

**VARIA** 64 (D)

Nikolaus SCHWÄRZLER  
Landesvolksanwalt von Vorarlberg a.D.

**OMBUDSMAN 2014 - NACH DEM BOOM IN DER  
ERHOLUNGSPHASE?**

06/16

## **OMBUDSMAN 2014 – Nach dem Boom in der Erholungsphase?**

### **Ombudsman 2014 – After the boom in the regeneration?**

Mmag. Dr. Niolaus Schwärzler

Retr. Ombudsman of the Autonomous Province of Vorarlberg  
and retr. President of the European Ombudsman Institute (EOI)

### **Bibliographische Information des EOI – Europäisches Ombudsman Institut**

Autor: MMag. Dr. Nikolaus Schwärzler

Redaktion: Dr. Josef Siegele, Generalsekretär

Copyright©EOI

## Inhaltsverzeichnis - Contents

### OMBUDSMAN 2014 – Nach dem Boom in der Erholungsphase? (auf Zwischenstopp in Abchasien, England, Italien, Russland, Schweiz)

	Seite
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	3
I. Die Bedeutung des Ombudsman auch unterhalb der nationalen Einrichtung.	5
II. Verlangt Rezession den Verzicht auf Legalität?	7
III. „Südlich von Dänemark“- Die Resistenz gegenüber dem Boom	13
IV. Ein Lamm durchbricht das Schweigen – doch wer verleiht ihm eine Stimme?	13
V. Der Ombudsman in Abchasien als Beispiel und Modell in Osteuropa	16
VI. Conclusio	18

## Vorwort

Die vorliegende Varia gibt eine praxisbezogene Übersicht, welche Ombudsman-Institutionen sich in einzelnen Regionen Gesamteuropas (West- und Osteuropa) nach dem Boom der Schaffung nationaler Ombuds-Institutionen besonders erfolgreich entwickeln konnten. Hervorgehoben wurden besonders die Entwicklungen auf lokaler Ebene.

Dieses Compendium gibt auch Aufschluss über die Zusammenarbeit mit einzelnen Verwaltungsbereichen und Begleitung von Entscheidungsprozessen – teilweise in Frühstadien - die in der Öffentlichkeit wahrgenommen, präsentiert und schlussendlich erfolgreich umgesetzt werden konnten.

Theoretische Ansätze und Ausführungen wurden vom Autor bewusst vermieden. Es geht in dieser Arbeit um die Agitationsspielräume, Funktionweisen und um Ratschläge wie der Bürgerschutz gestärkt bzw. Defizite abgebaut werden könnten.

Dazu wurden viele Erfahrungen von Ombudsleuten in Europa erfasst, einbezogen und Lösungsvorschläge angeboten.

Die Ausgabe dieser Varia kommt aus der Praxis und ist für die Praxis verfasst worden.

Der Inhalt beruht ausschließlich auf Basis der Erfahrungen und langjährigen Arbeit des Autors im Bereich des Ombudsmanwesens und lässt sich sein praktischer Zugang mitunter ebenso nicht mit anderen theoretischen Abhandlungen zur Thematik vergleichen.

Meinen besonderen Dank möchte ich dem Autor und meinem Vorgänger, MMag. Dr. Nikolaus Schwärzler namens des EOI Vorstandes für seinen unermüdliche Einsatz und sein mehr als zwei Jahrzehnte hinaus reichendes Wirken für unsere Ombudsman-Gemeinschaft aussprechen, da diese Varia zugleich den Abschluss seines letzten Projektes im EOI darstellt, das sehr viel Arbeitseinsatz und Recherchearbeit erforderte.

Dr. Josef Siegele, Generalsekretär des EOI

## **OMBUDSMAN 2014 – Nach dem Boom in der Erholungsphase?** (auf Zwischenstopp in Abchasien, England, Italien, Russland, Schweiz)

### **I.**

#### **Die Bedeutung des Ombudsman auch unterhalb der nationalen Einrichtung**

Ausgangspunkt meiner wissenschaftlichen Neugierde war die Frage nach Antworten zum Thema III.

Dem Boom der Schaffung nationaler Ombuds-Institutionen folgte vor allem in Italien und Russland eine erfreuliche Zahl regionaler Ombuds-Institutionen in Metropolen und Regionen und eine überaus große Zahl lokaler Ombudsman-Einrichtungen.

Um es nur anzumerken: von den Ländern im Osten Europas forderte die etablierte europäische Gemeinschaft des Europarates das, was sie als Kernländer selbst zu erbringen nicht in der Lage waren.

Wie schon der Züricher Experte in Ombudsman-Fragen, Prof Dr Walter Haller, in einer Publikation<sup>1</sup> des Europäischen Ombudsman-Institutes schlüssig nachgewiesen hat, kann es unter Ombuds-Institutionen der drei unterschiedlichen Ebenen - national, regional und lokal - keine Hierarchie geben.

Jeder Ombudsman dieser Ebenen soll – in gleicher Nähe zum Bürger - über dasselbe Instrumentarium und über dieselbe Qualifikation verfügen. Auch die Aufgabenstellung kann – mutatis mutandis – nur dieselbe sein. Deshalb ist es auch eine Selbstverständlichkeit, die Erfahrungen auch des regionalen und lokalen Ombudsman zu erfragen und in die Überlegungen einzubeziehen, mit welchen Schritten erkannte Mängel im Bürgerschutz behoben werden können.

Man könnte auch meinen, die in der Zeit des Boomens der Installation des Ombudman ins Amt berufenen Ombuds-Personen hätten keine Erwartungen mehr an die Abschaffung von Defiziten. Ich bin davon überzeugt, dass solche Defizite schmerzlich wahrgenommen werden.

