

European Ombudsman Institute

Европейский Институт Омбудсмана

• Europäisches Ombudsmann Institut

Institut Européen de l'Ombudsman

Istituto Europeo del Ombudsman

Istituto Europeo dell'Ombudsman

## **VARIA 20 (D)**

Dr Werner PALLA

**DIE RECHTLICHEN UND FAKTISCHEN  
GRUNDLAGEN FÜR DAS VERHÄLTNISS  
DES LANDESVOLKSANWALTES ZU DEN  
GEMEINDEN SÜDTIROLS**

**EOI**

## Vorwort

Auf der vom Europarat im November 1997 in Messina abgehaltenen Tagung zum Thema "Der regionale und kommunale Ombudsmann - näher dem Bürger" informierten die beiden regionalen Volksanwälte Dr Olivo von Trient und Dr Palla von Südtirol über ihre Erfahrungen mit der Möglichkeit, als regionaler Ombudsmann auf der Basis von Verträgen mit den Gemeinden als Volksanwalt auch für diese tätig zu sein. Diese in Italien entwickelte Option für den regionalen Ombudsmann könnte für zahlreiche andere Länder von großem Interesse sein, weshalb die beiden italienischen Kollegen darum gebeten wurden, für das EOI je einen Erfahrungsbericht zu erarbeiten, der sodann weiteren an diesem Modell Interessierten als Diskussionsgrundlage zu dienen vermag. Der hiemit vorliegende Bericht des Landesvolksanwaltes von Südtirol, Dr Werner Palla, ist hiezu wohl bestens geeignet.

Nikolaus Schwärzler  
Präsident des EOI

Dr. Werner Palla, Landesvolksanwalt von Südtirol

Bozen, 24. März 1998

-----  
Rechtliche und faktische Grundlagen für das Verhältnis des Landesvolksanwaltes zu den Gemeinden Südtirols.

Mit dem Landesgesetz vom 9. Juni 1983, Nr. 15 wurde in der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol das Amt des Volksanwaltes eingerichtet.

Im Art. 2 dieses Gesetzes wurden die Aufgaben des Volksanwaltes folgendermaßen festgeschrieben: "Aufgabe des Volksanwaltes ist es, auf Antrag der Betroffenen dafür zu sorgen, daß Angelegenheiten oder Verfahren, die vom Land oder von den vom Land beauftragten Körperschaften - mit Ausnahme der Gemeinden und der Verbandskörperschaften, denen die Gemeinden angehören - in die Wege geleitet worden sind, ordnungsgemäß und pünktlich erledigt bzw. abgewickelt werden; ... ."

Trotz dieser inhalts- und verfahrensrechtlich eindeutigen gesetzlichen Bestimmung hat sich der Landesvolksanwalt bei seiner täglichen Arbeit auch mit Bürgeranliegen, die Gemeindeangelegenheiten betrafen, befaßt. Anfänglich geschah dies nur zögernd. So kann aus den Jahresberichten meines Vorgängers entnommen werden, daß in den Tätigkeitsjahren 1985 bis 1990 die Anlaßfälle in Gemeindeangelegenheiten 10,2 % (1985), 6,3 % (1986), 6 % (1987),

3,8 % (1988), 3,2 % (1989) und 5,6 % (1990) in Verhältnis zur Gesamtzahl der Beschwerden ausmachten.

Ich hingegen sah in diesem "gesetzlichen Verbot", schon vom Anbeginn meiner Tätigkeit im Februar 1992 kein allzugroßes Hindernis, bei Gemeindeangelegenheit zu intervenieren. Dementsprechend stieg in den folgenden Jahren auch das Verhältnis dieser Beschwerden zu der Gesamtzahl der Anlaßfälle und zwar: 12,5 % (1992), 18,6 % (1993), 16,9 % (1994) und 19,0 % (im Jahre 1995). Bis auf ganz wenige Ausnahmen war seitens der zuständigen Gemeindebehörden größte Bereitschaft zur Konfliktlösung vorhanden, obwohl ich, wie erwähnt, ohne gesetzliche Grundlage intervenierte.

