

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/2133**

DDr Felix Dünser, Landesvolksanwalt
Vizepräsident des Europäischen Ombudsmann Institutes
Römerstraße 14
A-6900 Bregenz
Tel 0043(0)5574 47027 Fax 0043 (0)5574 47028

An den
Innen- und Rechtsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtags

Per E-Mail

19.06.2007

Betreff: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Petitionswesens - L 215
Von: Dr. Felix Dünser <duenser@landesvolksanwalt.at>
Datum: Tue, 19 Jun 2007 15:23:52 +0200

An: <Innenausschuss@landtag.ltsh.de>

Sehr geehrter Herr Vorsitzender!

Ich danke zunächst für die Einladung zur Stellungnahme zu einem Gesetzentwurf zur Stärkung des Petitionswesens und zur Zentralisierung der Landesbeauftragten und ihrer Aufgaben sowie einer entsprechenden Beschlussempfehlung.

Als Landesvolksanwalt (Bürgerbeauftragter) von Vorarlberg seit nahezu 10 Jahren und auf Grund meiner Kontakte mit vielen Amtskollegen im In- und Ausland, insbesondere auch im Rahmen des Europäischen Ombudsmanninstitutes, verfolge ich die Entwicklung des Ombudsmannwesens in Europa und begrüße alle Bemühungen um eine Stärkung der Position von Ombudsleuten (Volksanwälten, Bürgerbeauftragten).

Anlässlich eines Symposiums des staatswissenschaftlichen Forums der Universität Erfurt - im Zusammenhang mit Überlegungen zur Novellierung des Gesetzes über den Bürgerbeauftragten von Thüringen - habe ich grundsätzliche Überlegungen dazu dargelegt, welche ich Ihnen in der Anlage gerne zur Verfügung stelle. Im übrigen darf ich auch auf die vermutlich bekannte vergleichende Studie von Herrn Frederik M. Manke über Regionale Ombudsleute im deutschsprachigen Europa hinweisen (die ich allenfalls auch zur Verfügung stellen kann).

Während das parlamentarische Petitionswesen in Deutschland im Vergleich zum übrigen Europa eine unvergleichlich große Bedeutung gewonnen hat, ist das Ombudswesen in Deutschland trotz früher Anfänge (1959 Wehrbeauftragter des Bundestages, 1974 Bürgerbeauftragter von Rheinland-Pfalz, eine der ersten

regionalen Ombudseinrichtungen Europas) in seiner Entwicklung weitgehend zum Stillstand gekommen. Es gibt auf Bundesebene keinen Bürgerbeauftragten für die allgemeine Verwaltung, auf Landesebene Bürgerbeauftragte nur in 4 Bundesländern (wobei das Amt in Thüringen derzeit nicht besetzt ist). Im Vergleich dazu unterliegen die Behörden in Österreich auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene alle einer Kontrolle durch eine der 3 Volksanwaltschaften.

Aus meiner Erfahrung sehe ich für eine erfolgreiche Tätigkeit von Bürgerbeauftragten und ihre Akzeptanz und Effizienz vor allem zwei wesentliche Aspekte: Zum einen eine möglichst große Unabhängigkeit, nicht nur gegenüber der Verwaltung, sondern auch gegenüber dem gesamten politischen System, zum anderen ein weit gehendes Absehen von Form- und Verfahrensvorschriften. Deshalb ist eine Verankerung des Amtes in der Verfassung - wie bei mehr als der Hälfte der Ombudsleute in Europa - jedenfalls zu begrüßen.

Das Problem einer mitunter großen Zahl von Anwaltschaften und Beauftragten für verschiedene Bürger betreffende Problembereiche gibt es in vielen Ländern. Grundsätzlich ist es zu begrüßen, wenn durch eine gewisse Konzentration für die Bürger klar ist, wohin sie sich bei Problemen mit der Verwaltung wenden können. Ob dieses Ziel nun besser erreicht werden kann durch eine räumliche Zusammenlegung verschiedener Beauftragter (wie in der Beschlussempfehlung) oder durch die Konzentration der gesamten Verwaltungskontrolle bei der Bürgerbeauftragten (wie im Gesetzentwurf), welche in ihrem Büro die Aufgaben verteilt, kann aus der Entfernung schwer beurteilt werden. Wichtig erscheint mir aber, dass keine Vermengung zwischen parlamentarischen Einrichtungen (wie der Bürgerbeauftragten) und anderen von der Verwaltung bestellten Anwaltschaften (Landesbeauftragten) stattfindet, sodass auch für die Bürger die Unterscheidung zwischen parlamentarischen und Verwaltungseinrichtungen klar ist.

Die vorgeschlagene Formulierung für den Verfassungsartikel 19 Abs 2, wonach die an den Landtag oder Petitionsausschuss gerichteten Petitionen der oder dem Bürgerbeauftragten als ständiger Beauftragter oder ständigem Beauftragten des Petitionsausschusses zur Bearbeitung weiter geleitet werden, ist (wie die vergleichbare Bestimmung betreffend den Bürgerbeauftragten von Rheinland-Pfalz) wohl so zu verstehen, dass der Aufgabenbereich der Bürgerbeauftragten zumindest hinsichtlich von Petitionen an die Landesregierung und den Landtag nicht mehr auf soziale Angelegenheiten beschränkt ist. Grundsätzlich ist es zu begrüßen, wenn Bürgerbeauftragte den gesamten Bereich der staatlichen Verwaltung behandeln dürfen.

Bei jenen Petitionen, welche an die Landesregierung, den Landtag oder dessen Petitionsausschuss gerichtet und an die Bürgerbeauftragte zur Bearbeitung weiter geleitet werden, ist es nachvollziehbar, dass die Bürgerbeauftragte darüber dem Ausschuss im einzelnen Bericht erstattet.

Eine andere Frage ist aber, vor allem in praktischer Hinsicht, ob es Sinn macht, wenn die Bürgerbeauftragte dem Petitionsausschuss über alle Petitionen, selbst wenn von ihrer sachlichen Prüfung abgesehen oder diese einvernehmlich geregelt wurden, zu berichten hat (§ 8 Abs 1). Problematisch erscheint unter Berücksichtigung des Datenschutzes die Verpflichtung der Bürgerbeauftragten, jederzeit über Einzelfälle zu berichten (§ 8 Abs 4).

