

European Ombudsman Institute

Европейский Институт Омбудсмана

• Europäisches Ombudsmann Institut

Institut Européen de l'Ombudsman

Instituto Europeo del Ombudsman

Istituto Europeo dell'Ombudsman

59 D

(Schwörzler)

Kooperation zw. Verfassungsgerichten u. ON-Institutionen
zum Schutz der Menschenrechte

EOI

VARIA 59 (D)

MMagDr Nikolaus SCHWÄRZLER

Die Kooperation zwischen Verfassungsgerichten und Ombuds-Institutionen zum Schutz der Menschenrechte

(D) Das Motto des EOI:

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

Konferenz vom 5. und 6. Oktober 2007 in Jerewan zum Thema

Die Kooperation zwischen Verfassungsgerichten und Ombuds-Institutionen zum Schutz der Menschenrechte

Beitrag von MMagDr Nikolaus Schwärzler

Landesvolksanwalt von Vorarlberg a.D.

Alt-Präsident u Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Europäischen Ombudsmann-Institutes

Lehrbeauftragter für das Ombudsman-Wesen an der Universität Innsbruck

Eine Konferenz dieses Titels war ursprünglich in Kooperation mit dem Ombudsman von Polen geplant. Nun findet sie eben unter etwas veränderten Vorzeichen in Jerewan statt. In Armenien, einem Land, dem ich mich sehr verbunden fühle, habe ich doch hier vor wenigen Jahren das Symbol für den Ombudsman gefunden, welches das Europäische Ombudsman-Institut für sich als Symbol und für verdiente Ombuds-Personen als Zeichen der Anerkennung und Wertschätzung anlässlich der Feier seines 20-jährigen Bestehens verwenden wird. Weil das Material aus diesem Land kommt und die Herstellung auch in Armenien stattfinden wird, gestatten Sie mir sicherlich, es auch kurz zu erklären: Es wird aus einer konkav ausgehöhlten Platte und einer Kugel – beides aus dem wunderbaren schwarzen Naturglas OBSIDIAN – bestehen. Die konkave Ausnehmung der Platte wird einen etwas größeren Radius haben als die Kugel, sodass diese in der konkaven Ausnehmung einen gewissen Spielraum hat. Die Platte mit der Ausnehmung stellt die für die Arbeit des Ombudsman maßgebliche Verfassungs- und Rechtsordnung dar. Diese räumt dem Ombudsman einen gewissen Spielraum ein. Ihn im Interesse des Bürgers zu nützen ist Aufgabe und Pflicht, verlässt er ihn aber, so überschreitet er die ihm zugewiesene Freiheit und ist nicht mehr Diener von Recht, Mensch und Sache. In den Dimensionen der Rechtsordnung ist der Ombudsman frei, ihre Grenzen zu verlassen aber ist auch ihm nicht gestattet. Wenn also ein Ombudsman zur Verwaltung sagt „Wie Ihr das macht, ist mir einerlei, ich will nur ein Ergebnis sehen!“, so überschreitet er den Grenzfluss seiner Befugnisse, denn er hat zu prüfen ob das Recht ein Ergebnis der vom Bürger erhofften Art zulässt und er hat der Verwaltung vorzuschlagen, welche Maßnahmen gesetzt werden können und sollen. Den Ombudsman an seine Grenzen zu gemahnen und ihn aufzufordern, seine

Freiheit im Interesse des bei ihm Beschwerde führenden Bürgers auszuschöpfen, dies ist die Aufgabe des gewählten Symbols.

Das für die gegenwärtige Konferenz gewählte Thema hat zumindest vier Bereiche, die getrennt betrachtet werden können und deren jeder Bereich bei hinreichender Zeit der Vorbereitung Material zu einer eigenen Konferenz liefern würde. Die in diese Arbeit eingeflossenen Schlussfolgerungen wurden aus Kontakten mit Verfassungsgerichten, mit ehemaligen Ombuds-Personen, mit Mitgliedern des EOI und mit Ombuds-Institutionen der regionalen Ebene mehrerer Länder gewonnen.

