

European Ombudsman Institute

Европейский Институт Омбудсмана

• Europäisches Ombudsmann Institut

Institut Européen de l'Ombudsman

Istituto Europeo dell 'Ombudsman

Instituto Europeo del Ombudsman

VARIA 55 (D)

Prof Dr Walter HALLER

HIERARCHISCHE GLIEDERUNG VON OMBUDS-INSTITUTIONEN ?

Das Motto des EOI:

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

Hierarchische Gliederung von Ombuds-Institutionen?

Vortrag in Innsbruck an der a.o. Generalversammlung des EOI vom 1. April 2006

Gerne leiste ich an der heutigen Generalversammlung der Einladung des Vorstandes Folge und trage Ihnen einige Gedanken zur hierarchischen Gliederung von Ombuds-Institutionen vor. Mein Ziel ist es, Kriterien zu entwickeln, Thesen aufzustellen und Sie hoffentlich zu einer anregenden Diskussion zu motivieren. Erwarten Sie aber bitte von mir keine Allheilmittel oder gar fertige Lösungen. Das vergleichende Studium von Ombuds-Einrichtungen auf der ganzen Welt hat mir gezeigt, dass die zentrale Idee dieser wichtigen Institution – *Ergänzung des Rechtsschutzes gegenüber der Verwaltung durch eine für Bürgerinnen und Bürger leicht ansprechbare und gleichzeitig unabhängige Instanz* – in verschiedenster Weise realisiert werden kann. Eine Ausgestaltung, die sich in einem Land bewährt hat, taugt nicht unbedingt für die unveränderte Übernahme in ein anderes Rechtssystem mit einer andern politischen Tradition und unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten. Jeder Gesetzgeber, der ein Ombudsmann-Gesetz entwirft, muss eine massgeschneiderte Lösung erarbeiten.

Gestatten Sie, dass ich mit einer Begriffsbestimmung, einer *Definition* beginne. Das Wort „Hierarchie“ kommt aus dem Griechischen. Im Allgemeinen verstehen wir darunter eine *festgefügte Gliederung mit klaren Über- und Unterordnungen*, wie sie z.B. dem Feudalsystem des Mittelalters eigen war. Dieses lässt sich mit einer *Pyramide* darstellen: zuoberst der Kaiser oder König, dazwischen der Adel, zuunterst die Bauern und Leibeigenen. Auch die Katholische Kirche mit dem Papst an der Spitze der Pyramide ist stark hierarchisch strukturiert. Ein wichtigstes Ziel der demokratischen Bewegung der Neuzeit bestand im Abbau unnötiger Hierarchien, zum Mindesten im säkularen Bereich. Allerdings kommt auch eine moderne Demokratie nicht ohne hierarchische Strukturen aus. Im Militär sind sie geradezu unentbehrlich. Auf einer Website des österreichischen Bundesministeriums für Landesverteidigung las ich: „Ordnung muss sein. Jedes erfolgreiche Unternehmen ist straff organisiert und durch eine hierarchische Ordnung gekennzeichnet – so auch das österreichische Bundesheer.“ Wie wir wissen, sind auch *staatliche Verwaltungen* in aller Regel hierarchisch aufgebaut, indem jede Verwaltungsinstanz der Aufsicht durch die nächsthöhere untersteht und deren Weisungen zu befolgen hat; die Regierung bildet dabei die Spitze der Pyramide. Dieses Modell ist keineswegs undemokratisch, sondern erlaubt die

Realisierung von Verantwortung der Exekutive, indem sich die Regierung dem vom Volk gewählten Parlament und der Öffentlichkeit gegenüber für all das verantworten muss, was im eigenen Haus, also innerhalb der Pyramide, geschieht. Das kann sogar soweit gehen, dass z.B. in Japan ein Verkehrsminister zurücktritt, wenn ein nachlässiger Lokomotivführer einen schweren Eisenbahnunfall verursacht hat.

