

Heinrich Oberreuter

Vertrauensbildung

Petition und Ombudsman als Dienst am Bürger

Schwerin, 17. September 2015

Vertrauen ist das Kapital der Politik. Die Demokratie gilt manchem Kundigen als Wagnis des Vertrauens. Vertrauen ist die Quelle der Legitimität des Regierens. Vertrauensverlust kann gleichbedeutend sein nicht nur mit dem Verlust von Macht, sondern auch mit dem Verfall eines politischen Systems. Diesen Zusammenhang kennt die politische Theorie seit je. Die Praxis kennt ihn genauso gut – wem sage ich das, 25 Jahre nach der Vereinigung als Konsequenz eines Staatszerfalls aus eben diesem Grund.

Umso alarmierender ist die unstrittige Diagnose des seit über zwei Jahrzehnten anhaltenden Vertrauensverfalls in allen liberalen Demokratien. In Europa verbindet er sich mit erstaunlicher Populismusresonanz – weit höher als in Deutschland; in Frankreich, Österreich, Belgien, in den Niederlanden, in Dänemark, England, Italien, Griechenland partiell mit mehr als 20% an der Wahlurne. Zynismus und Verachtung gegenüber der innerhalb des Washingtoner Autobahnringes – within the beltway – agierenden politischen Elite sind z.B. auch in den USA tief verwurzelt. Im aktuellen Vorwahlkampf lässt sich das wieder sehen. Ursachen für den Vertrauensverfall liegen in grundlegenden Veränderungen der Politik, in ihrer Komplexität, Internationalität, in Krisen und Umbrüchen. Sie liegen nicht zuletzt auch in den damit zusammenhängenden Erklärungs- und Verständnisschwierigkeiten zwischen Eliten, politischen Profis und Normalbürgern.

Die Artikulations- und Organisationsbereitschaft entsprechender Stimmungen – oft Antistimmungen – ist gewachsen. Deren Empfinden richtet sich auf die Differenz zwischen „oben“ und „unten“, zwischen „abgehobenem“ Establishment und „einfachen“ Bürgern, die sich in ihren Interessen vernachlässigt und in ihren Lebensumständen allein gelassen fühlen. „Be-

vor der Furor gegen Politik und Medien auf die Straße drängte“, schrieb die FAZ am 3.2.2015, hatte er sich „längst online“ formiert – simplifizierend und diffamierend im Kern, unbehaglich und unverstanden an der Peripherie.

Zur Untermauerung einige Fakten: Den politischen Parteien vertrauen nach dem jüngsten Eurobarometer (2014) 21%, Parlament und Regierung in Deutschland etwa noch die Hälfte der Bürger (Statista 2015). Die Politik gilt (Allensbach 2012) den Bürgern als intransparent, bürgerfern, unverständlich, unaufrichtig (zwischen 65 und 56% der Befragten), auch als bürokratisch (49%). Sie soll aber sein: verlässlich, bürgernah, aufrichtig, verständlich und transparent (zwischen 89 und 73%), sie soll auch unkompliziert und unbürokratisch (je 47%) sein. Im Allgemeinen wenig positiv ist auch das Abgeordnetenbild. Ob man besondere Fähigkeiten haben müsste als Bundestagsabgeordneter, verneinten jüngst 54%, „ja“ sagte nur ein Viertel. Welch ein Missverständnis der Realitäten! Natürlich schließe ich mich diesen Missverständnissen nicht an. Aber für den Zustand einer Demokratie ist vor allem bedeutsam, wie die Bürger urteilen, unabhängig von der Kompetenz ihres Urteilens.

„Vertrauensbildung“ – unsere Themenfrage erzwingt die Erwähnung dieser Befunde. Sie sind von erheblicher politischer Alltagsbedeutung und von absoluter Alltagsnähe. Sie berühren die Institutionen demokratischer Herrschaft unmittelbar. Sie fordern sie heraus, wie im jüngsten, dem 20. Jahresbericht des Bürgerbeauftragten in Mecklenburg-Vorpommern zum Ausdruck kommt – deutlich sogar. Der Bürgerbeauftragte sieht die Vielzahl der von ihm unterbreiteten Fälle eingebettet in zunehmend spürbaren „Verdruss und Unmut ... für den es keine schnelle Erklärung gibt. Das Verständnis für politische und Verwaltungsentscheidungen scheint abzunehmen, vor allem, wenn es – tatsächlich oder vermeintlich – keine Chance auf Mitsprache gibt und Menschen sich überwältigt fühlen. Hier sind Sorg- und Achtsamkeit geboten.“ (Jahresbericht 2014, S. 8) Schließt sich diese Diagnose nicht nahezu nahtlos an das demoskopisch gemessene Leiden der Bürger an Intransparenz, Bürgerferne, Unverständlichkeit und Bürokratie an?

