

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 389

Der Bürgerbeauftragte

Eine rechtsvergleichende Studie unter besonderer Berücksichtigung
des Ombudsmann-Modells in Rheinland-Pfalz

Von

Hagen Matthes



Duncker & Humblot · Berlin

Hagen Matthes · *Der Bürgerbeauftragte*

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 389

Der Bürgerbeauftragte

Eine rechtsvergleichende Studie unter besonderer
Berücksichtigung des Ombudsmann-Modells in Rheinland-Pfalz

Von

Dr. Hagen Matthes



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1981 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1981 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 04851 2

Nachruf

Wenige Monate nach Abschluß seiner Promotion ist Hagen Matthes unerwartet an den Folgen eines Herzleidens verstorben, nachdem er zuvor noch im April 1980 für seine Dissertation den Preis der Johannes Gutenberg-Universität für hervorragende wissenschaftliche Arbeiten erhalten hatte.

Die hohe wissenschaftliche Qualität der Veröffentlichung wie auch die Übereinstimmung des Verfassers mit den politischen Zielsetzungen und die gewonnenen Erkenntnisse über den praktischen Wert des rheinland-pfälzischen Gesetzes über den Bürgerbeauftragten verpflichten zu dankbarer Anerkennung der erbrachten Leistung. Die Voten der Gutachter heben zu Recht hervor, daß es sich um die umfassendste Bearbeitung des Themenkreises „Ombudsmann“ — und dies sowohl in historischer wie in staats- und verfassungsrechtlicher Hinsicht — handelt, die bisher im deutschen Schrifttum vorgelegt wurde.

Die rechtswissenschaftliche Interpretation des in Frage stehenden Gesetzes über den Bürgerbeauftragten führt in ihrem Ergebnis zu dem Nachweis, daß das rheinland-pfälzische Modell auf staatsrechtlich gesicherten Fundamenten ruht und ohne die Gefährdung von geschützten Verfassungspositionen des Parlaments praktiziert werden kann.

Der Abschluß der Arbeit fällt in eine Zeit, in der das Thema „Ombudsmann“ als eine der institutionalisierbaren Möglichkeiten zur Verbesserung des Verhältnisses „Bürger/Staat“ nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland, sondern bereits in der gesamten freien Welt gleichermaßen Gegenstand der politischen wie auch der wissenschaftlichen Diskussion ist.

Sein Tod hat bei allen, die Hagen Matthes kannten, tiefe Anteilnahme ausgelöst. Wir haben in ihm einen jungen Wissenschaftler verloren, dessen geistige Gediegenheit und dessen fachlicher Rang zu großen Hoffnungen berechtigten. Die Erinnerung an ihn gilt nicht nur seinem fachlichen Wirken, sondern auch seiner allzeit bewährten Menschlichkeit und nicht zuletzt seiner musischen Begabung, mit der er seine Freunde immer wieder bereicherte.

Möge diese Arbeit dazu beitragen, noch bestehende Vorurteile abzubauen und allen Verantwortlichen auf der Suche nach zeitgerechten

und praktikablen Formen der Wahrnehmung bürgerlicher Grundrechte in einem freiheitlich-demokratischen Staat hilfreiche Anregungen und Erkenntnisse zu bringen.

Dr. Joh. Bapt. Rösler
Bürgerbeauftragter des
Landes Rheinland-Pfalz

Dr. Hubert Armbruster
Professor an der Johannes
Gutenberg-Universität Mainz

Vorwort

Die vom rheinland-pfälzischen Landesgesetzgeber im Jahre 1974 neu geschaffene Institution des Bürgerbeauftragten hat allenthalben eine in ihrem Ausmaß unerwartete Resonanz gefunden. Nach sorgfältigen Vorbereitungen und nach zahlreichen, oft auch kontroversen Diskussionen im Plenum des Landtages und seiner Ausschüsse hat das Land Rheinland-Pfalz erstmals in der Bundesrepublik ein Ombudsmann-Modell verwirklicht. Die gleichlaufenden Versuche anderer Bundesländer und jene auf Bundesebene sind gescheitert und zwar an Vorbehalten, die vor allem verfassungspolitisch motiviert waren. Anfängliche Zweifel an der Zweckmäßigkeit der neuen Institution sind mehr und mehr verstummt, und dies vor allem angesichts der erfolgreichen Tätigkeit des Bürgerbeauftragten und des bemerkenswerten Anklangs in der Bevölkerung während einer nunmehr sechsjährigen Erprobung.

Der Verfasser hatte 1975 während eines halbjährigen Ausbildungsabschnitts als Referendar beim Wissenschaftlichen Dienst des rheinland-pfälzischen Landtags Gelegenheit, „die ersten Schritte“ der neuen Einrichtung, insbesondere die noch unerprobte Zusammenarbeit mit dem Petitionsausschuß in dessen Sitzungen mitzuerleben. Diese Tätigkeit war in besonderer Weise anregend; sie gab Anlaß zu einer vertieften Beschäftigung mit der verfassungsrechtlichen Problematik der neuen Institution. Es leuchtet ein, daß selbst große gesetzgeberische Umsicht nicht alle rechtlichen Zweifelsfragen von vornherein ausschließen konnte. Die Tätigkeit des Bürgerbeauftragten hat im Laufe der Zeit eine Reihe von Problemen aufgedeckt, deren Lösung mir vorordentlich erschien.