Das Thema kann betrachtet werden:

- a) aus dem Blickwinkel der Politiker, welche die Voraussetzungen einer solchen Kooperation geschaffen haben oder eben zu schaffen nicht bereit sind
- b) aus dem Blickwinkel des Ombudsmann, des Organes, das diese Kooperation zu nutzen berechtigt sein soll
- c) aus dem Blickwinkel der Verfassungsgerichte, welche die Partner dieser Kooperation sind,
- d) aus dem Blickwinkel der Bürger, welchen die Kooperation intentional zugute kommen soll.

In wenigen Fällen eines breiten Spektrums von Zuständigkeiten ist der Ombudsmann nicht genötigt, der Verwaltung eine Empfehlung zu erteilen, nämlich dann, wenn ihm sein rechtliches Gerüst eine Beziehung zu einem anderen Organ anbietet, das auf sein Begehren hin zu einer besonderen Tätigkeit oder zur Fällung einer Entscheidung berufen ist, sei dies durch

- a) nur die Mitteilung eines Sachverhaltes, welcher das andere Organ zu weiterem Handeln veranlasst (dies kann eine Disziplinarbehörde, ein zur Ahndung von Straftaten zuständiges Organ, aber bezüglich Anregungen zur Gesetzgebung auch eine Regierung oder ein Parlament sein), oder
- b) ein Antrag des Ombudsmann an ein anderes Organ, eine Norm auf ihre Qualität hin zu überprüfen und allenfalls ganz oder partiell zu beseitigen oder einen Streit zwischen dem Ombudsmann und einem Verwaltungsorgan zu entscheiden.

Aus der etwas breiter angelegten Diskussion zum Thema dieser Konferenz geht die Überzeugung hervor, dass – wo immer dies als sinnvoll erkannt werden kann - oberste Organe mit einander vernetzt werden sollten, um die spezifische Kenntnis und Zuständigkeit eines anderen obersten Organes nützen zu können. Der Ombudsman sollte somit zu jedem obersten Organ Zugang erhalten, um Fragen, die in die Zuständigkeit eines anderen obersten Organes fallen, für die Arbeit des Ombudsman aber von Bedeutung sind, für seinen Bereich beantworten lassen zu können. Ist es dem anderen Organ aus der besonderen Konstellation der Sache nicht möglich, eine Antwort zu geben, so soll die Erledigung des Antrages abgelehnt werden können.

These 1: Der Ombudsman soll nicht nur Zugang zum Verfassungsgericht haben, sondern auch zu anderen obersten Organen, um für den Ombudsman bedeutsame Fragen, die in die Zuständigkeit eines anderen obersten Organs fallen, klären lassen zu können.

Nun sehe ich es nicht als alleinige Aufgabe einer solchen Konferenz, nur Fakten zu sammeln und aufzulisten, sondern sehe den Sinn durchaus auch darin, Fakten zu werten und daraus Schlüsse zu ziehen.

Die immer noch richtige – wenngleich inzwischen zu kurz gewordenen – Definition des Begriffs Ombudsman durch die internationale Rechtsanwaltskammer von 1973 geht davon aus, dass der Ombudsman ein oberstes Organ ist, also ein Organ gegen dessen Erledigung es kein Rechtsmittel mehr gibt. Es kann auch weiterhin keinen Zweifel darüber geben, dass ein in der Struktur und im Aufbau des Staates oberstes Organ (auch „Grenzorgan“ genannt) ganz seiner Stellung entsprechend in seinen Grundzügen nicht in einem „einfachen“ - also mit einfacher Mehrheit von einem Parlament angenommen - Gesetz geregelt sein soll, sondern auf der Ebene eines Gesetzes im Rang der Verfassung. Die Bestimmungen über den Ombudsman des Kantons Zürich waren ursprünglich im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege dieses Kantons enthalten. Es war unzweifelhaft der größte Erfolg

