
Anpassung des „Vademekums für Bürgerbeteiligung und Beschwerdemanagement“ an das deutsche Vollzugsverständnis

1 Einleitung und Kurzüberblick

Effiziente Beschwerdebearbeitungssysteme spielen eine wichtige Rolle bei der wirksamen Umsetzung des Umweltrechts und der Umweltpolitik. Die Ausgestaltung solcher Systeme muss verschiedene Mechanismen und Prozesse zur Bearbeitung von Beschwerden berücksichtigen und dabei Akteure mit verschiedenen Anliegen und Zuständigkeiten koordinieren. Die zentrale Herausforderung ist dabei angesichts begrenzter Mittel effiziente und effektive Beschwerdemanagementsysteme zu etablieren, welche nach innen und nach außen klaren Zuständigkeiten folgen – gleichzeitig, aber flexibel auf neue Herausforderungen reagieren können. Das „Vademekum für Bürgerbeteiligung und Beschwerdemanagement“¹ bietet dabei eine Handreichung für die Anpassung oder Umsetzung von Systemen des Beschwerdemanagements und gibt dabei einen strukturierten Überblick über bewährte Verfahren für die Bearbeitung von Umweltbeschwerden.

Das Vademekum wurde im Auftrag des „Forums für den Vollzug des Umweltrechts und Umweltordnungspolitik“ erstellt, welches hochrangige Vertreterinnen und Vertreter der wichtigsten nationalen und europäischen Organe im Umweltbereich vereint. An der Ausarbeitung waren Fachleute aus europäischen Umweltschutzagenturen, Aufsichtsbehörden und Bürgerbeauftragtenstellen beteiligt. Ziel des Vademekums ist die konkrete Nutzbarkeit verschiedener Erfahrungen im Bereich Umweltbeschwerden und Bürgerbeteiligung zu fördern. Da sich viele Umweltbeschwerden direkt oder indirekt auf das Umweltrecht der EU beziehen, ist die damit verbundene Hoffnung, dass das Vademekum zu einer besseren Umsetzung des Umweltrechts beitragen kann. Das in alle Amtssprachen der EU übersetzte Dokument formuliert dabei keine spezifischen, normativen Empfehlungen im Sinne eines „one size fits all“-Ansatzes, sondern bleibt weitgehend deskriptiv und konzentriert sich auf die Vorstellung verschiedener relevanter Erwägungen.

Das Ziel des vorliegenden Dokuments ist, Orientierung für die Planung, Umsetzung und Bewertung von Aktivitäten im Bereich Bürgerbeteiligung und Beschwerdemanagement zu bieten und dabei das Vademekum an das deutsche Vollzugsverständnis anzupassen. Das Dokument soll dabei als eine „Navigationshilfe“ mit konkreten Praxisbeispielen aus Deutschland und ggf. auch aus anderen Mitgliedstaaten dienen. Zum **Adressatenkreis** gehören daher vor allem Mitarbeitende verschiedener

¹ Europäische Kommission, Vademekum: Bearbeitung von Beschwerden und Bürgerbeteiligung, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1fc175c2-8051-11ea-b94a-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-125264541>; mehrere Kurzversionen verfügbar, etwa „Environmental complaints: Some key pointers to help handle them“.

Anpassung des „Vademekums für Bürgerbeteiligung und Beschwerdemanagement“

Beschwerdestellen aber auch potenzielle Beschwerdeführende, also Einzelpersonen, Umweltverbände, Behörden oder Unternehmen, die eine Umweltbeschwerde einlegen wollen.

Eine Anpassung an das deutsche Vollzugsverständnis ist dabei aus mehreren Gründen wichtig. Erstens ergibt sich aus den Zuständigkeiten der Bundesländer im föderalen System Deutschlands für den Gesetzesvollzug und damit auch für den Vollzug des Umweltrechts keine einheitliche Struktur. Die Behördenstrukturen, -ausstattung und -praktiken variieren nicht unerheblich. Dies gilt, zweitens, insbesondere auch für das Beschwerdewesen im Umweltbereich, welches im europäischen Vergleich stark dezentralisiert ist.

Im Einklang mit dem Vademekum bietet dieses Dokument eine allgemeine konzeptionelle Übersicht über Systeme zur Bearbeitung von Beschwerden. Zunächst werden dabei allgemeine Möglichkeiten und Chancen einer Beteiligung der Öffentlichkeit am Umweltschutz („Bürgerbeteiligung“) genannt. Unterschieden wird zwischen der Bereitstellung von Umweltinformationen, zwischen Partizipation an Entscheidungen sowie zwischen gerichtlichen und außergerichtlichen Abhilfemechanismen. Die im Vademekum maßgeblich behandelten Systeme der Beschwerdebearbeitung gehören zu der letztgenannten Kategorie und können in staatliche und nichtstaatliche Maßnahmen der außergerichtlichen Abhilfe unterteilt werden.

