



# Funktion und Erfahrungen eines lokalen bzw. kantonalen Ombudsmans

lic.iur. Andreas Nabholz, Ombudsman des Kantons Basel-Stadt

Als man sich hierzulande für die Institution des Ombudsmans zu interessieren begann, setzte man durchwegs zu Analysen der Umstände an, welche im Europa der Fünfziger-Jahre und danach die Schaffung von Ombudsman-Institutionen begünstigten und förderten. Diese Analysen führten zu weitgehend übereinstimmenden Feststellungen, die man zusammenfassen kann unter der Bezeichnung:

## 1. Kommunikationsprobleme im modernen Sozialstaat

Die klassische Lehrmeinung, die öffentliche Verwaltung sei strikte nur gesetzesausführende Gewalt, stimmt längst nicht mehr. Die Verwaltung ist in den letzten Jahrzehnten zu einem eigentlichen Dienstleistungskonzern herangewachsen. Sie wächst und wächst seit dem Zweiten Weltkrieg unaufhaltsam. Parlament und Volk betrauen sie fortwährend mit neuen, teils kostspieligen und komplexen Aufgaben wie beispielsweise im Gesundheitsbereich, in der Altersvor- und fürsorge, in der Kulturförderung, im Energiesektor und im Umweltschutzbereich. Mit der Grösse und Ausbreitung der Verwaltung sind leider einige negative Auswirkungen zwangsläufig verbunden. Mit der Grösse wird die öffentliche Verwaltung unpersönlicher und schwerfälliger. Sie hat namentlich Mühe, Überholtes abzubauen, historisch gewachsene Strukturen heutigen Erfordernissen anzupassen und langjährige Praktiken zu erneuern.

Verwaltungshandeln bedeutet in aller Regel: handeln nach Vorschrift. Das Wachstum der Verwaltung ist deshalb von einer Gesetzesflut begleitet, die unübersichtbare Ausmasse angenommen hat. Die Eidgenossenschaft erlässt heute pro Jahr mehr als 3'000 Druckseiten revidierter oder neuer Vorschriften. Im Kanton Basel-Stadt sind es immerhin rund 500 Seiten pro Jahr für das kantonale Recht. Diese auch als Gesetzesinflation bezeichnete Entwicklung führt unausweichlich zu mangelnder Übersicht und zu ungenügender Koordination, die sich insbesondere im Vollzug unangenehm bemerkbar machen und neue Probleme schaffen. Fehlende Übersicht und mangelnde Koordination erschweren logischerweise auch die Kontrolle durch Parlament und Gerichte. Schliesslich wird die immer grössere Verwaltung zunehmend

kostspielig und verscherzt sich dadurch die ohnehin nicht überwältigende Sympathie bei den Steuerzahlern und Steuerzahlerinnen. Anonyme Grösse, Schwerfälligkeit, unübersichtliche und für den Laien unbekannte Vorschriften, Koordinationsmängel und eine für Laien unverständliche Fachsprache führen einzeln und erst recht in Kombination zu Verständigungsschwierigkeiten und bilden den idealen Nährboden zu aufkeimendem Misstrauen. Das Gefühl von Misstrauen ist aber ein geradezu klassischer Kommunikationshemmer- oder gar -blocker. Das Malaise oder die Erkenntnis über fehlende Übersicht und Koordination sowie mangelnde Kontrolle führte zur Schaffung verschiedener neuer Kontrollorgane. Dazu gehören auf Bundesebene der Preisüberwacher und die Kartellkommission, auf Bundes- und Kantonsebene die Schaffung von Büros für Gleichberechtigung, im Kanton Basel-Stadt die Einrichtung von Kontrollstellen von Umweltschutz und für Chemiesicherheit, die Einsetzung von Datenschutzkommissionen oder -beauftragten und schliesslich die Schaffung von Ombudsstellen im kantonalen oder lokalen Bereich.

## 2. Funktion und Aufgaben eines Ombudsmans

Unter dem schwedischen Begriff des Ombudsmans wird eine unabhängige, vom Parlament gewählte Vertrauensperson verstanden, die Beschwerden aus der Bevölkerung gegen die öffentliche Verwaltung untersucht. Sie soll wirklich unabhängig, erfahren, aufrichtig und offen, leicht erreichbar und fähig sein, mit jedermann zu kommunizieren. Der Ombudsman geniesst einerseits ein praktisch unbeschränktes Informationsrecht und hat freien Zugang zu allen Verwaltungsakten, kann aber andererseits nur Empfehlungen an die beanstandete Dienststelle in der Öffentlichen Verwaltung oder an die BeschwerdeführerInnen richten. Er hat namentlich bei Schwierigkeiten zwischen betroffenen BürgerInnen und Dienststellen der Verwaltung zu vermitteln, auf ein gütliches Einvernehmen, eine faire Konfliktlösung hinzuwirken, Obwohl in den letzten Jahrzehnten die Verwaltungsgerichtsbarkeit und der verwaltungsinterne Rekursweg beachtlich ausgebaut worden sind, besteht in der Bevölkerung nach wie vor eine verbreitete Scheu davor, Beschwerde oder