der Amtszeit von Ombudsman Markus Kägi, dass es ihm gelungen ist, dass das Parlament die Rechtsgrundlagen seiner Arbeit in den Rang eines Verfassungsgesetzes erhoben hat. Die Kenntnis, dass nach der rechtsvergleichenden Arbeit der Universität Wien in rund einem Drittel der Länder mit einer Ombudsman-Institution die Rechtsgrundlagen nicht im Verfassungsrang stehen, muss uns Ansporn sein, alles zu unternehmen, um diese unerfreuliche Situation zu verbessern. Damit meine ich, Überzeugungsarbeit durch qualifizierte Literatur als Voraussetzung dafür zu leisten, dass die maßgeblichen Politiker den Sinn einer solchen Veränderung als Verbesserung erkennen und sich zur Umsetzung entschließen.

Mit der Chance, durch ein anderes oberstes Organ – hier durch die Anrufung des Verfassungsgerichtes – zu einer bindenden Entscheidung zu kommen, kann der Ombudsman jenseits des Bereiches des weichen Rechtes (des „soft law“) zu einem Ergebnis kommen, das stärker ist als eine Empfehlung durch ihn.

These 2: Es muss – vor allem von internationalen Institutionen – jede Anstrengung unternommen werden, um die Mitgliedsstaaten des Europarates davon zu überzeugen, dass die grundlegenden Bestimmungen über einen Ombudsman auf der Ebene einer Verfassungsnorm angesiedelt werden sollten, auch deshalb, damit oberste Organe einander auf gleicher Ebene begegnen.

An dieser Stelle ergibt sich folgende Bemerkung ganz von selbst: diese Konferenz findet in einer jungen Demokratie statt, im Raum der Länder, die man gerne als Länder im Übergang bezeichnet, im Übergang zu modernen Demokratien und zu Ländern, in welchen die Rechtsstaatlichkeit herrscht. Das Vorbild ist grosso modo die westeuropäische Demokratie. Lassen Sie mich das Bild von Lehrer und Schüler verwenden: wir haben nun eine Situation, dass nahezu alle Schüler Verfassungsgerichte geschaffen haben, indes bei weitem nicht alle Lehrer über einen solchen Garanten der Verfassungstreue und Rechtsstaatlichkeit verfügen. Und in den Ländern der Schüler haben fast alle Ombuds-Institutionen Zugang zu diesem Garanten demokratischer Verhältnisse, in den Ländern der Lehrer ist dies nicht durchgängig so. Auch wenn ich die Unterschiede in den Verhältnissen der Länder von Lehrern und Schülern durchaus kenne, macht es mich dennoch nachdenklich. In Ländern ohne Verfassungsgerichte haben wir die Rechtsanwaltskammern gefragt, ob sie sich vorstellen können, dass Verfassungsgerichte von Wert, im Besonderen für die Arbeit des Ombudsman von hohem Wert sein könnten. Den Höhepunkt der negativen Antworten bildete die

Aussage, dass Verfassungsgerichte die Autorität der Parlamente untergraben würden. Vielleicht könnten in diesen Ländern die Ombuds-Institutionen selbst etwas zur Änderung des Bewusstseins beitragen. Situationen, die nachdenken lassen.

Und noch eine provokante Frage: gibt es etwa eine Rivalität zwischen Verfassungsgerichten und Ombuds- Institutionen, etwas wie einen Futterneid? Verfassungsgerichte meinten, dass ein größerer Bekanntheitsgrad der Ombuds-Institution nicht zu einer höheren Befassung der Verfassungsgerichte durch den Ombudsman führen würde. Ist diese Aussage als Prävention gegenüber einer befürchteten Konkurrenz zu verstehen? Ein sehr erfahrener ehemaliger Ombudsman aus der Schweiz warnt davor, von den Gerichten allzu viel Unterstützung zu erwarten, da diese auf dem Konfliktlösungsmarkt selbst als Anbieter auftreten würden. Ich bin aber zuversichtlich, dass diese Befürchtung auf Gerichte des Ranges von Verfassungsgerichten nicht zutrifft. Es scheint ein Bedarf danach zu bestehen, dass die Ombuds-Institutionen selbst den Sinn der Kooperation zwischen ihnen und anderen Grenzorganen, besonders mit Verfassungsgerichten bewusst machen.

