



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

WD 1-2/52-1578

22. September 2009

Rechtsberatung durch den Bürgerbeauftragten

A. Auftrag

Der Bürgerbeauftragte bat mit Schreiben vom 30. Januar 2009 um eine Prüfung der Frage, ob und in welchem Umfang er im Rahmen seiner Tätigkeit gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern rechtliche Auskünfte geben bzw. diese gegebenenfalls auch rechtlich beraten und Rechtsdienstleistungen im Sinne des Gesetzes über außergerichtliche Rechtsdienstleistungen (Rechtsdienstleistungsgesetz - RDG)¹ erbringen darf. Es sollen hierbei Umfang und Grenzen einer rechtlichen Beratung durch den Bürgerbeauftragten sowie sich daraus möglicherweise ergebende haftungsrechtliche Fragen aufgezeigt werden.

B. Stellungnahme

Ausgangspunkt der nachfolgenden Stellungnahme ist zunächst eine kurze Darstellung der Aufgaben und der Funktion des Bürgerbeauftragten innerhalb des Petitionsverfahrens mit Blick auf die Frage, ob Rechtsberatungen und Rechtsauskünfte gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern von seinem gesetzlichen Auftrag umfasst sind (I.). Sodann wird ausgehend von dem Begriff und dem Inhalt der Rechtsdienstleistung nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz geprüft, ob die gesetzlich vorgesehenen Aufgaben des Bürgerbeauftragten von dem Anwendungsbereich des Rechtsdienstleistungsgesetzes erfasst werden (II.) Schließlich wird der rechtliche Rahmen einer möglichen Haftung des Bürgerbeauftragten bei der Vornahme rechtlicher Beratungen und der Erteilung von Rechtsauskünften aufgezeigt (III.)

¹ In der Fassung vom 12. Dezember 2007, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Juni 2008 (BGBl I S. 1000)

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

I. Aufgabe und Funktion des Bürgerbeauftragten innerhalb des Petitionsverfahrens

1. Überblick

Rechtliche Grundlage für die Tätigkeit des Bürgerbeauftragten bildet zunächst das Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz (BbG)², mit dem 1974 die Einrichtung des Bürgerbeauftragten als Ergänzung des Petitionsrechts des Bürgers zum Parlament geschaffen wurde.³ Ergänzende Regelungen zu dem Verfahren finden sich in den §§ 102 ff. der Geschäftsordnung des Landtags (GOLT).

Gemäß § 1 Abs. 1 BbG hat der Bürgerbeauftragte die zentrale Aufgabe, im Rahmen des parlamentarischen Kontrollrechts des Landtags die Stellung des Bürgers im Verkehr mit den Behörden zu stärken. Er soll vor allem gemäß § 5 Abs. 1 S. 2 BbG auf eine einvernehmliche Erledigung der mit der Petition unterbreiteten Angelegenheit hinwirken. Zur Erfüllung seines gesetzlichen Auftrags ist der Bürgerbeauftragte in das parlamentarische Petitionsverfahren eingebunden und nimmt bei der Vorbereitung der Beratungen und der Entscheidung des Petitionsausschusses eine zentrale Rolle ein.⁴

Die Einbindung des Bürgerbeauftragten erfolgt bereits zu Beginn des Petitionsverfahrens mit der Entgegennahme der Petitionen. Gemäß § 2 Abs. 1 BbG hat jeder das Recht, sich unmittelbar schriftlich oder mündlich an den Bürgerbeauftragten zu wenden, der die Eingabe für den Landtag entgegennimmt. Auch die an den Landtag oder den Petitionsausschuss gerichteten Eingaben sind dem Bürgerbeauftragten gemäß § 1 Abs. 3 BbG, § 102 Abs. 1 GOLT zuzuleiten. Der Bürgerbeauftragte stellt damit die unmittelbare Kontaktperson für die Bürgerinnen und Bürger dar, die sich mit einer Petition an den Landtag wenden. Im Rahmen der sachlichen Prüfung der Eingabe kann der Bürgerbeauftragte als ständiger Beauftragter des Petitionsausschusses gemäß § 4 S. 1 und 2 BbG alle der Kontrolle des Landtags unterstehenden Verwaltungsstellen um mündliche und schriftliche Auskünfte, Einsicht in Akten und Unterlagen sowie Zutritt zu den von ihnen verwalteten öffentlichen Einrichtungen ersuchen. Sieht der Bürgerbeauftragte aufgrund der Grenzen seines Prüfungsrechts nach § 3 Abs. 1 und 2 BbG von einer sachlichen Prüfung der Eingabe ab, teilt er dies gemäß § 3 Abs. 3 1. HS BbG dem Bürger mit und unterrichtet davon den Petitionsausschuss. So steht dem Bürgerbeauftragten beispielsweise kein Prüfungsrecht zu, wenn eine sachliche Zuständigkeit oder rechtliche Einwirkungsmöglichkeit einer Landesbehörde nicht gegeben ist (§ 3 Abs. 1, a BbG). Auch darf der Bürgerbeauftragte nicht in schwebende gerichtliche Verfahren eingreifen und keine richterlichen Entscheidungen nachprüfen (§ 3 Abs. 1, b BbG).

² In der Fassung vom 3. Mai 1974, zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. November 1974, GVBl. S. 469, BS 1101-10

³ Zu der parlamentarischen Entstehungsgeschichte des Landesgesetzes über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz vgl. die Ausführungen von Kempf, Bürgerbeauftragte, 1976, S. 56 ff.

