

European Ombudsman Institute

Европейский Институт Омбудсмана

• Europäisches Ombudsmann Institut

Institut Européen de l'Ombudsman

Istituto Europeo dell'Ombudsman

Instituto Europeo del Ombudsman

VARIA 54 (D)

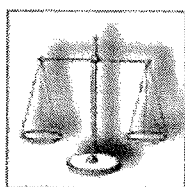
Prof Dr Manuele BELLONZI

Die Charta der Volksanwaltschaft der Toskana und die französische *Charte des médiateurs du service public*: eine kurze Analyse der *traits d'union* und der nationalen Besonderheiten des Instituts des Ombudsmanns

Das Motto des EOI:

- alles studieren
- alles vergleichen
- das Bessere wählen
- für das Bessere eintreten

The logo for the European Ombudsman Institute (EOI) consists of the letters 'E', 'O', and 'I' in a bold, serif font. The 'O' is stylized with a horizontal line through its center, creating a unique graphic element.



Volksanwalt

der vereinigten Gemeinden von Valdinievole

Die Charta der Volksanwaltschaft der Toskana und die französische *Charte des médiateurs du service public*: für eine kurze Analyse der *traits d'union* und der nationalen Besonderheiten des Instituts des Ombudsmanns

Es ist zwar wahr, dass das „incipit“ des modernen Instituts des Ombudsmanns aus dem Schweden des 19. Jahrhunderts stammt, jedoch sind es die nationalen und/oder örtlichen Charakteristika, die es erlaubt haben, verschiedene und interessante Modelle einzuführen und zu konsolidieren, die noch heute gelten. Der spanische *Defensor del pueblo*, der französische *Médiateur de la République*, der regionale, provinzielle und kommunale Volksanwalt in Italien und die erst jüngst eingeführte *Ombudsperson* im Kosovo¹ oder der Mpanelanelana der Republik Madagaskar² verleihen diesem außergerichtlichen Rechtsinstitut zum Schutze der Bürger eine interessante Rolle, denn - ausgehend von der ursprünglichen rein parlamentarischen Bedeutung - hat sich der Ombudsmann heute zum Garanten für die Menschenrechte entwickelt.

Es steht den einzelnen Staaten frei, außergerichtliche Institute in jedweder Form vorzusehen oder nicht; im Laufe der Zeit wurde jedoch versucht, Gemeinsamkeiten abzustecken, um dem Institut des Ombudsmanns auf internationaler Ebene eine einheitliche Grundlage zu geben. Es muss auch unbedingt die positive Haltung der UNO - seit der Resolution von 1946³ - gegenüber dem Institut angeführt werden. Hinsichtlich einiger Forschungserfahrungen kann beispielsweise die Arbeit genannt werden, die vom Europarat im Rahmen des „Stability pact for South East Europe“ im Jahre

¹ United Nations Mission in Kosovo Regulation 2000/38, section, 17.1, Rule 22.1 of the Rules of Procedure of the Ombudsperson institution.

² Ordonnance n. 92-012 du 29 avril 1992, Journal officile de la République de Madagascar, n. 2155 du 21/12/1992, pages 2843-45.

³ Hinsichtlich der Rolle der Autonomie und der Unabhängigkeit des Ombudsmanns ist die UNO-Resolution Nr. 48 aus dem Jahre 1993 zu nennen.

1999⁴ durchgeführt wurde. Innerhalb dieser Versammlung wurden die Grundvoraussetzungen des Instituts und die Eigenschaften einer *super partes* Einrichtung ausgearbeitet, die für die Einführung einer Ad-hoc-Person in den Ländern Südosteuropas unerlässlich sind⁵. Nicht weniger interessant ist außerdem die Forschungsarbeit des Studienzentrums der Stiftung Friederich Ebert, mit der anlässlich der Tagung in Sofia im Jahre 2002 die Forschung über mögliche europäische Standards betreffend das Institut des Ombudsmanns⁶ vertieft wurde. In diesem Zusammenhang muss auch an die unermüdliche im Laufe von Jahren erbrachte Arbeit des *European Ombudsman Institute* in Innsbruck betreffend die verschiedenen Realitäten des geographischen Europa und an jene des *International Ombudsman Institute* mit Sitz in Kanada erinnert werden.

