



DER BÜRGERBEAUFTRAGTE DES FREISTAATS THÜRINGEN

Stellungnahme

zur Drucksache 20/3524: **Dringlicher Gesetzentwurf Fraktion der CDU, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Gesetz über die unabhängige Bürger- und Polizeibeauftragte oder den unabhängigen Bürger- und Polizeibeauftragten des Landes Hessen“**

1. Bezüglich meiner grundsätzlichen Ausführungen zur Einführung einer/eines Bürger- und Polizeibeauftragten in Hessen verweise ich auf meine Stellungnahme zum Gesetzentwurf in Drucksache 20/2083.
2. Zur Abgrenzung der Zuständigkeiten von Bürgerbeauftragtem und Petitionsausschuss des Landtags darf ich ebenfalls auf meine Stellungnahme zum Gesetzentwurf in Drucksache 20/2083 verweisen.
3. In Gliederungspunkt B. des Gesetzentwurfes wird ausdrücklich darauf Bezug genommen, die Regierungskoalition von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN habe in ihrem Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode Einvernehmen erzielt, dass für alle Einwohnerinnen und Einwohner Hessens eine unabhängige Ombudsstelle für „Bürgeranliegen und Beschwerden“ eingerichtet werden solle. Diese sollte, so heißt es weiter, Beschwerden gegen die Landesverwaltung nachgehen. Auch im Allgemeinen Teil der Begründung zum Gesetzentwurf wird ausgeführt, mit dem Gesetz werde in Hessen eine Bürgerbeauftragte oder ein Bürgerbeauftragter eingeführt, der sich „...mit Beschwerden“ befasst. Diese Ausführungen in der Begründung des Gesetzentwurfes beziehen sich dezidiert nur auf den Bürger-, nicht auch auf den Polizeibeauftragten (der sich in der Tat mit Beschwerden gem. § 17 befasst).

Dem o.g. Vorhaben zur Ausgestaltung der Institution eines Bürgerbeauftragten wird der nunmehr vorgelegte Gesetzentwurf in keiner Weise gerecht, da er die Termini „Beschwerde“, „Petition“ und „Bürgeranliegen“ sachlich unzutreffend vermengt, vor allem aber just jene „Beschwerden“ (die sowohl im juristischen Sprachgebrauch als auch nach Artikel 16 der Hessischen Verfassung „Petitionen“ sind) der Bearbeitung durch den Bürgerbeauftragten entzieht (vgl. § 1 Abs. 3 Nr. 1 GE und § 1 Abs. 4 GE). Von diesem inneren Widerspruch ist der gesamte Gesetzentwurf geprägt, was dem Anliegen, eine starke, handlungsfähige und effizient arbeitende Ombudsstelle mittels eines/einer Bürgerbeauftragten zu etablieren, abträglich ist.

Es kann an dieser Stelle nur eindringlich dafür geworben werden,

- auf die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Bürgerbeauftragtem und Petitionsausschuss mittels der „künstlichen“ begrifflichen Aufspaltung des Arbeitsgegenstandes in „Bürgeranliegen“ einerseits und „Petitionen“ andererseits zu verzichten und
- beide Institutionen so zueinander in Beziehung zu setzen, wie es in Mecklenburg-Vorpommern (beide Stellen bearbeiten Petitionen) respektive Rheinland-Pfalz (Bürgerbeauftragte ist Erstbearbeiterin aller an den Landtag gerichteten Eingaben) geschehen ist.