⁴ Brocker, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 1. Auflage 2001, Art. 90a, Rn. 8

Im weiteren Verfahren zielt die Tätigkeit des Bürgerbeauftragten nun im Wesentlichen auf eine Kontaktaufnahme, Sachaufklärung und Verständigung mit den zuständigen Verwaltungsstellen. Gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 BbG hat der Bürgerbeauftragte der sachlich zuständigen Stelle Gelegenheit zur Regelung der mit der Eingabe verfolgten Angelegenheit zu geben. Hierbei hat er gemäß § 5 Abs. 1 S. 2 BbG auf eine einvernehmliche Erledigung der Angelegenheit hinzuwirken. Zu diesem Zwecke kann er eine mit Gründen versehene Empfehlung geben (§ 5 Abs. 1 S. 3 BbG). Lässt die Sach- und Rechtslage eine gerichtliche Entscheidung angezeigt erscheinen, kann der Bürgerbeauftragte von den vorbenannten Maßnahmen absehen; er hat dies dem Bürger unter Angabe von Gründen mitzuteilen (§§ 5 Abs. 4 iVm 3 Abs. 3 BbG). Kommt eine einvernehmliche Regelung nicht zustande, hat der Bürgerbeauftragte die Angelegenheit dem Petitionsausschuss vorzutragen und die Art der Erledigung vorzuschlagen (§ 5 Abs. 3 S. 1 BbG). Hat der Petitionsausschuss seine abschließende Entscheidung getroffen, teilt der Bürgerbeauftragte dem Bürger schriftlich mit, welche Erledigung die Angelegenheit gefunden hat.

Zusammenfassend lassen sich die gesetzlich normierten Aufgaben des Bürgerbeauftragten in Rheinland-Pfalz hinsichtlich der Adressaten seiner Tätigkeit in drei Bereiche einordnen. Die erste und wesentliche Aufgabenwahrnehmung erfolgt gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern. Der Bürgerbeauftragte steht in unmittelbarem Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern und stellt die Verbindung zu dem Parlament dar. Er informiert sie über den Stand des Verfahrens und teilt ihnen mit, welche Erledigung die Angelegenheit gefunden hat. Weiterhin erfordert seine Aufgabenwahrnehmung, dass er das Anliegen der Petentinnen und Petenten überprüft und sich diesbezüglich an die zuständige Stelle wendet, um eine einvernehmliche Regelung der Angelegenheit zu erzielen. Ein wesentlicher Teil der Tätigkeit des Bürgerbeauftragten erstreckt sich daher auf eine Verständigung mit der zuständigen Verwaltungsstelle. Schließlich entfaltet sich die Tätigkeit des Bürgerbeauftragten gegenüber dem Petitionsausschuss, indem er ihn bei der Vorbereitung der Beratungen und Entscheidungen unterstützt, wobei das eigentliche Hauptgewicht des Zusammenwirkens zwischen Petitionsausschuss und Bürgerbeauftragten bei der Behandlung derjenigen Petitionen liegt, bei denen eine einvernehmliche Regelung nicht zustande gekommen ist.

2. Rechtsberatung bzw. Rechtsauskunft durch den Bürgerbeauftragten

Hinsichtlich der Ausgangsfrage, ob und in welchem Umfang der Bürgerbeauftragte im Rahmen seiner Tätigkeit die Bürgerinnen und Bürger rechtlich beraten bzw. Rechtsauskünfte erteilen darf, kann mit Blick auf die Ausführungen unter 1. zunächst festgestellt werden, dass die gesetzlichen Regelungen nach ihrem Wortlaut in der Aufgabenzuweisung ausdrücklich keine Rechtsberatung der bzw. Rechtsauskunft an die Bürgerinnen und Bürger durch den Bürgerbeauftragten vorsehen. Es ist daher zu prüfen, ob der in §§ 1 Abs. 1 und 5 Abs. 1 S. 2 BbG allgemein formulierte Auftrag des Bürgerbeauftragten, die Stellung des Bürgers im Verkehr mit den Behörden zu stärken und auf eine einvernehmliche Erledigung der

Angelegenheit hinzuwirken, mit Blick auf dessen Funktion innerhalb des Petitionsverfahrens Rechtsberatungen und Rechtsauskünfte gegenüber den Petentinnen und Petenten umfasst. Hierzu sind der gesetzliche Auftrag des Bürgerbeauftragten sowie seine Stellung und Funktion innerhalb des verfassungsrechtlich verankerten Petitionsverfahrens näher heranzuziehen.

Das Petitionsrecht ist in der rheinland-pfälzischen Landesverfassung (LV) an mehreren Stellen verankert. Zunächst ist in Art. 11 LV bestimmt, dass jedermann das Recht hat, sich mit Eingaben an die Behörden oder an die Volksvertretung zu wenden. Die Bestimmung wird durch zwei weitere Verfassungsbestimmungen in Art. 90 und Art. 90a LV zu den Eingaben an den Landtag und dem Petitionsausschuss ergänzt. Eine eigenständige Bestimmung zu dem Bürgerbeauftragten wie etwa in Art. 36 der Landesverfassung für Mecklenburg-Vorpommern⁵ findet sich in der rheinland-pfälzischen Landesverfassung nicht. Der rheinland-pfälzische Bürgerbeauftragte ist eingebunden in das parlamentarische Kontrollrecht und nimmt eine Stellung als ein von der Exekutive unabhängiges parlamentarisches Hilfsorgan des Petitionsausschusses ein⁶, was seine verfassungsrechtliche Legitimation begründet. Diese Stellung des Bürgerbeauftragten bekräftigte auch die Empfehlung der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ des rheinland-pfälzischen Landtags, die ausdrücklich formulierte, dass der Bürgerbeauftragte nicht in der Landesverfassung verankert werden soll. Eine eigenständige Regelung auf Verfassungsebene erachtete man mehrheitlich nicht für erforderlich.⁷ Die Aufgaben und die Stellung des Bürgerbeauftragten sind in Rheinland-Pfalz wie unter 1. aufgezeigt einfachgesetzlich ausgestaltet. Danach nimmt der Bürgerbeauftragte eine Stellung als Hilfsorgan des Petitionsausschusses ein, was sich daran zeigt, dass letzter Adressat jeder Petition der Parlamentsausschuss ist, der über die Petitionen alleine befindet. Dem Bürgerbeauftragten selbst steht in Bezug auf die Petition keine Entscheidungskompetenz zu.