Der zweite inhaltliche Schwerpunkt fokussiert auf das Einlegen von Beschwerden und bietet Typologien von Umweltbeschwerden an, die dabei helfen können, die jeweiligen Umweltbeschwerden besser verstehen und einordnen zu können, um sie dann richtig zu bearbeiten. Umweltbeschwerden können durch den Inhalt der Beschwerde, die Merkmale der Beschwerdeführer, der Beschwerdestellen, oder Zeitpunkt und Form der Beschwerde unterschieden und kategorisiert werden. Der dritte inhaltliche Schwerpunkt befasst sich mit der Beschwerdebearbeitung in Behörden und bezieht sich dabei auf die zuvor identifizierten verschiedenen Merkmale der Beschwerden. Hier wird insbesondere zwischen drei Phasen und den damit verbundenen Prozessen unterschieden, die eine Beschwerde in der Behörde durchläuft (Annahmephase; Analysephase, das Ergreifen von Maßnahmen; Abschluss). Daran schließt eine Auflistung von Kapazitäten und Instrumenten, auf die sich Beschwerdestellen stützen können.

Der vorliegende Kurzbericht vergleicht Vorschläge des Vademekums mit der deutschen Praxis von Bürgerbeteiligung und Umweltbeschwerde. Er orientiert sich dabei an der Struktur des Vademekums, gibt eine inhaltliche Zusammenfassung wesentlicher Aspekte und verweist im Einzelfall zur Vertiefung auf das Vademekum. Im Zusammenspiel sollen beide Dokumente aufzeigen, wo Passfähigkeiten gegeben sind, ob und wo es funktionale Äquivalente im deutschen Vollzugssystem gibt, ob diese notwendig sind und wo neue Impulse erforderlich werden könnten.

2 Kurzzusammenfassung ausgewählter Inhalte der Handreichung, jeweils mit konkreten Beispielen im deutschen Verwaltungsvollzug

2.1 Bürgerbeteiligung

Das Vademekum definiert Bürgerbeteiligung im Umweltbereich als Zusammenspiel staatlicher Stellen und der Öffentlichkeit mit dem Ziel, Informationen über die Umwelt und die Maßnahmen zum Umweltschutz zu teilen sowie menschliche Tätigkeit in der Umwelt mit Hilfe der Öffentlichkeit zu überwachen (*Abschnitt 2 des Vademekums*). Dabei wird zwischen drei Mechanismen zur Unterstützung der Bürgerbeteiligung unterschieden (vgl. Abbildung 1):

Anpassung des „Vademekums für Bürgerbeteiligung und Beschwerdemanagement“

- Information, Kommunikation und Sensibilisierung
- Beteiligung an Entscheidungen und Tätigkeiten (Partizipation)
- Abhilfemechanismen einschließlich der Bearbeitung von Beschwerden