Im Laufe des Jahres 1994 hatten die 116 Gemeinden Südtirols im Sinne des Gesetzes der Region Trentino-Südtirol vom 4. Januar 1993, Nr. 1 ihre Satzungen genehmigt. 96 Gemeinden sehen in ihrer Satzung die Möglichkeit vor, als Beistand für den Bürger in Konflikten mit der Gemeindeverwaltung das Amt des Volksanwaltes zu errichten, u. a. auch mittels Abschluß einer diesbezüglichen Vereinbarung mit dem Landesvolksanwalt. Bereits im selben Jahr hatten 2 Gemeinden ihren Willen bekundet, mit dem Landesvolksanwalt eine solche Vereinbarung abzuschließen. Nachdem das damals geltende Landesgesetz den Volksanwalt zum Abschluß einer solchen Konvention nicht legitimierte, mußte zwischenzeitlich ein tauglicher Weg gefunden werden, wie das Problem auch formell zufriedenstellend für die Bürger, die Gemeindeverwaltung und den

Landesvolksanwalt gelöst werden konnte. Ich fand am Beispiel von der Stadt Bologna eine praktikable Lösung insoferne, als der Gemeinderat einseitig beschließen sollte, daß sich mit den zwischen den Bürgern und der Gemeindeverwaltung umstrittenen Angelegenheiten der Landesvolksanwalt zu befassen habe. Es wäre dies formell eine einseitige Willenserklärung der Gemeinde, durch die der Volksanwalt ermächtigt würde, bei der Behandlung von Bürgerbeschwerden gegenüber der Gemeindeverwaltung im gleichen Maße wie gegenüber der Landesverwaltung tätig zu werden. Mein diesbezüglicher Vorschlag wurde von den interessierten Gemeinden angenommen und bis Mitte des Jahres 1996 hatten bereits 20 Gemeinden entsprechende Beschlüsse gefaßt. Ich kann mit Zufriedenheit feststellen, daß die so geregelte Zusammenarbeit mit den Gemeinden bis zur Verabschiedung des neuen Volksanwaltschaftsgesetzes im allseitigen Interesse gut funktionierte.

Mit Inkrafttreten des Landesgesetzes vom 10. Juli 1996, Nr. 14 wurde das eingangs erwähnte Landesgesetz vom 9. Juni 1983, Nr. 15 aufgehoben und für die Volksanwaltschaft in Südtirol eine grundlegend neue gesetzliche Regelung eingeführt. Eine solche Neuerung betraf erwartungsgemäß auch das künftige Verhältnis des Landesvolksanwaltes zu den Südtiroler Gemeinden. Im Art. 2, Absatz 2 des Landesgesetzes 14/96 wird nämlich folgendes bestimmt: "Der Volksanwalt kann mit ... Gemeinden ... Vereinbarungen abschließen, um dieses Amt zu übernehmen ... ." In der Folge haben die vorher erwähnten 20 Gemeinden und bis heute noch weitere 18 Gemeinden eine solche Vereinbarung mit dem Landesvolksanwalt

abgeschlossen bzw. die dafür notwendigen formellen Beschlüsse gefaßt. Somit ist der Südtiroler Landesvolksanwalt heute formell auch für 38 Gemeinden, deren Anzahl sich laufend vermehrt, der zuständige "Gemeindevolksanwalt". Dies wirkt sich auch auf die Anzahl der Anlaßfälle aus dem Gemeindebereich aus: 26,2 % aller Fälle im Jahre 1996 und 28,5 % aller Fälle im Jahre 1997.

