

Muss ein ablehnender Bescheid über eine Dienstaufsichtsbeschwerde begründet werden?

Dr. Ingo Becker-Kavan*

Der Bekanntheitsgrad von Dienstaufsichtsbeschwerden steht in einem deutlichen Widerspruch zu der Beachtung, die dieser nicht förmliche Rechtsbehelf im Schrifttum hat. Hat der alte Satz, dass Dienstaufsichtsbeschwerden „form-, frist- und fruchtlos“ seien heute noch seine Berechtigung oder ist in dem Umgang von Bürger und Obrigkeit ein Wandel eingetreten? Dieser Frage und der Frage nach der inhaltlichen Substanz eines Bescheides über eine ablehnende Dienstaufsichtsbeschwerde geht der folgende Beitrag nach.

I. Vorwort

Dienstaufsichtsbeschwerden gehören zu einem der Rechtsinstitute, die in der Bevölkerung einen vergleichsweise hohen Bekanntheitsgrad haben. Dazu beigetragen haben nicht nur das seit den 1960er Jahren gewandelte Kommunikationsverhalten zwischen Bürger und Stellen der Verwaltung, sondern auch die Medien und hier in erster Linie die vielfältigen Informationsmöglichkeiten, die das Internet bietet. Vor diesem Hintergrund ist es erstaunlich, wie wenig Beachtung die einschlägige Literatur und Rechtsprechung der Dienstaufsichtsbeschwerde schenken. Im Jahr 1950 erschien ein Band¹, der sich mit der Dienstaufsichtsbeschwerde befasst und in dessen Vorwort bereits beklagt wird, dass es kaum ein Gebiet des öffentlichen Rechts gäbe, das so vernachlässigt werde.² Bei dieser Feststellung sollte man allerdings hinzufügen, dass Dienstaufsichtsbeschwerden trotz des gestiegenen Selbstbewusstseins der Bürger gegenüber der Verwaltung nach wie vor keinen sonderlich „guten Ruf“ genießen. Immer noch wird an den seit Generationen von Juristen überlieferten Satz erinnert, dass sich Dienstaufsichtsbeschwerden durch die „drei F“ auszeichnen würden: sie seien „form-, frist- und fruchtlos“.³ Die nachfolgenden Ausführungen sollen verdeutlichen, dass dieses heute nicht mehr zutrifft, und der Frage nachgehen, ob die mit einer Dienstaufsichtsbeschwerde angegangene Stelle eine ablehnende Beschwerdebescheidung mit einer für den Beschwerdeführer nachvollziehbaren, einschlägigen Begründung zu versehen hat.

II. Meinungsstand zur Frage einer Begründungsverpflichtung der angegangenen Stelle

Die Antwort auf die Frage einer eventuellen Begründungsverpflichtung in einem ablehnenden Bescheid über eine Dienstaufsichtsbeschwerde ist neben der kaum behandelten Frage, ob für die Erhebung einer Dienstaufsichtsbeschwerde eine Antragsbefugnis erforderlich ist⁴, die Kernproblematik bei Eingaben an das Parlament oder die zuständigen Stellen im Sinne des Art. 17 GG.

1. Rechtsgrundlage der nicht förmlichen Rechtsbehelfe

Ausgangspunkt der Überlegung ist zunächst die Erkenntnis, dass die nicht förmlichen Rechtsbehelfe – „Parlamentspetition“ an die Volksvertretung und „Verwaltungspetition“ an eine

Stelle der Exekutive, Dienstaufsichtsbeschwerden und Gegenvorstellung sowie Beamtenbeschwerden (Beamteneingabe oder „Dienstpetition“ und Remonstration)⁵ – auf Art. 17 GG zurückzuführen sind nach dem jedermann das Recht hat, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten und Beschwerden an die Volksvertretung oder die zuständigen Stellen zu wenden. Art. 17 GG wird auch als „Quellrecht“ aller nicht förmlichen Rechtsbehelfe bezeichnet.⁶

