European Ombudsman Institute

Европейский Институт Омбудсмана

Europäisches Ombudsmann Institut

Institut Européen de l'Ombudsman

Istituto Europeo dell 'Ombudsman

Instituto Europeo del Ombudsman

VARIA 49 (D)

MINDERHEITENSCHUTZ UND OMBUDSMANN-WIRKLICHKEIT

Referate der Arbeitstagung von
Budapest vom 9. Mai 2004:

Prof Dr Pan: Der Begriff der Minderheit
Prof Dr Kaltenbach: Die besonderen Erfordernisse des Minderheitenschutzes
Prof Dr Zoll: Das für den Minderheitenschutz durch den Ombudsmann erforderliche Werkzeug

EOI

12/04 9/03

Zum Konzept der Minderheit

Europäisches Ombudsmann-Treffen
und Generalversammlung des Europäischen Ombudsmann-Instituts

Budapest, 10. Mai 2004

Univ.-Prof. Dr. Christoph Pan

1. *Definition von Minderheit: was sind Minderheiten und was nicht?*

Immer wieder wird behauptet, eine rechtliche Definition von *Minderheit* gäbe es (noch) nicht. Dies ist falsch. Es gibt nicht nur eine, sondern sogar mehrere Definitionen von *Minderheit*, jedoch keine völkerrechtlich zwingende. Dafür aber gibt es eine internationale Leitdefinition, nämlich die UNO-Definition von Francesco Capotorti, nach welcher sich seit 1977 die meisten internationalen und nationalen Definitionen richten.[1]

Demnach ist unter *Volksgruppe* oder *Minderheit*[2] eine Gemeinschaft zu verstehen,

a) die im Gebiet eines Vertragsstaates siedelt, geschlossen oder in Streulage,
b) die zahlenmäßig kleiner ist als die übrige Bevölkerung dieses Vertragsstaates,
c) deren Angehörige Bürger dieses Staates sind,
d) die sich durch ethnische, sprachliche, kulturelle und/oder religiöse Merkmale von den übrigen Staatsbürgern unterscheiden
e) und die gewillt sind, ihre Eigenart zu erhalten.

Als Beispiel einer nationalen Definition, die sich eng an diese internationale Leitdefinition anlehnt, mag Art.5 der Verfassung Kroatiens vom 13. Dezember 2002 dienen, welcher den Begriff „nationale Minderheit" als *Gruppe von kroatischen Bürgern* definiert, *welche im*

---

1 Cf. Felix Ermacora / Christoph Pan (1995): *Volksgruppenschutz in Europa – Protection of Ethnic Groups in Europe – Protection des Groupes Ethniques en Europe – Tutela dei Gruppi Etnici in Europa*, Ethnos 46, Braumüller, Wien, S.117:
- Capotorti F., Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, in: UN.Doc.E/CN.4/Sub.2/384 of 20 June 1977, p.96 (now: UN sales publication E.78.XIV.1): *"The term "minority" may be taken to refer to: A group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members - being nationals of the State - possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language."*
- Deschênes J., Proposal concerning a definition of the term "Minority": *"A group of citizens of a State, constituting a numerical minority and in a non-dominant position in that State, endowed with ethnic, religious or linguistic characteristics which differ from those of the majority of the population, having a sense of solidarity with one another, motivated, if only implicitly, by a collective will to survive and whose aim is to achieve equality with the majority in fact and in law."*
- Council of Europe-Recommendation 1201/1993 to an additional protocol to the ECHR, art.1: *"For the purposes of this convention (i.e. the European Convention on Human Rights) the expression "national minority" refers to a group of persons in a state who*
  a) reside of the territory on that state and are citizens thereof,
  b) maintain long standing, firm and lasting ties with that state,
  c) display distinctive ethnic, cultural, religious or linguistic characteristics,
  d) are sufficiently representative, although smaller in number than the rest of the population of that state or of a region of that state,
  e) are motivated by a concern to preserve together that which constitutes their common identity, including their culture, their traditions, their religion or their language."
- Council of Europe-CDDH, Austria: Draft Protocol to the ECHR, 1991, art.1: *"For the purpose of this Convention the term "ethnic group" shall mean a group of citizens within a State who*
  a) are traditionally residents of the territory of a State,
  b) are smaller in number than the rest of the population of a State or a region within this State,
  c) have ethnical, or linguistic features different from those of the rest of the population and
  d) have their own cultural identity."
- European Commission for Democracy through Law 1991, art.2 para.1: *"For the purposes of this Convention, the term "minority" shall mean a group which is smaller in number than the rest of the population of a State, whose members, who are nationals of that State, have ethnical, religious or linguistic features different from those of the rest of the population, and are guided by the will to safeguard their culture, traditions, religion or language."*

2 die Begriffe *Volksgruppe* und *Minderheit* werden hier synonym verwendet.

Staatsgebiet der Republik Kroatien wohnen, deren Angehörige sich durch ethnische, sprachliche, kulturelle und/oder religiöse Merkmale von der übrigen Bevölkerung unterscheiden und die vom Wunsch geleitet sind, diese Merkmale zu erhalten.

Weder die UNO-Definition noch die als Beispiel erwähnte kroatische Definition von *Minderheit* sagt etwas darüber aus, ob es sich um eine *nationale* und *ethnische Minderheit* handelt. Eine „*nationale Minderheit*" ist eine solche, die ihre ethnische Identität mit einer Gemeinschaft teilt, die einen eigenen Nationalstatt besitzt, während bei einer „*ethnischen Minderheit*" dies nicht zutrifft. Dieser Unterschied ist zwar politisch, jedoch nicht unmittelbar rechtlich relevant. Daher ist man dazu übergegangen aus Gründen der Vereinfachung[3] ganz al lgemein den Begriff „ *nationale Minderheit*" zu verwenden, wobei darunter ebenso nationale wie ethnische, sprachliche oder religiöse Minderheiten, Volksgruppen, Nationalitäten usw. zu verstehen sind.

Nicht unter diesen Standard-Begriff der „*nationalen Minderheit*" fallen Asylanten, Flüchtlinge, Wanderarbeitnehmer oder ähnliche Gruppen, die man auch unter dem Begriff „*neue Minderheiten*" zusammenfassen kann. Sie unterscheidet von den sogenannten *autochthonen Minderheiten* das Element der freien Wahl des Aufenthaltsstaates. Allerdings können diese Gruppen sich bei hinreichend langer Zeitdauer, also etwa innerhalb von 2-3 Generationen, unter Erfüllung der eingangs erwähnten Voraussetzungen, zu autochthonen Minderheiten entwickeln, oder aber sie können in der übrigen Bevölkerung eines Staates aufgehen.

Noch weniger fallen politische Minderheiten oder bestimmte, in zahlenmäßiger Minderheit befindliche Kategorien wie Raucher im Gegensatz zu Nichtrauchern, Behinderte im Gegensatz zu Gesunden usw. unter den hier dargelegten Minderheitenbegriff.

2. *Minderheiten in Europa: Empirischer Hintergrund*

Im Zeitraum von 1999-2002 wurden in fast allen Staaten Europas die letzten Volkszählungen durchgeführt. Ihren Ergebnissen zufolge beläuft sich der Bestand an nationalen Minderheiten in Europa (vom Atlantik bis zum Ural, vom Nordkap bis zur Ägäis) auf 337 mit 103,5 Mio Angehörigen.[4] Gemessen an der Bevölkerung Europas mit 757 Mio Einwohnern erreichen die Angehörigen von nationalen Minderheiten einen Anteil von 13,6%, das bedeutet, daß jeder 7. Europäer Angehöriger einer dieser Minderheiten ist.

Vor über 30 Jahren, 1970, gab es eine erste Bestandserfassung.[5] Damals konnten rd. 90 Minderheiten mit knapp 38 Mio Angehörigen festgestellt werden. Warum es inzwischen so viele mehr geworden sind, liegt

1. an den verbesserten Feststellungsmethoden, so daß mittlerweile Minderheiten erfaßt werden konnten, von denen man bisher wenig oder gar nichts wußte,[6]
2. am System demokratischer Rechtsstaatlichkeit, welches zur Anerkennung gar nicht so weniger Minderheiten geführt hat,[7]
3. an der Anzahl der Staaten, die in Europa im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts beträchtlich gestiegen ist: 14 von insgesamt 45 Staaten Europas sind erst vor etwa einem

---

3 vor allem aber aus dem Grunde, daß wichtige westeuropäische Sprachen (z.B. Englisch, Französisch, Italienisch...) nicht wirklich über ein begriffliches Äquivalent für bestimmte Begriffe wie Volksgruppe, Nationalität usw. verfügen.

4 Christoph Pan and Beate Sibylle Pfeil (2003): *National Minorities in Europe. A Handbook*, Ethnos 63, Braumüller, Vienna, p. 10.

5 Manfred Straka (Bearb.)(1970): *Handbuch der europäischen Volksgruppen*. Hrsgg. im Auftrage der FUEV unter ihrem Generalsekretär Povl Skadegård, Ethnos Bd. 8, Wien-Stuttgart.

6 z.B. die Csángo in Rumänien, die Mirandes und Baranquenhos in Portugal usw.

7 z.B. wurden die Kaschuben, ein westslawisches Volk in Polen, deren Anzahl auf 300.000-500.000 geschätzt wird, erst vor kurzem als Minderheit anerkannt (vgl. Józef Borzyszkowski (1999): *Die Kaschuben – einst und heute (Kaszubi – dawniej i dzi_)*, in: Wannow, Marianne (1999): *Die Kaschuben (Kaszubi)*, Gda_sk, S. 215). Finnland hat die russische und die tatarische Minderheit erst 1998 anerkannt und die finnische Minderheit in Norwegen wurde erst 1999 und in Schweden gar erst 2000 anerkannt (Christoph Pan und Beate Sibylle Pfeil (2002): *Minderheitenrechte in Europa*, Wien, S. 114, 301 und 381).

Jahrzehnt neu oder wiederentstanden.[8] Diese Welle neuer Staatsgründungen hat offe nbar auch zur Entstehung einer Menge von Minderheiten geführt, jedenfalls befinden sich in diesen neuen Staaten mit 177 mehr als die Hälfte der europäischen Minderheiten.[9]

Mit anderen Worten, bei genauerem Hinsehen reduziert sich der enorme Zuwachs an Minderheiten bereits um die Hälfte, er besteht nämlich nur aus jenem Teil, der seine Existenz der jüngsten Welle staatlicher Neuorganisation in Europa verdankt. Die andere Hälfte des imaginären Zuwachses hat es auch schon vor 1970 gegeben, nur war die Existenz dieser Minderheiten nicht hinreichend bekannt oder sie waren von ihren jeweiligen Wohnsitzstaaten nicht anerkannt. Im einzelnen ergibt sich folgendes Bild:

• bis 1970 bereits erfaßte Minderheiten ca.	90 = 27%
• seit 1970 durch verbesserte Methoden erfaßte Minderheiten	40 = 12%
• erst seit kurzem von ihren Staaten offiziell anerkannte Minderheiten	30 = 9%
• durch Bildung neuer Staaten entstandene Minderheiten	177 = 52%
Summe	337 = 100%

Da kaum mehr mit der Entstehung neuer Staaten in Europa zu rechnen ist, wird es eine wesentliche Bestandsvermehrung nicht mehr geben. Allenfalls durch Verbesserung von Transparenz oder Anerkennung könnte sich noch eine geringfügige Veränderung ergeben.

