

European Ombudsman Institute

Европейский Институт Омбудсмана

• Europäisches Ombudsmann Institut

Institut Européen de l'Ombudsman

Instituto Europeo del Ombudsman

Istituto Europeo dell'Ombudsman

## **VARIA 15 (D)**

Prof Dr Walter HALLER

### **DIE INSTITUTION OMBUDSSTELLE**

(Ansprache anlässlich der Feier "25 Jahre Ombudsstelle der Stadt Zürich" am 1.11.1996)

**EOI**

## Die Institution Ombudsstelle

Ansprache von Prof. Walter Haller anlässlich der Feier  
„25 Jahre Ombudsstelle der Stadt Zürich“ am 1.11.1996

Als die Stadt Zürich vor einem Vierteljahrhundert eine Ombudsstelle schuf, lobte die inzwischen eingegangene Zeitung „Die Tat“ den „Weitblick des zürcherischen Stadtparlamentes“. Der Tages-Anzeiger meinte in seiner Ausgabe vom 30. Oktober 1971, es sei hier „etwas Nützliches und Wertvolles“ geschaffen worden: eine Instanz nämlich, an die sich jeder vertrauensvoll wenden könne, wenn er glaube, von Ämtern ungerecht behandelt worden zu sein. Etwas zurückhaltender schrieb der Korrespondent der Neuen Zürcher Zeitung am Tag des Amtsantritts von Dr. Jacques Vontobel, die Zahl der vorzeitig eingegangenen Beschwerden scheine darauf hinzudeuten, dass nicht etwa eine überflüssige Institution geschaffen worden sei. Seit die Ombudsstelle besteht, ist sie von der Zürcher Presse häufig mit Lob bedacht und nur sehr selten kritisiert worden. Sie wurde auch nie - soweit ersichtlich - zum Objekt parteipolitischer Polarisierungen.

Wie mutig waren doch die stadtzürcherischen Politiker, als sie es vor 25 Jahren wagten, die erste Ombudsstelle der Schweiz zu schaffen, obwohl um die Wahrung unserer Eigenart besorgte Tellensöhne vor diesem „fremdländischen Gewächs“ gewarnt hatten. Damals hatten ausserhalb Skandinaviens nur sehr wenige Länder mit der neuartigen Institution Erfahrungen gesammelt, und auf kommunaler Ebene gab es sie bloss in Jerusalem. Es ging um die erste schweizerische Ombudsstelle und um den ersten kommunalen Ombudsmann in Europa. Die Schweiz als Modell für Europa also! Heute wirken auf der ganzen Welt beinahe 200 Ombudsstellen in rund 80 Ländern, wobei die auf spezifische Bereiche wie Datenschutz, Gesundheitswesen, Geschlechter-Gleichbehandlung etc. begrenzten Einrichtungen in dieser Zählung ebensowenig enthalten sind wie die vielen von Exekutiven selber eingesetzten Beschwerdeonkel und Beschwerdetanten sowie die in Bereichen der Privatwirtschaft - z.B. in der Privatversicherung - tätigen Ombudsstellen. Im Juli 1996 wählte das Europäische Parlament, gestützt auf den Maastricht-Vertrag, den früheren finnischen Justizminister Jacob Söderman zum ersten Bürgerbeauftragten der Europäischen Union. Seine Aufgabe besteht darin, Beschwerden über Missstände in der Verwaltung der Gemeinschaftsbehörden zu bearbeiten. Alle Bür-

gerinnen und Bürger, jedes Unternehmen und jede Vereinigung mit Sitz in der EU kann sich direkt oder über ein Mitglied des Europäischen Parlaments an ihn wenden. Praktisch überall - und das scheint mir sehr wichtig - ist das Verfahren unentgeltlich. Für die Ombudsstelle gilt also nicht, was ein berühmter britischer Rechtsgelehrter (Sir Ivor Jennings) vor vielen Jahren über die englischen Gerichte schrieb: „The Courts are open to everybody - like the Ritz Hotel“; frei übersetzt: Die Gerichte stehen jedermann offen - wie das Grand Hotel Dolder.

