



Volksanwaltschaft
Difesa civica
Defenüda zivica

Südtiroler Volksanwaltschaft

40 ANNI JAHRE

Difesa Civica in Alto Adige

FESTSCHRIFT
PUBBLICAZIONE

FESTSCHRIFT

40 JAHRE VOLKSANWALTSCHAFT DES LANDES SÜDTIROL

PUBBLICAZIONE

40 ANNI DIFESA CIVICA DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO

39100 Bozen / Cavourstraße 23/c
39100 Bolzano / Via Cavour, 23/c

Tel. 0471 946 020 | Fax 0471 946 039
post@volksanwaltschaft.bz.it / posta@difesacivica.bz.it
www.volksanwaltschaft.bz.it / www.difesacivica.bz.it
PEC: volksanwaltschaft.difesacivica@pec.prov-bz.org

TITELBILD/SUL FRONTESPIZIO:

Textstudio Pe.eRI Dr. Sabine Peer
info@textstudio.net
+39 339 84 06 972
www.textstudio.net

GRAFISCHE GESTALTUNG / ELABORAZIONE GRAFICA:

Thalerdesign, Brixen

Festakt 40 Jahre Südtiroler
Volksanwaltschaft im Südtiroler
Landtag am 27.2.2023

RITA MATTEI

Präsidentin des Südtiroler Landtages

5

DR. ARNO KOMPATSCHER

Südtiroler Landeshauptmann

6

DR. GABRIELE MORANDELL

Südtiroler Volksanwältin

8

UNIV.PROF.IN DR. ESTHER HAPPACHER

Italienisches Recht – Universität
Innsbruck

12

DOTT. MARINO FARDELLI

Präsident Koordinierungskomitee Volks-
anwälte Italiens, Volksanwalt Latium

16

GABY SCHWARZ

Volksanwältin der Republik Österreich

19

SAMIAH EL SAMADONI

Bürgerbeauftragte von
Schleswig-Holstein

22

DR. IUR. VIVIANE SOBOTICH

Ombudsfrau der Stadt Rapperswil-Jona

27

EINDRÜCKE DER FEIER

32

Festa di 40 anni di Difesa Civica
in Alto Adige nel Consiglio
Provinciale il 27/2/2023

RITA MATTEI

Presidente del Consiglio della Provincia
autonoma di Bolzano

5

DR. ARNO KOMPATSCHER

Presidente della Prov. autonoma di Bolzano

6

DR. GABRIELE MORANDELL

Difensora civica dell'Alto Adige

8

UNIV.PROF.IN DR. ESTHER HAPPACHER

Istituto di Diritto Italiano – Università di
Innsbruck

12

DOTT. MARINO FARDELLI

Presidente del Coordinamento nazionale dei
difensori civici, difensore civico del Lazio

16

GABY SCHWARZ

Difensora civica della Repubblica d'Austria

19

SAMIAH EL SAMADONI

Difensora civica del Land
Schleswig-Holstein

22

DR. IUR. VIVIANE SOBOTICH

Difensora civica del Comune di
Rapperswil-Jona

27

IMPRESSIONI SULLA FESTA

32

RITA MATTEI

Presidente del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano

Gentili Signore e Signori,

Porgo il mio personale saluto a tutti i presenti, ai consiglieri provinciali, ai rappresentanti delle istituzioni e a tutti coloro che sono qui a vario titolo intervenuti. Ringrazio la Difensora civica per l'invito all'evento di oggi:

Ho il piacere di celebrare la ricorrenza del 40° anniversario dell'istituzione della difesa civica in Provincia di Bolzano.

Dal 23 febbraio 1983, tutte le cittadine e i cittadini altoatesini possono rivolgersi alla Difesa Civica, chiamata in piena autonomia a difendere i diritti e gli interessi dei cittadini nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, nel rispetto dei principi di imparzialità, efficienza, equità e trasparenza.

Come per le decisioni di maggior peso o rilievo, la Difensora civica/il Difensore Civico riceve la nomina dal Consiglio provinciale a seguito di una votazione a scrutinio segreto con il voto qualificato di almeno i due terzi dei Consiglieri e delle Consigliere provinciali.

Grazie alla recente legge provinciale del 9 ottobre 2020 che disciplina compiti e funzioni, modalità e procedure della Difesa Civica, è stato istituito il **Centro di tutela contro le discriminazioni** della Provincia di Bolzano; una struttura innovativa e strategica che fornisce assistenza alle vittime di discriminazioni a sfondo razzista, su base etnica, linguistica, culturale, religiosa, basate su una disabilità, sull'aspetto esteriore, sull'età, nonché alle vittime di discriminazioni fondate sull'origine e sull'appartenenza a una nazione o sulle opinioni politiche.

Tengo a ricordare tutti coloro che in questi quattro decenni hanno interpretato il ruolo dell'ombudsman, incardinati presso l'assemblea legislativa ma del tutto autonomi nell'esercizio della propria azione di tutela del cittadino di fronte alle controversie, promuovendo una luminosa trasparenza della pubblica amministrazione.

Mi sia consentito, infine, esprimere un sentito ringraziamento a quanti si sono adoperati per concorrere al buon funzionamento dell'Ufficio della Difesa civica, dall'ufficio di Presidenza del Consiglio provinciale, al Segretario generale, ai Dirigenti e al personale del Consiglio provinciale di Bolzano, ad ogni persona che ha intrattenuto positivi rapporti con l'ufficio della Difesa civica, e da ultimo, ma non per ultimi, la Difensora Civica e tutte le sue collaboratrici e i suoi collaboratori per il qualificato apporto professionale prestato in questo importante organo provinciale di garanzia.

Concludendo, mi sento di esprimere un sincero apprezzamento per l'iniziativa odierna, finalizzata non solo a celebrare l'anniversario della legge provinciale istitutiva dell'ufficio, ma anche a diffondere la conoscenza di questa figura di garanzia, nonché dei relativi ambiti e modalità di intervento.

Grazie

DR. ARNO KOMPATSCHER

Südtiroler Landeshauptmann

40 Jahre Südtiroler Volksanwaltschaft – eine Erfolgsgeschichte

„40 Jahre Volksanwaltschaft in Südtirol“ sind ein guter Grund, sich zu freuen. Als wertvolle Einrichtung leistet die Volksanwaltschaft einen unverzichtbaren Beitrag zur Verbesserung der Beziehungen zwischen dem Bürger/der Bürgerin und der öffentlichen Verwaltung. Durch ihre professionelle und überzeugende Vorgehensweise hat sich die Volksanwaltschaft in den vergangenen vier Jahrzehnten Vertrauen und eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung erarbeitet.

Die Institution Volksanwaltschaft steht den Südtirolerinnen und Südtirolern zur Seite, wenn Entscheidungen einer Behörde für sie nicht nachvollziehbar sind, arbeitet im Auftrag des Südtiroler Landtages und überprüft die öffentliche Verwaltung in Südtirol. Das Jubiläum 2023 schafft einen willkommenen Anlass, einen tieferen Blick auf die Aufgaben der Volksanwaltschaft zu werfen, um diese den Menschen noch näher zu bringen.

Für Beschwerden und Beratungen – beispielsweise zur Einschränkung demokratischer Grundrechte, zur Einhaltung von Gesetzen und Verordnungen, zur Aufklärung zur Patientenverfügung oder zu Patientenrechten, zur Erklärung zum Gebrauch der Muttersprache, zur Angemessenheit einer Enteignungsentschädigung bis hin zur Klärung von Verwaltungsstrafen und vielen anderen Fragen mehr – ist die Volksanwaltschaft die richtige Adresse. Sie ist Ansprechpartnerin, wenn es darum geht zu klären, ob ein Bürger/eine Bürgerin von der öffentlichen Verwaltung (dazu zählen Gemeinden, Bezirksgemeinschaften, Landesverwaltung, Sanitätsbetrieb, Wohnbauinstitut, staatliche Stellen...) richtig behandelt wurde.

Die Volksanwaltschaft vermittelt bei Konflikten mit der öffentlichen Verwaltung

Jede Bürgerin und jeder Bürger hat das Recht, sich unkompliziert und kostenlos an die Volksanwältin oder den Volksanwalt zu wenden. Diese/r ist verpflichtet, jeder Beschwerde nachzugehen. Er/sie überprüft, ob ein Missstand besteht, berät und vermittelt bei Konflikten zwischen Bürger/in und öffentlicher Verwaltung. Dabei ist wichtig zu betonen, dass die Volksanwältin oder der Volksanwalt und das Team in der Volksanwaltschaft unabhängig und autonom arbeiten. Bedeutsam sind die direkten Kontakte mit den verantwortlichen Entscheidungsträgerinnen und -trägern in der öffentlichen Verwaltung, damit Probleme zur Zufriedenheit aller Beteiligten gelöst werden können. Oftmals reicht ein persönliches Gespräch, um Missverständnisse auszuräumen und eine gute Lösung zu finden. Allerdings gibt es auch Fälle, in denen es leider nicht zu einer Einigung zwischen Bürger/in und Verwaltung kommt. Mit solchen Fällen beschäftigen sich dann meist in langwierigen Verfahren Anwälte und Gerichte.

Heute haben alle 116 Südtiroler Gemeinden eine Vereinbarung mit der Volksanwaltschaft. Das gibt es so in keiner anderen Region Italiens. Die Anliegen bzw. Beschwerdefälle sind dabei vielfältig und betreffen häufig urbanistische Fragen, aber auch Beschwerden in Zusammenhang mit Enteignungen, Erweiterungszonen, Gebühren und meldeamtlichen Angelegenheiten. Das Team der Volksanwaltschaft bewältigt alljährlich ein enormes Maß an Prüfungs- und Beratungstätigkeit.

Zum Jubiläum seien an dieser Stelle die Verdienste der bisherigen Volksanwälte und Volksanwältinnen hervorgehoben. Die Anerkennung der Leistungen geht an Südtirols ersten Volksanwalt und somit

Bahnbrecher Heinold Steger (1985 bis 1991), der traurigerweise im Dienst verstarb, an Werner Palla (1992 bis 2003), dem es ein besonderes Anliegen war, die Südtiroler Volksanwaltschaft nach außen zu vernetzen, sowie an Burgi Volgger (2004 bis 2014), die mit ihrer ausgleichenden Art und mit weiblichem Pragmatismus die exzellente Aufbauarbeit ihrer beiden Vorgänger erfolgreich fortführte. Seit 2014 leitet Gabriele Morandell mit großem Engagement die Volksanwaltschaft und machte diese auch fit fürs digitale Zeitalter.

Es versteht sich von selbst, dass die Stärkung und Unterstützung der Volksanwaltschaft auch in Zukunft wichtig sein werden. Eine Zerstückelung und Aufteilung der Zuständigkeiten auf verschiedene Stellen und Anwälte, wie von verschiedenen Seiten immer wieder vorgeschlagen, wäre aus meiner Sicht nicht zielführend und würde dem Bürger/der Bürgerin keine Vorteile bringen, sondern lediglich zu Diskussionen über Zuständigkeiten und Doppelgleisigkeiten führen.

Zum runden Geburtstag wünsche ich dem Team der Volksanwaltschaft, dass es durch den Einsatz für die Rechte und Interessen der Bevölkerung weiterhin gelingen möge dazu beizutragen, dass unsere Gesellschaft gerechter und fairer wird. In einer immer komplexer werdenden Welt ist die Mittlerrolle der Volksanwaltschaft wichtiger denn je. Wenn die Regierungen auf den verschiedensten Ebenen ihrer Verantwortung gerecht werden und Verwaltungen gut funktionieren, dürfte einer guten Zusammenarbeit auch in Zukunft nichts im Wege stehen.