In der Praxis zeigt sich, dass viele Beschwerden und Anliegen durch eine Aufklärung über die rechtlichen Verhältnisse oder nach einer Kontaktaufnahme mit der zuständigen Behörde formlos zur Zufriedenheit abgeschlossen werden können oder betroffene Bürgerinnen und Bürger mangels Zuständigkeit auf die zuständige Stelle (des Bundes, Beratungsstellen etc) verwiesen werden. Hier erscheint es ausreichend, im jährlichen Tätigkeitsbericht oder bei Zwischenberichten auf die Anzahl solcher Anfragen und Beschwerden und die Erledigung in pauschaler Form hinzuweisen; eine Berichterstattung über alle Einzelfälle mit dem entsprechend hohen Aufwand dürfte weder für die Tätigkeit der Bürgerbeauftragten noch für den Landtag wirklich fruchtbringend sein.

Im Sinne einer möglichst einfachen Bearbeitung von Bürgeranliegen und Beschwerden könnte auf nicht unbedingt notwendige Formalismen und Verständigungspflichten verzichtet werden.

Dies trifft meines Erachtens etwa zu auf die Verpflichtung, vor Ortsbesichtigungen jeweils die Landesregierung zu benachrichtigen (§ 5 Abs 3), die vierteljährliche Berichtspflicht (§ 10 Abs 1), die Zuleitung jeglicher Empfehlung an das zuständige Ministerium (§ 7 Abs 1) oder die eingeschränkte Möglichkeit der Anrufung der Bürgerbeauftragten von Personen, welche sonst durch einen Bevollmächtigten vertreten sind (§ 6 Abs 3).

Zu den Aufgaben des Landesvolksanwaltes von Vorarlberg gehört es u.a. auch, Anregungen von Bürgerinnen und Bürger betreffend die Verwaltung und die Gesetze an die jeweilige Verwaltungsbehörde bzw den Vorarlberger Landtag weiter zu leiten, wobei der Landesvolksanwalt jeweils eine eigene Äußerung anschließen kann. Gemäß der Formulierung in § 9 Abs 1 sind solche Petitionen dem Petitionsausschuss unmittelbar zur Bearbeitung zuzuleiten. Da nach meiner Erfahrung auch solche Petitionen meist einen konkreten sachlichen Hintergrund haben - oft mit einer bereits durchgeführten Prüfung zusammen hängen - erschiene es mir sinnvoll, dass im Zuge der Weiterleitung ausdrücklich vorgesehen wird, dass die Bürgerbeauftragte auch selbst eine entsprechende Äußerung dazu abgeben kann.

Ich werde mit Interesse das Ergebnis Ihrer Beratungen erwarten und verbleibe

mit freundlichen Grüßen

DDr Felix Dünser, Landesvolksanwalt
Vizepräsident des Europäischen Ombudsmann Institutes
Römerstraße 14
A-6900 Bregenz
Tel 0043(0)5574 47027 Fax 0043 (0)5574 47028
Mail duenser@landesvolksanwalt.at
www.landesvolksanwalt.at

Petitionsrecht neu denken – Bürgerbeauftragte als Konfliktmanager im Staat–Bürger–Verhältnis?

Petitionsrecht als Grundrecht der Bürger

Dass es jedem Bürger frei stehen soll, Zweifel, Einwendungen und Bedenklichkeiten gegen Gesetze und andere Anordnungen im Staate vorzubringen, sah schon das Allgemeine Preußische Landrecht 1794 vor. Das in der Frankfurter Paulskirche 1848 bekräftigte Petitionsrecht wurde nachfolgend durch Neoabsolutismus und Diktatur vorübergehend beseitigt. Inzwischen gehört das Recht, sich mit Anliegen und Beschwerden an die Organe der Gesetzgebung und Vollziehung zu wenden, ohne Rechtsnachteile befürchten zu müssen, zu den Grundrechten in jedem demokratischen Gemeinwesen.

In Österreich ist das Petitionsrecht im Staatsgrundgesetz 1867 über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (Art 11) festgelegt. Dieses bildet heute noch – neben der Europäischen Menschenrechtskonvention – den Grundstock der Grund- und Freiheitsrechte in Österreich. In der Praxis spielt das Petitionsrecht in Österreich allerdings nur mehr eine geringe Rolle. In einer demokratischen Rechtsordnung muss es als selbstverständlich angesehen werden, dass sich jedermann an die Organe des Staates wenden und darüber hinaus auch eine Antwort erwarten kann.¹

Das heute im Deutschen Grundgesetz² normierte Recht, sich mit Bitten und Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden, wurde in Deutschland weiter entwickelt zu einem parlamentarischen Petitionswesen, bei dem sich Petitions- und Eingabenausschüsse des Bundestages und der Landtage eingehend auch mit Beschwerden befassen, welche die Verwaltung und selbst individuelle Verwaltungsakte betreffen. Diese Ausschüsse nehmen vielfach eine Funktion wahr, welche in den meisten anderen Staaten als typische Aufgaben von Ombudsleuten angesehen werden.

Wohl nur vor diesem Hintergrund ist die Skepsis oder Ablehnung deutscher Parlamentarier gegenüber der Schaffung von Ombudseinrichtungen und der Gewährung größerer Unabhängigkeit der Bürgerbeauftragten zu verstehen. Dabei hat Deutschland 1957 mit dem Wehrbeauftragten des Bundestages einen der ersten parlamentarischen Spezialombudsleute und 1974 mit dem Bürgerbeauftragten von Rheinland-Pfalz eine der ersten regionalen Ombudseinrichtungen geschaffen.

Herkunft und Verbreitung der Institution Ombudsman

Der (geschlechtsneutrale) Begriff Ombudsman kommt aus dem Schwedischen, wo zu Beginn des 18. Jahrhunderts ein Ombudsman bestellt wurde, welcher im Auftrag des Königs die Beamten und Richter zu kontrollieren hatte. Als Geburtsstunde des modernen Ombudswesens gilt aber die schwedische Verfassungsreform von 1809, welche den vom Reichstag gewählten, von König und Verwaltung unabhängigen „riksens ständers justitieombudsman“ vorsah.

Erst 1919 folgte Finnland dem schwedischen Vorbild durch die Schaffung der Institution des Justizkanzlers, zur weltweiten Verbreitung des Ombudswesens führte erst die Einrichtung des dänischen „Folketingets-Ombudsmand“. Inzwischen gibt es in den meisten Staaten der Welt Ombudsinstitutionen, zu den wenigen Staaten, welche auf nationaler Ebene noch keinen Ombudsman für die allgemeine Verwaltung haben, gehören Deutschland, Italien und die Schweiz.