Was für Armee und Verwaltung das Lebenselixier, d.h. geradezu existenznotwendig ist, wäre jedoch für die *Justiz* Gift. Denn die *richterliche Unabhängigkeit* ist ein unentbehrliches Element jedes Rechtsstaates, in welchem alle Träger staatlicher Macht, selbst ein Bush, Putin oder Chirac, an das Recht gebunden ist – ein Faktum, das nicht nur Herrn Berlusconi manchmal Sorgen bereitet. Dieses Recht wird im gewaltenteiligen, demokratischen Verfassungsstaat von einer vom Volk gewählten Legislative erlassen, von der Exekutive vollzogen und umgesetzt, und in Streitfällen urteilen unabhängige Gerichte auf Grund von Verfassung und Gesetz darüber, was das Recht im konkreten Fall gebietet. Die richterliche Unabhängigkeit gilt nicht nur gegenüber anderen Staatsorganen, sondern auch im Verhältnis der Gerichte untereinander. Zwar können Entscheidungen unterer Gerichte mit Rechtsmitteln bei höheren Gerichten angefochten werden, und insofern kann das Bild der Pyramide auch für die Justiz verwendet werden. Indes ist allgemein anerkannt, dass sich höhere Gerichte nicht in einen vor einem unteren Gericht hängigen Prozess einmischen sollen. Sie dürfen die untere Instanz nicht anweisen, wie diese den Prozess entscheiden soll. Erst wenn das erstinstanzliche Urteil vorliegt, und nur wenn es rechtzeitig mit einem Rechtsmittel angefochten wurde, darf das höhere Gericht den Entscheid überprüfen und im Falle der Guthessung der Appellation aufheben, modifizieren oder zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückweisen. Der Stufenbau der Gerichte, der dem Rechtsschutz des Individuums und der einheitlichen Rechtsprechung dienende sog. Instanzenzug, stellt somit keine echte Hierarchie mit Über- und Unterordnungen dar.

Und wie steht es mit der Ombuds-Institution? Die Frage stellt sich dort, wo in einem Land mehrere Ombudsstellen auf verschiedenen Ebenen der Staatstätigkeit wirken, wo es also z.B. wie in Australien, Österreich und Russland neben nationalen Ombudsstellen auch solche auf gliedstaatlicher Ebene oder wie in der Niederlande, der Schweiz und nun besonders in Italien sogar kommunale Ombudsfrauen und Ombudsmänner gibt. Konkret diskutiert wurde die Frage in neuester Zeit im Zusammenhang mit vorgesehenen Revisionen des Verfassungsgesetzes „Über den Menschenrechtsbeauftragten in der Russische Föderation“

sowie des Gesetzes über den Human Rights Ombudsman in Bosnien und Herzegowina. Darf eine regionale Ombudsstelle einem nationalen Ombudsmann gleichsam unterstellt werden? Soll der Menschenrechtsbeauftragte in der Russischen Föderation die Tätigkeit der Menschenrechtsbeauftragten auf unteren Staatsebenen, den sogenannten „Subjekten der Russischen Föderation“ koordinieren, ja ihnen sogar Instruktionen erteilen dürfen? Und wer vertritt die Zunft der Ombudsleute in internationalen Gremien? Müssen Vorstösse des Ombudsmannes der serbischen Republik Srpska die Gnade des nationalen Ombudsmannes finden? Widersprechen der Einbau eines solchen Filters bzw. ein Vertretungsmonopol des nationalen Ombudsmannes unter Ausschluss seiner auf regionaler Ebene tätigen Kolleginnen und Kollegen nicht unserem Verständnis von Aufgaben und Funktion von Ombudsstellen in einem föderalen Staatswesen?