Mit den besten Wünschen

Arno Kompatscher
Landeshauptmann von Südtirol

DR. GABRIELE MORANDELL

Südtiroler Volksanwältin

40 Jahre Südtiroler Volksanwaltschaft – Rückblick + Ausblick

RÜCKBLICK

Die Erfolgsgeschichte der Volksanwaltschaft in Südtirol beginnt am **23. Februar 1983**. Damals wurde im Südtiroler Landtag das Landesgesetz Nr. 15 betreffend die Errichtung der Volksanwaltschaft genehmigt. Mit diesem Gesetz lag Südtirol genau im Trend der Zeit, da in den verschiedenen europäischen Regionen diese Idee des Volksanwaltes, des Bürgerbeauftragten oder der sogenannten Ombudsstelle als wichtig empfunden wurde und diese neuen Anlaufstellen für die Bürger eingerichtet wurden.

Gleichzeitig mit diesem Gesetz wurde auch die Errichtung der Autonomen Sektion des Verwaltungsgerichtes in Bozen im Landtag diskutiert, dessen Einrichtung sich jedoch noch um einige Jahre hinauszog.

Dr. Heinold Steger wurde dann **mit 15. März 1985** zum ersten Volksanwalt gewählt und konnte in den ersten 8 Monaten seiner Tätigkeit bereits 491 Beschwerdefälle bearbeiten. Im selben Jahr begann auch Frau Annelies Geiser ihre Arbeit als Sekretärin in der Volksanwaltschaft, wo sie auch heute noch tatkräftig mitarbeitet.

Das erste Landesgesetz von 1983 umfasste jedoch nur 14 Artikel, wobei die Zuständigkeiten des Volksanwaltes sehr einschränkend formuliert waren. Der Volksanwalt/die Volksanwältin durfte lediglich auf Anfrage von Interessierten agieren und konnte nur Verwaltungsakte der Landesverwaltung überprüfen. Steger versuchte deshalb sofort Vorschläge für Verbesserungen des Gesetzestextes zu erwirken, die jedoch nur sehr zögerlich weitergebracht wurden.

Mit dem **Landesgesetz Nr. 33 vom 18.8.1988** wurden dann die Zuständigkeitsbereiche der Volksanwaltschaft endlich auch erweitert und der Sanitätsbetrieb wurde mit aufgenommen.

Nach dem plötzlichen Tod von Dr. Steger im April 1991 benötigte der Landtag 10 Monate und mehrere Landtagssitzungen, bei denen die Wahl immer wieder verschoben wurde, bis endlich **im Dezember 1991 der Nachfolger Dr. Werner Palla die notwendige Mehrheit im Landtag erhielt und als neuer Volksanwalt** ernannt wurde.

In darauffolgenden Jahren konnte der neue Volksanwalt den Mitarbeiterstab erhöhen und auch zusätzliche Sprechstage in den Außenbezirken anbieten.

Bereits Palla wies darauf hin, dass **Volksanwälte einsame Menschen** sind und sich ohne Lobby für die Anliegen der kleinen Bürger stark machen und Verbesserungsvorschläge von der Landesverwaltung wenig Beachtung finden.

Bereits die Volksanwälte Steger und Palla beschwerten sich in ihren Jahresberichten immer wieder über die mangelnde Bürgernähe der öffentlichen Verwaltung. An diesen Kritikpunkten hat sich bis heute nichts Wesentliches geändert.

Nicht immer verlief die Arbeit der Volksanwälte auch reibungslos und ohne Konflikte. Immer wieder gab es auch öffentliche Diskussionen und Auseinandersetzungen mit Interessensgruppen oder auch hohen Beamten und politischen Vertretern.

In den 90er Jahren entbrannte auch eine rege politische Diskussion darüber, ob auf **Gemeindeebene ein eigener Volksanwalt eingesetzt werden sollte**, oder ob der Landesvolksanwalt auch diese Zu-

ständigkeit mitübernehmen sollte. Grundsätzlich wurde es befürwortet, dass der Landesvolksanwalt auch diese Aufgabe mit übernimmt. Die Umsetzung dieses Ziels und die Vereinbarungen mit den unterschiedlichen Gemeinden zogen sie jedoch dann über einen Zeitraum von 20 Jahren hin. Erst im Jahr 2010 gelang es Dr. Volgger, dass auch die letzten Südtiroler Gemeinden die entsprechende Konvention zur Zusammenarbeit unterzeichneten.

Mit dem weiteren **Landesgesetz Nr. 14 aus dem Jahr 1996** wurde die Volksanwaltschaft schlussendlich, nach stetigem Drängen der Volksanwälte, weg von der Landesregierung beim **Südtiroler Landtag als unabhängige Stelle** angesiedelt.

In der Amtszeit von Dr. Palla wurde zudem auch sehr heftig über die Notwendigkeit einer eigenen **Kinder- und Jugendanwaltschaft** oder auch über die Einführung eines **Patientenanwaltes** diskutiert. Die Kinder- und Jugendanwaltschaft wurde dann aber erst im Jahr 2009 errichtet.

Im Sanitätsbereich gehörten von Beginn an die Beschwerden über vermutete Behandlungsfehler der Patienten zu den häufigsten Klagen, sodass die Volksanwälte darauf drangen eine **Schlichtungsstelle in Arzthaftungsfragen** beim Assessorat für Gesundheit einzurichten, was dann schlussendlich Burgi Volgger gelang, die im Jahr 2004 auf Werner Palla folgte. **Erstmals hatte Südtirol eine Frau als Volksanwältin.**

Auch Burgi Volgger setzte sich in den folgenden Jahren unermüdlich für die **Belange der armen und schwächeren Bevölkerung** ein und machte immer wieder auf die verschiedensten Schwierigkeiten der Bürger mit den Behörden aufmerksam. Ihr gelang es auch den Bekanntheitsgrad der Volksanwaltschaft durch eine konstante und gute Öffentlichkeitsarbeit stark auszubauen.

Am **4. Februar 2010** wurde das Landesgesetz des Volksanwaltes wiederum überarbeitet und diesmal wurde vor allem das **Auswahl- und Ernennungsverfahren des Volksanwaltes/der Volksanwältin neu und transparent geregelt**, nachdem es immer wieder diesbezüglich zu heftigen politischen Auseinandersetzungen gekommen war.

Auf Burgi Volgger folgte ich im Jahr 2014 als vierte Volksanwältin - Gabriele Morandell.

Auch ich setzte mich in den letzten 9 Jahren unermüdlich für die Belange der Bürgerinnen und Bürger ein und konnte durch meine Vermittlungsarbeit in vielen Fällen dazu beitragen, dass das Verhältnis zwischen Bürgerinnen und Bürgern und öffentlicher Verwaltung gestärkt werden konnte.

Als Volksanwälte sind wir nämlich immer darauf bedacht durch direkten Kontakt mit dem Bürger und der Bürgerin und mit den verantwortlichen Entscheidungsträgern eine gute Vermittlungstätigkeit zu leisten. Oft gelingt dies auch nur durch persönliche Gespräche, in welchen die unterschiedlichsten Positionen und Meinungen dargelegt werden und eine annehmbare Lösung für alle gesucht wird, ohne den langwierigen und teuren Rechtsweg beschreiten zu müssen.

Schwierig war die Arbeit der Volksanwaltschaft zudem in den Jahren während der **Coronapandemie**. Telefonisch und mittels E-Mail wurden unzählige Bürger zu den verschiedensten aktuellen Notstandsverordnungen und Anweisungen des Gesundheitsministerium oder Quarantänemaßnahmen beraten und wir als Volksanwaltschaft wurden nicht müde Verbesserungsvorschläge an die zuständigen Stellen weiterzuleiten.

Mit dem neuen **Landesgesetz Nr. 11 vom 9. Oktober 2020** wurde letztthin die rechtlichen Bestimmungen betreffend der Volksanwaltschaft nochmals überarbeitet. Mit diesem neuen Gesetz wurde die **Zuständigkeit für Patientenliegen nochmals explizit bestätigt**, und zudem wurde die neue **Antidiskriminierungsstelle** als zusätzlicher Dienst für alle Bürgerinnen und Bürger eingerichtet.

Ganz neu ist auch die Figur des **Seniorenanwaltes**, welche gemäß **Landesgesetz Nr. 12 vom 6. Oktober 2022** bei der Volksanwaltschaft angesiedelt werden soll und für die Zukunft neue Herausforderungen mit sich bringen wird.

HEUTE

Die Zahl der Bürgerinnen und Bürger, die sich an die Volksanwaltschaft wenden, hat in den 40 Jahren stetig zugenommen. Zurückzuführen ist dies einerseits auf den gestiegenen Bekanntheitsgrad der Einrichtung aber, andererseits, so glaube ich, steigt grundsätzlich auch die Zahl der Menschen, die sich in der öffentlichen Verwaltung nicht mehr zu Recht finden.

Die Flut an rechtlichen Vorgaben und Bestimmungen und das Ausmaß an Bürokratie hat seit Bestehen der Volksanwaltschaft von Jahr zu Jahr zugenommen und hat heute ein nie dagewesenes Ausmaß erreicht, sodass es für vielen Bürgerinnen wirklich schwer ist sich irgendwie noch im Bürokratiedschungel zu Recht zu finden.

Ein Teil dieser Verunsicherung im Umgang mit der öffentlichen Verwaltung ist der **Digitalisierung** geschuldet. Für viele ältere Menschen ist digitale Verwaltung nämlich nicht mehr erreichbar und sie müssen private Dienstleister dazwischenschalten um Ansuchen zu stellen.

Auch die Schwerpunkte der Arbeit haben sich im Laufe der Jahre immer wieder geändert. Heute ist die **Landesverwaltung gemeinsam mit Sanitätsbetrieb und Wohnbauinstitut** mit insgesamt 40 % der Beschwerden jene Körperschaft mit den meisten Beschwerde, gefolgt von den Gemeinden mit 32 % der Beschwerden.

Auffallend dabei ist, dass die Beschwerden über den **Sanitätsbetrieb** konstant im Steigen sind und im abgelaufenen Jahr sogar die Landesverwaltung übertroffen haben.

AUSBLICK

Bei der Arbeit des Volksanwaltes **geht es in erster Linie um die Menschen in diesem Land**, die auf den verschiedenen Ebenen und zu den unterschiedlichsten Anlässen mit öffentlichen Verwaltungen in Berührung kommen.

Für das richtige erklären und verständlich machen des Handelns der Verwaltung ist die Volksanwaltschaft wichtig und wird sie auch in Zukunft wichtig sein.

Mit Erklärungen kann manches an Unverständnis, Frust oder auch Zorn bei den Bürgerinnen abgebaut werden. Wenn der Sinn einer Bestimmung objektiv kommuniziert wird, so kann auch eine als ungerecht empfundene Entscheidung der Verwaltung oft nachvollzogen und verstanden werden.

Erst wenn Bürger nicht mehr verstehen was die Verwaltung von ihnen will und wenn Sinn und Zweck des Handelns nicht nachvollzogen werden kann, **dann wenden sich die Menschen ab und geben einem Vertrauensaufbau gar keine Chance.**

Und gerade hier ist die Volksanwaltschaft wichtig und wird auch in Zukunft dringend als Baustein der guten Kommunikation benötigt.

Eine positive Zukunft der Volksanwaltschaft in Europa ist deshalb heute allemal gesichert.

Volksanwaltschaften/Bürgerbeauftragte oder auch Ombudsstellen sind in allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union heute vorhanden und sind in einigen Staaten sogar verfassungsrechtlich verankert. Auch die Europäische Union selbst hat die Figur der Europäischen Bürgerbeauftragten geschaffen.

Die Volksanwaltschaften **in Italien** werden heute meines Erachtens in ihrer Rolle und in ihren wichtigen Aufgaben für den Bürger in einigen Regionen noch nicht so geschätzt und wahrgenommen, wie es notwendig wäre. Hier gilt es als Südtiroler Volksanwaltschaft Vorbildfunktion einzunehmen und die Kolleginnen und Kollegen zu unterstützen.

Die Volksanwaltschaft in Südtirol ist heute sicherlich gut aufgestellt und hat in den **40 Jahren sehr viel an wertvoller Arbeit für die Bürgerinnen und Bürger geleistet.**

Es gilt nun dies auch in Südtirol anzuerkennen und weiterhin zu fördern und die Tätigkeit der Volksanwaltschaft zu unterstützen.