Ombudsleute als parlamentarische Organe findet man auf regionaler Ebene nur in Ländern mit einem bundesstaatlichen System oder autonomen Regionen, welche über gewählte Volksvertretungen und ein hohes Maß an Unabhängigkeit oder Autonomie verfügen, wie dies in Europa nur auf wenige Länder zutrifft: Belgien (Flandern, Wallonien, französische Gemeinschaft), Deutschland (Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen), Italien (16 difensori civici auf regionaler Ebene), Österreich (Tirol, Vorarlberg), Schweiz (Kantone Zürich, Basel-Stadt, Basel-Landschaft), Spanien (in 10 Regionen), das Vereinigte Königreich (Nordirland, Schottland, Wales, Gibraltar, in England drei regionale Ombudsleute für die lokale Verwaltung), Bosnien-Herzegowina (Föderation, Republica Srpska), Serbien (Vojvodina, Kosovo) und die Russische Föderation (Menschenrechtsbeauftragte in etwa 30 Republiken).

Daneben findet man Beratungs-, Beschwerde- und Vermittlungsstellen, welche sich am Ombudsman-Konzept orientieren, in vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung, aber auch in privatwirtschaftlichen Unternehmen.

Die weltweite Verbreitung des Ombudsman-Konzeptes mag zusammenhängen mit der Diskrepanz zwischen einem steigenden Bewusstsein der Bürgerrechte einerseits und einer zunehmenden Komplexität der Lebenszusammenhänge andererseits, welche die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen und die Wahrnehmung dieser Rechte erschwert. Dies gilt auch in der Beziehung zu den Institutionen des Staates, welcher viele zusätzliche Aufgaben bis hin zur Existenzsicherung übernommen hat. Dazu kommt die Einsicht, dass selbst ein gut ausgebildetes System der gerichtlichen Verwaltungskontrolle – wie in Deutschland und Österreich – angesichts formaler Zugangserfordernisse, komplexer Verfahrensvorschriften, erheblicher Kosten und langer Verfahrensdauer diesen Rechtsschutz gerade für benachteiligte Personen nur unzureichend gewährleisten kann. Auch vermag eine rein die Gesetzmäßigkeit betreffende Prüfung Härtefälle oft nicht zu vermeiden.

Längst beschränken sich die Erwartungen an die staatlichen Organe nicht mehr auf die strikte Einhaltung der Gesetze, sondern werden diese auch als Dienstleister gegenüber den Bürgern gesehen und Bürgerfreundlichkeit – was immer dies im konkreten Fall bedeuten mag – eingefordert. Konflikte zwischen Bürgern und staatlichen Institutionen und Funktionären betreffen nicht nur unterschiedliche Rechtsauffassungen. Auch formal korrekte Entscheidungen können zu unbilligen Ergebnissen führen, Gesetze selbst als ungerecht empfunden, Verfahren unnötig verzögert, Parteien unhöflich behandelt, Eingaben nicht beantwortet werden.

Als Einrichtung, welche den Anliegen und Rechtsschutzbedürfnissen der Bürger Rechnung zu tragen sucht ohne Zugangsbeschränkungen, komplexe Verfahrensregeln und Kostenfolgen und dabei nicht auf die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Verwaltung beschränkt ist, wird der Ombudsman heute in vielen Staaten als wesentlicher Bestandteil eines demokratischen Systems und als Mittler zwischen Staat und Bürger gesehen. Inzwischen liegen auch mehrere Empfehlungen des Europarates zur Schaffung von Ombudseinrichtungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene vor.³

Stellung des Ombudsmannes im Verfassungsgefüge

Die Funktion des Ombudsmannes als Organ der Verwaltungskontrolle, vor allem aber als direkter Ansprechpartner für die Bürger bei Problemen mit der staatlichen Verwaltung, wirft die Frage auf, wie sich dieses „importierte“ Rechtsinstitut in das jeweilige Verfassungsgefüge einpasst. Tatsächlich finden sich heute vielfältige Organisationsformen und kein letztgültiges Modell. Es herrscht nicht einmal Einigkeit darüber, welche Stellung der Ombudsman in einem auf Gewaltenteilung und –verschränkung beruhenden Verfassungssystem hat.

Interessant ist die in einer bisher in Teilergebnissen vorliegenden vergleichenden Studie der Universität Wien unter Leitung von Prof Gabriele Kucsko-Stadlmayer⁴ enthaltene eigene Zuordnung europäischer Ombudsinstitutionen zu den Staatsgewalten: Von 74 nationalen und regionalen Einrichtungen zählten sich 14 (darunter die deutschen und österreichischen Einrichtungen) zur gesetzgebenden Gewalt, 16 zur Exekutive und 1 zur Gerichtsbarkeit; 43 wollten sich keiner der klassischen Staatsgewalten zurechnen lassen.

Vermutlich ist es eines der Erfolgsgeheimnisse für die weltweite Verbreitung des Ombudswesens die Anpassungsfähigkeit an unterschiedliche Verfassungssysteme, Rechtstraditionen und Verwaltungskulturen.

Charakteristische Merkmale des Ombudsmannes

Es hat immer wieder Versuche gegeben, den Begriff des Ombudsmannes – oder zumindest des „klassischen“ Ombudsmannes – zu definieren oder zu umschreiben. Besonders häufig zitiert wird die Empfehlung der International Bar Association vom 31.7.1974 auf „Schaffung eines Ombudsmannes auf nationaler, gliedstaatlicher und regionaler Ebene, ... um Personen gegen die Verletzung ihrer Rechte durch öffentliche Bedienstete und Dienststellen der Regierung zu schützen“, wofür folgende Grundsätze gelten sollten:

„Es soll sich um eine durch die Verfassung selbst, durch einen Akt der Gesetzgebung oder sonst durch das Parlament geschaffene Einrichtung handeln, die von einem unabhängigen, hochrangigen öffentlichen Funktionär geleitet wird, der den Organen der Gesetzgebung verantwortlich und berufen ist, Beschwerden von Personen entgegenzunehmen, die sich durch Maßnahmen öffentlicher Einrichtungen oder ihrer Organe benachteiligt fühlen, der auch aus eigenem Antrieb tätig werden kann und befugt ist, Untersuchungen durchzuführen, korrektive Maßnahmen zu empfehlen und Berichte zu veröffentlichen.“

In neuerer Zeit hat Prof Andrzej Zoll, damals Ombudsmann der Republik Polen und Vizepräsident des Europäischen Ombudsmann Institutes, wesentliche Merkmale für einen wirkungsvollen Ombudsmann zusammengefasst.⁵ Auch er sieht wesentliche Unterschiede zwischen den Einrichtungen angesichts der verschiedenen gesetzlichen Regelungen.