Um diese Fragen zu beantworten, müssen wir uns überlegen, *welche Funktionen ein Ombudsmann oder eine Ombudsfrau in einem demokratisch verfassten Staat mit Gewaltenteilung zu erfüllen hat*. Offensichtlich passt die Institution nicht so recht in das Montesquieusche System einer Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Justiz. Die Aufgaben einer Ombudsstelle sind vielfältig und stehen teilweise quer zu den traditionellen Staatsfunktionen Rechtsetzung / Verwaltung / Rechtsprechung. Was ein Ombudsmann tut, passt in keine dieser Schubladen. Den heute bestehenden parlamentarischen Ombudsstellen ist gemeinsam, dass sie staatliche Organe sind, die ausserhalb der Verwaltung stehen, hauptsächlich auf Anstoss betroffener Bürgerinnen und Bürger tätig werden und auf die Rechtmässigkeit, Korrektheit und Fairness des Verwaltungshandelns hinwirken, dabei aber keine Anordnungen der Verwaltung aufheben oder abändern dürfen, sondern nach Abklärung des Sachverhalts Rat erteilen, vermitteln, nötigenfalls eine begründete Kritik oder Empfehlung abgeben und mindestens jährlich dem Parlament Bericht erstatten.

Bei näherer Betrachtung stellen wir fest, dass es *verschiedene Typen* von Ombudsstellen gibt. Als die Institution 1809 erstmals geschaffen wurde, sah der schwedische Verfassungsgeber die Hauptaufgabe des „Justitieombudsman“ darin, fehlerhafte Verwaltungsbeamte und sogar Richter zu verfolgen und bei den zuständigen Gerichten anzuklagen. Diese *staatsanwaltliche Funktion*, die früher an internationalen Konferenzen immer wieder Anlass zu problematischen Vergleichen mit der Prokuratura kommunistischer Staaten gab, wurde schon bald durch die Praxis überlagert, wonach es der Ombudsmann bei geringfügigen Amtspflichtverletzungen mit einer Beanstandung, Ermahnung oder Mitteilung seiner abweichenden Ansicht bewenden

liess. Finnland führte den Ombudsmann 1919 ein und hielt sich dabei weitgehend an das schwedische Modell. In beiden Staaten wird die Ombudsstelle heute noch der – gleichsam als verlängerter Arm des Parlaments ausgeübt – „Kontrollmacht des Reichstags“ zugeordnet. Parallelen mit der Leitidee, die den deutschen Petitionsausschüssen zugrunde liegt, sind unübersehbar – allerdings mit dem markanten Unterschied, dass der Ombudsmann nicht dem Parlament angehört.

Die weltweite Verbreitung der Ombudsmann-Einrichtung setzte erst nach 1950 ein, nachdem Dänemark als dritter Staat den Ombudsmann eingeführt hatte. Bedeutungsvoll für die Weiterentwicklung war die Schaffung eines neuseeländischen Ombudsmannes im Jahr 1962, die in bewusster Anlehnung an das dänische Modell erfolgte und die ihrerseits Grossbritannien und andere von der Common Law-Tradition geprägte Staaten beeinflusste. Das „dänisch-neuseeländische Modell“ unterscheidet sich vom „schwedisch-finnischen Typus“ durch eine *stärkere Ausrichtung auf den Rechtsschutz des Einzelnen*. Es gründet auf der Einsicht, dass Bürgerinnen und Bürger im modernen, hochtechnisierten Leistungsstaat leichten Zugang zu einer von Regierung und Verwaltung unabhängigen staatlichen Anlaufstelle haben müssen, die ihnen hilft, Schwierigkeiten mit der Verwaltung auszuräumen, wobei gleichsam als Nebenprodukt ein Fehlverhalten im administrativen Apparat aufgedeckt und mit dem erforderlichen Nachdruck beanstandet werden kann. Als später in Kanada und Australien Ombudsstellen eingeführt wurden, legten verschiedene Amtsträger das Hauptgewicht auf ihre Rolle als *Mittler zwischen Bürger und Verwaltung*. Dass einige Länder und Gliedstaaten bei der Einführung der neuen Institution vor allem die Funktion eines Bürgeranwalts im Blickfeld hatten, kommt bisweilen in den Amtsbezeichnungen zum Ausdruck: „Volksanwalt“ in Österreich, „Defensor del Pueblo“ in Spanien, „Protecteur du Citoyen“ in der kanadischen Provinz Quebec. Allerdings darf die Tätigkeit des Ombudsmannes nicht einseitig gegen die Verwaltung gerichtet sein; obwohl er den Recht und Hilfe Suchenden in den Mittelpunkt rückt, ist es auch seine Aufgabe, die Verwaltung vor ungerechtfertigten Beschwerden in Schutz zu nehmen. Der Ombudsmann ist keine Gegen-Verwaltung!

