

# Der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas



**21. TAGUNG**  
**CG(21)6**  
27. September 2011

## Das Amt des Bürgerbeauftragten und kommunale und regionale Gebietskörperschaften

Governance-Ausschuss

Berichtersteller: Helena PIHLAJASAARI, Finnland (R, SOZ<sup>1</sup>) und Halvdan SKARD, Norwegen (L, SOZ<sup>1</sup>)

|                                              |   |
|----------------------------------------------|---|
| Entschiessungsentwurf (zur Abstimmung) ..... | 2 |
| Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung) .....    | 4 |

### *Zusammenfassung*

Trotz großer Fortschritte im Hinblick auf das Amt des Bürgerbeauftragten in den letzten Jahren gibt es nach wie vor erhebliche Lücken im Bürgerbeauftragten-Schutz auf kommunaler und regionaler Ebene.

Der Bericht unterstreicht die Notwendigkeit, die Dienste des Bürgerbeauftragten weiter auszubauen und sicherzustellen, dass diese angemessen mit Mitarbeitern ausgestattet und finanziert werden. Die kommunalen und regionalen Stellen können zur Stärkung der Dienste des Bürgerbeauftragten beitragen und sicherstellen, dass ihre Empfehlungen ordnungsgemäß nachverfolgt werden. Das öffentliche Bewusstsein für diese Dienste ist unzureichend und es sollten Maßnahmen ergriffen werden, um ihnen einen höheren Bekanntheitsgrad zu verleihen.

Die Bürgerbeauftragten sind eine wesentliche Institution der guten Regierungsführung, die den Einzelnen vor Missbrauch durch Verwaltungsstellen schützt und das öffentliche Vertrauen in kommunale und regionale Dienste fördert. Die aktuelle Wirtschaftskrise erhöht die Arbeitsbelastung der Bürgerbeauftragten zu einem Zeitpunkt, an dem viele dieser Dienste selbst von Abschaffung bedroht sind.

---

<sup>1</sup> L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen  
ULDG: Unabhängige und liberaldemokratische Gruppe des Kongresses  
EVP/CD: Gruppe der Europäischen Volkspartei - Christdemokraten des Kongresses  
SOZ: Sozialistische Gruppe des Kongresses  
NI: Mitglieder, die keiner politischen Gruppe des Kongresses angehören



## ENTSCHLIESSUNGSENTWURF<sup>2</sup>

1. Die Institution des Bürgerbeauftragten ist ein wesentliches Element der guten Regierungsführung. Sie ist eine wertvolle Schutzvorrichtung des Einzelnen vor dem Missbrauch durch Verwaltungsstellen und ein wichtiges Instrument für die Überwachung öffentlicher Behörden und die Förderung des öffentlichen Vertrauens in kommunale und regionale Verwaltungsbehörden.
2. Seitdem der Kongress 1999 seinen ersten Bericht über kommunale und regionale Bürgerbeauftragte verfasst hat, hat diese Institution rasch an Einfluss gewonnen und wird heute allgemein als wesentliches Element des kommunalen und regionalen öffentlichen Lebens akzeptiert.
3. In der aktuellen schwierigen Wirtschaftslage, die die kommunalen und regionalen öffentlichen Dienste immer stärker unter Druck setzt, werden die Dienste des Bürgerbeauftragten noch mehr benötigt wie bisher. Der Kongress erinnert an seine „Grundsätze zur Regelung der Institution des Bürgerbeauftragten auf kommunaler und regionaler Ebene“ aus dem Jahr 1999, die nach wie vor eine gültige Zusammenfassung der Leistungen und des Zwecks dieser Institution ist.
4. Die Umfrage des Kongresses aus dem Jahr 2009, die im erläuternden Memorandum zu dieser EntschlieÙung beschrieben wird, zeigt, dass in diesem kurzen Zeitraum der Bürgerbeauftragte zu einer respektierten und etablierten Institution in den meisten Mitgliedstaaten geworden ist. Die Umfrage identifizierte auch Bereiche, in denen weitere Verbesserungen gemacht werden können, so z. B. wo die Dienste des Bürgerbeauftragten eine stärkere Kontrolle über ihren Haushalt und die Freiheit erfordern, ihr Personal selbst auszuwählen.
5. Im Hinblick auf die kommunale und regionale Demokratie lautet das primäre Ziel, effiziente und effektive Dienste des Bürgerbeauftragten anzubieten, die nicht nur Beschwerden gegenüber kommunalen und regionalen Stellen bearbeiten, sondern gegenüber allen Stellen, die öffentliche Dienste auf kommunaler und regionaler Ebene anbieten.
6. Es ist allgemein bekannt, dass es keinen Universalansatz für das Amt des Bürgerbeauftragten in einem Mitgliedstaat gibt. Jeder Staat muss die am besten geeignete Struktur gemäß seiner besonderen Situation wählen. In einigen Staaten wird dies zu speziellen kommunalen und regionalen Bürgerbeauftragten führen, in anderen Staaten können Beschwerden in Bezug auf kommunale und regionale Dienste zentral effektiver bearbeitet werden.
7. Die Umfrage zeigt, dass es bestimmte Prinzipien verdienen, hervorgehoben und weiterentwickelt zu werden. Das Büro eines Bürgerbeauftragten sollte ordnungsgemäß mit Mitarbeitern ausgestattet und finanziert werden, damit es effektiv funktioniert und vollkommen unabhängig ist, was wiederum unmittelbar der Qualität der kommunalen und regionalen Dienste zugutekommt.

