

Brauchen wir einen Ombudsmann?

Demjenigen, der nicht weiß, was ein „Ombudsmann“ ist, sei in Kürze die Geschichte und der Inhalt der Institution geschildert.

Schweden schuf 1809 zwecks Überwachung der Gerichte und der — zivilen und militärischen — Verwaltung die Einrichtung eines „Ombudsman“. Die skandinavischen Staaten folgten dem Beispiel Schwedens. Die Institution wurde im Jahre 1953 in der dänischen Verfassung verankert. Die dänische Praxis hat in besonderem Maße in der ganzen Welt Beachtung gefunden. Im Jahre 1962 übernahm Neuseeland im „Parliamentary Commissioner (Ombudsman) Act“ die skandinavische Einrichtung; sogar die spezifisch skandinavische Bezeichnung des Amtes wurde importiert.

Die Einführung der Institution eines „Ombudsmannes“ wird gegenwärtig in der Schweiz, in den Niederlanden, in Indien, England und Frankreich erwogen. Die Vereinten Nationen interessieren sich lebhaft für Theorie und Praxis. Beispielsweise fand 1959 ein Seminar der Vereinten Nationen auf Ceylon statt, das sich mit dem Thema beschäftigte. Die Internationale Juristen-Kommission, eine nichtstaatliche Organisation beim Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen, berichtet laufend in ihrem „Journal“ über die aktuellen Bemühungen um die Einführung eines „Ombudsmannes“ in den einzelnen Staaten.

Nach den dänischen Bestimmungen obliegt es dem Ombudsmann, namens des Parlaments die staatliche und kommunale Verwaltung zu beaufsichtigen. Seine Zuständigkeit umfaßt die Tätigkeit der Minister und aller Beamten. Nicht zu seinem Zuständigkeitsbereich gehört allein die Rechtsprechung der Gerichte. Es obliegt ihm, festzustellen, ob ein Beamter im Dienst gesetzwidrige Ziele verfolgt, willkürliche oder unbillige Entscheidungen trifft oder sich sonst Fehler oder Nachlässigkeiten zuschulden kommen läßt. Er wird auf Ansuchen oder aus eigener Initiative tätig. Er kann alle staatlichen Dienststellen besuchen, er hat Zugang zu allen Akten, er kann Auskünfte verlangen, Zeugen durch die Gerichte eidlich vernehmen lassen und strafrechtliche und disziplinarische Untersuchungen beantragen. Er berichtet dem Parlament und der Öffentlichkeit über die Ergebnisse seiner Untersuchungen, er kann auch auf Mängel der Gesetzgebung aufmerksam machen.

Das Gesetz Neuseelands gibt als Aufgabe des Ombudsmannes an, auf Beschwerde oder aus eigener Initiative Ermittlungen über Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzustellen, die eine Verwaltungssache betreffen und eine Person oder eine Personengruppe beschweren.

II

Man kann den Ombudsmann mit einem Hund vergleichen, der bellt, aber nicht beißt. Der Vergleich ist nicht beleidigend, auch das alte Rom wurde einmal durch das Geschnatter der Gänse des Capitols gerettet.

Wir pflegen im allgemeinen die drei Gewalten Gesetzgebung, Verwaltung und Justiz zu unterscheiden. Der Ombudsmann gehört nicht zu ihnen, er stellt eine vierte Gewalt, die aufsichtsführende Gewalt dar. Sie hat eine lange Geschichte.

Im alten Sparta wurden die Ephoren geschaffen, die die Könige kontrollierten. Das republikanische Rom erinnerte sich ihrer. Als die Plebejer ihre Gleichberechtigung mit den Patriziern durch einen Volksstreik — den Auszug auf den Heiligen Berg — erzwangen, wurden Volkstribunen geschaffen, die das Recht eines Vetos gegen alle Ver-

waltungsakte besaßen. Zu Beginn der Neuzeit hat demokratisches Denken und Handeln — zumal in protestantisch-calvinistischen Kreisen — die Idee des Ephorats neubelebt. *Fichte* war später ihr bedeutendster Anhänger in Deutschland. In „Grundlagen des Naturrechts nach Prinzipien der Wissenschaftslehre“ (1796) lesen wir:

„An das Recht jedes Einzelnen muß in einem rechtmäßigen Staat Recht und Gesetz überhaupt geknüpft sein, also das Gesetz muß, wo es offenbar nicht gewirkt hat, wie es sollte, ganz aufgehoben werden. Wer soll nun urteilen, ob dieser Fall vorhanden sei? Es muß ausdrücklich für diese Beurteilung eine besondere Gewalt durch die Konstitution errichtet werden. Diese Gewalt müßte die fortdauernde Aufsicht über die Verfahren der öffentlichen Macht haben, und wir können sie sonach die Ephoren nennen. Sie haben eine absolut prohibitive Gewalt, allen Rechtsgang aufzuheben, die öffentliche Gewalt gänzlich oder in allen ihren Teilen zu suspendieren. Ich will diese Aufhebung der Rechtsgewalt nennen das Staatsinterdikt.“

Auswirkungen der Ephoratsidee finden wir in fast allen Ländern. Hierher gehören die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, der Finanzinspektor im englischen Commonwealth, der sogenannte Auditor-General, die englische Aufsicht über Spezialgerichte („Council on Tribunals“) und, ganz im Sinne und in Anlehnung an die skandinavische Regelung, der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestags.

III

Die aktuelle englische Diskussion mündete in den sogenannten *Wyatt-Report*: Ziel der Untersuchung war, festzustellen, ob hinreichende Beschwerdemöglichkeiten in den Fällen bestünden, in denen kein gerichtliches oder anderes auf Gesetz beruhendes Einspruchsverfahren gegeben ist. Der Report bejaht mit verschiedenen Einschränkungen die englische Einführung eines Ombudsmannes. Vorläufig soll der Ombudsmann nur von Abgeordneten des Unterhauses und erst nach fünf Jahren auch von Privatpersonen angegangen werden können. Die zuständigen Minister sollten ein Vetorecht besitzen, und in den Parlamentsberichten des Ombudsmannes sollten Namen von Beamten nicht genannt werden dürfen. In diesen Einschränkungen wird der Widerstand der englischen Bürokratie deutlich.

Der Report wurde von der Öffentlichkeit mit Beifall aufgenommen. Es gab aber auch erhebliche Einwendungen. Man meinte, England sei zu groß für die Institution eines Ombudsmannes, es reiche auch die ministerielle Dienstaufsicht über die Beamten aus; die Institution werte ferner das Parlament und das Petitionsrecht der Bürger ab, letztlich werde die Beamtenschaft diskreditiert und das Aktengeheimnis ohne hinreichenden Grund gelüftet. Andere meinten, ein Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit sei vorzuziehen, oder öffentliche Rechtsberatungsstellen dienten dem Publikum mehr. *Utley* („Occasion for Ombudsman“) trat den Einwendungen entgegen; die Schrift hielt insbesondere die Befürchtung für unbegründet, die Schaffung eines Ombudsmannes vermehre krebbsartig die bereits hinreichend wuchernde Bürokratie. Die Schrift rechnet jährlich mit maximal 100 000 Beschwerden, verweist aber auf ein Büro in Cambridge, das mit 40 Mitarbeitern jährlich 200 000 Personen Rat in Wirtschafts- und Sozialfragen zu erteilen imstande sei. Die englische Diskussion ist noch nicht abgeschlossen.

IV

Die Dänen, die mit ihrem „Ombudsmand“, zumal dem gegenwärtigen Inhaber des Amtes, sehr zufrieden sind, werden nicht müde, zu erklären, die Institution sei kein Exportartikel. Sie kann von anderen Ländern nur im Rahmen ihrer Verfassung und sonstigen Gesetzgebung, auch ihrer politischen und sozialen Gepflogenheiten, „importiert“

werden. Die Form kann wechseln; die Idee des Ombudsmannes, Gewissen des Staates und Vertreter der Menschlichkeit und zugleich des gesunden Menschenverstandes zu sein, bleibt.