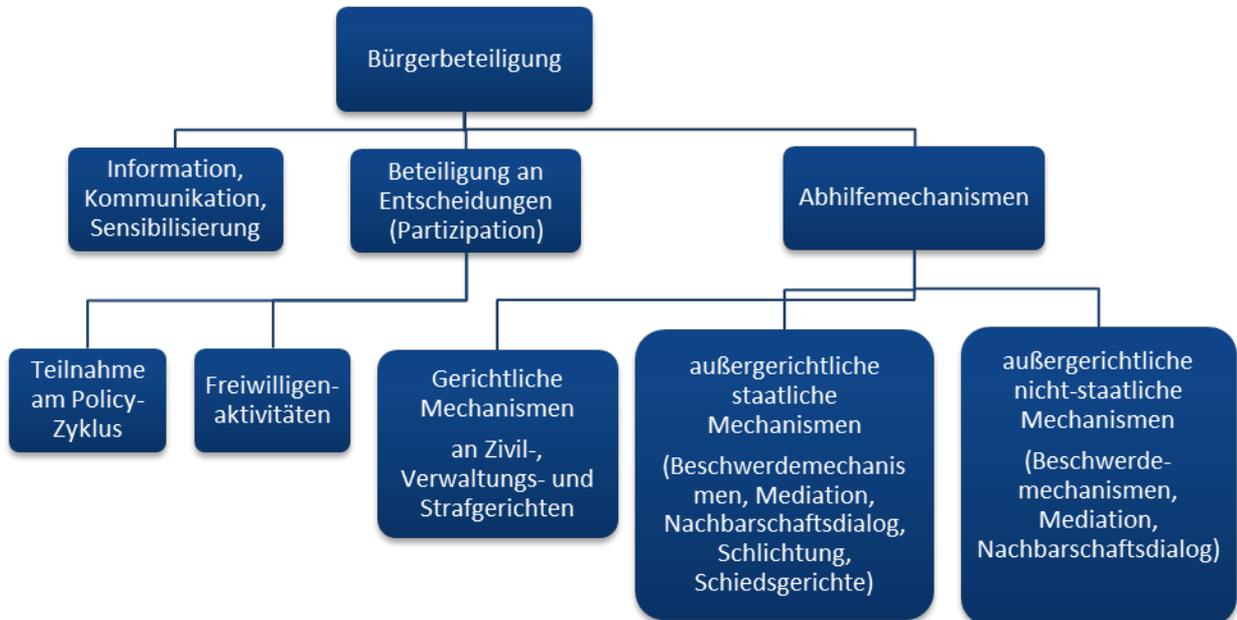


Abbildung 1: Mechanismen der Bürgerbeteiligung; eigene Darstellung

Anpassung des „Vademekums für Bürgerbeteiligung und Beschwerdemanagement“

Der erste Mechanismus für die Bürgerbeteiligung – **Information, Kommunikation und Sensibilisierung** (*Abschnitt 2.10.1 des Vademekums*) – fokussiert auf die Erhebung und den Austausch von für den Umweltschutz notwendigen Informationen zwischen staatlichen Stellen und der Öffentlichkeit. Dabei handelt es sich um die Bereitstellung von Umweltinformationen vor allem durch staatliche Stellen (Umweltinformationssysteme), aber zunehmend auch durch die Öffentlichkeit (Bsp. *Citizen Science*).

Beispiel Citizen Science

Unter *Citizen Science* wird die Einbeziehung von ehrenamtlich aktiven Bürgerinnen und Bürger in wissenschaftliche Prozesse verstanden, z.B. bei der dezentralen Messung von Luft- oder Wasserqualität. „Bürger schaffen Wissen“ (<https://www.buergerschaffenwissen.de/>) ist die zentrale Plattform für *Citizen Science* in Deutschland. Sie bietet einen Überblick über *Citizen Science*-Projekte, vernetzt die Akteure und begleitet den aktuellen Diskurs zu Bürgerwissenschaften. Die Plattform ist ein Gemeinschaftsprojekt von Wissenschaft im Dialog und dem Museum für Naturkunde Berlin/Leibniz-Institut für Evolutions- und Biodiversitätsforschung.

Partizipation, d.h. die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungen ist der zweite Mechanismus der Bürgerbeteiligung (*Abschnitt 2.10.2 des Vademekums*). Die Beteiligung der Öffentlichkeit hilft Behörden in der Entscheidungsfindung, indem Wünsche und Bedenken durch formelle Konsultationsverfahren berücksichtigt werden können. Durch die rechtzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit an offenen und fairen Diskussionsprozessen – etwa durch Bürgerversammlungen oder Bürgerjurys – können Konflikte frühzeitig gelöst werden. Die Beteiligung der Öffentlichkeit kann dabei nicht nur in der Planungsphase, sondern auch in späteren Phasen der Projektdurchführung stattfinden (*Vgl. Abbildung 2: Bürgerbeteiligung während des Politikzyklus im Vademekum*). Auch jenseits unmittelbar politiknaher Entscheidungen ist das freiwillige Engagement (in Umweltverbänden oder anderen Organisationen der Zivilgesellschaft) ein wichtiger Bestandteil der Bürgerbeteiligung.

Beispiel Bürgerbeteiligung im BMUV

Durch strukturierte, informelle Verfahren werden Bürgerinnen und Bürger, die keine Organisationen wie Bürgerinitiativen, Nichtregierungsorganisationen oder Verbände vertreten, beratend in Entscheidungsprozesse des BMUV eingebunden und können mit ihren Hinweisen die Entscheidungsfindung beeinflussen. Das BMU verfügt über ein eigenes Referat für Bürgerbeteiligung und hat im Jahre eigene Leitlinien für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erstellt.²

Den dritten Mechanismus der Bürgerbeteiligung stellen verschiedene **Abhilfemechanismen** (*Abschnitt 2.10.3 des Vademekums*) dar, einschließlich der Bearbeitung von Beschwerden. Abhilfemechanismen stellen sicher, dass gerichtliche oder außergerichtliche Maßnahmen greifen, wenn andere Formen der Bürgerbeteiligung, die Beschwerden, die Bürgerin oder den Bürger nicht zufriedenstellend berücksichtigen. Das Vademekum unterscheidet zwischen drei Kategorien solcher Abhilfemechanismen. **Gerichtsverfahren** an Zivil-, Verwaltungs- und Strafgerichten sind dabei für die Behandlung von Rechtsverletzungen zuständig.