Als ich im Jahr 1988 an der vierten internationalen Ombudsmann-Konferenz in Canberra ein Referat über die Rolle des Ombudsmannes in der Völkergemeinschaft halten durfte, führte ich vorher eine Umfrage bei allen damals amtierenden Ombudsleuten durch. Auf die Frage, was sie als ihre Hauptaufgabe betrachteten, antworteten die meisten Amtsträger, dass die

Kontrollfunktion und die Aufgabe, für den Bürger eine zufriedenstellende Lösung zu erzielen, gleich wichtig seien. NORMAN GESCHKE, der damalige Ombudsmann des australischen Gliedstaates Victoria, brachte diese *Doppelfunktion* auf den Punkt. Prägnant umschrieb er seine Aufgabe wie folgt:

„Der Beschwerdeführer behauptet, er sei ungerecht behandelt worden. Ich kläre ab, ob dieser Vorwurf zutrifft. Wenn ja, Sorge ich für Abhilfe; andernfalls nehme ich die Verwaltung in Schutz und teile dies mit. Sofern dies für die Behebung eines festgestellten Mangels notwendig ist, beantrage ich eine Praxis- oder eine Gesetzesänderung.“

In gewissen Fällen unterscheidet sich die Tätigkeit einer Ombudsstelle kaum von den in neuerer Zeit unter dem Schlagwort *Mediation* entwickelten Verfahren zur Lösung von Konflikten. In Frankreich und in der Stadt Paris wird der Ombudsmann sogar offiziell als „Médiateur“ bezeichnet. In andern Fällen wiederum steht die Verwaltungskontrolle, die bei entsprechendem Prüfungsergebnis zu einer konkreten Beanstandung und einer Kritik im Jahresbericht an das Parlament führen kann, im Vordergrund.

Allen skizzierten Typen ist, soweit ich das zu überblicken vermag, folgendes gemeinsam: Fast immer gibt eine Bürgerin oder ein Bürger den Anstoß für das Tätigwerden der Ombudsstelle; das gilt selbst für Schweden und Finnland. Damit ist das Verfahren gleichsam auf den *Rechtsschutz im konkreten Einzelfall fokussiert*. Hinzu kommt, dass der Ombudsmann *von andern Staatsorganen unabhängig* und nur an Gesetz und Recht gebunden ist, auch wenn er dem Parlament Rechenschaft über seine Amtsführung schuldet. All dies *rückt die Institution in die Nähe der Justiz und spricht gegen Hierarchisierungen*, wie sie adäquat sein mögen, wenn es – wie in der Verwaltung oder bei der Verfolgung von Delikten – darum geht, das Recht von Amtes wegen möglichst flächendeckend und einheitlich umzusetzen bzw. durchzusetzen.

Bei der Beurteilung ob eine Hierarchisierung von Ombuds-Institutionen eines Landes vorstellbar oder abzulehnen sei, spielt ein Gesichtspunkt, den ich bisher ausgeblendet habe, eine wichtige Rolle, nämlich die *innere Gliederung der Staatsorganisation*. Ich denke an die für das Verfassungsrecht grundlegende Unterscheidung zwischen Einheitsstaaten und Bundesstaaten; den Staatenbund können wir übergehen, da er keinen Staat, sondern eine auf Völkerrecht beruhende Staatenverbindung darstellt. In *Einheitsstaaten* wie Frankreich oder Polen ist die Staatsgewalt auf einer Ebene konzentriert, und alle wichtigen Fäden laufen im Regierungszentrum in der Hauptstadt zusammen. In *Bundesstaaten* wie Deutschland,

