

## DIE STELLUNG UND ROLLE DER INSTITUTION DES OMBUDSMANNS IN DEN EUROPÄISCHEN UND UNGARISCHEN RECHTSORDNUNGEN

### I. EINFÜHRUNG: DIE AKTUALITÄT DER FRAGE

Die Einführung der Institution des Ombudsmanns wurde in Ungarn durch eine politische Entscheidung während der Beratungen des „Nationalen Runden Tisches“ – bei denen das juristische „Drehbuch“ des Systemwechsels festgelegt wurde – beschlossen. Der verfassungsmäßige Vollzug der Entscheidung wurde durch die Verfassungsänderung im Jahre 1989 sichergestellt. In diesem Sinne kann das Amt des ungarischen Ombudsmanns als eine der Institutionen des Systemwechsels definiert werden. In der Reihe zum Gedenken an den 20. Jahrestag des Systemwechsels, soll dieser Aufsatz detailliert die Arbeit und Stellung des Ombudsmanns, insbesondere die Entstehungsgeschichte und den folgenden Rollenwandel der Institution anhand internationaler Beispiele mit besonderer Betonung der ungarischen Lösung und Praxis behandeln.

### II. HISTORISCHE ÜBERSICHT

Das Wort „ombud“ ist ein altes Wort skandinavischen Ursprungs. Es führen aber nicht alle Institutionen den Namen „Ombudsmann“, trotz gemeinsamer Eigenschaften, Aufgaben- und Verantwortungsbereiche. Dies bezieht sich auf die schwedischen, finnischen, dänischen, norwegischen, britischen, niederländischen, irischen, maltesischen, belgischen und israelischen Ombudsmänner, sowie bei mehreren Übersetzungen auf den Europäischen Ombudsmann.<sup>1</sup> Es gibt Beispiele – in der Originalsprache oder in englischer Übersetzung – für andere Bezeichnungen:

- Österreich: Volksanwalt
- Spanien, Italien: Rechtsschützer des Volkes
- Albanien, Kroatien: Volkssprecher
- Mazedonien: Volksanwalt
- Moldawien: Parlamentssprecher
- Tschechien, Slowakei: allgemeine Rechtsschützer
- Belgien, Frankreich, Luxemburg: Mediator
- Portugal: Rechtsschützer
- Estland, Finnland: Justizkanzler
- Ungarn, Ukraine: Parlamentsbeauftragter
- Polen: Beauftragter für Rechtsschutz
- Russland, Aserbaidschan: Menschenrechtsbeauftragter
- Armenien: Menschenrechtsschützer
- Usbekistan: Beauftragter des Parlaments für Menschenrechte

In einigen Sprachen ist auch die weibliche Version des Ombudsmannes bekannt („Ombudswoman“, „Ombudsfrau“, „Mediatrice“).

Die verschiedenen Bezeichnungen ergeben sich vor allem aus den verschiedenen Rechtstraditionen der jeweiligen Länder, weisen aber auch auf die speziellen Aufgaben hin (zum Beispiel dann, wenn im Namen auf die Menschenrechte Bezug genommen wird, kann angenommen werden, dass die Institution auf diesem Gebiet über ein besonderes Mandat verfügt). Auch in der Übersetzung der Bezeichnung des Europäischen Ombudsmanns in die Amtssprachen der EU gibt es gravierende Unterschiede:

- auf Französisch: Médiateur européen
- auf Spanisch: Defenso del Pueblo Europeo
- auf Portugiesisch: Provedor de Justicia Europeu
- auf Italienisch: Mediatore europeo.

Schon im Mittelalter war die Bezeichnung bei den germanischen Stämmen in Gebrauch: als „Vermittlungsperson“, die zwischen den Familien von Tätern und Opfern das als Kompensation der Schuld dienende Vermögen übermittelte. In der schwedischen, norwegischen und dänischen mittelalterlichen Rechtssprache ist sie auch zu finden, mit dem Inhalt „Rechtsagent“, „Vertreter“.

Die offizielle Rechtsgeschichte hebt den Namen des schwedischen Königs Karl XII. hervor, der nach der Niederlage in der Schlacht bei Poltawa im Jahre 1709 am Hof des osmanischen Sultans ein Amt kennenlernt, das sich mit der Untersuchung von Verwaltungsbeschwerden befasst. An der Wende zum 18. Jahrhundert kam die schwedische Verwaltung wegen der langen Abwesenheit des Königs in Verfall, weshalb der König 1713 das Amt des *Kungens Högste Ombudsmanns*, des „höchsten Königsbeauftragten“, mit der späteren Bezeichnung des Justizkanzlers einführte, um sicherzustellen, dass die Gesetze und die sonstigen Regeln überall eingehalten und die in ihren Ämtern untreuen Beamten und Richter bestraft würden. Ab 1766 ernannte das Parlament den Justizkanzler, in der Zeit der absoluten Monarchie zog der König das Ernennungsrecht wieder an sich.<sup>2</sup> 1809 richteten die im *Riksdag* vertretenen Stände – als erste in der Welt – das Amt eines eigenen Parlamentsombudsmanns ein, und die Institution wurde in die neu gestaltete Verfassung auch aufgenommen. Der *Justitieombudsman* war mit den gleichen Rechten und Pflichten betraut wie der Justizkanzler, und seine Aufgabe beinhaltete die parlamentarische Aufsicht des Königs, der königlichen Ämter und der Gerichte. Dies sind bis heute die Hauptmerkmale, mit der Ausnahme, dass die meisten europäischen Ombudsmänner nicht befugt sind, die Justiz zu kontrollieren.