Demoskopisch erhoben sind aber auch Chancen oder wenigstens auch Leitlinien für die Überbrückung der Kluft. Wie immer bei Chancen kommt es darauf an, sie zu nutzen. Noch immer erwarten die Bürger, dass Politiker ihnen helfen, sich in der Politik zurecht zu finden (87%). Den Abgeordneten, den sie kennen, sehen sie positiv (42%), die Politiker im Allgemeinen aber negativ (43%). Doch verfügt nur ein Viertel der Wähler über diesen Kontakt zur realen politischen Welt, der ganz offensichtlich das Image des Abgeordneten fördert. Da das Vertrauenspotential von Landespolitikern erheblich höher ist als das von Bundes- oder gar Spitzenpolitikern (Statista 2015), kann das doch nur heißen, institutionelle Nähe und Kommunikation im Nahraum zu verdichten. Seitens der Bürger verlagert sich Partizipation ohnehin stark in regionale und lokale Fragestellungen, auch in individuelle Betroffenheiten. Seit je ist die Wahlkreis- und Bürgerarbeit der Abgeordneten – es muss doch einen geben, der mir helfen kann! – eine gewisse Legitimitätsquelle, auch wenn sie offensichtlich nicht hinreichend sprudelt. Allerdings ist es eine Illusion zu glauben, dass es je einen Idealzustand der Befriedigung von Bürgerinteressen oder auch der Kommunikation zwischen Bürgern und Institutionen geben wird. Aber das ist kein Argument, im Gewohnten zu verharren, eher ein Argument, so etwas wie Nähe herzustellen.

Ganz offensichtlich ist gerade die Institution eines Bürgerbeauftragten mit eigenständigen Aktionsmöglichkeiten, mit einer „Selbstaufgriffsbefugnis“, neben dem klassischen Petitionsverfahren ein Medium der Verdichtung und Dynamisierung der Beziehungen zwischen Bürgern und öffentlicher Verwaltung. Offensichtlich dient diese Institution nicht nur der Ergänzung und Begleitung des Parlaments, trotz der Verzahnung mit den Prozeduren parlamentarischer Repräsentation. Zusammenarbeit mit dem Landtag ist unausweichlich, auch die rechtliche Einbindung in dessen Rechts- und Organisationsstrukturen. Schließlich kann ein Ombudsman nicht verfassungsrechtlich selbständig neben den Landtag treten. Sonst gäbe es nämlich in Verwaltungs- und Regierungskontrolle sowie in der Kommunikation praktisch zwei Volksvertretungen, also konkurrierende Legitimationsorgane. Insofern erscheint die rechtliche Konstruktion, die eine Osmose von Petitionsausschuss und Bürgerbeauftragtem anzielt, in Mecklenburg-Vorpommern kunstvoll balanciert. Der Beauftragte empfiehlt, er vermittelt, arbeitet an einvernehmlichen Lösungen, unterrichtet und beanstandet. Er

entscheidet nicht, was der Petitionsausschuss durchaus kann. Die Letztverantwortung für Petitionen sieht auch das Staatsrecht bei der Volksvertretung. Anders scheint übrigens das Klima in Thüringen zu sein, wo 2007 dem Bürgerbeauftragten die Bearbeitung klassischer Petitionen entzogen worden ist, offenbar aufgrund zu großen Erfolgs und auf Betreiben parlamentarischer Hinterbänkler, wie der frühere Landtagsdirektor analysiert hat (Linck, ZParl 2011, S. 899ff.).

Dabei ist eine gewisse Konkurrenz gar nicht zu leugnen. Sehen wir sie aber als kooperativ im Sinne der Optimierung eines gemeinsamen Zieles an: Dienst am Bürger. Durch den gesetzlichen Auftrag an deren Unterstützung und Beratung in sozialen Angelegenheiten und zur Wahrung der Belange Behinderter rückt der Bürgerbeauftragte sogar auf ein ganz zentrales Politikfeld vor. Dort leistet er dem Landtag und der Demokratie erhebliche Dienste. Denn was Bürger an der Politik am unmittelbarsten interessiert, sind die sozialen Angelegenheiten – speziell ihre eigenen sozialen Angelegenheiten und Chancen. Die Art wie sie gestaltet und erledigt werden, führt zu Frust oder Zufriedenheit: also zu Vertrauen oder Vertrauensentzug. In der Praxis macht Soziales schließlich die Hälfte der Eingaben an den Bürgerbeauftragten aus. Vertrauensbildung aber stabilisiert Parlament und Demokratie. In diesem Sinne sehen die vier Bürgerbeauftragten in Deutschland (Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Thüringen) in den legislatorischen und sozialen Komplexitäten der Gegenwart für sich „die Aufgaben eines Moderators, Dolmetschers und Lotsen für die Bürgerinnen und Bürger“, für die sie „ein leicht ansprechbarer Partner und Berater gegenüber der öffentlichen Verwaltung“ (Infobroschüre Dezember 2014) sein möchten.