Wenn wir davon ausgehen, daß die kulturelle und sprachliche Vielfalt der spezifische Reichtum Europas ist, dann stellt sich die Frage, ob und inwieweit der gegenwärtige Bestand an Minderheiten künftig gehalten werden kann. Die Antwort auf diese Frage hängt davon ab, wie gut der europäische Minderheitenschutz funktioniert, welcher in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts geschaffen und 1998 in den meisten Staaten Europas in Kraft gesetzt wurde.

3. Strategie des Minderheitenschutzes und völkerrechtliche Schutzinstrumente

Das Thema Minderheitenschutz war vor allem nach 1945 zunächst weitgehend zum Randthema oder gar Tabuthema degradiert worden, entsprechend sind Forderungen nach einem allgemein gültigen Minderheitenschutzsystem in Europa ergebnislos verhallt. Lange war die Ansicht vorherrschend, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit würden das Minderheitenproblem Europas automatisch lösen. Beeinflußt von der Entwicklung in den Vereinigten Staaten ging man davon aus, daß die individualrechtlich konzipierte Schutzstrategie der Nichtdiskriminierung nach Art.14 EMRK[10] völlig ausreichend sei, den Angehörigen von Minderheiten die Gleichheit vor dem Gesetz und damit den Minderheiten als Summe ihrer Angehörigen die Identität zu sichern.

Die Realität erwies sich jedoch als völlig anders. Erstens zeigte sich, daß Demokratie und Menschenrechte die traditionelle Minderheitenproblematik Europas nicht automatisch beenden, sondern tatsächlich erst begründen, weil es ohne Menschenrechte auch keine Menschenrechtsverletzungen und ohne Demokratie keine demokratiepolitischen Verstöße geben kann. Vielmehr führt erst der Aufbau demokratischer Systeme zur Frage, warum denn die einen „gleicher" sein sollten als die anderen, besonders, wenn sie der zahlenmäßig stärkeren Ethnie der Mehrheitsbevölkerung angehörten. Es zeigte sich, daß das System der Menschenrechte einer ergänzenden Erweiterung durch *positive Diskriminierung auf kollektivrechtlicher Grundlage* bedurfte und das System der Westminster-Demokratie (one man, one vote) des *Korrektivs der autonomen Selbstverwaltung*, mit deren Hilfe auch zahlenmäßig kleineren Ethnien die Chancengleichheit und die gleichberechtigte Partizipation am demokratischen Entscheidungsprozeß gewährleistet werden konnte.

Mit der Wende Europas 1989/90 kam die bis dahin verdrängte Minderheitenproblematik wieder auf den Tisch und mit ihr die Diskussion in internationalen Gremien, vor allem bei der UNO, OSZE, dem Europarat, der Zentraleuropäischen Initiative, der NATO, der EU. Diese

---

8 Die drei baltischen Staaten, dazu Rußland, Weißrußland, die Ukraine und Moldawien, sodann Tschechien und die Slowakei und schließlich Bosnien, Kroatien, Mazedonien, Slowenien, Serbien und Montenegro.

9 wobei hier allerdings nur der europäische Teil Rußlands mit 45 Minderheiten berücksichtigt wurde.

10 Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950.

Ära der Umbesinnung ist mit der Verabschiedung von zwei internationalen und völkerrechtlich bindenden Schutzinstrumenten, nämlich der *Europäischen Sprachencharta* 1992 und dem *Europarat-Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* 1994, spätestens aber mit dem fast gleichzeitigen Inkrafttreten dieser beiden Instrumente im Frühjahr 1998 zu Ende gegangen.[11]

Die Schaffung der beiden völkerrechtlichen Schutzinstrumente *Sprachencharta* und *Rahmenübereinkommen* hat eine enorme Dynamik ausgelöst, die mit wenigen Ausnahmen in ganz Europa spürbar geworden ist und sogar über Europa hinaus Wirkung gezeigt hat.[12] Die beiden Instrumente erfüllen dabei komplementäre Funktionen:

- Während der Schwerpunkt des *Rahmenübereinkommens* mehr im grundsatzpolitischen Bereich liegt und es deshalb thematisch weiter gefaßt ist,
- bezieht sich die *Sprachencharta* spezifisch nur auf den sprachlich-kulturellen Bereich, geht dafür aber mehr ins Detail.

Ihre Umsetzung erfordert weniger politische als sachtechnische Entscheidungen und in der Ausweitung ihres Wirkungsbereichs hinkt sie sichtlich jenem des Rahmenübereinkommens hinterher. Doch wäre es falsch, sie deshalb in ihrer Bedeutung geringer einschätzen zu wollen, denn beide sind wichtig, ergänzen einander und erhöhen gegenseitig den Wert.

4. Staatlicher Minderheitenschutz: dynamischer Umsetzungsprozeß

Jedenfalls ist 1998 der Zeitpunkt, an welchem viele Vertragsstaaten angefangen haben, die international akzeptierten Schutzbestimmungen in innerstaatliches Recht umzusetzen. Damit aber hat im Bereich des Minderheitenschutzes in den meisten Staaten Europas ein rasanter und spannender Entwicklungsprozeß eingesetzt, der sich über mehrere Jahre hinziehen wird und von dem noch nicht abzusehen ist, wohin genau er führen wird.

Tatsächlich erstreckt sich der Geltungsbereich des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten bisher bereits auf 34 von insgesamt 36 europäischen Staaten (mit über 1 Mio Einwohnern).[13] 17 davon haben auch schon die Sprachencharta in Kraft g esetzt. Der Umstand, daß für beide Schutzinstrumente beim Europarat ein Kontrollmechanismus eingerichtet wurde, der bereits in Gang gekommen ist und zu funktionieren begonnen hat, und daß weiter dieser Kontrollmechanismus beim Rahmenübereinkommen in 5jähriger Periodik, bei der Sprachencharta in 3jähriger Periodik wiederholt wird, weist darauf hin, daß für den Minderheitenschutz in Europa tatsächlich eine neue Ära angebrochen ist.

Seitdem immer mehr Staaten begonnen haben, sich der Rechtslage ihrer Minderheiten zuzuwenden und gesetzgeberisch tätig zu werden, um sie zu schützen, lassen sich etwa 3 verschiedene Stufen der Reaktion auf die neue völkerrechtliche Herausforderung feststellen:

- Auf der ersten Stufe befinden sich jene Staaten, die versuchen, sich so billig als möglich aus der Affäre zu ziehen. Sie nehmen die Minderheiten als „ärgerliche", wenn auch unabwendbare Tatsache hin.
- Auf der nächsten Stufe folgen jene Staaten, die beim Versuch, sich ins Unabänderliche zu schicken und nicht negativ auffällig zu werden, plötzlich entdecken, daß Minderheiten unschädlich und harmlos sind und daher auch nicht unterdrückt zu werden brauchen.
- Die letzte Stufe dieses Entwicklungs- und Erkenntnisprozesses haben jene Staaten erreicht, welche in den Minderheiten sogar einen positiven und kulturell bereichernden Faktor sehen und sie deshalb fördern. Von dort ist es nicht mehr weit bis zum Ehrgeiz, sich im Bereich des Minderheitenschutzes international zu profilieren.

Diese Entwicklung ist derzeit im Gange und es lohnt sich, sie sorgfältig zu beobachten. Tatsache ist, daß in mehr als 30 Metropolen Europas Regierungskanzleien und Parlamente ebenso gleichzeitig wie unabhängig voneinander mit der Lösung sehr ähnlicher Probleme befaßt sind,

---

[11] Das Rahmenübereinkommen ist am 1. Februar 1998 und die Sprachencharta ist am 1. März 1998 in Kraft getreten.

[12] in Transkaukasien, wo das Rahmenübereinkommen auch in Armenien (1. November 1998) und in Aserbaidschan (1. Oktober 2000) in Kraft getreten ist und von Georgien am 21. Januar 2000 unterzeichnet wurde.

[13] Frankreich und die Türkei haben das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten nicht gezeichnet.

die aus der völkerrechtlich erst jüngst anerkannten Notwendigkeit des Schutzes von Minderheiten resultieren.

Dabei geht es immer wieder um dieselben Rechte, nämlich um die *Grundrechte*

- auf eigene Identität,
- auf Nichtdiskriminierung,
- auf Gleichheit vor dem Gesetz
- und auf Chancengleichheit.

Dazu kommen aufgrund der Notwendigkeit der *positiven Diskriminierung* die sogenannten *Ausgleichsrechte*, nämlich das Recht

- auf den Gebrauch der eigenen Sprache im Amtsverkehr und bei Gericht,
- auf Unterricht der und in der eigenen Sprache,
- auf eigene Organisationen einschließlich politische Parteien,
- auf Massenmedien in der eigenen Sprache,
- auf politische Repräsentation,
- auf autonome Selbstverwaltung,
- auf Mitbestimmung sowie
- auf minderheitenspezifischen Rechtsschutz.

5. Minderheitenspezifischer Rechtsschutz

Über die in Rechtsstaaten ohnehin vorhandenen Möglichkeiten des Rechtsschutzes hinaus bedürfen die Minderheiten zusätzlich noch eines besonderen Rechtsschutzes, der hauptsächlich auf zweierlei Arten gewährt werden kann, nämlich durch verfassungsrechtliche Verankerung und durch die Institution des Minderheiten-Ombudsmanns.

a) Verfassungsrechtlicher Minderheitenschutz:

Eine wesentliche Errungenschaft des Minderheitenschutzes im modernen Rechtsstaat besteht darin, daß die Minderheitenrechte nicht durch Mehrheitsentscheidungen einfach beseitigt werden können. Denn sie stellen in einer entwickelten Rechtsordnung ein Korrektiv des demokratischen Prinzips dar, das für Mehrheitsentscheidungen nicht zur Disposition steht. Diesem Erfordernis haben bereits drei Viertel der Staaten Europas nachzukommen versucht. Mit der verfassungsrechtlichen Verankerung sind die wesentlichen Grundsätze des Schutzes von Minderheiten einfachen Mehrheitsentscheidungen entzogen und nicht mehr den Unwägbarkeiten der Tagespolitik ausgesetzt.