Die vornehmliche Aufgabe des Bürgerbeauftragten besteht darin, auf eine einvernehmliche Erledigung der Angelegenheit hinzuwirken. Er ist dabei dem objektiven Recht verpflichtet und vertritt nicht einseitig die Interessen eines Beteiligten, auch nicht die der Bürgerinnen und

⁵ Art. 36 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 1993 lautet:
 „(1) Zur Wahrung der Rechte der Bürger gegenüber der Landesregierung und den Trägern der öffentlichen Verwaltung im Lande sowie zur Beratung und Unterstützung in sozialen Angelegenheiten wählt der Landtag auf die Dauer von sechs Jahren den Bürgerbeauftragten; einmalige Wiederwahl ist zulässig. Er kann ihn mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags vorzeitig abberufen. Auf eigenen Antrag ist er von seinem Amt zu entbinden.
 (2) Der Bürgerbeauftragte ist in der Ausübung seines Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Er wird auf Antrag von Bürgern, auf Anforderung des Landtages, des Petitionsausschusses, der Landesregierung oder von Amts wegen tätig.
 (3) Das nähere regelt ein Gesetz.“

⁶ *Glauben*, DRiZ 1991, S. 229, 229

⁷ Bericht der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ vom 31. August 1998, LT- Drs. 13/3500, S. 10, 1.4, S. 23 (Begründung)

Bürger.⁸ Eine einvernehmliche Erledigung im Sinne des Gesetzes ist dann erzielt, wenn die Bürgerin oder der Bürger zu erkennen gibt, mit dem Inhalt der vom Bürgerbeauftragten zum Abschluss der Bearbeitung des Anliegens gegebenen Stellungnahme oder sonst vermittelten Informationen zufrieden zu sein, selbst wenn das angestrebte Ergebnis nicht erreicht werden konnte, etwa weil die Rechtslage dies nicht zugelassen hat.⁹ Hieran wird bereits deutlich, dass zu den Tätigkeiten des Bürgerbeauftragten neben der Weiterleitung des Anliegens an die zuständige Stelle mit dem Bemühen um eine Korrektur bzw. Änderung der Entscheidung ebenso die Erteilung einer Auskunft oder die Erläuterung einer Verwaltungsentscheidung gehören, um Verwaltungs- und Entscheidungsprozesse transparent zu machen.¹⁰

Nach den Gesetzesmaterialien sollte mit der Einrichtung des Bürgerbeauftragten in Rheinland-Pfalz insbesondere dem Problem begegnet werden, dass der moderne Staat immer weitere Bereiche der menschlichen Existenz erfasst und die Flut der Gesetze, Verordnungen und Erlasse den Bürger verwirrt.¹¹ Angesichts der schwer überschaubaren Zuständigkeiten und Rechtsschutzmöglichkeiten fühle sich der Bürger nach der Einschätzung des Gesetzgebers im Verkehr mit den Behörden häufig überfordert. Mit der Bestellung eines Bürgerbeauftragten sollte dem Bürger die Möglichkeit eröffnet werden, sein Petitionsrecht an das Parlament auf einfache und unbürokratische Weise zu verwirklichen.¹² Das Petitionsrecht des Bürgers ist durch die Schaffung eines Bürgerbeauftragten neben dem Petitionsausschuss nach Art. 90a LV „gleichsam personell institutionalisiert“ worden¹³ und der Bürgerbeauftragte insoweit eine personifizierte Anlaufstelle.¹⁴ Vor diesem Hintergrund kommt gerade auch der Beratung und Auskunftserteilung durch den Bürgerbeauftragten über die dem beanstandeten Verwaltungshandeln zugrunde liegende Rechtslage eine besondere Bedeutung zu. So können sie beispielsweise den Bürger dazu motivieren, einschlägige Verwaltungsverfahren durchzuführen oder ihm zukommende Ansprüche geltend machen. Auf diese Weise helfen die Informationen und Hinweise zur Sach- und Rechtslage oftmals schon im Vorfeld, einen Streit zu vermeiden.¹⁵ Dies entspricht dem vordersten Ziel der Einrichtung des Bürgerbeauftragten, dem Bürger einen Weg zu einem schnellen, unbürokratische Vorbringen und - soweit dies rechtlich möglich ist - einer Lösung seines Anliegens zu eröffnen. Auch die dem Bürgerbeauftragten nach § 1 Abs. 1 BbG obliegende Aufgabe, die Stellung des Bürgers gegenüber den Behörden zu stärken, erfordert, dass der Bürgerbeauftragte, den Bürgerinnen und Bürgern die rechtliche Grundlage der angegriffenen Entscheidung aufzeigen darf. Die Schwäche des Bürgers gegenüber den Behörden basiert insbesondere darauf, dass oftmals das Wissen über die der Entscheidung zugrunde liegenden Rechtsgrundlagen auf Seiten des

⁸ *Glauben* (Fn. 6), S. 229, 230

⁹ *Debus*, Thüringer Gesetz über den Bürgerbeauftragten, Wiesbaden 2006, § 3, 1.1.2, S. 66

¹⁰ *Debus* (Fn. 9), § 3, 1.1.1, S. 64

¹¹ *Urantrag der Fraktion der SPD*, LT-Drs. 7/1320, Vorblatt, A.

¹² *Urantrag der Fraktion der CDU*, LT-Drs. 7/1403, Vorblatt, A. und B.

¹³ *Glauben* (Fn. 6), S. 229, 229

¹⁴ *Matthes*, *Der Bürgerbeauftragte*, Berlin 1981, S. 80 und 88

¹⁵ *Debus* (Fn. 9), § 3, 1.1.1, S. 64

Bürgers nicht vorhanden ist und damit ein Ungleichgewicht zwischen den Bürgern und der Behörde besteht.

Allerdings ist zu beachten, dass sich die Befugnis des Bürgerbeauftragten zur Rechtsberatung und zur Erteilung von Rechtsauskünften der Petentinnen und Petenten nur soweit erstrecken kann, als der Bürgerbeauftragte zu einem Tätigwerden innerhalb des Petitionsverfahrens überhaupt berechtigt ist. Schranken bilden auch hier die bereits aufgezeigten Grenzen des sachlichen Prüfungsrechts des Bürgerbeauftragten nach § 3 Abs. 1 BbG als Ausfluss des parlamentarischen Kontrollrechts.

Zusammenfassend kann damit festgestellt werden, dass die gesetzlich vorgesehene Aufgabenwahrnehmung des rheinland-pfälzischen Bürgerbeauftragten im Rahmen des parlamentarischen Petitionsverfahrens im Einzelfall auch Elemente einer Rechtsberatung aufweisen bzw. die Erteilung von Rechtsauskünften umfassen kann.