Außergerichtliche Mechanismen ermöglichen Einzelpersonen oder Umweltverbänden, staatliche Stellen um die Bearbeitung ihrer Beschwerden zu ersuchen. Für die Öffentlichkeit sind Beschwerden ein wirksames Mittel, die staatlichen Stellen über Probleme und (potentielle) Rechtsverletzungen in Kenntnis zu setzen. Für staatliche Stellen ermöglichen wiederum Beschwerden Informationen über

²

https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/buergerbeteiligung/leitlinien_buergerbeteiligung_bm_u_bf.pdf.

Anpassung des „Vademekums für Bürgerbeteiligung und Beschwerdemanagement“

Vollzugsprobleme und über die Einstellungen der Bevölkerung zu erhalten und helfen dabei die Wirksamkeit der Verwaltung zu erhöhen. Daneben existieren eine Reihe alternativer Streitbeilegungstechniken, wie Nachbarschaftsdialoge, Mediation, Schlichtungen oder Schiedsverfahren. Diese Verfahren können auch von nichtstaatlichen Akteuren, wie Unternehmen oder Umweltorganisationen, durchgeführt werden.

Beispiel Nachbarschaftsdialog

Nachbarschaftsdialoge sind oft langfristige Prozesse in denen unterschiedliche Akteure, wie Unternehmen, Anwohnerinnen und Anwohner und zuständige Behörden freiwillig an einem strukturierten Kommunikationsdialog teilhaben. Dabei handelt es sich oft um komplexe Fragen (große Windparks, Flughäfen, oder Industriebetriebe in gemischten, industriell-wirtschaftlichen Zonen), welche die gesamte Nachbarschaft betreffen. Oft sind die hier behandelten Fälle nicht illegal, verursachen aber dennoch Konflikte. Langfristiges Ziel ist dabei, eine gute Nachbarschaft zu ermöglichen.³

2.2 Einlegen von Beschwerden

Der folgende Abschnitt des Vademekums fokussiert das Einlegen von Beschwerden. Zunächst wird eine umfassende **inhaltliche Typologie** verschiedener Umweltbeschwerdetypen angeboten, die durch **Beschwerdeführer** an verschiedenen **Beschwerdestellen** eingebracht werden. Zudem wird auch nach dem **Zeitpunkt** und der **Form** der Beschwerde unterschieden.

2.2.1 Unterscheidungskriterien

Inhalt der Beschwerden (*Abschnitt 3.2 des Vademekums*): Hier kann zwischen Umweltaspekten; gesetzlichen Verpflichtungen, Rechten, unverbindlichen Referenzstandards und Begründungen, differenziert werden. Zu den wichtigsten *Herausforderungen* bei der Bearbeitung von Beschwerden zählen unvollständige Beschwerden, die zusätzliche Informationen benötigen, um bearbeitet werden zu können. Die Feststellung, ob eine Beschwerde begründet ist, erfordert Kenntnisse im Bereich des Verwaltungs-, Straf- und Zivilrechts als auch Kenntnis der Aspekte des Umweltzustandes, der Auswirkungen, der Belastungen und der Antriebskräfte. Auch die Ermittlung der teils überlappenden Zuständigkeiten (räumlich oder inhaltlich) sowie die Feststellung der Dringlichkeit von Maßnahmen stellt in der Praxis immer wieder eine Schwierigkeit dar.

Beschwerdeführer (*Abschnitt 3.3 des Vademekums*): Unterschieden wird zwischen Einzelpersonen, Umweltverbänden, Behörden und Unternehmen. Zu den *Herausforderungen* zählt der Umgang mit untypischen Beschwerdeführern, wie anonymen Beschwerdeführern, Whistleblowern, Opfern von Straftaten, Beschwerdeführern aus dem Ausland und Beschwerdeführern, die unbegründete Beschwerden einreichen. Das Europäische Parlament hat die sog. Hinweisgeberrichtlinie zum Schutz von Personen verabschiedet, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (2019/1937/EU).

Zeitpunkt der Beschwerde (*Abschnitt 3.4 des Vademekums*): Beschwerden können typischerweise rund um die Uhr eingereicht werden, allerdings findet die Bearbeitung meistens in den Geschäftszeiten statt. Eine wichtige *Herausforderung* in diesem Bereich ist die Bearbeitung von dringenden Fällen, auch außerhalb der Geschäftszeiten.