Klage gegen ein Amt oder eine Behörde zu führen. Dies aus verschiedenen sehr verständlichen Gründen:

- Die immer spezialisiertere Verwaltung hat den MitbürgerInnen gegenüber in aller Regel einen grossen Wissensvorsprung; der Laie kommt sich dagegen als Ignorant vor und geht davon aus, er werde ohnehin im Konfliktfall unterliegen.
- Für die betroffenen Bürger und Bürgerinnen ist es vielfach unmöglich, an das für die Beurteilung des Verwaltungsentscheids massgebende Spezialwissen heranzukommen (interne Weisungen, fachtechnische Richtlinien, anwendbare Praxis, Überblick über die Präjudizien im Fachbereich usw.). Selbst wenn die Betroffenen darüber orientiert werden, bleiben ihnen die im Fachjargon abgefassten Mitteilungen teilweise unverständlich.
- Die förmlichen Rechtsverfahren erscheinen den Betroffenen oft umständlich und ohne Beizug eines Rechtsanwaltes, was natürlich mit Kosten verbunden ist, aussichtslos, weshalb das vermeintlich oder tatsächlich erlittene bzw., drohende Unrecht eher in Kauf genommen wird.
- Auch die Vorschrift, wonach eine Beschwerde samt Begründung innert relativ kurzer Frist abgefasst und eingereicht werden muss, bildet für viele Mitmenschen eine unüberwindbare Hürde.
- Aus den erwähnten Gründen neigen namentlich weniger beholfene Mitmenschen dazu, das von ihnen empfundene Unrecht der öffentlichen Verwaltung zu schlucken. Gerade in solchen Situationen vermag der Ombudsman als parlamentarisch gewählter Vermittler zwischen Bevölkerung und Öffentlicher Verwaltung zu helfen und zum Abbau des Misstrauens beizutragen. Das Anhören einer Person und das Aufnehmen ihres Anliegens sind grundlegende Voraussetzungen auf der Suche nach Gerechtigkeit. Sie sind beim Ombudsman in einem mündlichen, freien und kostenlosen Verfahren sozusagen schwellenlos gewährleistet.



In erster Linie muss der Ombudsman mit Geduld jede Person anhören, die ihm eine Klage, eine Beschwerde oder sonst ein Anliegen gegenüber einer Dienststelle der öffentlichen Verwaltung vortragen will. In der Folge kontaktiert er die beanstandete Dienststelle, um auch die andere Seite des Konflikts anzuhören. Dabei stossen wir auf eine Besonderheit in den Rechten des Ombudsmans: er hat praktisch freien Zugang zu allen Verwaltungsakten, selbst wenn sie dem Amtsgeheimnis unterliegen; er kann Staatsbeamte oder -angestellte befragen, ohne den Dienstweg einzuhalten; er kann auch jeden Ort in der Verwaltung besichtigen und gegebenenfalls sogar Experten beiziehen.

Nach sorgfältiger Prüfung der Beschwerde bemüht sich der Ombudsman, eine korrekte, faire Lösung des Konflikts zu finden und die Beteiligten davon zu überzeugen. Die gefundene Lösung präsentiert er in Form einer Empfehlung, die allerdings keine Entscheidungskraft vergleichbar einer richterlichen Behörde hat. Der Ombudsman verfügt somit einerseits über ein unvergleichlich starkes Recht auf Information und Auskunft, andererseits aber nur über ein schwaches Gestaltungsinstrument, nämlich über die Empfehlung. Immerhin muss beigefügt werden, dass in Wirklichkeit der freie Zugang zur Information die allfällige Empfehlung des Ombudsmans derart verstärkt, dass sie nicht mehr als "quantité négligeable" gelten und übersehen werden kann. Bleibt noch anzufügen, dass der Ombudsman verpflichtet ist, jährlich dem Parlament Bericht zu erstatten, und es kaum eine Dienststelle schätzt, darin negativ erwähnt zu werden.

### 3. Die Erfahrungen aus 14 Jahren Amtstätigkeit

1. Praktisch jede Beschwerde beruht auf einer Kommunikationspanne. Gerade deshalb muss der Ombudsman die Konfliktparteien mit Sorgfalt anhören, um weitere Missverständnisse zu vermeiden und um möglichst viele Informationen zu gewinnen, damit sein Vorschlag zur Konfliktlösung überzeugt. Ich habe oft von Beschwerdeführer und Beschwerdeführerinnen gehört: "Sie sind der Erste, der mir wirklich zuhört!"
2. Eine deutliche Mehrheit der Personen, die sich an den Ombudsman wenden, befindet sich in der zweiten Lebenshälfte, sei es, dass diese Personen für erlittenes Unrecht empfindlicher geworden sind, oder sei es die finanzielle, soziale Lebenssituation, die ihnen häufiger Kontakt mit der Öffentlichen Verwaltung verschafft.

