

## Karin Sonnleitner und Sascha Ferz

**Überblick:** Sie ist charmant, positiv besetzt und durchaus en vogue – die Ombudsperson. Warum das so ist, lässt sich ebenso wenig eindimensional abbilden wie es nicht gelingen kann, die Fragen nach Funktion, Einsatzgebieten und Vorgehensweise einsilbig zu beantworten. Jedenfalls hat es etwas damit zu tun, dass die „access to justice-“ und die (modernere) Governance-Diskussion zur Schaffung von Beschwerdeeinrichtungen überall in Europa geführt haben, deren allgemeines Kennzeichen die geringere Förmlichkeit des Zugangs, der Zuständigkeit, des Verfahrens und der Entscheidung bildet.

**Keywords:** Befugnisse, Billigkeit, Heterogenität, Kontrolle, Ländervergleich, Parlament, Rechtmäßigkeit, Staat, Verfahrensbindung, VerbraucherInnen.



# Die Ombudsperson im Zeichen von Heterogenität und Beständigkeit

Wenn man so will, ist die Ombudsperson eine europäische Kreation des öffentlichen Rechts. Die Ursprünge dieser Einrichtung reichen zurück in das Schweden des beginnenden 19. Jahrhunderts, als mit der Verfassungsinstitution des *Justitieombudsmän* eine der (Rechtmäßigkeits-)Kontrolle staatlichen Handelns dienende und als Hüterin der individuellen Freiheitsrechte mit allgemeinem Mandat fungierende Einrichtung geschaffen wurde. Das ist es letztlich auch, was trotz manchem Strukturwandel einen *Ombudsman* in seinen Grundsätzen nach wie vor ausmacht, wenngleich ihm im zunehmenden Maße die Funktion eines institutionalisierten Scharniers zwischen BürgerIn und Staat zukommt. Er stellt demnach nicht bloß ein Missstandskontrollorgan dar, sondern hat vielmehr durch lotsenhaften Ausgleich auch für eine gute sowie dem Prinzip der Billigkeit verbundene Verwaltung zu sorgen, womit zugleich eine Zunahme an Akzeptanz gegenüber staatlichen Entscheidungen innerhalb der Bevölkerung gefördert werden kann. Damit tritt – deutlich sichtbar – die vermittelnde Rolle einer derartigen Einrichtung in den Vordergrund. Möglich ist dies zum einen wegen der akzentuierten Stellung im Staatsgefüge in Form einer besonderen organisatorischen (parlamentarischen) Einbindung und der damit einhergehenden rechtlichen Absicherung. Zum anderen ist der Ombudsperson als politischem Interventionsorgan das Agieren zwischen der Verwaltung in sämtlichen ihrer Erscheinungsformen und den BürgerInnen zugeacht. Zudem kann sie aufgrund des bewussten Ab-

standnehmens von Verfahrensbindungsförmlichkeiten auch dort einschreiten, wo herkömmliche Rechtsschutzeinrichtungen mangels tauglichen Beschwerdegegenstandes nicht zulässigerweise wirken können.<sup>1</sup> Überhaupt gewähren die den Ombudsteuten zustehenden Befragungs- und Auskunftsrechte gehörig viel Freiraum für mediative Konfliktbearbeitungsstrategien.<sup>2</sup>

### Abgrenzung

Wer aber jetzt vermeint, die Ombudspersonen beziehungsweise jene Einrichtungen, die sich der Bezeichnung *Ombudsman* bedienen, allesamt in eine Schablone pressen zu können, der irrt. So lässt sich schon dahingehend differenzieren, als sich neben dem, der gesamten Verwaltungskontrolle dienenden volksanwalt-schaftlichen Organ<sup>3</sup> noch weitere spezielle staatliche Institutionen und ombudsähnliche Einrichtungen feststellen lassen. Es sind dies im ersten Fall etwa der deutsche

1) *Thomas Walzel* von *Wiesentreu*, Rechtsschutzdefizite im besonderen Gewaltverhältnis?, JBl 2000, 708.

