburg-Vorpommern – eine Parallelität der Institutionen mit der beidseits gegebenen Zuständigkeit für die Bearbeitung von Petitionen. Zur notwendigen Abgrenzung bestimmt § 2 Abs. 2 BürgBG BW - in aus hiesiger Sicht: rechtlich nicht unproblematischer Weise -, dass während eines Petitionsverfahrens in derselben Angelegen-

heit das Eingaberecht (!) und das Verfahren beim Bürgerbeauftragten ruhen und nach Abschluss eines Petitionsverfahrens in derselben Angelegenheit keine Eingabe beim Bürgerbeauftragten mehr möglich ist.

Der vorliegende Gesetzentwurf der SPD-Fraktion greift das im Jahre 2007 im Rahmen einer Gesetzesnovelle in Thüringen eingeführte Modell und damit die Abgrenzung der Zuständigkeit mittels des Begriffspaares Bürgeranliegen vs. Petitionen auf. Aus den o.g. Gründen ist von dieser Gestaltungsoption dringend abzuraten.

Zu befürworten ist vielmehr nachdrücklich die in Rheinland-Pfalz realisierte Stufenlösung: sie bringt die eingangs geschilderten spezifischen Vorzüge der stark kommunikativen Arbeitsweise des Bürgerbeauftragten optimal zur Geltung und jedes an den Landtag gerichtete Anliegen kann zunächst mit dieser niedrigschwelligen, dialogorientierten und letztlich auch ressourcenschonenden Methodik zu klären versucht werden, bevor dann nur bei den nicht einvernehmlich geklärten Angelegenheiten der Petitionsausschuss aktiv werden muss.

Dass die Abgeordneten des Petitionsausschusses, dem „Seismograph des Parlaments“, Kenntnis erlangen von den eingegangenen Anliegen und damit von dem, was die Bürgerinnen und Bürger bewegt, wo sie „der Schuh drückt“, und kein Informationsverlust entsteht, lässt sich über eine entsprechend ausgestaltete Berichtspflicht des Bürgerbeauftragten gegenüber dem Petitionsausschuss sicherstellen.

3. Einzelheiten des GE

a) § 1 Aufgabe, Verhältnis zum Petitionsausschuss

- Der vom Parlament gewählte Bürgerbeauftragte, dem die Aufgabe übertragen wird, „die Rechte der Bürgerinnen und Bürger gegenüber den Trägern der öffentlichen Verwaltung im Lande zu wahren“, ist – nicht anders, als der Landesbeauftragte für die hessische Polizei – Hilfsorgan des Parlaments bei der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive. Dies sollte in gleicher Deutlichkeit wie in § 15 des GE formuliert und entweder der Aufgabenbeschreibung des Bürgerbeauftragten in § 1 des GE oder aber den Vorgaben für die Erledigung der Aufgaben in § 5 des GE vorangestellt werden.

Die im Entwurf für ein „Gesetz zur Einführung des oder der Bürgerbeauftragten des Landes Berlin und des oder der Beauftragten für die Polizei Berlin“ (Drucksache 18/2426) vorgeschlagene Formulierung in § 1 Abs. 1 des Gesetzes („Der oder die Bürger- und Polizeibeauftragte hat als Bürgerbeauftragter oder Bürgerbeauftragte die Aufgabe, im Rahmen des parlamentarischen Kontrollrechtes des Abgeordnetenhauses die Stellung des Bürgers oder der Bürgerin im Verkehr mit den Behörden zu stärken. Er oder sie unterstützt dabei die Arbeit des Petitionsausschusses des Abgeordnetenhauses.“) erscheint insoweit gelungen.

- Wie bereits oben ausgeführt, kann die Abgrenzung der Zuständigkeiten von Bürgerbeauftragtem und Petitionsausschuss durch die Aufspaltung des Bearbeitungsgegenstandes in Bürger-

anliegen einerseits und Petitionen andererseits nicht befürwortet werden, weil rein tatsächlich kein inhaltlicher Unterschied besteht, die praktische Handhabung extrem schwierig und die Unterschiedlichkeit Bürgern auch nicht plausibel und glaubwürdig zu vermitteln ist.

- Der Regelungsgehalt des Abs. 4 Satz 2 („Der Petitionsausschuss kann ihr oder ihm Prüfaufträge erteilen.“), die dem Petitionsausschuss gegenüber dem Bürgerbeauftragten eine bestimmte Befugnis gibt, gehört regelungstechnisch nicht in ein die Rechtsverhältnisse des Bürgerbeauftragten regelndes Gesetz, sondern – in Ermangelung eines in Hessen fehlenden Petitionsgesetzes – in den 4. Titel des 2. Abschnitts der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags, der die Arbeit des Petitionsausschusses regelt.

