

Vom Bitt- und Beschwerderecht zum Konfliktmanagement im Staat-Bürger-Verhältnis. 6. Staatswissenschaftliches Forum zu den Potentialen eines neuen Petitionsrechts in Erfurt am 18. April 2007*

Am 18. April 2007 fand in Zusammenarbeit des Staatswissenschaftlichen Forums e.V. Erfurt mit dem Katholischen Forum eine internationale Konferenz zu den Potentialen eines neuen Petitionsrechts statt.

Ziel der Tagung war – wie *Hermann Josef Blanke*, Lehrstuhl für öffentliches Recht, Völkerrecht und Europäische Integration an der Universität Erfurt, in seiner Einleitungsrede hervorhob – eine vergleichende Betrachtung der Grundlagen, der Wirksamkeit und der Funktionsbedingungen erfolgreicher Petitionsbearbeitung durch parlamentarische Petitionsausschüsse einerseits und Bürgerbeauftragte oder Ombudsleute andererseits. Während sich der Bund mit der verfassungsrechtlichen Verankerung des Petitionsausschusses im Grundgesetz (Art. 45 c GG) für die parlamentarische Bearbeitung und gegen einen speziellen Beauftragten entschieden habe, hätten zwischenzeitlich mehrere Bundesländer (Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen) einen besonderen Bürgerbeauftragten zusätzlich zum Petitionsausschuss installiert. Dabei seien der Aufgabenzuschluss der Bürgerbeauftragten und ihr Verhältnis zum Petitionsausschuss jeweils unterschiedlich. Gleichwohl unterliege die Einrichtung eines Bürgerbeauftragten – wie der Schirmherr, Landtagspräsident a.D. *Frank-Michael Pietzsch*, betont habe – generell einem besonderen Rechtfertigungsbedürfnis gegenüber den Parlamenten und den gewählten Volksvertretern. Angesichts der angespannten öffentlichen Haushaltsslage und des in Deutschland gut ausgebauten Rechtsschutzsystems durch Gerichte werde darüber hinaus die Frage aufgeworfen, inwieweit diese Einrichtung als zusätzliche Rechtsschutzmöglichkeit bedeutsam und gegebenenfalls unter Einbeziehung der Methode der Mediation fortzuentwickeln sei.

Kersten Naumann (MdB), Vorsitzende des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages, ging auf Ziele und Praxis von Petitionen am Beispiel des Bundestages ein und stellte Neuerungen des Petitionsverfahrens vor. Petitionen zielen aus ihrer Sicht zunächst auf die Korrektur von Verwaltungentscheidungen; sofern diese nicht möglich oder im Einzelfall nicht hinreichend seien, ginge es um eine Veränderung der Rechtsetzung. Hilfsweise komme eine Befriedigung durch die Petitionsbearbeitung als Ziel in Betracht. Insgesamt erreichten den Petitionsausschuss des Bundestages jährlich circa 20.000 Petitionen, die von circa 70 Mitarbeitern der Verwaltung für die Abgeordneten bearbeitet würden. Die besonderen Vorteile der Beschäftigung mit Petitionen durch parlamentarische Ausschüsse sah *Naumann* in der durch die Größe des Gremiums und seine politisch heterogene Zusammensetzung bedingten Objektivität. Dafür spräche auch, dass 90 Prozent der Entscheidungen einstimmig ergingen. Aufgrund der unmittelbaren Anbindung des Petitionsausschusses an den Gesetzgeber sei eine Einwirkung auf parlamentarische Beratungsgänge unmittelbar ermöglicht. Der Ausschuss sei gewissermaßen das Controllingorgan des Parlaments und leiste einen wesentlichen Beitrag für wirksame Gesetzesfolgenabschätzung. Zudem vermittelten Petitionen dem Bürger wertvolle Teilhaberechte und stärkten sein bürger-schaftliches Selbstverständnis. Zum Rechtsschutz seien sie insoweit wirksam abgegrenzt, als auch fremdnützige Petitionen möglich seien. Für Neuerungen des Petitionsverfahrens wies

* Der Autor ist Referatsleiter in der Abteilung Parlamentsdienst und Wissenschaftlicher Dienst des Thüringer Landtags. Der Bericht gibt seine persönliche Sicht wieder.