Zu den Staaten Europas, wo dies (noch) nicht der Fall ist, zählen das *Vereinigte Königreich*, das keine geschriebene Verfassung kennt, die fortschrittlich-liberalen Königreiche der *Niederlande, Norwegen und Schweden*, die sich verhältnismäßig sehr spät, d.h. erst in jüngster Zeit dem Schutz von Minderheiten zugewandt haben, sodann *Portugal*, das bis vor kurzem noch als der einzige Staat Europas galt, der gar keine Minderheiten kannte, und schließlich *Griechenland, Frankreich* und die *Türkei*, deren besondere Staatsdoktrin sich noch nicht problemlos mit der Existenz von Minderheiten abzufinden vermag.

b) Minderheiten-Ombudsmann:

Obwohl im Rechtsstaat jedermann bei Verletzung seiner durch Verfassung oder Gesetz verbürgten Rechte bei zuständigen nationalen Gerichten Beschwerde führen kann, sind solche Rechtsverfahren oft zeitaufwendig und kostspielig und nicht immer geeignet für Konfliktlösungen. Daher empfiehlt sich vor allem aus Gründen der Konfliktverhütung die Einrichtung eines speziellen Mechanismus in Form des Minderheiten-Ombudsmanns zum Schutz der Minderheiten vor Übergriffen durch politische oder Verwaltungsorgane.[14]

---

[14] UNO, Eide-Bericht zum Minderheitenschutz, Empfehlungen 1993, Pkt.21: *„Jedermann, einschließlich Angehörige von Minderheiten, hat für Handlungen, welche die durch Verfassung oder Gesetz gewährten Rechte verletzen, das Recht auf wirksame Beschwerde bei zuständigen nationalen Gerichten. Normale rechtliche Prozeduren sind oft langsam und kostspielig, und nicht immer geeignet für Konfliktlösung. Deshalb wird empfohlen, daß Staaten zusätzlich zu Gerichten und Gerichtshöfen andere Mechanismen errichten, so wie einen besonderen Ombudsmann gegen ethnische Diskriminierung..."* (inoffizielle Übersetzung). Vgl. Ermacora / Pan, a.a.O. S. 46.

Die Republik Ungarn ist der erste Staat Europas, der die Einrichtung des Minderheiten-Ombudsmanns ins Schutzinstrumentarium für Minderheiten und deren Angehörige in das mit der überwältigenden Parlamentsmehrheit von 96% angenommene Minderheitengesetz Nr.77 vom 7. Juli 1993 übernommen hat. Das Erfordernis, daß der Minderheiten-Ombudsmann selbst Angehöriger einer Minderheit sein soll, wurde in Ungarn ebenfalls respektiert und Prof. Dr. Jenö Kaltenbach, Angehöriger der Ungarndeutschen, wurde zum ersten ungarischen Minderheiten-Ombudsmann gewählt und nach Ablauf der ersten Amtsperiode vom Parlament wieder bestätigt. Seine Aktivitäten, dargelegt in den jährlichen Berichten an das Parlament, zeigen wie sinnvoll und hilfreich diese neue Einrichtung ist.

In Schweden gibt es seit 1986 einen „*Ombudsmann gegen ethnische Diskriminierung*", der vor allem darüber zu wachen hat, daß im Arbeitsleben oder in anderen gesellschaftlichen Bereichen keinerlei ethnische Diskriminierung erfolgt.[15] Dieser Ombudsmann ist j edoch nicht vom Reichstag, sondern von der Regierung eingesetzt und dieser verantwortlich. Wenn er auch wesentliche Problembereiche abdeckt, welchen Angehörige von autochthonen Minderheiten ausgesetzt sind, so erfüllt diese Einrichtung nur teilweise die Funktion eines spezifischen Minderheiten-Ombudsmanns wie in Ungarn.

Schlußbemerkung

Gestatten Sie mir zum Abschluß noch eine persönliche Bemerkung:
1988 war in Innsbruck das *Europäische Ombudsmann-Institut (E.O.I.)* gegründet worden, und ich hatte die Ehre Gründungsmitglied zu sein. Bald darauf, nach der Wende in Europa 1989/90, konnte ich zusammen mit dem hochgeschätzten Kollegen Felix Ermacora den sogenannten Bozner Konventionsentwurf für den Minderheitenschutz vorlegen, der als Zusatzprotokoll zur EMRK konzipiert war und in welchem erstmals die Forderung nach der Schaffung eines Minderheiten-Ombudsmanns enthalten war.[16] Tatsache ist, daß von diesem En t-wurf Impulse ausgingen auch auf das ungarische Minderheitengesetz Nr.77/1993.

Etwa zur selben Zeit war der ebenso hochgeschätzte Kollege Prof. Viktor Pickl, Direktor der Österreichischen Volksanwaltschaft, ebenfalls Gründungsmitglied des E.O.I. und von 1991-94 dessen Präsident, beratend tätig bei der Überarbeitung der ungarischen Verfassung, in welche schließlich die Institution des Ombudsmanns und auch des Minderheiten-Ombudsmanns Eingang gefunden hat (Art.32/B Abs.2).

Beim KSZE-Expertenseminar über demokratische Institutionen vom 15. November 1991 in Oslo argumentierte Kollege Pickl für den Ombudsmann als jüngste demokratische Einrichtung, während ich ihm aus der Sicht des Minderheitenschutzes zugunsten der Einrichtung des Minderheiten-Ombudsmanns sekundieren konnte.

Es ist daher nicht vermessen festzustellen, daß es Zusammenhänge gibt zwischen dem E.O.I. und der durch Ungarn geschaffenen europäischen Innovation des Minderheiten-Ombudsmanns, die bislang noch ein absolutes, aber nachahmenswertes Novum in Europa darstellt. Auf jeden Fall möchte ich dem ungarischen Parlament zur Einrichtung des Minderheiten-Ombudsmanns und diesem selbst in der Person von Prof. Dr. Jenö Kaltenbach zum ersten Jahrzehnt erfolgreicher Tätigkeit sehr herzlich gratulieren und auch für das nächste Jahrzehnt viel Erfolg wünschen!

---

[15] Eingerichtet mit Gesetz von 1986, das 1994 und zuletzt 1999 abgeändert wurde (Gesetz Nr.131 von 1999 über den Ombudsmann gegen die ethnische Diskriminierung). Vgl. Swedish Report to the Council of Europe on Framework Convention for the Protection of National Minorities. Initial report submitted in accordance with Article 25, paragraph 1, of the Framework Convention, 1 June 2001.

[16] Felix Ermacora und Christoph Pan (1993): *Grundrechte der europäischen Volksgruppen – Fundamental Rights of Ethnic Groups in Europe – Droits Fondamentaux des Groupes Ethniques en Europe – Diritti Fondamentali dei Gruppi Etnici in Europa – Az Európai Népcsoportok Alapvetö Jogai*, Ethnos 42, Braumüller Wien, S. 54.

Dr. Jenö Kaltenbach:

Der besondere Schutzbedarf der Minderheiten (EOI-Konferenz, Budapest, 10. Mai 2004)

1. Minderheitenrechte und der Ombudsmann

Außer dem Ombudsmann gibt es kaum eine andere Einrichtung, welcher der Gedanke immanenter wäre, dass die Schwachen den Starken und Mächtigen gegenüber des Schutzes bedürftig sind. Zwischen Machtpositionen kann es kaum einen größeren Unterschied geben, als wenn wir die Lage der zu Minderheiten gehörenden Bürger mit der allmächtigen Bürokratie eines Nationalstaates vergleichen. Daraus könnte man logischerweise darauf folgern, dass die Funktion des Ombudsmanns – der vor allem die Rechte der Bürger zu schützen hat – gerade in dieser Hinsicht am stärksten ausgebaut wurde. Die Anwesenden wissen aber ganz genau, dass dies nicht der Fall ist. Warum nicht? Dafür gibt es eine sehr einfache Erklärung. Der Ombudsmann kann erst dann irgendetwas in Schutz nehmen, wenn es von der Rechtsordnung her garantiert wird, für nicht existierende Rechte gibt es keinen Schutz durch den Ombudsmann. Und die Minderheitenrechte zählten lange Zeit überhaupt nicht zu den international anerkannten Menschenrechten. Im Wesentlichen hat sich dieser Sachverhalt erst im Laufe der letzten zehn Jahre geändert, die Emanzipation der Minderheitenrechte gilt aber auch heute nicht als gelöstes Problem. Der Paradigmenwechsel ist jedoch angelaufen – sowohl im internationalen Rechtswesen als auch in den nationalen Rechtssystemen zahlreicher europäischen Länder. Die Änderungen laufen sogar auf zwei Ebenen. Zum einen werden direkte Maßnahmen zum Minderheitenschutz eingeführt, zum anderen wird das System der Rechtsinstitutionen für die Bekämpfung der ethnischen (Rassen-) Diskriminierung erweitert. Für uns ist besonders die im Rahmen des Europarates und der Europäischen Union verrichtete Arbeit von großer Bedeutung.

Zu diesem Thema hat der Europarat zahlreiche Dokumente veröffentlicht, wobei besonders die Folgenden hervorzuheben sind: die Europäische Charta der regionalen oder Minderheitensprachen[1], der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten[2] sowie das Ergänzungsprotokoll 12 über das allgemeine Diskriminierungsverbot zum Abkommen zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten[3]. Außerdem ist die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarates (ECRI) zu erwähnen, die in Form von verschiedenen allgemeinen politischen

---

[1] Die Charta wurde am 5. November 1992 zur Unterzeichnung eröffnet und trat am 1. März 1998 in Kraft. E.T.S.No.148.

[2] Der Rahmenvertrag wurde am 1. Februar 1995 verabschiedet und trat am 1. Februar 1998 in Kraft. E.T.S.No.157.

[3] Protokoll 12 wurde am 4. November 2000 zur Unterzeichnung eröffnet, nach der Ratifizierung durch 10 Mitgliedsstaaten tritt es in Kraft. E.T.S.No.177. Das Protokoll wurde bis jetzt von ungefähr dreißig Mitgliedsstaaten unterzeichnet, aber nur drei von ihnen hat es auch ratifiziert.