2) Über den Trend hin zur Vermittlerfunktion von Ombudsteuten *Julia Haas*, Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts (2012) 342 f.

3) Zur Volksanwaltschaft etwa *Gertrude Brinek*, Volksanwaltschaft – im Dienst der Menschen, pm 2015, 90.

parlamentarische Wehrbeauftragte<sup>4</sup> und im zweiten Fall zB die Kinder- und Jugendanwaltschaft sowie die Ombudsstelle für Studierende<sup>5</sup> jeweils in Österreich, deren Aufgabengebiete allesamt gesetzlich normiert und durch eine bestimmte Sachmaterie exakt abgegrenzt sind. Aber auch damit ist noch kein Einordnungsende gefunden. Vielmehr zeigt das österreichische Beispiel der Justiz-Ombudsstellen, dass die Einschränkung des Zuständigkeitsbereiches derartiger Institutionen auf bloße Verwaltungsangelegenheiten das staatliche Angebot nicht ausreichend beschreibt.<sup>6</sup> Letztere sind nämlich an den Oberlandesgerichten angesiedelt und fungieren als mit RichterInnen<sup>7</sup> besetzte Informations- und Beschwerdeplattformen in Sachen der Justiz.<sup>8</sup>

Selbst mit diesen organisatorischen und inhaltlichen Abgrenzungsvorhaben ist es nicht getan. Längst firmieren eine Vielzahl von nichtstaatlichen, Beschwerde- und BürgerInnenschutz- oder doch eher VerbraucherInnenunterstützungseinrichtungen unter dem Begriff des Ombudsman. Als Erscheinungen dieser Art von „Private Sector Ombudsman“ sind der Banken- sowie Versicherungsombudsmann und vor allem der Internet-Ombudsmann<sup>9</sup> zu deuten. Dem nicht genug gilt es in den innerbetrieblichen Kontext Einschau zu halten, behelfen sich doch große, mitunter börsennotierte Unternehmen zur internen Konfliktklärung und Konfliktberatung mit der Einrichtung von In-house-Ombudsstellen<sup>10</sup> als geeignete Beschwerdeinseln.

### Befugnisse und Vorgehensweisen

Um die Vorgehensweisen der unterschiedlichen Ombudsstellen verstehen zu können, ist es nicht nur wesentlich, die mitunter recht spezifischen, auf einzelne Wirkbereiche reduzierten sowie rein privaten Einrichtungen zu identifizieren und aus dem primären Untersuchungsgang zu eliminieren. Auch reicht es nicht aus, deren Institutionalisierung, Organisation und Gegenstand sowie Maßstab der Kontrolle zu kennen, sondern es bedarf in besonderer Weise der Sichtbarmachung von eingeräumten Befugnissen. Erst diese lassen gemeinsam mit den anderen Parametern im Detail erahnen, mit welchen Methoden die Organe vorzugehen haben oder auch zielführenderweise vorgehen wollen.

»» **Gemeinsam sind den meisten Einrichtungen die Kernbefugnisse, nämlich die Kompetenz der Untersuchung, Empfehlung und Berichterstattung.**