Der vorliegenden Veröffentlichung, die im Wintersemester 1979/80 dem Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz als Dissertation vorgelegt wurde, liegt die Absicht zugrunde, einschlägige Lösungen anzubieten.

Tief empfundener Dank gebührt an dieser Stelle meinem verehrten Lehrer, Herrn Prof. Dr. Hubert Armbruster, dessen große und stets wohlwollende Förderung mir schon seit Beginn meiner Studienzeit den Weg zum Öffentlichen Recht wies; als Doktorvater gab er schließlich einen entscheidenden Anstoß zur Wahl des Themas dieser Arbeit.

Ein Dank besonderer Art gilt dem amtierenden, ersten Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz, Herrn Dr. Johann Baptist Rösler, der dem Gesetzeswerk durch sein stets auf Ausgleich bedachtes Wesen und durch seinen engagierten Einsatz einen lebendigen Inhalt gegeben hat, der für die Zukunft dieses Amtes richtungweisend sein sollte.

Für die tatkräftige Unterstützung bei der Auffindung von Materialien danke ich den Damen und Herren des Wissenschaftlichen Dienstes des rheinland-pfälzischen Landtags, insbesondere Herrn Ltd. Ministerialrat Dr. P. G. Schneider und Herrn Ministerialrat Dr. R. von Dietel.

Mainz, im Februar 1980

Hagen Matthes

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Der Ombudsmann-Gedanke

I. Erforderlichkeit und Bedeutung eines Bürgerbeauftragten	1
A. Strukturwandel der Verwaltung	1
B. Expansion der Verwaltungstätigkeit	4
C. Ausdehnung der Macht der Bürokratie unter Abschwächung parlamentarischer Kontrollmöglichkeiten.....	7
D. Unbehagen des Bürgers als Folge exekutiver Übermacht	12
E. Demokratische Aktivierung des „verwalteten Bürgers“ als Mit- tel zur Überwindung der Staatsverdrossenheit	14
F. Der Bürgerbeauftragte als personalisiertes Korrektiv des Bür- gerschutzes gegenüber der expandierenden Verwaltung	17
II. Historische und philosophische Herleitung der Ombudsmann-Idee	23
A. Geschichtliche Paralleleinrichtungen	23
1. Aufsichtsorgane im antiken Griechenland	23
a) Athen	23
b) Sparta	24
2. Das römische Volkstribunat	24
3. Die Zensoren des Chinesischen Reiches	25
4. Das Institut der „missi dominici“ im Merowinger- und Karo- lingerreich	25
5. Der „Justitia“ in Aragonien	26
6. Der „Rat der Zehn“ der Republik Venetien	27
7. Das nordamerikanische „Council of Censors“	27
8. Verwaltungskontrolle in Preußen zu Beginn des 19. Jahr- hunderts	28

B. Ansatzpunkte in der Staatsphilosophie	28
1. Das Althusiussche „Repräsentanten“-Konzept	28
2. Das Rousseausche „tribunat“	29
3. Die Weiterentwicklung des Ephorats-Gedankens durch Fichte	30
III. Gegenwärtige Realisierungsformen der Ombudsmann-Einrichtung	32
A. Parlamentsbeauftragte in Skandinavien	32
1. Der schwedische Ombudsmann	32
a) Das Amt des Justizkanzlers	32
b) Der Justizbevollmächtigte des schwedischen Reichstages..	33
c) Fortentwicklung und Aufgabenspaltung	37
2. Der finnische Oikeusasiamies	38
3. Der dänische Folketingsbevollmächtigte	39
4. Der norwegische Parlamentsbeauftragte.....	41
B. Ombudsmann-Einrichtungen im anglo-amerikanischen Rechts-	
kreis	42
1. Neuseelands Parliamentary Commissioner for Investigations	42
2. Der „Parliamentary Commissioner for Administration	
(P. C. A.)“ in Großbritannien	43
3. Der Ombudsmann-Gedanke in Kanada und den USA	45
a) Kanada	45
b) USA	46
C. Weltweite Verbreitung des Ombudsmann-Gedankens	47
1. Der State Comptroller in Israel	47
2. Ombudsmann-Einrichtungen in der übrigen Welt	48
D. Verwaltungskontrolle in sozialistischen Staaten.....	50
1. Die Staatsanwaltschaften in der Sowjetunion	51
2. Verwaltungskontrolle in anderen sozialistischen Ländern ..	52
3. Die Beschwerdeausschüsse in der DDR	53
E. Kontinentaleuropäische Lösungen	53
1. Schweizerische Bestrebungen und der „Beauftragte in Be-	
schwerdesachen der Stadt Zürich“.....	53
2. Der französische „Mediateur“	54
3. Die „Volksanwaltschaft“ in Österreich	56