Die Verbreitung der Institution in Europa kann anhand großer Wellen unterschieden werden:

- Einführung in den skandinavischen Ländern, 18.-19. Jahrhundert
- Verbreitung in Westeuropa, zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts
- Zur Förderung des Demokratisierungsprozesses ins Leben gerufene Institutionen in ehemals diktatorisch regierten Ländern (Griechenland, Spanien, ehemalige sozialistische Länder), Ende des 20. Jahrhunderts.

Die Entwicklung und die internationale Verbreitung können auch heute als intensiv bezeichnet werden.

### III. DIE GRUNDLEGENDEN MERKMALE DER OMBUDSMANNTÄTIGKEIT

Als Ausgangspunkt dient die Definition der *International Bar Association* (Internationaler Juristenverein) aus dem Jahre 1976 – die aber wegen der internationalen Entwicklung immer noch maßgebend ist. Dem zufolge ist der Ombudsmann:

**„Eine Institution, die durch die Verfassung oder durch die Legislative bzw. das Parlament gegründet wird, die von einem der Legislative bzw. dem Parlament gegenüber verantwortlichen, unabhängigen und hochrangigen Beamten geführt wird. Er untersucht in eigener Befugnis die Anliegen der Personen, die sich an ihn gewandt haben, bezüglich Verfahren von Behörden, Beamten, Arbeitgebern oder anderen selbständigen Organisationen. Er ist berechtigt, Maßnahmen für die Korrektur der Rechtsverletzungen zu initiieren und Berichte zu erstatten.“<sup>3</sup>**

Wikipedia verwendet eine einfachere Definition:

**„Der Ombudsmann, der Parlamentsbeauftragte, ist ein über ein eigenes Amt verfügender, durch das Parlament gewählter Beamter, der in seiner Tätigkeit von anderen Staatsorganen unabhängig ist und nur gegenüber dem ihn wählenden Parlament verantwortlich ist. Die Aufgabe des Ombudsmanns ist es, vor allem innerhalb der Verwaltung, die Justiz ausgenommen, gegenüber allen Staatsorganen anhand einer Beschwerde eine Untersuchung einzuleiten, welche die Benachrichtigung des betroffenen Organs über die rechtswidrige Praxis und die Vertretung der Rechte des Beschwerdeführers beinhaltet.“<sup>4</sup>**

Anders formuliert ist der Ombudsmann eine Rechtsschutzinstanz, die mit der „weichen“ Kontrolle der Verwaltung beauftragt ist. Er strebt die Korrektur von ungerechten oder zu gesetzeswidrigem Ergebnis führenden individuellen Entscheidungen von Behörden auf Beschwerde der Staatsbürger oder nach dem *ex officio*-Verfahren an. Seine Aufgabenwahrnehmung und sein Gewicht im öffentlichen Leben hängen wesentlich von Charakter, fachlicher und persönlicher Einstellung, oder besser formuliert, von dem Mut der das Amt bekleidenden Person ab. Dementsprechend kann er Grundrechtsverletzungen eventuell auf dem Weg der Mediation, also der Vermittlung, heilen, gleichzeitig kann jedoch die Wahl von einem nicht optimalen (im schweren Fall: ungeeigneten) Kandidaten zur „Einengung“ der Arbeit und zum Verlust der Bekanntheit der Institution führen.

Die Kompetenz des parlamentarischen Ombudsmanns wird in jedem Fall im Gesetz festgelegt, denn Rahmen und Grenzen der Kompetenz sind für die Einordnung der Institution grundlegend wichtig. Die Klassifizierung nach Kompetenz unterscheidet anhand der Theorie von Prof. Dr. Kucsko-Stadlmayer<sup>5</sup> drei idealtypische Modelle:

- das klassische,
- das rechtsstaatliche,
- das Menschenrechtsmodell.

#### **A. DIE WICHTIGSTEN KOMPETENZEN DES KLASSISCHEN MODELLS**

- breite Untersuchungsrechte, darunter das Recht auf Auskunft und das Recht zum Betreten des Gebiets/der Räume der Behörde, und die Instrumente der Mediation.<sup>6</sup> Falls der Konflikt auf diesem Weg nicht zu lösen ist, folgt

- die Ausgabe einer Empfehlung, adressiert an die betroffene Behörde oder deren Aufsichtsbehörde. Die in der Empfehlung beschriebenen Maßnahmen sind rechtlich nicht verbindlich, aber in den meisten Fällen lösen sie einen „Reaktionszwang“ der Behörde aus.

- in seinem Jahresbericht informiert der Ombudsmann das demokratisch gewählte Volksvertretungsorgan über den ungelösten Fall.

