

**VARIA** 47 (D)

MMagDr Nikolaus SCHWÄRZLER

**Ein Rechtsschutz, der dem Bürger näher ist -  
Der Ombudsmann auf lokaler und regionaler  
Ebene**

(Referat auf dem Kongress von Ombuds-Personen lokaler und regionaler Ebenen Europas vom 13. – 15. November 1997 in Messina)

## **MMagDr Nikolaus SCHWÄRZLER**

Landesvolksanwalt von Vorarlberg  
Präsident des Europäischen Ombudsmann-Institutes  
A-6923 LAUTERACH, Im Haag 4  
Tel ++43 5574 781 66  
Fax ++43 5574 638 12

### **Ein Rechtsschutz, der dem Bürger näher ist**

#### **Der Ombudsmann auf lokaler und regionaler Ebene**

(Referat auf dem Kongress von Ombuds-Personen lokaler und regionaler Ebenen Europas vom 13. bis 15. November 1997 in Messina)

Sehr geehrte Teilnehmer dieses Kongresses!

Das PANTA RHEI des Herrn Heraklit gilt auch für unsere Betrachtungen, denn was man gestern für unmöglich hielt, bewährt sich heute und was man heute für Wahrheit hält, mag sich morgen als Täuschung erweisen. Und: daß es keine Dogmatik geben kann, wenn man auf der Suche nach dem Richtigen, nach dem ist, was jeweils der Sache und der Zeit angemessen ist, das sei uns selbstverständlich. Mit der Euphorie von "small is beauty" auf den Ombudsman in den Dörfern zu schwören oder aber im zentralen Volksanwalt für ein halbes Hundert von Millionen von Menschen die Wahrheit zu sehen, zu welcher es keine Alternative mehr geben kann, das wird beides keinen Eid wert sein und die Wahrheit nicht sein können.

Es ist Ihnen so wenig fremd wie mir, daß die Gesetzesflut als ein Element der Entremdung des Staates von seinen Bürgern betrachtet wird und daß gemeint wird, gerade daraus ergebe sich auch die Notwendigkeit zur Einrichtung einer Ombuds-Institution. Jetzt wird in Europa dereguliert; also wäre es logisch, daß man den Ombudsmann nicht mehr braucht, weil ja alles einfacher und vermeintlich für jeden Bürger vollends durchschaubar und begreifbar wird.

Ich gehe aber eher davon aus, daß die Gesetzgeber die Legisten nicht zum Spaß Gesetze entwerfen lassen und daß bis zum heutigen Tage Gesetze nicht aus Übermut und nicht zur Unterhaltung für die Parlamentarier beschlossen werden und auch nicht, um den Bürger zu ärgern. Es ist meine feste Überzeugung, daß von allen Parlamenten aller Länder unseres Kontinentes Gesetze aus der Überzeugung erlassen werden, daß sie der Gesellschaft als Ganzem dienen, indem sie kleinere oder größere Gruppen bis hin zur Gesamtbevölkerung fördern oder schützen und daß zum Wohle vom Einzelnen bis zum Ganzen der Gesellschaft geboten und verboten wird. Es kann doch ernstlich nicht behauptet werden, daß man schadlos einfach ein Drittel oder die Hälfte der Gesetze beseitigen könnte. Der Bürger hat die Rechtsordnung noch zu keiner Zeit überblickt, weder vor zweihundert Jahren noch heute. Einem Fachmann war das Beherrschen der Materie vor hundert Jahren vielleicht noch möglich. Wir leben nun aber in einer arbeitsteiligen Gesellschaft. Weder der Mediziner noch der Techniker überblickt das ganze Feld seines Faches. Daß auch ein Jurist nicht mehr alle Sparten des Rechtes beherrscht, ist nur selbstverständlich. Das Problem ist also nicht die Existenz der Menge, sondern der dem Bürger mangelnde Zugang zu dieser Menge. Und: nur wenige Gesetze und Verordnungen sind für jeden Bürger von Bedeutung. Es wäre in unserer Zeit der kaum beschränkten technischen Möglichkeiten der Kommunikation eine Pflicht der das Volk repräsentierenden Gesetzgeber, eben diesem Volk, von dem die Damen und Herren des Gesetzgebers getragen werden, einen kostenlosen, einfachen und raschen Zugang zur Rechtsordnung zu verschaffen. In Österreich wird über das Internet die Gesetzgebung des Gesamtstaates und der Gliedstaaten zur Gänze zur Verfügung gestellt, das ist ein guter Anfang, aber eben nur ein Anfang, und davon abgesehen, daß noch lange nicht jeder Haushalt über eine Internet-Verbindung verfügt, fehlt es noch an gediegener Aufschlüsselung, an einem Thesaurus, an Kommentierung und an Judikatur. Und wenn es das alles gäbe: wäre dann der Ombudsmann überflüssig? Wohl kaum, denn der Mensch - so auch der Diener des Staates in der Verwaltung - neigt nur allzu sehr dazu, sich über dem Recht und nicht unter ihm zu sehen, woraus die meisten Konflikte erst entstehen.