Nicht dienlich dabei sind die politischen Bestrebungen die Aufgaben der Volksanwaltschaft durch die Schaffung von kleinen Fachvolksanwälten zu zersplittern. Unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl in unserem Land sind diese Vorschläge sicherlich nicht zu fördern und führen über kurz oder lang zu unübersichtlichen Zuständigkeiten und Doppelgleisigkeiten, die eigentlich keinen Platz haben dürften.

Ich wünsche mir für die Zukunft der Südtiroler Volksanwaltschaft **ein gutes und begeistertes Team an Mitarbeitern, welches mit Sensibilität, Empathie und Kompetenz schwierige Themen angeht** und gemeinsam mit Bürgerinnen und Bürgern und der öffentlichen Verwaltung nach Lösungen sucht.

UNIV.-PROF.IN DR. ESTHER HAPPACHER

Italienisches Recht – Universität Innsbruck**Die Rolle der Volksanwaltschaft und das verfassungsrechtlich geschützte Recht auf gute Verwaltung¹**

Der Titel des Vortrags ist an und für sich provokant, da die italienische Verfassung keinen Artikel enthält, in dem ausdrücklich ein subjektives Recht auf gute Verwaltung für die Bürgerinnen und Bürger verankert ist. Sehr wohl aber enthält die Verfassung eine Reihe von Prinzipien, welche die öffentliche Verwaltung und ihr Handeln betreffen. An dieser Stelle darf kurz daran erinnert werden, dass die öffentliche Verwaltung und ihr Handeln nicht Selbstzweck ist, sondern dazu dient, die Interessen der Allgemeinheit und das Gemeinwohl – mithin die Interessen der Menschen – bestmöglich zu verwirklichen.

Die in der Verfassung verankerten Prinzipien für die öffentliche Verwaltung dienen herbei als Art Leitplanken, die darauf hinwirken, das Handeln der Verwaltung in die Richtung einer guten Verwaltung zu lenken. Als erstes Prinzip ist das Legalitätsprinzip zu nennen. Es ist in der italienischen Verfassung zwar nicht ausdrücklich verankert, wie dies etwa in der österreichischen Bundesverfassung in Artikel 17 der Fall ist, welcher ausdrücklich festhält: „Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden.“ Das Legalitätsprinzip ergibt sich aber aus Artikel 95 Absatz 3 Verfassung und Artikel 97 Absatz 2 Verfassung, welche die Organisation der Verwaltung und ihrer Struktur sowie ihr Handeln unter einen Gesetzesvorbehalt stellen und damit das Gesetz zur Grundlage der Ausübung jeglicher Verwaltungsbefugnis und Verwaltungshandelns machen. Dabei – so hat der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil Nr. 70/2013 festgestellt - muss der Normgeber eine möglichst klare Regelung treffen, um zu vermeiden, dass unklare Regelungen zu einer schlechten und mangelhaften Ausübung der Verwaltungsfunktionen führen.

Artikel 97 Absatz 2 Verfassung spezifiziert des Weiteren, dass die Verwaltung in einer Weise zu organisieren ist, „dass ein guter Verwaltungsablauf und die Unparteilichkeit der Amtsführung gewährleistet“ werden. Damit sind zwei weitere Prinzipien genannt, der Grundsatz der Unparteilichkeit und der Grundsatz des guten Verwaltungsablaufs, die häufig auch zusammengefasst als das Prinzip der guten Verwaltung bezeichnet werden.

Der Grundsatz der Unparteilichkeit stellt eine Grundvoraussetzung zur Verwirklichung des in Artikel 3 Verfassung verankerten Gleichheitsgrundsatzes dar. Das äußert sich in Bezug auf die öffentliche Verwaltung durch die Unparteilichkeit des Verwaltungshandelns. Ebenso äußert sich die Unparteilichkeit durch Publizität und Transparenz des Verwaltungshandelns, die seine Kontrolle ermöglichen. Der Grundsatz des guten Verwaltungsablaufs ist einerseits als Vorgabe für die Organisation der Dienststellen, Verwaltungsstrukturen und Verwaltungsverfahren zu verstehen. Andererseits wird er als Vorgabe für das Verwaltungshandeln interpretiert, das sich an den Maßstäben der Wirksamkeit, Effizienz und Wirtschaftlichkeit orientieren muss. Letzteres kommt auch eindrücklich im Gesetz Nr. 241/1990 zum Ausdruck, das Grundsätze für das Verwaltungshandeln ausdifferenziert. Artikel 1 Gesetz Nr. 241/1990 hält ausdrücklich fest: „1. Die öffentliche Verwaltung verfolgt mit ihrer Tätigkeit die

von der Gesetzgebung festgelegten Ziele und hält sich an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, der Effizienz, der Unparteilichkeit, der Publizität und der Transparenz (...)“.

Der gute Verwaltungsablauf bedeutet somit: Die Verwaltung muss sich an der Erreichung ihrer Ziele orientieren (Wirksamkeit), sie hat ihre Organisation und ihr Handeln effizient und damit so zu gestalten, dass sie ihre Ziele mit dem geringsten Einsatz an Mitteln - die ja die Mittel der Steuerzahler sind – zu erreichen, wozu etwa auch die rechtzeitige Erledigung von Anträgen gehört oder das Kriterium des geringsten Preises im Vergaberecht. Die Verwaltung muss schließlich wirtschaftlich handeln, d.h. die erforderlichen Mittel mit dem geringstmöglichen Aufwand besorgen. In diesem Zusammenhang ist die Beachtung der Interessen der Privaten einschließlich ihrer Verfahrensrechte ebenfalls Ausdruck der Effizienz und der Wirtschaftlichkeit, da sich dadurch Anfechtungen und die damit verbundenen Kosten vermeiden lassen und die Qualität des Verwaltungshandelns steigt. Ebenso tragen Verfahrensvereinfachungen wie die zertifizierte Mitteilung der Aufnahme einer Tätigkeit durch den an der Tätigkeit interessierten Privaten oder das Verbot der Verfahrenschwerung (ausgenommen außergewöhnliche begründete Erfordernisse) zu einem guten Verwaltungslauf bei. Auch die Digitalisierung kann unter diesem Aspekt betrachtet werden, ob sie allerdings aus Sicht der Adressaten des Verwaltungshandelns immer zu einem guten Verwaltungsablauf beiträgt, sei dahingestellt.

Unparteilichkeit und guter Verwaltungsablauf kommen insbesondere im Falle der Ermessensentscheidungen der Verwaltung zum Tragen, sodass sich die Verletzung oder Missachtung dieser Prinzipien durch die Verwaltung in einem Rechtsmangel der Verwaltungsmaßnahmen niederschlägt, etwa durch das Missachten einer Verwaltungspraxis, durch eine unlogische Begründung oder unvollständige oder fehlende Ermittlungen zur Vorbereitung der Verwaltungsentscheidung. Sie können von den Betroffenen im Rahmen des Rechtsschutzes (Rekurs an eine Verwaltungsbehörde oder an das Gericht) geltend gemacht werden. Artikel 113 Verfassung enthält in diesem Zusammenhang das Prinzip, dass der Rechtsweg gegen das Handeln der Verwaltung an die Gerichte (Verwaltungsgericht oder ordentliches Gericht) immer möglich sein muss.

Neben den bereits genannten Prinzipien tragen weitere Grundsätze zu einer guten Verwaltung bei. Hier ist zunächst das in Artikel 97 Absatz 3 Verfassung verankerte Prinzip des Wettbewerbs für den Zugang zu den Stellen in der öffentlichen Verwaltung zu nennen. Es kann als unmittelbare Anwendung des Prinzips des guten Verwaltungsablaufs und der Unparteilichkeit gesehen werden und setzt das in Artikel 51 Verfassung ausdrücklich für den Zugang zu den öffentlichen Ämtern verankerte Gleichheitsprinzip um. Das Prinzip des Wettbewerbs trägt dafür Sorge, dass für die Ausübung der Funktionen beruflich geeignete und kompetente Personen bestimmt werden. Dies wird auch durch die Besetzung der Wettbewerbskommissionen mit fachlich einschlägig versierten Personen, durch die Festlegung von Kriterien für die Zulassung zum Wettbewerb und von Maßstäben für die Bewertung der Teilnehmer sichergestellt. In der Auswahl der öffentlichen Bediensteten darf es keinesfalls zu persönlicher Bevorzugung kommen, was etwa zukünftigen persönlichen Verpflichtungen die Tür öffnen würde. Die öffentlichen Bediensteten müssen ganz im Dienste der Allgemeinheit stehen, was als weiteres Prinzip in Artikel 98 Absatz 1 Verfassung verankert ist. Wie der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil Nr. 177/2012 festgestellt hat, zielt das Prinzip des Wettbewerbs sowohl auf die Unparteilichkeit im Handeln der Verwaltung als auch auf dessen Effizienz ab.

Und nicht zuletzt verankert Artikel 28 Verfassung die Haftung der öffentlichen Bediensteten für ihr rechtswidriges Handeln gegenüber den Adressaten ihres Handelns. In diesem Zusammenhang spielt der Rechnungshof eine zentrale Rolle, da er das für die verwaltungsrechtliche Haftung zuständige Gericht ist, über die Verwendung öffentlicher Mittel wacht und dabei bei einer „Schädigung der Staatskasse“ hohe Entschädigungsleistungen verhängen kann. Allerdings muss auch darauf hinge-

¹ Verschriftlichte Fassung des Vortrags.

wiesen werden, dass diese Zuständigkeit des Rechnungshofs durchaus zu einer so genannten defensiven Verwaltung führen kann, die wenig auf neue Herausforderungen reagiert.

Die genannten Grundsätze können also als „Leitplanken“ für die bestmögliche Verwirklichung einer guten Verwaltung betrachtet werden. Damit korreliert aus der Perspektive der Adressaten des Verwaltungshandelns die Gewährleistung der guten Verwaltung - diese ist somit zwar nicht als Recht ausdrücklich in der Verfassung verankert, aber durch die Verfassung geschützt.

Nicht unerwähnt bleiben soll, dass das Unionsrecht zur Verwirklichung einer „offenen, rechenschaftspflichtigen und dienstleistenden Verwaltung“ (Magiera) das Recht auf eine gute Verwaltung in der Grundrechtecharta GRC – wenn auch nur für die Organe und Einrichtungen der Europäischen Union - ausdrücklich verankert. Artikel 41 GRC widmet sich dem „Recht auf eine gute Verwaltung“ und bestimmt in Absatz 1: „Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Angelegenheiten von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden.“. Umfasst werden vom Grundsatz der guten Verwaltung weiteres ausdrücklich insbesondere das Recht auf Gehör, das Recht auf Akteneinsicht und die Pflicht zur Begründung der Entscheidungen, ebenso das Recht auf Entschädigung und das Recht auf den Gebrauch einer der Amtssprachen der Union. Der Grundsatz der angemessenen Frist, die Begründungspflicht der Entscheidungen der Verwaltungsbehörden oder das Recht auf Gehör oder Akteneinsicht findet sich nicht in der italienischen Verfassung. Freilich ergeben sich diese Grundsätze implizit aus den beschriebenen Grundsätzen der Unparteilichkeit und des guten Verwaltungslaufs und sind insbesondere auf einfachgesetzlicher Ebene im Gesetz Nr. 241/1990 expliziert, etwa die Begründungspflicht in Artikel 3 Gesetz Nr. 241/1990.

Trotz all dieser verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundsätze und Vorgaben bedarf es weiterer Elemente, um aus Sicht der Adressaten des Verwaltungshandelns eine gute Verwaltung sicherzustellen. Hierbei geht es im Grund genommen um eine Art Lückenschließung im Sinne einer besseren Wahrnehmung von Rechten und Interessen der Adressaten des Verwaltungshandelns gegenüber der Verwaltung. Als Beispiele können genannt werden: jemand ist mit der erteilten Auskunft im Rahmen des Aktenzugangs nicht zufrieden; eine Dienststelle ist tagelang telefonisch nicht erreichbar; Gebühren werden als zu hoch erachtet; auf Beschwerden wird nicht reagiert; es mangelt an Information und Aufklärung ... Es geht somit um Situationen, die nicht unmittelbar ein Beschreiten des Rechtswegs zur Folge haben (auch wenn dies in einem zweiten Moment eintreten könnte).