Derartige Befugnisse lassen sich sowohl bei staatlichen als auch bei privat(rechtlich)en Einrichtungen beobachten. Mitunter treten – hier mit Blick auf die vom Parlament bestellten Ombudspersonen – aber neben diesen, das Grundmodell ausmachenden Befugnissen zusätzliche, ganz spezifische, aus rechtlicher Sicht sehr gehaltvolle Aufgaben hinzu. Dazu zählen etwa die Zulässigkeit der Anfechtung von Gesetzen sowie Verordnungen oder jener von individuellen Verwaltungsakten und auch von Gerichtsurteilen beim Verfassungsgericht. In Georgien ist die Ombudsperson außerdem befugt, ebendort Anträge zur Überprüfung von Wahlen zu stellen. Dem nicht genug kommen ihnen diverse Interventionsrechte bei anderen Gerichten zu. Diese können in Form von Rechtsmitteln oder in der Teilnahme an laufenden Verfahren bestehen. Eine Einschränkung der Rechtsangelegenheiten kann hierbei ebenso wenig angeboten werden wie eine abschließende Einordnung in das Zivil-, Straf- oder Verwaltungsverfahrenrecht. So ist es dem finnischen Ombudsman erlaubt, strafgerichtliche Urteile mit einem außerordentlichen Rechtsmittel zu bekämpfen. Der schwedische Justitieombudsmän hat wiederum in den Fällen, in denen er eine Verletzung einer strafrechtlichen Norm durch BeamtenInnen erkennt, die Rolle des öffentlichen Anklägers inne. Ähnliches gilt übrigens auch bei vermuteter „grober Inkompetenz“ von (Zahn-)ÄrztInnen, VeterinärmedizinerInnen oder ApothekerInnen. Reagiert dabei die zuständige Disziplinar- bzw

4) Hiezu *Ralf P. Schenke/Cathrin Silberzahn*, Ombudsstellen in Deutschland, pm 2015, 112.

5) *Josef Leidentrost*, Hochschulkonflikte lösen: Ombuds-Mediation als Tool?, pm 2015, 101.

6) *Gabriele Fink-Hopf*, Zwei Jahre Justiz-Ombudsstelle beim Oberlandesgericht Wien, RZ 2010, 28 ff.

7) Zur Schiefelage von organisationsinternen Ombudspersonen, hier die RichterIn, *Haas*, Der Ombudsmann 117.

8) Unverständnis werden diesen Aussagen die Kenner der schwedischen Begebenheiten entgegenbringen, haben doch die *Justitieombudsmän* die Kontrollbefugnis gegenüber allen staatlichen Behörden, worunter auch die Gerichte fallen. Siehe hiezu *Joachim Stern*, Schweden, in *Kucsko-Stadlmayer* (Hg), Europäische Ombudsman-Institutionen (2008) 362.

9) *Bernhard Jungwirth/Jakob Kalina*, Internet-Ombudsmann. Streitschlichtung für Online-KonsumentInnen, pm 2015, 95.

10) Hiezu *Margret Ammann*, Dialog ermöglichen. Die Ombudsperson in einem modernen Unternehmen am Beispiel von SAP SE, pm 2015, 80.

Aufsichtsbehörde nicht im Sinne des Justitiombudsmän, kann dieser gegen die Entscheidung gerichtliche Rechtsmittel erheben und vertritt in dem anschließenden Berufungsverfahren die öffentliche Anklagebehörde.<sup>11</sup> Oftmals, vor allem in jüngeren Demokratien, steht aber eine viel weitergefasste Dimension des Schutzes durch Ombudspersonen im Vordergrund. Die Rede ist hier von der Gewährleistung der Menschenrechte. Die Aufgaben reichen von präventiven Maßnahmen wie jener der Beratung bei der Umsetzung, über verschiedenartige Beobachterrechte in gerichtlichen Verfahren und – so etwa in Georgien – Aufklärungs- sowie Informationsaufgaben bis hin zur spezifischen Berichterstattung und zur Erforschung sowie Analyse der Menschenrechtsslage im betroffenen Staat.

Angesichts dieser Vielfältigkeit der Befugnisse gebietet sich eine grobe Strukturierung. Eine solche kann nämlich dahingehend erfolgen, als einerseits Teile der genannten Befugnisse, die ja schließlich bis hin zur Einräumung von Sanktionskompetenzen reichen, der Einhaltung der gesamten Rechtsordnung dienen sollen und andererseits Befugnisse ganz spezifisch für die Wahrung der Menschenrechte eingesetzt werden.