In der Schweiz wirken heute Ombudsmänner in den Kantonen Zürich, Basel-Stadt, Basel-Landschaft sowie in den Städten Zürich, Bern und Winterthur. Die Einführung im Bund ist noch nicht gelungen. Im Zusammenhang mit der Revision des Militärgesetzes hatte der Bundesrat die Einsetzung einer für den militärischen Bereich zuständigen Ombudsperson vorgesehen, und der damalige EMD-Vorsteher Villiger hatte sich mutig dafür eingesetzt, aber - und hier zitiere ich die den treffenden Kommentar von Redaktor Lautenschütz in der Neuen Zürcher Zeitung - „die bürgerliche Mehrheit wusste es aber besser, vertraute auf die heilenden Kräfte der Feldprediger und dämonisierte die Ombudsperson zu einem Vertrauensrisiko für die Armee“ (NZZ vom 6.10.1994, S. 13). Was in der ernstfalltauglichen israelischen Armee eine Selbstverständlichkeit sei - so schrieb Lautenschütz ebenfalls in der NZZ - das versetze hiesige Militärtraditionalisten in helle Aufregung (NZZ vom 14.12.1994, S. 13).

Eine Nationalrätin sprach sogar von einem „UFO mit widersprüchlichen Aufgaben und Kompetenzen“. Es scheint in der Tat manchen Juristinnen und Juristen Schwierigkeiten zu bereiten, die Ombudsstelle in ihrer tradierten Vorstellungswelt unterzubringen. Die erwähnte UFO-geängstigte Nationalrätin ist von Beruf Professorin der Rechtswissenschaft, und sogar das Bundesgericht bekundete Mühe, Wesen und Funktion der Institution richtig zu erfassen. Es verneinte nämlich zur Überraschung vieler Fachleute die Zuständigkeit der Ombudsleute der Städte Zürich und Winterthur auf dem Gebiet der Stadtammann- und Betreibungsämter, ohne dem Umstand gebührend Rechnung zu tragen, dass die beiden Ombudsstellen ja gar keine Aufsichts- oder Rekursinstanzen im herkömmlichen Sinne sind: Sie dürfen - im Gegensatz zu einem Gericht oder einer übergeordneten Verwaltungsinstanz, welche die Tätigkeit der unteren beaufsichtigt oder von dieser getroffene Verfügungen in einem Rechtsmittelverfahren beurteilt - keine von anderen Organen getroffene

Entscheide aufheben, abändern oder Weisungen für die Zukunft erteilen. Oder einfacher ausgedrückt: Der Ombudsmann darf nur bellen, nicht beißen.

Bevor er bellt, informiert er sich freilich gründlich über den Sachverhalt. Zu diesem Zweck stehen ihm umfassende Informationsrechte zur Verfügung. Seine sorgfältigen Abklärungen, die im allgemeinen gute Zusammenarbeit mit der Verwaltung sowie der Umstand, dass die Ombudsperson vom Parlament gewählt ist und diesem gleichsam als eine Art verlängerter Arm der Verwaltungskontrolle dient - wenigstens wenn es um politisch weniger brisante Dinge als Klärschlamm geht - all das hat zur Folge, dass das Bellen, ja schon das Knurren des Ombudsmannes ernst genommen wird und nicht in den Hallen der Amtshäuser unbemerkt verhallt. Freilich ist er dabei viel stärker als die Träger anderer Staatsfunktionen auf die Überzeugungskraft seiner Argumente angewiesen, denn er darf nur empfehlen, nicht verfügen oder anweisen.

Den wichtigsten Grund für die weltweite Verbreitung der Institution sehe ich im Bedürfnis der Bürgerinnen und Bürger nach einer leicht ansprechbaren und gleichzeitig völlig unabhängigen Instanz, an die sie sich wenden können, wenn sie sich im Verkehr mit der Verwaltung nicht zurechtfinden. Die herkömmlichen Rechtsschutzbehelfe (Beschwerde an höhere Verwaltungsbehörden oder an Gerichte sowie parlamentarische Kontrolle der Verwaltung) sind alle sehr wichtig, vermögen jedoch in vielen Fällen den spezifischen Rechtsschutzbedürfnissen im modernen Staat nicht gerecht zu werden. Ich denke vor allem an alltägliche Konflikte von Bürgerinnen und Bürgern im Verkehr mit Amtsstellen, für deren Lösung sich stark formalisierte Rechtsmittelverfahren sowie parlamentarische Kontrollen als zu aufwendig oder wenig geeignet erweisen. Dass gelegentlich Einzelne versuchen, die Dienste der Ombudsstelle übermäßig zu beanspruchen, spricht ebensowenig gegen die Institution wie das Vorhandensein vereinzelter Querulanten ein Argument gegen die Notwendigkeit von Gerichten abgibt. Die Verhältnisse in einer Stadtgemeinde erlauben einen für die Konfliktbewältigung idealen, engen persönlichen Kontakt zwischen Rechtssuchendem und Ombudsperson. Die Gesuchsteller können ihre Anliegen mündlich vortragen, müssen also nicht Schriftsätze verfassen, und im persönlichen Gespräch mit dem Ombudsmann können rasch viele Fragen geklärt und Missverständnisse ausgeräumt werden, wenn nötig auch ungerechtfertigte Vorwürfe gegen die Verwaltung in glaubhafter und Vertrauen