Beschwerdestellen (*Abschnitt 3.5 des Vademekums*): Unterschieden wird zwischen drei Kategorien von Beschwerdestellen: 1) Behörden, die sich mit Umweltbeschwerden befassen (z.B.

³ Vgl. Leitfaden des Berliner Senats zum Nachbarschaftsdialog, <https://www.impel.eu/wp-content/uploads/2016/08/Leitfaden-Nachbarschaftsdialog.pdf>.

Anpassung des „Vademekums für Bürgerbeteiligung und Beschwerdemanagement“

Umweltbehörden, Polizei, Feuerwehr, Ministerien, Zoll, Staatsanwälte); 2) Lokale Körperschaften und Öffentliche Versorgungsunternehmen; sowie 3) nationale oder europäische Aufsichtsbehörden und Rechtsbehelfsorgane (z.B. Bürgerbeauftragtenstellen, Rechnungskontrollbehörden, Petitionsausschüsse oder Ministerien).

Beispiel Umwelthanwaltschaft

Die österreichischen Umwelthanwältinnen- und anwälte werden von den jeweiligen Landesregierungen eingerichtet und stellen sicher, dass Natur- und Umweltbelange sowohl im Rechtsrahmen als auch im öffentlichen Diskurs eine starke Vertretung haben. Beschwerden der Bevölkerung können von den Umwelthanwältinnen- und anwälten bearbeitet werden, da diese über die wissenschaftlichen Kenntnisse verfügen, um den Hintergrund einer Beschwerde einzuschätzen und auf dieser Grundlage die zuständige Behörde zu kontaktieren.

Form der Beschwerde (Abschnitt 3.6 des Vademekums): Das Vademekum unterscheidet zwischen durch persönlichen Kontakt eingebrachten Beschwerden, technisch übermittelten Beschwerden (z.B. per Brief oder Kontaktformular), Beschwerden über soziale Medien und indirekten Beschwerden. Die *Herausforderungen* betreffen vor allem den Umgang mit untypischen Formen, die nicht aktenförmig erfasst werden können. Dazu gehören unklare Mitteilungen, mündlich geäußerte Beschwerden und Mitteilungen, indirekte Beschwerden, der Umgang mit den Medien sowie Fragen des Datenschutzes.

2.2.2 Allgemeine Verfahren, die in Deutschland relevant sind

Wie im Bereich des Umweltvollzugs, ergibt sich in Deutschland auch im Bereich des Beschwerdewesens keine einheitliche Struktur, vielmehr ist diese stark durch dezentrale Beschwerdeinstitutionen und unterschiedliche Verwaltungspraxis in den Bundesländern geprägt. So sind etwa im Immissionsbereich die Beschwerdestellen je nach Bundesland beim Landratsamt, Ordnungsamt, Umweltschutzamt, Polizei oder bei der Gewerbeaufsicht angesiedelt. Hinzu kommen Beschwerdemöglichkeiten auf der Bundes- (Ministerien und Petitionsausschuss) und der europäischen Ebene (Petitionsausschuss, europäische Umweltbeschwerde). Folgende Verfahren können unterschieden werden.

- **Widerspruchsverfahren (§ 68 VwGO):** Das Widerspruchsverfahren gibt Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, innerhalb einer Monatsfrist (§ 70 VwGO) gegen einen Verwaltungsakt (§ 35 I VwVfG) vorzugehen. Es ist dem gerichtlichen Verfahren vorgelagert und gibt der Verwaltung die Möglichkeit, ihre Entscheidung noch einmal zu überprüfen und dient gleichzeitig dazu die Verwaltungsgerichte zu entlasten.⁴
- **Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren :** Das Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren bietet der interessierten Öffentlichkeit, betroffenen Bürgerinnen und Bürgern und Umwelt- und Naturschutzverbänden die Möglichkeit, Einsicht in die Planungsunterlagen zu erhalten bzw. an der Genehmigung von umweltrelevanten Vorhaben teilzuhaben und Einwendungen zu erheben.
- **Formlose Rechtsbehelfe (Rechtsaufsicht, Fachaufsicht):** Im Rahmen des Kontrollumfangs kommunalen Handelns wird zwischen Rechtsaufsicht und Fachaufsicht unterschieden. Bei Selbstverwaltungsaufgaben überprüft die Kommunalaufsicht die Rechtmäßigkeit des weisungsfreien Handelns der Gemeinde (Rechtsaufsicht)⁵, wohingegen

⁴ Hüttenbrink, BeckOK, VwGO, 54. Auflage, 2020, § 68 Rn.1.

⁵ Huber, Juß 2004, 938.