II. Bewertung der gesetzlichen Aufgaben des Bürgerbeauftragten nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz

1. Begriff und Inhalt der Rechtsdienstleistung

Der Begriff der Rechtsdienstleistung ist in § 2 RDG legaldefiniert. Nach Absatz 1 der Vorschrift ist eine Rechtsdienstleistung jede Tätigkeit in konkreten fremden Angelegenheiten, sobald sie eine rechtliche Prüfung des Einzelfalls erfordert.

Während das frühere Rechtsberatungsgesetz (RBerG) noch zwischen den verschiedenen Begriffen wie Rechtsberatung, Rechtsbesorgung, Rechtsbetreuung sowie Rat und Hilfe in Rechtsangelegenheiten etc. differenzierte, verwendet das am 1. Juli 2008 in Kraft getretene Rechtsdienstleistungsgesetz nur noch den einheitlichen Begriff der - entgeltlichen oder unentgeltlichen - Rechtsdienstleistung, unter den sowohl die reine Raterteilung im Innenverhältnis als auch die Vertretung des Rechtssuchenden nach außen fällt, auch durch Verhandlungen mit Behörden.¹⁶

2. Einordnung der Tätigkeit des Bürgerbeauftragten

Fraglich ist, ob bei den unter I. aufgezeigten rechtlichen Beratungs- und Auskunftstätigkeiten des Bürgerbeauftragten die Tatbestandsmerkmale einer Rechtsdienstleistung erfüllt sind und es sich um Rechtsdienstleistungen im Sinne von § 2 RDG handelt, deren Zulässigkeit sich nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz richtet.

¹⁶ Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT- Drs. 16/3655, S. 46, zu § 2, Absatz 1(Begründung)

a. Erforderlichkeit einer besonderen rechtlichen Prüfung im Einzelfall

Anknüpfend an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unterstellt das Rechtsdienstleistungsgesetz nur solche Dienstleistungen dem Verbotsbereich des Gesetzes, die eine substanzielle Rechtsprüfung erfordern und sich nicht auf die bloße Anwendung des Rechts beschränken.¹⁷ Allgemeine Rechtsauskünfte oder rechtsbesorgende Bagatell Tätigkeiten sowie Geschäftsbesorgungen, die keine besondere rechtliche Prüfung erfordern, sind keine „Rechtsberatung im rechtstechnischen Sinn“¹⁸ und stets erlaubnisfrei zulässig.¹⁹ Eine besondere Rechtsprüfung nach der Systematik des Rechtsdienstleistungsgesetzes liegt jedoch nicht erst dann vor, wenn eine Tätigkeit das gesamte Kenntnisspektrum der Rechtsanwältin oder des Rechtsanwalts erfordert. Vielmehr enthält jede spezifische Einzelfrage, deren Beantwortung eine juristische Subsumtion und besondere Rechtskenntnisse erfordert, sei es auch nur in einem kleinen Teilbereich, eine Rechtsprüfung, die den Anwendungsbereich des Rechtsdienstleistungsgesetzes eröffnet.²⁰ Im Gegensatz zu der früheren Rechtslage nach dem Rechtsberatungsgesetz stellt § 2 RDG nicht auf eine berufliche Tätigkeit in ihrer gesamten Breite ab, sondern nur isoliert auf die einzelne Tätigkeit, die auf ihre Einordnung als Rechtsdienstleistung untersucht wird.²¹ Nach der Begründung des Gesetzgebers handelt es sich weiter um keine Rechtsdienstleistung, wenn zwar eine vertiefte Auseinandersetzung mit rechtlichen Fragestellungen stattfindet, diese sich jedoch nicht auf einen konkreten Einzelfall bezieht. Das aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesgerichtshofs abgeleitete Tatbestandsmerkmal der Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls dient der verfassungsrechtlich gebotenen Einengung des Begriffs der Rechtsdienstleistung.²²

Bei Anwendung der zuvor dargestellten Grundsätze können bei der Tätigkeit des Bürgerbeauftragten im Einzelfall die aufgezeigten Tatbestandsmerkmale erfüllt sein. Die Beschäftigung mit dem Anliegen der Bürgerinnen und Bürger umfasst regelmäßig auch die Prüfung der konkreten Rechtslage und kann im Einzelfall auch eine rechtliche Subsumtion des konkreten Sachverhalts unter die einschlägige, von der Behörde angewendete, Rechtsnorm erfordern, die über eine bloße Rechtsanwendung hinausgeht und als erlaubispflichtige Rechtsprüfung angesehen werden könnte. Auch erfordert die Beschäftigung mit den Eingaben der Bürgerinnen und Bürger, dass der Bürgerbeauftragte diese gegebenenfalls über die rechtliche Grundlage der angegriffenen Behördenentscheidung informiert und

¹⁷ Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT- Drs. 16/3655, S. 46, zu § 2, Absatz 1, S. 35, A. II. 6a), (Begründung)

¹⁸ BVerfG, Urteil vom 15. Januar 2004, Az: 1 BvR 1807/98, Rn. 16 des Umdrucks (juris) = NJW 2004, S. 672-673

¹⁹ Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT- Drs. 16/3655, S. 46, zu § 2, Absatz 1, S. 35, A. II. 6a), (Begründung)

²⁰ Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT- Drs. 16/3655, S. 47, zu § 2, Absatz 1 (Begründung)

²¹ Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT- Drs. 16/3655, S. 47, zu § 2, Absatz 1 (Begründung), H. Dreyer/T. Müller, in : Dreyer/Lamm/Müller, RDG, 1. Aufl. 2009, § 2, Rn. 14

²² Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT- Drs. 16/3655, S. 47, zu § 2, Absatz 1 (Begründung)

insoweit rechtliche Auskünfte erteilt, die auf einer zuvor vorgenommenen besonderen Rechtsprüfung beruhen. Die Tatbestandsmerkmale der Erforderlichkeit einer besonderen rechtlichen Prüfung und der Einzelfallprüfung könnten damit bei einer entsprechenden Tätigkeit des Bürgerbeauftragten erfüllt sein, bedürfen jedoch einer konkreten Betrachtung und Beurteilung der Rechtsberatung und Auskunftserteilung im Einzelfall.

b. Konkrete fremde Angelegenheit

Es müsste sich bei den zu beurteilenden Tätigkeiten für den Bürgerbeauftragten weiterhin um konkrete fremde Angelegenheiten handeln.