Nun aber zu weiteren Aspekten einer konkreten Kooperation.

Ein weiteres Thema im Umfeld der Kooperation von Ombudsman und Verfassungsgericht betrifft die tatsächliche Wahrnehmung einer Befugnis. Dies ist wohl das heikelste Thema, weshalb es auch bisher keine außerhalb von Tätigkeitsberichten gesammelten Informationen hierzu gibt. Es ist die Frage, ob der Ombudsman von der ihm eingeräumten Befugnis auch Gebrauch macht, in wie vielen Fällen und mit welchem Erfolg, wobei der Frage des Erfolges die geringste Bedeutung zukommt.

Unter den Antworten von Verfassungsgerichten zu ihrer Sicht der Beziehung zwischen ihnen und dem Ombudsman ging unter anderem auch hervor, dass der Ombudsman über eigene juristische Kenntnisse verfügen sollte. Es gibt hierfür gute Gründe und ist eine Forderung, die in nicht wenige Rechtsgrundlagen über den Ombudsman Eingang gefunden hat. Ein Ombudsman mit zwei Studien, davon eines Rechtswissenschaften, sagte beeindruckend, seine Bürger wären um einiges ärmer gewesen, hätte er weniger Wissen gehabt. Hat der Ombudsman keine eigenen hohen juristischen Kenntnisse, so und kann er nicht selbst die Fehlerhaftigkeit einer Norm erkennen, so bedarf er eines juristischen „alter ego“, mit welchem sein eigenes Gespür für Problematisches eine Einheit bildet. Ein Verfahren vor einem

Verfassungsgericht erfordert hohe verfahrensrechtliche Kenntnisse und oft ist eine Scheu davor zu erkennen, den Schritt zum Verfassungsgericht zu tun, weil die für den Ombudsman negative Entscheidung des Verfassungsgerichtes peinlich wäre.

Als Volksanwalt des österreichischen Bundeslandes Vorarlberg habe 12 Verfahren vor dem Verfassungsgericht verloren, allerdings auch 19 gewonnen. Meine Kollegen von der Volksanwaltschaft in Wien hatten bald nach Schaffung ihrer Institution einen Antrag auf Prüfung einer Verordnung gestellt und das Verfassungsgericht gab ihnen nicht Recht. Ich hatte das Glück, die ersten drei Verfahren zu gewinnen und ein Wiener Kollege sagte zu mir, „jetzt getrauen wir uns auch wieder, Anträge zu stellen“. Dass das Verfassungsgericht dem ersten Antrag auf Prüfung einer Verordnung nicht entsprach, bedeutete nicht, dass der Antrag schlecht formuliert war (er war professionell und hervorragend ausgeführt), sondern nur, dass das Verfassungsgericht anderer Meinung war. Ich habe auch nach verlorenen Verfahren nicht aufgehört, sooft einen Antrag zu stellen, als ich der Überzeugung war, dass die bekämpfte Verordnung der Rechtsordnung widersprach.