Hier kommt die Volksanwaltschaft ins Spiel. Wie Artikel 1 Absatz 2 Landesgesetz Nr. 11/2020 festhält: „Die Volksanwältin/Der Volksanwalt schreitet bei unregelmäßigen Verhaltensweisen der öffentlichen Körperschaften ein und vermittelt zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und der öffentlichen Verwaltung.“ Unter den unregelmäßigen Verhaltensweisen sind ein breites Spektrum von Handlungen zu verstehen - Maßnahmen, Akten, Fakten, Verzögerungen, Unterlassungen oder jedenfalls unregelmäßigen Verhaltensweisen, von denen einige im vorangegangenen Absatz beispielhaft angeführt sind. Die Volksanwaltschaft nimmt ihre Aufgaben durch Information, Beratung und Vermittlung bei Konflikten in Bezug auf Angelegenheiten oder Verfahren wahr (Artikel 15 Landesgesetz Nr.11/2020). Die Befassung mit den unregelmäßigen Verhaltensweisen der Verwaltung erfolgt möglichst niedrigschwellig, formlos und durchaus auch von Amts wegen, etwa aufgrund von Presseberichten (vgl. Art 16 Landesgesetz Nr. 11/2020). Durch Beratung und Vorschläge zur Behebung der Ursachen an die Verwaltung von Seiten der Volksanwaltschaft soll eine Verbesserung im Sinne der guten Verwaltung erzielt werden.

Diese Vermittlungs- und Beratungsfunktion der Volksanwaltschaft in einem rechtlich oft schwer fassbaren Bereich ist ein unverzichtbarer Pfeiler der guten Verwaltung. Sie trägt dazu bei, dass die Verwal-

tung tatsächlich gut sein kann, zwar nicht in dem Sinn, dass die Betroffenen stets Recht bekommen, aber in dem Sinn, dass die Verwaltung angehalten wird, ihr Bestes zu tun. Das Streben nach diesem Besten bedeutet aber auch, eine Kultur der guten Verwaltung als Ziel zu haben, diese zu fördern und zu leben. Diese Kultur ist durch ständige Aus- und Fortbildung zu unterstützen und durch das Bewusstmachen zu stärken, dass im Zentrum der Verwaltung die Menschen und mit ihnen das Gemeinwohl stehen müssen – so wie es die verfassungsrechtlich definierten Prinzipien der guten Verwaltung sicherstellen sollen.

Literatur:

Rossana Caridà, *Principi costituzionali e pubblica amministrazione in L. Ventura/A. Morelli (a cura di) Principi costituzionali*, Giuffrè 2015.

Magiera Siegfried, *Art.41 GRC, in Meyer/Hölscheidt (Hg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, NOMOS 2019.*

Coen Leopoldo, *Articolo 97, in Bartole/Bin (Hg.), Commentario breve alla Costituzione, CEDAM 2008.*

DOTT. MARINO FARDELLI

Difensore Civico della Regione Lazio e Presidente del Coordinamento Nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province Autonome Italiane

I doveri dei Difensori Civici in Italia. Difficoltà ed opportunità.

È un piacere per me intervenire in questa occasione e ascoltando gli interventi di chi mi ha preceduto, posso affermare che si è rivelata molto interessante e con ricchi spunti di riflessione evidenziati dagli illustri ospiti relatori.

Diciamocelo senza mezzi termini: nonostante l'importanza di tale figura, il ruolo del Difensore Civico è spesso sottovalutato e poco conosciuto. In questa mia breve relazione, si analizzeranno i doveri dei Difensori Civici in Italia, con una particolare attenzione alle difficoltà ed opportunità che la figura presenta. Inoltre, si sosterrà che non c'è bisogno di una legge nazionale per istituire tale figura, ma di rafforzare il lavoro del Coordinamento Nazionale dei Difensori civici italiani cosa che insieme ai colleghi oggi presenti oggi in questa sede, a dimostrazione che c'è in campo un grande gioco di squadra.

I doveri dei Difensori Civici in Italia

Il ruolo del Difensore Civico è quello di tutelare i diritti dei cittadini e di garantire una corretta amministrazione della giustizia. A tal fine, il Difensore Civico ha il compito di ricevere le denunce dei cittadini riguardanti abusi o negligenze da parte della pubblica amministrazione, di effettuare verifiche, indagini e ispezioni per accertare eventuali violazioni e di adottare le misure necessarie per la risoluzione delle controversie. Inoltre, il Difensore Civico deve anche fornire informazioni e consulenza ai cittadini riguardo ai loro diritti e doveri. Molte volte facciamo da "ponte" ma ci ritroviamo, con l'assistenza dei nostri rispettivi uffici, a fungere da psicologi a supporto di persone, cittadini che presi dalla totale sfiducia delle Istituzioni solo in ultima analisi si rivolge ai nostri Uffici.

Difficoltà ed opportunità del ruolo del Difensore Civico

Nonostante il ruolo fondamentale che il Difensore Civico ricopre nella tutela dei diritti dei cittadini, la figura presenta alcune difficoltà. Innanzitutto, il Difensore Civico deve operare in un contesto complesso e in continuo cambiamento, caratterizzato da una grande varietà di regolamenti, leggi e normative secondo dalla volontà Politica e Legislativa da Regione a Regione. Inoltre, spesso il Difensore Civico deve confrontarsi con le difficoltà delle pubbliche amministrazioni a collaborare e a fornire le informazioni necessarie per svolgere il proprio lavoro. Ma noi, di nostro, come Difensori Civici siamo abituati a lavorare nelle difficoltà e questa cosa non ci spaventa e se alcune volte nell'arco di una giornata trascorsa in ufficio ci interroghiamo su chi siamo e cosa facciamo, ci sono momenti in cui ti senti solo, lasciato ad un angolo perché per la Politica tu meno "fastidio" dai e meglio è.

Tuttavia, il ruolo del Difensore Civico presenta anche molte opportunità.

Innanzitutto, la figura del Difensore Civico può essere vista come un'opportunità per migliorare la qualità della giustizia e per promuovere la trasparenza e la correttezza della pubblica amministrazione. Inoltre, il Difensore Civico può essere un'importante fonte di informazioni per i cittadini riguardo ai loro diritti e doveri, e può aiutare a promuovere una maggiore partecipazione e consapevolezza civica.

Come Coordinamento Nazionale abbiamo dato un proficuo contributo ad alcuni temi che a seguito

di istanze dei cittadini, hanno gli stessi temi evidenziato dei vulnus interpretativi e di Legge e abbiamo chiamato la Politica ad una presa di coscienza e momenti migliorativi.

Non c'è bisogno di una legge nazionale per istituire il Difensore Civico

Nonostante l'importanza del ruolo del Difensore Civico, molti ritengono che sia necessaria una legge nazionale per istituire tale figura. Tuttavia, questo non è necessariamente il caso e proprio in sede di Coordinamento abbiamo definito la centralità del nostro Coordinamento Nazionale dei Difensori civici italiani che lavora in maniera unita e compatta sulla necessità di recepire bisogni e riferire mancanze su cui ci confrontiamo ogni giorno.

Per rafforzare il nostro ruolo abbiamo costituito al nostro interno del Coordinamento Nazionale una serie di "gruppi di lavoro" che hanno proprio l'obiettivo di studiare e proporre accorgimenti tecnici, normativi e funzionali sui seguenti temi:

- 1) Anci;
- 2) Identità digitale e digitalizzazione;
- 3) Disabilità e accessibilità;
- 4) Pari opportunità;
- 5) Accesso e trasparenza amministrativa;
- 6) Sanità e diritto alla salute;
- 7) Potere sostitutivo Commissario ad Acta (136 TUEL)

La creazione di gruppi di lavoro si è rivelata necessaria per affrontare compiti complessi e completare progetti in modo efficiente seguendo alcune direttive che ci siamo proposti tutti insieme confrontandoci durante le nostre riunioni:

1. Divisione del lavoro: la suddivisione del lavoro tra membri del gruppo può accelerare l'esecuzione del progetto.
2. Complementarietà delle competenze: la creazione di un gruppo di lavoro composto da membri con competenze complementari può portare a risultati migliori e più completi.
3. Diversità di prospettive: i membri del gruppo possono portare prospettive diverse al tavolo, portando a una maggiore creatività e una maggiore varietà di soluzioni possibili.
4. Miglioramento della comunicazione: i membri del gruppo possono lavorare insieme per risolvere problemi e comunicare idee in modo più efficace.
5. Distribuzione delle risorse: lavorando in un gruppo, è possibile condividere risorse come attrezzature, strumenti e tecnologie, che possono essere costose da utilizzare individualmente.

In sintesi, la creazione di gruppi di lavoro può portare a una maggiore efficienza, un maggiore coinvolgimento dei membri e colleghi, un'espansione delle competenze e una maggiore diversità di prospettive, portando a risultati migliori e più completi.

In conclusione vado a proporre in questa sede delle fattibilità sul nostro ruolo e le nostre funzioni che in maniera schematica e sintetica puntano:

- al rafforzamento del ruolo del Coordinamento della Difesa civica all'interno della Conferenza, ma anche nei confronti del Parlamento e organi dello Stato;
- alla elaborazione di una proposta di legge da presentare in Parlamento ex art. 121 Cost. finalizzata all'inserimento del Difensore civico in Costituzione;
- all'organizzazione nel prossimo semestre di un evento nazionale sul ruolo della Difesa civica in collaborazione diversi attori territoriali e nazionali;

- alla promozione di incontri periodici con le Commissioni parlamentari competenti, nonché con i rappresentanti del Governo (iniziativa da estendere anche ai Garanti) e, nello specifico, con il Ministero dell'Istruzione per valutare l'inserimento di percorsi sulla Difesa civica nell'ambito dell'insegnamento concernente l'educazione civica;
- alla realizzazione di un incontro con l'Agenzia per l'Italia digitale, considerate le funzioni a questa attribuite in materia di difesa civica digitale, che necessitano di un coordinamento con i Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome;
- al rafforzamento del ruolo della Difesa civica in Europa.

Inoltre come Coordinamento abbiamo sollecitato l'istituzione del Difensore civico nelle Regioni in cui, pur essendo stata approvata la relativa legge istitutiva, non si è ancora provveduto alla nomina. In particolare, si fa riferimento alla Calabria, dove la legge istitutiva è stata approvata ma la nomina del Difensore civico non è ancora avvenuta.

Inoltre, ci sono alcune Regioni ancora sprovviste di leggi al riguardo, come la Puglia e la Sicilia. Questo è un fatto preoccupante, poiché significa che i cittadini di queste Regioni non dispongono di un organismo indipendente che possa tutelare i loro diritti e interessi.

Pertanto, ritengo che sia necessario sollecitare l'istituzione del Difensore civico in queste Regioni e sostenere la nomina di professionisti qualificati ed indipendenti, al fine di garantire la tutela dei diritti dei cittadini e il rispetto della legalità. In particolare, è fondamentale sostenere e rafforzare il ruolo del Difensore civico nel contesto delle attuali sfide sociali ed economiche che stiamo affrontando come Paese.

Ringrazio la vostra attenzione e vi invito a sostenere questo importante appello per la tutela dei diritti dei cittadini in tutte le Regioni italiane. Grazie.

GABY SCHWARZ

Volksanwältin der Republik Österreich

Von der Missstandskontrolle zum Haus der Menschenrechte

Sehr geehrte Festgäste!

Werte Kolleginnen und Kollegen!

Sie haben heute schon von meinen Vorrednerinnen und Rednern viel über die Bedeutung von Volksanwaltschaften gehört, über unsere demokratie-, sozial- und gesellschaftspolitische Verantwortung. Auch über Entwicklung, Rückblick und Ausblick. Ich möchte die Möglichkeit nutzen, um Sie in den kommenden Minuten mitzunehmen, um eine Antwort zu finden in Anlehnung an den Philosophen Richard David Precht.