Sind sie es? Hier in diesem Bundesland ganz offensichtlich; nicht nur, weil die Eingaben an Zahl steigen und sich über das gesamte Zuständigkeits- und Themenspektrum der Landespolitik erstrecken. Hoch interessant ist nicht zuletzt der Weg, den sie nehmen: 68% werden mündlich, ob persönlich, nicht zuletzt bei Sprechtagen im ganzen Land, oder auch telefonisch vorgetragen; der Rest schriftlich oder elektronisch. Das heißt, die kompliziertere und formelere Schriftlichkeit stagniert. Offensichtlich öffnet der Bürgerbeauftragte das Tor zu den Institutionen. Er geht auch in die Öffentlichkeit. Er wirbt für seine Funktion. Er bietet Bürgern Wege aus Frust und

Unbehaglichkeit. Er kontaktiert die Verwaltung. Er bietet Nähe. Mit dieser Institution verbindet sich die Hoffnung auf niedrigschwelligen Zutritt für Petenten. Offensichtlich erfüllt sich diese Hoffnung nicht zuletzt durch die persönliche Ansprechbarkeit des Bürgerbeauftragten. Dass daneben die – ebenso das ganze Themenspektrum abdeckenden – Eingaben an den Petitionsausschuss nicht wachsen, mag neben den in dessen Tätigkeitsbericht (Drs. 6/3819) genannten Gründen an der stärkeren Formalität des Verfahrens liegen, die, im Prinzip eigentlich unbegründet, als höhere Schwelle wirken mag. Zudem gilt der Ausschuss wohl – auch das mache ich mir natürlich nicht zu eigen – als Teil des Politik- und Parteienbetriebs, dem sich ja gerade Vorbehalte entgegenstellen.

Was sind demgegenüber die Vorteile eines Ombudsmans? Zuerst die Personalisierung: Er ist eine kommunizierende Institution mit menschlichem Antlitz, eine in der Öffentlichkeit bekannte und zugängliche Persönlichkeit, der grundsätzlich Vertrauen entgegengebracht wird und die – wie in der Literatur vielfach betont – zur Wiedergewinnung von Vertrauen in den Staat beitragen kann; und zwar auch durch die präventiv kontrollierende Wirkung auf die Verwaltung und ihr bürgerfreundliches Verhalten. Sodann gilt als Vorteil seine Unabhängigkeit, mit der er auch von sich aus tätig werden und Verwaltungshandeln orientieren kann, ohne z.B. politische Rücksichten. Er wirkt durch Argument und Öffentlichkeit. Drittens die sehr gute Erreichbarkeit, gepaart mit der Chance unmittelbarer Gesprächskontakte – Kontakte zu Bürgern wie zur Verwaltung. Und schließlich, viertens, die hohe Bürgernähe, die sich schon aus den drei genannten anderen Vorteilen ergibt.

Offenbar sind diese Faktoren geeignet, die Bürgerorientierung der Verwaltung zu fördern. Denn diese trifft auf einen Gesprächspartner, der Bürgeranliegen intensiv nachgeht und auf Abhilfe sinnt, ohne Erfolgsgarantie natürlich; ein Gesprächspartner, der gegebenenfalls aber die Verwaltung auch vor ungerechtfertigten Vorwürfen in Schutz nimmt. Bürgernähe entsteht auch dann, wenn Petenten Entscheidungen verständlich so erklärt werden, dass möglicherweise auch bei Ablehnungen die Akzeptanz erhöht wird (Guckelberger, DÖV 2013, S. 617f.). Wie gesagt: der Ombudsman, der Bürgerbeauftragte, entscheidet nicht. Aber anscheinend – international wird es so beschrieben – sind es gerade die weichen Entscheidungsoptio-

nen, die verbindende Kommunikation, die vielfach Innovationen und Konfliktlösungen, die so etwas wie Mediationen hervorbringen, die zur Annäherung von Bürgern und Verwaltung führen und damit im Blick auf öffentliche Institutionen Akzeptanz und Vertrauen fördern. Davon profitieren natürlich auch Parlamente. Und von daher ist es auch unsinnig, ein Konkurrenzverhältnis zwischen ihnen und dem Bürgerbeauftragten zu begründen.