Empfehlungen Grundprinzipien und Einrichtungen für die Bekämpfung ethnischer Diskriminierung ausgearbeitet hat.
Als wichtigstes Dokument der Europäischen Union gilt die Richtlinie 2000/43/EG des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungs-grundsatzes
ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft[4]
Parallel dazu haben in den letzten Jahren mehrere europäische Länder Minderheitenschutzgesetze oder Antidiskriminierungsgesetze verabschiedet, oder diesbezügliche Regelungen in das eigene Rechtssystem eingebaut.
Der Erfolg dieser normativen Änderungen hängt in erster Linie davon ab, welche Einrichtungen im Hintergrund ausgebaut, wie die Rechtsvorschriften in die Praxis umgesetzt werden. Dieser Gedanke erscheint in allen oben angerufenen europäischen Dokumenten, vor allem in Richtlinie 2000/43 der EU. In der allgemeinen politischen Empfehlung Nr.2 der ECRI werden die Parameter zur Schaffung solch spezieller Einrichtungen noch spezifischer dargelegt, und diesbezüglich folgende Anforderungen gestellt:

a. die Einrichtung hat darauf hinzuwirken, dass die verschiedenen Formen der Diskriminierung abgeschafft und die Chancengleichheit gefördert wird, sie soll außerdem die Herstellung guter Beziehungen zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppierungen anstreben;
b. sie hat Inhalt und Wirksamkeit der Rechtsschaffung und der Verwaltungsrechtsnormen zu überwachen in Bezug auf deren Zusammenhänge mit Rassismus, Fremdenhass und Antisemitismus, bei Bedarf hat sie Vorschläge zur Abänderungen von Rechtsnormen zu unterbreiten;
c. sie hat rechtsgebenden Organen und Verwaltungsbehörden mit Rat zur Seite stehen mit dem Ziel, Vorschriften und Praxis im fraglichen Bereich zu verbessern;
d. sie hat Hilfe und Unterstützung den Opfern zu gewähren – Rechtsbeistand miteingeschlossen –, damit diese imstande sind, ihre Rechte vor Institutionen, Behörden und Gerichten durchzusetzen;
e. im betroffenen Land sollen je nach Bedarf – abhängig von den jeweiligen rechtlichen Rahmen – Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen (vor Gericht und vor allen sonstigen gerichtlichen Behörden);
f. sie hat Beschwerden und Anträge annehmen und gründlich prüfen, in einzelnen spezifischen Fällen auf eine friedliche Lösung hinzuwirken, oder – in den Schranken des Gesetzes – mindestens auf eine durch verbindliche und durchsetzbare Entscheidungen erzielbare Lösung hinzuarbeiten;
g. um die Verrichtung der unter Punkt f. beschriebenen Aufgaben und die Einholung aller erforderlichen Beweise und Informationen zu ermöglichen, sind dieser Einrichtung entsprechende Befugnisse zuzusichern;
h. sie hat alle betroffenen Einrichtungen, Organe und Institutionen umfassend zu informieren und zu beraten – die entsprechenden staatlichen Institutionen und Gremien miteinbegriffen;
i. sie hat Ratschläge in Bezug auf die Normen zu erteilen, die in gewissen Bereichen zur Abschaffung der Diskriminierung erforderlich sind; diese können sowohl gesetzlich vorgegebenen als auch freiwillig verfolgbare Normen sein;

---

[4] Die Richtlinien wurden am 29. Juni 2000 erlassen, die Mitgliedsstaaten hatten sie bis zum 19. Juli 2003 in den eigenen Rechtssystemen umzusetzen. Dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen.

j. sie hat die Bildung und Unterricht einzelner Hauptgruppen fördernd und aktiv zu fördern – ohne dabei die primäre Bildungsrolle der zuständigen Fachorganisationen zu beeinflussen;
k. sie hat darauf hinzuwirken, dass das allgemeine Bewusstsein in der Gesellschaft bezüglich der wichtigsten Fragen in Sachen Diskriminierung erhöht wird, sie hat entsprechende Informationen und Dokumente herzustellen, bzw. zu veröffentlichen;
l. sie hat die Tätigkeit aller Organisationen zu unterstützen, die ähnliche Ziele verfolgen;
m. sie hat die Bedenken solcher Organisationen und die von ihnen als wichtig eingestuften Fragen zu berücksichtigen und bei Bedarf auch weiterzuleiten.

Laut Empfehlung können unter solchen Einrichtungen – je nach den rechtlichen Traditionen der einzelnen Länder – verschiedene Organisationen verstanden werden. Zum Beispiel: Nationalausschüsse für ethnische Gleichheit, Ombudsmann gegen ethnische Diskriminierung und Rassismus, Zentren/Ämter für die Chancengleichheit oder aber auch andere Formen, unter ihnen Einrichtungen, die sich für Ziele der allgemeinen Menschenrechte in weitem Sinne einsetzen. Die Spezialeinrichtung des Ombudsmanns wird auch durch den für die UNO erstellten EIDE-Bericht gefördert.[5] Mehrere Mitgliedsstaaten des Europarats haben eine Einrichtung gegen ethnische/rassistische Diskriminierung aufgestellt[6], aber die Speziallösung Ombudsmann wurde bis jetzt nur in Schweden, Finnland und Ungarn[7] eingeführt.

2. Der Parlamentsbeauftragte für die Rechte nationaler und ethnischer Minderheiten in Ungarn

Der Minderheitenbeauftragte funktioniert – unabhängig vom Exekutiv- und Gerichtsgewalt – als parlamentarische Ombudsmann-Einrichtung. Der Ombudsmann wird vom Parlament der Republik Ungarn ernannt, über seine Tätigkeit hat er dem Parlament zu berichten. Seine Unabhängigkeit von der Exekutivgewalt ist in allen drei – durch die allgemeine politische Empfehlung Nr. 2 der ECRI – beschriebenen Bereichen eindeutig: er ist unabhängig in Bezug auf das Budget; er verrichtet seine Aufgaben ohne jegliche staatliche Eingriffe, das heißt, er kann selbständig über die Ernennung der eigenen Angestellten und die Verwendung eigener Ressourcen verfügen, und er kann selbständig seine eigene Meinung formulieren; er ist außerdem unabhängig in seiner eigenen Person, da im Gesetz über Parlamentsbeauftragte in Bezug auf die Ernennung und die Absetzung eines Ombudsmanns strikte Garantien verankert wurden.

Diese Einrichtung übernimmt eine wichtige Rolle bei der Formulierung von Antidiskriminierungszielen in Ungarn. Der Ombudsmann nimmt an der Prüfung von Wirksamkeit aller Antidiskriminierungsmaßnahmen teil, und wirkt an der Weiterentwicklung und Umgestaltung der rechtlichen Rahmen mit. Zum Abschluss seiner offiziellen Untersuchungen formuliert er verschiedene Empfehlungen und Vorschläge für die betroffenen Ministerien

---

5 Uno, Eide-Bericht zum Minderheitenschutz, Empfehlungen. In: F. Ermacora- Ch.Pan: Volksgruppenschutz in Europa. 1995. Wien, S.117.

6 Zum Beispiel: die CRE (Commission for Racial Equality) in Großbritannien, die Equal Treatment Commission in den Niederlanden oder der Centre Pour L'egalité Des Chances et la Lutte Contre le Racisme in Belgien, usw. In: ECRI CRI(99)43 1999.

7 Der Minderheiten-Ombudsmann in Ungarn ist der einzige Parlamentsbeauftragte (die beiden anderen sind sog. Regierungsbeauftragte), eine Einrichtung, die am 30. Juni 1995 eingeführt wurde.

zur Modernisierung der rechtlichen Rahmen. Die Empfehlungen zur Modernisierung der rechtlichen Rahmen wurden größtenteils nach Überprüfung einzelner konkreten Beschwerden formuliert. Der Minderheitenbeauftragte ist aber auch aktiver Teilnehmer der gesetzgeberischen und politischen Entscheidungsprozesse. Bei allen neuen Gesetzen oder Gesetzesänderungen, die seinen Wirkungskreis beeinflussen können wird seine Stellungnahme eingeholt – unter anderem bei Antidiskriminierungsregelungen und -Gesetzen. Es war der Minderheitenbeauftragte, der im Jahre 2000 das Antidiskriminierungsgesetz bei dem Justizministerium und dem Parlamentsausschuss für Menschenrechte, Minderheiten und Religion vorschlug. Auch dies war ein Beweis dafür, dass der Beauftragte die Unabhängigkeit seiner Einrichtung und seine Teilnahme an der Erfüllung von Pflichten der Exekutivgewalt in einem noch weiterem Sinne versteht: er betrachtet die Vorlage von Empfehlungen als Teil seiner Arbeit, aber gleichzeitig ist er bereit, an der Arbeit der Gesetzgebung teilzunehmen.

2.1. Wirkungskreis

Im klassischen Ombudsmann-Modell können Prüfungen nur im Bereich der Verwaltungsaktivitäten durchgeführt werden.
Im rechtlichen Umfeld Ungarns wird die Funktion des Minderheitenbeauftragten leider im Rahmen des klassischen Ombudsmann-Modells definiert. Wir haben diese Unvereinbarkeit erkannt, und durch indirekte Maßnahmen arbeiten wir darauf hin, sie aufzulösen. Es ist Aufgabe des Staates, Privatunternehmungen zu genehmigen, Verträge geltend zu machen, über zahlreiche Tätigkeiten gesetzliche Aufsicht auszuüben, wobei diese meistens Tätigkeiten von Privatakteuren umfassen, die in der öffentlichen Sphäre aktiv sind. Der Ombudsmann kann in einer indirekten Weise seine Kontrolle auf Menschenrechtverletzungen erweitern, die in den einzelnen Bereichen der Privatsphäre begangen werden.
Rassendiskriminierung manifestiert sich sehr oft bei Privatunternehmungen, im Bereich der geschäftlichen Leben. In Privatunternehmen können Mitglieder einzelner benachteiligter Gruppen durch Ernennungsprinzipien oder durch Kundenauswahl diskriminiert werden. Manche indirekte Maßnahmen kommen im Bereich der von Privatunternehmen erbrachten Dienstleistungen und im Bereich Beschäftigung auf dem Privatmarkt zur Geltung.

2.2. Die Funktionen der Einrichtung

Nach einer in der Fachliteratur als richtungsweisend geltenden Meinung bezüglich der Ombudsmann-Einrichtung können Funktionen und Pflichten solcher Institutionen in Bezug auf ihre Tätigkeit in drei Hauptgruppen geteilt werden:

- politische Entscheidungs- und Rechtssetzungsfunktionen,
- Rechtsdurchsetzung,
- Information und Bildung.

Der Minderheitenbeauftragte kann das Problem der Rassendiskriminierung auf allen drei Funktionsebenen behandeln – eben dort, wo das Problem gerade auftritt. Der Ombudsmann – der berechtigt ist die Bevölkerung zu informieren und einen didaktischen Auftrag ebenfalls erteilt bekommen hat

– kann sich auf der Ebene der durch die ganze Gesellschaft vertretenen Werte gegen rassistische Sprüche, rassistische Vorurteile und Rassendiskriminierung einsetzen. Seine Befugnisse im exekutiven Bereich und seine Berechtigung, Politik und Gesetzgebung durch die Vorlage von Empfehlungen zu beeinflussen, kommen in den beiden anderen Ebenen zur Geltung. Auf der zweiten Ebene – Maßnahmen gegen die Anwendung diskriminierender Methoden – sind besonders die exekutiven Befugnisse dieser Einrichtung von Bedeutung, zum Teil die Befugnisse bezüglich konkreter Beschwerden, zum Teil die strategischen Befugnisse. Die dritte Ebene – Bekämpfung der Verbreitung von Ideen und Methoden von rassistischem Hass – kann vor allem mit jenen Befugnissen dieser Einrichtung in Angriff genommen werden, die sich auf gute Methoden und Verhaltenskodexe beziehen, oder sich auf die Vergegenwärtigung von für Akteure der Gesellschaft – darunter für Arbeitgeber, kommunale Selbstverwaltungen, Gesundheitseinrichtungen, Versicherungsgesellschaften und den Staat – verfassten Empfehlungen beziehen. Untersuchen wir in allen Einzelheiten die drei Gruppen von Funktionen und Befugnissen.