„Wer sind wir und wenn ja, was alles“

Bevor ich im Juli des vergangenen Jahres als Volksanwältin von Bundespräsident Van der Bellen angelobt wurde, kannte ich die Volksanwaltschaft aus zwei unterschiedlichen Blickwinkeln. Zuerst als Staatsbürgerin und Journalistin und später als Abgeordnete zum Nationalrat und Mitglied des Volksanwaltschaftsausschusses.

Als Staatsbürgerin und in jungen Jahren geschult in politischer Bildung wusste ich, dass die Volksanwaltschaft mir und jedem, jeder anderen seit 1977 gegenüber einer allmächtigen staatlichen Verwaltung beisteht. Und dass zu diesem Zeitpunkt Österreich bereits Mitglied internationaler Konventionen zum Schutz der Menschenrechte war.

Wie sehen wir uns und wie werden wir von denen wahrgenommen, die sich an uns wenden?

Unser Selbstverständnis gründet sich auf den Möglichkeiten, die uns als Kontrollorgan vom Gesetzgeber gegeben werden. Nie ist das deutlicher zu spüren als bei Sprechtagen, die mich und meine beiden Kollegen quer durch Österreich führen, die Erwartungshaltung der Menschen, die sich an uns wenden. Sind wir zuständig und vermuten wir einen Missstand in der Verwaltung, behandeln wir die Beschwerde rasch, übermitteln die Ergebnisse und veranlassen Schritte.

Zuhören, überprüfen, lösen.

Und das mit der obersten Prämisse: es geht nicht um Schuld, es geht um Verantwortung. Wenn wir Beschwerden behandeln, egal in welchem Bereich, dann geht es natürlich in erster Linie um die Vertretung der Beschwerdeführerin, des Beschwerdeführers, aber auch darum, wie wir alle gemeinsam Verbesserungen herbeiführen können. Ganz im Sinne Sir Karl Poppers: das Leben ist Problemlösung. Lassen Sie es mich an einem Beispiel festmachen, dass der Begriff Missstand, so wie wir ihn verstehen, breit angelegt ist und neben Gesetzeswidrigkeit auch kritikwürdige Vorgangsweise beinhaltet. Vor kurzem passiert: Eine Familie besitzt seit den 1970-er Jahren ein Haus an einem Badensee, es wurde ursprünglich auf Gemeindegrund gebaut, der Grund von der Gemeinde vermessen, es existiert eine Bau- und Benützungsbewilligung, das Ehepaar hat vor vielen Jahren das Grundstück dann auch

erworben. Dann stellt sich im Vorjahr nach Ansicht der Gemeinde, die durch den Käufer eines anderen Grundstücks auf Vermessungsfehler aufmerksam gemacht wird, heraus, dass die Grundgrenze zu einem kleinen Teil überbaut worden sei. Es ist klar, die Baupolizei hat eine gesetzliche Handlungspflicht.

Der Abbruchauftrag für das gesamte Gebäude wurde dem kürzlich verwitweten Besitzer am 23. Dezember des Vorjahres zugestellt, also zur traditionellen Urlaubszeit, viele Feiertage, was die Suche nach einem Rechtsanwalt, einer Rechtsanwältin innerhalb der Frist bis 6.1. wesentlich erschwert. Aufzeigen will ich mit diesem Beispiel, dass auch ein gesetzmäßiges Handeln nicht zwingend missstandsfrei ist. Einen Tag vor Weihnachten einen Abbruchbescheid zuzustellen, entbehrt nicht einer gewissen Härte.

Prekär war im Vorjahr auch ein Fall von Vernachlässigung in einer Pflegeeinrichtung, wo eine Bewohnerin so schlecht versorgt war, dass sie, als wir auf den Fall aufmerksam gemacht wurden, bereits so geschwächt war, dass sie im Spital verstorben ist. Dieser Fall war auch Thema in den Medien, der zuständige Landesrat ist zurückgetreten. Wir beobachten und überprüfen an die 5000 Einrichtungen, wie Alters- und Pflegeheime, Justizanstalten und psychiatrische Abteilungen, die Überprüfung erfolgt durch Volksanwaltschaft und sieben ExpertInnenkommissionen.

Es geht immer um Schutz, egal ob als nachprüfendes Kontrollorgan, oder wenn wir die präventive Empfehlung aussprechen. Im Vordergrund müssen hierbei Vorbeugung und Vorsorge stehen. Da geht es nicht immer zwangsläufig um die Feststellung von Missständen. Ziel einer Empfehlung des Nationalen Präventionsmechanismus ist, dass eine erniedrigende Behandlung oder gar Folter nicht wieder und nie mehr eintritt oder eintreten kann.

Und gerade hier geht es darum, Bedingungen zu verbessern, nämlich für alle. Wenn zB. in Justizanstalten schlechte hygienische Bedingungen, Personalmangel, sowohl bei der Exekutive als auch beim Fachpersonal herrschen, es kaum Beschäftigungsmöglichkeiten etc. gibt, schauen wir und die Kommission genau hin und treten mit Berichten und dringenden Empfehlungen an das zuständige Ministerium heran. Zurzeit führt unser Wahrnehmungsbericht zu Jugend in Haft dazu, dass sich eine Arbeitsgruppe intensiv mit einer Neuaufstellung des Jugendstrafvollzugs auseinandersetzt. In dieser Arbeitsgruppe des Ministeriums sind wir vertreten.

Jede und jeder von uns ist angehalten, Menschenrechte zu schützen und hochzuhalten. Als Mensch, als *zoon politikon* und natürlich auch von Amts wegen. Betrachtet man die Entwicklung der Menschenrechte in dem Zeitraum, in dem es unsere Volksanwaltschaften gibt, dann ist zwar die Globalisierung der Menschenrechte zügig vorangeschritten, aber leider nicht deren Beachtung.

Mit unseren Empfehlungen und legislatischen Anregungen können wir weder die Verwaltung noch den Gesetzgeber zu einem bestimmten Verhalten zwingen. Was wir machen können, sind – wie wir bei uns sagen – „Schubser“, zu einem anderen Verhalten oder einer anderen Vorgangsweise. Wir sind mehr Überzeugungstäter. Wir handeln aus Überzeugung und überzeugen zu handeln!

International sind Ombudsmann Einrichtungen angehalten, vermehrt zum Schutz der Menschenrechte beizutragen. Einige unter Ihnen werden sich noch an die „Round Tables“ in den 90ziger Jahren mit dem Europarat erinnern und an andere internationale Konferenzen der internationalen Ombudsmann Institute, bei denen die Möglichkeiten der Förderung der Menschenrechte diskutiert wurden. Ich möchte in diesem Zusammenhang nur als Beispiel auf die zuletzt am 15. Dezember 2022 von der UN Generalversammlung verabschiedete Resolution „The role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law“ verweisen. Darin wird deutlich zum Ausdruck gebracht, dass Ombudsmann Einrichtungen als Garant zum Schutz der Menschenrechte und des Rechtsstaates verstanden werden.

Wenn Sie zu uns nach Wien in die Singerstraße kommen, ist der Weg zum Haus der Menschenrechte mit Bildern und Zitaten wunderbar dokumentiert. Die Einladung gilt!

Einer Einladung werden auch im Mai dieses Jahres ca. 60 Mitglieder des IOI, des International Ombudsman Institute folgen. Wir sind ja Sitz des Generalsekretariats, Präsident Chris Field ist Australier, ich Österreicherin. Was nicht nur uns beide eint, sondern Kolleginnen und Kollegen auf allen Kontinenten, ist unser Anliegen Menschenrechte weltweit zu schützen und zu fördern.

Ein Ergebnis der UN Welt-Menschenrechtskonferenz 1993 in Wien war die Empfehlung an alle Mitgliedstaaten der UNO eine „Nationale Menschenrechtsinstitution“ einzurichten. Ergänzt wurde dies durch die Verabschiedung der sog. „Pariser Prinzipien“, die entsprechende Mindestvorgaben für eine derartige Einrichtung enthalten. Allerdings zeigte sich bei der internationalen Akkreditierung als Nationale Menschenrechtsinstitution, dass die Volksanwaltschaft und nicht nur diese, nicht alle Voraussetzungen entsprechend den Pariser Prinzipien erfüllte.

Dies wurde 2012 durch das sog. „OPCAT-Durchführungsgesetz“ ermöglicht, die Volksanwaltschaft zum Nationalen Präventionsmechanismus ausgebaut und es wurde verfassungsgesetzlich klargestellt, dass die Volksanwaltschaft als Nationale Menschenrechtsinstitution agiert.

Wir sind als Ombudsmann Einrichtung, Nationale Menschenrechtsinstitution und Nationaler Präventionsmechanismus nachprüfend, begleitend und präventiv zur Kontrolle von Missständen und zur vorbeugenden Verhinderung von Missständen, insbesondere der Verletzung in Menschenrechten tätig. All diese Aufgaben dienen dem Schutz und der Förderung der Menschenrechte.

Als besonders wertschätzend unserer Arbeit gegenüber sehen wir die zusätzliche Betrauung der Volksanwaltschaft mit der Einrichtung einer Heimopfer- Rentenkommission. Nach dem Heimopferrentengesetz 2017 sollen die Opfer von Missbräuchen in Heimen als Entschädigung eine staatliche Rente zuerkannt werden. Grundlage dafür ist eine Empfehlung der Volksanwaltschaft, die auf einem Vorschlag der von uns eingesetzten ExpertInnenkommission basiert.

Es ist dies die vorläufig letzte Erweiterung unseres Mandats. Ich bin aber davon überzeugt, dass weitere noch folgen werden.

Aus einer Einrichtung zur nachprüfenden Missstandskontrolle wurde so ein Haus der Menschenrechte in dem es mir eine besondere Freude ist, mit Menschen für Menschen zu arbeiten.

So wie Sie es in Ihrem Haus tun. Normalerweise wünscht man zum Geburtstag nur alles Gute, aber ich wünsche Ihnen auch im Namen meiner Amtskollegen für die Zukunft wie bisher viel Schaffenskraft, Freude und Erfolg. 40 Jahre sind wirklich ein Grund zu feiern.

Herzlichen Glückwunsch, *tanti auguri!*

SAMIAH EL SAMADONI

Bürgerbeauftragte von Schleswig-Holstein

Sehr geehrte Frau Mattei,
sehr geehrter Herr Dr. Kompatscher,
sehr geehrte Frau Dr. Morandell, liebe Gabi,
sehr geehrte Gäste,

Ich gratuliere herzlich zum runden 40sten Geburtstag der Volksanwaltschaft in Bozen und überbringe Ihnen zugleich die besten Glückwünsche des Schleswig-Holsteinischen Landtages, insbesondere der Landtagspräsidentin Frau Kristina Herbst, die Sie alle herzlich grüßen lässt.

Ich weiß, es gibt immer wieder gute Kontakte zwischen dem Südtiroler Landtag und dem Landtag in Schleswig-Holstein. Aber für alle von Ihnen, die Schleswig-Holstein noch nicht kennen, kurz eine Einordnung: Schleswig-Holstein hat etwa 2,9 Mio. Einwohner und ist das nördlichste Bundesland in Deutschland – oben eine Grenze zu Dänemark, links die Nordsee und rechts die Ostsee. Und wie wir sagen: nach unten dann Hamburg, also Süddeutschland, von uns aus betrachtet. Das Besondere ist: In Schleswig-Holstein gibt es in der Landesverfassung Bestimmungen zum Schutz autochthoner Minderheiten: Die Dänen, Friesen und die Sinti und Roma haben Anspruch auf Schutz und Förderung. Das ist in Deutschland etwas Einzigartiges und fördert das gute Miteinander aller Volksgruppen in Schleswig-Holstein.

Aufgrund der Entfernung – nach einer etwas längeren Anreise freue ich mich sehr über die Ehre, hier heute ein paar Worte an Sie richten zu dürfen!

Meine Freude über die Teilnahme an dieser besonderen Geburtstagsfeier beruht auf verschiedenen Gründen – zum einen freue ich mich, weil ich mich nun dafür revanchieren kann, liebe Gabi, dass du 2018 im Schleswig-Holsteinischen Landtag eine wirklich wundervolle Rede zum 30jährigen Bestehen des Amtes der Bürgerbeauftragten in Schleswig-Holstein gehalten hast.