F. Beauftragte in der Bundesrepublik Deutschland	58
1. Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages	58
2. Der Bundesbeauftragte für den Zivildienst	62
3. Jüngere Beauftragten-Modelle in der Bundesrepublik	62
a) Beauftragte für einzelne Lebensbereiche	62
b) Datenschutzbeauftragte	65
aa) Bundesebene	65
bb) Länderebene	66
IV. Bestrebungen zur Errichtung eines Ombudsmann-Amtes in der Bundesrepublik Deutschland	68
A. Einzelne gesetzgeberische Vorhaben	68
1. Bayern	68
2. Hessen	70
3. Berlin	70
4. Hamburg	71
5. Baden-Württemberg	72
6. Nordrhein-Westfalen	73
7. Bremen	73
8. Niedersachsen	74
9. Schleswig-Holstein	75
10. Saarland	75
11. Bundesebene	75
B. Plädoyer für die Zweckmäßigkeit eines Bürgerbeauftragten	79

Zweiter Teil

**Die konkrete Verwirklichung des
Ombudsmann-Gedankens durch den Bürger-
beauftragten des Landes Rheinland-Pfalz**

I. Politische Entwicklung und parlamentarische Entstehungsgeschichte in Rheinland-Pfalz	88
II. Die verfassungsmäßige Einordnung des Bürgerbeauftragten	97
A. Ablehnung einer „vierten Gewalt“	97
B. Keine Ansiedlung im Bereich der Judikative	101

C. Keine Zuordnung zur Exekutive	105
D. Qualifizierung als Parlamentsbeauftragter	106
III. Die Organstellung des Bürgerbeauftragten als Ausdruck der Zuordnung zum Plenum und Petitionsausschuß	113
A. Problemlage	113
B. Das Zusammenwirken des Bürgerbeauftragten mit Plenum und Petitionsausschuß als verfahrenstechnisches Problem	114
C. Die Zuordnung des Bürgerbeauftragten zu Plenum und Petitionsausschuß als Rechtsproblem	117
1. Die „Auftraggeber“	118
2. Die rechtliche Qualifizierung des „Auftrags“	121
a) Ablehnung einer zivil- oder öffentlich-rechtlichen Auftragskonstruktion	121
b) Diskussion eines „Verfassungsauftrags“	122
c) Parallele zu organisationsrechtlichen Auftrags- und Beauftragtenbegriffen	124
3. Der Bürgerbeauftragte als Organ von Plenum und Petitionsausschuß	125
a) Der Organbegriff	125
b) Kriterien des Organverhältnisses	125
aa) Zurechnung des Organverhaltens	125
bb) Der Bürgerbeauftragte als institutionelles Subjekt ..	126
cc) Rechtsfähigkeit	127
dd) Rechtliche Verselbständigung	127
4. Die Stellung des Bürgerbeauftragten als parlamentarisches Hilfsorgan	128
a) Der Begriff „Hilfsorgan“	128
b) Der Bürgerbeauftragte als Hilfs- oder Unterorgan?	129
c) Weitere Kriterien der Hilfsorganstellung des Bürgerbeauftragten	132
aa) Beschränkung auf den parlamentarischen Kompetenzbereich	132
bb) Grad der Verselbständigung des Bürgerbeauftragten gegenüber Plenum und Petitionsausschuß	133
α) Verselbständigung gegenüber dem Plenum	133
β) Verselbständigung gegenüber dem Petitionsausschuß	135
cc) „Dauerauftrag“ und „Rückholrecht“	136
α) Plenum	136
β) Petitionsausschuß	136
dd) Das Rangverhältnis des Bürgerbeauftragten	137

ee) Verantwortlichkeit und Abhängigkeit als Merkmale der Hilfsorganstellung des Bürgerbeauftragten	139
α) gegenüber dem Plenum	139
β) gegenüber dem Petitionsauschuß	140
ff) Hilfsorgan durch Wahlmodus und Abberufungsmöglichkeit	141
d) Vorläufiges Resümee aus der Hilfsorganstellung	143
IV. Die Verfassungsmäßigkeit der Kompetenzübertragung an den Bürgerbeauftragten	145
A. Die Rechtsnatur der Kompetenzübertragung	145
1. Diskussion eines öffentlich-rechtlichen Mandats	145
2. Kompetenzbegründung durch Delegation	147
B. Kann die Aufgabenzuweisung an den Bürgerbeauftragten auf gesetzlichem Wege vorgenommen werden?	151
1. Ist eine Delegation von Befugnissen an den Bürgerbeauftragten überhaupt zulässig?	151
2. Kompetenzübertragung an den Bürgerbeauftragten nur auf normativem Wege	154
3. Steht einer gesetzlichen Regelung die parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie entgegen?	154
C. Besteht ein Erfordernis einer verfassungsmäßigen Verankerung der Zuständigkeitsübertragung an den Bürgerbeauftragten? ..	156
1. Besteht ein Erfordernis verfassungsmäßiger Verankerung des Bürgerbeauftragten unter dem Gesichtspunkt parlamentsinterner Kompetenzverschiebung?	157
a) Verbot der Delegation von Beschlußzuständigkeiten durch einfaches Gesetz	157
b) Möglichkeit gesetzlicher Übertragung entscheidungsvorbereitender Kompetenzen	159
c) Steht der Petitionsbehandlung durch den Bürgerbeauftragten ein Plenarvorbehalt entgegen?	160
2. Erforderlichkeit einer verfassungsmäßigen Verankerung des Bürgerbeauftragten wegen Kompetenzüberschneidungen mit anderen Kontrollorganen?	162
3. Ergibt sich aus übergeordneten Strukturmerkmalen der verfassungsmäßigen Ordnung die Notwendigkeit der Absicherung des Bürgerbeauftragten in der Landesverfassung?	165
a) Barbey	165
b) Rechtsprechung	166
c) Evers	167
d) Partsch	168
e) Leibholz	168