Vielmehr wäre im Bürgerbeauftragtengesetz festzuschreiben, dass sich die Aufgabenwahrnehmung des Bürgerbeauftragten auch auf derlei Prüfaufträge des Petitionsausschusses erstreckt. Dies könnte als Abs. 2 Nr. 4 geschehen oder im Rahmen des Abs. 4.

b) § 2 Eingaberecht

Hier könnte eine klarstellende Ergänzung des Inhaltes „einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen“ aufgenommen werden.

c) § 3 Abs. 1 Nr. 3 Grenzen des Befassungsrechts – staatsanwaltschaftliches Erm.-Verfahren

Die Durchführung eines staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens dient der Feststellung, ob gegen den Beschuldigten ein zur Eröffnung des Hauptverfahrens hinreichender Tatverdacht, also ein Verdacht, der eine spätere Verurteilung wahrscheinlich macht, und mithin genügender Anlass zur Erhebung der öffentlichen Klage bei dem zuständigen Gericht besteht. Im Rahmen dessen hat die Staatsanwaltschaft den Sachverhalt zu erforschen und hierbei die Objektivität zu wahren, d.h. sowohl belastendes als auch entlastendes Material zu sammeln (vgl. § 160 Abs. 2 StPO). Denn nur dies entspricht ihrer Stellung als ein zu Gerechtigkeit und Objektivität verpflichtetes Rechtspflege- und Justizorgan und gehört zum fairen Verfahren. Die dem Bürgerbeauftragten auferlegte Einschränkung beruht vor diesem Hintergrund und der sich daraus ableitenden ratio legis darauf, dass das Verfahren ungestört und frei von äußeren Einflüssen soll durchgeführt werden können.¹⁶

Zu differenzieren ist indes zwischen dem Gegenstand des Ermittlungsverfahrens und anderen die Durchführung dieses Verfahrens begleitenden Aspekten. Dabei ist von Belang, dass die Staatsanwaltschaft zur Exekutive gehört, weisungsgebunden ist (vgl. §§ 146, 147 StPO) und

¹⁶ Heinz Monz, Der Bürgerbeauftragte – Kommentar zum Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten Rheinland-Pfalz, S. 36, für die entsprechende Bestimmung LGBB a.F.

gemeinsam mit dem zuständigen Justizminister im Bereich der Strafrechtspflege das Grundprinzip der parlamentarischen Verantwortlichkeit realisiert.¹⁷ Die hierauf basierende Dienstaufsicht über die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft umfasst außer der Beaufsichtigung der formellen und sachlichen Erledigung der Dienstgeschäfte auch die Befugnis, zu rügen und zu mahnen, wobei das Leitungsrecht die Befugnis zu entsprechenden Anweisungen beinhaltet.¹⁸ Hieraus folgt im Ergebnis, dass zwar nicht das Objekt des staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens selbst, also das zur Überprüfung stehende, ggf. strafrechtlich relevante Verhalten, wohl aber das Vorgehen der Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren Gegenstand eines Bürgeranliegens und der sachlichen Prüfung durch den Bürgerbeauftragten sein kann.¹⁹

So gesehen ist die im GE vorgeschlagene Fassung entbehrlich, als Klarstellung aber auch un-
schädlich.

Will man das Verhältnis zwischen Bürgerbeauftragtem und Petitionsausschuss allerdings so gestalten, wie im GE vorgeschlagen (und eben nicht so, wie in Rheinland-Pfalz mit der Bürgerbeauftragten als Erstbearbeiterin aller an den Landtag gerichteten Eingaben), läge es aus den o.g. Erwägungen ohnehin näher, den Bereich staatsanwaltschaftlicher Ermittlungsverfahren ganz aus dem Arbeitsfeld des Bürgerbeauftragten herauszulösen und der Prüfung durch den Petitionsausschuss vorzubehalten.

d) § 5 Erledigung der Aufgaben

- Der vom Parlament gewählte Bürgerbeauftragte, dem die Aufgabe übertragen wird, „die Rechte der Bürgerinnen und Bürger gegenüber den Trägern der öffentlichen Verwaltung im Lande zu wahren“, ist – nicht anders, als der Landesbeauftragte für die hessische Polizei – Hilfsorgan des Parlaments bei der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive. Dies sollte in gleicher Deutlichkeit wie in § 15 des GE formuliert und entweder der Aufgabenbeschreibung des Bürgerbeauftragten in § 1 des GE oder aber den Vorgaben für die Erledigung der Aufgaben in § 5 des GE vorangestellt werden (siehe schon oben bei § 1 GE).