Und sooft ich ein verfassungsgerichtliches Verfahren verlor, war auch diese für mich negative Entscheidung ein Gewinn für die Entwicklung des Rechts, denn eine strittige rechtliche Frage wurde ein für alle Mal klar gestellt. Das ist ein Erfolg für das Recht. Steht eine Norm nach Überzeugung des Ombudsman im Widerspruch zur Rechtsordnung, so hat er keine Wahl, ob er den Schritt zum Verfassungsgericht tut oder nicht – er ist dazu verpflichtet und hat im Interesse des Bürgers, dessen Beschwerde er beurteilt und im Interesse der Rechtsordnung die unabdingbare Pflicht, das – immer bestehende - Risiko des Nichtrechtbekommens auf sich zu nehmen. Wir dürfen uns nicht in den Gedanken flüchten, der Bürger bemerke das ohnehin nicht, was der Ombudsman weiß. Das wache Gewissen des Ombudsman verpflichtet ihn, nach seiner Erkenntnis zu handeln. Jeder den Verfahrensvorschriften entsprechende Antrag an ein Verfassungsgericht ist auch dann für die Rechtsentwicklung ein Gewinn, wenn dem Ombudsman in der Sache nicht Recht gegeben wird.

These 3: Ein Ombudsman, der im Zusammenhang mit einer bei ihm eingebrachten Beschwerde von der Rechtswidrigkeit einer Norm überzeugt ist, ist verpflichtet, von dem ihm eingeräumten Instrument der Antragstellung auf Prüfung der Norm beim Verfassungsgericht Gebrauch zu machen.

Ich bin Österreicher und bin mir dreier Dinge besonders bewusst:

A) Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist im Wesentlichen eine Errungenschaft, die in Österreich Premiere hatte und auf den international bedeutenden Staatsrechtslehrer Hans Kelsen zurück geht. Die Verfassungsgerichtsbarkeit hat weltweit hohe Anerkennung und Wertschätzung. Sie dient der Balance der Gewalten und steht selbst dann unterhalb und nicht über der Verfassung, wenn sie das Recht hat, Gesetze wegen Verstoßes gegen die Verfassung aufzuheben. Auch der Gesetzgeber bedarf der Kontrolle, damit unterlaufenes Unrecht nicht unabänderbar ist. Dass Österreich der Ausgangsort der Errungenschaft Verfassungsgerichtsbarkeit ist, erfüllt mich mit großer Zufriedenheit. Nur 6 Staaten Europas haben diese Errungenschaft nicht übernommen. In ihrer Mehrheit sind es, wenngleich konstitutionelle, so doch: Monarchien.

B) Die Volksanwälte in Österreich haben die Befugnis, beim Verfassungsgerichtshof den Widerspruch von Verordnungen von Verwaltungsbehörden gegenüber den sie tragenden Gesetzen und gegen die Verfassung geltend zu machen, nicht jedoch den Widerspruch von Gesetzen gegen die Verfassung. Wir haben nun zum ersten Mal die Konstellation, dass ausschließlich Juristen Volksanwälte sind und ich habe die Hoffnung, dass es diesen gelingen wird, in ihren Parteien (die vom Nationalrat gewählten Volksanwälte kommen alle aus der Politik) die Überzeugung zu wecken, dass es Österreich gut anstehen würde, den Volksanwälten auch das Recht auf Anfechtung von Gesetzen wegen vermuteter Verfassungswidrigkeit einzuräumen. Über ein Mangel bin ich unglücklich, die gegenwärtigen Volksanwälte aber lassen Hoffnung aufkommen.

C) Was ich in der Wiener rechtsvergleichenden Studie vermisse, ist eine Zuständigkeit der Volksanwaltschaft in Wien und Vorarlberg, dann einen Antrag an das Verfassungsgericht zu stellen, wenn die Verwaltung die Zuständigkeit des Ombudsmann in einer Sache verneint. In solchen Fällen, die schon jedem Ombudsmann begegnet sind, haben der Volksanwalt und das oberste Organ der Verwaltung das Recht, vom Verfassungsgericht die – bindende – Entscheidung zu verlangen, ob der Volksanwalt zur Prüfung einer Sache zuständig ist oder nicht. Damit können eine inhaltliche Verneinung der Zuständigkeit des Ombudsmann durch die Verwaltung und letztlich eine unlösbare Pattstellung überwunden werden. Diese Zuständigkeit scheint der Wiener rechtsvergleichenden Studie zufolge in keiner Rechtsgrundlage enthalten zu sein. Sie ist aber von überragender Bedeutung. Ich selbst hatte nie Anlass, von dieser Kompetenz Gebrauch zu machen, weil die sich weigernde