f) Berg	168
g) A. Kreuzer und Kölble	169
h) Scheuner	169
i) Bürgel	170
k) Kewenig	170
l) F. Schäfer	170
m) Küchen und Köhler	171
n) Pietzner	171
o) Dürig	172
p) Friesenhahn	172
q) Rechtsvergleich	173
D. Zusammenfassende Stellungnahme zur Verfassungsmäßigkeit der Kompetenzübertragung an den Bürgerbeauftragten	174
V. Petitionsinformationsrecht und Petitionsüberweisungsrecht als Ak- tionsinstrumentarium des Bürgerbeauftragten	175
A. Wahrnehmung von Petitionsinformationsrechten	175
1. Dogmatische Herleitung	175
2. Vergleich mit den Rechten von Untersuchungsausschüssen ..	176
3. Informationsersuchen und Beauftragtenposition	177
4. Eingeschränkte Beauftragungsmöglichkeit	181
5. Die Informationsrechte im einzelnen	181
a) Mündliche und schriftliche Auskünfte	182
aa) Kein strenger Notwendigkeitskonnex	182
bb) Recht auf mündliche Auskünfte	184
b) Einsicht in Akten und Unterlagen	186
aa) Nur Einsicht in „erforderliche“ Akten?	186
bb) Ausdehnung auch auf „Unterlagen“	188
cc) Mitwirkungspflichten der Behörde	189
dd) Weigerungsfall	190
c) Zutrittsrechte	190
aa) Muß der Zutritt zur Petitionsbehandlung erforderlich sein?	190
bb) Recht auf „jederzeitigen“ Zutritt?	191
6. Bestehen darüber hinausreichende Informationsrechte des Bürgerbeauftragten?	193
a) Kein Zitierungs- oder Anhörungsrecht	193
b) Kein Recht auf Vernehmung von Zeugen und Sachver- ständigen	193
c) Bedeutung der Pflicht zur Amtshilfe	194

aa) Begriffliches	194
bb) Keine Erfüllung des herkömmlichen Behördenbegriffs	195
cc) Keine Behörde im spezifisch amtshilferechtlichen Sinne	196
dd) Bedeutung der Amtshilfebestimmung im BBGes	197
ee) Kein Recht auf „gesteigerte Amtshilfe“	198
7. Informationsrecht und Verschwiegenheitspflicht	198
a) Das Auskunftsverweigerungsrecht der Behörden	198
b) Die Verschwiegenheitspflicht des Bürgerbeauftragten	200
8. Das Hinwirken des Bürgerbeauftragten auf eine „einvernehmliche Erledigung“ und seine Kontaktaufnahme mit der unteren Verwaltungsebene	201
a) Skizzierung der gegenüber dem Petitionsausschuß unterschiedlichen Kontaktmöglichkeiten	201
b) Politische Wertung.....	203
c) Verfassungsrechtliche Problematik	204
aa) Ressortverantwortlichkeit	204
bb) Gewaltenteilung	210
cc) Änderungsvorschlag	211
B. Mitwirkung bei der Petitionsüberweisung	211
1. Dogmatische und historische Einordnung	211
2. Der Entscheidungsvorschlag des Bürgerbeauftragten und die Beschlußmodalitäten des Petitionsausschusses	212
a) Erledigterklärung der Eingabe	212
b) Nichtabhilfe nach sachlicher Prüfung	213
c) Absehen von sachlicher Prüfung und Ungeeignetheit zur Behandlung	213
d) Verweisung auf den Rechtsweg	214
e) Überweisungen an die Landesregierung.....	214
C. Weitere Reaktionsmöglichkeiten	215
1. Ablehnung eines Weisungsrechts	215
2. Kein Kassations- oder Selbstvornahmerecht	216
3. Jahresbericht und Appell an die Öffentlichkeit.....	216
VI. Sind die Informationsrechte des Bürgerbeauftragten verfassungsrechtlich gedeckt?	218
A. Bestehen verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Informationsbefugnisse des Bürgerbeauftragten nach § 4 BBGes?	218
1. Grundsätzliche Zulässigkeit der Wahrnehmung von Untersuchungsrechten durch Parlamentsorgane ähnlich dem Bürgerbeauftragten	218