Aus einer solchen Umfrage ergaben sich folgende Ratschläge:

- Stärkung der Bürgerinitiativen, vor allem von NGOs
- Kooperation mit den Abgeordneten in parlamentarischen Enquetten, Gemeinsame Runde Tische,
- Verstärkte, erklärende Medienarbeit des Ombudsman
- Darstellung des Wertes des Ombudsman für den Recht suchenden Bürger
- Organisationsnormen zur Institution Ombudsman im Verfassungsrang
- Stärkung des Bewusstseins im Parlament, dass die Arbeit des Ombudsman soziale Stabilität gewährleistet, dass der Ombudsman Vermittler zwischen staatlichen, sozialen und wirtschaftlichen Interessen sein kann
- Schaffung internationaler Regeln über den Status des Ombudsman

---

<sup>1</sup> Vgl. Varia 55 - EOI, *Haller Walter*, Hierarchische Gliederung von Ombuds-Institutionen

- Im Konfliktfall drohender Schwächung: Unterstützung durch internationale Organisationen
- Staatliche Finanzierung auch der kommunalen (Ombudsman-)Institutionen,
- Erhöhung der Autorität/des Ansehens des Ombudsman durch die Zivilgesellschaft
- Vertiefung des Bewusstseins von Gemeinsamem zwischen Ombudsman, Massenmedien und NGOs
- Professionelles Lobbying, öffentliche Petitionen, Einwirken auf Parlamentarier
- Nützen des gesetzlichen Instrumentariums; Kooperationen zwischen Ombuds-Institutionen innerhalb des UN-Netzwerkes, von Ombudsman-Vereinigungen und internationaler Organisationen,
- Einführung rechtlicher Sanktionen bei Behinderung des Ombudsman bei Wahrnehmung seiner Aufgaben
- Aufzeigen, dass die teuerste Verwaltung eine arme Verwaltung ist, welche die Bürger- und Menschenrechte verletzt, während der Ombudsman eine weithin erprobte und höchst effiziente Einrichtung ist, welche der Vorbeugung und Lösung schlechter Verwaltung und von Menschenrechtsverletzungen dient
- Schaffung des Bewusstseins von der Bedeutung der Ombudsman-Institution
- Transparenz der Ombuds-Institution auch hinsichtlich ihrer Kosten – Sympathiegewinnung
- Bewusstseinsbildung bei Regierung und Abgeordneten, dass der Ombudsman auch in deren Sinn tätig ist, nämlich durch Schaffung von Zufriedenheit durch Konfliktbereinigung; Erhöhung der Zufriedenheit der Bürger und damit der Wähler/innen
- Bewusstmachung, dass die Bedeutung Menschenrechte vor Rezession nicht halt macht und dass die verletzlichen Gruppen in dieser Zeit erhöhen Schutz benötigen, „Kürzung von Ressourcen kann eine Aufweichung der Menschenrechte niemals rechtfertigen“
- Einschaltung des Europäischen Beauftragten für Menschenrechte
- Einberufung einer Konferenz europäischer Menschenrechtsinstitutionen mit Beschlussfassung zum Thema und Herausgabe eines Dokumentes mit Unterstreichung, dass der Tendenz entgegen gearbeitet werden muss
- In Zeiten der Rezession ist selbstverständlich der Bedarf desjenigen größer, der die Rechte eines Benachteiligten hat
- Der Ombudsman muss die Effizienz seiner Arbeit darlegen und er bedarf der öffentlichen Meinung, um der Tendenz entgegenzuwirken
- Wiederholt werden Geduld, Beharrlichkeit, Strenge/Stärke, Vertrauenswürdigkeit, Verantwortungsbewusstsein und Arbeitsqualität als Element des Entgegenwirkens gesehen
- Betonung, dass die Ombuds-Institution eine bedeutende Rolle dahin gehend spielt, dass die Bürger in der Lage sind, sich ihrer Rechte zu erfreuen.

Alle Antworten gehen von einer selbstreflektierenden Position aus und sehen ein hochrangiges Mittel in höchster Arbeitsqualität und Qualität der Persönlichkeit des Ombudsmann.

Ergibt sich aus der Beurteilung der Ombuds-Kollegen, dass die Qualität von Person und Arbeit eine sehr große Bedeutung haben muss, so bietet sich die Frage nach der Ausbildung der Ombuds-Person an und die Frage, ob diese Ausbildung für adäquat erachtet wird.

Hier ausgewählte Beispiele:

Akademische Ausbildung in Recht, Wirtschaft, Politikwissenschaft, Verwaltungswissenschaft, Lehrbeauftragter an der Universität	Ausreichende Ausbildung
Studium der Rechte, Rechtsanwalts-Prüfung, Praxis als Rechtsanwalt	Weiters notwendig: Kommunikationstraining, und Training in Öffentlichkeitsarbeit
Studium der Rechtswissenschaften, 9 Jahre in der Verwaltung, 9 Jahre Privatwirtschaft, 9 Jahre Rechtsanwalt,	Weiters notwendig: Training in Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit
Studium der Rechtswissenschaften	Je nach Situation Mehrsprachigkeit, Soziale Kompetenz, Öffentlichkeitsarbeit
Doktorat der Rechtswissenschaften, Hochschullehrer für Verfassungsrecht, Regierungsbeamter, Leiter dreier Fachbereiche	Ausreichende Ausbildung und Erfahrung

## II.

### **Verlangt Rezession den Verzicht auf Legalität?**

Im Verlaufe dieses Projektes nach I. haben sich Anzeichen dafür erhärtet, dass – als Hypothese durchaus legitim ein Zusammenhang mit einer „Verschlechterung der Zeiten“ vermutet – in Zeiten geringerer Prosperität die Neigung zunimmt, die staatliche Verwaltung im weitesten Sinne auf Möglichkeit einer zunächst eher undenkbareren Einsparung im Bereiche des Rechtsschutzes hin untersuchen zu sollen.

Aus Italien kennen wir das Beispiel, dass der Versuch unternommen wurde, den Ombudsman dadurch zu eliminieren, dass im Budget die nötigen Mittel für einen „Difensore Civico“ (DC) einfach nicht mehr zur Verfügung gestellt wurden. Dies hätte in jenem Land bewirkt, dass noch ausstehende DC für italienische Regionen nicht mehr zu erwarten waren und die Zahl der kommunalen DC abnehmen müsste, obwohl die als nicht vernünftig erkannte Lösung eines DC je Gemeinde ohnehin von ihrer Erreichung wohl zu mehr als einem Dreiviertel entfernt blieb.