„Auf den kleinsten gemeinsamen europäischen Nenner gebracht“ sieht Mauerer in einem Konferenzbeitrag den Ombudsmann als „ein von einer gesetzgebenden Körperschaft eingerichtetes, von der Exekutive unabhängiges, staatliches Kontrollorgan der Verwaltung“⁶. Bei einer Gegenüberstellung lassen sich aber wichtige Charakteristika herausarbeiten, welche einem großen Teil der Ombudseinrichtungen gemeinsam sind, als Standard (mit Ausnahmen) oder als Ideal angesehen werden können und für die Wirksamkeit als Kontrollorgan, bei der Stärkung der Bürgerrechte und zur Lösung von Konflikten zwischen Bürgern und staatlichen Organen Bedeutung haben. Ich stütze mich bei den zahlenmäßigen Angaben auf die bereits erwähnte Studie von Frau Prof Kucsko-Stadlmayer.

Staatsorgan auf gesetzlicher Grundlage, teilweise als **Verfassungsorgan**: In mehr als der Hälfte der europäischen Staaten ist das Amt des Ombudsmannes in der Verfassung verankert⁷, in den anderen Staaten und Regionen beruht er es zumindest auf Gesetzen.

Wahl durch die Volksvertretung: Als Organ der Kontrolle der exekutiven Gewalt besteht ein Naheverhältnis zu dieser Aufgabe der Volksvertretung. Von wenigen Ausnahmen abgesehen werden Ombudsleute daher von der Volksvertretung gewählt.⁸ Ein Ombudsmann ist mehr als eine Beratungs- und Beschwerdestelle der Regierung/Verwaltung, es erscheint systemwidrig, ein Kontrollorgan durch die zu kontrollierende Staatsgewalt ernennen oder nominieren zu lassen.

Berichtspflicht an die Volksvertretung: Nahezu alle Ombudsinstitutionen haben zumindest jährlich der Volksvertretung zu berichten, manche haben darüber hinaus die Möglichkeit zur Erstattung von Sonderberichten zu einzelnen Prüfungsfällen. Sie unterstützen dadurch das Parlament in seiner Kontrollfunktion. Besonders eng ist diese Zusammenarbeit bei den deutschen Bürgerbeauftragten mit den Petitionsausschüssen; als Landesvolksanwalt von Vorarlberg habe ich alle 4 Monate einem eigenen Volksanwaltsausschuss meines Landtages⁹ über die anhängigen und abgeschlossenen Prüfungen zu berichten. Seit der letzten Wahl verfügt auch der österreichische Nationalrat neben dem Petitionsausschuss über einen eigenen Volksanwaltsausschuss. In vielen Parlamenten und Ausschüssen steht dem Ombudsman auch in Rederecht zu, meist allerdings nur bei der Behandlung seiner Berichte.¹⁰

Unabhängigkeit: Zentral ist die Unabhängigkeit von der zu kontrollierenden Regierung und ihrer Verwaltung. In parlamentarischen Systemen stehen nicht mehr Regierung und Parlament einander gegenüber, sondern die Regierung mit ihrer Parlamentsmehrheit in der Regel einer in der Minderheit befindlichen Opposition. Zur Wahrnehmung der Kontrolle ist daher auch ein erhebliches Maß an Unabhängigkeit gegenüber dem Parlament geboten. Eine feste Amtsdauer, die Erschwerung der Abwahl, ein gesetzlich festgelegtes Gehalt, die Personalhoheit, das Verfügungsrecht über Personal- und Sachaufwand im Rahmen des vom Parlament beschlossenen Budgets stärken diese Unabhängigkeit.

Amtsübung durch angesehene Persönlichkeit: Im Gegensatz zu einer anonymen Beratungs- und Beschwerdestelle und einem aus einer größeren Anzahl mitunter wechselnder Abgeordneter bestehenden Ausschuss steht der Ombudsmann/die Ombudsfrau den Bürgern als Person gegenüber.¹¹ Der Auswahl kommt daher besondere Bedeutung zu und sollten dabei wichtige Persönlichkeitsmerkmale berücksichtigt werden wie Vertrauenswürdigkeit, Ansehen über Parteigrenzen hinaus, fachliche und soziale Kompetenz, Kommunikationsfähigkeit, Effizienz, Konflikt- und Vermittlungsfähigkeit.

Unparteilichkeit: Auch wenn viele Ombudsleute aus (partei-)politischen Funktionen stammen und von politischen Parteien nominiert werden, müssen sie allen Bürgern zur Verfügung stehen und sollten sich zur Sicherstellung ihrer Akzeptanz über Parteigrenzen hinweg während ihres Amtes parteipolitischer Tätigkeit enthalten. 53 Amtsträgern in Europa die Ausübung einer Funktion, 39 sogar die Mitgliedschaft in einer Partei untersagt.¹²

Öffentlichkeit: Ein großer Bekanntheitsgrad, das Ansehen in der Öffentlichkeit sowie die Möglichkeit, auf Missstände auch öffentlich hinweisen zu können, tragen wesentlich zur Wirksamkeit von Ombudsleuten bei.

Professionalität: Ombudsleute üben in der Regel keinen anderen Beruf aus, stehen mit ihren Mitarbeitern den Bürgern ständig zur Verfügung und befassen sich berufsmäßig mit den Anliegen und Beschwerden der Bürger sowie der Kontrolle der Verwaltung.

Einfacher Zugang: Während für Petitionen Schriftlichkeit verlangt wird, kann man bei fast der Hälfte der europäischen Ombudsleute¹³ die Anliegen und Beschwerden persönlich, oft sogar telefonisch vortragen. Sprechtag außerhalb des Amtssitzes und die Berücksichtigung moderner Kommunikationstechniken (Homepage, Mail) erleichtern zusätzlich den Zugang.

Kostenfreiheit: Die Inanspruchnahme ist generell mit keinen Kosten für die Bürger verbunden (welche den Aufwand natürlich mit ihren Steuern bezahlen).