Für das Wirken der Ombudsleute beinhaltet die Kumulierung von Befugnissen freilich nicht nur eine Effizienzsteigerung. Vielmehr ist damit, man denke nur an die schwedischen Sanktionsrechte, die bis zur Verhängung von Verwaltungsstrafen reichen, auch ein zu berücksichtigendes Konsequenzenbündel kreiert, das dieses Instrument in seiner Wirkkraft verändert. Wohl aber wird angesichts der eben unternommenen Einordnung, insbesondere bei den, sich der Einhaltung und Förderung der Menschenrechte verschriebenen Ombudseinrichtungen sichtbar, dass es allein von der Einräumung spezifischer Befugnisse nicht abhängt. Diese verstärken zweifelsohne die öffentliche Wirkung der Ombudsperson, stehen aber wegen ihrer mangelnden rechtlich bindenden Instrumentarien mit der Grundidee der Ombudsschaft in Einklang.

Nichtsdestotrotz gilt mit jedem Mehr an Interventionsbefugnissen, dass sich die Institution der Ombudsperson von ihrer eigentlichen Ausgangsidee entfernt. Diese ist, und darauf soll nochmals aufmerksam gemacht werden, ganz grundsätzlich eine unparteiische, mit (parlamentarischer) Autorität ausgestattete, mit Argumenten wirkende und auf Streitschlichtung angelegte Einrichtung, die zwischen Staat und BürgerIn eine Mittlerrolle einnimmt.

## Modelle von Ombudsleuten

Die obige Darstellung der Befugnisse legt die Heterogenität der Einrichtungen mit aller Deutlichkeit offen.

» Ein Grundmodell lässt sich freilich errahnen, aber längst nicht in der notwendigen Klarheit dingfest machen.

Um dennoch eine modellorientierte Systematisierung bewerkstelligen und damit eine einigermaßen sichere Einordnung der unterschiedlichen Ombudspersonen zu ermöglichen, greift *Kucsko-Stadlmayer* auf die Art der Befugnisse zurück. Dabei unterscheidet sie zwischen dem „klassischen“, dem „rechtsstaatorientierten“ und schließlich dem „menschenrechtsorientierten“ Modell.<sup>12</sup> Ersteres kann zweifellos als der Urtyp angesehen werden, auf den viele Ombudseinrichtungen zurückgreifen. Die kennzeichnenden Befugnisse zur Wahrung der Rechtmäßigkeit der Verwaltung, inklusive Schutz des Rechtsstaats und der Menschenrechte sind die der Untersuchung, der Empfehlung und schließlich die der Berichterstattung an das Parlament. Zwangsbefugnisse kommen diesem Ombudsmanmodell nicht zu. Die spezifische Wirkung der Tätigkeit beruht ausschließlich auf der Autorität der OrganträgerInnen und wohl auch auf jener der besonderen Öffentlichkeit, womit aber, wenn die übliche Vorgehensweise, nämlich das Vermitteln in streitverfangenen Situationen, wirkungslos bleibt, eine gewisse Art von Druck aufgebaut werden kann. Als Repräsentanten dieses klassischen Modells sind etwa die Systeme in den Niederlanden<sup>13</sup> und in den kantonalen Ordnungen der Schweiz<sup>14</sup> sowie der/die Europäische BürgerInnenbeauftragte zu nennen. Auch der Petitionsausschuss des deutschen Bundestages lässt sich dem Grundmodell zuordnen. Anderes gilt hingegen für die entsprechenden Einrichtungen zB in Österreich und Schweden. Diese werden einem Typus zugerech-

11) *Stern*, in *Kucsko-Stadlmayer* 364.

12) *Gabriele Kucsko-Stadlmayer*, Die rechtlichen Strukturen der Ombudsman-Institutionen in Europa – Rechtsvergleichende Analyse, in dieselbe (Hg), Europäische Ombudsman-Institutionen (2008) 64.