Nun fragen Sie sich nach den ersten Absätzen meines Papiere, ob ich denn wohl das Thema verfehlt hätte, da ich über die Funktion des regionalen Ombudsmannes in meinem Lande zu referieren habe. An

dieser Stelle darf ich gerne darauf hinweisen, daß die Rechtsgrundlagen über den Landesvolksanwalt von Vorarlberg in deutscher, englischer, italienischer, spanischer und russischer Sprache auf den Informationstischen aufgelegt sind. Hier nur ohnehin Nachlesbares vorzutragen, wäre mit Sicherheit nicht sinnvoll. Zum Verständnis der Situation in meinem Lande muß der Bogen also ein etwas weiterer sein. Daß ich diesem Bogen aber meine eigenen Gedanken zum nach meiner Überzeugung nur vermeintlichen Unglück der Gesetzesflut - nicht erst unserer Zeit - vorangetellt habe, möge mir nachgesehen werden.

\*

Nicht selten ist zu hören, daß ein Bürger der Verwaltung droht "...dann gehe ich eben zum Ombudsmann!" Das hat einen Klang wie die Worte eines gewissen Paulus vor dem Statthalter Festus "Ich appelliere an den Kaiser". Und es ist beobachtbar wohl so, daß der Bürger, der zum Ombudsmann geht, eine höhere Autorität aufsuchen und zu Rate ziehen will, um sein Recht zu erhalten oder zu erfahren, warum es sein Recht nicht sei, was er begehrt. Ob er dieses Petit bekommen kann, das ist eine Frage von Quantität und Qualität.

Zunächst eine Überlegung zur Quantität:

An den Extremen wird der Bürger scheitern, sei es, daß es - zum Beispiel - nur einen Ombudsmann für 50 oder mehr Millionen Bürger gibt, sei es, daß sogar jedes Dorf einen eigenen Ombudsmann hat. Beides ist verfehlt. Daraus folgen:

**1. These: der örtliche Zuständigkeitsbereich soll nur so groß sein, daß - wenn es dem Bürger darauf ankommt - jeder Bürger - ganz im Sinne eines "ich appelliere an den Kaiser" - zumindest ein Mal je Problemstellung (Beschwerde) einen Termin für eine persönliche Vorsprache beim Ombudsmann erhalten kann und auch erhält. Hat sich dem Bürger schon die Verwaltung verweigert, so darf sich ihm nicht auch noch der Ombudsmann verweigern.**

und

**2. These: der örtliche Zuständigkeitsbereich muß zumindest so groß sein, daß sich aus ihm in aller Regel ein qualifizierter Ombudsmann rekrutieren läßt oder daß es sich die Gebietskörperschaft seines örtlichen Zuständigkeitsbereiches**

**(Kommune oder Region) leistet, eine höchstqualifizierte Person zum Ombudsmann zu bestellen, was aber mit abnehmender Größe des Raumes eher unwahrscheinlich zu verwirklichen sein wird.**

\*

Und nun Gedanken zur Qualität des Ombudsmannes:

Soll ein Ombudsmann glaubwürdig sein, so ist es unabdingbar, daß er das Anliegen des Bürgers - intellektuell und fachlich - zu begreifen und das Problem zu durchschauen vermag. Er schuldet dem Bürger höchste fachliche Kompetenz - und: er schuldet dem Bürger, mit ihm ebenbürtig, in Bescheidenheit und Geduld zu verkehren, das heißt, er muß über eine Persönlichkeit verfügen, wie wir sie leider nur selten finden ist. Das Wort des Ombudsmannes hat nicht - wie das des Politikers (und ich verneige mich vor dessen Kunst, denn ich beherrsche sie nicht) - jein (zusammengesetzt aus ja und nein) zu sein, also nicht jedem immer Recht zu geben, sondern sein Wort hat nach einzuräumender Zeit des Überlegens ja oder nein zu sein. Und dies in dem Bürger verständlicher Sprache und mit ebensolcher Begründung. Somit ergibt sich als

**3. These: ein Ombudsmann hat über eine hohe fachliche Qualifikation zu verfügen und muß bereit sein, eine Sache - wie immer sie auch beschaffen sein mag - abschließend und kompetent zu beurteilen, sein Urteil zu erläutern und dazu zu stehen.**

\*

Die Funktion Ombudsmann ist nach meiner Beobachtung in den meisten Ländern gut honoriert. Der Bürger hat kein Verständnis dafür, daß diese Funktion zur Versorgung von Politikern verwendet - besser: mißbraucht - wird. Kommt der Ombudsmann aus dem einen politischen Lager, so wird ihm das andere mißtrauen oder ihm zumindest längere Zeit kein volles Vertrauen schenken. Je kleiner der Raum, umso wichtiger ist es, daß der Ombudsmann nach innen und außen eine tatsächlich unabhängige Größe ist, die man nicht mit der Zugehörigkeit zum einen oder anderen Lager abstempeln und damit diskreditieren kann. Aus den Gedanken zur Qualität des Ombudsmannes folgt nun auch meine

**4. These: der Ombudsmann soll in aller Regel nicht ein ehemaliger Politiker sein, es wäre denn, daß seine Unabhängigkeit in den Augen der Mitbürger unbestritten ist und er über die erforderliche fachliche Kompetenz verfügt.**

\*

Ich sagte, daß der Ombudsmann in aller Regel eine gut dotierte Funktion sei. Diese - gute - Dotierung ist ein Teil seiner inneren und äußeren Unabhängigkeit. Er soll von der Verwaltung nicht dessen verdächtigt werden können, aus Neid oder Mißgunst in der einen oder der anderen Weise zu agieren. Und er soll gut honoriert werden und die Bevölkerung soll seine Bezahlung kennen, damit sich der Ombudsmann des Verpflichtetseins auch gegenüber dem unterprivilegierten Bürger stets bewußt sein zu muß. Damit bekenne ich mich zur

**5. These: der Ombudsmann soll zumindest so gut dotiert sein wie der höchstbezahlte Beamte seines örtlichen Zuständigkeitsbereiches.**

\*

Sodann eine Überlegung zur Erreichbarkeit des Ombudsmannes:

Eine Beobachtung aus Österreich. Das Bundesland Vorarlberg ist der westlichste von 9 Teilstaaten, genannt Bundesland. Dieser Teilstaat - dieses Bundesland - hat ein eigenes Landesparlament - wie die anderen 8 Bundesländer - und ist von Wien, der Bundeshauptstadt, rund 700 km entfernt. Bregenz, die Hauptstadt des Bundeslandes Vorarlberg, also der Region, ist vom entferntesten Ort dieses Landes 100 km entfernt. In gut einer Stunde kann jeder Bürger seinen Ombudsmann erreichen. Die Volksanwaltschaft des Bundes in Wien wurde von sieben der 9 Bundesländern, also von 7 Landes-Parlamenten auch für den Bereich dieser Länder als Ombudsmann für zuständig erklärt. Der im eigenen Lande anwesende und jederzeit erreichbare Ombudsmann wird von den Bürgern rund siebeneinhalb mal mehr in Anspruch genommen als der in der ferneren Hauptstadt residierende Ombudsmann, obwohl dieser in Abständen von einem Viertel- bis zu einem halben Jahr in den Bundesländern Sprechtag abhält. Daraus folgt:

**6.These: Die maximale räumliche und zeitliche Entfernung des Bürgers von seinem Ombudsman soll nicht größer sein, als dies an einem Tag mit Hin- und Rückreise bewältigbar ist und zu keinen dem Durchschnittbürger nicht mehr zumutbaren Kosten führt. Die selbst relative Häufigkeit der Sprechtage ist kein volles Pendant zur jederzeitigen guten Erreichbarkeit des Ombudsmannes.**

\*

Wir kennen in Europa zunehmend mehr regionale und kommunale Ombuds-Institutionen. Unter den Prämissen der Erfüllung der bisherigen Thesen ist diese Entwicklung äußerst wertvoll, denn seine Dienste am Mitbürger sind Ausdruck des Bekenntnisses zur Umsetzung der Menschenrechte, sind Meilensteine auf dem Wege zur bzw allenfalls der Sicherung der Rechtsstaatlichkeit und sind Friedenswahrung im besten und tiefsten Sinne.

Es gibt Beispiele der Regelung des Verhältnisses von nationalem Ombudsmann zum regionalen Ombudsman durch klare Kompetenzabgrenzung, sodaß es nur noch der Vorsicht bedarf, daß kein Bürger zwischen die beiden Stühle zu sitzen kommt. Auf der anderen Seite gibt es Beispiele für das beispielgebende Zusammenwirken ohne Klärung oder Anordnung durch die Verfassung oder durch den Gesetzgeber, sodaß die Regelung der Kooperation an sich oder der Gestaltung im Detail den beiden Kategorien von Ombuds-Institutionen überlassen ist. In allen von mir beobachteten Fällen der Installation von nationalen und regionalen und/oder kommunalen Ombuds-Institutionen herrscht der Grundsatz, daß es keine Über- und keine Unterordnung von Ombudspersonen gibt. Es mag unterschiedliche Aufgaben (Bundesrecht dem einen, Landesrecht dem anderen) geben, aber es gibt nirgends einen instanzenmäßigen Aufbau eines Ombuds-Systems. Und dies ist auch richtig. Daraus folgt die

**7.These: Jeder Ombudmann soll für seinen Bereich oberstes Organ sein, das nur dem Parlament seiner Ebene - diesem aber sehr wohl - verantwortlich ist.**

\*

Läßt eine Rechtsordnung eines Landes die Schaffung von regionalen oder kommunalen Ombuds-Insitutionen zu oder schafft sie