International ist diese Institution von langer, über 200jähriger (Schweden) Tradition, einmal ungeachtet des seitherigen verfassungsgeschichtlichen Wandels. In den europäischen Staaten ist sie weitest verbreitet. Auch die EU selbst kennt den Europäischen Bürgerbeauftragten, der etwa für den Europäischen Codex für gute Verwaltungspraxis verantwortlich zeichnet. Demgegenüber ist Deutschland zurückhaltend geblieben, vielleicht aufgrund seiner verwaltungsgerichtlichen Tradition, die selbst wohl ihresgleichen sucht, aber auf die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen konzentriert ist. Bei ihr aber bleibt die Zweckmäßigkeit, bleiben außerrechtliche Verfahrensstandards, Stil- und Verständnisprobleme des Verwaltungshandels außen vor (Guckelberger 619f.). Genau dort liegt aber der Schwerpunkt des Aktionsfelds des Bürgerbeauftragten.

Angesichts des Erfolgs dieser „neuen“ Form darf ein anderer, vielleicht noch nicht so sehr ins allgemeine Bewusstsein getretener, Trend nicht übersehen werden: Die Renaissance des klassischen Petitionsrechts in Deutschland und Europa, die ebenfalls in neue Formen gekleidet ist: etwa die Öffentliche Petition in Deutschland oder die Europäische Bürgerinitiative in der EU. Auch sie zielen ab auf Verbesserung bürgerschaftlicher Partizipationsmöglichkeiten und Vertrauensbildung: auf Partizipation durch Petition (Bauer, DÖV 2014, S. 453ff.). Von demokratisch inspirierten Petitionsrechtsmodernisierungen ist in einzelnen staatsrechtlichen Abhandlungen mittlerweile die Rede, von der Fortentwicklung eines „Herzensausschüttungsrechts“ als juristische Petitesse („formlos, fristlos, fruchtlos!“) zu einem Einfluss- und Beteiligungsinstrument, eingebettet und gefördert in Szenarien elektronischer Demokratie.

Der Bundestag hat die Öffentliche Petition eingeführt. Sie muss in elektronischer Form eingebracht werden, „ein Anliegen von allgemeinem Interes-

se zum Gegenstand haben“ und „für eine sachliche öffentliche Diskussion geeignet“ sein (BT-Drs. 17/13660, S. 96f.). Treffen diese Voraussetzungen zu, wird die Petition zur Mitzeichnung und zur Diskussion ins Netz gestellt. Bei 50.000 Unterstützern werden Petenten in einer öffentlichen Ausschusssitzung angehört, bevor nach den üblichen Grundsätzen weiterverfahren und die Entscheidung im Internet begründet wird. Diese elektronische Plattform ermöglicht transparente Kommunikation, Interaktion, Partizipation in weiter Öffentlichkeit. Die Resonanz bei den Bürgern geht in die Millionen. 2012 suchten 43% (= 6784) aller Petitionen diesen Weg zu gehen. Über 500.000 Mitzeichner wurden registriert. Gleichwohl bleiben bei diesem „Leuchtturmprojekt“, wie es in der staatsrechtlichen Literatur genannt wird, offene rechtliche Fragen, wie z.B. nach der Privilegierung dieser Öffentlichen Petition gegenüber den normalen Eingaben.

In der EU hat sich aus dem Eingaberecht, das auch schon Anregungen an die Kommission für eine konkrete Rechtsetzung eröffnete, mit dem Lissabon-Vertrag die Europäische Bürgerinitiative entwickelt als ein neuer Petitionstyp und als erstes, seit 2012 wirksames direktdemokratisches Instrument: eine Reaktion auf das viel beklagte Demokratiedefizit der EU, von der Absicht getragen, transnationale Diskurse anzustoßen und legislatorische Themen mit ihren Schwerpunkten von unten, „bottom up“, anzustoßen. Begehren muss eine Million EU-Bürger aus sieben Staaten. Angezielt ist kein Bürgerentscheid, sondern – wie bei der Öffentlichen Petition im Bundestag - Kommunikation, Interaktion und Partizipation; um Realisierung des Ziels der Initiative geht es natürlich auch. Die normativen Wirkungen auf den Adressaten (die Kommission) sind strittig, strittig zwischen Unverbindlichkeit und Verpflichtung zu einer entsprechenden Vorlage. Unstrittig aber treffen die Kommission erhöhte Darlegungslasten und Begründungspflichten. Sie sind, könnten und sollten sein, Grundlage für seriöse und weiterführende Anschlussdebatten. Den Anspruch darauf sollte man schon daraus ableiten, dass das Begehren von mindestens einer Million Unionsbürgern aus mindestens sieben EU-Staaten unterstützt gewesen ist. Zum Ritual gehört auch hier die Anhörung der Petenten durch die Institutionen, also das Gespräch zwischen ihnen und den Entscheidern. Bekanntheit erlangt hat die Initiative gegen die Privatisierung der Wasserversorgung, die zwar nicht den erstrebten Rechtsakt, aber eine Reihe von Zugeständnissen erzielte, die ihrem Anliegen Rechnung trugen. Und: die