Anpassung des „Vademekums für Bürgerbeteiligung und Beschwerdemanagement“

sie bei Fremdverwaltungsangelegenheiten neben einer Rechtmäßigkeitskontrolle zusätzlich die Zweckmäßigkeitskontrolle wahrnimmt (Fachaufsicht).⁶

- **Petitionsausschüsse und Bürgerbeauftragte:** Das Petitionsrecht ist in Deutschland als Grundrecht in Art. 17 Grundgesetz (GG) festgeschrieben. Auf der nationalen Ebene nimmt diese Aufgabe der Petitionsausschuss des Bundestages wahr, entsprechende Gremien existieren auch auf der Landesebene, werden aber nicht in allen Fällen als Petitionsausschüsse bezeichnet. Die Zuständigkeiten dieser Ausschüsse deckt sich mit den Zuständigkeiten unter der rechtlichen Kontrolle der jeweiligen Landtage. Auf der Landesebene bzw. auf der lokalen Ebene sind zudem Bürgerbeauftragte oder Ombudsmänner potenzielle Ansprechpartner.
- **Sektorale Mediation:** weitere außergerichtliche Mechanismen der Schlichtung existieren auf der sektoralen Ebene, wie etwa die Clearingstelle EEG/KWK⁷ im Energiebereich oder die Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e.V. – söp mit dem Schwerpunkt auf dem Eisenbahn/Bus/lokalen Personenverkehr.
- **Beschwerdemöglichkeiten auf der europäischen Ebene:** Ähnlich zur nationalen Ebene existieren auch auf der europäischen Ebene Beschwerdemöglichkeiten; mit ca. 600 Beschwerden im Jahr ist der Umweltbereich dabei am stärksten vertreten. Beschwerden können online über den Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments oder über die Europäische Kommission eingereicht werden. Innerhalb der folgenden zwölf Monate prüft die Europäische Kommission die Beschwerde und entscheidet, ob ein formelles Vertragsverletzungsverfahren gegen das betreffende Land eingeleitet werden soll. Gemäß Art 227 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union kann das Europäische Parlament auf Grundlage von Beschwerden auf Verletzungen der Rechte von Unionsbürger*innen durch einen Mitgliedstaat oder einer lokalen Gebietskörperschaft hinweisen.

Beispiel Beschwerdemöglichkeiten auf der europäischen Ebene

BUND und NABU haben Beschwerde bei der Europäischen Kommission eingelegt, weil Deutschland die Europäische Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) unzureichend umgesetzt hat.⁸ Neben der allgemeinen Umweltbeschwerde gibt es spezielle Beschwerdeformate im Bereich Natur- bzw. Gewässerschutz.⁹

⁶ Ebd., 942.

⁷ <https://www.clearingstelle-eeg-kwkg.de/>.

⁸ <https://www.bund.net/service/presse/pressemitteilungen/detail/news/umweltverbaende-bund-und-nabu-reichen-beschwerde-bei-der-eu-kommission-ein-deutsche-planungen-zum-gewaesserschutz-stehen-nicht-im-einklang-mit-eu-vorgaben/>.

⁹ <https://ec.europa.eu/environment/legal/law/complaints.htm>.

2.2.3 Checkliste für die Bewertung und Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Beschwerden

Inhalt	<input type="checkbox"/> Verstehen Sie alle maßgeblichen Umweltaspekte, die in Beschwerden angesprochen werden? <input type="checkbox"/> Verfügt Ihre Stelle über einen festgelegten Ansatz für die Bearbeitung der variierenden konkreten Angaben in den Beschwerden, d. h. der Begründung?
Beschwerdeführer	<input type="checkbox"/> Gibt es besondere Verfahren, Protokolle und andere Vorkehrungen, die die herausfordernden Kategorien von Beschwerdeführern berücksichtigen, wie Opfer von Straftaten, Hinweisgeber, Personen mit psychischen Problemen und anonyme Beschwerdeführer?
Umgang mit Medien	<input type="checkbox"/> Verfügt Ihre Stelle in Bezug auf Beschwerdeführer, die von den Medien kommen oder über diese agieren, über eine festgelegte Politik für die Kommunikation mit den Medien?
Zeitmanagement	<input type="checkbox"/> Hat Ihre Stelle Vorkehrungen für den Umgang mit dringenden Situationen und mit Beschwerden getroffen, die außerhalb der Geschäftszeiten eingehen?
Kommunikation	<input type="checkbox"/> Haben Sie einen Überblick über <i>andere</i> Beschwerdestellen Deutschland? <input type="checkbox"/> Inwieweit erkennt Ihre Stelle unterschiedliche Kategorien und Klassen von Kommunikation an, wie den persönlichen Kontakt oder die Verwendung elektronischer Mittel?