Verwaltung letztlich der Prüfung der Sache – wenngleich unpräjudiziell – zugestimmt hat. Meine Kollegen von der Volksanwaltschaft in Wien machten zur Klärung verneinter Zustimmung wiederholt Gebrauch und haben dadurch wesentlich zur Rechtssicherheit beigetragen. Ich kann jeden hier Anwesenden nur mit Dringlichkeit dazu einladen, auf die Zuerkennung dieser Antragsberechtigung hin zu arbeiten, um im Zweifel rasch und verbindliche Klarheit zu erlangen. Diese Zuständigkeit wurde im Rahmen einer sondierenden Umfrage auch von keinem Verfassungsgericht als Recht des Ombudsman im betreffenden Land erwähnt. Den Empfehlungen an die jungen Demokratien zur Schaffung von Verfassungsgerichten bzw Ombudsman-Institutionen scheint diese elementare und äußerst effiziente Zuständigkeit wie sie der österreichischen Rechtsordnung seit 1977 bekannt ist, nicht geläufig gewesen zu sein.

These 4: Zur Überwindung von Fällen der Verneinung der Zuständigkeit des Ombudsman durch die Verwaltung bedarf der Ombudsman des Zuganges zum Verfassungsgericht, um rasch und verbindlich eine Entscheidung über seine Zuständigkeit zu erlangen. Wo immer es im Interesse des Bürgers als sinnvoll und demokratie- und staatspolitisch vertretbar ist, soll das weiche Recht des Ombudsman durch zwingendes Recht anderer oberster Organe ergänzt und unterstützt werden.

Die Beurteilung der Beziehung des Ombudsman zum Verfassungsgericht aus dem Blickwinkel des Bürgers würde Studien erfordern, die äußerst schwierig anzustellen sind. Eine Schwierigkeit wäre vor allem die Unkenntnis des Bürgers, ob in seinem Problemfall eine Aktivierung der Beziehung zwischen Ombudsman und Verfassungsgericht möglich oder sinnvoll oder geboten gewesen wäre. Kennt der Bürger aber die Möglichkeiten des Ombudsman an sich, so wird er eher die entsprechende Frage stellen, was bedeutet, dass es für die Allgemeinheit nicht nur erforderlich ist, von der Existenz des Ombudsman Kenntnis zu haben, sondern auch von dessen Befugnissen. Die singuläre Situation der Volksanwaltschaft in Österreich, wöchentlich zu einer hervorragenden Zeit im Fernsehen präsent zu sein, gibt hierfür ohne Zweifel genügend Gelegenheit.

These 5: Der Bürger soll durch die Öffentlichkeitsarbeit des Ombudsman oder anderer hiezu berufener Stellen nicht nur von seiner Existenz erfahren, sondern Schritt für Schritt und mit System – mit didaktischem Geschick - auch von dessen Befugnissen Kenntnis erhalten.

Ein von einem Ombudsmann initiiertes Verfahren stellt unter Umständen an beide Grenzorgane hohe Ansprüche. Zu Unrecht trifft man dann und wann als höchste Vorstellung