Ein weiterer Punkt meiner Neugierde lag in der Frage, ob es einer Reihe von Parametern bedarf und es solche auch gibt, um sachgerechte Entscheidungen über die Notwendigkeit und die Sinnhaftigkeit der Schaffung bzw Abschaffung von lokalen Ombuds-Institutionen fundiert beurteilen zu können.

Solche Parameter sind nicht bekannt. Sie sind auch kaum denkbar, zumal die Umfrage die übereinstimmende Auffassung zu Tage brachte, dass die Inanspruchnahme des Ombudsman in Zeiten einer Rezession durch die Notwendigkeit, Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen, deutlich zunimmt.

Es konnte nicht erwartet werden, dass bei erst zögerlich wachsendem Glauben an eine freie Marktwirtschaft ein Funktionieren der Demokratie, ein Begreifen und ein rasches Gewöhnen an eine Herrschaft von Menschenrechten und ein striktes Befolgen des Legalitätsprinzips rascher vonstatten hätte gehen können.

Werden die Bedingungen zur Annäherung oder Aufnahme junger Demokratien in Osteuropa in die Europäische Union verhandelt, so war dies nicht ein Gleiches bei der Aufnahme dieser Länder als Mitglied des Europarates. Diese war – unverhandelbar – an die Erfüllung demokratischer Mindeststandards gebunden. Dazu gehörten auch die Akzeptanz der Europäischen Menschenrechtskonvention und die Einrichtung einer Ombuds-Institution jedenfalls auf der nationalen Ebene.

Das bedeutet, dass die Gesellschaft eines jeden Landes, das in den Europarat als Mitglied aufgenommen werden wollte, sich von einer halbherzigen Wertschätzung einer nicht als rechtsverbindlich gewussten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zu einem Bekenntnis und zu dem Bewusstsein durchringen musste, dass auf der Ebene von Grundrechten eine Ära der Verbindlichkeit und der Durchsetzbarkeit anbricht und der Staat ein dem Bürger zugewandtes Kontrollorgan zur Verfügung stellen muss, das eine bis dahin völlig unbekannte Qualität von Verfassungstreue, Legalität und Fairness auch gegenüber den obersten Organen einzufordern berechtigt ist.

Die Fragestellung an 42 ausgewählte Ombuds-Institutionen lautete zunächst dahingehend, ob die Mitglieder der Gesellschaft zum Schutz ihrer Rechte des Ombudsman in Zeiten der Hochkonjunktur, oder in Zeiten einer Rezession mehr bedürfen.

Fünf Kollegen äußerten sich, dass der Bürger des Schutzes durch den Ombudsman permanent bedürfe. Zwei Kollegen meinten, sein Schutz sei eher in Zeiten der Hochkonjunktur erforderlich.

18 Kollegen aber meinten, der Schutz sei eher in Zeiten einer Rezession gefordert und sieben Kollegen forderten den Ombudsmann in einer Zeit der Rezession auf jeden Fall.

Zu befürchten ist nun, dass unter dem Ruf nach einem schlanken, sparsamen Staat auch ein Fanal für die Beseitigung oder zumindest Schwächung der Ombuds-Institutionen erfolgen könnte.



Das Mitleid mit dem ohnehin schon Schwachen wird sich in Zeiten der Rezession eher in Grenzen halten, weil es ohnehin „allen schlecht geht“.

Die Ombudsleute selbst haben aber mit einer starken Mehrheit ihrer Überzeugung Ausdruck verliehen, dass der Ombudsman in schlechten Zeiten schon gar nicht verzichtbar ist. Der an sich sozial schlechter Gestellte, soll nicht dazu verurteilt sein, dass es ihm in schlechten Zeiten aus Mangel an leistbarem Rechtsschutz noch einmal um eine Stufe schlechter ergehen soll. Der Bürger soll durch den Ombudsman nach unten - mit jedem anderen gleichgestellt - abgefangen werden können. Und sieht man sich die Jahresberichte selbst der westeuropäischen Ombuds-Institutionen an, so ist auch das Ansteigen des Befassens des Ombudsman in Causen des Sozialrechts deutlich erkennbar. Die jährlichen Berichte liefern somit den praktischen Beweis des erhöhten Bedarfes an den Diensten des Ombudsman in Zeiten der Rezession.

Die Tendenz wurde erkennbar, den Schutz des Bürgers mit Hilfe des Ombudsman in Zeiten der Rezession entgegen dem tatsächlich erhöhten Bedarf zurückzunehmen. Daraus ergibt sich die Frage nach einem Instrumentarium, wie dieser Tendenz begegnet werden kann.

Nun ist bis dahin die Rede von einem Level auf der Ebene der Gesellschaft eines Landes an sich und von einem Level von Organen eines Landes in dem Ausmaße, dass der Sprung in das Boot des Europarates gelingen konnte, weil das Maß der Mühsal zur Erbringung der geforderten Vorleistungen noch aufgewogen werden würde von den Vorteilen, welche eine nähere Zugehörigkeit zu Europa mit sich bringen würde.

Es fragt sich, wie es auf der mittleren – der regionalen - und der untersten Ebene, der kommunalen Ebene, bestellt sein dürfte?

Bis dahin habe ich noch keine Befassung mit diesem Thema des Ombudsman unterhalb der nationalen Ebene gefunden, welche eine erschöpfende Aufarbeitung bieten würde. Ich habe allerdings auch keine Hoffnung darauf, dass eine solche Arbeit in mittlerer Zukunft zu finden sein wird, denn der Aspekte gibt es zu viele und in jedem Produkt vermisse ich erneut den einen oder anderen – nicht unbedeutenden – Blickwinkel, aus welchem heraus die Betrachtung auch geboten wäre.