Die wichtigste Eigenschaft des Grundmodells besteht darin, dass der Ombudsmann für die Beseitigung des Missstandes in der Verwaltung über keine Kompetenz zur Zwangsausübung verfügt, er erreicht sein Ziel mit „weicher“ Druckausübung, durch die Tatsache der Untersuchung, durch seine eigene Autorität und durch die „Waffe“ der Öffentlichkeit. In der Praxis ist weiterhin der Schutz der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte charakteristisch, ohne eine prinzipielle Begründung innerhalb der Kompetenzen. Da die Basis des klassischen Modells die Kompetenzbegrenzung ist, können nur die Ombudsmänner dazu gezählt werden, die nicht (oder fast nicht) über weitere Kompetenzen verfügen (Andorra, Belgien, Bulgarien, Dänemark, Irland, Island, Israel, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Norwegen,<sup>7</sup> Großbritannien, Zypern, die EU, sowie der deutsche *Petitionsausschuss* (ein Ausschuss des Bundestages) und die regionalen Ombudsmänner in Österreich, Belgien, Deutschland, Italien, Serbien, Spanien und Großbritannien). Es muss bemerkt werden, dass viele Institutionen, in denen das Recht auf eine *ex officio*-Untersuchung fehlt, zum Grundmodell zu zählen sind.

#### **B. DAS RECHTSSTAATSMODELL**

Abweichend von dem Grundmodell ist der Ombudsmann bei diesem Typ über die „weichen Mittel“ hinaus mit mehreren, unten aufgezählten, speziellen Rechten und Befugnissen ausgestattet, zwecks Bewahrung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung über den Rahmen des allgemeinen Grund- und Menschenrechtsschutzes hinaus.

Zu den speziellen Befugnissen gehört die Initiative der präventiven Normenkontrolle durch das Verfassungsgericht (z.B. Kroatien, Moldawien, Polen, Portugal), die Initiative der nachträglichen Normenkontrolle beim Verfassungsgericht (Spanien, Land Vorarlberg in Österreich), Zugang zu den ordentlichen Gerichten oder zur Verwaltungsgerichtsbarkeit (Bosnien-Herzegowina, Finnland, Litauen), sowie der Antrag zur Aussetzung des Vollzugs (Bosnien-Herzegowina, Mazedonien).

Die Gesamtheit aller Zusatzbefugnisse hat keine Institution inne, aber getrennt (z.B. Österreich, Estland, Frankreich) oder in typischen Kombinationen (das Recht zur Anfechtung der Gesetze und Verordnungen, das Recht an Gerichtsverfahren beteiligt zu sein und die Antragsstellung für Straf- und Disziplinarverfahren) kommen sie vor.

Der Kreis der Ombudsmänner mit Zusatzbefugnissen ist groÙ, sowohl unter den Ämtern mit einer „frühen“ historischen Tradition (Finnland, Schweden), als auch unter den Institutionen der Demokratisierungswelle der 1970-er Jahre in Südeuropa (Spanien, Portugal, Griechenland) oder unter den im letzten Jahrzehnt gegründeten Institutionen der Länder (darunter die ehemaligen sozialistischen Länder) Mittel- und Osteuropas.

Es ist interessant zu bemerken, dass die Mehrheit der Ombudsmänner, die auch zur Aufsicht der Justiz befugt sind, zum Rechtsstaatsmodell gehören (vor allem Schweden, Finnland, aber auch Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Slowenien und Polen), aber auch in fast allen anderen Fällen kann der Ombudsmann die Justizverwaltung überwachen, nach dem Prinzip, dass die Ausübung der einzelnen Funktionen des Staates auf jeden Fall innerhalb des gesetzlichen Rahmens erfolgen muss.

### **C. DAS MENSCHENRECHTSMODELL**

Über die klassische „weiche Befugnis“ hinaus dienen die folgenden Befugnisse ausdrücklich der Durchsetzung der Menschenrechte und grundlegenden Freiheitsrechte: die Initiative der nachträglichen Normenkontrolle beim Verfassungsgericht, mit der Berufung auf eine Menschenrechtsverletzung (z.B. Ungarn, Armenien, Russland), Verfassungsbeschwerde (z.B. Ungarn, Armenien, Russland), Klage beim Gericht (Aserbaidschan, Georgien, Russland), Initiative zur Gesetzesauslegung durch das Verfassungsgericht, Beratung über die Anwendung der Menschenrechte für staatliche Organe (Ungarn, Albanien, Tschechien), Unterricht und Auskunft in Menschenrechtsfragen (Georgien, Kasachstan, Moldawien, Lettland), Zusammenarbeit mit zivilen und internationalen Organisationen (Albanien, Kasachstan, Moldawien).