die rechtlichen Voraussetzungen hiezu selbst, so soll ein Mindeststandard an Zuständigkeiten unabdingbar sein, um der den Bürger nichts nützenden Schaffung von Alibi-Institutionen vorzubeugen. Die Region Vorarlberg hat fast 400.000 Einwohner. Als sich der Verfassungsgesetzgeber überlegte, für das 2.500 km<sup>2</sup> große Land einen eigenen Ombudsmann zu schaffen, fragte man damals auch den Doyen des mitteleuropäischen Ombudsmann-Wesens, den Ombudsmann der Stadt Zürich, Dr Jaques Vontobel, nach dessen Meinung. Er regte an, den Ombudsmann nicht nur zur Prüfung von Beschwerden für zuständig zu erklären, weil hiezu das kleine Land kaum eine tagesfüllende Beschäftigung bieten würde, sondern ihm auch die Aufgabe der Erteilung von Auskunft und Beratung an den Bürger zu übertragen. So geschah es auch. Etwa ein Viertel der bei mir anhängigen Verfahren sind Beschwerden, etwa drei Viertel sind Verfahren zur Erteilung von Auskunft und Beratung, wobei ich keine Schriftsätze verfasse, also dem Stand der rechtsfreundlichen berufsmäßigen Vertreter (Anwälte, Notare, Steuerberater) keine Konkurrenz mache, wohl aber dem Bürger, dem ich das Erheben einer Berufung oder einer Beschwerde (Klage) an das Verfassungsgericht oder das Verwaltungsgericht empfehle, zugleich anbiete, daß mich sein Anwalt kontaktieren möge, damit ich ihm meinen Standpunkt zur Sache erläutern kann. Dies wird von den Anwälten auch gerne angenommen. Hiebei ist allerdings auch zu bedenken, daß es sonst kaum Institutionen mit Verpflichtung zur Auskunftserteilung gibt, da man nicht ohne Grund davon ausgeht, daß niemand die ganze Rechtsordnung zu überblicken vermag und beherrscht. Daß es zu falscher Auskunft und daher zu einem Schadenersatzbegehren gegen die den Ombudsmann bestellende Gebietskörperschaft kommen könnte, liegt auf der Hand. Es gab in den zwölf Jahren meiner Arbeit auch tatsächlich eine Klage gegen das Land Vorarlberg. Dies mit der Behauptung, daß der Volksanwalt eine Auskunft nicht erteilt habe, zu deren Erteilung er verpflichtet gewesen wäre. Daß die Klage in beiden zur Verfügung stehenden Instanzen abgewiesen wurde, war mir sicher nicht unangenehm, es hat ja schließlich jeder sein Ehrgefühl. Trotz der also tatsächlich bestehenden Risiken bin ich davon überzeugt, daß der Weg der Auskunftserteilung durch einen Ombudsmann richtig ist. Dieser Weg hat sich bewährt.

Aus diesen Gedanken folgt:

**8. These: die Zuständigkeiten des Ombudsmannes sollen möglichst weit und auf effektive Hilfe für den Bürger ausgerichtet**



**sein, was nicht nur durch die Prüfung von Beschwerden, sondern in erhöhtem Maße auch durch die Erteilung von Auskunft und Beratung geschieht.**

\*

Es ist eine Erfahrung, daß der Bürger von der Verwaltung Auskünfte nur mit sehr unterschiedlicher Bereitwilligkeit erhält. In aller Regel nur mündlich und wenn der die Auskunft Begehrende die erteilte Auskunft auch in Schriftform haben möchte, zieht sich die Administration in aller Regel zurück. Für einen Ombudsman wäre ein solches Verhalten völlig unmöglich. Ich komme somit zur

**9. These: der Ombudsman muß derzeit bereit sein, seine mündlich gegebenen Informationen und Auskünfte auch schriftlich und unter Anfügung von Kopien aller zitierten Normstellen, der angezogenen Literatur und der zitierten Judikatur zur Verfügung zu stellen und seine eigene Meinung zum Problem schriftlich zu dokumentieren.**

Die Bürger, die mich besuchen sind allerdings von diesem Verhalten völlig überrascht, weil sie nur das Gegenteil gewohnt sind. Ich erteile Auskünfte grundsätzlich schriftlich und das hat einen sehr weiten Sinn. Aus dem Gespräch kann mein Gegenüber nur einen Teil in Erinnerung behalten, und davon wird nur ein Teil verstanden, sodaß es gefährlich wird, wenn sich der solcherart nur mehr partiell Informierte auf meine Auskunft berufen möchte. Ich bezeichne die mündlich erteilte Auskunft als eine vorläufige und stelle die rasche schriftliche Erledigung in Aussicht. Mit dieser Auskunft in Händen kann nur der Mitbürger diese nun zunächst in aller Ruhe studieren und sich sodann erforderlichenfalls darauf berufen, wobei es zu keinen Kommunikations-Mißverständnissen und zu keinen Verwechslungen kommen kann, weil meine Auskunft schriftlich erteilt wurde und dadurch fixiert ist. Dies zu meinem Schutz, zur Stärkung des Bürgers und zur klaren Stellungnahme gegenüber der Verwaltung, die sich nun mit meiner Position ernsthaft auseinandersetzen kann.