2. Sind die Auskunftsrechte des § 4 BBGes durch Art. 90 a LV abgesichert?	219
a) Rechte nach § 4 S. 1 u. 2 BBGes über die Beauftragtenposition abgedeckt?	219
b) Veranlassungen nach § 4 S. 3 BBGes	220
B. Die besondere Zuordnungsproblematik beim Selbstaufgriffsrecht des Bürgerbeauftragten	220
1. Rechtspolitische Erwünschtheit	220
2. Ist für den Bürgerbeauftragten als parlamentarisches Hilfsorgan eigeninitiatives Tätigwerden denkbar?	221
3. Ist das Selbstaufgriffsrecht des Bürgerbeauftragten durch besondere Verfassungsnormen gesichert?	223
a) Teilhabe der gesamten Rechtsstellung des Bürgerbeauftragten an Art. 90 a LV?	223
b) Gewährleistet Art. 90 a LV ein Eigeninitiativrecht des Petitionsausschusses?	224
c) Der Bürgerbeauftragte als „Amtspetent“?	224
d) Erweiterung der Rechte des Petitionsausschusses über das BBGes?	225
e) Differenzierende Begründungsversuche	225
f) Bestätigung des Lösungswegs durch Vergleich mit dem Wehrbeauftragten	226
g) Resümee und Konsequenz	227
C. Gebietet das Verfassungsrecht eine besondere Verankerung parlamentarischer Informationsbefugnisse?	227
1. Sind Befugnisse von Untersuchungsausschüssen verfassungsgesetzlich zu verankern?	228
a) Lehrmeinungen	228
b) Rechtsprechungsansichten	229
2. Parlamentarische Kontrolleinrichtungen mit einschneidenden und lediglich informativen Rechten	229
3. Erforderten die Rechte des Wehrbeauftragten die erfolgte Verfassungsänderung?	231
4. War es notwendig, die Petitionsausschüsse in der Verfassung zu verankern?	232
a) Bundesebene	232
b) Verschiedene Bundesländer	234
c) Rheinland-Pfalz	234
D. Erfordern Direktzugangs- oder Selbstaufgriffsrecht des Bürgerbeauftragten eine verfassungsgesetzliche Grundlage?	236
1. Direktzugangsrecht	236
2. Selbstaufgriffsrecht	236

a)	Ablehnende Ansichten	237
aa)	Die These Küchens	237
bb)	Der Ansatz Schecks	237
cc)	Der systemimmanente Schluß Dürigs	237
b)	Befürwortende Stellungnahme	238
aa)	Die Ansicht Zweigs	238
bb)	Befürwortung effektiver Kontrollmöglichkeiten durch Kewenig	238
cc)	Empfehlung flexibler Handhabung des Informationsrechts bei Dobiey	239
dd)	Erweiterungstendenzen bei Steiger und anderen ...	239
ee)	Die differenzierende Lösung H. P. Schneiders	239
ff)	Abwägende Grenzziehung bei Bogs	240
gg)	Keßlers Interpretationsversuch	240
hh)	Die Stellungnahme Lutterbecks	240
ii)	Herzogs These von der Offenheit des parlamentarischen Systems	240
kk)	Zustimmende Ansichten zum Initiativrecht des Wehrbeauftragten	240
ll)	Beifällige Meinungen zum Selbstaufgriffsrecht von Petitionsausschüssen	241
E.	Begrenzung der Selbstaufgriffsmöglichkeiten des Bürgerbeauftragten	241
1.	Allgemeine Grenzziehung	241
2.	Konkrete Voraussetzungen eines Selbstaufgriffs	242
a)	„in sonstiger Weise“	242
b)	„hinreichende Anhaltspunkte“	243
c)	Ermessen	244
d)	Rechtsfolge: „Ersuchen“	245
F.	Kritik der dogmatischen Realisierung der Befugnisse des Bürgerbeauftragten durch das BBGes	246
VII.	Umfang und Grenzen des Prüfungsrechts	248
A.	Grundsätzlich umfassende Prüfungszuständigkeit	248
B.	Die Grenzen des § 3 Abs. 1 BBGes	249
1.	Rechtscharakter der Regelung	249
2.	Die einzelnen Fallgruppen	249
a)	Nichtbestehen einer Zuständigkeit oder rechtlichen Einwirkungsmöglichkeit	249
aa)	horizontale Zuständigkeitsverteilung	250
bb)	vertikaler Staatsaufbau	250

cc) Exkurs: Kommunale Selbstverwaltungskörperschaften	250
α) Reichweite der Staatsaufsicht	251
β) Auswirkungen auf die Petitionsbehandlung durch den Bürgerbeauftragten	252
b) Justizieller Bereich und richterliche Unabhängigkeit, schwebende Verfahren	255
c) Subsidiärer Charakter im Verhältnis zu Untersuchungs- organen mit stärkeren Rechten	256
C. Die Grenzen des § 3 Abs. 2 BBGes	256
VIII. Zusammenfassende und abschließende Stellungnahme	257