Dabei ist es nicht nur das gemeinsame Amtsverständnis, das uns verbindet, es ist auch im Laufe der Jahre eine freundschaftliche Verbindung gewachsen, die ich persönlich sehr wertschätze! Es gibt für mich keinen besseren Grund als diesen würdigen Jahrestag, um einmal in das wunderschöne Bozen zu kommen!

Zum anderen ist meine Freude auch der Tatsache geschuldet, dass wir dieses Fest so wunderbar entspannt in Präsenz abhalten können – haben wir doch in den letzten Jahren in der Pandemie den persönlichen Kontakt sehr einschränken müssen und vieles versäumt.

Die Pandemie war eine große Herausforderung für alle – für die Bürger **und** für den Staat!

Die Volksanwaltschaft hier und die Bürgerbeauftragte in Schleswig-Holstein waren dabei immer wieder gleichermaßen in der Pflicht, trotz der Lockdowns und Kontaktbeschränkungen dafür zu sorgen, den Dialog zwischen Bürger und Staat aufrecht zu erhalten und gemeinsam darum zu ringen, wie für alle Menschen gute Lösungen im Umgang mit der Pandemie aussehen können. Und gerade diese globale Krise hat gezeigt, wie wichtig Vertrauen und gute Kommunikation zwischen Staat und Bürger sind für die Akzeptanz von staatlichen Maßnahmen, die viele Freiheitsrechte schmerzhaft eingeschränkt haben.

Ich kann Ihnen sagen, dass wir in Schleswig-Holstein seit kurzem keine Corona-Beschränkungen mehr haben. Damit sind auch viele Beschwerden der Bürger bei uns weggefallen, die sich hiergegen

richteten. Aber gerade in der Nachbereitung dessen, was während der Pandemie passiert ist, benötigen wir Zeit und guten Dialog, um uns auch konstruktiv mit den Fehlern auseinanderzusetzen, die gemacht wurden.

1. Funktion der Bürgerbeauftragten und Bedeutung für die Demokratie

Da ich gebeten wurde, Ihnen etwas über die Bürgerbeauftragten in Deutschland zu erzählen, würde ich gerne zunächst einmal in Bezug auf Funktion und Bedeutung Gemeinsamkeiten mit den Volksanwaltschaften hervorheben.

Es ist die Aufgabe von Volksanwälten wie Bürgerbeauftragten in Deutschland gleichermaßen, in Einzelfällen bei Problemen zwischen Bürger und Staat zu vermitteln, zu moderieren, Kommunikation zu fördern und **vorrangig immer möglichst einvernehmliche Lösungen zu finden**, die langwierige gerichtliche Auseinandersetzungen entbehrlich machen. Es geht um Information und Rechtsberatung für die Bürgerinnen und Bürger, die diese kostenlos abrufen können, damit jeder Mensch unabhängig von der eigenen finanziellen Situation die Möglichkeit hat, seine Rechte und Gestaltungsmöglichkeiten gegenüber dem Staat zu erkennen und zu nutzen.

Es geht auch darum, direkt mit der Behörde zu kommunizieren, wenn diese den Bürger nicht wahrnimmt, nicht versteht oder schlicht rechtswidrig handelt.

Es geht darum, die Menschen im Dickicht der Behörden, Zuständigkeiten und Vorschriften nicht alleine zu lassen.

Und es geht darum, eine Situation zu schaffen, in der sich der Bürger nicht als bloßes Objekt einer staatlichen Hoheitsgewalt empfindet, sondern als mündiger Träger von Rechten. Denn das Verhältnis zwischen Bürger und Staat ist geprägt von einer großen Wissens- und Machtasymmetrie – auf der einen Seite die Behörde, die das Fachwissen und die Macht hat, hoheitlich zu entscheiden. Und auf der anderen Seite der Bürger, der zwar ein Problem hat, aber oft schon nicht weiß, welche Rechte und Ansprüche er hat und welche Behörde überhaupt hierfür zuständig ist. In dieser Situation stellen wir durch unsere individuelle Unterstützung die notwendige Augenhöhe zwischen dem Bürger und dem Staat her.

Auch wenn die Verwaltung alles richtiggemacht hat – im Sinne eines rechtmäßigen Verwaltungsakts – kommt es dazu, dass Betroffene diese Entscheidung der Behörde nicht verstehen, nicht nachvollziehen können. Ich erlebe es immer wieder, dass die Menschen, wenn sie die Verwaltung nicht verstehen, annehmen, dass diese willkürlich und rechtswidrig handelt.

Manchmal liegt die fehlende Nachvollziehbarkeit an der Amtssprache, die die Behörden verwenden und die oft voraussetzt, dass man mindestens Jurist sein muss, um die Schreiben und Bescheide zu verstehen. Auch hier hat die Bürgerbeauftragte oder auch die Volksanwältin eine Aufgabe – die staatliche Entscheidung zu erläutern, zu erklären, manchmal in verständliche Sprache zu übersetzen. Wenn dadurch dann beim Bürger eine Akzeptanz der Entscheidung herbeigeführt werden kann, dann ist auch das ein wesentlicher Beitrag zum Rechtsfrieden.

Die Arbeit einer Volksanwältin oder einer Bürgerbeauftragten hat damit einen hohen Wert für das Funktionieren der Demokratie – denn einerseits setzt die Demokratie voraus, dass der Staat für den Bürger verständlich, nachvollziehbar und in seinem Sinne handelt, andererseits braucht eine lebendige Demokratie Bürger, die sich mit ihrem Staat identifizieren, ihre Rechte aktiv vertreten und die Vertrauen in **ihren** Staat haben. Eine Demokratie kann es sich nicht leisten, dass Menschen sich von ihrem Staat abwenden und sich zurückziehen.

Ich persönlich empfinde es auch als große Ehre meines Mandats, daran mitzuwirken, das Vertrauen der Menschen in ihren Staat zu stärken.

Sehr gut hat es auch Heinold Steger, der erste Volksanwalt des Landes Südtirol, ausgedrückt:

„Wenn mit dieser Tätigkeit beigetragen werden kann, dass der Bürger die Verwaltung als die „seine“ betrachten kann, so glaube ich im Sinne jener Personen gehandelt zu haben, die den Volksanwalt eingeführt haben.“

Dem ist nichts hinzuzufügen.

2. Bürgerbeauftragte in Deutschland

Wie sieht es konkret in Deutschland aus, was die Einrichtung von Bürgerbeauftragten anbelangt? Zunächst einmal nicht ganz so gut: In Deutschland gibt es auf Bundes- bzw. auf nationaler Ebene keinen Bürgerbeauftragten. Es fehlt daher manchmal ein Impulsgeber für die Bundesverwaltung, die Verwaltungspraxis kritisch zu reflektieren und auch grundlegend zu ändern. Ich kann zum Beispiel gegenüber Bundesbehörden nur vermitteln und keine der für die Bürgerbeauftragte **landesgesetzlich** geregelten Befugnisse durchsetzen. Die Funktion der Bürgerbeauftragten als Instrument zur Verbesserung der Verwaltungstätigkeit fehlt damit auf der Bundesebene. Eine verpasste Chance!

Auch auf kommunaler Ebene gibt es keine entsprechenden Bürgerbeauftragten.

Den ersten parlamentarisch gewählten Bürgerbeauftragten auf **Ebene der Bundesländer** schuf das Parlament in Rheinland-Pfalz, das war 1974.

Dann folgte 1988 mein Bundesland, Schleswig-Holstein.

Nach der deutschen Wiedervereinigung folgten dann im Osten in den 90er Jahren Mecklenburg-Vorpommern und auch Thüringen. Es kamen immer mehr Bundesländer hinzu, so dass nunmehr von den 16 Bundesländern 7 parlamentarische Bürgerbeauftragte haben.

Und in vielen weiteren Bundesländern gibt es eine politische Diskussion zur Schaffung von parlamentarischen Bürgerbeauftragten.

Zwei Bundesländer haben sogenannte parlamentarisch gewählte Polizeibeauftragte, die aber nicht zugleich Bürgerbeauftragte sind. Tatsächlich hat in den letzten Jahren die breit geführte Diskussion um die Frage, ob es unabhängige Polizeibeauftragte für Beschwerden der Bürger gegen die Polizei geben muss, in Deutschland die Schaffung von Beauftragten – auch Bürgerbeauftragten – sehr stark befördert. Auch auf nationaler Ebene soll es in dieser Legislaturperiode einen Bundespolizeibeauftragten geben.

Alle parlamentarisch Beauftragten in Deutschland werden vom Parlament mit einfacher Mehrheit für eine festgelegte Amtszeit gewählt und sind auf gesetzlicher Grundlage unabhängig tätig. Unabhängigkeit bedeutet nach dem Gesetz, dass es Bürgerbeauftragten verboten ist, zugleich andere Mandate, zum Beispiel als Abgeordnete, innezuhaben. Andererseits dürfen sie ihre Aufgaben aber auch frei von fachlichen Weisungen versehen, sie sind nur dem Gesetz verpflichtet. Und: Das Grundverständnis in Deutschland ist, dass die parlamentarisch gewählten Bürgerbeauftragten auf Landesebene als Hilfsorgane des Parlaments tätig sind und das Parlament bei der Aufgabe unterstützen, die Kontrolle über die Exekutive auszuüben. Die Befugnisse der Beauftragten sind zwar einfachgesetzlich geregelt, aber aus denen des Parlaments abgeleitet – Selbstbefassungsrecht, Akteneinsichtsrechte, Betretensrechte für Behörden, Auskunftsrecht gegenüber allen Landesbehörden und Ministerien – all dies gehört zum Beispiel dazu.

Auch durch die Verpflichtung der Bürgerbeauftragten, dem Parlament regelmäßig, meistens

jährlich, zu berichten, wird die enge Verknüpfung zum Parlament deutlich: der Gesetzgeber erfährt, wie die Verwaltung die Gesetze anwendet und welche Probleme es ggf. zu beseitigen gilt. Dabei bin ich in Schleswig-Holstein – ebenso wie das Parlament – nicht auf eine bloße Rechtmäßigkeitskontrolle der Verwaltung beschränkt – ich darf auch prüfen, ob es zweckmäßig ist, was die Behörde unternimmt und auch hierzu kann ich Empfehlungen zur Regelung eines Einzelfalles aussprechen.

Darüber hinaus gibt es die Möglichkeit, an die Aufsicht heranzutreten, wenn eine Behörde rechtswidrig handelt und dies nicht auf Grund der Empfehlung der Bürgerbeauftragten abstellt. Die Aufsichtsbehörde muss dann tätig werden und dies gegenüber der Bürgerbeauftragten auch belegen.

Wichtig ist es für die Aufgabe insgesamt, dass die Bürgerbeauftragten ganz niedrigschwellig erreichbar sind und tätig werden – ein Telefonanruf oder ein mündlicher Bericht im persönlichen Gespräch reichen aus, um eine Petition zu führen. Zu dieser Niedrigschwelligkeit gehört es auch, regelmäßig Bürgersprechstage an verschiedenen Orten im Land durchführen.

In dem persönlichen Kontakt geht es oft darum, den Menschen zuzuhören und das Gefühl zu geben, dass sie mit ihren Nöten gesehen werden. Denn häufig wird leider berichtet, dass die Bürger sich von den Behörden nicht verstanden und nicht wahrgenommen fühlen.

3. Erweiterung der Aufgaben der Bürgerbeauftragten

Ein interessanter Aspekt ist es, dass sich in Deutschland der Aufgabenbestand der Bürgerbeauftragten stetig erweitert – so haben einige Bürgerbeauftragte zum Beispiel die Aufgabe eines Beauftragten für die Landespolizei hinzubekommen.

In Schleswig-Holstein umfassen meine Aufgaben die einer Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenheiten – d.h., dass ich mit meinem Team zuständig bin für die Beratung, Information und Interessenvertretung für die Bürgerinnen und Bürger gegenüber den Sozialbehörden. In den anderen Bundesländern sind die Beauftragten allgemein zuständig.