\*

Keinem Ombudsmann ist es möglich, alles zu wissen, wie ich zuvor schon sagte. Und es gibt noch lange nicht zu jedem Problem klarstellende Judikatur. In aller Regel urteilt ein Ombudsmann als monokratisches Organ und in aller Regel entscheiden oberste Organe (z.B.: Verfassungsgericht, Verwaltungsgericht) in Senaten. Es wäre nicht sinnvoll, wenn ein und dasselbe Problem zu einem früheren Zeitpunkt vom Ombudsmann in der einen Weise beurteilt würde, später aber von einem anderen zuständigen Organ von höherer Sachkompetenz in anderer, womöglich noch entgegengesetzter Weise. Es folgt daraus die **10. These: es sollten möglichst lückenlose Beziehungen zwischen dem "Grenzorgan" (oberstes Organ, gegen dessen Beurteilung einer Sache es keine Appellation mehr gibt) Ombudsmann und allen anderen "Grenzorganen" hergestellt werden. Der Ombudsmann soll befugt sein, ihm wesentlich erscheinende Fragen der Interpretation von Normen oder der Verfassungs- und/oder der Gesetzmäßigkeit von Normen (Verordnungen oder Gesetze) dem zuständigen obersten Gericht zur Beurteilung vorzulegen.**

Eine solche Einbindung in das bei Schaffung eines Ombudsmannes schon bestehende Netz an Rechtsschutzeinrichtungen würde zwar dem Ombudsmann auch weiterhin keine effektive Macht gewähren - er könnte selbst keine Entscheidung der Verwaltung aufheben oder abändern - doch würde die Herstellung der Beziehungen zu obersten Entscheidungsträgern seine Stellung und wohl auch seine Wirksamkeit deutlich steigern.

\*

Es ist noch immer so gewesen, daß Unabhängigkeit - auch mit Weisungsfreiheit und allen Garantien - doch nur eine halbe Sache ist, wenn nicht auch die finanzielle Unabhängigkeit dazu gehört. Die für mich maßgebliche Rechtsordnung sieht vor, daß der Ombudsmann über ein eigenes Budget verfügt. Er überreicht seinen Haushaltsvoranschlag der Regierung, die ihn zu berücksichtigen hat, sodaß der Verwaltung keine Befugnis zukommt, den Haushalt des Landesvolksanwaltes von Vorarlberg zu verändern. Diese Befugnis kommt allein dem Parlament zu. Wäre es nicht so, so könnten besonders die Mittel für das Personal im Büro des Ombudsmannes oder etwa die Mittel für die Erstellung von Gutachten so niedrig angesetzt werden, daß der Ombudsmann seine

verfassungsmäßige Aufgabe in Wahrheit nicht mehr erfüllen kann.  
Daraus folgt die

**11. These: Jeder Ombudsmann muß finanziell von der Verwaltung unabhängig sein, die Festsetzung der Höhe seines jährlichen Budgets darf allein vom Parlament festgelegt werden.**