Die Hälfte der zum Menschenrechtsmodell zugehörigen Institutionen, kann auch zum Rechtsstaatsmodell hinzugerechnet werden (Tschechien, Spanien, Litauen, Lettland, Moldawien, Portugal, Polen, Rumänien, Russland, Slowenien), das ist vor allem in den Fällen offensichtlich, in denen das Verfassungsgericht angerufen wird. Die Überlappung ist nicht selbstverständlich, da die slowakischen, albanischen, armenischen, aserbaidchanischen, georgischen, kasachischen, kirgisischen, ukrainischen und usbekischen Ombudsmänner eigentlich keine Aufgaben bei der Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit haben, bei den letztgenannten sechs Ländern sind sogar die Aufgaben und Befugnisse bezüglich der Menschenrechte ausschließlich.

Die einzelnen theoretischen Modelle kommen natürlich in „reiner“ Form nirgendwo vor und gemäß den Erfahrungen in der Praxis überholte die politische Rolle der Ombudsmänner im nationalen Kontext die klassische Vorstellung von der Kontrolle der Verwaltung bei weitem.

Neben der theoretischen Typisierung vollzieht sich die weitere Kategorisierung anhand von praktischen Gesichtspunkten der spezifischen Befugnisse und Zuständigkeiten. So kann zwischen Ombudsmännern mit

- allgemeiner territorialer und sachlicher Zuständigkeit (z.B. der ungarische Parlamentsbeauftragte),
- regionaler territorialer und allgemeiner sachlicher Zuständigkeit (z.B. der Ombudsmann des Landes Vorarlberg) und
- allgemeiner territorialer Zuständigkeit, aber mit einer speziellen Fachaufgabe betrauten Ombudsmännern (z.B. der ungarische Datenschutzbeauftragte)

unterschieden werden.

### **IV. DIE GRÜNDUNG DES AMTES IN UNGARN**

„Wenn schon ein Ombudsmann, dann soll er ein richtiger öffentlich-rechtlicher Ombudsmann sein“ – sagte Péter Tölgyessy während der Verhandlungen des runden Tisches, die im Jahre 1989 das juristische Drehbuch des ungarischen Systemwechsels vorbereiteten. In Osteuropa war nach dem Sturz der sowjetischen Systeme die Einführung der Institution des Ombudsmannes ein wichtiges neues Element des öffentlich-rechtlichen Systems. In Ungarn herrscht jedoch – dem Zustand der parteipolitischen Konfrontation entsprechend – über die Gründung der Institution und über die Wahl der jeweiligen Kandidaten ständige Beschlussunfähigkeit und politischer Streit. Schon vor den Verhandlungen auf mittlerer Ebene am 6. Juli 1989 stand die Einrichtung eines Quasi-Ombudsmannes (im Wortgebrauch

des Runden Tisches der Opposition: „politischer Fürsprecher“) auf der Tagesordnung. An diesem Verhandlungstag entfaltete sich diesbezüglich eine kleinere Diskussion: Der Runde Tisch der Opposition hatte – entgegen dem in dem Arbeitspapier aufgeführten „Ombudsmann für spezielle Probleme der Staatsbürger“ – den Fürsprecher der Staatsbürger mit der Verantwortung für den Schutz der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit sowie der Freiheitsrechte betraut. Schon hier kam zur Sprache, dass der Fürsprecher vom Runden Tisch der Opposition delegiert werden sollte. Auf der Sitzung des Runden Tisches der Opposition am 18. September 1989 berichtete Péter Tölgyessy über die dreiseitigen Expertenberatungen am Wochenende zuvor, an denen er gemeinsam mit László Sólyom teilgenommen hatte. Dort wurde angenommen, dass die Institution des allgemeinen und speziellen Ombudsmanns in die Verfassung inkorporiert, aber vorerst nicht umgesetzt werden würde.

Als spezielle Typen von Ombudsmännern kam der Gedanke über den Datenschutzbeauftragten (anhand des Informationsgesetzes), den Umweltschutzombudsmann und einen für die Angelegenheiten der Nationalitäten verantwortlichen Minderheitenschutzombudsmann zur Sprache. Dementsprechend hat die Sitzung des mittleren politischen Beratungsausschusses am 18. September 1989 die Vereinbarung über den öffentlich-rechtlichen Ombudsmann angenommen. Am Tag der Sitzung der dreiseitigen politischen Verhandlungen, ebenfalls am 18. September, berichtete der stellvertretende Abteilungsleiter István Somogyvári über die zwischen den drei Parteien in einer „beschleunigten Verhandlung“ am Samstag und Sonntag gefasste Vereinbarung über die Aufnahme der Institution des Parlamentsbeauftragten für Staatsbürgerrechte in die neue Verfassungsordnung. Mit der Ausarbeitung der Details wurde der Fachausschuss betraut. Entgegen dieser Vereinbarung nahm das Parlament erst knapp vier Jahre später das LIX. Gesetz von 1993 über den Parlamentsbeauftragten für Staatsbürgerrechte an.<sup>8</sup>