2.2.1. Politische Entscheidungs- und Rechtssetzungsfunktionen

Ich habe schon die – mit der Unabhängigkeit der Institution zusammenhängenden – Rechtssetzungsfunktionen und politischen Entscheidungsfunktionen angesprochen. Hier sieht man eindeutig, dass ich als Ombudsmann die vom Gesetz garantierten gesetzgeberischen und politischen Entscheidungsfunktionen in einem sehr weiten Sinne auslege. Die relevanten Gesetze und rechtlichen Regelungen werden von uns regelmäßig durchgeprüft. Diese umfassenden Analysen werden immer mit Empfehlungen zur Abänderung der geltenden Gesetze und mit Vorschlägen zur Gesetzesänderungen und zu neuen Gesetzen abgeschlossen. Bei der Prüfung einzelner Beschwerden beziehen sich die Empfehlungen gegebenenfalls nur auf die Abänderung von lokalen Verordnungen, aber auch in solchen Fällen wenden wir uns anschließend oft an Ministerien und machen Vorschläge zur Überprüfung nationaler Rechtsnormen – insbesondere in den Fällen, wo es um regelmäßig wiederkehrende Erscheinungen geht oder das Problem an sich das institutionelle Problem der Diskriminierung aufwirft.
Im Laufe der Jahre hat sich eine gewisse Praxis in der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen ausgestaltet. Im Laufe dieser Vorbereitungen wird jetzt durch die Ministerien die Meinung des Ombudsmanns immer eingeholt.

2.2.2. Umsetzungsfunktionen

Zur zweiten Funktionsgruppe eines Beauftragten gehören die Funktionen der Umsetzung von Antidiskriminierungsregelungen. Was die einzelnen konkreten Fälle angeht, das Opfer sowie alle Nichtregierungsorganisationen oder andere Organisationen sind berechtigt Beschwerden einzulegen. In zahlreichen Fällen hat die Stelle des Minderheitenbeauftragten aufgrund von Medienberichten eine Untersuchung eingeleitet.

Bei Beschwerden kann man recht informell vorgehen: der Beschwerdeführer kann die Beschwerde schriftlich einreichen, eine in Wort vorgetragene Beschwerde kann von einem Mitarbeiter des Amtes

niedergeschrieben werden, Beschwerden werden bei uns sogar telefonisch entgegengenommen. Der Ombudsmann führt dann eine Untersuchung anhand der von der beschwerten Institution eingeholten Dokumente durch, kann sich aber auch vor Ort informieren, kann Gespräche mit Augenzeugen und Teilnehmer des zum Gegenstand der Beschwerde gemachten Vorgangs. Diese Eigenheiten der Institution machen es möglich, auch Diskriminierungsfälle untersuchen zu können, die ohne uns unaufgedeckt geblieben wären.
Als wichtiger Vorteil unserer Einrichtung gilt, das auch die Möglichkeit der Untersuchung vor Ort gegeben ist, so kann man sich umfassend über die Sache informieren und Informationen bezüglich der Sache sammeln. Die vor Ort des Diskriminierungsfalles durchgeführten Untersuchungen erweisen sich in jedem Fall als sehr nützlich.

Was die Geltendmachung der Umsetzungsbefugnisse angeht, eine andere grundlegende Eigenschaft dieser Einrichtung ist, dass die zur Untersuchung von Diskriminierungsfälle zur Verfügung stehenden Mittel in Anspruch genommen werden. Diese sind:

- Vermittlung,
- Schlichtung,
- Überzeugung,
- die Öffentlichkeit.

Bei einem Teil der bei uns eingehenden Beschwerden stellt sich heraus, dass es kein Rechtsmissbrauch und keine Rassendiskriminierung vorliegt, die Beschwerde stammt aus einer Informationsdefizit oder rührt daher, dass es zwischen Behörden und Beschwerdeführer keine entsprechende Kommunikation läuft, und dies wird von Beschwerdeführern oft als Diskriminierung perzipiert.
In anderen Fällen kann die Beschwerde zwar begründet und berechtigt sein, nur der Ombudsmann hat keine Befugnis eine Untersuchung einzuleiten. In solchen Fällen versucht unsere Stelle zwischen den Parteien zu vermitteln, damit Informationen effizienter ausgetauscht werden, und wir informieren außerdem den Beschwerdeführer über alle sonstigen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten und Rechtsbehelfe, oder leiten die Beschwerde – bei Bedarf mit einer Begründung – einfach an die zuständige Stelle weiter.

Die Schlichtungsmethode entspricht den Eigenheiten einer (Minderheiten-) Ombudsmannstelle (oder ähnlicher Stellen), und unsere Stelle bemüht sich diese Möglichkeit wahrzunehmen. Als weiteres nicht kontradiktorisches Mittel zur Lösung von Diskriminierungsfällen gilt die Überzeugung. Überzeugung heißt, dass der Beauftragte versucht all sein persönliches Prestige einzusetzen, um den Verüber mit Argumenten und Erklärung darüber zu überzeugen, dass die zum Gegenstand der Beschwerde gemachte Tätigkeit schädlich ist. Als Vorteil der Überzeugung gilt, dass dieses Mittel vom Charakter her didaktisch und präventiv ist.
Im Bereich der strategischen Befugnisse hat der Ombudsmann ebenfalls eine umfassende Zuständigkeit. In manchen konkreten Fällen hat er ex officio (von Amts wegen) Untersuchungen einzuleiten, und zwar so, dass das Opfer keine Beschwerde einzulegen braucht. Um die Verwirklichung strategischer Ziele zu fördern, wurden auch zahlreiche allgemeine offizielle Untersuchungen durchgeführt. Unter anderem haben wir Schulung und Unterricht der Minderheiten untersucht; wir haben eine andere Untersuchung eingeleitet um zu klären, warum die Zahl der Roma-Kinder in den Hilfsschulen unverhältnismäßig hoch ist. Im Rahmen einer Untersuchung haben wir das Minderheiten-Selbstverwaltungssystem und

die Wahlen zu den Minderheiten-Selbstverwaltungen geprüft sowie Diskriminierung im Bereich des Wohnungs- und Beschäftigungswesens unter die Lupe genommen. Es scheint so, dass diese vom Ombudsmann angeregten Untersuchungen sich relativ gut als Ersatz für class action[8] bewährt haben, der in der ungarischen Rechtsordnung nicht vorkommt.

2.2.3. Informations- und Lehrfunktionen

Schließlich komme ich auf die dritte Funktionsgruppe der Einrichtung des Minderheitenbeauftragten: das sind die Informations- und Lehrfunktionen. Wir haben – laut Empfehlung der ECRI – die betroffenen Einrichtungen und Organe zu informieren und zu beraten. Die Akteure der verschiedenen konkreten Bereiche werden mit Rat unterstützt:
- bezüglich der Normen der Antidiskriminierungspraxis,
- Teilnahme an Bildung und Unterricht für verschiedene wichtige gesellschaftliche Gruppen in Bezug auf Toleranz, bzw. die gegen Rassismus und Diskriminierung einsetzbaren Methoden,
- unsere Gesellschaft soll über Fragen der Diskriminierung informiert werden, dazu werden von uns unter anderem Informations- und sonstige Materialien zusammengestellt und verteilt,
- Zusammenarbeit mit der Facheinrichtung mit Organisationen, die ähnliche Ziele haben.

Um die Zusammenarbeit zwischen Minderheiten-Selbstverwaltungen und kommunalen Selbstverwaltungen zu fördern, hat unsere Stelle ein Handbuch über die rechtlichen Rahmen ihrer Tätigkeit veröffentlicht, samt Beschreibung von Lösungen relevanter Fälle. Wir haben zwei internationale Konferenzen veranstaltet: die eine über die Vertretung von Minderheiten und ihre Teilnahme an den politischen Entscheidungsprozessen, und eine über Rassendiskriminierung. Die Ergebnisse dieser Konferenzen wurden in zwei Veröffentlichungen zusammengefasst. Der Ombudsmann hält oft Vorträge, er meldet sich zu Wort bei verschiedenen Konferenzen, Konsultationen und Beratungen im ganzen Lande. Wir haben an der Vorbereitung und Abwicklung zahlreicher Speziallehrgänge teilgenommen, die unter anderem für Mitglieder von Minderheiten-Selbstverwaltungen, Bürgermeister und öffentliche Bedienstete der kommunalen Ebene veranstaltet wurden. Indirekt kommt unsere Einrichtung auch in dem Fall der didaktischen und weiterbildenden Funktion nach, wo sie Empfehlungen für verschiedene Behörden formuliert, die Überzeugung als Problemlösungsmittel einsetzt, oder Jahresberichte für das Parlament verfasst und unterbreitet.

Meiner Ansicht nach kann diese Einrichtung unter keinen Umständen als zivilrechtlicher Akteur, als Schützer der Minderheitenrechte betrachtet werden. In Bezug auf die Minderheitenrechte hat sich diese Einrichtung als neutraler Richter einzusetzen. Die Auslegung dieses Aspekts ist jedoch eine heikle Frage. Manche Experten plädieren dafür, dass die Ombudsmann-Einrichtung weniger „klassisch" konzipiert und ähnlich wie Nichtregierungsorganisationen für Menschrechte ausgestaltet werden soll. In diesem Fall müssten wir aber damit rechnen, dass wir in der Öffentlichkeit gerade jene breite gesellschaftliche Unterstützung verlieren, die als effizientestes Mittel eines Ombudsmannes gilt.

---

[8] Class action – ein von einem oder mehreren Klägern im eigenen Namen oder im Namen aller Kläger oder im Namen aller, durch die rechtswidrige Handlung in ähnlicher Weise betroffenen Personen eingeleitetes rechtliches Verfahren.