Einfaches Verfahren: Im Gegensatz zu Gerichts- und Verwaltungsverfahren, aber auch parlamentarischen Geschäftsordnungen unterliegt das Verfahren meist keinen strengen

Regelungen, was eine effiziente Behandlung der Anliegen und Beschwerden ermöglicht. Dies schließt auch die Möglichkeit telefonischer und persönlicher Informationsbeschaffung, die Durchführung von Augenscheinen und die Führung von Vermittlungsgesprächen unter Beteiligung der betroffenen Bürger und Amtsträger ein.

Vertraulichkeit: Sofern nicht die Weiterleitung einer Beschwerde an das jeweilige Verwaltungsorgan gewünscht wird, kann dem rechtsuchenden Bürger auch Vertraulichkeit zugesichert und etwa die Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes anhand der vorgelegten Unterlagen beurteilt werden.

Objektivität: Der Ombudsman ist nicht Vertreter des Petenten/Beschwerdeführers, sondern hat dessen Anliegen und Beschwerde objektiv zu prüfen. Er trägt seine Anliegen an die Behörden heran und fordert Stellungnahmen zu Beschwerden an, vertritt die Bürger jedoch nicht im Verwaltungsverfahren.

Direkter Behördenkontakt: Während sich manche Ombudsleute immer an die Regierung, die höchste oder die Aufsichtsbehörde wenden, welche die Stellungnahmen zu den Vorwürfen unter Einhaltung des Amtsweges einholen und erarbeiten, erscheint zur effizienten Klärung von Sachverhalten und schnellen Prüfung von Vorwürfen der direkte Kontakt mit den betroffenen Behörden und ihren Amtsträgern hilfreich.

Unbeschränktes Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht: Da sich Verwaltungsvorgänge meist in Akten niederschlagen, ist zur Beurteilung von Sachverhalten die unbeschränkte Akteneinsicht, aber auch die Verpflichtung aller Behörden wichtig, Auskünfte zu erteilen.

Keine Beschränkung auf Prüfung der Rechtmäßigkeit: Im Gegensatz zur gerichtlichen Verwaltungskontrolle beschränkt sich die Prüfung nicht auf die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsentscheidungen, sondern betrifft auch die Angemessenheit und Billigkeit von Entscheidungen, das Verhalten von Verwaltungsorganen gegenüber den Bürgern. Prüfungsmaßstab sind daher nicht nur Grund- und Menschenrechte, Gesetze und Verordnungen, sondern auch Verhaltensweisen, wie sie heute unter „good governance“ subsumiert und etwa auf EU-Ebene in den federführend vom Europäischen Bürgerbeauftragten erarbeiteten Grundsätzen der Guten Verwaltung zusammengefasst wurden.

Amtswegige Prüfungen: Die Mehrheit der Ombudsleute ist berechtigt, auch unabhängig von einer konkreten Petition oder Beschwerde Untersuchungen durchzuführen.¹⁴

Fehlende oder nur beschränkte Durchsetzungsmöglichkeit: Grundsätzlich können Ombudsleute gesetzwidrige oder unbillige Verwaltungsentscheidungen nicht aufheben, nur eine Minderheit kann im Wege der Anrufung von Gerichten gesetzwidrige Entscheidungen (8), Verordnungen (18) oder verfassungswidrige Gesetze (16) anfechten.¹⁵ Im deutschsprachigen Bereich können nur die österreichische Volksanwaltschaft und der LVA von Vorarlberg Verordnungen beim Verfassungsgerichtshof anfechten.

Empfehlungen an die Verwaltung: Aus diesem Grund können praktisch alle Ombudsleute nur Empfehlungen abgeben, wie ein Missstand beseitigt oder künftig vermieden wird.

Weiterleitung von Anregungen: Über Empfehlungen zu individuellen Verwaltungsverfahren hinaus erstatten viele Ombudsleute allgemeine Anregungen zur Verbesserung der Verwaltungspraxis sowie zur Novellierung gesetzlicher Regelungen oder leiten entsprechende Anregungen von Bürgern an die jeweiligen Verwaltungsorgane sowie den Gesetzgeber weiter.

Vergleich deutschsprachiger parlamentarischer Ombudsinstitutionen

Während Deutschland und die Schweiz auf nationaler Ebene noch keine parlamentarische Ombudseinrichtung zur Kontrolle der allgemeinen Verwaltung haben, kontrolliert die 1977 begründete Volksanwaltschaft in Österreich (VA) neben der Verwaltung des Bundes auf Grundlage von Landesverfassungsgesetzen auch die Verwaltung von 7 Bundesländern. In Vorarlberg und Tirol wurden eigene Landesvolksanwaltschaften (LVA-V, LVA-T) geschaffen zur Kontrolle der Landesverwaltung. Die Kontrollbefugnis der drei österreichischen Volksanwaltschaften umfasst auch die Verwaltung der Gemeinden, sodass die gesamte öffentliche Verwaltung in Österreich einer volksanwaltschaftlichen Kontrolle unterliegt.

Im deutschen Bundesland Rheinland-Pfalz wurde 1974 mit dem Bürgerbeauftragten (BB-RP) eine der ersten regionalen Ombudseinrichtungen geschaffen. Inzwischen gibt es Bürgerbeauftragte auch in Schleswig-Holstein (BB-SH, beschränkt auf Sozialangelegenheiten), Mecklenburg-Vorpommern (BB-MV) und Thüringen (BB-TH). In der Schweiz finden sich auf kantonaler Ebene parlamentarische Ombudsleute (OM) in den Kantonen Zürich (ZH), Basel-Stadt (BS) und Basel-Landschaft (BL). Seit 1985 besteht in Südtirol eine Landesvolksanwaltschaft (LVA-ST).

Der Vergleich der 11 deutschsprachigen parlamentarischen Ombudseinrichtungen stützt sich vor allem auf die Dissertation von Frederik M. Manke, Regionale Ombudsleute im deutschsprachigen Europa (Dissertation Universität Innsbruck 2002) sowie die vorerwähnte Studie der Universität Wien (Prof Kucsko-Stadlmayer) und die entsprechenden gesetzlichen Unterlagen. Diese weisen viele Übereinstimmungen auf, welche als Standard angesehen werden können, dies aber mit signifikanten Ausnahmen.

Rechtliche Grundlagen: Auf eine verfassungsrechtliche Grundlage stützen sich die drei österreichischen Volksanwaltschaften, die OM-ZH und BL sowie der BB-MV. Alle Institutionen verfügen über eine einfach-gesetzliche Grundlage mit Ausnahme von Tirol, wo es noch kein Ausführungsgesetz gibt.