Entspricht es der Lebenserfahrung, dass jemand (hier: ein Land), das in kürzerer Zeit als einer Generation noch in einer Diktatur verharrte, sich auch auf der unteren als nur der nationalen Ebene kaum glaubwürdig ein Kontrollorgan gegen die eigene Verwaltung aufzubauen bereit sein dürfte?

Eine Ombuds-Institution einzurichten darf keineswegs nur budgetär kalkulierbare Gründe haben. Wie mehrere Umfragen der Schweizer Regierung zeigten, sind auch die erfahrensten Ombuds-Leute (und auch das Europäische Ombudsmann-Institut) nicht in der Lage zu errechnen, welche Ersparnis die Schaffung eines Ombudsman erbringt. In keinem anderen Land wurde meines Wissens so rigoros die Kostenfrage aufgeworfen.

Hier ist nun allerdings das Wissen einzuschieben, dass es auf einem hoch entwickelten Standard der Ombudsman-Zuständigkeiten zwei generell unterschiedliche fundamentale Befugnisse des Ombudsman gibt, nämlich:

- a) die Aufgabe, dem Bürger auch als Auskunft (Information) und Rat (Beratung) zur Verfügung zu stehen und
- b) die Aufgabe, lediglich Beschwerden gegen die Verwaltung zu prüfen.

Dieser sich als nicht zielführend erweisenden Frage nach der Ersparnis liegt die folgende Überlegung bei der Annahme, dass der Ombudsman nach a) und b) tätig sein könne, zu Grunde:

- a) ein Bürger gestaltet einen Antrag an die Behörde überhaupt nur dann, wenn der Ombudsmann im Verfahren zur Erteilung von Auskunft den Antrag für zielführend (in der Rechtsordnung gedeckt) hält. Dies erspart der Verwaltung unnötigen Zeit- und Arbeitsaufwand. Dies ist eine Ersparnis im Verhältnis zu einem allenfalls nicht so leicht zu erfassenden, zu verbessernden oder zunächst zurückzuweisenden und allenfalls nach Verbesserungen erneut zu bearbeitenden Antrag. Ein – eher kleiner - Teil der Antragsteller wäre – gäbe es keinen Ombudsman - vielleicht zu einem Anwalt gegangen. So aber entgeht der Berufsgruppe der rechtsberatenden Berufe ein ohne die Existenz des Ombudsman erzielbares Einkommen.
- b) Der Empfänger einer behördlichen Entscheidung fragt den Ombudsman um Auskunft, ob die Entscheidung rechtsrichtig sein dürfte oder wahrscheinlich mit Erfolg im Instanzenzug bekämpft werden könne. Die Auskunft des Ombudsman erspart der Verwaltung ein Rechtsmittel in dem Falle, dass der Ombudsmann die Rechtsrichtigkeit der Entscheidung schlüssig erklären kann oder die Rechtsmittelentscheidung dadurch erleichtert, dass das Rechtsmittel professioneller ausgeführt ist als ohne den Rat des Ombudsman. Hinsichtlich der Stellung etwa eines Anwaltes und eines allenfalls entgangenen Einkommens bei diesem gilt das unter a) Gesagte.
- c) Gleiches gilt für einen weiteren Rechtszug an eine letztinstanzliche nationale Instanz.
- d) Und im Blick auf eine übernationale Institution wie etwa den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gilt das Gesagte erneut, nur mit Auswirkungen auf ein Budget, das von den Mitgliedsländern etwa des Europarates zu tragen ist. Würde die Konsultierung eines allenfalls vorhandenen Ombudsman vor Erhebung einer Beschwerde an diesen Gerichtshof zur Pflicht gemacht, könnte diesem Gericht eine enorme Arbeitsbelastung und könnten enorme Kosten erspart bleiben.

Zur Zahl der nach a) bis d) möglicherweise betroffenen Verfahren und dazu, was sich das Land durch eine geringere Zahl in erster oder weiterer Instanz anhängigen Fällen ersparen kann und was im Vergleich dazu die Institution Ombudsmann an finanziellem Aufwand verursacht, dazu gibt es keine Daten.

Bezüglich des Ombudsman vor allem deshalb, weil auch nicht so einfach kalkulierbar ist, wie viele Personen sein Stab umfassen soll, um die Aufgabe in von dem das Budget beschließenden Parlament erhoffter, einsparender Weise erfüllen zu können.

Es kann nach meinem Urteil nicht darum gehen, eine Ombuds-Institution mit rechnerischen Mitteln „in den Griff zu bekommen“, denn bisher sind alle mir dazu bekannten Versuche fehl geschlagen mit einem Instrumentarium der Kosten-Nutzenrechnung das zu diesem Thema angestrebte Ziel – Rechtfertigung zur Schaffung oder Ablehnung der Einrichtung - zu rechtfertigen.

Auf allen drei Ebenen wird es in jedem Land Bürger geben, die in ihrer Beziehung zur Verwaltung sehr belastet sind, die daran sind, an dieser Beziehung zu zerbrechen, die sich ins Unrecht gesetzt sehen und keinen anderen Ausweg kennen als den Ombudsman.

Ich denke, dass Regierung und Parlamentarier sehr gut wissen, wie zufrieden oder unzufrieden die Bürger ihres Landes mit der Verwaltung inklusive der Regierung sind. Dieses Wissen muss freilich in Aufrichtigkeit beurteilt, eingeschätzt werden. Da kann es nur um den politischen Willen gehen, eine Institution zu schaffen, die in der Lage sein wird

- a) die Breite und Vertretbarkeit des Verhaltens staatlicher Organe nach den Kriterien der Sachlichkeit, der Rechtsrichtigkeit und der Fairness zu beurteilen,
- b) die Rechtsrichtigkeit und die Vertretbarkeit staatlicher Entscheidungen oder Nichtentscheidung, also des Handelns oder des Unterlassens zu beurteilen,
- c) dem Bürger Auskunft und Rat in von ihm beabsichtigten Fällen rechtlich relevanten Handels zu geben,
- d) dem belasteten Bürger mit der menschlich und psychologisch gebotenen Feinfühligkeit zuzuhören und im Falle des Bedarfes, den Bürger mit seinem Staat wieder zu versöhnen.