Obwohl die Entscheidung über die Einrichtung eines Ombudsmann-Amtes Teil des Pakets der Verhandlungen des Runden Tisches im Jahre 1990, bzw. Teil des MDF-SZDSZ-Paktes am 29. April 1990 war, hatte die positive Entwicklung nach der Annahme des Gesetzes über den Parlamentsbeauftragten für Staatsbürgerrechte am 1. Juni 1993 ein Ende. Mit dem Näherrücken des gesetzlich festgesetzten Termins konnte der Staatspräsident Árpád Göncz die mäßig interessierten Parteidelegierten nur schwer dazu bringen, die Nominierungen vorzunehmen. Die Wahl am 19. Oktober 1993 schlug fehl. Als schlechtes Vorzeichen wurde die Wahl von László Majtényi, der für das Amt des Datenschutzbeauftragten nominiert war, in letzter Minute überraschend verschoben, aber die anderen Kandidaten erreichten auch nicht die Zustimmung von zwei Dritteln der Parlamentsmitglieder. Das Fiasko war bezeichnend, sowohl für das weitgehende Desinteresse an der Frage als auch für das sogenannte „Zweidrittelsyndrom“, das in der ersten Legislaturperiode die Arbeit des Parlaments so oft lahmgelegt hatte. Der gesetzeswidrige Zustand bestand wegen fehlendem Konsens der Parteien noch weitere zwei Jahre. Schließlich wählte das Parlament 1995 die ersten Ombudsmänner, und auch das Amt wurde eingerichtet.

In Ungarn sind neben dem allgemeinen **Parlamentsbeauftragten für Staatsbürgerrechte** noch weitere Spezial- oder Fachombudsmänner tätig, die für je ein hervorgehobenes verfassungsmäßiges Recht oder Rechtsgebiet verantwortlich sind, wie der Datenschutzbeauftragte, der Beauftragte für nationale Minderheiten und der sogenannte „grüne Ombudsmann“. Die einzelnen Beauftragten sind gemäß der auf sie bezogenen Gesetze voneinander in Verfahren, Kompetenzen sowie organisatorisch weitgehend abgegrenzt, ihre gemeinsame Hintergrundorganisation ist jedoch das Amt der Parlamentsbeauftragten.

	Beauftragte für Staatsbürgerrechte	Allgemeiner Stellvertreter des Beauftragten für Staatsbürgerrechte (bis 2007)	Datenschutzbeauftragter	Beauftragter für Minderheitenrechte	Ombudsman der kommenden Generationen (seit 2008)
1995-2001	Katalin Gönczöl	Péter Polt (bis 2000)	László Majtényi	Jenő Kaltenbach	-
2001-2007	Barnabás Lenkovics	Albert Takács	Attila Péterfalvi	Jenő Kaltenbach	-
2007/2008-	Máté Szabó	-	András Jóri	Ernö Kállai	Sándor Fülöp

## V. DER PARLAMENTSBEAUFTRAGTE FÜR STAATSBÜRGERRECHTE

*„Konfliktsituationen zwischen dem Einzelnen und der öffentlichen Macht, bzw. deren Gefahr treten vor allem auf dem Gebiet der Verwaltung auf, angesichts dessen, dass die Verwaltungsorganisation eine bedeutende Rolle im Vollzug der politischen und staatlichen Entscheidungen spielt und die damit verbundene „Erfolgsorientierung“ die Gefahr in sich birgt, dass die Gesichtspunkte der Gesetzmäßigkeit in den Hintergrund geraten. Die Bedeutung des Parlamentsbeauftragten wird dadurch verstärkt, dass die starke Erweiterung der Befugnisse der Verwaltung den verstärkten Schutz der Rechte der Staatsbürger mit sich bringt, und dies kann mit den sogenannten „ordentlichen“ Aufsichts- und Rechtsmitteln (z.B. Rechtsschutzmöglichkeiten innerhalb der Verwaltung) nicht befriedigend erfolgen. Auch im Fall der besten inneren Kontrolle ist es nötig, die Kontrollbefugnisse der von der Verwaltungshierarchie losgelösten, außenstehenden Organe zu sichern.“ (Auszug aus der Begründung des Gesetzes LIX. vom 1993 über den Parlamentsbeauftragten für Staatsbürgerrechte)*

Die Aufgabe des Ombudsmanns ist also der Schutz der verfassungsmäßigen Rechte der Staatsbürger gegenüber den von Behörden und von anderen öffentlichen Organen verursachten Übergriffe und Missbräuche. Ein Übergriff kann von der ungerechtfertigten Verschleppung des Verfahrens, einer die Menschenwürde verletzenden unangemessenen Behandlung, bis hin zu anderen ernsten und eindeutigen Rechtsverletzungen erfolgen, mit der Einschränkung, dass der ungarische Ombudsman verpflichtet ist, die Unabhängigkeit der Gerichte zu achten: Er kann die Rechtsprechungstätigkeit der Justiz nicht untersuchen und darf keine richterliche Entscheidungen kontrollieren. Die Untersuchung kann von Amts wegen oder anhand einer Beschwerde eingeleitet werden, daneben kann der Ombudsman die Öffentlichkeit und die leitenden Funktionäre des Staates auf die von ihm als wichtig erachteten Probleme aufmerksam machen. An den Ombudsman kann sich jede Person in Wort oder Schrift mit seiner Beschwerde wenden, und wegen der Beschwerde darf niemand einen Nachteil erfahren.