Von großer Bedeutung ist auch die Arbeit des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas des Europarats, der 1999 eine Resolution⁷ über die Rolle der Volksanwälte/Ombudsleute im Rahmen der Verteidigung der Rechte der Bürger ausgearbeitet hat. Bei dieser Gelegenheit wurde versucht, eine allgemein gültige Begriffsfestlegung des Ombudsmanns, d.h. die Voraussetzungen für die Wahl des Volksanwaltes, die Organisation dessen Amtes und der entsprechenden Dienste, die Zuständigkeiten und Funktionen, die Modalitäten für den Zugang zum Rechtsinstitut und die Handlungsinstrumente, die dem außergerichtlichen Organ für Schutz und Garantie zur Verfügung stehen, abzuklären. Der Begriff „Mediation“, die Autonomie, Unabhängigkeit und Zuständigkeit, die Angemessenheit der Mittel, die Verfahren *ex officio* und das Recht auf Zugang zu den Verwaltungsunterlagen sind nur einige der Schlüsselwörter eines Leitfadens, aufgrund dessen es Ende der neunziger Jahre möglich war, die gemeinsamen Bedingungen des Rechtsinstitutes zu bestimmen.

Im Rahmen der Suche nach einer gemeinsamen Grundlage wurden vor Kurzem in Frankreich und Italien zwei Chartas betreffend das Institut des Ombudsmanns genehmigt: Die erste Charta betrifft die *Médiateurs du service public*, die zweite wurde von der örtlichen Volksanwaltschaft in der

⁴ Consiglio d'Europa, Regional meeting on independent national human rights protection institution (including ombudsman institutions), Budapest, 1999.

⁵ Beispielsweise ist es erforderlich, dass das Schutzorgan eine monokratische, autonome und unabhängige Person vorsieht, die sowohl auf Antrag der Partei als auch *ex officio* agiert und die Möglichkeit haben muss, allgemeine Ratschläge zu erteilen, um eine verantwortliche, offene und transparente Verwaltung zu gewährleisten.

⁶ Erwähnenswert sind beispielsweise Themen betreffend die gesetzlichen und praktischen Aspekte für die Einführung des Ombudsmanns, die spezifischen Charakteristika des Ombudsmanns in den Ländern, in denen diese Person noch nicht eingeführt ist, die wesentlichen Grundlagen der Tätigkeit, Organisation und Finanzautonomie, die Beziehungen zwischen dem Ombudsmann und den anderen staatlichen Einrichtungen, die Beziehungen zwischen Ombudsmann und den Bürgern-Medien, internationale Kooperation zwischen den Ombudsleuten.

⁷ Resolution Nr. 80/1999

Toskana in die Wege geleitet⁸. Interessant ist der Vergleich der beiden Dokumente hinsichtlich der Gemeinsamkeiten und der Charakteristika der beiden juristischen Systeme. Es ist vorauszuschicken, dass die Volksanwaltschaft in Frankreich vorwiegend auf staatlicher Ebene (mit dem *Médiateur de la République*) in Zusammenarbeit mit zahlreichen Ombudslenten der öffentlichen Dienste tätig ist, in Italien hingegen eine zentrale Figur auf staatlicher Ebene noch fehlt, da das Rechtsinstitut auf regionaler Ebene eingeführt wurde und sich nach dem *ehem.* Gesetz Nr. 142/1990 in den örtlichen Körperschaften fortentwickelt hat. Die französische *Charte*, die wie gesagt von den Mediatoren der öffentlichen Dienste unterzeichnet wurde, ist demnach in den Ländern jenseits der Alpen auf die Bestimmung von Standards ausgerichtet, die diesen heterogenen Arten von Garanten eigen sind. Die Teilnahme des nationalen *Médiateur* (wie jener der Stadt Paris) an der Arbeitsgruppe verleiht dem Dokument eine allgemeine Tragweite; es betrifft demnach nicht nur die Problemkreise der *authorities* der Eisenbahn, der Versicherungen oder der Postdienste. In diesem Zusammenhang enthält die Charta der Toskana in dem Teil betreffend die Zuständigkeit des Instituts eine interessante Überlegung, gerade was den Bereich örtliche öffentliche Dienste anbelangt. An dieser Stelle ist zu betonen, dass der gebietlich zuständige Volksanwalt - trotz der progressiven Privatisierung genannten Bereichs - mit zweifelloser Kompetenz und Autorität gegenüber diesen Körperschaften agiert⁹.

Es handelt sich hierbei um die Frage, die - in Sachen Volksanwaltschaft/médiation - in der Vergangenheit vom italienischen und französischen Recht auf unterschiedliche Art und Weise angegangen wurde, und zwar, in welchen Bereichen die Volksanwaltschaft denn zu wirken habe. In Italien hatte es der Gesetzgeber vorerst vorgezogen, dem Rechtsinstitut überwiegend die Aufgaben der formalen Kontrolle der Verwaltungstätigkeit zu übertragen¹⁰, was zu einer Bürokratisierung auch der Vorgangsweise der Volksanwaltschaft und in den Beziehungen zwischen dem Kontrollierenden und dem Kontrollierten geführt hat. Die allgemeinen Überzeugungsmittel, die Schlichtung und die gütliche Streitbeilegung wurden gerade deshalb herangezogen, um zu beweisen, dass das Schutzorgan weder autoritär ist noch autoritative Befugnisse hat, d.h. keinerlei Machtbefugnis besitzt und demnach notgedrungen unwirksam ist. In der Charta der Toskana wird hingegen bereits in den Prämissen klar unterstrichen, dass der dem Bürger geleistete Beistand