Die sich als angemessen, als ideal erweisende personelle Ausstattung der Ombuds-Institution kann sich erst im Verlaufe einer bestimmten Beobachtungszeit ergeben. Es darf nicht vorkommen, dass die Erkenntnis von der Sinnhaftigkeit bzw. sogar Notwendigkeit der Ombudsman-Institution für eine bestimmte staatliche Einheit sodann erst mit Überlegungen von Ersparnispotentialen des Haushaltes an sich bzw. noch nicht gegebener Kenntnis zu den personellen Erfordernissen hinausgezögert wird.

Daraus ergibt sich die Frage, was in den Phasen der Überlegung, ob eine Ombudsman-Institution geschaffen werden soll, der eigentliche Knackpunkt ist. Auch die Schaffung dieser Institution ist das Werk der zu einer bestimmten Zeit das Sagen habenden Politiker.

Gehe ich an eine Abhandlung zu einem bestimmten Thema heran, so ist es ein häufig begangener Weg, sich an Definitionen zu den maßgeblichen Begriffen zu orientieren. Diesen Weg halte ich ein Stück weit für hilfreich, doch muss er zur eigenen verantwortlichen Einschätzung des Politikers führen, soll er nicht in die Sackgasse des „l'art pour l'art“ führen. Die Frage, dem Bürger – in besseren wie in schlechteren Zeiten - einen umfassend zuständigen Ombudsman zur Verfügung zu stellen ist der Offenbarungseid in Sachen der Redlichkeit des Politikers gegenüber dem Souverän, dem Bürger.

Immer wieder ist zu beobachten, dass ein Ombudsmann auf soziale Schief lagen hinweist. Dies aber ist nur ein Teilaspekt seiner Arbeit, deren Ergebnis häufig eine Empfehlung im Einzelfall ist bzw. die Anregung genereller Art an die Verwaltung oder den Gesetzgeber ist.

Am Anfang eines Projektes zur Realisierung des Schutzes der Bevölkerung durch den Ombudsman bedarf es eines Bekenntnisses des und der Politiker, dem Volk in einer Weise zu dienen, die es zum Ziele hat, den Mangel des Bürgers an Vertrauen in den Staat zu beseitigen und alles zu tun, um das Vertrauen wieder herzustellen.

Es bedarf den von Taktieren freien klaren und unmissverständlichen politischen Willen des Politikers oder der Politiker, den Menschen ihres Bereiches zu dienen. Ganz im Gegensatz zum taktierenden Abwägen, ob sich denn der Ombudsman auch rentiere, er also mehr zu ersparen in der Lage sein würde, als er an Kosten verursacht, hat ein Politiker einer gefestigten Demokratie gesagt, die Existenz des Ombudsman sei auch dann dafür stehend, wenn er schon allein deshalb keine Arbeit habe, weil die Verwaltung auf Grund seiner Existenz die Grundsätze von Verfassungs- und Rechtstreue, von Sachlichkeit und Fairness strikt beachte. Wie weise!

Die Existenz des Ombudsman ist die Frucht des Willens der Politik zum Dienst am Bürger.

Das konkrete Interesse an der Erfahrung der Ombuds-Kollegen begann mit der Beobachtung, dass das Interesse an der Erhaltung eines einmal erreichten Niveaus an der Dichte vorhandener Institutionen beobachtbar nachgelassen hat.

Im Europa vor dem Untergang der UdSSR fiel die Schaffung der größten Anzahl von Ombuds-Institutionen in die grosso modo prosperitive Zeit von 1970 bis etwa 1989. Diese Zeit war gekennzeichnet von einer Verdrossenheit des Bürgers seinem Staat gegenüber, da dieser sich nach nicht selten gehörter Einschätzung mit seinem Apparat dem Bürger gegenüber als diesem entfremdet, arrogant und kalt gezeigt habe.

Die Ursache der Schaffung war also nicht eine notleidende Bevölkerung, sondern eine solche, die sich mit dem Stil des Auftretens der Staatsmacht gegenüber dem Bürger nicht mehr einverstanden erklären konnte.

Es war allerdings auf der anderen Seite eine Zeit der Blüte rechtsstaatlicher Instrumente. Es mangelte nicht an einem tauglichen Instrumentarium zur Herstellung der Legalität in konkreten Verwaltungsverfahren.

Der Ruf nach dem Schutz der Rechte der Bürger durch einem Ombudsman vermochte dennoch den Kontinent nahezu flächendeckend zu erreichen. Der Bürger war nicht mehr bereit, sich weiterhin mit obrigkeitlichem Gehabe der Staatsorgane abzufinden, sich als Untertan fühlen zu müssen. Eine Zeit des Wohlstandes fiel mit der Zeit der boomenden Ombudsman-Einrichtungen zusammen.

Wie zuvor schon angedeutet, fiel die zweite Periode des Boomens solcher Rechtsschutzgarantien und Rechtsschutzeinrichtungen in Osteuropa dicht zusammen mit der Emanzipation des Bürgers gegenüber einem Staatsapparat, gegen den er sich zur Wehr setzen wollte.

Weder war der Staatsapparat mit solchen Leuten besetzt, die sich von einem Jahr auf das nächste von herrischen Allüren einer diktatorischen Zeit hätten verändern können, noch war es dem seit Jahrzehnten sich der Chancenlosigkeit des Sichzurwehrsetzens bewussten Bewohner des Landes schon geläufig, einen Weg der Abhilfe zu beschreiten, denn der herrische Ton der Staatsdiener hatte sich so rasch nicht geändert.

