

Der Deutsche Bundestag hat die Petition am 21.02.2019 abschließend beraten und beschlossen:

Das Petitionsverfahren abzuschließen, weil dem Anliegen nicht entsprochen werden konnte.

Begründung

Mit der Petition wird die Schaffung des Amtes eines/einer Bürgerbeauftragten für die Verwaltung und die Polizei auf Bundesebene gefordert.

Zur Begründung des Anliegens wird im Wesentlichen ausgeführt, dass auf Bundesebene das Amt eines/einer Bürgerbeauftragten für die Verwaltung und die Polizei durch gesetzliche Regelung nach dem Vorbild entsprechender Regelungen in einzelnen Bundesländern (z. B. Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Baden-Württemberg) eingerichtet werden sollte. Auch auf europäischer Ebene sowie in einigen weiteren EU-Mitgliedstaaten gebe es bereits die Einrichtung eines Ombudsmannes oder „Commissioner for administration“.

Der mit der Petition unterbreitete Vorschlag diene der Stärkung der Bürgerrechte, der Transparenz und Akzeptanz von Verwaltungs- und polizeilichem Handeln und sei Ausdruck einer bürgerfreundlichen Politik. An diese Stelle sollen sich Bürger bei Problemen mit Verwaltung und Polizei wenden können; auch für Polizeibedienstete solle sie Ansprechpartner sein. Sie solle möglichst nah am Parlament angesiedelt werden und nicht Teil der Bundesregierung sein. Für eine effektive Aufgabenerfüllung müsse das Amt mit den nötigen Befugnissen, u. a. umfassenden gesetzlichen Einsichtsrechten sowie dem erforderlichen Personal, ausgestattet werden. Das Petitionsrecht sei entsprechend anzupassen. Die Schaffung des Amtes im Bund könnte zugleich ein Vorbild sein für weitere Bundesländer.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten zu dem Vorbringen wird auf die eingereichten Unterlagen verwiesen.

Zu der auf der Internetseite des Deutschen Bundestages veröffentlichten Eingabe liegen 22 Mitzeichnungen und sechs Diskussionsbeiträge vor. Es wird um Verständnis gebeten, dass nicht auf alle der vorgetragenen Aspekte im Einzelnen eingegangen werden kann.

Der Petitionsausschuss hat der Bundesregierung Gelegenheit gegeben, ihre Ansicht zu der Eingabe darzulegen. Das Ergebnis der parlamentarischen Prüfung lässt sich unter Einbeziehung der seitens der Bundesregierung angeführten Aspekte wie folgt zusammenfassen:

Der Petitionsausschuss weist zunächst darauf hin, dass die verfassungsmäßige Ordnung des Grundgesetzes (GG) und die auf ihrer Grundlage geschaffenen Einrichtungen und Verfahren bereits einen umfassenden Schutz der Bürgerrechte gewährleisten. Einer zusätzlichen Mediations- und Kontrollinstanz bedarf es nach dem Dafürhalten des Ausschusses nicht; mit ihrer tendenziellen Allzuständigkeit und in der vorgesehenen Ausgestaltung würde sie vielmehr die bestehenden Einrichtungen und sachgerecht differenzierten Verfahren konterkarieren und diese entwerten.

Nach Artikel 20 Absatz 3 GG ist die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden. Die Verwaltung ist, wie Artikel 1 Absatz 3 GG besonders hervorhebt, an die Grundrechte gebunden. Diese Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz wird durch Artikel 19 Absatz 4 GG flankiert. Danach ist der Rechtsweg für den Fall eröffnet, dass jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird. Die Kontrolle der Verwaltung ist durch das Rechtsstaatsprinzip geboten und wird durch Artikel 19 Absatz 4 GG gewährleistet.

Weiterhin stellt der Ausschuss fest, dass die Verwaltung in vielfacher Weise überprüft wird. So erfolgt eine verwaltungsinterne Kontrolle durch die Aufsicht der Vorgesetzten und die Fachaufsichtsbehörden. Nach Artikel 17 GG hat jedermann das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und/oder an die Volksvertretung zu wenden (Petitionsrecht). Demzufolge kann sich jeder Staatsbürger mit einer Gegenvorstellung, einer Aufsichtsbeschwerde oder einer Dienstaufsichtsbeschwerde an die Behörden wenden oder von seinem Petitionsrecht gegenüber den Volksvertretungen auf der Ebene des Bundes, der Länder und der kommunalen Ebene Gebrauch machen. Demgegenüber besteht das Wesen des förmlichen Rechtsbehelfs nach Artikel 19 Absatz 4 GG darin, dass der Staatsbürger sich mit seiner Beschwerde an unabhängige Gerichte wenden kann, um zu einer gerichtlichen Überprüfung und ggf. Änderung der Entscheidung in