3. Wie ich bereits gezeigt habe, führt die ständig wachsende Komplexität in unserer Gesellschaft zu grösserem Misstrauen. Nun soll ja der Ombudsman zur Wiederherstellung des Vertrauens zwischen Bürger und Bürgerinnen und Behörden als Garant einer sicheren und unvoreingenommenen Information beitragen. Vorhandenes Misstrauen bzw. die Absicht, vom Ombudsman eine unabhängige Meinung zu erfahren, ist in der Hälfte aller Beschwerden von ausschlaggebender Bedeutung.
4. Einigermassen überraschend und eindrücklich ist für mich die häufige Begegnung mit der Armut in meiner Funktion. Die Art sich zu kleiden verrät die armen Mitmenschen schon lange nicht mehr.
5. Immer wieder wird die Meinung geäussert, der Ombudsman werde doch nur von Querulanten beschäftigt. Diese Ansicht lässt sich durch meine Erfahrung in keiner Weise bestätigen, im Gegenteil. Vielfach werden Mitmenschen von der Öffentlichen Verwaltung vorschnell als Querulanten bezeichnet, weil sie ihre Beschwerden mit einiger Ungeduld und Vehemenz und oft auch wenig geschickt vortragen. Tatsächlich liegt auch immer am Anfang ihrer Bemühungen eine als unrecht empfundene Handlung auf Seite der Öffentlichen Verwaltung vor. Dem Ombudsman gelingt es auch in solchen Situationen, die eine oder andere Korrektur zu erwirken, wobei die Öffentliche Verwaltung gerne mittut, wenn dann die Angelegenheit endgültig erledigt werden kann. Andererseits muss ich aber auch zugeben, dass rund 10% der mir vorgetragenen Anliegen praktisch unlösbar sind, weil sie auf seelischem Leiden beruhen oder hartnäckige, schwierige zwischenmenschliche Konflikte beinhalten.
6. In den mir zugekommenen Jahresberichten von Ombudsman-Institutionen aus der ganzen Welt suchte ich nach Erfahrungswerten, wieviele Beschwerden ein Ombudsman zu erwarten hat. Hier zeigt sich eindeutig, dass lokale Ombudsleute am meisten Beschwerden vorgelegt bekommen. Dies ist wohl auf den relativ hohen Bekanntheitsgrad und den schwellenlosen Zugang zum Ombudsman selbst zurückzuführen. In lokalen Verhältnissen entspricht die Zahl der Beschwerden *pro Jahr einem Promille der bedienten Bevölkerung*. Unter Beschwerden verstehe ich allerdings nur Anliegen, die zu Abklärungen und einem Dossier in der Ablage des Ombudsmans geführt haben. Daneben

gibt es unzählige telefonische Anrufe und kurze Besuche von Personen, die mehr Auskünfte verlangen oder eine Ansicht des Ombudsmans vernehmen wollen. Über solche eher kürzere Beanspruchungen führe ich keine Statistik und weise sie im Jahresbericht nicht aus. Die Erfahrungswerte aus den verschiedenen Jahresberichten zeigen aber, dass die Beschwerdeanzahl im Verhältnis zur bedienten Bevölkerung stark abnimmt, je grösser das Einzugsgebiet des Ombudsmans ist. Die vertrauensbildende Funktion eines Ombudsmans dürfte auch schwinden, je mehr und öfter der Bürger oder die Bürgerin nur bis zum Sekretariat oder bis zu Mitarbeitern des Ombudsmans gelangen kann. Gewiss erhöht auch die Vertrautheit des Ombudsmans mit den lokalen Lebensgewohnheiten und -bedingungen das Vertrauen in seine Person.

7. Wenn Sie nach dem Erfolg der Ombudsman-Arbeit fragen, kann ich nach 14 Jahren Erfahrung folgende Antwort geben. In rund 20% aller Anliegen haben die Beschwerdeführer und Beschwerdeführerinnen vollkommen recht, und es gelingt auch dem Ombudsman, die Verwaltung zu einer Korrektur zu bewegen. In weiteren 20% aller Beschwerden vermag der Ombudsman die Situation in einzelnen Punkten zu verbessern oder die Öffentliche Verwaltung zu einer Kompromisslösung zu gewinnen. In 60% aller Fälle aber erweisen sich die Entscheide oder das Verhalten der Öffentlichen Verwaltung als rechtmässig und korrekt. In diese grösste Gruppe fallen sehr unterschiedliche Anliegen. Nicht selten bringen Personen einen Entscheid der Öffentlichen Verwaltung dem Ombudsman zur Prüfung, weil sie aus subjektiv verständlichen Gründen misstrauisch geworden sind und das Ergebnis anzweifeln. Kann der Ombudsman solche Verwaltungsentscheide erläutern und als neutraler Mittler verständlich machen und damit die Verwaltung vor ungerechtfertigten Vorwürfen oder Verdächtigungen schützen, dann erfüllt er seine Aufgabe ebenso, wie bei den sogenannten "erfolgreichen" Beschwerden.