- § 5 Abs. 1 Sätze 1 und 2 mit ihren Zielvorgaben für die Arbeit des Bürgerbeauftragten bringen die Vermittlerrolle, die die Ombudsperson ausfüllen soll, auf den Punkt und beschreiben das Herzstück der zu leistenden Arbeit: Die Schaffung des Amtes eines Bürgerbeauftragten bringt das Bestreben zum Ausdruck, einen zügig und einzelfallorientiert arbeitenden Vermittler im Konflikt zu etablieren. Deshalb soll die Arbeit des Bürgerbeauftragten auch dort ansetzen, wo der Konflikt verortet ist - bei der Behörde oder sonstigen Stelle vor Ort. Damit verbunden ist eine Wegverkürzung. Sie dient der inhaltlichen Effektivierung des Vermittlungsprozesses, der Verkürzung der Bearbeitungszeit für die Eingabe und damit der Wahrnehmung auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger, ihnen werde unbürokratisch und schnell geholfen. Diese Vorgehensweise trägt aber vor allem auch dem Umstand Rechnung, dass die betroffene Behörde oder

¹⁷ Bertram Schmitt, in: Meyer-Goßner/Schmitt, Strafprozessordnung, vor § 141 GVG, RN 5

¹⁸ Bertram Schmitt, a.a.O., § 147 GVG, RN 1, unter Verweis auf § 146 GVG

¹⁹ Anne Debus, Thüringer Gesetz über den Bürgerbeauftragten, Kommentar, S. 78/79, zur gleichlautenden Bestimmung im ThürBüG a.F.

sonstige Stelle besser als die ihr hierarchisch übergeordneten Stellen die Verhältnisse vor Ort und die zu berücksichtigenden Einzelfallumstände kennt. Noch etwas tritt hinzu: Die alternative Konfliktbearbeitungsmethode der Mediation, zu der bei der Arbeit des Bürgerbeauftragten deutliche Bezüge bestehen, beruht gerade auf der Erkenntnis, dass Konfliktbeteiligte viel eher bereit sind, eine Lösung zu akzeptieren und konsequent umzusetzen, wenn sie an deren Erarbeitung und Gestaltung selbst aktiv mitgewirkt haben, statt eine bestimmte Lösung/Vorgehensweise von außen oktroyiert zu bekommen. Die niedrigschwellige Einbindung der am Konflikt beteiligten Stelle in den Vermittlungs- und Lösungsfindungsprozess ist deshalb viel eher geeignet, deren Bereitschaft zur Umsetzung einer angemessenen, bürgerfreundlichen Lösung der Angelegenheit zu erhöhen, als die Einbeziehung der nächsthöheren bzw. zuständigen obersten Landesbehörde. Denn diese wird tendenziell eher bemüht sein, eine einmal getroffene Entscheidung ihres Verwaltungszweiges „zu halten“, statt eine Revision der einmal getroffenen Entscheidung oder Bewertung der Sachlage mitzutragen.

- Die im GE vorgeschlagene Fassung der Absätze 1, 2, 4 und 5 entspricht derjenigen des Landesgesetzes über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz und den Beauftragten für die Landespolizei. Die im hiesigen GE vorgeschlagene Regelung, wonach der Bürgerbeauftragte den Petitionsausschuss über die einvernehmlich erledigten Angelegenheiten unterrichtet, macht bei dem in Rheinland-Pfalz umgesetzten Modell der Zuordnung von Bürgerbeauftragtem und Petitionsausschuss (Bürgerbeauftragter ist Erstbearbeiter aller an den Landtag gerichteten Eingaben) sehr viel Sinn und ist rechtlich konsequent – vgl. dazu auch die Ausführungen oben zu Ziff. 2. a.E. -, nicht aber bei der im hiesigen GE vorgesehenen Variante, obgleich die Wendung letztlich unschädlich ist. Angesichts des im vorliegenden GE vorgesehenen Modells wäre es im Gegenteil vielmehr angebracht zu regeln, dass der Bürgerbeauftragte den Petitionsausschuss über die nicht einvernehmlich erledigten Angelegenheiten unterrichtet.
- Die Bestimmung des § 5 Abs. 2 sollte nicht ‚nur‘ als „Soll-Vorschrift“ ausgestaltet sein, sondern als verbindliche Verpflichtung („... berichtet dem Bürgerbeauftragten ...“).