<sup>2</sup> Vorläufiger EntschlieÙungsentwurf und vorläufiger Empfehlungsentwurf, am 26. September 2011 vom Governance-Ausschuss angenommen.

### Mitglieder des Ausschusses:

*K.-H. Lambertz* (Vorsitz), *B.-M. Lövgren* (1.stellvert. Vorsitz), *E. Özkarsli* (2. stellvert. Vorsitz), *V. Rogov* (3. stellvert. Vorsitz), *A. Alite*, *R. Aliyev*, *M. Aygun*, *D. Barisic*, *N. Berlu* (Stellvertreter: *C. Tascon-Mennetrier*), *B. Biscoe*, *S. Borgwardt*, *W. Borsus*, *S. Bush*, *M. Chernishev* (Stellvertreter: *V. Novikov*), *L. Ciriani*, *M. Cohen*, *G. Dalleres Codina*, *B. Degani*, *C. Martins Do Vala Cesar*, *K. Dubin*, *A. Ü. Erzen*, *H. Feral*, *P. Filippou*, *A. Fusco Perrella*, *M. Gattei*, *G. Gerega*, *G. Berit Gjerde*, *V. Golenko*, *O. Goncharenko*, *A. Gravells*, *M. Haak-Griffioen*, *M. Hegarty*, *I. Henttonen*, *K. Hilber*, *L. Iliescu*, *V. Kadokhov*, *P. Karleskind*, *I. Khalilov*, *O. Kidik* (Stellvertreter: *S. Tunalı*), *V. Kress*, *A. Langner*, *S. Lazic*, *E. Lindal*, *O. Luk'ianchenko*, *C. Mayar*, *M. Mahmutovic*, *J. Manninger*, *C. Marini*, *C. Mauch*, *J. McCabe*, *A. Mediratta*, *J. Mend*, *B. Mennel*, *M.-M. Mialot-Muller*, *A. Mimenov*, *E. Mohr*, *S. Neeson*, *G. Neff*, *A. Nemcikova*, *V. Nersisyan* (Stellvertreter: *E. Yeritzyan*), *C. Nicolescu*, *R. Nwelati*, *F. Pellegrini*, *J. Pulido Valente*, *G. Roger*, *S. Röhl*, *B. Rope*, *R. Roper Mancera*, *M. Sabban*, *I. Sanchez Amor*, *C.-L. Schroeter*, *P. Sedlacek*, *A. Sokolov* (Stellvertreter), *A. Stark*, *N. Stepanovs*, *A. Stoilov*, *D. Suica*, *R. Tirlé*, *S. Tobreluts*, *S. Ugrehelidze*, *P. Van der Velden*, *E. Verrengia*, *P. Wies*, *M. Yurevich*

N.B.: Die Namen der Mitglieder, die an der Abstimmung teilnahmen, sind kursiv gedruckt.

Sekretariat des Ausschusses: *T. Lisney* und *N. Howson*.

8. Heute gibt es in den meisten Staaten Bürgerbeauftragte, die sich mit Beschwerden in Bezug auf kommunale und regionale öffentliche Dienste befassen. Nun lautet die Herausforderung, ihre öffentliche Wahrnehmung zu stärken, um sie bekannter zu machen und um zu erreichen, dass sie von der allgemeinen Bevölkerung respektiert und genutzt werden. Diesbezüglich würden sie von einer Berichterstattung in den Medien, der lokalen und regionalen Presse, im Fernsehen und im Internet profitieren.

9. Damit das Amt des Bürgerbeauftragten das öffentliche Vertrauen behält, müssen seine Empfehlungen an die staatlichen Stellen systematisch und in transparenter Weise und innerhalb zumutbarer Fristen behandelt werden.