Das **Nominierungsrecht** liegt nahezu ausschließlich bei den Parlamentsfraktionen mit folgenden Besonderheiten: das Nominierungsrecht für die drei Mitglieder der VA steht den drei stärksten Parteien im Nationalrat zu; das Vorschlagsrecht für den LVA-T dem LT-Präsidenten; der Wahl des LVA-V hat eine öffentliche Ausschreibung des Amtes und eine Anhörung im Volksanwaltsausschuss voranzugehen. Die Parlamente der beiden Basler Kantone bilden jeweils eine Spezialkommission, welche den Ombudsmann vorschlägt. Nur in Thüringen liegt das Vorschlagsrecht für den BB nicht beim Landtag, sondern der Landesregierung.

Wahl: Die Wahl durch das Parlament erfolgt im Allgemeinen durch einfache bzw absolute Mehrheit, im Falle der VA auf Grund eines Gesamtvorschlages des Hauptausschusses. Ausnahmen bilden Südtirol, wo in den ersten beiden Wahlgängen eine 2/3 Mehrheit, sowie Vorarlberg, wo für die Wahl des LVA eine Mehrheit von $\frac{3}{4}$ der abgegebenen Stimmen erforderlich ist.

Die **Amtsduer** beträgt meist 6 Jahre, in Rheinland-Pfalz 8 und in Zürich 4 Jahre. In Südtirol deckt sich die Amtsdauer mit der Periode des Landtages, verlängert bis zur Wahl des Nachfolgers/der Nachfolgerin.

Abwahl/Abberufung: Die Volksanwälte des Bundes, der LVA-V sowie die 3 kantonalen OM der Schweiz können nicht abgewählt werden, für die Abberufung der 4 BB sowie des LVA-ST ist eine 2/3 Mehrheit im Landtag erforderlich. Nur der Tiroler LVA kann durch einfache Mehrheit des Landtages abberufen werden.

Eine **Wiederwahl** ist generell und meist unbeschränkt möglich, nur die Mitglieder der VA, der LVA-V sowie der BB-MV können nur ein Mal wieder gewählt werden (Amtsdauer beschränkt auf höchstens 12 Jahre).

Amtsstellung/Unabhängigkeit: Die BB von SH, MV und Thüringen unterstehen gemäß Gesetz der Dienstaufsicht des Landtagspräsidenten, sonst besteht dienstrechtlich und in der Amtsführung weitgehende Unabhängigkeit bis hin zur richterlichen Unabhängigkeit (Basel) und der Stellung als oberstes Verfassungsorgan (VA, LVA-V).

Unabhängigkeit bei Personal- und Sachaufwand: VA, LVA-V und die Schweizer OM sind bei Personaleinstellung und Bestreitung des Sachaufwandes im Rahmen des Budgets weitgehend selbständig. LVA-T erhält das Personal von der Landesregierung, LVA-ST und die 4 BB vom Landtag zugewiesen, auch diese üben aber das Leitungs- und Weisungsrecht selbst aus.

Zusammenarbeit mit dem Parlament: Diese ist besonders eng bei den deutschen BB, welche über die jährlichen Berichte an den Landtag hinaus dem Petitionsausschuss regelmäßig berichten, an der Erledigung der Petitionen vielfach mitwirken und auch Prüfungsaufträge der Petitionsausschusses erhalten können. In Vorarlberg gibt es einen eigenen Volksanwaltsausschuss, dem der LVA-V alle 4 Monate über die anhängigen und erledigten Prüfungen zu berichten hat; seit wenigen Monaten verfügt auch der österreichische Nationalrat über einen Volksanwaltsausschuss, die VA hat auch die Aufgabe, an der Erledigung der an den Nationalrat gerichteten Petitionen mitzuwirken. Alle Einrichtungen haben das Recht, mit Ausnahme des LVA-ST auf Verlangen sogar die Pflicht zur Teilnahme an Parlamentssitzungen.

Befugnisse: Alle haben ein unbeschränktes Recht auf Akteneinsicht und Auskunft, Information der Öffentlichkeit und (mit Ausnahme des BB-TH, der sich jeweils an das oberste Verwaltungsorgan richtet) des direkten Behördenkontaktes. Nur die VA und der LVA-V haben das Recht, Verordnungen beim Verfassungsgericht anzufechten. Der LVA-V kann auch Ratschläge an die Allgemeinheit richten. Eine ausdrückliche schriftliche Empfehlung sehen die Gesetze für die VA, den LVA-V, die schweizerischen OM, und die BB von TH und MV vor.

Aufgaben: Die Prüfung von Beschwerden ist zentrale Aufgabe aller Einrichtungen, die drei LVA, die BB von SH und MV sowie der OM-BS haben die ausdrückliche Verpflichtung zur Beratung, die LVA-V, LVA-ST, die BB-SH und MV und der OM-BS auch das ausdrückliche Recht Anregungen zu Gesetzgebung und Verwaltung zu erstatten; es ist aber davon auszugehen, dass diese Aufgaben auch ohne ausdrückliches Mandat von den anderen wahrgenommen werden. Der LVA-ST hat auch für eine verfahrensgerechte und pünktliche Erledigung zu sorgen, der OM-ZH zu prüfen, ob die Behörden nach Recht und Billigkeit verfahren. Die beiden Basler Ombudsleute haben die Verwaltung zu bürgerfreundlichem Verhalten zu veranlassen, sie aber auch vor ungerechtfertigten Vorwürfen zu schützen.

Konfliktvermittlung: Ausdrücklich genannt wird die Vermittlung bei Konflikten (Streitigkeiten) beim LVA-ST und beim OM-BS, das Hinwirken auf eine einvernehmliche Erledigung bei den vier deutschen BB, auf eine gütliches Einvernehmen beim OM-BL.

Konfliktvermittlung im Staat-Bürger-Verhältnis im Spannungsfeld zwischen Petitionsrecht, Ombudswesen, parlamentarischer und gerichtlicher Verwaltungskontrolle

Ich kenne aus meiner Tätigkeit im Europäischen Ombudsmann Institut und als Teilnehmer von Konferenzen der deutschsprachigen Ombudsleute und Petitionsausschüsse wie auch anderer internationalen Konferenzen die Konkurrenzsituation zwischen Bürgerbeauftragten und Petitionsausschüssen in Deutschland und die Ablehnung der Bestellung von Bürgerbeauftragten.