Es war vielmehr der Druck von außen, der die nach Europa strebenden Parlamente und Regierungen dazu veranlasste, Ombuds-Institutionen nach „europäischem“ Diktat einzurichten, wobei die westeuropäischen Demokratien von den jungen Partner in Osteuropa – **ich meine fast: in aller Regel** – das verlangten, was sie selbst ihren Bürgern noch nicht einzuräumen bereit waren.

Was aber würde nun eintreten, wenn sich die Prosperität anschickte, auf eine Abschwächung hin zuschreiten?

Anzeichen eines Beschneidens der Möglichkeiten der Ombuds-Einrichtungen zeigten sich etwa in Russland – hier besonders am Beispiel Kaliningrad - und in Italien, wo zur Mitte des gegenwärtigen Jahrzehntes von der Zentralgewalt der Weg gewählt wurde, von Regionen und Kommunen zu verlangen, die Ombuds-Institutionen durch Verweigerung der finanziellen Mittel zu eliminieren.

### III.

#### **„Südlich von Dänemark“- Die Resistenz gegenüber dem Boom**

Brauchen Entwicklungen ihre Ruhezeiten, um für einen neuen Impuls bereit zu sein? Oder ist es für eine lange, oft sehr lange Zeit einfach vorbei, wenn das zu schmiedende Eisen erkaltet ist und es seine schmiedbar machende Glut verloren hat?

Ich verwende gerne in plakativer Weise den Bezug auf die einstmaligen weißen Flecken auf den Landkarten und sage, südlich von Dänemark seien die vom Ombudsman-Wesen noch unentdeckten Länder.

Es stimmt nur insofern als es in Deutschland, in der Schweiz und in Italien auf nationaler Ebene noch keinen Ombudsman, Volksanwalt oder Difensore Civico gibt, also in drei europäischen Kernländern.

Dabei wird übergangen, dass es in Deutschland einen nationalen Petitionsausschuss des Bundestages und Petitionsausschüsse der Landtage, ja sogar dem Ombudsman äußerst nahe Bürgerbeauftragte gibt, in der Schweiz einige, sehr wenige kantonale und mehrere lokale Ombuds-Institutionen und in Italien in etwa der Hälfte der Regionen und insgesamt wohl über 100 lokale Difensore Civici gab, jedoch in dieser Anzahl derzeit leider nicht mehr gibt.

Aber dennoch: die Errungenschaft eines nationalen klassischen Ombudsman gibt es in Europa nur in diesen Ländern und Weißrussland nicht, dessen wohl bewusst, welche Wertungsunterschiede anzustellen von zulässig bis geboten sind.

In der Schweiz und in Italien wurden schon ernst gemeinte Anläufe genommen, einen nationalen Ombudsman zu etablieren.

Deutschland begreift den Petitionsausschuss des Bundestages schlicht als einen „zweiten Weg“ (des ‚soft law‘?, schlicht des Rechtsschutzes des Bürgers gegen die Verwaltung/den Staat? eines ‚modifizierten‘ Ombudsmanwesens?).

Wie auch immer – der Schutz des Bürgers gegen den übermächtigen Staat ist auch in diesen Ländern „südlich von Dänemark“ kein geringer, aber hat er auch eine vernünftigerweise durchaus noch anzustrebende Endfassung schon erreicht?

## IV.

### Ein Lamm durchbricht das Schweigen – doch wer verleiht ihm eine Stimme?

Mit dem Wort „Lamm“ ist schlichtweg der Inbegriff der Friedfertigkeit gemeint. Und mit diesem Begriff ist alles zu assoziieren, was man sich an Positivem vorstellen kann.

Als ein solches Gebilde habe ich die „British and Irish Ombudsman Association“ (BIOA) kennen und auch schätzen gelernt. Nach meiner Beobachtung lag der Schwerpunkt ihrer Arbeit stets auf den Gebieten von Kommunikation und Training.

Ein bedeutender Unterschied zum Ombudsman-Wesen in den Ländern Kontinentaleuropas liegt allerdings darin, dass in dieser Vereinigung von Ombuds-Institutionen zwei Typen zusammengefasst sind, deren einen wir in den Ländern des europäischen Festlandes gar nicht kennen und der jenseits des Ärmelkanals zahlenmäßig bei Weitem überwiegt: der „Private Sector Ombudsman“.

Nun hat sich zum Beginn des Jahres 2013 ein Wechsel in der Leitung dieser Vereinigung ergeben, die den Namen zuvor schon von BIOA auf „Ombudsman Association“ gekürzt hat.

Der neue Obmann hat nun die Frage an die Mitglieder gerichtet, ob nicht drei Änderungen im Ombudsman-Wesen auf den Inseln im Nordwesten Europas überlegenswert wären:

- a) Do we agree, for example, that all public sector ombudsmen should be empowered to undertake „own motion“ investigations?
- b) Are we united in a few, that in the private sector decisions should be automatically binding on the body in jurisdiction, but not in the person in complaining?
- c) Are there circumstances in which an Ombudsman's final decision should be subject to appeal – if so, when and to whom?

Die Volksanwaltschaft der Republik Österreich ist inzwischen 36 Jahre alt geworden. Sie ist ein klassischer public sector ombudsman. Ihr war von allem Anfang die Befugnis eingeräumt, die Rechtmäßigkeit des Handelns und des Unterlassens der staatlichen Verwaltung auch aus eigenem Antrieb („ex officio“) zu prüfen.

Diese Befugnis ist eine der Säulen und der Wirksamkeit ihrer Arbeit. Muss eine Behörde damit rechnen, dass ihr Tun und Lassen von der Volksanwaltschaft auch überprüft wird, ohne dass es hierfür einer konkreten Beschwerde eines Bürgers bedarf, dann wird sie sich ein Fehlverhalten eher zwei Mal überlegen.

Einen an solchen Dingen interessierten Mann von der Straße, einen Ombudsmann und auch einen informierten Politiker mag es sehr verwundern, dass der public sector ombudsman in Irland und Britannien diese Errungenschaft noch nicht kennt und nach unserem Maßstab partiell nur über ein noch archaisches Werkzeug seiner Arbeit verfügt.