Einige aktuelle und interessante, die praktische Arbeit zeigende Stellungnahmen des Ombudsmanns aus dem Jahre 2010<sup>9</sup>:

### - SCHUTZWÜRDIGER VERBRAUCHER:

Einige örtliche Selbstverwaltungen besitzen nicht hinreichende Informationen darüber, dass gemäß der geltenden Rechtslage Bedürftige zu schutzwürdigen Verbrauchern erklärt werden können, bei denen ansonsten wegen Zahlungsrückständen die Gasversorgung abgeschaltet würde. Der Minister für Selbstverwaltungen war mit den Empfehlungen der Untersuchung durch den Ombudsman einverstanden und veröffentlichte sie in den an die Selbstverwaltungen gerichtete Publikationen (25.01.2010)

### - VON KAPOSVÁR BIS VESZPRÉM – UNTERSUCHUNG DES OMBUDSMANNS IN DEN GEFÄNGNISSEN:

Der Parlamentsbeauftragte für Staatsbürgerrechte leitete im März 2009 ohne Vorankündigung Untersuchungen in den Justizvollzugsanstalten ein, nachdem im Gefängnis von Kaposvár ein Gefangener

- unter damals noch nicht geklärten Umständen – starb. Die Militärstaatsanwaltschaft erhob Anklage gegen zehn Gefängniswärter. (21.01.2010)

- *ÜBER DIE VERORDNUNG ÜBER DAS PARKEN IN BUDAPEST:*

Das „Nikolauspaket“ [Bescheinigung über das Falschparken an der Windschutzscheibe des Autos] ist ein unsicherer Bescheid, da es vom Wind weggeblasen, vom Regen durchnässt, bzw. von jedermann entfernt werden kann. Die Zahlungsfrist soll deswegen dann beginnen, wenn der betroffene Autofahrer nachweisbar über die Strafe in Kenntnis gesetzt wurde – der Ombudsmann schlägt eine Änderung der Verordnung über das Parken in der Hauptstadt vor. (19.01.2010)

- *ÜBER DIE RECHTE DER PERSONEN MIT GEÄNDERTER ARBEITSFÄHIGKEIT:*

Die Änderungen bezüglich der Sozialbeschäftigung der Personen mit geänderter Arbeitsfähigkeit erschweren die Umstände und den Lebensunterhalt der Betroffenen erheblich. Máté Szabó benachrichtigte über seine Bemerkungen den Staatspräsidenten und wandte sich zwecks einer Lösung an den Ministerpräsidenten und den zuständigen Fachminister. (12.01.2010)

- *AUTOBAHNVIGNETTEN:*

Die Staatliche Autobahnverwaltungsaktiengesellschaft soll von der Forderung einer Zusatzgebühr absehen, wenn das Kennzeichen des ohne Vignette auf der Autobahn fahrenden Fahrzeuges nicht eindeutig festgestellt werden kann. Der Parlamentsbeauftragte für Staatsbürgerrechte wies auch auf andere Mängel in der Regelung hin. (11.01.2010)

- *DAS ÜBERSCHREIBEN VON GEBRAUCHTFAHRZEUGEN:*

Nach dem Auftreten des Ombudsmanns hat sich das Verfahren bei der Zulassung von Gebrauchtfahrzeugen aus der EU zwar vereinfacht, aber es ist immer noch kompliziert. Nach Meinung von Máté Szabó soll eine weitere Vereinfachung stattfinden, deswegen schlägt der Parlamentsbeauftragte für Staatsbürgerrechte die Beschleunigung des Vorgangs und die Einführung eines elektronischen Registrierungssterverfahrens vor. (04.01.2010)

- *MOPEDAUTOS:*

- Der Parlamentsbeauftragte für Staatsbürgerrechte hat festgestellt, dass der für den Verkehr zuständige Minister seinen gesetzlichen Auftrag überschritten hat, als er für eine europarechtswidrige Praxis nachträglich eine rechtliche Regelung schuf. Der Minister ermächtigte die Nationale Verkehrsbehörde, den für das Fahren von Mopedautos erforderlichen Führerschein zu bestimmen – obwohl dies die Zuständigkeit des Ministers für Justiz und Ordnungswesen betraf. Die Mopedauto-Fahrer gelangten dadurch in eine schlechtere Lage als ohne Änderung. (04.01.2010)

- *ANDAUERNDE BARRIERENBESEITIGUNG, CHANCENUNGLEICHHEIT IM VERKEHR:*

In den vergangenen zwölf Jahren erfolgte kein barrierefreier Ausbau des Verkehrssystems, obwohl der Ablauf der gesetzlichen Frist im Jahre 2009 schon 1998 bekannt war. Das Verkehrsministerium beantragte die Verschiebung der Frist bei der Personenbeförderung mit Autobussen, im Fall der Eisenbahn wurde schon früher festgelegt, dass die Befreiung von Barrieren bis zum 1. Januar 2013 erfolgen muss. (04.01.2010)