Das Tatbestandsmerkmal der Tätigkeit in „konkreten fremden Angelegenheiten“ ist der höchstrichterlichen Rechtsprechung zum Anwendungsbereich des Rechtsberatungsgesetzes entnommen²³ und scheidet Tätigkeiten, die in eigenen Angelegenheiten erfolgen, aus dem Anwendungsbereich des Rechtsdienstleistungsgesetzes aus. Die Frage, ob eine eigene oder eine fremde Rechtsangelegenheit betroffen ist, richtet sich danach, in wessen wirtschaftlichem Interesse die Besorgung der Angelegenheit liegt, wobei auf den Schwerpunkt der Tätigkeit abzustellen ist.²⁴

Vorliegend könnte man aufgrund der eigenen gesetzlichen Aufgabenwahrnehmung des Bürgerbeauftragten erwägen, dass bei der Tätigkeit des Bürgerbeauftragten im Rahmen des Petitionsverfahrens auch eine eigene Angelegenheit des Bürgerbeauftragten betroffen ist. Da bei der Beurteilung dieses Tatbestandsmerkmals jedoch die wirtschaftliche Betrachtungsweise im Vordergrund steht, dürfte im Ergebnis davon ausgegangen werden können, dass es sich um eine konkrete fremde Angelegenheit im Sinne des Gesetzes handelt, da im Schwerpunkt die wirtschaftlichen Interessen der Bürgerinnen und Bürger, die sich mit ihrer Petition an den Landtag wenden, verfolgt werden dürften.

c. Rechtsnatur

Es stellt sich weiter die Frage, ob die Tätigkeit des Bürgerbeauftragten nach seiner Rechtsnatur als Rechtsdienstleistung im Sinne des § 2 RDG zu qualifizieren ist.

Bei der Rechtsdienstleistung im Sinne des Rechtsdienstleistungsgesetzes handelt es sich um eine Geschäftsbesorgung gemäß § 675 BGB, die als Dienstvertrag (§ 611 BGB), Werkvertrag (§ 631 BGB) oder als Mischformen von Verträgen ausgestaltet sein kann. Bei der

²³ Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT- Drs. 16/3655, S. 48, zu § 2, Absatz 1 (Begründung), BGH, Urteil vom 28. Juni 1962, Az: I ZR 32/61, Rn. 13 ff. des Umdrucks (juris) = NJW 1963, S. 441-444, BGH, Urteil vom 30. März 2000, Az: I ZR 289/97, Rn. 14 ff. des Umdrucks (juris) = NJW 2000, S. 2108-2109

²⁴ BGH, Urteil vom 3. Mai 2007, Az: I ZR 19/05, Rn. 22 ff. des Umdrucks (juris) = NJW-Spezial 2007, S. 474

unentgeltlichen Rechtsdienstleistung kann auch im Einzelfall eine einfache Gefälligkeit vorliegen.²⁵

Bei der Tätigkeit des Bürgerbeauftragten dürfte es an dem für eine Rechtsdienstleistung erforderlichen Auftragsverhältnis zwischen dem Bürgerbeauftragten und den Petentinnen und Petenten fehlen. Durch die Eingabe der Bürgerinnen und Bürger an den Bürgerbeauftragten entsteht kein privat-rechtliches Schuldverhältnis, das den Bürgerbeauftragten zu einem Tätigwerden verpflichtet. Die Eingabe verpflichtet den Bürgerbeauftragten vielmehr kraft seines gesetzlichen Auftrags.²⁶ So wurde auch bereits vor dem Inkrafttreten des Rechtsdienstleistungsgesetzes aus diesem Grund in der Tätigkeit des Bürgerbeauftragten keine Rechtsvertretung im Sinne des Rechtsberatungsgesetzes gesehen.²⁷

Dass durch die Einführung des Rechtsdienstleistungsgesetzes diesbezüglich eine Änderung herbeigeführt werden sollte, ist nicht ersichtlich. Aus der Gesetzesbegründung geht vielmehr hervor, dass mit dem Gesetzentwurf eine umfassende Neuregelung des Rechts der außergerichtlichen Rechtsdienstleistungen erfolgen solle, die die gefestigte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufnimmt und es an die geänderten gesellschaftlichen Bedürfnisse anpasst.²⁸ Der Zweck und die Schutzrichtung des Gesetzes hingegen blieben durch die Gesetzesnovelle unverändert. Das Rechtsdienstleistungsgesetz dient dazu, die Rechtssuchenden, den Rechtsverkehr und die Rechtsordnung vor unqualifizierten Rechtsdienstleistungen zu schützen. Zugleich dient es der Funktionsfähigkeit der Rechtspflege und verfolgt damit eine mit den Zwecken des Rechtsberatungsgesetzes vergleichbare Zielrichtung.²⁹ Bereits nach dem Rechtsberatungsgesetz blieben daher Rechtsberatungen von öffentlichen Stellen im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereichs von dem Anwendungsbereich des Gesetzes unberührt, da hier der Gesetzgeber eine missbräuchliche Betätigung auf dem Gebiet der Rechtsberatung nicht befürchtete und die Kontrolle durch die jeweiligen Aufsichtsbehörden für ausreichend hielt, um Missstände auszuschließen oder im Einzelfall abzustellen.³⁰ Die zu der früheren Rechtslage vorgebrachte Argumentation dürfte mit Blick auf den Schutzzweck der beiden Gesetze auch nach Inkrafttreten des Rechtsdienstleistungsgesetzes greifen, so dass in der Tätigkeit des Bürgerbeauftragten bereits nach der Legaldefinition keine Rechtsdienstleistung zu sehen sein dürfte.