Österreich, Kanada, Australien oder der Schweiz dagegen ist die Staatsgewalt zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten aufgeteilt. Die Gliedstaaten haben eine eigene Verfassung, organisieren sich weitgehend selber, nehmen eigene Aufgaben wahr und sind unmittelbar an der nationalen Willensbildung beteiligt. Die Abgrenzung lässt sich nicht messerscharf vornehmen. Vor allem können Einheitsstaaten einen Schritt in Richtung Bundesstaaten tun, indem sie autonome Regionen schaffen und diesen substanzielle Befugnisse zuweisen, wie dies in Italien und noch ausgeprägter in Spanien geschehen ist; in diesen beiden Staaten haben zudem gewisse Regionen wie Trient-Oberetsch (Südtirol), Katalonien und das Baskenland sogar ein besonderes Autonomiestatut, was die föderalistische Komponente verstärkt und die Grenze jedenfalls zum „unitarischen Bundesstaat“ verwischt.

Vorstehend habe ich einige Länder beispielhaft angeführt und dabei einen sehr wichtigen Staat nicht genannt, nämlich Russland. Ist Russland ein Bundesstaat oder ein mehr oder weniger dezentralisierter Einheitsstaat? Beim Versuch, diese Frage zu beantworten, dürfen wir nicht einfach auf Verfassungstexte abstellen, sondern wir müssen die gelebte Verfassungswirklichkeit mit in Betracht ziehen. Zur Zeit der Sowjetunion, bis zur Wende also, galt die Verfassung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken von 1977, die sich zum Bundesstaat bekannte (Art. 70) und in Art. 72 sogar jeder Unionsrepublik das Recht auf freien Austritt aus der UdSSR gewährleistete! Die Wirklichkeit sah bekanntlich anders aus. Vor allem wurde die im Verfassungstext vorgesehene föderalistische und auch gewaltenteilige Staatsorganisation völlig überlagert durch die straff hierarchisch gegliederte, dem „demokratischen Zentralismus“ verschriebene Parteiorganisation mit Politbüro und Zentralkomitee an der Spitze. Ein Werkzeug der Partei war dabei auch die im Generalstaatsanwalt kulminierende Spitze eines Heeres von Tausenden von Staatsanwälten, die bis in die untersten territorialen Einheiten kontrollierte, dass alle Behörden ihre Tätigkeit an den Zielen der Partei ausrichtete. Heute sehen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit in Russland anders aus. Die Verfassung der Russischen Föderation von 1993 enthält trotz der beachtlichen Machtkonzentration beim Präsidenten viele demokratische und bundesstaatliche Elemente, die nach der Überwindung der kommunistischen Einparteienherrschaft eine viel bessere Chance haben, auch den politischen Alltag zu prägen. Wie stark sich föderalistisches Gedankengut durchzusetzen vermag, wird sich u.a. an der den sog. unteren territorialen Einheiten eingeräumten Autonomie, am Stellenwert des Föderalismusrates im staatlichen Machtgefüge, aber auch an der künftigen Entwicklung der Institution von Menschenrechtsbeauftragten messen lassen.

Beim Bundesstaat geht es um mehr als bloss um organisatorische Strukturen im Staatsaufbau. Föderalismus ist eine *umfassende Idee für die Gestaltung einer staatlichen Gemeinschaft*, eine Idee, die auf dem *Subsidiaritätsprinzip* beruht: Darnach soll die engere Gemeinschaft – Gemeinde, Region, Gliedstaat – ihre Angelegenheiten grundsätzlich selber ordnen können; dem jeweils höheren Verband sind nur jene Aufgaben zuzuweisen, die über die Wirkungsmöglichkeiten der kleineren Gemeinschaft hinausgehen. Auf den Bundesstaat bezogen: Die Länder, Subjekte der Föderation, Provinzen, Kantone oder wie auch immer die Gliedstaaten benannt sein mögen sollen diejenigen Aufgaben, die sie selber bewältigen können und die nicht unbedingt einer landesweit einheitlichen Regelung bedürfen, in eigener Regie und mit eigenen Staatsorganen erfüllen. Dort, wo die Verfassung eine Materie – z.B. Aussenpolitik, Landesverteidigung oder Wirtschaftspolitik – dem Bund zuweist, sind die Gliedstaaten an der Willensbildung auf nationaler Ebene zu beteiligen, z.B. durch Länderkammern und Mitwirkungsrechte bei der Umsetzung des Bundesrechts. Der Föderalismus hört nicht bei den Gliedstaaten auf: Föderalistischem Gedankengut entspricht auch eine möglichst weit gehende Autonomie der Gemeinden bei der Besorgung lokaler Aufgaben.