3. Einige Schlussgedanken de lege ferenda

Seit fast neun Jahren gibt es jetzt einen Minderheitenbeauftragten in Ungarn. In diesem Zeitraum hat er wegen mehr als viertausend Beschwerden Maßnahmen eingeleitet. Die Erfahrungen zeigen, dass es in Bezug auf sein Mandat folgende Änderungen erforderlich wären:

3.1. Laut Richtlinie 2000/43/EC haben alle EU-Mitgliedsstaaten eine „unabhängige Stelle" zu bezeichnen. Dementsprechend hat Ungarn das Gleichbehandlungsgesetz[9] verabschiedet. Demnach wird die Funktion der „unabhängigen Stelle" nicht vom bereits existierenden Minderheitenbeauftragten durch Mandatserweiterung übernommen, sondern es wird eine parallele Verwaltungsstelle eingerichtet, deren Einzelheiten noch nicht geklärt sind. Diese Lösung widerspricht der Forderung nach Unabhängigkeit, und außerdem kann zu überflüssigen Parallelhandlungen und Kompetenzverwirrungen führen. Die Debatte, die sich hierzu entfaltet hatte, warf die Frage auf, ob das Mandat des spezialen Minderheiten- (Antidiskriminierungs-) Beauftragten weiterhin innerhalb der klassischen parlamentarischen (öffentlich rechtlichen) Rahmen bleiben kann. Meiner Ansicht nach sollte das Mandat der Minderheitenbeauftragten auf die Privatsphäre ausgeweitet werden, und zwar in dem Sinne der EU-Richtlinie.

3.2. Nächster Schwerpunkt der Debatte ist, ob so ein Ombudsmann verbindliche Entscheidungen treffen (z.B. das Vorhandensein der Diskriminierung feststellen oder Strafe auferlegen) kann. Manche vertreten die Ansicht, dies sei unvereinbar mit der Ombudsmann-Einrichtung, andere meinen – mich eingeschlossen –, dass das klassische Ombudsmann-Modell im Bereich Datenschutz bereits „aufgebrochen" wurde, gerade aufgrund der EU-Datenschutzrichtlinie[10]. Dieses Beispiel auch in Bezug auf einen anderen Beauftragten zu folgen wäre gewiss nicht unvereinbar, sondern ganz im Gegenteil, es wäre sogar ein überaus logischer Schritt, der mit allen relevanten und oben angerufenen Dokumenten der EU und des Europarates im Einklang steht.

---

9 Das Gesetz No. CXXV. von 2003 zur Förderung der Gleichbehandlung und der Chancengleichheit trat am 27. Januar 2004 in Kraft, die für solche Fälle spezialisierte Behörde wird aber erst Anfang 2005 aufgestellt.

10 Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr.

Die Entwicklung des Ombudsmanns-Modells in den EU-Beitrittskandidatenländern und im Balkan

(EOI-Konferenz, Budapest, 10. Mai 2004)

I. Die Institution des Ombudsmanns hat sich als ein wichtiges Verfassungsorgan zum Schutze der Freiheiten und Rechte des Menschen und des Bürgers sowohl im System der Staatsorgane als auch im sozialen Bewusstsein fest eingebürgert. Es ist umso bezeichnender, als der Ombudsmann nirgendwo, in keinem System der Staatsorgane über Machtmittel verfügt, die es ihm erlauben würden, seinen Standpunkt den zu kontrollierenden Subjekten aufzuzwingen. Entgegen der Meinung der Skeptiker, eine gut funktionierende Gerichtsbarkeit, vor allem im Verwaltungsbereich, mache diese Einrichtung überflüssig, ist sie in etwa 110 Ländern der Erdkugel, darunter in über 30 Ländern Europas tätig. Eingesetzt wurde sie auch im Europarat und in der Europäischen Union. Auch die meisten Länder des ehemaligen Ostblocks sind zur Überzeugung gelangt, dass die Begründung dieser Institution einen bedeutenden Fortschritt im Bereich des Menschenrechtsschutzes mit sich bringt. In einigen Ländern ist diese Institution noch vor dem Zusammenbruch des kommunistischen Systems errichtet worden, so war es z.B. in Polen der Fall, die Blütezeit dieser Staatsorgane aber, die für Kontrolle über die Beachtung der Menschenrechte seitens der öffentlichen Gewalt zuständig waren, fiel erst auf die 90er Jahre des 20. Jahrhunderts. Im Folgenden möchte ich eine Art synthetische Übersicht über die in diesem Ländern angenommenen Lösungen präsentieren, die heute der Europäischen Union beitreten wollen – also nicht nur in den postkommunistischen Ländern, sondern auch in Zypern und Malta, sowie in den Ländern des Balkans.

II. Die Praxis hat erwiesen, dass von einer Konkurrenz zwischen der Institution des Ombudsmanns einerseits und der Gerichte und Tribunale andererseits kaum gesprochen werden kann. Im Gegenteil – beide sind als komplementär zueinander zu bezeichnen. Der Ombudsmann wird oft in einem Bereich tätig, der sich der gerichtlichen Kontrolle entzieht, oder dann wenn solche Kontrolle bzw. der Zugang zu ihr eingeschränkt sind. Der Zugang zum Ombudsmann dagegen ist nicht formalisiert, kostenfrei, der Ombudsmann geht schneller vor, kann auf die Untätigkeit der öffentlichen Organe reagieren, häufig auch aus eigener Initiative probürgerliche Aktivitäten dieser Organe inspirieren, sowie sich der Probleme allgemeinerer Natur annehmen, die zu ihrer Lösung komplexer, über die ‚traditionelle' rechtsprechende bzw. normensetzende Funktion der Verwaltungs- und Gerichtsorgane hinausgehender Handlungen bedürfen. Die Tätigkeit des Ombudsmanns ist in vielen Ländern nicht nur auf den Schutz von Freiheiten und Rechten unter dem Blickwinkel der formalistisch begriffenen Legalität beschränkt, sondern erstreckt sich auch auf die Einhaltung der Grundsätze der ‚guten Verwaltung', ‚Billigkeit', ‚Gerechtigkeit', ‚Vorbeugung von Unterlassungen'. Das Recht auf eine ‚gute Verwaltung' deklariert Art. 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, und Art. 43 berechtigt jeden EU-Bürger sowie jede natürliche und juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat, den Bürgerbeauftragten der Union im Fall einer schlechten Verwaltung bei der Tätigkeit der EU-Organe zu befassen.

Für den heutigen, sich im Dickicht der Rechtsvorschriften, im Getriebe der öffentlichen Gewalt, aber auch der über die Rechte des Verbrauchers oder des Mitarbeiters bestimmenden Wirtschafts- und Finanzkörperschaften vollkommen verloren und ratlos vorkommenden Menschen ist der Ombudsmann nicht selten die sprichwörtliche letzte Hoffnung.

III. Die Möglichkeiten des Ombudsmannes darf man allerdings nicht überschätzen, denn an seine Weisungen (Empfehlungen, Anträge etc.) sind deren Adressaten nicht gebunden. Seine Wirksamkeit hängt folglich davon ab, ob sich der Adressat diesen Weisungen gegenüber objektiv zu verhalten, sich über seine Ambitionen, die partikulären politischen, ministeriellen oder lokalen Interessen hinwegzusetzen vermag. Deshalb auch kann der Ombudsmann dort, wo er pathologische Normativ-, Verwaltungsakte und andere Tätigkeiten (bzw. Untätigkeiten) vor Gerichtshöfen oder Gerichten anfechten kann, viel effizienter handeln als anderswo.

Das Ombudsmann-Modell sollte im Hinblick auf dessen verfassungsrechtliche Stellung im System der Staatsorgane sowie im Hinblick auf den Umfang des Schutzes von Rechten und Freiheiten, den er dem Menschen zukommen lassen kann, untersucht werden. Auf diesen Schutzumfang ist wiederum unter einigen Aspekten zu sehen.
Im Besonderen sind es:

a) die Zugänglichkeit für diejenigen, die nach dem Schutz seitens des Ombudsmannes suchen,
b) der Umfang, in dem der Ombudsmann diese Hilfe gewähren kann, der u.a. davon abhängig ist, welche öffentlichen Subjekte (Organe, Institutionen) der Kontrolle des Ombudsmannes unterliegen,
c) die Effizienz der Ombudsmann-Hilfe, die wiederum davon abhängig ist, welche Eingriffsmaßnahmen dem Ombudsmann im Falle der festgestellten Verletzung von Rechten und Freiheiten des Menschen und des Bürgers zur Verfügung stehen.

Im internationalen Vergleich ist für die Ombudsinstitution eine Vielfältigkeit im Bereich der Rechtsregelungen kennzeichnend. Gemeinsamkeiten sind nur darin zu sehen, dass:

- er ein Organ ist, das von den von ihm zu kontrollierenden Organen unabhängig ist, was eine Objektivität seiner Bewertungen und getroffenen Entscheidungen gewährleisten soll,
- seine Aufgabe der Schutz von Rechten und Freiheiten des Menschen und des Bürgers ist,
- er für die Erfüllung dieser Aufgabe das Verhalten (Tätigkeiten, Unterlassungen) der öffentlichen Träger (Organe, Institutionen) kontrollieren kann – zwecks Feststellung des Sachverhalts,
- er befugt ist, sich bei festgestellter Verletzung von Rechten und Freiheiten des Menschen und Bürgers mit seinen Anträgen (Weisungen, Empfehlungen) an entsprechende Organe zu wenden,
- der Adressat dieser Anträge verpflichtet ist, Stellung dazu zu nehmen und den Ombudsmann davon in Kenntnis zu setzen, ohne allerdings an sie gebunden zu sein.

Die Frage, die sich im Zusammenhang mit dem so formulierten Thema der Konferenz aufdrängt, lautet, ob man von einem spezifischen Ombudsmann-Modell für die Länder der Europäischen Union auf der einen Seite, und für die EU-Beitrittskandidaten und sonstige Länder auf der anderen Seite sprechen darf. Aus rechtsvergleichender Sicht scheint diese These unbegründet. Die am Anfang signalisierte Differenzierung betrifft nämlich sowohl die ‚alten' Ländern – die Mitgliedstaaten der EU, als auch die Beitrittskandidaten sowie die Länder des Balkans, die in einem späteren Termin der EU beitreten wollen. Polen und Finnland gehören nach dieser Einteilung zwei verschiedenen Gruppen an, dennoch sind die Zuständigkeiten der Ombudsmänner in diesen Ländern am weitesten entwickelt. Im Vereinigten Königreich und in Frankreich nimmt der Ombudsmann seine Tätigkeiten nicht ex officio auf, sondern erst auf Antrag und dies auch nur durch Vermittlung eines Parlamentsabgeordneten. Von dem Zuständigkeitsbereich des Ombudsmannes in Großbritannien ist die Kontrolle der Rechtsmäßigkeit der Verwaltung ausgeschlossen. In den Kandidatenländern, wie in der Tschechischen Republik, in Litauen oder in der Slowakei darf der Ombudsmann mehrere zentrale Staatsorgane überhaupt nicht kontrollieren, die sonstige Kontrolle ist begrenzt, selbst in bezug auf die Organe der territorialen Selbstverwaltung. In keinem dieser Länder ist der Ombudsmann darüber hinaus berechtigt, Verwaltungsakte anzufechten, geschweige denn am Gerichtsverfahren teilzunehmen.