⁸ Genehmigt jeweils vom Club des Médiateurs du Service Public (CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS, EDF, EDUCATION NATIONALE, FEDERATION FRANCAISE DES SOCIETES D'ASSURANCES, FRANCE 2 ; 3, GAZ DE FRANCE, LA POSTE, MINISTERE DE L'ECONOMIE, RATP, SERVICE UNIVERSEL POSTAL, SNCF, VILLE DE PARIS, MEDIA TEUR DE LA REPUBLIQUE), und vom Volksanwalt der Region Toskana (Dr. Giorgio Morales) und vom Präsidenten des Rates der Örtlichen Autonomien (Dr. Franco Pesci).

⁹ Man bezieht sich hier auf Konzessionäre, auf Gesellschaften, an der die örtliche Körperschaft beteiligt oder von der sie abhängig ist, und auf Privatpersonen.

¹⁰ Siehe beispielsweise die eventuelle Kontrolle über die Akte laut Art. 127 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 267/2000

vorwiegend auf Schlichtung ausgerichtet ist. Auch die Art des Eingreifens des örtlichen Ombudsmanns ist klar und deutlich auf Kollaboration und Schlichtung ausgerichtet. Der Ombudsmann bedient sich bei der Ausübung seiner Tätigkeit demnach keinerlei Zwangsmitteln, sondern er bevorzugt vielmehr die Kommunikation zwischen den Parteien und versucht, im Interesse der öffentlichen Hand und der Privaten eine zufriedenstellende Lösung zu finden¹¹. In Frankreich, wo die Schlichtung im Laufe der Jahre verschiedene Bereiche der Zivilgesellschaft betroffen hat¹², scheint hingegen umgekehrt die Gefahr zu bestehen, dass der Begriff *Médiateur* zu sehr verallgemeinert wird. In der vom *Médiateur de la République* verfassten Charte kommt nämlich der Wille zum Ausdruck, zwischen der „institutionellen“ und „konventionalen“ Mediation zu unterscheiden¹³.

Obwohl für beide Mediationsformen von einer „alternativen Art und Weise der Streitleistung“ gesprochen wird, wird dennoch behauptet, dass die institutionelle Mediation im Vergleich zur anderen eine vorbeugende und katalysierende Rolle in dem in den Einrichtungen und der Unternehmen stattfindenden Umbruch spielt. Im Unterschied zum privaten Schlichtungsrichter, der sich nach Auftreten des Konfliktes und mit einem vertraglichen Mandat einschaltet, spielt der Mediator der öffentlichen Verwaltung weiters eine fortschrittliche und änderungsorientierte Rolle innerhalb seiner Körperschaft. Beide verwenden allerdings die gleichen Arbeitsinstrumente und sozio-psychologischen Mittel: Zuhören und Aussprache, Allparteilichkeit, Befragung der Parteien, vollkommene Neuermittlung im Streitfall, die Herbeiführung der Schlichtung zwischen den Parteien erleichtern usw.

Ein gemeinsames Thema, das in den Chartas enthalten ist und das mit Nachdruck in den mehrmals genannten internationalen Dokumenten erwähnt wird, betrifft die Notwendigkeit, die Unabhängigkeit und Autonomie des Ombudsmanns anzuerkennen. Im Dokument der Toskana wird die objektive und subjektive Unabhängigkeit als besondere Charakteristik des Volksanwalts unterstrichen, die einen wesentlichen Faktor für einen Schutz darstellt, der nur dann gewährleistet werden kann, wenn er von Rechtssubjekten garantiert wird, die gegenüber den Parteien als Dritte auftreten. Diesbezüglich bestimmt die Charta, dass die einzelnen Satzungen die Allparteilichkeit des Rechtsinstituts bei der Handhabung von Konflikten zu gewährleisten haben, und unterstreicht dabei das Erfordernis, dass der Volksanwalt in seiner Funktion von der Körperschaft oder vom

¹¹ Die Schlichtungstätigkeit im Bereich des Verwaltungsverfahrens, die ursprünglich durch das Fehlen einer solchen Anspruchsmöglichkeit auf diesem Sachgebiet nicht durchgeführt werden konnte, wurde dann durch die rechtliche und wissenschaftliche Ausarbeitung des allgemeinen Instituts des Selbstschutzes und der Vereinbarungen mit den Betroffenen gutgeheißen.

¹² Unter anderem wird an die mehrjährige Erfahrung der Boutiques du droit di Lione im Bereich der sozialen Mediation oder der Gemeinwesenmediation erinnert.