\*

Ein Ombudsmann muß nicht nur erreichbar, sondern auch bekannt sein. Der Ombudsman ist nur so viel wert, wie weit seine Bekanntheit reicht. Seine Existenz muß im Bewußtsein der Bevölkerung und jedes einzelnen Mitbürgers latent immer vorhanden sein. Dies bedingt aber Öffentlichkeitsarbeit durch den Volksanwalt. Ein Teil der Öffentlichkeitsarbeit sind die - in aller Regel verpflichtenden - Berichte an das Parlament. Die Berichterstattung an das Parlament wird aber - da sie ja nur ein Mal im Jahr stattfindet - nicht ausreichend sein, um im Bewußtsein der Öffentlichkeit verankert zu bleiben. Der Ombudsmann wird daher unter Abwägung aller Aspekte und Interessen auch mit Fällen besonderen Interesses, besonderer Lehrhaftigkeit oder besonders anschaulicher Rechtsverletzung an die Öffentlichkeit gehen dürfen und müssen, um auf diese Weise dem Bürger zu mehr Wissen und dem Rechtsstaat zur sukzessiven Verwirklichung zu verhelfen. Öffentlichkeitsarbeit hat allerdings regelmäßig einen neuen Schub von Arbeit zur Folge, weil durch sie dem Bürger die Existenz des Ombudsmannes anschaulich vor Augen geführt wird. Dies allerdings hat der Ombudsmann mit einer Ausnahme in Kauf zu nehmen. Die Ausnahme ist im folgenden begründet: mit der Zunahme der Inanspruchnahme nehmen auch die Fälle zu, in welchen der Ombudsmann nicht zuständig ist, die Bürger aber im vollen oder halben Wissen darum den Ombudsmann dennoch mit der Sache befassen. Mit dem ab einem gewissen Punkt immer noch steigenden Zahl an Beschwerden werden die Fälle mit Zuständigkeit des Ombudsmannes überproportional weniger und die Fälle der Unzuständigkeit werden überproportional mehr zunehmen. Schließlich wird die Inanspruchnahme durch Fälle der Unzuständigkeit doch so hoch, daß der Ombudsmann in seiner eigentlichen Arbeit, nämlich der Bearbeitung der Fälle, in welchen er zuständig ist, behindert wird. Bei dieser Konstellation, wenn also eine Sättigung im Bekanntheitsgrad des Ombudsmannes eingetreten ist, wird eine weitere Öffentlichkeitsarbeit für eine Weile nicht mehr angezeigt sein. Somit ergibt sich als

**12. These: jeder Ombudsmann hat bis zur Erreichung des maximalen Bekanntheitsgrades und sodann zu dessen Erhaltung Öffentlichkeitsarbeit zu leisten, die zugleich informativen - also wissensvermittelnden - und edukativen Charakter haben soll.**

\*

Soll ein Ombudsmann glaubwürdig sein, so muß er auch die Kompetenz haben, aus eigenem Antrieb vermutete Mißstände einer Prüfung zu unterziehen. Es ist in der Praxis nicht selten, daß dem Ombudsmann Sachverhalte mitgeteilt werden, bezüglich derer dem Mitteilenden eine eigene Betroffenheit oder eine eigene Parteistellung im betreffenden Verfahren nicht zukommt. Es wäre ein erheblicher Mangel in der Garantie der Rechtstaatlichkeit, wenn der Ombudsmann vermutete Verletzungen der Rechtsordnung ungeprüft lassen müßte. Daraus leitet sich von selbst ab die

**13. These: Die Einräumung der Kompetenz an den Ombudsmann, vermutete Mißstände aus eigenem Antrieb (ex offa) zu überprüfen, ist ein Gradmesser für die Ernsthaftigkeit, mit welcher der Gesetzgeber ein Kontrollorgan schaffen wollte.**

\*

Der hohe Stellenwert, der dem Ombudsmann im Bundesland Vorarlberg zukommt, ergibt sich aus einer besonderen parlamentarischen Einrichtung, nämlich der gesetzlichen Festlegung eines eigenen parlamentarischen Ausschusses für die Belange des Ombudsmannes. Dieser Volksanwaltsausschuß besteht bei einer Gesamtzahl von 36 Abgeordneten aus 14 Abgeordneten, wobei je 7 den Regierungsparteien und den Oppositionsparteien zukommen und der Vorsitz der Opposition zugewiesen ist. Dieser Ausschuß hat alle vier Monate zu tagen und - bisher stets mündliche - Berichte des Volksanwaltes entgegen zu nehmen. Wie sich im Laufe der Jahre herausgestellt hat, ist die Festlegung der Vertraulichkeit der Sitzungen dieses Ausschusses nicht erforderlich. Ich möchte aus der guten Erfahrung mit der Einrichtung eines eigenen Volksanwaltsausschusses nicht eine These ableiten, wohl aber mit Betonung auf dessen Nützlichkeit hinweisen.