Die Tätigkeit als Gemeindevolksanwalt ist insgesamt sehr befriedigend, weil die Ergebnisse meiner Interventionen zu einem Großteil erfolgreich für den Bürger und, weil dadurch Konflikte bereinigt werden, auch für die Gemeindeverwaltung sind. Warum diese Tätigkeit normalerweise erfolgreich ist, dürfte in den Umständen liegen, wie es in der Regel zum Abschluß einer solchen Vereinbarung kommt. Diese Umstände möchte ich in der Folge kurz beschreiben.

Normalerweise meldet sich der Bürgermeister einer Gemeinde schriftlich oder mündlich beim Landesvolksanwalt mit der Frage, ob dieser bereit wäre, in seiner Gemeinde auch als Gemeindevolksanwalt tätig zu werden. Daraufhin erkläre ich mich grundsätzlich dazu bereit, aber unter der Bedingung, daß noch vor einer diesbezüglichen Beschlußfassung durch den Gemeinderat eine Aussprache zwischen letzterem und dem Landesvolksanwalt stattzufinden habe. Gleichzeitig schicke ich dem Bürgermeister den Entwurf der Vereinbarung, die nur wenige grundsätzliche Aussagen beinhaltet und frei von überflüssigen Einzelbestimmungen ist. Dieses Vorstellungs- bzw. Informationsgespräch, bei dem auch die

jeweiligen Auffassungen über die Aufgaben und Vorgangsweisen bei der Beschwerdeprüfung ausführlich diskutiert werden, findet fast immer in einer öffentlichen Gemeinderatssitzung, seltener in einer Gemeindeausschußsitzung, statt. Ich nehme dabei bewußt die Aufgabe des Volksanwaltes, auch konfliktvorbeugend tätig zu sein, wahr. Mit anderen Worten, ich versuche bei dieser Aussprache anhand von Erfahrungen aus meiner bisherigen Tätigkeit die Verwalter darauf hinzuweisen, was getan werden kann, daß es den Volksanwalt gar nicht oder nur höchst selten braucht. Dazu gehört einmal, daß die Mitarbeiter in der Gemeindeverwaltung sich ihrer Servicerolle bewußt sein und danach handeln müssen, d. h. daß das Recht des Bürgers, wie ein Kunde höflich behandelt und ausführlich informiert zu werden, voll zur Geltung kommt. Dazu gehört aber auch, daß die Gemeindeverwalter selbst sich in ihrer Tätigkeit und im Umgang mit dem Bürger nicht von einem arroganten Machtverhalten leiten lassen, sondern den Menschen mit seinen wie immer gearteten Anliegen stets ernst nehmen. Sollten nach kritischen und ehrlichen Überlegungen diesbezüglich, sowohl bei den Mitarbeitern als auch bei den Verwaltern selbst, Defizite festgestellt werden, müßten die Verantwortlichen in der Gemeindeverwaltung die Kraft aufbringen, Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, eine sicht- und spürbare Besserung der Verhältnisse zu erreichen, wie zum Beispiel zielorientierte Aus- und Weiterbildungskurse.

Nach einer solchen 1 bis 1½ Stunden dauernden Aussprache im Gemeinderat geht man mit dem öffentlich bekundeten Versprechen

auseinander, bei der Suche nach Problemlösungen eng zusammenzuarbeiten und damit wirkungsvoll beizutragen, daß die Tätigkeit des Volksanwaltes in Angelegenheiten der interessierten Gemeinde möglichst erfolgreich im Sinne der Wiederherstellung des Rechtsfriedens abgewickelt werden kann. Damit ist auch schon der Grundstein für eine nützliche Arbeit als Gemeindevolksanwalt gelegt und ich kann mit Genugtuung feststellen, daß - abgesehen von wenigen Ausnahmen - es nicht nur bei den Versprechungen bleibt, sondern daß im konkreten Falle auch die Mitarbeit angeboten wird. Schwierig ist die Arbeit des Volksanwaltes in Gemeinden, wo interne Zwietracht und persönliche Fehden den Verwaltungsalltag mitbestimmen. Dort wird zuweilen auch bei offenkundig einfach lösbaeren Angelegenheiten eine starre und unverrückbare, oft bis zum Amtsmißbrauch reichende Position eingenommen.