Um terminologischen Missverständnissen vorzubeugen, sei in diesem internationalen, vielsprachigen Gremium bemerkt, dass das englische Wort „federalism“ nicht dem deutschen „Föderalismus“ entspricht. Das hängt damit zusammen, dass zur Zeit der Gründung der USA am Ende des 18. Jahrhunderts die sog. „Federalists“, die sich schliesslich im Konvent von Philadelphia durchsetzten, für die Schaffung einer starken Bundesgewalt eintraten, während die „Anti-Federalists“ unter THOMAS JEFFERSON auf die Souveränität der Gliedstaaten pochten. Wenn die Engländer heute darauf bedacht sind, dass die Europäische Union nicht zur „federation“ werde, so wenden sie sich gegen Tendenzen in Brüssel, die sie als zu zentralistisch empfinden. Wir haben jedoch mit „föderalistisch“ eine Abgrenzung zum zentral gegliederten Einheitsstaat im Visier.

Aus den Überlegungen, die ich im Zusammenhang mit der Staatsorganisation angestellt habe, ziehe ich den Schluss, *dass hierarchische Gliederungen von Ombuds-Institutionen in Bundesstaaten und auch in dezentralisierten Einheitsstaaten mit einer starken Autonomie der Regionen besonders fehl am Platz sind*. Ombudsstellen in Gliedstaaten, Regionen und sogar Gemeinden sind ein wesentliches Element der Behördenorganisation der betreffenden territorialen Einheiten, deren parlamentarischen Organen sie regelmässig Bericht erstatten.

Der Idee des Föderalismus entspricht es am besten, wenn Ombudsfrauen und Ombudsmänner von den Parlamenten der jeweiligen Einheit, ohne Einflussnahme durch einen nationalen Ombudsmann oder ein anderes zentrales Organ, gewählt werden, was ihre *demokratische Legitimität* sichert, und dass sie nur ihrem Wahlorgan Rechenschaft schulden. Sinngemäss gelten diese Erwägungen auch für die Petitionsausschüsse der deutschen Bundesländer. Die Länderparlamente wären zu Recht entrüstet, wenn sie die Mitglieder ihrer Petitionsausschüsse nur aus einer Vorschlagsliste des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages auswählen dürften!