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

4. Einzelheiten des GE

a) § 1 Aufgaben, Verhältnis zum Petitionsausschuss

- Die Unabhängigkeit der/des Bürger- und Polizeibeauftragten findet sich lediglich im Gesetzestitel, ist jedoch nicht ausdrücklich normiert. Es wird daher vorgeschlagen, der Unabhängigkeit in einer Norm des Gesetzes Ausdruck zu geben, mindestens hinsichtlich des Polizeibeauftragten. In Betracht käme etwa die entsprechende Formulierung des rheinland-pfälzischen Gesetzes *„Der Beauftragte für die Landespolizei nimmt seine Aufgabe als Hilfsorgan des Landtags bei der Ausübung parlamentarischer Kontrolle wahr. In der Ausübung dieses Amtes ist er unabhängig, weisungsfrei und nur dem Gesetz unterworfen.“*
- Die Nummerierung der Absätze in § 1 ist unzutreffend.
- Wie in der Stellungnahme zur Drucksache 20/2083 ausgeführt, kann die Abgrenzung der Zuständigkeiten von Bürgerbeauftragtem und Petitionsausschuss durch die künstliche begriffliche Aufspaltung des Bearbeitungsgegenstandes in Bürgeranliegen 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. Die Etablierung des Begriffes „Bürgeranliegen“ neben dem der „Petition“ ist ein terminologisches Kunstgebilde ohne substanziellen Unterschied.
- Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf kommt dem Bürgerbeauftragten – anders als es der GE in Drucksache 20/2083 vorsieht – kein Selbstaufgriffsrecht zu. Wenn die in Gliederungspunkt A. und B. des GE sowie in seiner Begründung angeführten Argumente zur Einführung der Institution Geltung beanspruchen sollen, ist die Normierung eines Selbstaufgriffsrechts jedoch unabdingbar.
- § 1 Abs. 4: Ruhen des Eingaberechtes während eines Petitionsverfahrens in der derselben Angelegenheit: Diese Wendung findet sich so auch in § 2 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten des Landes Baden-Württemberg. Ein Recht „ruhend“ zu stellen, erscheint aber als eigentümliche und rechtlich auch nicht unproblematische Konstruktion. Unproblematischer und rechtlich naheliegender wäre die Aufnahme der Konstellation in den Kanon der Prüfungs- bzw. Befassungshindernisse in § 3 Abs. 1.

b) § 2 Eingaberecht

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

c) § 3 Abs. 1 Grenzen des Prüfungsrechts

- § 3 Abs. 1 Nr. 4: Staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren

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.¹

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 gemeinsam mit dem zuständigen Justizminister im Bereich der Strafrechtspflege das Grundprinzip der parlamentarischen Verantwortlichkeit realisiert.² 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.³ 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 – ggf. verzögerte - Vorgehen der Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren Gegenstand eines Bürgeranliegens und der sachlichen Prüfung durch den Bürgerbeauftragten sein kann.

So gesehen ist die im GE vorgeschlagene Fassung entbehrlich, als Klarstellung aber auch unschädlich.

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.

- § 3 Abs. 1 Nr. 6: Entscheidung in kommunaler Selbstverwaltung

Von dieser Regelung sollte abgesehen werden:

Gemäß § 1 des Hess. Offensivgesetzes nehmen die kommunalen Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach § 6 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch die dort genannten Aufgaben in den Fällen des § 22 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch als Selbstverwaltungsangelegenheit und im Übrigen als Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung nach § 4 Abs. 1 Satz 1 der Hessischen Gemeindeordnung und § 4 Abs. 1 Satz 1 der Hessischen Landkreisordnung wahr.

¹ Heinz Monz, Der Bürgerbeauftragte – Kommentar zum Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten Rheinland-Pfalz, S. 36, für die entsprechende Bestimmung LGBB a.F.

² Schmitt, in: Meyer-Goßner/Schmitt, Strafprozessordnung, vor § 141 GVG, RN 5

³ Schmitt, a.a.O., § 147 GVG, RN 1, unter Verweis auf § 146 GVG

Nach der hier im GE vorgeschlagenen Regelung wären somit alle an den Bürgerbeauftragten herangetragenen Anliegen, die die Bedarfe für Unterkunft und Heizung (§ 22 SGB II) betreffen, vom Prüfungsrecht ausgenommen. Dies ist in keiner Weise sinnvoll, da gerade in diesem Bereich – das lehren die Erfahrungen der praktischen Arbeit – der Beratungs- und Unterstützungsbedarf der Bürgerinnen und Bürger besonders hoch und die Angelegenheiten, die einer einvernehmlichen Klärung durch Vermittlung offen stehen oder in denen durch Erläuterung zum besseren Verständnis beigetragen werden kann, besonders zahlreich sind.

Auch jenseits dieses speziellen Bereiches ist ein Tätigwerden des Bürgerbeauftragten in Angelegenheiten der kommunalen Selbstverwaltung mitunter höchst sinnvoll und erfolgt in der Praxis so, dass die kommunale Selbstverwaltung vollumfänglich gewahrt bzw. nicht nachteilig berührt, dem Bürger in seinem Anliegen aber trotzdem weitergeholfen wird (z.B.: Durchführung eines Ortstermins, um zu eruieren, ob für ein Grundstück ggf. Baurecht geschaffen werden könnte mittels einer im Rahmen der Planungshoheit der Gemeinde zu treffenden planerischen Entscheidung).