²⁵ H. Dreyer/T. Müller (Fn. 21), § 1, Rn. 19

²⁶ Zu der rechtlichen Qualifizierung des Auftrags vgl. die umfassende Darstellung von Matthes (Fn. 14), S. 121 bis 124; Monz, *Der Bürgerbeauftragte*, Mainz 1982, § 1, Anm. 1

²⁷ Monz (Fn. 26), § 1 Anm. 1, Debus (Fn. 9), § 1, 1.1.; Matthes (Fn. 14), S. 119

²⁸ Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT- Drs. 16/3655, S. 26, A. I. (Begründung);

²⁹ Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT- Drs. 16/3655, S. 45 (Begründung); H. Dreyer/T. Müller (Fn. 21), § 1, Rn. 5

³⁰ VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 5. Juli 1982, Az.: 1 S 338/82, *Die Justiz* 1988, S. 349, 350

d. **Negativabgrenzung nach § 2 Abs. 3 Nr. 2 und 4 RDG**

Die Tätigkeit des Bürgerbeauftragten könnte außerdem aufgrund der Negativabgrenzung nach § 2 Abs. 3 Nr. 2 und 4 RDG ungeachtet des Vorliegens der Tatbestandsmerkmale der Legaldefinition aufgrund gesetzlicher Fiktion nicht dem Regelungsbereich des Gesetzes unterfallen.

In Betracht kommt vorliegend im Wesentlichen eine Einordnung der Tätigkeit des Bürgerbeauftragten als Tätigkeit einer Einigungs- und Schlichtungsstelle nach § 2 Abs. 3 Nr. 2 RDG, da der Bürgerbeauftragte nach seinem gesetzlichen Auftrag auf eine einvernehmliche Erledigung der Angelegenheit hinzuwirken hat. So werden beispielsweise auch Ombudsmänner im Kredit- und Versicherungsgewerbe von der Regelung umfasst³¹, die grundsätzlich eine vergleichbare Aufgabe wahrnehmen.

Gegen die Anwendbarkeit von § 2 Abs. 3 Nr. 2 RDG dürfte jedoch sprechen, dass den Einigungs- und Schlichtungsstellen regelmäßig eine eigenständige Entscheidungskompetenz zusteht, auch wenn diese nicht unbegrenzt bindend ist. So ist im Bereich des Versicherungswesens die Entscheidung des Ombudsmanns für den Versicherer bindend, wenn der Ombudsmann einen Bescheid des Versicherers beanstandet, durch den der Versicherte einen Nachteil bis 5.000 Euro erlitten hat.³² Eine Entscheidungskompetenz kommt dem Bürgerbeauftragten jedoch als Hilfsorgan des Petitionsausschusses, der alleine über die Petition befindet, gerade nicht zu.³³ Eine Anwendung des § 2 Abs.3 Nr. 2 RDG dürfte damit ausscheiden.

Eine Einordnung der Tätigkeit des Bürgerbeauftragten unter den Tatbestand des § 2 Abs. 3 Nr. 4 RDG, der die Mediation und jede vergleichbare Form der alternativen Streitbeilegung dem Anwendungsbereich des Gesetzes entzieht, dürfte bereits deshalb ausscheiden, weil dies nach der Vorschrift bereits voraussetzt, dass die Tätigkeit keine rechtliche Beratung enthält.³⁴ Wie bereits dargelegt, kann die Aufgabenwahrnehmung des Bürgerbeauftragten im Einzelfall jedoch auch Elemente einer Rechtsberatung aufweisen, so dass die Rolle des Bürgerbeauftragten nicht mit der eines Mediators oder Streitschlichters im Sinne der Vorschrift vergleichbar sein dürfte.

³¹ H. Dreyer/T. Müller (Fn. 21), § 2, Rn. 56

³² Vgl. im Einzelnen zu der Tätigkeit und den Befugnissen des Ombudsmanns für Versicherungen: <http://www.versicherungsombudsmann.de>

³³ vgl. die Ausführungen unter B.I. 2.

³⁴ H. Dreyer/T. Müller (Fn. 21), § 2, Rn. 59 f.

2. Zulässigkeit bei Annahme einer Rechtsdienstleistung

Auch bei Annahme einer Rechtsdienstleistung dürfte diese jedoch nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz zulässig sein, da Rechtsdienstleistungen von öffentlichen und öffentlich anerkannten Stellen gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 RDG innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches zulässig sind. Bei den in der vorzitierten Vorschrift aufgeführten Stellen lässt sich die rechtsdienstleistende Tätigkeit als Teil ihres öffentlich geregelten Aufgaben- bzw. Zuständigkeitsbereich aus anderen Gesetzen oder Vorschriften ableiten und wäre bereits von daher gestattet.³⁵

In Betracht kommt hier in entsprechender Anwendung der Vorschrift eine Erlaubnis nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 RDG, wonach Rechtsdienstleistungen von Behörden und juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Rahmen ihres Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs erlaubt sind. Eine entsprechende Anwendung der Vorschrift erscheint vorliegend angezeigt, da im Gegensatz zu der früheren Rechtslage nach dem Rechtsberatungsgesetz sonstige Personen, die ein öffentliches Amt ausführen, in dem Erlaubnistatbestand nicht mehr eigenständig aufgeführt werden und § 8 RDG nach der Gesetzesbegründung die Regelungen des Art. 1 § 3 RBerG übernehmen sollte³⁶, welche in Ziffer 2 der vorzitierten Vorschrift auch diesen Personenkreis umfasste. Hierbei dürfte es sich um eine unbewusste Regelungslücke handeln, da der Personenkreis durch die Neuregelung erweitert werden sollte.³⁷ Wie bereits dargestellt nimmt der Bürgerbeauftragte innerhalb des parlamentarischen Petitionsverfahrens eine öffentliche Aufgabe wahr, deren Inhalt in dem Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz geregelt ist und sich bereits daraus legitimiert. Der Bürgerbeauftragte ist damit mit den von dem Erlaubnistatbestand aufgeführten öffentlichen Stellen vergleichbar, so dass sich seine Tätigkeit ebenfalls als eine erlaubnisfreie Rechtsdienstleistung darstellen dürfte, deren Zulässigkeit sich nicht nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz, sondern aus seinem spezialgesetzlich bestimmten Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich bestimmt.

3. Nachrangigkeit des Rechtsdienstleistungsgesetzes

Selbst wenn man der hier vertretenen Auffassung nicht folgt, dass es sich bei Rechtsberatungen und Rechtsauskünften des Bürgerbeauftragten um keine Rechtsdienstleistungen im Sinne des Rechtsdienstleistungsgesetzes handelt, dürfte sich deren Zulässigkeit nicht nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz richten, da dessen Anwendungsbereich nicht eröffnet ist.