Für uns sind folgende Gesichtspunkte wichtig:

1. Im Gegensatz zu den skandinavischen Staaten, Neuseeland, England usw. ist Westdeutschland als *Bundesrepublik* konzipiert. Die Verwaltung, namentlich die Polizei und die Erziehung, auch weiteste Teile der Sozialverwaltung, sind grundsätzlich Sache der Länder. Zur Bundesverwaltung gehören beispielsweise die auswärtigen Angelegenheiten, die Verteidigung, Eisenbahn, Post, Wasser- und Bundesstraßen. Daneben gibt es noch eine Kommunalverwaltung.

Die Bundesrepublik kann ohne Verfassungsänderung keinen für die gesamte Verwaltung zuständigen Bundesombudsmann schaffen; in Frage käme ein Ombudsmann für den Bund, jedes Bundesland und möglicherweise jede Kommune. Dies wäre auch für den Bund, jedes Bundesland und möglicherweise jede Kommune. Dies wäre übrigens bei der Größe der Bundesrepublik kein Nachteil; es wäre auch möglich, zunächst einmal in dem einen oder anderen Land oder in der einen oder anderen Kommune mit dem Experiment zu beginnen.

2. Die Bundesrepublik ist nicht mehr das Land der Dichter und Denker, sondern der Richter. In einer in der Welt einzigartigen Weise ist ein Netz von Gerichtsbarkeiten geschaffen: die ordentliche Gerichtsbarkeit, die Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit, die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit, die Verfassungsgerichtsbarkeit. Namentlich hat das Grundgesetz für jeden Eingriff der öffentlichen Gewalt in private Rechte den Rechtsweg zugelassen, so daß es einen gerichtstleeren Raum kaum mehr geben kann.

Die Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit der Bundesrepublik schließt aber nicht notwendig einen Ombudsmann aus. Dies ergibt sich schon aus der Schaffung des Wehrbeauftragten, der die Gerichtsbarkeiten nicht ersetzt, sondern ergänzt. Der Bundestag hat die Zweckmäßigkeit für den militärischen Sektor bejaht, sie kann auch für den zivilen bestehen.

3. Das Petitionsrecht ist im Grundgesetz und den Gesetzen der Länder verankert; es wird von ihm auch ein umfassender Gebrauch gemacht. Bundestag und Landtage haben Petitionsausschüsse eingesetzt, die um eine gründliche Behandlung der Petitionen bemüht sind. Es bleibt die Frage, ob das Petitionsrecht mit der Einrichtung eines Ombudsmannes kombiniert werden kann und soll.

V

Folgende Möglichkeiten bieten sich für einen Ombudsmann in der Bundesrepublik, den Ländern und Kommunen an:

1. Der Wyatt-Report beklagt, daß die englischen Abgeordneten in aller Regel gezwungen sind, die Antwort der Minister auf Petitionen gläubig und widerspruchslos hinzunehmen. Ein Ombudsmann, der von den Parlamentariern und nach einer Jahrreihe auch von den Petenten selbst angegangen würde, wäre nicht wie das Ministerium Richter in eigener Sache; er könnte schwierige Fälle durch eigene Ermittlungen, z. B. auch richterliche Vernehmungen, aufklären. Ein entsprechendes Bedürfnis kann bei aller Anerkennung der Arbeit der Petitionsausschüsse auch in Deutschland bejaht werden. Ihrer aufklärenden Tätigkeit sind enge Grenzen gesetzt, sie haben in aller Regel keinen Zugang zu Akten; kein Zeuge ist verpflichtet, zu erscheinen und Aussagen zu machen. Man könnte den Petitionsausschüssen jedenfalls das Recht geben, sich in Einzelfällen an den Ombudsmann zu wenden.

Die Antworten der Petitionsausschüsse in Deutschland sind in die Formeln eines delphischen Orakels gekleidet, z. B. „zur Tagesordnung übergegangen“, „zur Beratung ungeeignet“, „der Regierung als Material überwiesen“, „der Regierung zur Kenntnis gebracht“, usw. usw. Ein Ombudsmann würde dem Parlament, der Öffentlichkeit und dem Petenten eine allgemeinverständliche Antwort geben, ob und aus welchen Gründen die Verwaltung richtig und zweckmäßig oder nicht so gehandelt hat.