\*

Die Machtlosigkeit des Ombudsmannes ist sprichwörtlich und die Rede vom Soft Law steht zumeist in Beziehung zu einem Ombudsmann. Die häufigste der ihm eingeräumten Möglichkeiten ist die Erteilung einer Empfehlung an die Verwaltung, deren Fehlverhalten der Ombudsmann feststellte. Die bloße, völlig folgenlose Empfehlung wird aber wohl ein zu schwaches Mittel sein. Es müßte nach meiner Beobachtung zumindest eine Antwortpflicht der die Empfehlung erhaltenden Verwaltung innerhalb eines angemessenen Zeitraumes statuiert werden. Die Antwort sollte entweder die Mitteilung sein können, daß der Empfehlung entsprochen wurde oder entsprochen werden wird bzw eine - schriftliche - Begründung dafür, warum der Empfehlung nicht oder nicht zeitgerecht entsprochen wird. Dies führt zur

**14. These: Mit der Befugnis zur Prüfung von Mißständen sollte dem Ombudsmann als Mindeststandard eines Abhilfeinstrumentariums die Befugnis zur förmlichen Erteilung von Empfehlungen eingeräumt werden, wobei die Behörde verpflichtet sein soll, im Falle des Nichtentsprechens der Empfehlung die Gründe hierfür schriftlich zu eröffnen.**

\*

Die Rechtsgrundlagen für die Bestellung eines Ombudsmannes in Vorarlberg sehen seit einer Novellierung die Ausschreibung der Funktion des Volksanwaltes vor, wobei keine besonderen Ernennungserfordernisse statuiert sind. Der Grund hierfür ist längst überholt. Zur Zeit der Schaffung der meisten Ombudsinstitution in Europa bestand für einen Teil der Bevölkerung ein besonderes Feindbild gegenüber der Verwaltung. Die oberen Ebenen der Verwaltung und deren Spitze werden regelmäßig von Juristen gestellt, die somit zum Inbegriff des Feindbildes wurden. So war es naheliegend, daß man den Kontrollor der - verhaßten - Verwaltung nicht wieder aus dieser nehmen wollte. Anläßlich eines Hearings, das eine Partei vor meiner ersten Wahl mit mir durchführte, sagte man mir geradeaus, eigentlich wolle man keinen Juristen. Nach Meinung dieser Partei wäre etwa ein Journalist, der mit dem Bürger einfach gut reden kann, eher gefragt. Inzwischen hat sich diese Meinung längst gewandelt und es kehrt die Erkenntnis ein, daß man nur selten mit untauglichen Mitteln gegen einen übermächtigen Feind erfolgreich zufelde ziehen kann. Die Verwaltung

verkörpert mit ihren Spitzenleuten die Summe des maßgeblichen Wissens, da könnte es nicht zielführend sein, ihr einen unerfahrenen und allenfalls noch unwissenden Partner gegenüberzustellen. Daraus folgt

**15. These: Soll ein Ombudsmann - ein nationaler, ein regionaler oder kommunaler - der Sache des Bürgers und der Gesellschaft und somit des gesamten Staatswesens wirksam dienen können, wird er der Spitze der Verwaltung an Wissen ebenbürtig sein und in seinem Herzen das sichere Gefühl dafür tragen müssen, was über eine formale Richtigkeit hinaus billig und gerecht ist.**

Mein Resümee: der kommunale Ombudsmann hat in noch erheblich stärkerem Maße als der regionale die Chance, dem Bürger nahe, für ihn persönlich und tatsächlich erreichbar zu sein. Dies ist zunächst der größte Wert einer Ombuds-Institution. Es gibt keine Hierarchie der Ombuds-Leute, der kommunale hat in seinem örtlichen und sachlichen Zuständigkeitsbereich genau den selben hohen Rang wie der nationale. Er hat ihm an Grund-Wissen und auf seinem besonderen Gebiet an Wissen ebenbürtig zu sein und der eine wird letztlich nur nach seiner Persönlichkeit beurteilt werden. Für alle gilt in gleicher Weise das Wort des Ministers aus dem zweiten Akt von Beethovens Fidelio "Es sucht der Bruder seine Brüder - und kann er helfen, hilft er gern!" Will und kann und tut er dies, dann ist er wahrlich Ombudsmann!

MMagDr Nikolaus SCHWÄRZLER