Einen Ombudsman, der zuständig ist, für die Abbruchs-Industrie, ist für kontinentaleuropäische Begriffe nicht gut vorstellbar; er ist ein klassischer private sector ombudsman.

Nun wird der Schritt überlegt, dass seine Entscheidung zwar für den diesem Sektor angehörenden Unternehmer, nicht aber für den gegen ihn Beschwerde führenden Konsumenten automatisch verbindlich sein soll. Auf diese Thematik können wir nur mit großer Zurückhaltung blicken, weil uns die Systematik dieses Bereiches noch fremd ist.

Warum aber sollen wir uns nicht mit aufrichtiger Neugierde und etwas Bewunderung diesem Themenkreis nähern?

Vielleicht gäbe es gute Gründe, dass der Leser der OA von unserem Mangel nur mit Kopfschütteln Kenntnis nehmen könnte.

Weshalb haben denn die Kontinentaleuropäer den „private sector ombudsman“ noch nicht entdeckt?

Vor etwa 10 Jahren hat sich der Ombudsman eines baltischen Landes an das Europäische Ombudsman-Institut (EOI) mit der Frage gewandt, was denn von der Idee zu halten sei, gegen die Enderledigung eines Anliegens durch den Ombudsman ein Rechtsmittel ergreifen zu können. Und wenn ein solches bejaht werden würde, an welche Institution ein solches Rechtsmittel gerichtet sein sollte, an ein Gericht, an die Regierung, an ein Ministerium oder einen parlamentarischen Ausschuss?

Aus der Fragestellung von Tony King ist erkennbar, dass die Frage sowohl hinsichtlich des public wie auch des private sector ombudsman gestellt sein soll.

Um zum private sector ombudsman etwas sagen zu können, dazu mangelt es mir an Kenntnis und Einfühlungsvermögen in das System.

Der public sector ombudsman ist ein „Grenzorgan“, jenseits dessen es kein Rechtsmittel mehr gibt. Er wird vom Parlament gewählt und hat eine Stellung zumindest ebenbürtig jedem obersten Organ, da ist es begrifflich nicht denkbar, dass gegen seine abschließende Beurteilung noch ein Rechtsmittel möglich wäre. Er kann die Sache auch jederzeit neu beurteilen, weil seine „Entscheidung“ nie in Rechtskraft erwächst.

Da vielleicht schließt sich ein um den Ombudsman nach der OA und nach unserem Verständnis geschlungener Kreis im und zum Begriff des „soft law“, des weichen, des nicht zwingenden Rechts. Auch eine Untersuchung „ex officio“ führt zu keinem Ergebnis, das zwingend ist, das durchgesetzt werden kann, sondern durch die weitere dem Ombudsman anvertrauten Mittel zum Weg, den „Gegner“, zumeist die Verwaltung, die Behörde, durch Überzeugung auf den Weg des Rechts zu führen.

Die Zeitschrift „Ombudsman Association“ (vormals BIOA) ist natürlich die Stimme, welche sich die Vereinigung selbst verleiht und ich denke, sie wird auch jene erreichen, welche die Systeme des private und des public sector ombudsman erweitern können.

Meine Frage war so gemeint: wer verleiht diesen äußerst wertvollen Überlegungen innerhalb der europäischen Ombudsman-Familie eine Stimme, um von den Kanarischen Inseln bis Wladiwostok gehört zu werden? Ombuds-Institutionen sollten sich gegenseitig die Informationen geben, die es ermöglichen, im jeweils eigenen Bereich Impulse zur weiteren Entwicklung zu geben.

Es war die Ära Bruno Kreisky, in welcher die Volksanwaltschaft, der nationale österreichische Ombudsman, geschaffen wurde.

Wir können glücklich sein, dass es um den Ombudsman in unserem Land nicht mehr um ein gar zu „softes“ Ombudsman-Law geht. Stellt ein Volksanwalt an das Verfassungsgericht wegen Zweifeln an der Gesetzmäßigkeit einer Verordnung einen Prüfungsantrag und wird diesem stattgegeben, so wird über den Ombudsman aus seinem angewandten soft law durch das Verfassungsgericht zwingendes, striktes Recht.

In allerdings nicht wenigen Ländern – vor allem Osteuropas – kann der Ombudsman auch Gesetze auf deren Verfassungsmäßigkeit überprüfen lassen, zu dieser Zuständigkeit sind wir in Österreich nun – leider – noch nicht vorgedrungen.

Um dies zu erreichen: wer gibt uns die dazu erforderliche Stimme?

Das EOI sollte die Aufgabe wahrnehmen, solches Wissen über eine von ihm betreute Plattform allen Ombuds-Institutionen unseres Kontinentes zur Verfügung zu stellen, um zu einer europäischen Homogenität, zu einem sich final entwickelnden Ombudsman-Wesen wirksam beitragen zu können.

Der Tropfen wird den Stein höhlen können, aber nur wenn er fällt.

## V.

### **Der Ombudsman in Abchasien als Beispiel und Modell in Osteuropa**

Im Rahmen meines Projektes möchte ich daher abschließend in diesem Abschnitt - als erwähnenswertes Beispiel - besonders auf die Neuschaffung einer Ombudsmann-Einrichtung in Abchasien hinweisen, weil dort nicht nur ein Ombudsmann gewählt, sondern gleichzeitig mit dieser Wahl ein Gesetz verabschiedet wurde, das weitreichende Kompetenzen für die zukünftige Ombudsman-Entwicklung in Osteuropa aufweist und als positives Modell in diesen Regionen herangezogen werden kann.