Anhang

A. Rechtsnormen betreffend den Bürgerbeauftragten	259
I. Verfassung für Rheinland-Pfalz v. 18. Mai 1947	259
II. Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rhein- land-Pfalz v. 3. Mai 1974	260
III. Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz v. 20. Mai 1975	265
B. Statistik	269
I. Eingaben, die dem Bürgerbeauftragten im Berichtsjahr 1978 zur Bearbeitung vorlagen.....	269
II. Aufgliederung der Neueingänge im Berichtsjahr 1978 nach Art des Eingangs und nach Personen	269
III. Zulässige Eingaben des Berichtsjahres 1978, aufgliedert nach Sachgebieten (vgl. I 1 a)	270
IV. Eingaben, die im Berichtsjahr 1978 abschließend bearbeitet wurden	271
V. Abschließende Feststellungen über die Art der Erledigung der Eingaben im Berichtsjahr 1978	272
VI. Eingaben, bei denen von vornherein eine Unzulässigkeit festge- stellt wurde (vgl. I 1 b)	273
VII. Aufgliederung der in der Berichtszeit erledigten und der noch in Bearbeitung befindlichen zulässigen Eingaben	274

Abkürzungsverzeichnis

Hinweis: Regelmäßig wurden die gebräuchlichen Abkürzungen verwendet. Insoweit wird auf Kirchner, Hildebert, Abkürzungsverzeichnis der Rechtsprache, 2. Aufl., Berlin 1968 verwiesen. Besonderheiten und wenig gebräuchliche Abkürzungen sind nachfolgend zu entnehmen.

AMA	= Administrative Inspection Bureau of Administrative Management Agency (AMA)
BB	= Bürgerbeauftragter
BBGes	= Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz v. 3. Mai 1974 (GVBl. S. 187; BS I 1101 - 10)
BDSG	= Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung — Bundesdatenschutzgesetz — v. 27. Januar 1977 (BGBl. I Nr. 7)
BK	= Bonner Kommentar
BV	= Bundesverfassung (Schweiz)
BVwVfG	= Verwaltungsverfahrensgesetz (Bund) v. 25. Mai 1976 (BGBl. I S. 1253; Sartorius I Nr. 100)
DA	= Dienstanweisung (hier: Dienstanweisung für das Büro für Bürgerberatung der Stadt Mainz)
D. C. S	= Du Contrat Social
DSG	= Datenschutzgesetz (allg.)
G Art. 45 c GG	= Gesetz über die Befugnisse des Deutschen Bundestages (Gesetz nach Artikel 45 c des Grundgesetzes) v. 19. 7. 1975 (BGBl. I S. 1921)
GeschOLT Rh.-Pf.	= Geschäftsordnung des Landtages Rheinland-Pfalz v. 20. Mai 1975 (Drs. 8/2; BS I 1101 - 2)
HDSG	= Hessisches Datenschutzgesetz v. 31. Januar 1978 (GVBl. I S. 96)
JA	= Juristische Arbeitsblätter
Jh.	= Jahrhundert
JK	= Justizkanzler (allg.)
JO	= Justitieombudsman (allg.)
JÖR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (1.1907 - 25.1938; NF 1.1951 ff.)
LB	= Lehrbuch
LMinG Rh.-Pf.	= Landesgesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung Rheinland-Pfalz (Ministergesetz) v. 17. Juni 1954 (GVBl. S. 91; BS I 1103 - 1)
LReg.	= Landesregierung
LV	= Landesverfassung (allg.)
LV Rh.-Pf.	= Verfassung für Rheinland-Pfalz v. 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209; BS I 100 - 1).