Es kann also tatsächlich von einer Differenzierung rechtlicher Lösungen hinsichtlich der Institution des Ombudsmannes in den Staaten der sog. ‚alten' Demokratien und in den Staaten der sog. ‚neuen' Demokratien gesprochen werden. Nicht zu halten ist dagegen die These von Modellunterschieden zwischen diesen beiden Staatengruppen. Man kann von ähnlichen Lösungstypen sprechen, aber in der Skala des ganzen Kontinents. Deshalb auch wurde auf der Warschauer Konferenz der EU-Beitrittskandidaten (29.-30.Mai 2003) von einer solchen Einteilung Abstand genommen (das Thema der Konferenz war: Der Umfang des Schutzes der Rechte und Freiheiten des Menschen durch den Ombudsmann – Gegenwart und Zukunft).

Die in den ‚neuen' Staaten angenommenen Lösungen, die ich in meinem Referat darstellen will, werden sich von den Lösungen der ‚alten' Demokratien nicht sehr viel unterscheiden.

In erster Linie möchte ich Sie darauf hinweisen, dass nicht alle nationalen Gesetze ausdrücklich den Subjektumfang des seitens des Ombudsmannes zu gewährenden Schutzes bestimmen. Bezieht sich der Schutz der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers ausschließlich auf natürliche Personen (darunter Ausländer und Staatenlose), oder betrifft er auch juristische Personen, sowie Organisationseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit, die aber Träger von Rechten und Pflichten sein können? Weitgehend klar ist die Situation in diesen Ländern, in denen die Verfassung oder die Ombudsmanngesetze festlegen, dass sich jedermann mit seiner Beschwerde an

den Ombudsmann wenden kann (Polen, Slowenien, Estland, Ungarn); in Lettland spricht das Recht über ‚Einzelne und Bürger', in Albanien über ‚natürliche Personen, Personengruppen und NGOs'. Die Gesetze Zyperns und Maltas sprechen allgemein über die Entscheidung von ‚Klagen, Beschwerden' durch den Ombudsmann, ohne zu präzisieren, von wem sie stammen sollen, in Bulgarien und Rumänien dagegen werden ‚natürliche Personen, ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit, Geschlecht, politische und religiöse Anschauungen' erwähnt. Mann kann freilich den Standpunkt vertreten, dass juristische Personen und Organisationen ohne Rechtspersönlichkeit natürliche Personen in sich vereinigen und daher diesen Schutz genießen können. In Polen wurde der Schutz auch auf die Organe der Territorialen Selbstverwaltung ausgedehnt, um sie vor der Willkür und Mißbrauch der Aufsicht seitens der Staatsorgane zu schützen.

In einigen Ländern (z.B. Zypern, Malta, Slowenien, Ungarn, Estland) ist die Beschwerde an den Ombudsmann durch die vorherige Erschöpfung aller dem Kläger zustehenden Rechtsmittel oder der Mangel an solchen Rechtsmitteln bedingt. In sonstigen Ländern wurden keine derartigen Einschränkungen vorgesehen. Dennoch kann dies die Nichtvornahme der Tätigkeit seitens des Ombudsmann begründen, es sei denn, dass der Charakter der Sache für den Eingriff des Ombudsmanns spricht (z.B. in Polen).

Ein weiteres Hindernis kann auch der Ablauf der Zeit sein, von dem Tag des vom Beschwerdeführer angefochtenen Ereignisses an gemessen, oder von dem Tag, an dem der Beschwerdeführer Kenntnis davon erlangt hat. Die Unterschiede hinsichtlich der Fristen sind recht groß. In Litauen beträgt diese Frist 3 Monate, in Zypern und Malta 6 Monate, in der Tschechischen Republik, Rumänien, Slowenien, Ungarn und Estland – 1 Jahr, Bulgarien – 2 Jahre, Polen und Albanien – unbefristet. Eventuelle Einschränkungen können sich höchstens daraus ergeben, dass nach Ablauf der in einschlägigen Gesetzen festgelegten Fristen der Ombudsmann kein Rechtsmittel – z.B. wegen Verjährung in Zivilsachen, keine Kassation – nach Ablauf von 6 Monaten seit Rechtskraft des Urteils, keine Beschwerde gegen die endgültige Verwaltungsentscheidung beim Verwaltungsgericht – nach Ablauf von 6 Monaten wird einlegen können. Keine Fristen gelten dagegen bei Anfechtung von Normativakten der zentralen Organe – vor dem Verfassungsgerichtshof, und der Normativakte des lokalen Rechts – vor dem Verwaltungsgericht. Selbst bei Ablauf der Rechtsmittelfrist wird der polnische Ombudsmann bei festgestellter Rechtsverletzung diese dem zuständigen Organ vorhalten, Vorbeugungsmaßnahmen verlangen und die für diese Verletzungen Verantwortlichen sogar der strafrechtlichen, der Disziplinar- oder Vermögensverantwortung unterziehen.

Vorschriften, die die Aktivität des Ombudsmannes von Gebühren abhängig machen würden, kommen nicht vor.

Auch die Form der Beschwerde (des Antrag) wurde, selbst in den sie bestimmenden Gesetzen, recht vereinfacht und sollte keinerlei Schwierigkeiten bereiten.

Der Umfang des Schutzes von Rechten und Freiheiten des Menschen und Bürgers hängt von der Zuständigkeit des Ombudsmannes für die Kontrolle bestimmter Organe oder Institution ab, davon, welche von ihnen, als potentielle Verletzter des Rechts oder anderer Grundsätze, seiner Kontrolle unterworfen sind. Auch im Hinblick darauf ist die Position des Ombudsmanns erheblich differenziert.

Die meisten Ombudsmänner können ausschließlich die Organe der Exekutivgewalt kontrollieren, und selbst dies nicht selten unter erheblichen Ausnahmen. Ausgeschlossen von dieser Kontrolle sind für gewöhnlich der Staatspräsident, der Ministerrat, einige Minister, bestimmte Institutionen, z.B. die obersten Kontrollorgane des Staates, die Zentralbank, die Streitkräfte, Sicherheitsorgane oder gar kollegiale Organe der territorialen Selbstverwaltung. Besonders große Ausnahmen sind in den Gesetzgebungen Zyperns, Maltas und Rumäniens auch gegenüber der in pleno handelnden Regierung vorgesehen, und in den Gesetzgebungen der Tschechischen Republik, Litauens und der Slowakei auch gegenüber den Organen der territorialen Selbstverwaltung. Es ist selbstverständlich, dass in all diesen Ländern von der Kontrolle des Ombudsmannes die Parlamente und Gerichte ausgeschlossen sind.

Keine Einschränkungen hinsichtlich der Kontrollobjekte sind in der Gesetzgebung Bulgariens, Polen und Ungarns vorgesehen. Es sei hier angemerkt, dass dieser Ausschluss von der Kontrolle nicht immer präzise festgeschrieben wird. Art. 16 des moldawischen Gesetzes über Parlamentsverteidiger vom 17.Oktober 1997 schließt von der Kontrolle des Ombudsmannes ausdrücklich die Gesetze des Parlaments, die Dekrete des Staatspräsidenten, die Anordnungen und Entscheidungen der Regierung (d.h. des Ministerrates) aus, Art. 31 dieses Gesetzes dagegen berechtigt den Ombudsmann dazu, an das Verfassungsgericht den Antrag auf die Kontrolle der Vereinbarkeit dieser Rechtsakte mit Rechtsakten höheren Ranges zu stellen.

Eine ähnliche Differenzierung des Schutzes macht sich auch im Hinblick auf dessen Gegenstand bemerkbar. In einigen Ländern sind Freiheiten und Rechte das Schutzobjekt (z.B. Kroatien, Estland, Lettland, Slowenien, Rumänien, Bulgarien und Ungarn); das polnische Gesetz spricht grundsätzlich vom Schutz der Rechte und Freiheiten, ergänzt dies allerdings um ‚Verstöße gegen die Grundsätze des gesellschaftlichen Zusammenlebens und der sozialen Gerechtigkeit'. Das litauische Gesetz spricht von dem Schutz vor ‚Bürokratismus und Amtsmißbrauch', das albanische Gesetz von ‚billigen Interessen' und ‚Billigkeit'. Es ist unschwer zu bemerken, dass sich diese nicht selten recht allgemeinen Begriffe zum Til mit dem Begriff der Legalität, Rechtmäßigkeit decken. Die Charta der Grundrechte der EU legt in Art. 43 fest, dass dem Ombudsmann der EU die Fälle der ‚schlechten Verwaltung' zu melden sind, und eine schlechte Verwaltung ist auch eine Verwaltung, welche die Rechtsvorschriften verletzt.

Die Effizienz der Ombudsmänner und somit auch der Schutz der Menschenrechte und Freiheiten hängt auch von den ihm eingeräumten rechtlichen Mittel der Reaktion auf die festgestellte Rechtsverletzung oder andere Missstände. Die häufigste Form einer solchen Reaktion stellt, wie bereits an Anfang erwähnt, die Empfehlung, Rekomendation (‚Antrag', ‚Weisung' etc.) dar, an die der Adressat allerdings nicht gebunden ist.

In vielen Ländern sind die Ombudsmänner befugt, sich an zuständige Organe zu wenden, um den Erlaß, die Änderung oder Aufhebung von Rechtsakten zu inspirieren (Litauen, Polen, Slowenien, Ungarn). Das Initiativrecht im Bereich der Legislativänderungen hinsichtlich der in der Verfassung und in den geltenden Gesetzen festgeschriebenen Rechte steht dem kroatischen Ombudsmann zu.

Relativ oft sind die Ombudsmänner zur Anfechtung von Rechtsakten berechtigt, die mit der Verfassung oder mit den Rechtsakten höheren Ranges unvereinbar sind (z.B. in Albanien, Kroatien, Mazedonien, Polen; in Ungarn gilt das nur für untergesetzliche Normativakte). In Estland ist der dortige Rechtskanzler gleichzeitig zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und sonstiger allgemein verbindlicher Rechtsakte berechtigt, der bulgarische Ombudsmann dagegen signalisiert nur den zur Anfechtung von Rechtsakten vor dem Verfassungsgericht berechtigten Staatsorganen die bestehende Unvereinbarkeit dieses Rechtsaktes mit der Verfassung.