13) *Alex Brenninkmeijer*, Der Ombudsman – wie ich ihn sehe, pm 2015, 84.

14) *Friedrich Glasl*, Ein Ombudsverfahren – aus drei Perspektiven gesehen, pm 2015, 68.

net, dem zusätzliche Befugnisse, wie jene der Gesetzesanfechtung und/oder der Anrufung der Gerichte, eingeräumt sind. Während diesem rechtsstaatsorientierten Modell spezifische Mittel zur Erledigung der Rechtmäßigkeitskontrolle der Verwaltung im Allgemeinen zugeordnet werden, ist dies im dritten hier zu diskutierenden Modell weiter zu kanalisieren. Zwar kommen auch hierbei individuelle Befugnisse zum Einsatz, doch ist ihr Fokus auf die Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten gerichtet.<sup>15</sup> Diese Befugnisausrichtung wird mitunter derart konzentriert, dass zwar Befugnisse zur Anfechtung von Gesetzen eingeräumt werden, diese aber ausschließlich auf das Gebiet der Menschenrechte begrenzt bleiben. Die Einräumung von spezifischen Befugnissen zur Wahrung der allgemeinen Rechtsstaatlichkeit erfolgt hingegen nicht. Diesem menschenrechtsorientierten Modell ist übrigens das georgische Konzept zuzurechnen.

#### Andere Staaten, andere Ombudsstellen

Ein Blick auf die nationalen Gegebenheiten hilft bei der finalen Darstellung der beschriebenen Modelle. Wie schon zuvor angezeigt, lässt sich dies zielführend an den Beispielen der Niederlande, Schweden und Georgien darlegen, sind diese doch Vertreter der unterschiedlichen Konzepte. Somit gilt es, in vergleichender Weise auf die Entwicklung sowie die Organisation der jeweiligen Institution, deren Kontrolltätigkeit und Befugnisse und die praktische Vorgehensweise einzugehen. Dafür konnten zudem mit Marion van Dam, Ombudsvermittlerin der niederländischen Ombudsstelle und Register-Mediatorin, und Nino Tsagareishvili, der Assistentin des derzeitigen georgischen Public Defender, Expertinnen gewonnen werden, deren Wissen über die Arbeitsweise der niederländischen bzw. georgischen Ombudseinrichtung unmittelbar in den nachfolgenden Teil eingefügt ist.

#### Niederlande

##### Historischer Hintergrund und Organisation

Ausgehend von Diskussionen in der Wiardi-Beckman-Stiftung und Bezug nehmend auf das skandinavische Vorbild führten die Niederlande 1981 ein Gesetz zur Schaffung einer Ombudsperson ein. Es handelt sich um eine monokratische Einrichtung. Wohl sieht die Verfassung die Bestellung eines Stellvertreters bzw. einer Stellvertreterin vor. Der in den Niederlanden für sechs Jahre vom Parlament ernannte Ombudsman muss niederländische/r StaatsbürgerIn, jünger als 65 Jahre

sein und über rechtliches Fachwissen verfügen. Er/sie darf keine bindenden Entscheidungen treffen, hat jedoch die Kompetenzen, Empfehlungen abzugeben und Berichte zu erstatten. Ihm/ihr obliegt eine Berichtspflicht an das Parlament und er/sie kann erst angerufen werden, wenn die betroffene Behörde selbst nicht auf eine Beschwerde eingegangen ist.<sup>16</sup> Seit 2011 wird der nationale Ombudsman durch einen Kinderombudsman und seit 2013 durch einen Veteranenombudsman unterstützt. Derzeit verfügt die Institution über 160 MitarbeiterInnen.<sup>17</sup>