Einige Bemerkungen noch zur Frage der Kosten.

In den bisher zwischen dem Landesvolksanwalt und den Gemeinden abgeschlossenen Vereinbarungen ist keine Kostenbeteiligung durch die Gemeinden vorgesehen. Der Südtiroler Landtag hat jedoch mit Landesgesetz vom 30. Jänner 1997, Nr. 1 eine Bestimmung in das Volksanwaltgesetz 14/96 eingefügt, die folgendes besagt: "Das Präsidium des Südtiroler Landtages kann einen Pauschalbeitrag festlegen, den die Körperschaften, mit denen eine Vereinbarung laut Absatz 2 abgeschlossen wurde, dem Südtiroler Landtag entrichten müssen, um die Mehrausgaben abzudecken, welche aus der Tätigkeit der Volksanwaltschaft für besagte Körperschaften ent-

stehen." Ich meine, daß dieser, wenn auch nur als Kann-Bestimmung formulierte ergänzende Gesetzesartikel für die Einrichtung "Gemeindevolksanwalt" nicht vorteilhaft ist, und zwar in mehrererlei Hinsicht:

- Zunächst muß ernsthaft befürchtet werden, daß die Gemeinden den Abschluß einer Konvention mit dem Landesvolksanwalt nicht mehr anstreben. Die Aufgeschlossenheit gegenüber der Bürger-schutzeinrichtung "Gemeindevolksanwalt" würde geringer und somit deren wünschenswerte Verbreitung gebremst.
- Nach welchen Kriterien sollte dieser Pauschalbeitrag berechnet werden? Sollte es ein symbolischer Kostenbeitrag sein? Dann wäre der bürokratische Aufwand nicht gerechtfertigt oder sollte ein pauschaler Kostenbeitrag pro Einwohner festgesetzt werden? Dann ist die gutfunktionierende Großgemeinde gegenüber der kleineren Gemeinde mit vielen Anlaßfällen benachteiligt.

Eine letzte Frage steht im Raum: Welches sind die Folgen, wenn das Präsidium des Südtiroler Landtages den vom Gesetz möglichen Pauschalbeitrag festlegt und die Gemeinden daraufhin die Vereinbarung mit dem Landesvolksanwalt kündigen? Man müßte meinen, daß dann der Landesvolksanwalt in Gemeindeangelegenheiten nicht mehr intervenieren könnte. Dem ist aber nicht so. Der Landesvolksanwalt hat vielmehr den gesetzlichen Auftrag (Art. 3, Absatz 5 L.G. 14/96), mit jenen Stellen, wogegen Beschwerden eingereicht

wurden, selbst aber keinen Volksanwalt haben, die Zusammenarbeit zu suchen, und zwar im Sinne der Zielsetzung des Art. 97 der italienischen Verfassung, wonach die gute Führung und die Unparteilichkeit der Verwaltung gewährleistet werden muß. Dieser Umstand läßt mich berechtigterweise hoffen, daß diese gesetzliche Möglichkeit, von den Gemeinden einen Kostenbeitrag für den vom Landesvolksanwalt wahrgenommenen Dienst "Gemeindevolksanwalt" zu verlangen, toter Buchstabe bleibt.

Abschließend sei festgehalten, daß ich dem erwähnten gesetzlichen Auftrage nachkommend, bei allen Südtiroler Gemeinden, nicht nur bei den konventionierten, interveniere; bei letzteren mit mehr Gewicht. Zwei der 116 Gemeinden lehnen noch, direkt oder indirekt, eine Zusammenarbeit mit dem Landesvolksanwalt ab. Ich bin zuversichtlich, daß sich auch diesbezüglich angesichts des unbestreitbaren Nutzens für alle Beteiligten, in nächster Zukunft etwas ändern wird.