2. Die Parlamentarier haben das Recht zu kleinen und großen Anfragen an die Regierung. Eine Nachprüfung der Auskünfte ist ihnen in der Regel verwehrt. Sie könnten den Ombudsmann mit der Beantwortung der Anfrage beauftragen. Die Wahrheit würde gewiß hierunter nicht leiden.

3. Die Untersuchungsausschüsse haben deutliche Mängel erkennen lassen; die Tatsachenfeststellung und ihre Würdigung erfolgt durch die Parlamentsmehrheit, die der Regierung entspricht. Die Maßnahmen der Regierung sollen aber gerade untersucht werden. Man kann sich mitunter des Eindrucks nicht erwehren, daß der Bock zum Gärtner gemacht wird. Statt der Einsetzung eines problematischen Untersuchungsausschusses könnte der Ombudsmann mit der Klärung beauftragt werden.

4. Gemeinnützige Organisationen wie der Bund der Steuerzahler, die Liga für Menschenrechte, Vereinigungen für Bürgerrechte usw. könnten ihre Sorgen und Beschwerden dem Ombudsmann vortragen. Man denke an die Behandlung der Schwabinger Vorgänge durch die Münchener Polizei oder an Verhältnisse, die mit dem Begriff „Würzburg“ verbunden sind. Die Vereine könnten auch im Rahmen ihrer Organisation den guten Willen demokratischer Staatsbürger mobilisieren und kanalisieren.

5. Der einzelne Staatsbürger kann gewiß nach dem Grundgesetz Verwaltungsakte, die ihn beeinträchtigen, zum Gegenstand eines Prozesses machen. In der -Praxis stößt er jedoch mitunter auf Schwierigkeiten, beispielsweise wenn er die schleppende Behandlung eines Falls oder die Unterlassung von Amtshandlungen rügen will, die gesetzlich vorgeschrieben sind. Der dänischen Praxis sei folgender Fall entnommen: auch in Dänemark ist vorgeschrieben, daß die Polizei einen Verdächtigen auf sein Recht verweist, die Aussage zu verweigern. Die dänische Polizei unterläßt gerne einen solchen Hinweis. Welchen Prozeß kann im entsprechenden Fall ein deutscher Beschuldigter führen? Kann er auf Schadenersatz klagen? Jedenfalls hat der dänische Ombudsmann die gesetzwidrige Praxis laut und vernehmlich gerügt und damit abgestellt. Der einzelne Staatsbürger sollte überhaupt nicht verpflichtet sein, gegen den Staat in vielen Instanzen zu klagen, um einen Mißstand abzustellen. Will er sei« Recht haben, bleibt ihm freilich nichts anderes übrig als einen Prozeß zu führen. Kommt es ihm aber mehr auf die Änderung einer Verwaltungspraxis im Interesse aller an, so ist ein Ombudsmann die geeignete Instanz. Der Ombudsmann wird gegebenenfalls „bellen“, wenn er auch den Staat selbst nicht beißt. Es bleibt immer Sache der Verwaltung, ob sie auf das „Bellen“ reagiert. Im Ausland hat sie das freilich in allen Fällen getan.

VI

Wir sollten die Idee eines Ombudsmannes ernsthaft diskutieren. Der Gerichtsstaat, den das Grundgesetz schuf, hat das Gefühl des Staatsbürgers nicht wesentlich gemildert, einer anonymen und amorphen Bürokratie gegenüberzustehen. Wenn die Institution eines Ombudsmannes dazu beitragen kann, bessere Beamte zu schaffen, gesunden Menschenverstand in der Bürokratie zu verbreiten, das Schema F zu beseitigen und ausgetretene Wege durch Neuland zu ersetzen, sollte der Schritt gewagt werden. Ein Demokrat mit Zivilcourage könnte in der Rolle des Ombudsmannes mit einem „Blick zurück im Zorn“ Wunder wirken.