XX**Abkürzungsverzeichnis**

LVwVfG Rh.-Pf.	= Landesgesetz über das Verwaltungsverfahren in Rheinland-Pfalz (Landesverwaltungsverfahrensgesetz) v. 23. Dezember 1976 (GVBl. S. 308; BS I 2010 - 3)
MO	= Militieombudsman, Militärbeauftragter (allg., skandinav.)
NS	= Niedersachsen
OM	= Ombudsman
PC	= Parliamentary Commissioner for Investigations (Neuseeland)
P. C. A.	= Parliamentary Commissioner for Administration (Großbritannien)
PCE	= Permanent Commission of Enquiry (Tansania)
PetA	= Petitionsausschuß
RF	= Regierungsform, Verfassung (allg.)
RF 1809	= Regierungsform v. 1809, Schweden
(aRF)	= (alte Regierungsform)
RF 1974	= Regierungsform v. 1974, Schweden, in Kraft getr. am 1. Januar 1975 (SFS 1974: 152)
(nRF)	= (neue Regierungsform)
RO	= Rikdagsordnung, Reichstagsordnung (allg.)
RO 1866	= Reichstagsordnung v. 1866, Schweden
(aRO)	= (alte Reichstagsordnung)
RO 1974	= Reichstagsordnung v. 1974, Schweden
(nRO)	= (neue Reichstagsordnung)
SFS	= Svensk förvattningssamling, Schwedisches Gesetzblatt
Schl.-Hol.	= Schleswig-Holstein
WB	= Wehrbeauftragter
WBGes	= Gesetz über den Wehrbeauftragten des Bundestages v. 26. Juni 1957 (BGBl. I S. 652; Sartorius I Nr. 635)
ZDF	= Zweites Deutsches Fernsehen
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik (monatl. Beilage zur NJW)
ZParl.	= Zeitschrift für Parlamentsfragen, Vierteljahresschrift

Erster Teil

Der Ombudsmann-Gedanke

I. Erforderlichkeit und Bedeutung eines Bürgerbeauftragten

Die Schaffung eines deutschen Ombudsmanns im Bundesland Rheinland-Pfalz stellt einen konstruktiven Beitrag zum Thema „Bürger und Bürokratie“¹ dar und zugleich einen Lösungsversuch zur Problematik des „verwalteten Bürgers“². Die vor über einem Jahrzehnt geäußerte Ansicht Redekers³, Staat, Gesellschaft und Rechtsordnung der Gegenwart befänden sich in einem geistigen und sozialen Gärungsprozeß, wie eine Anzahl von Entwicklungen und Zeiterscheinungen deutlich machten, ließe sich heute um so mehr an Hand von Beispielen erhärten. Das aus dieser Qualifizierung unserer Zeit als geschichtlicher Übergangsperiode folgende, sich wandelnde Verständnis von Staat und Bürger⁴ fand nicht nur in der politologischen und soziologischen Literatur der letzten Jahrzehnte seinen Niederschlag, sondern auch auf großer Bandbreite in Philosophie und Psychologie⁵.

A. Strukturwandel der Verwaltung

Verwaltungsrecht, und damit verbunden die Verwaltungspraxis, haben in den Jahrzehnten seit dem Ende des ersten Weltkrieges eine grundlegende Wandlung erfahren⁶. Mit dem Übergang zur Demokratie flachte der Dualismus von Staat und Gesellschaft ab, da das Volk selbst nunmehr in die Rolle des Staatsträgers aufgerückt war⁷. Zum einen ging damit der persönliche Bezug zu einem Monarchen verloren, und

¹ Ellwein (1) S. 1.

² Redeker (1) S. 1298.

³ Redeker (1) S. 1297 f.

⁴ Wolff / Bachof I, § 9 II a (S. 44), auch Habermas S. 197 und Horkheimer S. 94.

⁵ Redeker (1) S. 1297 mwN.

⁶ Forsthoff I S. 59; Hansen S. 41; Wild (1) S. 1; ders. (2) S. 13; Antonioli S. 47.

⁷ Wolff / Bachof I, § 9 II a (S. 44).

damit auch zu der durch ihn repräsentierten Sinneinheit des Staatsganzen⁸. Den mit dieser wechselseitigen Durchdringung von Staat und Gesellschaft verbundenen und viel berufenen Abbau väterlicher Autorität⁹ geben Habermas¹⁰ und Horkheimer¹¹ auch in Beziehung auf den Bereich familialer Binnenverhältnisse zu bedenken. Durch die Übernahme der ökonomischen Aufgaben der ehemals patriarchalisch strukturierten Kleinfamilie durch außerfamiliale Instanzen, durch die Gesellschaft unmittelbar, ging der Familie ihre institutionelle Kraft zur Ausbildung eines Bereichs der Innerlichkeit verloren, an deren Stelle eine Sphäre der Scheinprivatheit getreten ist¹².

Wohl verläßt der junge Mensch heute den Verband der Familie weniger belastet durch familiar Vorgegebenes. Daß nun das Kind viel unmittelbarer auf die Gesellschaft angewiesen und an dieser orientiert ist, verkürzt jedoch die Kindheit und bringt als Kehrseite des gesellschaftlichen Wandels ein andersgeartetes Individuum hervor. Das Schrumpfen der Innerlichkeit geht einher mit dem Verlust der Freude an der eigenen Entscheidung, an Bildung und an freier Phantasie. Statt dessen ist der Mensch unserer Zeit durch andere Neigungen und Ziele gekennzeichnet, durch technische Geschicklichkeit, Lust an der Herrschaft über Apparaturen, das Bedürfnis nach Eingliederung und nach Übereinstimmung mit der großen Mehrheit. Die Regeln dieser Mehrheit oder einer als Modell erwählten Gruppe treten an die Stelle des eigenen Urteils¹³. „Anweisungen, Rezepte, Leitbilder treten anstelle der moralischen Substanz¹⁴.“