2.3 Bearbeitung von Beschwerden

Schwerpunktmäßig befasst sich Kapitel 4 des Vademekums mit Fragen des Beschwerdemanagements innerhalb von Behörden. Konzeptuell unterschieden wird dabei zwischen Zielen, die durch Bearbeitung von Beschwerden von staatlichen Stellen erreicht werden sollen, sowie zwischen **Prozessen und Verfahren**, und **Ressourcen** (wie Verwaltungsstrukturen und Rechtsrahmen) die für die Bearbeitung von Beschwerden notwendig sind. Von besonderer praktischer Relevanz sind dabei vor allem prozedurale und kapazitätsorientierte Aspekte.

Anpassung des „Vademekums für Bürgerbeteiligung und Beschwerdemanagement“



Abbildung 2: Phasen und Aufgaben eines typischen Prozesses der Beschwerdebearbeitung; eigene Darstellung

Abbildung 2 bietet einen schematischen Überblick über verschiedene Phasen bei der Bearbeitung von Beschwerden und den damit verbundenen jeweiligen Aufgaben (*Abschnitt 4.3.1 des Vademekums*).

- **Phase 1** wurde bereits im bei der Einlegung von Beschwerden diskutiert, das Vademekum liefert hier eine Vielzahl detaillierter Beispiele (S. 50-53) zum Thema Workflow-Management in verschiedenen europäischen Umweltbehörden. Unter anderem geht es hier um Verfahren, mit denen sichergestellt werden soll, dass Beschwerden zur richtigen Beschwerdestelle gelangen oder dass Beschwerden, die für die weitere Bearbeitung erforderlichen Mindestinformationen enthalten.
- **Phase 2** beschreibt das Ergreifen von Maßnahmen bezüglich der eingegangenen Beschwerde, einschließlich der Arbeitsteilung innerhalb der Behörde sowie die Kommunikation mit Beschwerdeführern und Medien.
- **Phase 3** bezieht sich auf den formalen Abschluss des Verfahrens, gibt aber auch Hinweise auf Weiterverfolgung und der Dokumentation des Tatbestands.

2.3.1 Kapazitäten und Instrumente für die Bearbeitung von Beschwerden

Neben der Strukturierung des Beschwerdeverfahrens sind für die deutsche Praxis insbesondere die im Kapitel 4 des Vademekums dargestellten Ideen zur Effizienzsteigerung der Beschwerdebearbeitung durch **technische Unterstützung** und verschiedene **Effizienzinstrumente, Bewertung** und **Berichterstattung (Audit)** sowie **proaktive Instrumente von Bedeutung**.

Im Bereich **technischer Unterstützung** (Abschnitt 4.6.5 des Vademekums) handelt es sich vordergründig um Möglichkeiten zumindest Teile des Informationsflusses bezüglich von Beschwerden

Anpassung des „Vademekums für Bürgerbeteiligung und Beschwerdemanagement“

digital aufzunehmen, zu systematisieren, intern zu verarbeiten sowie am Ende des Prozesses die Beschwerdeführer bzw. die Öffentlichkeit mit Informationen zu versorgen. Darüber hinaus kann auch die Transparenz des Verfahrens gesteigert werden, indem etwa Eingang oder Bearbeitungsstatus der Beschwerde automatisch dokumentiert wird.

Beispiel aus Deutschland: Der *Brandenburger Maerker*¹⁰ ist ein Internet-Portal, das es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, Informationen über lokale Probleme, wie Schlaglöcher, wilde Mülldeponien oder Barrieren für behinderte Menschen bei ihren Gemeinden einzureichen.

Effizienzinstrumente (*Abschnitt 4.6.6 des Vademekums*) dienen der Verbesserung von Prozessen für die Bearbeitung von Beschwerden und richten sich nach den verschiedenen Prozessphasen. In der Annahmephase von Beschwerden haben sich Leitfäden sowie Vorlagen für das Einreichen einer Beschwerde als hilfreich erwiesen. **Leitfäden** dienen dazu, allgemeine, gut verständliche und realistische Informationen über das Verfahren zu vermitteln und damit die Erwartungshaltung zu steuern. **Vorlagen** für das Einreichen von Beschwerden standardisieren den Erhalt von notwendigen Informationen (wie Kontaktdaten und Kommunikationsmethoden, Beschwerdegegenstand, Ziele des Beschwerdeführers) und helfen bei der Einordnung von Fällen. Auch **Standardschreiben** und, bei hoher Auslastung der Behörde, **Kriterien für die Priorisierung** von Fällen können die Effizienz der Beschwerdeannahmestellen steigern. In der Analysephase spielen **standardisierte Protokolle und Leitfäden** für die Behandlung von Beschwerden in Bezug auf allgemeine Themen eine Rolle (vgl. Textfeld 23 im Vademekum: Checkliste des IMPEL für die Bearbeitung von Beschwerden). Außerdem können typische **Bezugsgrößen** zur voraussichtlichen Zeitplanung anhand von Vorerfahrungen definiert werden. Durchsuchbare **Falldatenbanken** können dabei helfen ähnliche Beschwerden oder grundlegende Muster zu erkennen.