Föderalistische Strukturen dienen der Gewaltenteilung: Neben die klassische horizontale Teilung der Staatsgewalt zwischen Legislative, Exekutive und Justiz tritt eine vertikale. Durch die *Verteilung staatlicher Macht auf verschiedene Stufen* werden neue Mittel zu ihrer Hemmung und Kontrolle geschaffen. Diese vertikale Gewaltenteilung wird durch eine starke Bundesaufsicht und -kontrolle wieder in Frage gestellt. Vielleicht wenden Sie hier ein, dass eine Bundesaufsicht notwendig sei um sicherzustellen, dass die Gliedstaaten die ihnen übertragenen Aufgaben richtig erfüllen und dass sie auch bei der Wahrnehmung ihrer ureigenen Aufgaben kein Bundesrecht verletzen. Auch sei es für Bundesstaaten – so könnten Sie weiter argumentieren – durchaus normal, dass selbst Entscheidungen unabhängiger Ländergerichte an ein oberstes nationales Gericht weitergezogen werden könnten, im Interesse des individuellen Rechtsschutzes sowie einer einheitlichen und rechtsgleichen Anwendung des Bundesrechts. Diese Einwände gehen indes ins Leere, wenn wir sie im Zusammenhang mit der Ombuds-Institution verwenden. Denn ein *Ombudsmann darf ja keine autoritativen Entscheide fällen*, die sich für eine Aufhebung im Rahmen von Bundessanktionen oder gerichtlichen Verfahren eignen würden. Ein neuseeländischer Gelehrter hat den Ombudsmann vor über 40 Jahren etwas despektierlich mit einem Wachhund verglichen, der angekettet sei: Er könne zwar bellen, aber nicht beißen! Wir wissen natürlich, dass dieses Bellen sehr wirkungsvoll sein kann. Denn kraft der Autorität seines ihm – meist vom Parlament – verliehenen Amtes, seiner prozeduralen Möglichkeiten zur Abklärung des Sachverhalts und seiner Sachkompetenz vermag er durch Ermahnungen, Beanstandungen, Belehrungen und auch Vermittlung einen wesentlichen Beitrag zu einer „good governance“, d.h. einem rechtmässigen und gerechten Verwaltungshandeln zu leisten. Gleichzeitig verstärkt er dadurch auf der Ebene, auf der er tätig ist, die parlamentarische Kontrolle der Verwaltung. Denn seine Berichte vermitteln dem Parlament aufschlussreiche Einblicke in die für den einzelnen Abgeordneten schwer überschaubare Verwaltungsmaschinerie und deren

Schwachstellen. Instruktionen „von oben“ würden diese Tätigkeit im Dienste von Bürgern und Parlament höchstens behindern, sicherlich aber nicht unterstützen.

Besonders wichtig scheint mir die Unabhängigkeit gliedstaatlicher oder regionaler Ombudsstellen gegenüber zentralistische Einmischungen und Kontrollen dort zu sei, wo der überwiegende Teil des Volkes der sog. unteren territorialen Einheit auf nationaler Ebene eine *ethnische, religiöse oder sonstige Minderheit* bildet. Beispiele für solche Gemeinwesen finden wir nicht nur in Russland und Bosnien-Herzegowina, sondern auch etwa in Italien und in der Schweiz. Hier dienen föderalistische Strukturen in hervorragender Weise der besseren Integration politischer Minderheiten in das Gesamtsystem, was eine besondere Zurückhaltung hinsichtlich zentralistischer Interventionen gebietet.

Schliesslich ist auf den *Zusammenhang zwischen Föderalismus und Demokratie* hinzuweisen. Föderalistische Strukturen und Entscheidungsprozesse verbessern die Möglichkeiten demokratischer Teilhabe, da überschaubare Lebens- und Funktionsbereiche geschaffen werden. Die Abgeordneten gliedstaatlicher und regionaler Vertretungskörperschaften stehen ihren Wählerinnen und Wählern näher als ein nationales Parlament. Durch seine leichte Ansprechbarkeit für den Bürger *trägt auch die Ombudsstelle zu einer Demokratisierung bei*, und in kleinräumigen Verhältnissen ist ein viel unmittelbarer Kontakt zwischen dem Ombudsmann und seinen „Klienten“ möglich. Das erklärt den Umstand, dass kommunale – und in der Schweiz auch kantonale – Ombudsleute sehr häufig ihre Besucher selber empfangen und betreuen, während ein nationaler Ombudsmann in einem bevölkerungsreichen Staat darauf angewiesen ist, die für die Betroffenen so wichtige „Kleinarbeit“ in weitgehendem Ausmass an sein Personal zu delegieren, deren Tätigkeit er – gleichsam als *Ombudsmanager* – anleitet und kontrolliert und daneben vor allem die Aussenbeziehungen pflegt. Es soll nationale Ombudsmänner geben, die kaum je einen Beschwerdeführer in Fleisch und Blut zu Gesicht bekommen! Das *persönliche Vertrauensverhältnis* zwischen einer auf „unterer Ebene“ tätigen Ombudsperson und seinen Klienten darf nicht durch Weisungen und Kontrollen eines im Olymp thronenden nationalen Menschenrechtsbeauftragten, der weitab vom lokalen Geschehen steht, behindert werden. Rechenschaft soll der Ombudsmann nur seinem eigenen Parlament schulden, das seine Berichte entgegennimmt, berät, kritisch prüft, diskutiert und nötigenfalls Sanktionen wie Kreditkürzungen oder eine Nichtwiederwahl ergreift.