Im Jahre 2009 führte der Parlamentsbeauftragte für Staatsbürgerrechte in 7989 Fällen eine Untersuchung durch. Der jetzige Ombudsmann, Prof. Dr. Máté Szabó richtete ein sogenanntes Projekt ein, für die Kontrolle von herausragenden, langfristig zu lösenden Problemen und für die Beaufsichtigung der Lage von bestimmten benachteiligten Gesellschaftsschichten. Im Rahmen der Projekte für Kinderrechte, Versammlungsrecht und Obdachlosenfragen wurden schon viele Empfehlungen und Hinweise an die zuständigen Behörden und Fachorganisationen gerichtet. Im Jahre 2010 wird die Lage der Familien, des Finanzwesens und der Älteren im Fokus der neuen, mit komplexen Untersuchungen durchgeführten Projekte stehen. Daneben werden natürlich auch die Beschwerden in anderen Fragen nicht in den Hintergrund gerückt.

## VI. SCHLUSSFOLGERUNG: DIE ENTWICKLUNGSPERSPEKTIVEN DER INSTITUTION IN DER ZUKUNFT

Die Daten der Meinungsforschung über die Bekanntheit und Akzeptanz der Ombudsmänner können als günstig bezeichnet werden. Die Meinungsforschungsfirma Szonda Ipsos führte 1998 und 2008 je eine Untersuchung über die Bekanntheit der Ombudsmänner durch, deren zusammengefassten Ergebnisse wie folgt sind:

### Zusammenfassung über die Szonda Ipsos Untersuchung

<b>Die Umstände der Untersuchung</b>	Im Auftrag des Parlamentsbeauftragten für Staatsbürgerrechte führte die Firma Szonda Ipsos zwischen den 15. und 21. Februar 2008 eine persönliche Befragung mit einem Fragebogen im Kreis von 1000 in Ungarn wohnhaften Erwachsenen durch.
<b>Die aktive Bekanntheit der Institution des Ombudsmanns</b>	Das Amt des Ombudsmanns wurde 1998 von 14%, 2007 von 32% erwähnt, als eine Institution, an die der Staatsbürger sich wenden kann, wenn ihm von Seiten eines Staatsorgans eine Rechtsverletzung zugefügt wurde.
<b>Die gesamte Bekanntheit der Institution des Ombudsmanns</b>	Der allgemeine Ombudsmann ist am bekanntesten: 72% haben schon von ihm gehört. Der allgemeine Bekanntheitsindex des Datenschutz- und Minderheitenbeauftragten beträgt 59, bzw. 57%, des grünen Ombudsmanns hingegen nur 17%.
<b>Bereitschaft für die in Anspruchnahme des Ombudsmannsystems</b>	11% der erwachsenen Bevölkerung sieht es als sicher an, weitere 28% als wahrscheinlich, dass sie den Ombudsmann aufsuchen würden, wenn ihnen eine Rechtsverletzung zugefügt würde.
<b>Der Vertrauensindex des Amtes des Parlamentsbeauftragten in der Bevölkerung</b>	Der Wert des Index beträgt 52 Punkte, der dritthöchste Wert unter 18 Institutionen.
<b>Meinungen über die Institution des Ombudsmanns</b>	Die Meinung in der Bevölkerung über die Arbeit der Ombudsmänner ist einheitlich. Die Mehrheit der Befragten war mit den positiven Aussagen einverstanden und verneinte die negativen Aussagen. Momentan gibt es jedoch weniger positive Erwartungen und Erwägungen bezüglich der Arbeit der Ombudsmänner als im Jahre 1998.

**Quelle: Forschungsbericht der Szonda Ipsos, Bekanntheit und Beurteilung der Parlamentsbeauftragten in der ungarischen Bevölkerung, März 2008, In: [www.obh.hu](http://www.obh.hu).**

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Institution des Ombudsmannes, welche als eine Institution des Systemwechsels definiert werden kann und im Demokratisierungsprozess Ungarns eine wichtige ergänzende Rolle gewonnen und bekommen hat, in den 15 Jahren ihres Bestehens feste Wurzeln in der verfassungsmäßigen Ordnung des Landes gefasst hat. Die Institution entwickelt sich weiter und kann auch nicht stehen bleiben, da die ungarische Demokratie als politische Einrichtung auch heutzutage mit vielen Defiziten kämpft. In dieser Phase können die Ombudsmänner viel für die Erhaltung des Glaubens an und des Vertrauens in die Demokratie beitragen. Dazu sind Aktivität und Unabhängigkeit die Grundvoraussetzungen, die noch mit weiteren präziseren Instrumenten untermauert werden sollen:

*„Das Ziel und der Sinn der Institution des Ombudsmannes ist, als selbständiges und unabhängiges Organ, die Beschwerden der Staatsbürger zu untersuchen und ungestört Untersuchungen durchzuführen bezüglich der Arbeit von Behörden und anderen in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Organen. An den europäischen und weltweiten Foren für Ombudsmänner ist die Frage ständig auf der Tagesordnung, welche Faktoren die Unabhängigkeit der Ombudsmänner gefährden. Ich meine, in Ungarn ist die politische Unabhängigkeit gewährleistet, aber dies könnte sich weiterentwickeln, zum Beispiel mit dem Verbot der Bekleidung von Ämtern, die an Vorschlag und Einverständnis der Parteien geknüpft sind, nach Ende des Mandats.“* – schreibt Dr. Máté Szabó<sup>10</sup> in einem Aufsatz.