Dabei fällt besonders auf, dass dort

- der Volksanwalt zum Schutz der Bürger auf den Ebenen der Republik und der lokalen Selbstverwaltung zuständig ist,
- dem Volksanwalt Unabhängigkeit und Immunität garantiert werden,
- der Volksanwalt sich in Sachen seines Amtes jeder Aussage entschlagen kann,
- die Förderung der Wiederherstellung der verletzten Rechte und Freiheiten des Menschen und des Bürgers der Republik Hauptaufgabe des Volksanwaltes ist,
- der Volksanwalt zur Vervollkommnung der Gesetzgebung in Sachen des Schutzes der Rechte und Freiheiten beitragen soll,
- der Volksanwalt in der Regel über Hochschulbildung und Kenntnisse auf dem Gebiet der Rechte und Freiheiten verfügen soll,
- die Kandidatur des Volksanwaltes vom Präsidenten der Republik der Volksversammlung vorgeschlagen wird,
- dass einzelne Abgeordnete und deren Vereinigungen Vorschläge zur Kandidatur an den Präsidenten richten können,
- der Präsident den Volksanwalt mit Einverständnis (mit einfacher Mehrheit) der Volksversammlung bestellt und entlässt,
- ein und dieselbe Person nur ein Mal vorgeschlagen werden darf,



- die Amtsdauer fünf Jahre beträgt, eine Bestellung wiederholt zulässig ist,
- die Amtsenthebung bei Vorliegen eines Gerichtsurteiles in Bezug auf den Volksanwalt und bei länger dauernder Amtsverhinderung als 3 Monate erfolgt, ebenso beim Verlust festgestellter Geschäftsunfähigkeit,
- Beschwerde beim Volksanwalt wegen Tätigkeit oder Untätigkeit erhoben werden kann nach gerichtlichem oder verwaltungsbehördlichem Instanzenzug,
- die Frist zur persönlichen Einreichung der Beschwerde 12 Monate ab Verletzung oder Bekanntwerden der Verletzung beträgt,
- der Volksanwalt innerhalb von 10 Werktagen ab Erhalt der Beschwerde dem Beschwerdeführer mitteilt, ob er die Beschwerde zur Abklärung übernimmt, dies ablehnt und die Gründe dafür erklärt bzw die Beschwerde an einen Zuständigen weiterleitet, dies alles schriftlich,
- der Volksanwalt Zutrittsrecht und Recht auf Sitzungsteilnahme hat,
- der Volksanwalt das Recht hat, die zur Abklärung notwendigen Informationen zu erhalten,
- der Volksanwalt das Recht hat, Empfehlungen zur Wiederherstellung von Rechten zu erteilen,
- die einen Beschluss des Volksanwaltes erhaltende Stelle diesen von 20 Tagen zu prüfen hat und das Ergebnis dem Volksanwalt schriftlich mitzuteilen hat,
- im Falle der nicht rechtzeitigen Erledigung des vorhergehend Verfügten gerichtliche Abhilfe, die Einleitung eines disziplinen bzw administrativen oder strafrechtlichen Verfahrens zu verlangen,
- der Volksanwalt verpflichtet ist, den Beschwerdeführer schriftlich in Kenntnis zu setzen,
- der Volksanwalt berechtigt ist, Informationen über seine Tätigkeit zu veröffentlichen,
- die öffentlichen Medien verpflichtet sind, vom Volksanwalt an sie gesandte Materialien binnen 10 Tagen zu veröffentlichen oder dem Volksanwalt Sendezeit für seinen Auftritt einzuräumen.
- der Volksanwalt ex officio tätig werden kann bei massenhaften oder groben Verletzungen von Bürgerrechten und –freiheiten,
- der Volksanwalt das Recht hat, an staatliche Organe und Amtspersonen Vorschläge zu richten, die sich auf die Wahrung von Bürgerrechten und -freiheiten beziehen,
- der Volksanwalt im Falle von groben oder Massenverletzungen von Bürgerrechten und –freiheiten in der nächsten Sitzung der Volksversammlung mit einem Bericht aufzutreten,
- der Volksanwalt sich an die Volksversammlung zur Gründung einer Kommission der Volksversammlung zur Untersuchung der Tatsachen der Verletzung von Bürgerrechten und –freiheiten wenden und an der Arbeit dieser Kommission teilnehmen kann,
- der Volksanwalt jährlich binnen 60 Tagen einen Bericht an die Volksversammlung und weitere Adressaten richtet,
- der Volksanwalt auch spezielle Berichte an die Volksversammlung richten kann,
- die Behinderung der Tätigkeit des Volksanwaltes oder die Nichterfüllung von Amtspersonen zur Verantwortung gezogen wird,
- der Volksanwalt in einem Stellenplan die Anzahl der Mitarbeiter festlegt,
- der Volksanwalt in den Städten und Bezirken der Republik Abchasien Vertreter bzw Helfer haben kann,

- die Kosten des Volksanwaltes und seines Apparates in gesonderter Weise im republikanischen Budget der Republik Abchasien festgelegt werden.

Diese verdichtete Übersicht zeigt ein redliches Bemühen, in der legistischen Tradition des russischen rechtlichen Kulturkreises auf hohem Niveau an europäische Vorbilder anzuschließen.

Manches klingt an die schon 1987 ins Russische übersetzte Rechtslage des Landesvolksanwaltes von Vorarlberg/Österreich an, welche der Autor dieser Zeilen für die am weitesten entwickelte hält.

Eine Frage bleibt jenseits der für Abchasien keine Rolle spielende Position eines Verfassungsgerichtes als doch interessant noch offen: ist der abchasische Volksanwalt nur bei Massen- oder grober Verletzung von Bürgerrechten und –freiheiten zuständig, noch nicht aber für gewöhnliche Rechtswidrigkeiten?

Auch hier werden noch Nachjustierungen wünschenswert sein, wie dies bei fast jedem Modell einer Ombuds-Institution in Europa der Fall ist.

## **VI.**

### **Conclusio**

Das Thema Ombudsman darf angesichts der enormen System- und Niveau-Unterschiede alleine schon in Europa deshalb noch lange nicht als abgeschlossen betrachtet werden und sollte einer permanenten Evaluierung unterzogen werden.

Wien, September 2015

MMag. Dr. Nikolaus Schwärzler  
Volksanwalt des Landes Vorarlberg ret.