e) § 6 Amtshilfe

Die Statuierung einer Amtshilfeverpflichtung, wie sie der GE vorsieht, ist zu begrüßen.

f) § 9 Wahl und Amtszeit

§ 9 Abs. 3 Satz 1 enthält keine Beschränkung der Häufigkeit der Wiederwahlmöglichkeit. Diese grundlegende Offenheit für die jeweilige freie Entscheidung des Landtags, den/die Amtsinhaber/in wiederzuwählen oder aber eine neue Bürgerbeauftragte bzw. einen neuen Bürgerbeauftragten zu wählen, kann sinnvoll sein. Mit Blick auf die identische Dauer von Amtszeit der/des Bürgerbeauftragten und Legislatur des Hessischen Landtags und mit Blick auf die Regelungen in den anderen Bundesländern, kann eine längere Amtszeit in Verbindung mit einer

Einschränkung der Wiederwahl (z.B. in Form der Wendung „Die einmalige Wiederwahl ist zulässig.“) erwogen werden.

g) § 12 Dienstsitz

§ 12 Abs. 2 Satz 2: Die Formulierung entspricht derjenigen des Landesgesetzes über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz und den Beauftragten für die Landespolizei, ist so aber – anders als in Rheinland-Pfalz - wegen der Bezugnahme auf das Begriffspaar *Personal- und Sachausstattung* sprachlich unzutreffend. Richtig müsste es heißen „Das Personal untersteht ...“.

In § 12 Abs. 2 Satz 3 muss es statt „erlassen“ „entlassen“ heißen.

h) § 14 Bezüge

Die vorgeschlagene Fassung des § 14 entspricht – bis auf die Besoldungsgruppe – inhaltlich der Fassung des § 14 Abs. 1 des Landesgesetzes über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz und den Beauftragten für die Landespolizei. Die dortigen Absätze 2 und 3 wurden im hiesigen Gesetzentwurf jedoch nicht mit übernommen. Dies vor allem mit der Folge, dass es hier an den rechtlichen Grundlagen für die Versorgung eines/einer Bürgerbeauftragten nach Beendigung des Amtsverhältnisses fehlt.

Sofern es sich dabei nicht um ein Versehen handelt, würde diese Auslassung die Grundmenge der realistisch in Betracht kommenden Kandidaten / Kandidatinnen für das Amt wohl von vorneherein erheblich einschränken, weshalb hier noch entsprechende Ergänzungen eingepflegt werden sollten.

i) §§ 15, 16 Aufgabe des Landesbeauftragten für die hessische Polizei / Beschwerden gegen polizeiliche Maßnahmen

Zum Teil 2 des Gesetzentwurfes (§§ 15 ff.), der die Regelungen zum Landesbeauftragten für die hessische Polizei enthält, erfolgt in Anbetracht der im Kreis der Anzuhörenden insoweit vertretenen qualifizierteren Expertise keine Stellungnahme – mit einer Ausnahme:

Wie in den anderen Bundesländern, die über einen Polizeibeauftragten verfügen, bezieht sich die Tätigkeit des Beauftragten auch hier sowohl auf Eingaben von Polizeibediensteten als auch auf Beschwerden Externer gegen polizeiliche Maßnahmen (§ 15 Abs. 3, § 16 Abs. 1). Die dort genannten Voraussetzungen „*rechtswidrige* Durchführung einer polizeilichen Maßnahme“ bzw. „in ihren Rechten verletzt/in ihren *Grundrechten eingeschränkt*“ errichten jedoch eine m.E. viel zu hohe Hürde für das Tätigwerden des Polizeibeauftragten bzw. erfassen den Fall, der weitaus häufiger sein und sich gerade für ein Tätigwerden des Polizeibeauftragten eignen würde, nämlich schlichtes Fehlverhalten, gerade nicht.

Die rechtlichen Grundlagen für die Tätigkeit der Polizeibeauftragten in den Ländern Schleswig-Holstein (§ 13), Rheinland-Pfalz (§ 19) und Baden-Württemberg (§ 17) erfassen diesen häufigen Fall hingegen, indem sie auch Beschwerden in den Blick nehmen, die ein persönliches Fehlverhalten einzelner Polizeibeamtinnen, -beamter oder Tarifbeschäftigter der Polizei betreffen.

Es wird daher vorgeschlagen, eine inhaltsgleiche Regelung zu schaffen bzw. auch Fehlverhalten unterhalb der Schwelle der „rechtswidrigen polizeilichen Maßnahme“ einem Tätigwerden des Beauftragten zugänglich zu machen.