die an, dass der Ombudsman darauf abziele, Normen zu beseitigen, was auch tatsächlich durchaus berechtigt sein kann. Die Anrufung des Verfassungsgerichtes ist aber im Gegensatz zu dieser Vorstellung auch dazu geeignet, die Verwaltung zum Abgehen von einer Interpretation zu zwingen, die dem Ombudsman verfassungswidrig erscheint. Auf's Äußerste komprimiert: der Ombudsman stellt einen Antrag auf Aufhebung einer Norm, indem er ihr den von ihm abgelehnten – als verfassungswidrig erkannten - Inhalt unterstellt. Hebt das Verfassungsgericht die Norm oder den Normteil auf, ist dies eine Lösung, aber nicht unbedingt, die vom Ombudsman angestrebte. Seine Absicht ist es zu erreichen, dass die Verwaltung eine andere Interpretation vornimmt. Hierzu präsentiert er im Laufe des Verfahrens eine ihm verfassungskonform erscheinende Interpretation, worauf das Verfassungsgericht zur Erkenntnis kommen kann, dass die Norm, hätte sie den im Antrag dargelegten Inhalt, verfassungswidrig wäre, doch gebe es auch eine verfassungskonforme Auslegung – wie vom Ombudsmann im Laufe des Verfahrens dargelegt, weshalb die Norm nicht aufgehoben wird. Das Verfassungsgericht wird den Antrag des Ombudsman abweisen, weil die Norm nicht den unterstellten Inhalt hat und nicht verfassungswidrig ist. Damit hat der Ombudsman das Verfahren formell verloren, inhaltlich aber gewonnen, weil nun die Verwaltung keinen Spielraum mehr hat, eine andere als die vom Ombudsman gelieferte verfassungskonforme Interpretation zu wählen.

These 6: Ziel des Ombudsman kann es nicht sein und ist es in aller Regel nicht, möglichst viele Normen oder Normteile zu beseitigen, sondern vielmehr auf der Basis der von den Parlamenten erlassenen Normen durch Interpretation eine verfassungskonforme Rechtsordnung zu wahren oder zu erreichen.

Panta rhei – alles fließt, in unserem Bereich allerdings fließt alles etwas langsamer. Früher schien überhaupt nur der nationale Ombudsman Achtung erwarten zu dürfen und Gewicht zu haben. Inzwischen hat die Zahl der regionalen Ombuds-Institutionen die Zahl der nationalen längst überholt und es sind lokale Ombuds-Institutionen entstanden, denen größte Bedeutung zukommt. Und dann kamen die Spezial-Ombuds-Institutionen hinzu, denen die klassischen Ombuds-Institutionen allem Anscheine nach kaum Beachtung und Berechtigung schenken. Das hat sich gewandelt. Thomas Hammarberg, der Menschenrechtsbeauftragte des Europarates sieht jede Institution als Partner an, die in der Lage ist, dem

Menschenrechtsschutz zu dienen und klammert die „thematischen Ombuds-Institutionen“ (wie er die „Spezial-Ombuds-Institutionen“ nennt) nicht mehr aus. Und da ergibt sich aus dem Titel dieser Konferenz die Frage, welcher Typus von Ombudsman denn gemeint ist. Es wird nicht nur darüber nachzudenken sein, sondern auch über die hier maßgebliche Stellung von Menschenrechts-Kommissionen. Institutionen vergleichbarer Stellung sollen wohl auch vergleichbare Werkzeuge in die Hand gegeben werden.

In Österreich hat der Landesvolksanwalt von Vorarlberg, also ein regionaler Ombudsman denselben Zugang zum Verfassungsgericht wie der Ombudsman auf nationaler Ebene. Für den sein Recht suchenden Bürger ist der Ombudsman seiner Ebene eine letzte Möglichkeit. Dasselbe gilt für den Bürger einer Kommune. Es bleibt allerdings eine Frage, ob es wirklich Sinn macht, dass sehr kleine Kommunen eigene Ombudspersonen bestellen. Eine Grenze könnte etwa am Beispiel der Stadt St. Gallen/Schweiz gefunden werden, wo für etwa 120.000 Einwohner ein Rechtsanwalt für drei Halbtage je Woche als Ombudsman beschäftigt ist.

These 7: Den Zugang zum Verfassungsgericht soll jener Ombudsman haben, welcher die Sache zu prüfen berufen ist, aus welcher sich die Bedenken gegen die Norm ergeben, sofern er selbst oder ein Mitarbeiter über hinreichende juristische Kenntnisse verfügt.