10. Der Kongress ruft aus diesem Grund die Gemeinden und Regionen auf:

a. die Entwicklung von Diensten des Bürgerbeauftragten zu fördern, die sich mit Beschwerden in Bezug auf kommunale und regionale öffentliche Dienste befassen, und lenkt die Aufmerksamkeit auf die „Prinzipien zur Regelung der Institution der Bürgerbeauftragten auf kommunaler und regionaler Ebene“ ;

b. die Arbeit dieser Bürgerbeauftragten zu unterstützen und zu fördern, und sicherzustellen, dass sie ein klar formuliertes Mandat haben, das ihren Zuständigkeitsbereich, die Tätigkeitsbereiche, in die sie eingreifen können, und die Fristen für die Bearbeitung von Beschwerden festlegt;

c. sicherzustellen, dass die Stellen der Bürgerbeauftragten pünktlich mit Personen besetzt werden, die unabhängig, unparteiisch und kompetent sind und die in der Gemeinschaft einen guten Ruf genießen;

d. den Grundsatz anzuerkennen und zu fördern, dass die das Büro des Bürgerbeauftragten allen Menschen offen stehen sollte, ungeachtet der Staatsangehörigkeit oder Nationalität;

e. sicherzustellen, dass der Zugang zu den Bürgerbeauftragten so leicht und transparent wie möglich ist;

f. die Bürgerbeauftragten bei der Entwicklung einer umfassenden Kommunikationsrichtlinie mittels Tools zu unterstützen, i.e. Webseiten, sozialen Netzwerken, Medienberichterstattung, Öffentlichkeitsarbeit und Publikationen, um ihre Tätigkeit bekannt zu machen und zu fördern;

g. sicherzustellen, dass sie die Empfehlungen des Bürgerbeauftragten in Bezug auf kommunale und regionale Dienste in transparenter Weise und unter Einhaltung zumutbarer Fristen angemessen nachverfolgen, entweder durch eine schriftliche Bestätigung ihrer Umsetzung oder eine schriftliche Darlegung, warum dies nicht möglich ist;

h. die Netzwerkarbeit und den Austausch von Erfahrungen unter den Bürgerbeauftragten zu fördern, die sich mit Beschwerden in Bezug auf kommunale oder regionale öffentliche Dienste befassen.

11. Der Kongress ruft aus diesem Grund die Gemeinden und Regionen auf:

a. die Einsetzung von Bürgerbeauftragten zu fördern, die sich mit Beschwerden in Bezug auf kommunale und regionale öffentliche Dienste befassen, in Anerkennung der positiven Wirkung, die sie auf die Qualität dieser Dienste haben können;

b. die nationalen Stellen aufzufordern, wenn es Lücken bei der Bereitstellung von Bürgerbeauftragten und im gesetzlichen Rahmen gibt, ein landesweites System für den Schutz durch Bürgerbeauftragte in allen Mitgliedstaaten sicherzustellen, das allen Menschen einen Schutz vor Missständen auf kommunaler und regionaler Ebene gewährt, und sicherzustellen, dass alle Menschen problemlos Zugang zum Bürgerbeauftragten erhalten.