##### Tätigkeitsfeld und Befugnisse

Aufgabe des Ombudsman ist die Überprüfung der ordnungsgemäßen Vorgangsweise von Behörden. Dazu zählen Handlungen von MinisterInnen und ihnen untergeordneten Behörden. Von seiner Kontrolltätigkeit sind beispielsweise Gemeinden oder Wassergenossenschaften ausgeschlossen, sofern sie über eine eigene Beschwerdeeinrichtung verfügen. Als Maßstab der Kontrolle dienen die gesamte Rechtsordnung sowie die Prinzipien der guten Verwaltung. Eine Beschwerde kann jedermann binnen einem Jahr ab dem Zeitpunkt, an dem die Behörde selbst entschieden hat, einbringen. Demzufolge ist die Beschwerde beim Ombudsman streng subsidiär. Dieser kann ferner von Amts wegen Ermittlungen aufnehmen.<sup>18</sup> In seiner Tätigkeit stützt er sich nach Auskunft von Van Dam einerseits auf genaue Untersuchungen und Recherchen sowie andererseits auf seine Überzeugungskraft. Neben der Vereidigung von Zeuginnen ist der Ombudsman dazu befugt, Sachverständige und ÜbersetzerInnen beizuziehen, er darf Untersuchungen vor Ort vornehmen und in einem Endbericht Empfehlungen an die Behörde richten.

##### Praxis

Als verpflichtende Prinzipien für die Arbeit des Ombudsman nennt van Dam die von den bisherigen niederländischen Ombudsmännern selbst entwickelten Kriterien.

15) Haas, Ombudsmann 350 ff.

16) Joachim Stern, Niederlande, in Kucsko-Stadlmayer (Hg), Europäische Ombudsman-Institutionen (2008) 301 f.

17) Jahresbericht des niederländischen Ombudsmannes, siehe [https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/jaarverslag-download/Jaarverslag\\_van\\_de\\_Nationale\\_ombudsman\\_over\\_2014.pdf](https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/jaarverslag-download/Jaarverslag_van_de_Nationale_ombudsman_over_2014.pdf) (17.04.2015).

18) Stern in Kucsko-Stadlmayer 304 f.

Dazu zählen die Transparenz, die aktive Beteiligung von BürgerInnen, die Förderung von maßgeschneiderten Lösungen sowie die deeskalierende Wirkung in einem Konflikt. Daher orientiert sich der Ombudsman an einer offenen, respektvollen, lösungsorientierten und zuverlässigen Umfangsform mit den Betroffenen.

» Beeindruckende 38.033 Beschwerden wurden 2013 an die Ombudseinrichtung gerichtet.

## Schweden

### Historischer Hintergrund und Organisation

Die schwedische Verfassungsinstitution des Justitieombudsmän kontrolliert als gesamtstaatliche parlamentarische Ombudseinrichtung seit 1809 die Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns und fungiert als Hüterin der individuellen Freiheitsrechte.<sup>19</sup> Die auf verfassungsgesetzlicher Ebene verankerte Institution ist kollegial organisiert und setzt sich aus vier Ombudslenten zusammen. Als spezielle zusätzliche Ombudseinrichtungen sind jene für Gleichbehandlung, Diskriminierung, Behinderung oder Kinder anzuführen.<sup>20</sup> Der Reichstag wählt auf Vorschlag des Verfassungsausschusses die Ombudsperson für eine Amtszeit von vier Jahren, die in ihrer Amtsausübung immun, unabhängig und weisungsfrei ist. Im Gegensatz zu den Niederlanden bestehen keine gesetzlich verbindlichen Bestimmungsvoraussetzungen.<sup>21</sup>

### Tätigkeitsfeld und Befugnisse

Diese reicht – wie schon erwähnt – von der Überwachung öffentlicher Behörden über die Sicherstellung, dass diese beispielsweise die Prinzipien der Objektivität und Unparteilichkeit beachten, bis hin zur Ermittlung bei Befugnismissbrauch von ÄrztInnen und ApothekerInnen. Hervorzuheben ist, dass die Kontrolltätigkeit auch Gerichte erfasst. Als Maßstab für die Kontrolle dienen die gesamte Rechtsordnung, Standards der guten Verwaltung sowie die Prinzipien der Objektivität und Unparteilichkeit, die in Schweden besondere Beachtung finden. Die Initiative geht entweder direkt von der/dem Betroffenen oder von Amts wegen aus.