Dass *innerhalb ein und derselben Ombudsstelle* einer den Vorsitz innehat und die Institution nach aussen vertritt, ist nicht zu beanstanden. So hat Schweden vier justitieombudsmän und Österreich auf Bundesebene drei Volksanwälte, wobei einer gleichsam der Chef-Ombudsmann ist. Besonders im Fall von Österreich würde ich jedoch hier nicht von einer Hierarchie sprechen; die grundsätzliche Gleichordnung kommt nämlich darin zum Ausdruck, dass der Vorsitz jährlich wechselt (ob das auch noch parteipolitische Hintergründe hat, vermag ich als Aussenstehender nicht abzuschätzen!). Eine gewisse Hierarchie besteht indes dort, wo wie in der Niederlande oder im Kanton Zürich ein Deputy Ombudsman oder Stellvertreter eingesetzt wird, der nur im Rahmen der ihm vom Ombudsmann übertragenen Geschäfte oder bei dessen Verhinderung wirkt.

Auch auf der untersten Ebene der Gemeinden erfüllt ein Ombudsmann, mit der nötigen Unabhängigkeit ausgestattet, in quantitativer Hinsicht eine Aufgabe, die derjenigen eines nationalen Ombudsmannes gleichwertig ist. Es besteht daher kein sachlicher Grund, um amtierende Ombudsleute von der *Teilnahme in internationalen Gremien und an internationalen Konferenzen* nur deswegen auszuschliessen, weil sie auf einer unteren Ebene der Staatstätigkeit wirken. Die in dieser Hinsicht sehr restriktive Praxis des Internationalen Ombudsmann-Institutes wäre kritisch zu hinterfragen.

In einigen Staaten hat der Ombudsmann das Recht, *ein Normenkontrollverfahren beim Verfassungsgericht* in Gang zu setzen. Das ist z.B. der Fall in Österreich, Spanien, Portugal, Polen, Ungarn und der Ukraine. Soweit dieses Recht besteht, scheint es mir sinnvoll, dass auch ein gliedstaatlicher Ombudsmann unmittelbar, ohne Zwischenschaltung des Bundesombudsmannes, an das Gericht gelangen darf – eine Möglichkeit, welche die österreichische Verfassung für die Landes-Volksanwälte vorsieht (Art. 148i in Verbindung mit Art. 148e). Das entspricht einem Charakteristikum des Bundesstaates, nämlich dem Einbezug der Gliedstaaten in die Entscheidungsfindung auf nationaler Ebene. Weniger adäquat finde ich die in Bosnien-Herzegowina vorgesehene Regelung, wonach die Ombudsleute der unteren Gebietseinheiten nur über das Filter des gesamtstaatlichen Amtsträgers die obersten richterlichen Instanzen mit Fällen von Menschenrechtsverletzungen befassen dürfen (Art. 14 in Verbindung mit Art. 6 des Preliminary Draft Organic Law for the State Ombudsman).

Die Wirksamkeit der Ombuds-Institution hängt in besonderem Masse von den Fähigkeiten und der persönlichen Ausstrahlung des Amtsinhabers ab. Neben hervorragenden

Ombudsleuten mag es solche geben, deren Amtsführung bloss das Prädikat „gut“ verdient. Das hat aber sicherlich nichts zu tun mit der Höhe der Staatsebene, auf der das Wirken erfolgt. Kommunale Ombudsmänner können – ein Beispiel ist mir in bester Erinnerung – internationale Standards setzen und zum Vorbild selbst für nationale Ombudsleute werden.

Walter Haller, 23. März 2006