### EMPFEHLUNGSENTWURF<sup>3</sup>

1. Die Absicherung einer Demokratie erfordert ein komplexes System der Gewaltenteilung, in dem das Amt des Bürgerbeauftragten eine wichtige Komponente darstellt. Der Bürgerbeauftragte ist eine wertvolle Absicherung gegen Verwaltungsmissstände auf kommunaler und regionaler Ebene und trägt dazu bei, das Vertrauen in staatliche Stellen zu stärken und die Bereitstellung von Diensten zu verbessern.
2. In den letzten Jahren wurde in den meisten Mitgliedstaaten des Europarats, in denen es bisher keine gab, die Stelle eines Bürgerbeauftragten eingerichtet. Jedoch ist der Zuständigkeitsbereich im Hinblick auf die Beschwerden gegenüber kommunalen und regionalen öffentlichen Diensten in einigen Staaten nach wie vor unvollständig, während in anderen Staaten die Institution des Bürgerbeauftragten schwach und unzureichend finanziert wird.
3. Der Kongress erkennt an, dass die Zusicherung eines ordnungsgemäßen Zugangs zu einem Bürgerbeauftragten, um Beschwerden wegen Verwaltungsmissständen bei kommunalen und regionalen öffentlichen Diensten einzureichen, nicht die Gründung eines separaten Büros eines Bürgerbeauftragten in jeder kommunalen oder regionalen Stelle erfordert. Jeder Mitgliedstaat muss jedoch seine Institutionen des Bürgerbeauftragten adaptieren und ausbauen, um sicherzustellen, dass diese Beschwerden prompt und wirksam bearbeitet werden.
4. Während einige Regionen erfolgreich leistungsstarke Strukturen für Bürgerbeauftragte aufgebaut haben, leidet in anderen Fällen die Bearbeitung von Beschwerden unter dem Mangel an einer ordnungsgemäßen nationalen Struktur mit einer entsprechenden Institution, um die nationalen Verwaltungsstellen zu überwachen.
5. Die Struktur der Institutionen des Bürgerbeauftragten in einem Mitgliedstaat sollte einen Dienst zum Ziel haben, der sicherstellt, dass alle Menschen einen problemlosen und transparenten Zugang zum Büro des Bürgerbeauftragten haben. Eine Beschwerde sollte nicht erst von einer Region in eine andere Region geschickt werden, um sie einzureichen, wenn sie eine staatliche Stelle in der ersten Region betrifft.
6. Der Kongress befürwortet die Zusammenarbeit und die Netzwerkarbeit zwischen den Büros der Bürgerbeauftragten, insbesondere die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Kommissar für Menschenrechte, dem Netzwerk der europäischen Bürgerbeauftragten und dem Internationalen Verband für Bürgerbeauftragte. Er ermutigt auch die Zusammenarbeit zwischen den kommunalen und regionalen Bürgerbeauftragten der einzelnen Mitgliedstaaten und erkennt die positive Rolle an, die nationale Koordinierungsausschüsse bei der Einsetzung von Bürgerbeauftragten spielen können.
7. Aus diesem Grund empfiehlt der Kongress, unter Verweis auf:
  - a. seine „Prinzipien zur Regelung der Institution des Bürgerbeauftragten auf kommunaler und regionaler Ebene“ (1999);
  - b. der Empfehlung 61 (1999) des Kongresses über die Rolle von kommunalen und regionalen Mediatoren/Bürgerbeauftragten bei der Verteidigung der Rechte der Bürger;
  - c. der Empfehlung 159 (2004) des Kongresses über regionale Bürgerbeauftragte: Eine Institution im Dienst der Bürgerrechte;
8. dem Ministerkomitee, die Mitgliedstaaten aufzufordern, in Bezug auf den Bürgerbeauftragten, die Beschwerden wegen Verwaltungsmissständen bei kommunalen und regionalen staatlichen Diensten bearbeiten, sicherzustellen, dass:
  - a. alle Personen, ungeachtet ihres Status und ihrer Nationalität, einen leichten und transparenten Zugang zu den Diensten eines Bürgerbeauftragten erhalten;

---

<sup>3</sup> Siehe Fußnote 2.

b. alle gesetzlichen Hürden im Hinblick auf die Bereitstellung eines effektiven und umfassenden Dienstes des Bürgerbeauftragten eliminiert werden;

c. die Bürgerbeauftragten das Mandat erhalten, von Amts wegen tätig werden und Fälle von mutmaßlichen Verwaltungsmissständen untersuchen können;

d. das Büro der Bürgerbeauftragten mit unabhängigen, unparteiischen und kompetenten Mitarbeitern besetzt wird, die ein Gehalt erhalten, das ihrer Tätigkeit entspricht, und die Kenntnisse über die Verwaltungsstellen haben, für die sie Beschwerden entgegennehmen;

e. die Büros der Bürgerbeauftragten finanziell unabhängig und ausreichend ausgestattet sind, um die Nachforschungen anstellen zu können, die erforderlich sind, um die Beschwerden verfolgen zu können;

f. die Empfehlungen des Bürgerbeauftragten veröffentlicht werden und eine angemessene Beachtung seitens der kommunalen und regionalen Stellen erhalten, indem regelmäßige Berichte verfasst werden, in denen wiederkehrende Probleme und Maßnahmen beschrieben werden, die in Reaktion auf diese Probleme ergriffen wurden;

g. es eine gute Zusammenarbeit und Netzwerkarbeit zwischen den Bürgerbeauftragten gibt, die auf kommunaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene tätig sind, indem dort, wo dies angemessen erscheint, nationale Koordinierungsausschüsse eingerichtet werden, um sicherzustellen, dass die Beschwerden an das Büro des geeigneten Bürgerbeauftragten weitergeleitet und doppelte Arbeitsvorgänge vermieden werden;

h. es eine gute Zusammenarbeit zwischen den Bürgerbeauftragten und den Gerichten und ähnlichen Institutionen gibt.

9. Der Kongress erkennt die wertvolle Arbeit des Menschenrechtskommissars des Europarats bei der Förderung der Entwicklung des Amtes des Bürgerbeauftragten an, die sich mit Beschwerden im Hinblick auf kommunale und regionale Dienste befassen, und ermutigt ihn, in Zusammenarbeit mit dem Kongress und den internationalen Verbänden der Bürgerbeauftragten, die Netzwerkarbeit und den Austausch guter Praktiken zwischen diesen Bürgerbeauftragten zu fördern und den Ausbau bestehender nationaler Netzwerke zu unterstützen.