¹³ Le Médiateur de la République approuve les principes de la présente Charte visant à préciser les bonnes pratiques de la médiation institutionnelle afin d'éviter la banalisation de ce terme.

Unternehmen unabhängig zu sein hat. Zum Thema Autonomie und Unabhängigkeit kommt in beiden Dokumenten die Notwendigkeit zum Ausdruck, dass dem Ombudsmann geeignete Finanzierungsmittel¹⁴ zur Verfügung gestellt werden, um zu vermeiden, dass - um es mit den Worten von M. Hayes zu sagen - *dem Wachhund ein Maulkorb angelegt wird oder dass ihm die Nahrung entzogen wird, um ihn außer Gefecht zu setzen*¹⁵. Ebenso wichtig ist in der Charta der Toskana der Bezug auf die Ernennungsmodalitäten, in denen ein Quorum, die Voraussetzungen und die Verfahren der Beratung der Sozialpartner vorzusehen sind, die dem Volksanwalt die anerkannte und angesehene Rolle eines authentischen Rechtssubjektes *super partes* gewährleisten. Die *Médiateurs* werden im Allgemeinen vom Verantwortlichen der Organisation ernannt, der ihre Unabhängigkeit von jeglichen internen Strukturen der Einrichtung oder des Unternehmens garantiert. In diesem Falle sollte die Unwiderrufbarkeit für die gesamte Dauer des Mandats die Wirksamkeit der Tätigkeit gewährleisten.

Es ist ein weiterer besonderer Aspekt des französischen Dokuments zu unterstreichen, nämlich der Versuch, eine Deontologie des Ombudsmanns gleich jener anderer freier Berufe zu konstituieren. *Les valeurs et la deontologie* entsprechen de facto den allgemeinen Charakteristika der Mediation. Das ausgeglichene, aufmerksame, einführende Anhören der Parteien, die gewissenhafte Achtung der Personen, ihrer Meinungen und ihrer Standpunkte, der Wille, zur gütlichen Lösung der Streitfälle zu gelangen, all das sind Eigenschaften einer guten Schlichtungstechnik. Hinzu kommt das Kriterium des fachmännischen Verhaltens, wie z.B. die ständige Beachtung der Befragung, die Transparenz der Tätigkeit¹⁶, die Vertraulichkeit und die Anwendung der Billigkeit bei den Empfehlungen.

Ein weiteres Merkmal, das aus der Charta der Volksanwaltschaft der Toskana hervorgeht, ist der Wille, im regionalen Gebiet ein Netz zum Schutz, zur Information, Beratung und Zusammenarbeit sowohl der Benutzer als auch der örtlichen Verwaltungen selbst zu schaffen. Dieses Netz, das bereits in der Vergangenheit von der bewährtesten Doktrin¹⁷ als wünschenswert bezeichnet wurde, wird hier zu einem programmatischen Ziel der gebietlich zuständigen Volksanwälte, die unter der Koordinierung des Ombudsmanns der Region Toskana tätig sind.

¹⁴ Charta: gewährleistet durch die Zuweisung geeigneter Mittel (auch mit Finanzautonomie); Charte: "ils ont les moyens nécessaires pour exercer leur action (budget, pouvoirs notamment de proposer des solutions...).

¹⁵ S. Bericht des Volksanwaltes des Aostatal, Amtsblatt, Sondernr. 33/4.8.1998 S. 5.

¹⁶ Im Sinne sowohl der Pflicht der Information an die Partei über die Rolle und die Gewalt der Einrichtung, als auch im Sinne der Pflicht, die Tätigkeit des Amtes und die allgemeinen Empfehlungen durch periodische Berichte offenkundig zu machen.

¹⁷ G. Arena, Referant im Seminar CNR-ISR, „La difesa civica in Italia, quali prospettive?“, Rom, 28 Februar 1995, von M.C. Sacchetti, S. 103.

Die in den beiden Chartas behandelten und hier kurz angeschnittenen Themen entsprechen den Zielen, die man sich in den europäischen und internationalen Dokumenten gesetzt hat. Die zahlreichen Gemeinsamkeiten zeugen schon heute von der erfolgten übernationalen Harmonisierung. Von besonderem Interesse sind jedoch weiterhin jene Besonderheiten und nicht erforschten Möglichkeiten, die auf geographisch-kulturellen Aspekten beruhen und denen in gemeinsamem Wirken noch entgegenzutreten ist. Die Errichtung einer gemischten Arbeitsgruppe, einer Art von „Partnerschaft unter Chartas“ wäre wünschenswert, um die Arbeit und eine harmonische philosophisch/dogmatische Definition des Ombudsmanns zu optimieren, so wie es in der Doktrin und in den jüngsten Akten der europäischen Institutionen angestrebt wird.