Naumann auf die Möglichkeiten der Petitionseinreichung per Internet und des Modellprojekts der öffentlichen Petition hin. Mit letzterer würde ein öffentliches Forum für Beratung und Unterstützung konkreter Anliegen geschaffen. Der Bundestag habe bei diesem System auf Erfahrungen des Schottischen Parlaments aufgebaut. Im Verhältnis zum Bürgerbeauftragten sprach sich *Naumann* grundsätzlich dafür aus, Zuständigkeiten klar abzugrenzen und Doppelarbeit zu vermeiden.

Hauptverwaltungsgericht *Gerhard Grill* vom Büro des Europäischen Bürgerbeauftragten in Straßburg stellte exemplarisch aus der Sicht seiner Behörde die Handlungsmöglichkeiten und Voraussetzungen eines Bürgerbeauftragten dar. Der Europäische Bürgerbeauftragte sei zuständig, wenn die Verwaltung der Europäischen Union bindende Vorschriften oder Grundsätze missachte. Dabei werde der Bürgerbeauftragte auf Anfrage eines EU-Bürgers teilweise aber auch von Amts wegen tätig. Gegenstand seiner Befassung sind häufig Nichterteilung von Auskünften, Verzögerungen in Verwaltungsverfahren und Grundrechtsbeeinträchtigungen. Zwar sind die Befugnisse des Bürgerbeauftragten auf Vorschläge und Empfehlungen beschränkt, er hat allerdings auch das Recht, Auskünfte einzuholen, Akten einzusehen, Zeugen zu vernehmen und weit reichende Untersuchungen anzustellen. Im Regelfall ließen sich aber schon durch die Kontaktaufnahme bei den zuständigen Behörden Verhaltensänderungen erreichen oder die entsprechenden Auskünfte für den Bürger erzielen. In bisher 15 besonderen Fällen habe der Bürgerbeauftragte von der Befugnis zu Sonderberichten an das Europäische Parlament (EP) Gebrauch gemacht. Die Bedeutung des Bürgerbeauftragten werde – so *Grill* – schon aus der Zahl der pro Jahr eingehenden circa 4.000 Beschwerden deutlich, wenn auch rund zwei Drittel nicht in die Zuständigkeit des Europäischen Bürgerbeauftragten fielen, da sie sich gegen Entscheidungen nationaler Verwaltungen richteten. Die Beschwerden würden von den circa 80 Mitarbeitern der Behörde in der Regel kurzfristig mit dem Ziel bearbeitet, innerhalb eines Monats zumindest eine erste Auskunft zu erteilen beziehungsweise eine zuständige Stelle zu benennen. Die besondere Stärke des Bürgerbeauftragten sah *Grill* in seiner primärrechtlichen Verankerung und dem offenen Wahlvorgang für diese Position begründet. Das Verhältnis zum EP beschrieb er als kooperativ und von einem bewährten System der Zusammenarbeit geprägt.

Karsten Michael Ortloff, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht i.D. und Gerichtsmediator in Berlin, erläuterte das Konzept der Mediation und dessen mögliche Einbindung in die Petitionsbearbeitung durch Petitionsausschüsse und Ombudsleute. Ziel der Mediation sei die beiderseits interessengerechte Lösung eines Streits oder Konflikts durch die Parteien selbst. Dabei unterstützt der Mediator hinsichtlich des Verhandlungsverfahrens, enthalte sich aber eines eigenen Sachvorschlags. Insoweit sei die Mediation zur Rechtsprechung abgegrenzt, könne aber gleichwohl im Rahmen der Erledigung gerichtlicher Streitverfahren in vielen Fällen Anwendung finden. Durch ihren nicht normativ begrenzten Lösungsansatz vergrößere eine Mediation den Raum für mögliche Einigungen und senke zugleich durch die Inpflichtnahme der Parteien die Kosten der Streitbeilegung und der Durchsetzung der gefundenen Entscheidung gleichermaßen. Aufgrund dieses Mehrwerts gegenüber klassischen Streitbeilegungsverfahren eigne sie sich grundsätzlich sehr gut für die Petitionsbearbeitung durch Ausschüsse und auch Bürgerbeauftragte; diese seien nicht selbst sachentscheidend tätig. Dabei kämen neben externen Mediatoren vor allem auch Mitglieder oder Mitarbeiter dieser Einrichtungen bei entsprechender fachlicher Ausrichtung schon aufgrund ihrer Unabhängigkeit im Verhältnis zu den Parteien grundsätzlich als Mediatoren in Betracht. Mit der Einführung dieses Konzepts könnte der Ansatz zur bürgerfreundlichen

und kostengünstigen Erledigung von Streitigkeiten im Rahmen des Petitionsverfahrens erheblich verstärkt, die Befriedungsfunktion des Petitionsverfahrens verbessert und der Bereich der Abhilfemöglichkeiten erweitert werden.