Interne oder externe **Berichterstattung- bzw. Bewertungsinstrumente** (*Abschnitt 4.6.7 des Vademekums*) dienen der regelmäßigen Überprüfung, inwieweit eine Beschwerdestelle ihre vorgesehene Rolle erfüllt und bietet dabei einen Überblick über die Gesamtentwicklung der Beschwerden. Damit wird auch zur Sensibilisierung von Umweltproblemen beigetragen sowie die Transparenz der Beschwerdeverfahren gewährleistet.

Proaktive Instrumente (*Abschnitt 4.6.8 des Vademekums*) betreffen die kontinuierliche Verbesserung der Beschwerdebearbeitung durch aktives Handeln, gute Kommunikation und lernen, wirksamer mit Beschwerden umzugehen. Dazu können auch Austauschmöglichkeiten auf der nationalen oder europäischen Ebene dienen.

¹⁰ <https://maerker.brandenburg.de/>.

2.3.2 Checkliste zur Prüfung der Zwecke, Prozesse, Verfahren und Mittel zur Bearbeitung von Beschwerden

Prozesse	<input type="checkbox"/> Wird in Ihrer Stelle ein festgelegter phasenweiser Prozess für die Bearbeitung individueller Beschwerden durchgeführt?
	<input type="checkbox"/> Verfügt Ihre Stelle über festgelegte Verfahren für die Annahme von Beschwerden?
	<input type="checkbox"/> Verfügt Ihre Stelle über Verfahren für die Phase der Bearbeitung von Beschwerden, in der Analysen durchgeführt und Maßnahmen ergriffen werden?
	<input type="checkbox"/> Verfügt Ihre Stelle über festgelegte Verfahren für die Phase der Bearbeitung von Beschwerden?
	<input type="checkbox"/> Hat Ihre Stelle das richtige Mandat und die richtigen Funktionen, Befugnisse und Verpflichtungen?
	<input type="checkbox"/> Trifft Ihre Stelle die richtigen Vorkehrungen in Bezug auf die Koordinierung und Zusammenarbeit mit anderen Beschwerdestellen?
Kapazität	<input type="checkbox"/> Welche Fähigkeiten sind für die Bearbeitung der Beschwerden maßgeblich mit denen Sie befasst sind?
	<input type="checkbox"/> Können Sie auf die technische Unterstützung, die für die Bearbeitung von Beschwerden zur Verfügung steht, in vollem Umfang nutzen?
Effizienz- instrumente	<input type="checkbox"/> Verwendet Ihre Stelle die folgenden Effizienzinstrumente oder zieht sie ihre Verwendung in Erwägung: Leitfaden für Beschwerdeführer; Formulare und Vorlagen für das Einreichen einer Beschwerde; Vorlagen für die Bearbeitung von Beschwerden; Standardschreiben und -klauseln; Kriterien für die Priorisierung; Protokolle; Leitfäden und Erklärungen; Bezugsgrößen; durchsuchbare Datenbanken?
	<input type="checkbox"/> Nutzt Ihre Stelle Bewertungsinstrumente für die Prüfung ihrer eigenen Arbeit und inwieweit und wie oft führt sie quantitative und qualitative Analysen durch?
	<input type="checkbox"/> Nutzt Ihre Stelle Bewertungsinstrumente für die Prüfung der Arbeit anderer Beschwerdestellen und inwieweit und wie oft führt sie quantitative und qualitative Analysen durch?
	<input type="checkbox"/> Nutzt Ihre Stelle Berichterstattungsinstrumente für die Prüfung ihrer eigenen Arbeit und wie häufig tut sie das? Erstellt sie Tätigkeitsberichte und/oder themenspezifische Berichte?
	<input type="checkbox"/> Inwieweit verwendet Ihre Stelle gegebenenfalls die folgenden proaktiven Instrumente oder zieht ihre Verwendung in Erwägung: Leitfaden für die Entwicklung von Systemen für die Bearbeitung von Beschwerden; andere Formen der Bürgerbeteiligung; Lernaktivitäten?