Der polnische Bürgerrechtsbeauftragte kann Verwaltungsakte vor Verwaltungsgerichten anfechten. Im Rahmen der Gerichtsprozeduren kann er auch die Entscheidungen der Gerichte kontrollieren, indem er Kassationen gegen die Gerichtsentscheidungen in Straf- und Zivilsachen (sensu largissimo – d.h. einschließlich Sachen im Bereich der Arbeitsverhältnisse und Sozialversicherungen) beim Obersten Gericht einlegen kann. Er kann das Zivilverfahren eröffnen und daran teilnehmen, das Verfahren vor einem öffentlichen Verwaltungsorgan einleiten, daran teilnehmen und Rechtsmittel einlegen. Bei Abweichungen in der Rechtsprechung kann er beim Obersten Gericht oder beim Hauptverwaltungsgericht einen Antrag auf den abstrakten Beschluss zur Klärung von rechtlichen Zweifeln stellen.

Ob die geltenden Rechtsregelungen, und insbesondere die Eingriffsinstrumente für einen wirksamen Schutz von Rechten und Freiheiten des Menschen und Bürgers ausreichend sind, wird davon abhängig sein, wie der Ombudsmann von seinen Zuständigkeiten in der Praxis Gebrauch machen und der Adressat darauf reagieren wird. In Polen beträgt die Wirksamkeit der Maßnahmen in dem der Anfechtung von Rechtsakten und Handlungen beim Verfassungsgerichtshof, dem Hauptverwaltungsgericht und anderen Gerichten zugänglichen Bereich etwa 85 %, und dort, wo über diese Eingriffsmaßnahmen ausschließlich ein Verwaltungsorgan entscheidet, bewegt sie sich um etwa 25 % - 35%. Die Schlussfolgerung ist offensichtlich und bedarf wohl keines Kommentars.

Im letzten Teil meines Beitrags möchte ich eine Frage stellen, auf die sich die weitere Diskussion über die Entwicklung der Ombudsinstitution in der Zukunft gründen könnte, und zwar, ob Modelländerungen notwendig sind und in welche Richtung sie gehen sollten? Diese Frage kann in den nächsten Jahren für diese Länder von wesentlicher Bedeutung sein, in denen die Institution des Ombudsmannes erst seit kurzer Zeit funktioniert und die Tätigkeitspraxis die Notwendigkeit rechtlicher Änderungen in den zur Debatte stehenden Fragen begründen kann.

Die Antwort auf diese Frage ist allerdings alles andere als einfach. In einem hohen Grad hängt sie davon ab, wie sich diese Institution in einzelnen Ländern in der Praxis bewährt, davon, wie sie von den Ombudsmännern in diesen Ländern, aber auch davon, wie ihre Effizienz von den Bürgern, den Vertretern der Wissenschaft und schließlich von staatlichen, politischen Entscheidungsträgern bewertet wird.

Die Ombudsmänner vertreten – allgemein gesagt – zwei Auffassungen. Die ersteren, nach deren Meinung die aktuellen Standards der Ombudsinstitution zufriedenstellend sind, halten jegliche Diskussion über die künftige Entwicklung dieser Institution für gegenstandslos und überflüssig. Die Zukunft müsse nämlich genauso aussehen, wie die Gegenwart. In den Diskussionen bei internationalen Treffen und Seminaren sind aber auch andere Stimmen zu hören. Postuliert wird eine erhebliche Stärkung der Ombudsinstitution, kritisiert wird der beschränkte Kontrollumfang sowohl im objektiven als auch subjektiven Sinne, im Hinblick auf die rechtlichen Mittel der Reaktion auf die Verletzungen und sonstige Verstöße gegen das Recht, berührt wird die Frage der finanziellen und technischen Basis für die Tätigkeit dieser Behörde. Dies alles begründet eine Diskussion über die Richtungen der angestrebten Änderungen, die - den Unterschieden sowie Bedingungen und Erfahrungen einzelner Länder voll Rechnung tragend – doch zu einer Angleichung der angenommenen Lösungen beitragen und die Institution des Ombudsmannes effizienter und sozial nützlicher machen können. Die folgenden Fragen verdienen es meines Erachtens, diskutiert zu werden.

1. Verfassungsfragen

1) Die Institution des Ombudsmannes soll in der Verfassung verankert, und im Gesetz präzisiert werden.

2) Die organisatorische Unabhängigkeit des Ombudsmannes von anderen Organen der Staatsgewalt soll vollständig sein. Die Abhängigkeit von dem Organ, das den Ombudsmann beruft, soll ausdrücklich in der Verfassung, oder zumindest im Gesetz normiert werden. Der Ombudsmann soll vor Abberufung während der Amtsperiode aus politischen Gründen geschützt sein. Eine optimale Lösung wäre die Berufung (und in besonderen Fällen auch die Abberufung) des Ombudsmannes durch das Parlament, unter Ausschluss der Möglichkeit der Antragstellung durch die Regierung. Auch dem Parlament soll der Ombudsmann einen Bericht über seine Tätigkeit vorlegen, was die Möglichkeit der Informierung auch anderer Organe, und vor allem der Regierung über den Stand der Beachtung der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers nicht ausschließen würde.

   In seiner Tätigkeit soll der Ombudsmann apolitisch bleiben. Er sollte auch keine Weisungen von den Organen der Exekutivgewalt, politischen Parteien sowie anderen Organisationen erhalten, selbst wenn sie dem ernennenden Organ seine Kandidatur vorgeschlagen haben.

3) Die finanzielle Unabhängigkeit sollte dadurch sichergestellt werden, dass der Ombudsmann für den Entwurf seines Budgetteils im Entwurf des Haushalts des Staates ausschließlich zuständig sein soll. Die Ausführung dieses Haushaltsteils sollte durch das dem Parlament untergeordnete oberste Kontrollorgan bewertet werden.

4) Die Unabhängigkeit des Ombudsmannes bei der Vornahme seiner Handlungen, Bewertungen und Eingriffsmaßnahmen sollte unter anderem durch
   a) die richterliche Immunität im Bereich der Amtsausübung,
   B) die Wiedereinstellungsgarantie nach Ablauf der Amtsperiode (es sei denn, dass er in dieser Zeit das Recht auf Altersversorgung oder ein anderes entsprechendes Recht, z.B. auf Vergütung des Richters des Gerichts oder des Gerichtshofes in Ruhestand erworben hat),
   C) die Vorlegung von Informationen an das ernnende Organ, ohne Abstimmung über deren Annahme oder Ablehnung (was freilich nicht die Diskussion über diese Informationen, Fragen und Antragstellungen ausschließt),

sichergestellt werden.

2. Zugang zur Ombudsinstitution, Schutzumfang

1) Der Schutz von Rechten und Freiheiten soll für jedermann gelten, der der Jurisdiktion des gegebenen Staates untersteht, d.h. natürliche Personen, juristische Personen, Organisationseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit, die aber Träger von Rechten und Pflichten sein können.

2) Begründet scheint eine flexiblere Gestaltung der Vorschriften über Einlegungsfristen.

3) Die Erfordernis der vorherigen Erschöpfung aller Rechtsmittel vor der Einlegung der Beschwerde soll auch besondere Umstände berücksichtigen.

4) Die Kontrolle über die Beachtung der Menschen- und Bürgerrechte durch öffentliche Organe und Institutionen soll keinerlei objektiven und subjektiven Einschränkungen unterliegen, dennoch der Unabhängigkeit der Gerichte und der Richter sowie der Spezifik von Handlungen der Verfolgungsorgane Rechnung tragen, sowie nicht in die inneren Angelegenheiten des Staatsapparats eingreifen.

3.Die Effizienz des Eingriffs des Ombudsmannes bei festgestellter Verletzung der Freiheiten und Rechte oder bei Gefahr einer potentiellen Verletzung

1) Die Hauptmaßnahme des Ombudsmannes soll, wie auch jetzt, die Berechtigung zu Empfehlungen an zuständige Organe und Institutionen bleiben, individuelle Fälle, aber auch Fälle von allgemeiner Bedeutung betreffend, darunter Inspirieren des Erlasses, Änderung oder Aufhebung von Normativakten.

2) Der Ombudsmann soll das Recht haben, Beschwerden gegen die Akte allgemeinen Charakters und in Individualsachen, auch gegen die Tätigkeit (Untätigkeit) der Organe und Institutionen der öffentlichen Gewalt bei unabhängigen Organen (Gerichtshöfen, Gerichten) einzulegen. Von diesem Recht soll er Gebrauch machen, wenn

   - die seine Hilfe ersuchenden Personen dieses Recht aus rechtlichen, faktischen Gründen nicht wahrnehmen können, oder wenn dafür ein wichtiges gesellschaftliches Interesse spricht,
   - die Gesetzesvorschriften die Möglichkeit eines solchen Handelns vorsehen.

3) Dem Ombudsmann soll auch das Recht auf Anfechtung von Gerichtsentscheidungen im Rahmen der geltenden Prozeduren zustehen – zum Schutz der Freiheiten und Rechte des Menschen und Bürgers, vorbehaltlich der bereits früher erwähnten Voraussetzungen.
4) Der Ombudsmann sollte berechtigt sein, sich an die zuständigen Organe zu wenden, damit der die Menschen- und Bürgerrechte und Freiheiten Verletzende zur Straf- Disziplinar- oder sonstigen Verantwortung gezogen werden kann (dies ist in mehreren Ländern bereits der Fall). Die Ablehnung der Einleitung eines solchen Verfahrens müsste begründet sein und könnte vom Ombudsmann unter Einhaltung der verbindlichen Prozeduren angefochten werden.
5) Der Ombudsmann sollte berechtigt sein, sich an die zuständigen Organe mit dem Antrag auf Beseitigung von Abweichungen bei der Rechtsanwendung durch die Verwaltungs- und Gerichtsorgane zu wenden, wenn rechtliche Maßnahmen zur Beseitigung von solchen Abweichungen bestehen (z.B. durch Verfassungsgerichte o.a.).
6) Die Aufgabe des Ombudsmannes soll auch die Förderung der Rechtsbewusstseins bei der Bevölkerung und die Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Organisationen und wissenschaftlichen Einrichtungen sein – im Bereich des Schutzes der Menschen- und Bürgerrechte und Freiheiten.

Zusammenfassung

Die Entwicklung der Institution des Ombudsmannes im Laufe der letzten 15 Jahre ist nicht zu übersehen. Dem Schutz der Menschenrechte messen auch internationale Organisationen wie die Europäische Union (berühmte Kopenhagener Kriterien von 1993 über die Beitrittsbedingungen der Länder Mittel- und Osteuropas) oder der Europarat eine große Bedeutung bei. Aus diesen Gründen, aber auch mit Rücksicht auf das Wohl der Bürger, deren Rechte in vielen Bereichen durch die Handlungen der öffentlichen Gewalt gefährdet sind, sollte die Institution des Ombudsmannes ihre Stellung bestärken und eine solche Gestaltung des Zuständigkeitsbereichs und der Verfassungsgarantien anstreben, dass sie die besten Effekte und die höchste Effizienz gewährleisten können.