Das Eingaberecht hat eine lange Geschichte zurückreichend in die Antike. Bereits in dieser Zeit konnte sich der Einzelne in Form einer „Supplication“ mit Bitten (supplicina) und Beschwerden (gravamina) an die Herrscher wenden und sein Anliegen außerhalb des Rechtsweges vortragen. Er befand sich allerdings in der Position eines Bittstellers wie das Wort supplicium („flehentliche Bitte“) besagt. Schon in der Antike bildete sich eine Art Eingabewesen heraus, das im Mittelalter weiter reglementiert wurde, wenn auch der Einzelne immer ein Bittsteller mit Hoffnung auf einen fürstlichen Gnadenakt blieb. Erst in der Neuzeit und mit dem Entstehen des Verfassungsstaates begann eine Entwicklung, die mit dem Petitionsrecht als subjektivem Recht des Einzelnen später ihren Abschluss fand.

Ihre Wurzeln hat die Dienstaufsichtsbeschwerde nach der Überwindung der ständischen Beschränkungen des Petitionsrechts im Art. 32 Preußische Verfassungsurkunde von 1850⁷, nach dem sich erstmals jedermann ungehindert an die Volksvertretungen bzw. Kammern wenden konnte, mit der Formulierung der Begriffe: „Bitten und Beschwerden“. Vor dem Hintergrund,

*) Der Verfasser war Leiter der Rechtsabteilung einer hamburgischen Fachbehörde und befasste sich mit dem öffentlichen Dienstrecht, insbesondere mit Dienstaufsichtsbeschwerden und deren Bedeutung für die Praxis.

- 1) *Blomeyer-Bartenstein/Närger*, Die Dienstaufsichtsbeschwerde und die sogenannte Beamtenbeleidigung, 2. Studie der Gesellschaft für bürgerliche Freiheiten, München (Studiengruppe), 1950.
- 2) Vgl. neuerdings *Becker-Kavan*, Rechtliche Fragen der Dienstaufsichtsbeschwerde, 2017 und *ders.*, DÖD 2000, S. 273 ff.; auch *Röper*, DÖV 2015, S. 456 ff. (456): „Während Parlamentspetitionen in der Literatur inzwischen wieder stärker beachtet werden, bleiben Administrativpetitionen immer noch merkwürdig unterbelichtet. Die in der Praxis zahlreichen Bitten und Beschwerden an die Regierungen, Behörden und deren Bearbeitung bewegen sich über weite Strecken jenseits der öffentlichen Wahrnehmung“; *Hartmut Bauer*, DÖV 2014, S. 453-464; *Heinz*, DÖD 2009, S. 109; *Thieme*, DÖD 2001, S. 77 ff.
- 3) Dazu *Becker-Kavan* (Fn. 2), S. 59, 105, 277; auch *Bauer*, DÖV 2014, S. 453 ff. (453); *Thieme*, DÖD 2001, S. 77 ff.; *ders.*, DÖV 1989, S. 986 ff.; *Blomeyer-Bartenstein/Närger* (Fn. 1), S. 14. Es wird zwar immer wieder behauptet, dass Dienstaufsichtsbeschwerden sich gleichsam als „Papierkorbbeschwerden“ erweisen. Untersuchungen dazu gibt es indes nicht, vgl. aber *Becker-Kavan* (Fn. 2), S. ff.
- 4) Dazu im Einzelnen *Becker-Kavan* (Fn. 2), S. 141 ff., 215 f.
- 5) Ausführlich dazu *Becker-Kavan* (Fn. 2), S. 57 ff.
- 6) Dieser Begriff wird z. B. im Tätigkeitsbericht des Bundessicherheitsamtes von 2002 mit Bezug auf BSG, Urteil vom 31.3.1998 – B 4 RA 114/95 – verwendet.
- 7) Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31.1.1850 – <http://www.verfassungen.de/de/preussen50-index.htm>.