Der Justitieombudsmän hat Zugang zu allen Protokollen und Dokumenten und darf sogar Verwaltungsstrafen und disziplinarische Verwarnungen aussprechen, sollte die kontrollierte Behörde keine Informationen zur Verfügung stellen.

## Praxis

Zwischen Juli 2013 und Juni 2014 registrierte die Ombudseinrichtung 7.312 neue Fälle, wobei die Beschwerdeanzahl in den letzten Jahren stetig anstieg. Am häufigsten beschwerten sich Personen über Polizeibehörden und Organe, die für die Sozialhilfe zuständig sind. Derzeit unterstützen über 50 MitarbeiterInnen die vier Ombudslente.<sup>22</sup>

## Georgien

### Historischer Hintergrund und Organisation

Während in Schweden und in den Niederlanden eine Ombudsperson wirkt, führte Georgien 1996 eine Staatskommission für inter-ethnische Beziehungen und zum Schutz der Menschenrechte ein, die mittlerweile in das Office of Public Defender of Georgia umbenannt wurde. Die georgische Institution des Public Defender versteht sich als eine gesamtstaatliche, parlamentarische Einrichtung, deren wichtigste Aufgabe der Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten in Georgien ist. Der Public Defender agiert in seiner Tätigkeit unabhängig und wird auf Vorschlag des Parlaments für fünf Jahre ernannt.<sup>23</sup>

### Tätigkeitsfeld und Befugnisse

*Tsagareishvili* zählt eine breite Palette von Befugnissen auf, die der Public Defender ausüben darf: Neben der Koordination des Schutzes vor staatlichem Handeln streicht sie hervor, dass diesem die für eine Ombudseinrichtung untypische Aufgabe zukommt, Ministerien, staatlichen Stellen und Staatsbetrieben verbindliche Anweisungen zu geben. Seine Aufgaben bestehen überdies in der Kontrolle des Schutzes der Menschenrechte sowie in der Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen durch georgische Verwaltungsbehörden. Er hat

19) Haas, Der Ombudsmann 2 f.

20) Stern in *Kucsko-Stadlmayer* 360.

21) Schwedisches Institut (Hg), *Tatsachen über Schweden. Die schwedischen Ombudsmänner* (2001).

22) Jahresbericht des schwedischen Ombudsmannes; siehe [http://www.jo.se/Global/%c3%84mbetsber%c3%a4ttelser/2014-15\\_eng.pdf](http://www.jo.se/Global/%c3%84mbetsber%c3%a4ttelser/2014-15_eng.pdf) (17.04.2015).

23) *Brigitte Kofler*, Georgien, in *Kucsko-Stadlmayer* (Hg), *Europäische Ombudsman-Institutionen* (2008) 189 f.

Zugang zu sämtlichen öffentlichen Einrichtungen, Dokumenten und Materialien, darf disziplinar-, dienst- oder strafrechtliche Verfahren empfehlen, Maßnahmen gegen Rechtsverletzungen vorschlagen und dem Parlament Gesetzesvorschläge unterbreiten.

» Eine Beschwerde können sowohl natürliche und juristische Personen als auch Nichtregierungsorganisationen im Bereich der Menschenrechte erheben.