³⁵ Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT- Drs. 16/3655, S. 61, zu § 8 (Begründung)

³⁶ Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT- Drs. 16/3655, S. 61, zu § 8 (Begründung)

³⁷ H. Dreyer/A. Geißler (Fn. 21), § 8, Rn. 15

Gemäß § 1 Abs. 1 RDG regelt das Gesetz die Befugnis, außergerichtliche Rechtsdienstleistungen zu erbringen. In § 1 Abs. 2 RDG wird bestimmt, dass Regelungen in anderen Gesetzen über die Befugnis, Rechtsdienstleistungen zu erbringen, unberührt bleiben. Das Rechtsdienstleistungsgesetz regelt damit die Befugnis von Rechtsdienstleistungen nicht abschließend, vielmehr können sich Befugnisse zur Rechtsberatung auch aus anderen Bundes- und Landesgesetzen ergeben.³⁸ Das Rechtsdienstleistungsgesetz greift als *lex generalis* nur dann ein, wenn die Befugnisse zur Rechtsdienstleistung in den Spezialgesetzen nicht geregelt sind.³⁹ In der Begründung des Gesetzentwurfs wird ausdrücklich ausgeführt, dass ein genereller Vorrang der in anderen Gesetzen geregelten Rechtsberatungsbefugnisse gegenüber den Regelungen in dem Rechtsdienstleistungsgesetz eingeführt werden soll, um Anwendungsprobleme zu verhindern. Dabei wird darauf hingewiesen, dass sich in einer Vielzahl von anderen, nicht speziell rechtsdienstleistende Tätigkeiten regelnde Gesetze Vorschriften finden, die Rechtsberatungsbefugnisse enthalten.⁴⁰ Die Rechtslage entscheidet sich damit nicht grundlegend von der früheren Rechtslage vor dem Inkrafttreten des Rechtsdienstleistungsgesetzes. Bereits nach dem Rechtsberatungsgesetz hatten spezielle und ausdrücklich geregelte Rechtsberatungsbefugnisse Vorrang gegenüber den Regelungen im Rechtsberatungsgesetz.⁴¹

Wie unter II. 2. aufgezeigt, umfassen die in dem Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten für Rheinland-Pfalz gesetzlich bestimmten Aufgaben des Bürgerbeauftragten auch Tätigkeiten im Bereich der Rechtsberatung und Rechtsauskunft. Die landesgesetzlichen Regelungen gehen damit dem Rechtsdienstleistungsgesetz vor, so dass sich aus diesem keine Vorgaben hinsichtlich der Tätigkeit des Bürgerbeauftragten in diesen Bereichen ergeben.

III. Haftung des Bürgerbeauftragten bei einer fehlerhaften Rechtsberatung bzw. Rechtsauskunft

Es stellt sich ferner die Frage, welcher Haftung der Bürgerbeauftragte im Falle einer fehlerhaften Rechtsberatung bzw. Rechtsauskunft gegenüber den Petentinnen und Petenten unterliegt.

Eine vertragliche Haftung des Bürgerbeauftragten gegenüber den Petentinnen und Petenten nach den allgemeinen Grundsätzen aus § 280 BGB scheidet bereits deshalb aus, weil es an dem hierfür erforderlichen Schuldverhältnis zwischen den Bürgerbeauftragten und den Beratenen fehlt. Wie unter II. 2. ausgeführt, handelt der Bürgerbeauftragte als Hilfsorgan des

³⁸ Hesse, Das neue Rechtsdienstleistungsgesetz, Regensburg 2008, S. 16

³⁹ Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT- Drs. 16/3655, S. 45, zu Absatz 2 (Begründung); H. Dreyer/T. Müller (Fn. 21), § 2, Rn. 34

⁴⁰ Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT- Drs. 16/3655, S. 32 unter 3. (Begründung)

⁴¹ Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT- Drs. 16/3655, S. 32 unter 3. (Begründung)

Landtags in Erfüllung seines gesetzlichen Auftrags und steht in keinem vertraglichen Rechtsverhältnis zu den ihn aufsuchenden Bürgerinnen und Bürgern.

Eine fehlerhafte Rechtsberatung bzw. Rechtsauskunft durch den Bürgerbeauftragten könnte jedoch unter Umständen einen amtshaftungsrechtlichen Anspruch aus Art. 34 GG in Verbindung mit § 839 BGB begründen.

Ein solcher Amtshaftungsanspruch würde voraussetzen, dass der Bürgerbeauftragte in Ausübung eines öffentlichen Amtes schuldhaft eine gegenüber Dritten bestehende Amtspflicht verletzt, die zu einem Schaden der Petentin oder des Petenten führt. Mit Blick auf die Einzelfallabhängigkeit einer möglichen Haftung werden nachfolgend lediglich in gebotener Kürze die Punkte angesprochen, die über die Würdigung des Einzelfalls hinaus einer rechtlichen Beurteilung bedürfen.

1. Amtspflicht gegenüber Dritten

So stellt sich zunächst die Frage, ob es sich bei der Erteilung von richtigen Rechtsauskünften durch den Bürgerbeauftragten um eine gegenüber Dritten bestehende Amtspflicht handelt.

a) Zunächst dürfte es sich nach allgemeiner Auffassung unter der Voraussetzung, dass der Betroffene erkennbar auf die Auskunft vertraut, um eine Amtspflicht handeln.⁴² Ein solches Vertrauen dürfte bei den Bürgerinnen und Bürgern, die sich mit einer Petition an den Bürgerbeauftragten wenden, im Regelfall zu bejahen sein, so dass eine Amtspflicht anzunehmen sein dürfte.

b) Ob diese Amtspflicht jedoch Dritten gegenüber obliegt, könnte vor dem Hintergrund fraglich sein, dass der Bürgerbeauftragte als Hilfsorgan des Parlaments zur Erfüllung seines gesetzlichen Auftrags tätig wird und in keinem eigenständig begründetem Pflichtenverhältnis zu den Petentinnen und Petenten steht. Dies steht jedoch der Annahme der Drittbezogenheit der Amtspflicht des Bürgerbeauftragten nicht entgegen, da es gerade Wesen und Inhalt des parlamentarischen Petitionsverfahrens ist, dass sich der Bürgerbeauftragte mit dem Anliegen der Petentinnen und Petenten befasst, ohne zu der Erzielung des inhaltlich begehrten Ergebnisses verpflichtet zu sein. Eine Auskunft eines Amtsträgers muss jedoch auch dann richtig sein, wenn eine Verpflichtung zum Tätigwerden nicht besteht.⁴³ Es kommt auf die besondere Beziehung zwischen der verletzten Amtspflicht und dem Geschädigten an. Aufgrund des Vertrauens der Petentin oder des Petenten auf die inhaltliche Richtigkeit der Rechtsauskünfte des Bürgerbeauftragten, dürfte die Amtspflicht zur Erteilung richtiger rechtlicher Auskünfte als drittschützend eingeordnet werden können.