Themen, die momentan die Menschen in Schleswig-Holstein beschäftigen sind insbesondere die hohen Energiepreise und die gestiegenen Lebenshaltungskosten, viele Bürger sind jetzt finanziell überfordert. Es gibt viel Beratungsbedarf im Hinblick auf die entsprechenden Sozialleistungen zur Abfederung dieser Krise.

Auch der Fachkräftemangel in den Behörden ist spürbar – häufig können Anträge nicht mehr schnell oder in der erforderlichen Qualität geprüft und bearbeitet werden. Da gibt es keine einfachen Lösungen, die schnell wirken. Meiner Meinung nach sollten wir vor allen Dingen Entbürokratisieren, damit die Behörden ihre Aufgaben noch schaffen.

Darüber hinaus bin ich seit 2016 auch Beauftragte für die Landespolizei und in dieser Funktion Ansprechpartnerin für Bürgerinnen und Bürger bei Beschwerden gegen die Polizei, wenn diese zum Beispiel rechtswidrig handelt oder einzelne Beamte sich Fehlverhalten. Ich bin aber auch Ansprechpartnerin für alle Polizeibeamten im Lande bei innerdienstlichen Angelegenheiten, Konflikten oder Problemen – hat doch der Gesetzgeber erkannt, dass auch innerhalb der polizeilichen Hierarchie eine Machtasymmetrie bestehen kann, bei der die in der Hierarchie weiter untenstehenden Beamten eine Unterstützung benötigen können.

Zudem bin ich seit 2016 auch sogenannte Ombudsperson in der Kinder- und Jugendhilfe, es gibt bei mir eine spezielle Beschwerdestelle für Kinder und Jugendliche, die von den Jugendämtern in Wohneinrichtungen, Heimen oder Pflegefamilien untergebracht sind – gerade diesen Kindern

und Jugendlichen muss es möglich sein, sich über Schwierigkeiten in den Einrichtungen und mit den Jugendämtern zu beschweren. Denn gerade hier ist die Asymmetrie in Macht und Wissen zwischen den Kindern einerseits und dem Staat andererseits sehr offensichtlich. Wir sorgen dafür, dass die Kinder eine Stimme haben und gehört werden.

Eine weitere Aufgabe, die bereits im Jahr 2013 dem Amt der Bürgerbeauftragten in Schleswig-Holstein zugewachsen ist, ist die Aufgabe als Antidiskriminierungsstelle des Landes, mit einer Zuständigkeit dafür, Menschen zu beraten und zu unterstützen, die aufgrund unveränderlicher persönlicher Merkmale benachteiligt, also diskriminiert werden.

Dies ist eine Aufgabe, die ja auch der Volksanwaltschaft in Bozen in den vergangenen Jahren hinzugewachsen ist.

4. Fazit

Mein Fazit heute ist: Gerade ein Zuwachs an Aufgaben bedeutet, dass sich Bürgerbeauftragte und Volksanwälte als Instrument zur Herstellung von Transparenz, zur Verbesserung von Verwaltung, als Förderer des Dialogs zwischen Bürger und Staat und damit als gewinnbringend für eine lebendige Demokratie etabliert haben!

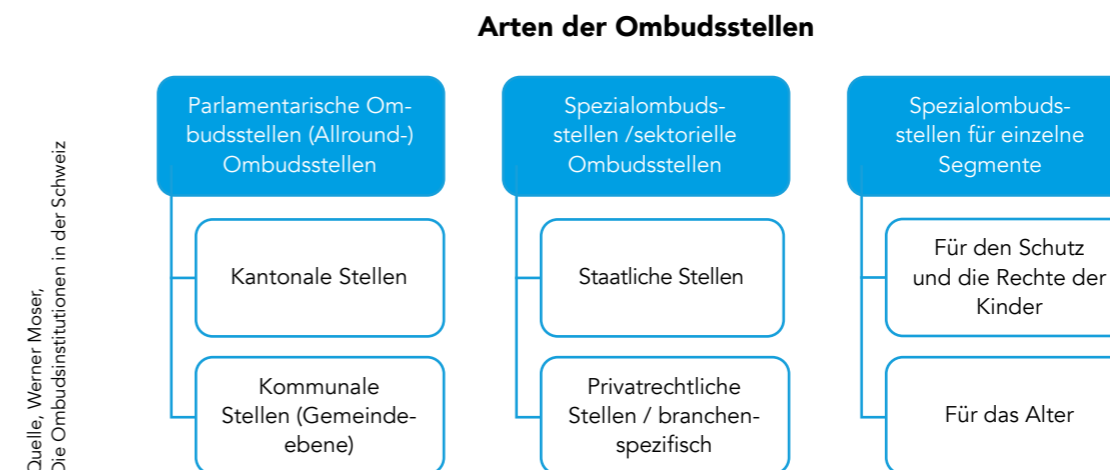
In diesem Sinne wünsche ich der Volksanwaltschaft hier in Bozen zum 40jährigen Bestehen: Ad multos annos!

DR. IUR. VIVIANE SOBOTICH

Ombudsfrau der Stadt Rapperswil-Jona

Ombudsstellen in der Schweiz – ein Überblick¹

In der Schweiz bestehen verschiedene **Arten von Ombudsstellen**². Sie lassen sich in drei Kategorien einteilen. So gibt es die von den jeweiligen Parlamenten gewählten Ombudsstellen (parlamentarische Ombudsstellen), die auf der staatlichen Stufe, auf welcher sie eingerichtet wurden, für jegliches Verwaltungshandeln zuständig sind – sei es auf kantonaler oder kommunaler Ebene. Weiter gibt es *Spezial-Ombudsstellen*, welche nur für einen *bestimmten Sektor* zuständig sind oder Spezial-Ombudsstellen, die sich auf einzelne *Segmente* der Bevölkerung fokussieren.



Dieser Beitrag konzentriert sich nachfolgend insbesondere auf die parlamentarischen Ombudsstellen, die für die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit zuständig sind – also die erste Kategorie. Dennoch sollen die weiteren bestehenden Spezial-Ombudsstellen hier kurz aufgeführt (behandelt) werden. Bei der zweiten Kategorie, den sektoriellen Ombudsstellen, wird zwischen *staatlichen* und *privatrechtlichen resp. branchenspezifischen* Ombudsstellen unterschieden. Zu ersteren gehören beispielsweise Datenschutzstellen, die vom Bund, Kantonen und bevölkerungsreichen Gemeinden geschaffen wurden, um die informationelle Selbstbestimmung von Menschen gegenüber Trägern öffentlicher Aufgaben sicherzustellen³. Hinzu kommen weitere sektorale und hybride Ombudsstellen⁴,

¹ Hier gebührt ein grosser Dank an Dr. iur. Werner Moser, der von 1990 bis 2004 Ombudsmann der ersten parlamentarischen Ombudsstelle in der Schweiz (Stadt Zürich) war und ein Buch über «Die Ombudsinstitutionen in der Schweiz», Zürich 2020, verfasst hat. Dieser Überblick basiert im Wesentlichen auf diesen Ausführungen.

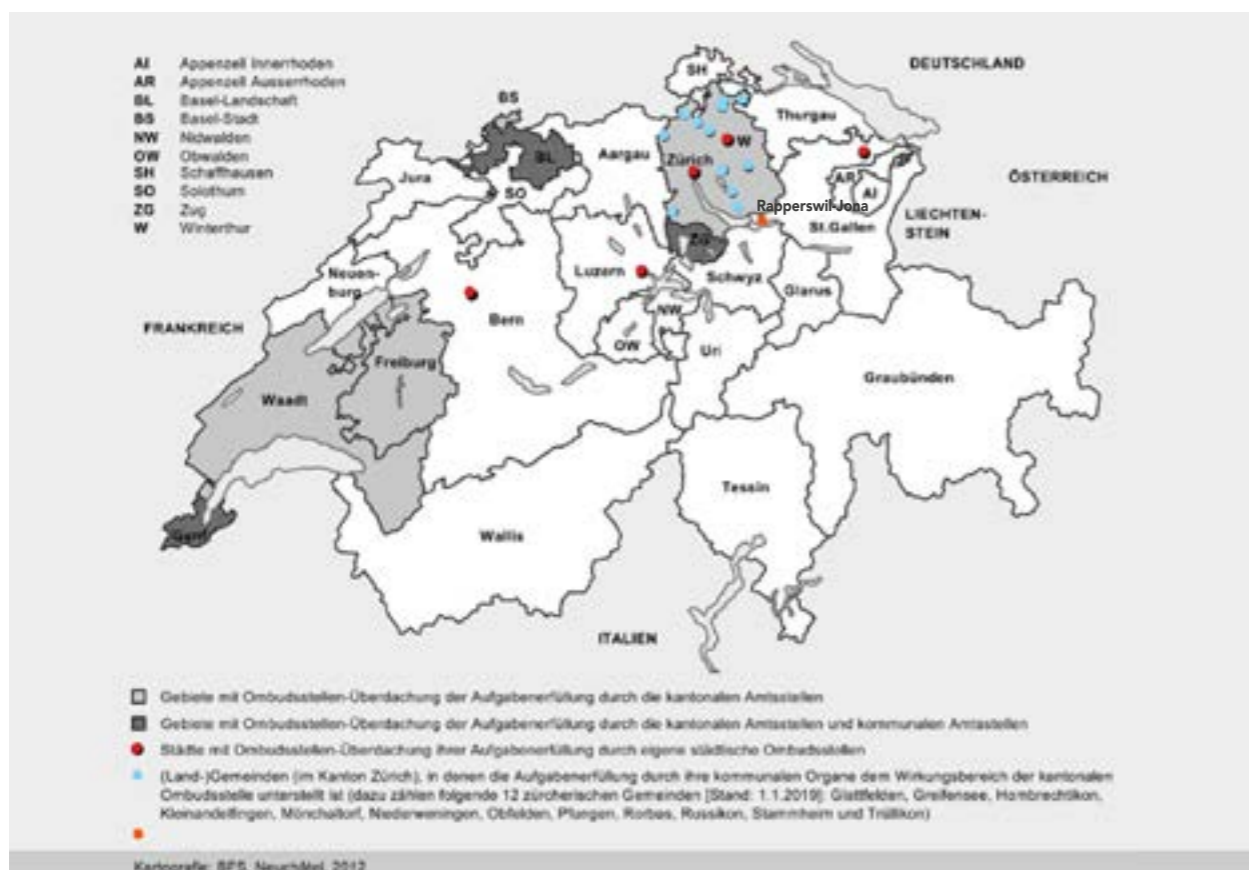
² Zum Ganzen, Werner Moser, S. 67 ff.

³ Zu den staatlichen sektoriellen Ombudsstellen zählen auch Gleichstellungsfachstellen, die mit der Gesetzgebung über die Gleichstellung von Mann und Frau und von Menschen mit Behinderungen in Bund, Kantonen und Stadtgemeinden geschaffen wurden. Weiter existieren insbesondere auf Bundesebene weitere spezialgesetzlich geschaffene Ombudsstellen wie diejenige für Radio und Fernsehen oder für die Telekommunikation.

⁴ Hierzu zählen die Ombudsstelle für das Bundespersonal, für den Lehrkörper und die Studierenden an der Eidgenössischen Technischen Hochschule oder die Schlichtungsstellen für Auseinandersetzungen mit international tätigen Schweizer Unternehmen. Vgl. hierzu Werner Moser, S. 73 f.

sowie Stellen mit gemischten Mandaten, die neben der Ombudsfunktion auch beobachtende und sanktionsrechtliche Kompetenzen haben⁵. Zu den privatwirtschaftlichen Ombudsstellen mit branchenspezifischen Ombudsfunktionen gehören z.B. diejenige der Banken und Versicherungen⁶. Die dritte Kategorie bilden Ombudsstellen, die für einzelne Segmente der Bevölkerung tätig sind. Hierzu gehören die Kinderombudsstelle⁷ und die unabhängige Beschwerdestelle für das Alter⁸.