der Sache zu gelangen. Diese Aufgabe wird in der Bundesrepublik über ein ausgebautes und lückenloses System der Verwaltungsgerichtsbarkeit wahrgenommen. Nach Erschöpfung des Verwaltungsrechtsweges kann der Bürger das Bundesverfassungsgericht mit der Verfassungsbeschwerde anrufen, wenn er sich durch einen Akt der Verwaltung in seinen Grundrechten verletzt sieht. Nach Ausschöpfung innerstaatlicher Rechtsmittel besteht schließlich die Möglichkeit der Individualbeschwerde nach Artikel 34 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Auch Institutionen wie der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages, das parlamentarische Untersuchungsrecht, der Wehrbeauftragte, der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit und zum Teil auch die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration sowie die entsprechenden Stellen in den Ländern gewährleisten eine Kontrolle staatlichen Handelns in der Bundesrepublik Deutschland.

Ferner macht der Ausschuss darauf aufmerksam, dass die Einführung des Amtes eines Bürgerbeauftragten auf Bundesebene ein Konfliktpotential für den Grundsatz der Gewaltenteilung in vertikaler sowie horizontaler Hinsicht birgt.

Unter Berücksichtigung des Artikels 83 GG, wonach in der Regel die Bundesgesetze von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt werden, könnte ein Bürgerbeauftragter in der Mehrzahl der Fälle kaum den Sachverhalt erforschen und jedenfalls nicht Abhilfe schaffen, ohne in den Zuständigkeitsbereich der Länder und ihrer Behörden einzugreifen. Es bestünde somit auch die Gefahr zusätzlicher Konflikte. Im Hinblick auf den föderalen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland dürfte eine konfliktvermeidende Regelung kaum zu finden sein (Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform vom 9. Dezember 1976, Drucksache 7/5924, S. 64).

Mit der Einführung des Amtes eines Bürgerbeauftragten würde zudem möglicherweise eine vierte Gewalt geschaffen. Aus Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 GG folgt, dass die Staatsgewalt in Deutschland durch Legislative, Exekutive und Judikative auszuüben ist. Diese Ordnung steht unter dem Schutz der sogenannten Ewigkeitsgarantie des Artikels 79 Absatz 3 GG. Die Verfassung fordert die gegenseitige Kontrolle, Hemmung und Mäßigung der Gewalten (BVerfGE 95, 1, 15). Angesichts des unklaren Aufgabenfeldes eines Bürgerbeauftragten kann aber auch bei Zuordnung einer solchen Einrichtung etwa zur Legislative eine Störung des Gleichgewichts der Gewalten entstehen. So bleibt fraglich, wie sich Bürgerbeauftragter und Volksvertretung bzw. Petitionsausschuss zueinander verhalten. Der

Petitionsausschuss ist in Artikel 45c GG verfassungsrechtlich verankert. Aufgrund einer möglichen Veränderung der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung erscheint zweifelhaft, ob sich das Amt eines Bürgerbeauftragten überhaupt aufgrund einfachen Gesetzes einführen ließe.

Des Weiteren gibt der Ausschuss zu bedenken, dass ein umfassendes Einsichtsrecht des Bürgerbeauftragten Bedenken im Hinblick auf die Gewährleistung eines parlamentarischer Kontrolle entzogenen Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung begegnet. Das Bundesverfassungsgericht hat die Grundsätze zum Schutz eines Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung im Zusammenhang mit dem Aktenherausgabebegehren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse im Rahmen des Artikels 44 GG entwickelt. Danach setzt die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk zwingend einen Bereich voraus, der einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt. Hierzu gehört etwa die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht (BVerfGE 67, 100, 139; 110, 199, 214; 124, 78, 120).

Selbst im Falle der Ansiedlung des Amtes eines Bürgerbeauftragten bei dem Deutschen Bundestag können die Zuständigkeiten des Bürgerbeauftragten aber keinesfalls weiter reichen als diejenigen des Parlaments.

Nach umfassender Prüfung der Sach- und Rechtslage stellt der Ausschuss mithin im Ergebnis fest, dass die Einführung des Amtes eines Bürgerbeauftragten auf Bundesebene verfassungspolitisch nicht sinnvoll erscheint und zudem erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet.

Vor diesem Hintergrund vermag der Petitionsausschuss keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf zu erkennen und die mit der Petition erhobene Forderung aus den oben dargelegten Gründen nicht zu unterstützen. Der Ausschuss empfiehlt daher, das Petitionsverfahren abzuschließen, weil dem Anliegen nicht entsprochen werden konnte.

Der von der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gestellte Antrag, die Petition der Bundesregierung - dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat - zur Erwägung zu überweisen und den Fraktionen des Deutschen Bundestages zur Kenntnis zu geben, soweit ein unabhängiger Polizeibeauftragter oder eine

unabhängige Polizeibeauftragte des Bundes gefordert wird, und das Petitionsverfahren im Übrigen abzuschließen, ist mehrheitlich abgelehnt worden.