Der Public Defender ist zudem berechtigt, von Amts wegen eine Untersuchung durchzuführen. Voraussetzung für eine Beschwerde ist das bereits erfolgte Inkrafttreten der anzufechtenden behördlichen Entscheidung.<sup>24</sup>

#### Praxis

Wenngleich auch in den anderen genannten Staaten die Auseinandersetzung mit Menschenrechten zum Aufgabenbereich der Ombudseinrichtung zählt, fällt auf, dass im postsowjetischen Georgien die meisten Beschwerden Menschenrechtsverletzungen betreffen. *Tsagareishvili* nennt als weitere Beschwerdeinhalte die schlechte Gesundheitsversorgung in Gefängnissen, das Fehlverhalten der Polizei, die Beachtung von Rechten von Asylsuchenden sowie von Frauen, Kindern und Menschen mit Behinderung.

#### Conclusio

Aus dieser ersten inhaltlichen Annäherung ist nunmehr der Schluss zu ziehen, dass Ombudsstellen den Betroffenen niederschwellig, unkompliziert, rasch und auch noch kostenlos Hilfestellung im Zuge ihrer Auseinandersetzung bieten können. In einem subjektiv oft als David gegen Goliath anmutenden Konflikt können sie, ohne an enge Verfahrensketten gelegt zu sein, einerseits eine objektive (Rechts-)Meinung und andererseits einen konkreten Lösungsvorschlag propagieren. Wenig überraschend ist daher, dass in einem solchen Setting auch Aushandlungsprozesse, gepaart mit mediativen Sequenzen, Platz haben.

Damit ist aber schon das meiste an Gemeinsamkeiten genannt, zu unterschiedlich sind die identifizierten Regelungen, wie allein die Beispiele aus den Niederlanden, Schweden und Georgien beweisen. Stößt man folglich auf die Bezeichnung Ombudsperson, gilt es ganz genau nachzufassen, ob es sich hierbei um eine staat-

liche oder private, um eine generelle oder spezifische und letztlich um eine mit rechtlichen Befugnissen ausgestattete Institution handelt oder eben nicht. Nur diese feinmaschige Beobachtung garantiert ein korrektes Verständnis von den Funktionsweisen der jeweiligen Einrichtung. Es kann also nicht von „der“ Ombudsperson gesprochen werden.

Man ist nun geneigt, anzunehmen, dass die in Ansätzen konfus anmutende Zersplitterung es den rechtlichen Laien nicht wirklich einfach macht, den geeigneten Zugang zu finden. Das wäre jedoch unzutreffend. Ein Blick auf das nackte Datenmaterial lässt eine derart resignative Aussage jedenfalls nicht für geboten erscheinen. Vielmehr dürften sich diese Stellen – trotz oder vielleicht auch gar wegen deren Vielfalt – für die BürgerInnen zu unverzichtbaren Institutionen entwickelt haben, indem sie in einem Rechtsstaat eine bestehende Lücke zu schließen vermögen.



#### Kontakt

Sascha Ferz, Mag. Dr., ist Assoz. Prof. an der Karl-Franzens-Universität Graz. Er wirkt am Forschungsfeld Appropriate Dispute Resolution an der dortigen rechtswissenschaftlichen Fakultät und leitet zudem das überfakultäre Zentrum für Soziale Kompetenz.

[sascha.ferz@uni-graz.at](mailto:sascha.ferz@uni-graz.at)  
<http://mediation.uni-graz.at/>  
<http://soziale-kompetenz.uni-graz.at/de/>



#### Kontakt

Karin Sonnleitner, MMag.ª Dr.ª, ist Juristin, Pädagogin und Mediatorin. Sie arbeitet am Zentrum für Soziale Kompetenz der Karl-Franzens-Universität Graz. Ihre Schwerpunkte in Forschung und Lehre liegen in der Mediation, dem Konfliktmanagement und der außergerichtlichen Streitbeilegung.

[karin.sonnleitner@uni-graz.at](mailto:karin.sonnleitner@uni-graz.at)  
<http://soziale-kompetenz.uni-graz.at/de/>

24) *Ders in Kucsko-Stadlmayer* 191.