Der Blickwinkel der Verfassungsgerichte ist nach meiner Beobachtung im Durchschnitt ein noch zu eingeschränkter. Die Bedeutung der Institution Ombudsman für den Bürger dürfte noch zu wenig erkannt worden sein. Darüber können auch die folgenden Hauptaussagen nicht hinweg täuschen; ich zitiere nun Antworten von Verfassungsgerichten:

- Die Verfassungsgerichte halten die Ombuds-Institution in ihrem Land für hinreichend bekannt
- Die Verfassungsgerichte halten die Zuständigkeiten der Ombuds-Institutionen für ausreichend; in der bei weitem überwiegenden Zahl besteht eine Zuständigkeit aber nur bezüglich der Anträge zur Prüfung von Gesetzen und Verordnungen. In einem Fall kann vom Ombudsman die Wiederaufnahme von rechtskräftig abgeschlossenen Verfahren beantragt werden, in zwei Fällen kann vom Ombudsmann Beschwerde gegen grundrechtswidriges Handeln der Verwaltung eingebracht werden. Zum Antrag auf Entscheidung von Kompetenzkonflikten siehe an anderer Stelle.

- Die Verfassungsgerichte erachten hohe Rechtskenntnisse für einen Ombudsman für erforderlich
- Die Verfassungsgerichte halten die bisher eingebrachten Anträge als hinreichend gut ausgeführt; Dies ist ein hohes Kompliment an die Ombuds-Personen
- Eine Zuständigkeit besonderer Art ist es, dass ein Ombudsman zwar selbst keine Möglichkeit zur Erhebung einer „Verfassungsbeschwerde“ hat, wohl aber Gründe für die Verfassungswidrigkeit einer angewandten Norm beim Verfassungsgericht deponieren kann. Eine solche Tätigkeit ist besonders mit Bezug auf einen rechtlich nicht gebildeten Beschwerdeführer gerechtfertigt.

Insgesamt habe ich den Eindruck, dass die Verfassungsgerichte aber die Institution Ombudsman weniger aus dem Blickwinkel „was braucht der Bürger, um möglichst gegen jede Rechtswidrigkeit und jedes Fehlverhalten der Verwaltung geschützt zu sein und erforderlichenfalls rasche Abhilfe zu erhalten“ sehen, als aus einem anderen Aspekt. Der Blick ist eher darauf gerichtet, den Ombudsman als nützlich zur Vermeidung eines größeren Arbeitsanfalls für das Verfassungsgericht, aber auch für die Gerichte an sich zu sehen. Das Ergebnis mag dasselbe sein, aber die Intention, die Grundeinstellung hat mit Bürgernähe noch nicht viel zu tun.

These 7: Der Zugang des Ombudsman zum Verfassungsgericht soll nicht dazu dienen, versäumte Prozessschritte auf dem Umweg über ihn nachholen zu können. Es soll ihm aber jederzeit möglich sein, ihm rechtlich wesentlich erscheinende Fragen im Zusammenhang mit Verfassung und Grundrechten losgelöst von einem konkreten Einzelfall durch Antrag an das Verfassungsgericht klären zu lassen.

Abschließende These 8: Auch die Verfassungsgerichte haben in ihrer Arbeit eine bedeutende – auf das Individuum bezogene - Rechtsschutz-Komponente. Sie stehen unter der Verfassung und sind letztlich – gleich dem Ombudsman – auch Diener an den Bürgern des jeweiligen Landes. Dieselbe Finalität ihres Tuns zwingt geradezu zum Nachdenken darüber, wie zum Wohle des Staatsganzen und im Besonderen jedes einzelnen Bürgers eine Kooperation geschaffen oder eine schon bestehende faktisch, also im Rahmen der schon gegebenen Rechtsordnung oder aber durch erst noch zu beschließende rechtliche Maßnahmen weiter vertieft werden kann.