In der Schweiz wird die Einrichtung von OM vielfach aus Kostengründen abgelehnt, manche Regierungen (und Parlamentsmehrheiten) lassen sich lieber nicht durch eine unabhängige Instanz genau kontrollieren oder halten ihre Verwaltung für so untadelig, dass eine Kontrolle überflüssig ist. Das Argument, angesichts der Tätigkeit der Petitionsausschüsse brauche man gar keinen Bürgerbeauftragten, ist nur aus der deutschen Situation erklärbar.

Angesichts der Aufgabenstellung der Ombudsleute, aber auch der rechtshistorischen Entwicklung der Einbindung dieses neuen Rechtsinstitutes in die Verfassungsstruktur der einzelnen Länder kann das Ombudswesen nicht einfach als Weiterentwicklung des Petitionsrechtes angesehen werden. Dennoch ist ein sachlicher Zusammenhang mit dem Petitionswesen und der Aufgabe der Parlamente, die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit zu kontrollieren, klar gegeben.

Zunächst ist festzuhalten, dass sich das Petitionsrecht nicht nur auf das Parlament, sondern auch auf die Regierungen und alle Verwaltungsbehörden bezieht. Petitionen an die gesetzgebende Körperschaft betreffen in den meisten Ländern daher vornehmlich Akte der Gesetzgebung, können aber selbstverständlich die Verwaltung betreffen und im Rahmen der Kontrollaufgaben parlamentarisch behandelt werden. In kaum einem anderen Staat erfolgt dies aber in einer so intensiven Form wie bei den deutschen Petitions- und Eingabenausschüssen.

Der Umstand, dass die meisten Ombudsleute Untersuchungen auch von Amts wegen durchführen können, kann nicht mehr mit dem Petitionsrecht der Bürger begründet werden. Wo Ombudsleute, wie die Volksanwälte in Österreich, im Verfassungsrang stehen, ist die Diskussion, ob diese Aufgabe letztlich Teil der parlamentarischen Kontrolle ist, eher akademisch.¹⁶ Wo dies nicht der Fall ist, wie in Deutschland, mag diese Frage hingegen durchaus von verfassungsrechtlicher Relevanz sein. Dennoch ist ohne Zweifel ein Zusammenhang zur parlamentarischen Kontrolle der Verwaltung – wie etwa bei den meist als parlamentarische Hilfsorgane bezeichneten Rechtshöfen – gegeben und es daher nahe liegend, dass Ombudsleute vom Parlament gewählt werden und diesem zu berichten haben.

Dennoch bin ich aufgrund meiner Erfahrungen nach nahezu 10 Jahren in einem solchen Amt der Überzeugung, dass eine möglichst große Selbstständigkeit, auch gegenüber dem Parlament sowie Distanz zur Parteipolitik ein wesentlicher Faktor bei der Akzeptanz dieser Einrichtung ist. Ich halte die Vorarlberger Regelung, von Manke in seinem Vergleich der deutschsprachigen regionalen Ombudseinrichtungen als „Musterombudsmann“ bezeichnet¹⁷, in diesem Punkt für durchaus vorbildlich.

Eine gewisse Politikferne – auch wenn die Funktion des Ombudsmannes durchaus eine politische, aber eben keine parteipolitische ist – stärkt die Akzeptanz beim Bürger und erleichtert es, bei Konflikten mit staatlichen Einrichtungen zu vermitteln. Wesentlich erscheint mir – gerade im Vergleich zur Tätigkeit der Petitionsausschüsse – der einfache Zugang ohne Formerfordernisse, der Verzicht auf komplexe Verfahrensvorschriften, der persönliche Kontakt (auch mit Behörden und ihren Amtsträgern) und der professionelle Umgang mit Anliegen und Beschwerden.

Parlamentsabgeordnete haben vielfache Aufgaben, die Vorsitzführung und Mitarbeit in einem Petitionsausschuss ist nur ein Teil ihrer politischen Tätigkeit. Auch wenn es mir glaubhaft erscheint, wenn im Gespräch Vorsitzende und Mitglieder von Petitionsausschüssen versichern, dass dort Parteipolitik eine vergleichsweise geringe Rolle spielt, werden Abgeordnete selbstverständlich (und völlig legitim) auch als Vertreter politischer Parteien wahrgenommen.

In der Praxis zeigt sich aber auch, dass viele Beschwerdeführer zunächst einmal eine Erklärung des mitunter schwer verständlichen Verwaltungshandelns benötigen. Rechtliche Abklärungen, mitunter anhand von Unterlagen und ohne Behördenkontakt, genügen oft, Bürger zufrieden zu stellen. Dies erfolgt im Rahmen des einfachen Verfahrens bei einem Ombudsmann ohne großen Verwaltungsaufwand, oft in einem persönlichen Gespräch, und ohne die Verwaltung zusätzlich zu belasten.

Manke sieht in der Einrichtung gut funktionierende Ombudseinrichtungen auch eine Möglichkeit, die Verwaltungsgerichte zu entlasten, wenn ohne ein förmliches Verfahren eine Abklärung der rechtlichen Rahmenbedingungen durch eine glaubwürdige unabhängige Instanz möglich ist.¹⁸ Im Rahmen meiner Beratungstätigkeit wird öfter die Frage an mich herangetragen, ob die (mit Anwaltpflicht und erheblichen Kostenfolgen) verbundene Anrufung des Verwaltungsgerichtshofes überhaupt Sinn macht. Ähnliche Überlegungen werden derzeit im Übrigen auch vom neuen Kommissar für Menschenrechte des Europarates, Thomas Hammerberg, angesichts der Überlastung der Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte angestellt. Derzeit prüft eine „Group of Wise Persons“, der auch der erste Europäische BB Södermann und der Ombudsmann von Luxemburg Fischbach angehören, u.a. die Einbindung von Ombudsleute zu einer frühzeitigen Vermittlung, um oft sinnlose Beschwerden zu verhindern. Selbstverständlich schränkt die Tätigkeit von Ombudsleuten die Rechte der Bürger, die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsentscheidungen auf gerichtlichem Weg überprüfen zu lassen, in keiner Weise ein.

Es wäre aber verfehlt, das Ombudswesen losgelöst von der Volksvertretung zu sehen. Die Tatsache, dass Ombudsleute im allgemeinen über Empfehlungen hinaus keinerlei Durchsetzungsmöglichkeiten haben, macht einen engen Kontakt mit dem Parlament, seinen Fraktionen und seinen Ausschüssen so wertvoll, auch im Interesse jener Bürger, die sich an einen Ombudsmann wenden.