Felix Dünser, Landesvolksanwalt von Vorarlberg und Vorstand des Europäischen Ombudsmann-Instituts, beschäftigte sich mit Voraussetzungen und Möglichkeiten zur optimalen Wahrnehmung von Anliegen durch Bürgerbeauftragte. Als Ausgangspunkt diente die österreichische Rechtslage, nach der das Petitionsrecht keine besondere Anerkennung erfährt. Petitionen werden dort bei Bedarf in den Fachausschüssen der jeweiligen Parlamente beraten. Demgegenüber gibt es seit 1977 auf österreichischer Bundesebene die Volksanwaltschaft als vom Parlament bestelltes, aber unabhängiges Kollegialorgan. Diesem obliegt die wirksame Kontrolle der öffentlichen Verwaltung im Falle behaupteter oder vermuteter Missstände. Sie ist auch für eine Mehrzahl der österreichischen Bundesländer zuständig; die Länder Vorarlberg und Tirol haben für ihren Bereich eigene Volksanwaltschaften geschaffen. Die Wirksamkeit von Ombudsleuten zur Erfüllung dieser Aufgabe sah *Dünser* im Wesentlichen bedingt durch ihre Rechtsstellung, ihre rechtliche Ausstattung und die Persönlichkeit sowie Autorität des Amtsinhabers. Der Posten ist gekennzeichnet durch seine Verankerung im staatlichen Recht, die parlamentarische Bestellung, seine Unabhängigkeit in der Amtsführung und eine diese Unabhängigkeit sichernde organisatorische, personelle und sachliche Ausstattung. Hingegen fällt eine Verortung im Bereich der Staatsgewalten der Justiz, der Legislative oder der Exekutive nach den Ergebnissen eines europaweiten Vergleichs nicht ins Gewicht. Ombudsleute müssten zur wirksamen Bearbeitung der an sie herangetragenen Beschwerden über weitgehende Akteneinsichts-, Auskunfts- und Untersuchungsrechte verfügen sowie gegebenenfalls auch Missstände öffentlich machen können. Staatliche Zwangsbefugnisse seien nicht erforderlich. Unter dieser Voraussetzung könnten Ombudsleute auf korrektes Verwaltungshandeln hinwirken, das Vertrauen der Bürger in notwendiges und rechtmäßiges Verwaltungshandeln stärken und zum Rechtsfrieden beitragen.

Annette Guckelberger vom Lehrstuhl für öffentliches Recht der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät an der Universität des Saarlands moderierte die Abschlussdiskussion aller Teilnehmer – darunter zahlreiche Vertreter der Petitionsausschüsse deutscher Länder, von Petitionsverwaltungen des Bundes und der Länder sowie Bürgerbeauftragten. Dabei erwies sich, dass aufgrund von informellen Übereinkommen zwischen den Institutionen die befürchtete Gefahr der Doppelbearbeitung weitgehend als ausgeräumt erscheinen kann. Differenziert ist die Einbeziehung der Öffentlichkeit zu bewerten: Zum einen bedarf die grundsätzlich zu begrüßende Ermöglichung öffentlicher Petitionsverfahren noch einer verfahrensmäßigen Stabilisierung und Absicherung hin zu Elementen direkter Demokratie (Bürgerantrag, Volksbegehren). Zum anderen fand gerade der aus bayerischer Praxis berechtigte Hinweis auf die Wirksamkeit öffentlicher Petitionssitzungen aus der Sicht anderer Länder wenig Resonanz. Nahezu einhellig hoben die Teilnehmer die Chancen einer Einführung von Elementen der Mediation in die Petitionsbearbeitung hervor. Dafür müssten allerdings in der Zukunft – sofern das Petitionsrecht die Möglichkeit zur direkten Kontaktnahme mit der betroffenen Behörde vorsieht – durch geeignete Verfahrensregeln die Voraussetzungen für die Abschichtung der für die Mediation geeigneten Petitionsverfahren und für die Bestellung einzelner Mediatoren im Petitionsverfahren geschaffen werden.

Thomas Poschmann