- § 3 Abs. 3: Weitergabe anonymer Beschwerden und Eingaben

Hier besteht zwischen dem Regelungsgehalt der vorgeschlagenen Fassung der Norm und der im GE gegebenen Begründung ein Widerspruch: Während der Normtext eine Verpflichtung zur Weiterleitung anonymer Beschwerden und Eingaben statuiert, heißt es in der Begründung zur Norm, dass der Bürgerbeauftragte eine solche Eingabe oder Beschwerde weiterleiten „kann“.

Eine Verpflichtung zur Weiterleitung anonymer Eingaben und Beschwerden ist abzulehnen; will man eine solche Möglichkeit, die gut bedacht sein sollte, überhaupt schaffen, sollte sie dem pflichtgemäßen Ermessen des Bürgerbeauftragten anheimgestellt werden, so dass der Normtext entsprechend zu ändern wäre oder die Konstellation in den Katalog der in § 3 Abs. 2 genannten Varianten eingefügt werden sollte.

- § 3 Abs. 4

Auch hier besteht zwischen dem Regelungsgehalt der vorgeschlagenen Fassung der Norm und der im GE gegebenen Begründung für die Norm ein Widerspruch: Während der Normtext eine Verpflichtung zur Mitteilung statuiert, heißt es in der Begründung zur Norm, dass der Bürgerbeauftragte dem Bürger das Absehen von der sachlichen Prüfung unter Angabe der Gründe mitteilen „soll“.

d) § 5 Erledigung der Aufgaben

§ 5 Abs. 1 Sätze 1 und 2 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 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.

- Auch hier korrespondieren Normtext und Begründung nicht miteinander: Nach dem Normtext ist der Bürgerbeauftragte verpflichtet, Ersuchen nach § 4 und etwaige Empfehlungen dem fachlich zuständigen Ministerium zuzuleiten – in der Begründung „soll“ der Bürgerbeauftragte dergestalt handeln.
- Die Bestimmung des § 5 Abs. 2 sollte nicht ‚nur‘ als „Soll-Vorschrift“ ausgestaltet sein, sondern als verbindliche Verpflichtung („... berichtet dem Bürgerbeauftragten ...“) und im Übrigen eine zeitliche Vorgabe enthalten („innerhalb angemessener Frist“ oder „unverzüglich“).
- Die hier – anders als im GE in Drucksache 20/2083 – in § 5 Abs. 4 enthaltene Einschränkung der Kommunikationsmodi auf eine schriftliche oder elektronische Mitteilung ist nicht sinnvoll, weil sich bestimmte Inhalte im unmittelbaren oder telefonischen Dialog mit dem Bürger häufig sehr viel besser und vor allem situationsangemessener transportieren lassen und bei der rein schriftlichen Kommunikation zudem die Möglichkeit fehlt, sich sogleich des Verständnisses auf der Gegenseite versichern und etwaige Missverständnisse ausräumen zu können.

Auch hier findet sich wieder ein Auseinanderfallen von Regelungsgehalt („teilt mit“) und Begründung („mitteilen soll“).

e) § 6 Amtshilfe

Die Norm sollte nicht nur als Soll-Vorschrift ausgestaltet sein, sondern die Adressaten der Amtshilfe – wie im GE in Drucksache 20/2083 vorgesehen – auf deren Leistung verpflichten.

f) § 9 Wahl und Amtszeit

§ 9 Abs. 3 Satz 2 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.

g) § 11 Abberufung und Entlassung

Hier irritiert die Begründung im GE: nicht die Landesregierung muss auf mögliche Einwendungen oder den Vertrauensverlust der Öffentlichkeit reagieren können, sondern der Landtag, der den Bürgerbeauftragten als Hilfsorgan bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive wählt.

h) § 12 Dienstsitz

Der Regelungsgehalt des § 12 Abs. 3 (Bürgersprechstunden im gesamten Land) würde von der Regelungssystematik her besser in § 4 oder § 5 integriert.

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.

Dass der hiesige GE – im Gegensatz zu jenem in Drucksache 20/2083 – in § 17 auch „persönliches Fehlverhalten“ erfasst, wird jedoch in Anbetracht der Ausführungen zum GE in Drucksache 20/2083 am Ende ausdrücklich begrüßt.