Die Tätigkeit von Ombudsleuten stärkt, wie dies im Gesetz über den BB-RP ausdrücklich als Aufgabe genannt ist, die Stellung des Bürgers im Verkehr mit der Verwaltung und dient damit auch der Unterstützung der Zivilgesellschaft. Wenn zwischen Ombudsleuten und den Parlamenten im Rahmen der Berichte, aber auch auf informeller Ebene etwa bei Sitzungen ein intensiver Informations- und Erfahrungsaustausch stattfindet, stärkt dies aber auch den Parlamentarismus in seiner Kontrollaufgabe. Untersuchungsergebnisse von Ombudsleuten sind – wie Rechnungsberichte – eine wichtige Informationsquelle für die Parlamentarier, welche darüber hinaus selbst durch Sprechtag und Bürgerkontakte Probleme mit der Verwaltung kennen lernen.

Ich persönlich sehe daher weniger ein Konkurrenzverhältnis zwischen Volksvertretung und Ombudsleuten, sondern eine wichtige Ergänzung bei einer sinnvollen Aufgabenteilung und Zusammenarbeit, um berechtigten Anliegen der Bürger zum Durchbruch zu verhelfen, die Rechtmäßigkeit und Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung zu fördern, bestehende Missstände abzuschaffen und Konflikte zwischen Bürger und Staat auf einer rechtsstaatlichen Grundlage¹⁹ zu lösen.

Literatur

Debus Anne, Thüringer Gesetz über den Bürgerbeauftragten, Kommentar, Wiesbaden 2006

Dünser Felix, Die Landesvolksanwälte und ihre Beziehung zu anderen
Rechtsschutzeinrichtungen, in: Korosec, aaO, S 43 ff

Europäisches Ombudsmann Institut (EOI), Der Ombudsmann in alten und neuen
Demokratien, Tagungsband, Innsbruck 26.6.2003

Haller Walter, Hierarchische Gliederung von Ombuds-Institutionen?, EOI-Varia 55, Innsbruck
2006

Klecatsky Hans R/Pickl Viktor, Die Volksanwaltschaft, Wien 1989

Korosec Ingrid (Hg), Die Arbeit der Volksanwaltschaft, Wien 2001

Kostelka Peter, Ombudsmann-Organisationsmodelle im deutschsprachigen Raum, in:
Europäisches Ombudsmann Institut, aaO

Kucsko-Stadlmayer Gabriele, First Results of the Scientific Project on the Comparison of
European Ombudsman-Institutions and their Legal Basis, Wien 2006

Manke Frederik M., Regionale Ombudsleute im deutschsprachigen Europa, Diss. Universität
Innsbruck 2002

Matscher Franz, Die Volksanwaltschaft und ihre Bedeutung zum Schutz der
Menschenrechte, in Korosec, aaO, S 107 ff

Mauerer Michael, Der Ombudsmann in alten und neuen Demokratien, in: Europäisches
Ombudsmann Institut, aaO

Steiner Rolf /Nabholz Andreas, Ombuds-Mediation, Zürich 2003

Veny Ludo M/Passemiers Rita (Hg), Looking for Ombudsman Standards (Ombudsman
Conference 16-18.3.2000 in Gent), Gent 2000

Zoll Andrzej, Internationale Charta des effizienten Ombudsmannes, EOI-Varia 41, Innsbruck
2003

Anmerkungen

¹ So sind Petitionen nach Art 10 der Vorarlberger Landesverfassung binnen 3, nach § 25 Gemeindegesetz binnen 2 Monaten zu beantworten.

² Art 17 GG: Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden.

³ Empf.....

⁴ Gabriele Kucsko-Stadlmayer, First Results of the Scientific Project on the Comparison of European Ombudsman-Institutions and their Legal Basis, Wien 2006, S 23

⁵ Andrzej Zoll, Internationale Charta des effizienten Ombudsmannes, EOI-Varia 41, Innsbruck 2003

⁶ Michael Maurer, Der Ombudsmann in alten und neuen Demokratien, EOI-Konferenz 26.6.2006 in Innsbruck

⁷ Kucsko-Stadlmayer, aaO, S 9

⁸ Kucsko-Stadlmayer, aaO, S 12: Von 75 untersuchten Ombudsleuten werden 58 vom Parlament gewählt: Von 16 von Regierung oder Staatsoberhaupt vorgenommenen Ernennungen geht bei 7 eine Wahl der Volksvertretung voraus.

⁹ Im Vorarlberger Landtag besteht hingegen kein Petitionsausschuss

¹⁰ Kucsko-Stadlmayer, aaO, S

¹¹ Kucsko-Stadlmayer, aaO, S 15: Von 75 erhobenen Einrichtungen werden 64 nur von einer Ombudsperson repräsentiert

¹² Kucsko-Stadlmayer, aaO, S 18

¹³ Kucsko-Stadlmayer, aaO, S 30: Während 40 Einrichtungen nur schriftliche Eingaben annehmen, gibt es bei 35 keine Formerfordernisse

¹⁴ Kucsko-Stadlmayer, aaO, S 33: 56 Ombudsinstitutionen gegenüber 19, die nur aufgrund einer konkreten Beschwerde/Petition tätig werden dürfen

¹⁵ Kucsko-Stadlmayer, aaO, S 36/37 (Verordnungsanfechtung zusätzlich auch durch LVA Vorarlberg)

¹⁶ Klecatsky/Pickl, Die Volksanwaltschaft, Wien 1989, S 2: „Andererseits ist es verfehlt, die Volksanwaltschaft als eine neue Verfassungsschöpfung, nämlich als eine Institution, die möglichst einfach und unbürokratisch dem Einzelnen beistehen soll, wenn ihm rechtliche Mittel nicht zur Verfügung stehen, um das als Unrecht empfundene Verhalten der Verwaltung zu bekämpfen, wieder durch eine altherkömmliche Rechtsdogmatik zu problematisieren und sie darin wieder zu ersticken.“

¹⁷ Frederik M. Manke, Regionale Ombudsleute im deutschsprachigen Europa, Diss. Universität Innsbruck 2002, 135

¹⁸ Manke, aaO, S 142 f

¹⁹ Es kann nicht Aufgabe sein, irgendeine (ev. rechtsstaatlich bedenkliche) Lösung zu finden, aufgrund seiner Funktion ist der Ombudsmann dem Gesetz verpflichtet und nicht einfach Mediator; s.dazu Rolf Steiner/Andreas Nabholz, Ombuds-Mediation, Zürich 2003