ungerechtfertigte Vorwürfe gegen die Verwaltung in glaubhafter und Vertrauen wiederherstellender Weise ausgeräumt werden. Es ist das besondere, auch im Ausland immer wieder gelobte Verdienst des ersten zürcherischen Ombudsmannes, von Dr. Jacques Vontobel, ein spezifisch stadtzürcherisches Verfahren entwickelt zu haben, das durch seine Bürgernähe den Schwierigkeiten von sozial Benachteiligten in besonderer Weise Rechnung trägt, von Bürgerinnen und Bürgern also, die am ehesten durch Anordnungen des allgegenwärtigen, lenkenden und Güter verteilenden Staates betroffen werden und am wenigsten in der Lage sind, ihre Beschwerde in Worte zu fassen. Vontobels Nachfolger, Dr. Werner Moser, räumt mündlichen Verfahren ebenfalls grosses Gewicht ein: Über 75% der Fälle werden jeweils mündlich vorgetragen (vgl. z.B. Bericht 1993, S. 14; 1994, S. 14; 1995, S. 19).

Eine Jus-Studentin, die im letzten Frühling bei der stadtzürcherischen Ombudsstelle ein vierwöchiges Schnupperpraktikum absolvierte, beschrieb Dr. Mosers Sprechstunde anschaulich wie folgt:

„Auffallend an der Sprechstunde ist die viele Zeit, die sich der Ombudsmann nimmt. Der Gesuchsteller wird in seinem Redefluss kaum unterbrochen, auch wenn seine Ausführungen ausschweifend und nicht immer themenbezogen sind. Diese bedächtige Art hat mich anfangs nervös gemacht. Ich hätte die Probleme gerne schneller eingekreist und nach der juristischen Lösung gesucht. Aber bald hatte ich die erste Lektion gelernt: Das Ziel, einen Konflikt möglichst ohne Ressentiments beizulegen, ist mit Eile nicht zu erreichen“  
(aus dem Bericht von Claudia Lazzarini).

An der dritten Europäischen Ombudsmann-Konferenz, die 1993 im spanischen Baskenland stattfand, warf Werner Moser folgende Frage auf:

„Gehört die Zukunft der Ombudsmann-Idee den Ressort- oder Spezial-Ombudsleuten und wird der Allround-Ombudsmann klassischer Prägung langsam zum Dinosaurier der Ombudsmann-Entwicklung, ohne dass eine Wiedererstehung nach dem Muster des Jurassic Parks in Sicht wäre?“ (Bericht 1993, S. 11)

Diese Frage hat seither im Zusammenhang mit dem Ruf nach „New Public Management“, nach einer stärker leistungs- und wirkungsorientierten Führung öffentlicher Verwaltungen, zusätzliche Aktualität gewonnen. Ich bin überzeugt, dass die mit diesem Schlagwort propagierte Verlagerung von Kompetenzen von Volk und Parlament hinweg auf die Exekutiven, die damit einhergehende teilweise Ersetzung strikter Gesetzesbindung und Budgetsteuerung durch flexible Leistungsaufträge und Zuweisung von Globalbudgets die Notwendigkeit

griffiger Kontrollmechanismen sogar noch erhöhen wird. Dass diese nicht einseitig nur am Massstab der betriebswirtschaftlichen Effizienz ausgerichtet sein dürfen, versteht sich für einen den Grundwerten der Demokratie und der sozialen Gerechtigkeit verpflichteten Rechtsstaat von selbst. Eine Ombudsstelle, welche die Übersicht über die verschiedensten Amtsstellen der Stadt Zürich bewahrt, für die Einhaltung des Gleichbehandlungsgebots sorgt und auch Sorgen und Nöte sozial benachteiligter Menschen ernst nimmt, die für die Einnahmenseiten transparenter Kostenrechnungen autonomer Verwaltungseinheiten wenig attraktiv sind, eine solche Ombudsstelle wird auch im modernen Hochleistungsstaat für die bessere Integration von Volk und Staat unentbehrlich sein.