Ombudskarte der Schweiz



Der Staatsaufbau der Schweiz prägt eine Besonderheit: Die Schweiz hat einen föderalistischen Aufbau und besteht aus 26 Kantonen. Die Zuständigkeiten sind zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden aufgeteilt. Die Kompetenz für die Gesetzgebung liegt darum grundsätzlich bei den Kantonen, ausser dem Bund wurde in der Verfassung explizit ein Aufgabenbereich übertragen. Die Gemeinden (Kommunen) wiederum, die Teil der Kantone sind, haben Autonomie in ihrem Bereich, soweit das übergeordnete Recht ihnen dies einräumt.

Für die Ombudsstellen bedeutet dies, dass Bund, Kantone und Gemeinden selbstständig darüber entscheiden, ob sie eine Ombudsstelle einrichten wollen. Diese Kompetenzverteilung führt zu dem in der Abbildung visualisierten Flickenteppich.

Die dunkel schraffierten Kantone haben sowohl für die kantonalen als auch die kommunalen Aufgabenbereiche eine Zuständigkeit für die Verwaltungstätigkeit. Die grau hinterlegten Kantonsgebiete sind nur für die Aufgabenerfüllung durch die kantonalen Amtsstellen zuständig, wobei sich im Kanton Zürich – vgl. die blauen Punkte – die Gemeinden der kantonalen Ombudsstelle anschliessen können, falls sie dies in der Gemeindeordnung (der Verfassung der Gemeinden) so festhalten. Dies hat der Verfassungsgeber im Rahmen der revidierten Kantonsverfassung ermöglicht. Bis heute haben sich 22 (von 160) Gemeinden dazu entschieden⁹. Im Kanton Zürich haben zudem die zwei grössten Städte, Zürich und Winterthur, eine kommunale, eigene Ombudsstelle. Weitere, rein städtische Ombudsstellen, gibt es in St. Gallen, Bern, Luzern sowie in Rapperswil-Jona (siehe den orangenen Punkt). Wobei zur letzten zu sagen ist, dass es sich nicht eigentlich um eine parlamentarische Ombudsstelle handelt, weil Rapperswil-Jona kein Parlament hat. Die Ombudsperson steht hier zwar im Mandatsverhältnis, ist aber inhaltlich dennoch weitestgehend unabhängig. Die Stelle, die ich dort derzeit inne habe, wurde im Jahre 2006 nach der Fusion der Gemeinden Rapperswil und Jona, geschaffen.

Die erste parlamentarisch gewählte Ombudsstelle in der Schweiz wurde bereits 1971 in der Stadt Zürich errichtet. Der Kanton folgte sieben Jahre später. Aus der Übersicht können Sie sehen, dass die jüngsten eingesetzten Ombudsstellen in der französisch sprachigen Schweiz, in Genf und im Kanton Freiburg errichtet wurden.

Bestehende parlamentarische Ombudsstellen

Nach Gründerjahr	Ort / Kanton
1971	Stadt Zürich (Kt. ZH)
1978	Kanton Zürich (seit 2006 Anschluss einiger Gemeinden)
1988	Kanton Basel Stadt
1989	Kanton Basel Landschaft
1992	Stadt Winterthur (Kt. ZH)
1996	Stadt Bern (Kt. BE)
2006	Stadt St. Gallen (Kt. SG) (Stadt Rapperswil-Jona)
2009	Kanton Waadt
2011	Kanton Zug
2014	Stadt Luzern (Kt. LU)
2015	Kanton Freiburg
2015	Kanton Genf

⁵ Hierzu gehören z.B. die Finanzmarktaufsicht, die Wettbewerbskommission sowie Regulierungsinstanzen im Elektrizitäts- und Fernmeldebereich (ElCom, ComCom, PostCom). Vgl. hierzu Werner Moser, S. 74.

⁶ In nachfolgenden Branchen finden sich solche für das Publikum geschaffene Stellen: Privatversicherungen und SUVA, Krankenversicherungen, Schweizerische Banken, Reisebranche, Schweizer Presserat, Konsumentenorganisationen und Konsumentenmagazine an Radio und Fernsehen, im öffentlichen Verkehr und es besteht eine nationale Institution für Menschenrechte. Zum Ganzen Werner Moser, S. 74 ff. sowie www.ombudsstellen.ch/ombudsadressen/.

⁷ Die bestehende Kinderombudsstelle wurde als privatrechtliche Stiftung gegründet. Eine Motion für die Schaffung einer staatlichen Ombudsstelle zum Schutz der Kinder und deren Rechte wurde im Eidgenössischen Parlament im 2020 angenommen, so dass mit der Schaffung einer staatlichen Spezialombudsstelle und vermutlich der Übertragung der Aufgabe an die bestehende Stiftung zu rechnen ist. Vgl. hierzu www.ombudsstelle-kinderrechte-schweiz.ch.

⁸ Die unabhängige Beschwerdestelle für das Alter (UBA) wurde in Zürich 1997 auf private Initiative hin gegründet. Vgl. hierzu <https://uba.ch>.

⁹ Vgl. hierzu [www. https://ombudsstelle.zh.ch/gemeinden/](https://ombudsstelle.zh.ch/gemeinden/).

Es gab immer wieder politische Vorstösse für die Schaffung weiterer Stellen. So wurde im Bund dreimal versucht, eine Ombudsstelle für die Bundesverwaltung zu schaffen¹⁰, jedoch ohne Erfolg. Auch in weiteren Kantonen gab es Vorstösse, die abgelehnt wurden. Zuletzt wurde in der Gemeinde Oberrieden im Kanton Zürich darüber abgestimmt, ob sie sich der kantonalen Ombudsstelle anschliessen soll, was allerdings abgelehnt wurde. Weiter ist anzumerken, dass die Kantone Jura, Aargau, Bern und Schwyz in der jeweiligen Kantonsverfassung die Möglichkeit der Schaffung einer Ombudsstelle explizit vorsehen. Es stimmt mich positiv, dass die Kantone Schwyz und Schaffhausen Anfang dieses Jahres ankündigten, eine entsprechende Gesetzesvorlage zu präsentieren. Im Kanton Aargau ist eine entsprechende Vorlage für die Schaffung einer Ombudsstelle bereits vom Parlament mit knapper Mehrheit angenommen und Ende 2022 verabschiedet worden. Da von zwei bürgerlichen Parteien im Kantonsrat ein Behördenreferendum ergriffen wurde, findet in Kürze eine Volksabstimmung statt¹¹.

Abgelehnte Vorstösse

Bundesombudsstelle 1977, 1994, 2002
 Kanton Jura 1977
 Kanton Aargau 1980
 Kanton Bern 1993
 Kanton Schwyz 1995
 Kanton Luzern 2007
 Kanton Schaffhausen 2010
 Kanton Obwalden 2011
 Kanton Uri 2016
 Gemeinde Oberrieden im Kt. Zürich 2022

Die Funktionen¹², die eine Ombudsstelle ausübt, sind auch in der Schweiz nicht wesentlich anders als in den Nachbarländern, auch wenn teilweise die Gewichtung anders liegen mag. Von den Ombudsstellen wird erwartet, dass sie durch ihre Funktion zur *Verwirklichung des objektiven Rechts* beitragen, den Einzelnen *Zugang zum Recht* und den *Verkehr mit der Verwaltung erleichtern*. Dies führt, zusammen mit der Aufgabe die *Verwaltung in einer bürgerfreundlichen, unbürokratischen und effizienten Aufgabenerfüllung* zu unterstützen, zu einer *Stärkung der Demokratie* durch das Verhindern des «Auseinanderdriftens» von Staat und Bevölkerung.

Aufgrund der bedeutenden Rolle, welche die Ombudsstellen einnehmen gibt es *gute Gründe*¹³, weitere solche Stellen einzurichten. Handelt es sich doch bei den Ombudsstellen um ein niederschwelliges, für alle zur Verfügung stehendes unentgeltliches Angebot, das bei Problemen mit der öffentlichen Verwaltung Orientierung und Unterstützung bieten kann, um dem Recht zum Durchbruch

zu verhelfen. Die Suche nach einvernehmlichen, allseits befriedigenden Lösungen in Konfliktfällen, ist Ombudsstellen häufig besser möglich als den Gerichten¹⁴. Sie beurteilen zwar richterähnlich die Einhaltung von Recht und Gesetz, jedoch können sie weitgehend ohne einengende Verfahrensvorschriften Abklärungen treffen, Sachverhalte untersuchen und administrative Verhaltensweisen überprüfen. Nachdem die Venedig-Kommission des Europarates im 2019 die *Venedig-Prinzipien* verabschiedet hat¹⁵ und diese durch eine *UNO-Resolution* im Jahr 2020 für alle UNO-Mitgliedstaaten verbindlich erklärt wurden¹⁶, bin ich zuversichtlich, dass die Schweiz in der Zukunft nicht darum herum kommen wird, neue Ombudsstellen zu schaffen.

Ich danke ihnen für ihr Interesse, gratuliere der Südtiroler Volksanwaltschaft zum Jubiläum und wünsche ihr alles Gute für die Zukunft!

¹⁰ 1977, 1994 und 2002. Vgl. detailliert hierzu Werner Moser, S. 62 f.

¹¹ Vgl. hierzu Aargauerzeitung vom 17.1.2023, www.aargauerzeitung.ch.

¹² Dazu gehören: Information und Beratung, Verwaltungskontrolle, Vermittlung, Hilfestellung für die Parlamente, Entlastung der Rechtsmittelinstanzen, Wahrung und Förderung der Grund- und Menschenrechte, Stärkung der Demokratie, sowie die je nach Stelle die möglichen Nebenfunktionen von Korruptions- und Whistleblowing-Meldestellen. Detailliert hierzu Werner Moser, S. 133 ff. Vgl. auch zu den einzelnen Tätigkeiten das Buch von Andreas Nabholz, Ombudsmann des Kantons Basel-Stadt von 1988 – 2005 und Rolf Steiner, langjähriger Mitarbeiter der Ombudsstelle der Stadt Zürich: Steiner Rolf/Andreas Nabholz, Ombuds-Mediation, Mediation in der öffentlichen Verwaltung, insbesondere durch parlamentarische Ombudsstellen der Schweiz, Zürich 2003.

¹³ Vgl. zu den guten Gründen den Anhang im Tätigkeitsbericht 2010 des damaligen Ombudsmannes der Stadt Bern, Mario Flückiger, S. 33, www.bern.ch > archiv-jahre-2010-bis-2014 und auszugsweise zitiert in Werner Moser, S. 219.

¹⁴ Vgl. auch meinen Beitrag: RichterIn und OmbudsFrau: Unterschiede und Gemeinsamkeiten, in: Im Dienste des Rechts, Jubiläumspublikation zur Stadt Zürcher Ombudsstelle zum 50-jährigen Bestehen, Hrsg. Dr. iur. Pierre Heusser, zu finden unter www.stadt-zuerich.ch/ombudsstelle.

¹⁵ Venedig-Kommission, Synopsis of the 118th Plenary Session, CDL-PLPV(2019)001syn, 18. März 2019, S. 2, www.venice.coe.int.

¹⁶ Parlamentarische Versammlung des Europarats, Resolution 2301 (2019), 2. Oktober 2019, Ziff. 9.1.



40 Jahr Feier



Dr. Arno Kompatscher



Marino Fardelli



mit Birger Rudisch, Tiroler Patientenanwalt



Blick von oben



Con i difensori civici regionali



mit Burgi Volgger - ehemalige Volksanwältin



mit Daniela Höller und Michela Morandini



Esther Happacher



Gabriele Morandell



mit Doris Winkler Hofer, Tiroler Volksanwältin



mit Rainer Steger und Lotte Steger, Angehörige des 1. Südtiroler Volksanwaltes



Gaby Schwarz



Gundi Dadesmann



Referenten der Tagung



Rita Mattei



Samiah El Samadoni



Team der Volksanwaltschaft



The Rolling Wheels



Viviane Sobotich



Werner Palla - ehemaliger Volksanwalt



Interview



mit dem Landeshauptmann und der österreichischen Volksanwältin



mit der Landestagspräsidentin



Volksanwaltschaft
Difesa civica
Defenüda zivica

WWW.VOLKSANWALTSCHAFT.BZ.IT

 WWW.DIFESACIVICA.BZ.IT