Es kann ein weiteres Problem entstehen, wenn nach Ende des Mandats des vorherigen Beauftragten das Parlament nicht in der Lage ist, einen neuen Kandidaten zu wählen und das Amt des Beauftragten



vakant bleibt (dies hat im Fall des Datenschutzbeauftragten schon zweimal zu einem monatelangen „Interregnum“ geführt). Eine einfache Lösung wäre, wenn der vorherige Beauftragte bis zur Wahl des neuen Kandidaten die Amtsgeschäfte weiterführen könnte.

In der Einstellung hinsichtlich der Rechtsschutzarbeit ist auch eine gewisse organische Entwicklung zu erkennen, die Ombudsmänner der „ersten Generation“ haben ausgehend von der traditionellen Grundrechtsdoktrin von den Behörden das Einhalten von Rechtssicherheit als Teil der Rechtsstaatlichkeit und das daraus folgende Recht zu einem fairen Verfahren verlangt. Die Ombudsmänner der „zweiten Generation“ haben die Aufgaben des Staates in der Durchsetzung der Rechtssicherheit schon erweiternd ausgelegt, und haben verlangt, dass der Staat ein Institutions- und Regelwerk schafft, das zur Aufrechterhaltung und Durchsetzung der verfassungsmäßigen Rechte erforderlich ist (man denke an die Untersuchungen bezüglich der Auflösung der Landesanstalt für Psychiatrie und Neurologie, oder an die finanziellen Faktoren des Abgleitens in Obdachlosigkeit).

Wir können darauf vertrauen, dass die Ombudsmänner, als eine der Institutionen zum Schutz der Grundrechte als Grundwerte, auch in Zukunft mit großer Verantwortung und Entschlossenheit kämpfen werden. Wir dürfen nicht vergessen, dass der abstrakte Begriff des verfassungsgemäßen Grundrechts auch in Fällen von Parkstrafzetteln oder Geboten von Straßenschildern zum Tragen kommt.

*Júlia SZIKLAY*

- 1 Es handelt sich um die bulgarischen, dänischen, estnischen, englischen, irischen, lettischen, litauischen, ungarischen, maltesischen, niederländischen, rumänischen, slowakischen, finnischen und schwedischen Übersetzungen.
- 2 Andre: Roles for the Ombudsmen –View from Sweden. In: Rautio (Hrsg.): Parliamentary Ombudsman, Finland 80. Years. 2006. S. 36.
- 3 Caiden: International Handbook of the Ombudsman. Evolution and Present Function. 1983. S. 44.
- 4 <http://hu.wikipedia.org/wiki/Ombudsman>
- 5 Gabriele Kucsko-Stadlmayer (szerk.): Europäische Ombudsman-Institutionen. Wien, Springer Verlag, 2008.
- 6 Diese Funktion wird in mehreren Ländern auch durch diese Bezeichnung verdeutlicht (in Frankreich, Belgien und Luxemburg und auch die französische und italienische Übersetzung des Namens der EU Beauftragten ist „Médiateur européen“ bzw. „Mediatore europeo“), das bedeutet aber nicht, dass von ihnen die Funktion der Mediation ausschließlich auszuüben wäre.
- 7 In Dänemark, in den Niederlanden und in Norwegen verfügt der Ombudsmann – vor allem bei der Ladung von Zeugen – über Zwangsmittel.
- 8 Barnabás Hajas – Máté Szabó: Az alapvető jogok húsz legutóbbi évéről – Magyarországon (1988-2008). In: Magyarország politikai évhuszadkönyve. DKMKA, 2009.
- 9 Quelle: [www.obh.hu](http://www.obh.hu)
- 10 Prof. Dr. Máté Szabó: Engedetlenség és Kritika. Az ombudsmani intézmény és az „emberi jogok kelet-európai forradalmának” szellemisége. In: [www.obh.hu](http://www.obh.hu).



**Júlia Sziklay**, geboren 1972 in Budapest. Studium: Jura, ELTE, Fakultät für Staats- und Rechtswissenschaften (1995), Politikwissenschaft, ELTE Fakultät für Staats- und Rechtswissenschaften (1998), momentan kurz vor der Verteidigung ihrer Doktorarbeit (Universität Pécs, Fakultät für Staats- und Rechtswissenschaften). Berufliche Tätigkeit: Gründungsmitarbeiterin im Büro des Datenschutzbeauftragten (1995-2009), später Hauptabteilungsleiter, zurzeit Mitarbeiterin des Beauftragten für Staatsbürgerrechte, verantwortlich für internationale Angelegenheiten. Forschungsfelder: Fragen der Bearbeitung von Gesundheits- und genetischen Daten, Rechtsschutz von Psychiatriepatienten und Kindern, Herausforderungen der Informationsgesellschaft, internationale institutionelle Formen des Menschenrechtsschutzes.