⁴² Jarras, in Jarras/Pieroth, Grundgesetz, 10. Auflage, München 2009, Art. 34. Rn. 11, Papier, in: Maunz/Dürig/Papier, Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Mai 2008, Art. 34, Rn. 171 f.

⁴³ Papier, in: Maunz/Dürig/Papier (Fn. 42), Art. 34, Rn. 172

2. Kausaler Schaden

Problematisch erscheint ferner, ob und inwiefern durch eine fehlerhafte Rechtsberatung bzw. Rechtsauskunft durch den Bürgerbeauftragten ein Schaden der Petentin oder des Petenten adäquat verursacht werden kann.

Innerhalb des Petitionsverfahrens selbst dürfte regelmäßig eine adäquate Schadensverursachung nicht anzunehmen sein, da das Petitionsverfahren keinen Anspruch der Petentin oder des Petenten zur Befriedigung des inhaltlichen Begehrens begründet und die sachliche Entscheidung über das Begehren nicht dem Bürgerbeauftragten obliegt. Der Schaden bei einer fehlerhaften Rechtsberatung bzw. Rechtsauskunft durch den Bürgerbeauftragten dürfte sich daher erst bei einer fehlerhaften Entscheidung der zuständigen Verwaltungsstelle manifestieren und gegebenenfalls dieser zuzurechnen sein. Möglicherweise könnte die Rechtsberatung bzw. Rechtsauskunft des Bürgerbeauftragten jedoch im Einzelfall Wirkungen über das Petitionsverfahren hinaus entfalten und die Vermögenssphäre der Petentin oder des Petenten betreffen, wenn die rechtlichen Auskünfte beispielsweise der Entscheidung, ein Widerspruchsverfahren durchzuführen, zugrunde gelegt werden. Inwieweit in einem solchen Fall ein etwaiger Schaden der Bürgerin oder des Bürgers noch dem Verhalten des Bürgerbeauftragten zugerechnet werden könnte, ist von der konkreten Einzelfallkonstellation abhängig und kann an dieser Stelle nicht abschließend beantwortet werden.

3. Einschränkung der Staatshaftung

Eine Haftung scheidet nach der Subsidiaritätsklausel des § 839 Abs. 1 S. 2 BGB zunächst dann aus, wenn der Betroffene alsbald und in zumutbarer Weise von einem Dritten Ersatz verlangen kann. Ferner kommt eine Haftung für einen etwaig entstandenen Schaden gemäß § 839 Abs. 3 BGB nicht in Betracht, sofern die Petentin oder der Petent es vorsätzlich oder fahrlässig versäumt, den Schaden durch den Gebrauch eines Rechtsmittels abzuwehren. Gerade mit Blick darauf, dass das Petitionsverfahren den Rechtsweg nicht ersetzt, könnte eine Haftung des Bürgerbeauftragten deshalb im Regelfall ausgeschlossen sein, weil die Petentin oder der Petent gegen die Behördenentscheidung keinen Widerspruch eingelegt oder das Begehren nicht mit einer Klage verfolgt hat. Zu einem völligen Anspruchsverlust nach § 839 Abs. 3 BGB führt jedoch nur, wenn der Dritte von Rechtsbehelfen absieht, die sich gegen das den Amtspflichtverstoß darstellende Tun oder Unterlassen der öffentlichen Gewalt richten⁴⁴, was hier die fehlerhafte Rechtsberatung bzw. Rechtsauskunft darstellen würde. Eigenständige Rechtsbehelfsverfahren des Verletzten gegen Dritte hingegen fallen nicht unter den Haftungsausschluss und können bei einer Rechtsbehelfsunterlassung allenfalls zur einer Schadensmitverursachung nach § 254 BGB führen.⁴⁵

⁴⁴ *Papier*, in: Maunz/Dürig/Papier (Fn. 42), Art. 34, Rn. 272

⁴⁵ *Papier*, in: Maunz/Dürig/Papier (Fn. 42), Art. 34, Rn. 267

C. Ergebnis

Die gesetzlich vorgesehene Aufgabenwahrnehmung des rheinland-pfälzischen Bürgerbeauftragten im Rahmen des parlamentarischen Petitionsverfahrens kann im Einzelfall auch Elemente einer Rechtsberatung aufweisen bzw. die Erteilung von Rechtsauskünften umfassen. Dabei handelt es sich jedoch nicht um Rechtsdienstleistungen nach § 2 RDG, da zwischen dem Bürgerbeauftragten und den Petentinnen und Petenten kein Auftragsverhältnis besteht. Der Bürgerbeauftragte handelt zur Erfüllung seines gesetzlichen Auftrags in eigener Aufgabenwahrnehmung, was nicht dem Anwendungsbereich des Rechtsdienstleistungsgesetzes unterfällt.

Ungeachtet dessen, dürfte der Anwendungsbereich des Rechtsdienstleistungsgesetzes als *lex generalis* bereits deshalb nicht eröffnet sein, weil das Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz die Befugnisse des Bürgerbeauftragten, die nach einer Auslegung des gesetzlichen Auftrags auch Elemente einer Rechtsberatung und Rechtsauskunft umfassen, spezialgesetzlich regelt. Zudem dürfte selbst bei einer Anwendung des Rechtsdienstleistungsgesetzes der Erlaubnistatbestand nach § 8 Abs.1 Nr. 2 RDG zur Anwendung kommen.

Eine fehlerhafte Rechtsberatung bzw. Rechtsauskunft durch den Bürgerbeauftragten kann unter Umständen einen amtshaftungsrechtlichen Anspruch aus Art. 34 GG in Verbindung mit § 839 BGB begründen.

Wissenschaftlicher Dienst