Zum anderen war der Ersatz der „rechtlichen Omnipotenz der natürlichen Person des absoluten Landessouveräns“¹⁵ durch den Staat als einer auf „die Staatsorganisation verengten juristischen Person“¹⁶ nur sehr unvollkommen. Diese wies weder eine Identität mit dem Monarchen, noch mit dem Volke selbst auf, da dieses heterogen und in gegensätzliche Klassen, Weltanschauungs- und Berufsgruppen zur Durchsetzung eigener partikulärer Ziele gespalten war¹⁷. Wohl vermochte auch dieser Staat einen einheitlichen Willen zu bilden und in diesem Gedankensystem die Nachfolge der persönlichen Autorität des Monarchen

⁸ Wolff / Bachof I, § 9 II a (S. 44).

⁹ Vgl. Mitscherlich S. 384 u. 386; Horkheimer S. 94.

¹⁰ Weiter unten, Zweiter Teil, III C 2 ee.

¹¹ Weiter unten, Erster Teil, IV A 11.

¹² Habermas S. 174; Horkheimer S. 94 f.

¹³ Horkheimer S. 95; Habermas S. 174 f.; auch Morstein Marx (1) S. 149.

¹⁴ Horkheimer S. 95.

¹⁵ Rupp (1) S. 104.

¹⁶ Ders. (1) S. 104.

¹⁷ Wolff / Bachof I § 9 II a; Rupp (1) S. 104.

anzutreten¹⁸. Die rechtsexempte¹⁹ landesväterliche Selbstverpflichtung²⁰ gegenüber dem Untertan entfiel jedoch, wie andererseits die Verfassung keineswegs allseitige und selbstverständliche Billigung fand²¹.

Ein gewisses Bindeglied zwischen Staat und dem somit desorientierten Bürger wurde durch die Autorität und Tradition des Beamtentums hergestellt²². Dieses war eher bereit, sich von der, für die meisten nur symbolischen Realität des Herrschers zu lösen, den Pflichtbegriff an der Rolle und der Sache zu objektivieren²³ und den eigenen Sachverstand in den Dienst des allgemeinen Wohls zu stellen. Das Beamtentum leistete auf diese Weise einen Beitrag zur staatlichen Einheit im Sinne eines organisierten Handlungs- und Wirkungszusammenhangs²⁴.

Diese somit gewandelte und zum heutigen pluralistischen Selbstverständnis von Staat und Bürger einleitende Auffassung fand ihren Niederschlag auch in Verwaltungsrecht und Verwaltungspraxis²⁵. Bereits den Übergang zum bürgerlichen Rechtsstaat, zu Gewaltenteilung und verfassungsmäßig gewährleisteten individuellen Freiheitsrechten, bedeutete die Einführung des Prinzips gesetzmäßiger Verwaltung. Sie entnimmt Maximen ihres Handelns weithin, jedoch nicht ausschließlich, dem Gesetz und nicht mehr dem Willen des Souveräns²⁶. Der Staat des 19. Jahrhunderts war jedoch noch durch den Dualismus von Staat und Gesellschaft entscheidend geprägt²⁷.

Die Zusammenballung großer Menschenmassen auf engem Raum und die damit verbundene Trennung des Menschen von den Lebensgütern rief „Daseinsvorsorgebedürfnisse“²⁸ hervor, die die Verwaltung durch

¹⁸ Morstein Marx (1) S. 146; Rupp (1) S. 104.

¹⁹ Rupp (1) S. 105.

²⁰ Morstein Marx (1) S. 146.

²¹ Wolff / Bachof I § 9 II a.

²² Dies. § 9 II a.

²³ Morstein Marx (1) S. 146.

²⁴ Forsthoff I S. 60; Wolff / Bachof I § 9 II a. — Mit Recht weisen Max Weber ((1) S. 650 ff., insbes. S. 660) und Forsthoff (I S. 24) darauf hin, daß diese Rolle des Berufsbeamtentums zu Beginn des 20. Jahrhunderts funktionell nicht mit derjenigen zu Anfang des 18. Jahrhunderts im absolutistischen Ständestaat gleichgesetzt werden kann, wengleich dieser stark bürgerliche Zug der bürokratischen Verwaltung, das Tätigwerden nach Weisungen, die Zumessung eines festen Bestandes von Rechten und Pflichten und die Handhabung von Verwaltungsmitteln bereits hier ihre Grundlage fanden.

²⁵ Forsthoff I S. 33.

²⁶ Ders. S. 32 f. Demgegenüber wurde der Verwaltungsrechtssatz im traditionell-konventionellen Sinn, und die in ihm enthaltenen, die Verwaltung verpflichtenden Normen lediglich als eine Verpflichtung der Verwaltung, entweder gegenüber der Norm selbst oder gegenüber dem Souverän angesehen (Rupp (1) S. 105).

²⁷ Jellinek S. 323 f., 327; Forsthoff I S. 33.

²⁸ Forsthoff I S. 36.