Wasserversorgung wurde aus der entsprechenden Richtlinie herausgenommen und in die Verantwortung der lokalen Autoritäten gelegt, womit die Privatisierungsidee praktisch ihr Ende fand. Dazu war auch im nationalen Rahmen eine nachhaltige und besorgte politische Debatte angestoßen worden, getragen von höchstkritischen Potentialen. Angesichts der Regularien kann sich die Europäische Bürgerinitiative im Gefüge der EU kaum zu einem Alltagsinstrument entwickeln. Gleichwohl haben binnen zweier Jahre mehr als 5 Millionen Menschen über 20 Initiativen unterzeichnet. Daraus ergibt sich einerseits, dass die Hürden des Quorums sehr hoch sind. Andererseits, dass bürgerschaftliches Teilhabeinteresse durchaus auch supranational mobilisierbar erscheint.

Bürgerbeauftragte im Bundesland, Öffentliche Petition im Bund, Europäische Bürgerinitiative supranational: auf allen drei Herrschaftsebenen, die dem Bürger begegnen, gab es aus wohlbedachten Gründen institutionelle Reaktionen auf politischen und gesellschaftlichen Wandel; Reaktionen, die Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, verbessern und verdichten sollten, um Verwaltungshandeln und Entscheidungen verständlicher, beeinflussbar und vielleicht sogar korrigierbar zu gestalten, zumindest bürgernäher, unbürokratischer, unkomplizierter, um an die eingangs zitierten Sehnsüchte in der Bevölkerung danach, wie Politik eigentlich sein sollte, zu erinnern. Eine Demokratie, die nicht Offenheit und Verständlichkeit anbietet, ist ein Irrtum. Bürger, die sich allein gelassen fühlen, meinen das auch so. Ihnen Angebote zu machen, die sie nicht allein lassen, ist nicht nur ein Dienst an ihnen, sondern zugleich ein Dienst am demokratischen Rechtsstaat. Dass auf allen drei politischen Entscheidungsebenen Besorgnisse bestehen, indiziert, wie dringend dieser Dienst geworden ist – aus „Sorg- und Achtsamkeit“, um den hiesigen Bürgerbeauftragten noch einmal zu zitieren.

Aufmerksamkeit verdient aber auch, dass an allen drei hier erwähnten Instrumenten ein Wandel, zumindest eine zusätzliche Verständnisdimension, des klassischen Petitionsrechts sichtbar zu werden scheint, ein Wandel von Beschwerde und Abhilfeersuchen hin zu Initiative und Partizipation. Dieses Verständnis ist dem klassischen Petitionsrecht durchaus nicht fremd gewesen. In seiner Degeneration zum Kummerkasten scheint es ein wenig verloren gegangen zu sein. Auch in diesem Sinne Distanz ab-

zubauen, Interesse zu wecken und Partizipation anzureizen wäre, erinnern wir uns an den eingangs beschriebenen aktuellen Vertrauenszustand, nicht wenig. Dazu, sich von Euphorien fortreißen zu lassen, besteht ohnehin kein Anlass. Parlamentarische Demokratie kann nicht von einer Art Petitionsdemokratie ersetzt oder substituiert werden. Das meint auch niemand. Wir haben hier über *einen* Baustein zur Wiedergewinnung von Vertrauen durch Dienst am Bürger nachgedacht. Es gäbe noch viele andere Bausteine. Aber dieser eine ist unverzichtbar.

Insofern gelten dem Amt des Bürgerbeauftragten in seiner Mehrdimensionalität alle guten Wünsche für die nächsten Jahrzehnte. Erfüllten sie sich, zögen wir alle Gewinn daraus, ohne dass die Frage nach Vertrauensbildung abschließend beantwortet wäre. Sie ist der Demokratie ohnehin dauerhaft inhärent.