**Zeitschrift:** Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
**Herausgeber:** Gesellschaft Schweizer Monatshefte
**Band:** 59 (1979)
**Heft:** 1

**Artikel:** Ein Amt geht um die Welt : der Ombudsmann
**Autor:** Rosen, Walter
**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-163521

**Nutzungsbedingungen**
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

**Conditions d'utilisation**
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

**Terms of use**
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

**Download PDF:** 16.09.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch**

WALTER ROSEN

# Ein Amt geht um die Welt: Der Ombudsmann

*Die Grundidee*

Anfang August 1978 ist das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement vom Bundesrat beauftragt worden, einen definitiven Entwurf nebst Botschaft zum geplanten «Bundesgesetz über den eidgenössischen Ombudsmann» auszuarbeiten.

«Ombudsmann» ist schwedisch und heisst Fürsprecher. Gebräuchlich sind zum Beispiel auch die Ausdrücke «Parlamentsbeauftragter» oder «Volksanwalt». Gemeint ist ein Fürsprecher spezieller Natur: eine helfende Hand für den Bürger im Umgang mit der staatlichen Verwaltung. Des Ombudsmannes Aufgabe ist es, bei Friktionen zwischen Bürger und Behörden zu vermitteln, und, wo nötig, zu schlichten. Er soll versuchen, das Gespräch zwischen der Administration und dem Einzelnen in Gang zu bringen. Streitigkeiten sollen wenn möglich auf eine informelle und unkomplizierte Art beigelegt werden, ohne dass die Verwaltungsjustiz bemüht zu werden braucht.

Der Ombudsmann soll im weiteren dem Bürger zu einer gewissen Kontrolle über die Verwaltung verhelfen. Prof. Hans Marti spricht von der aufsehenden Gewalt. Der Parlamentsbeauftragte hat, wie der Entwurf des EJPD sagt, «die Verwaltung zu einem bürgerfreundlichen Verhalten» zu bringen. Anderseits muss der Volksanwalt auch bemüht sein, dem Bürger einsichtig zu machen, wo die Administration ihre Nöte hat. Es wird das gegenseitige Verständnis angestrebt.

Ein zentrales Merkmal des Ombudsmannes ist das Fehlen jeglicher Verfügungs- oder Entscheidungsgewalt. Er wirkt in der Art eines «ehrlichen Maklers».

Des Volksanwaltes Stellung eines einmal von der Legislative eingesetzten und fortan von sämtlichen staatlichen Gewalten unabhängigen Organs soll ihm die nötige Objektivität verleihen.

Die Idee des Ombudsmannes hat sich in den letzten Jahren äusserst schnell und auf breitester Front durchgesetzt. Der Bürger des modernen Wohlfahrtsstaates scheint einen Fürsprecher im Verkehr mit eben diesem

Staat immer mehr zu benötigen. Offenbar geht Fürsorge nicht ab ohne ein Stück Bevormundung; und erhöhte staatliche Gerechtigkeit, z. B. in Steuersachen, scheint, fast im Sinne eines ökonomischen Gesetzes, den verhassten Papierkrieg wiederum kräftig anzukurbeln. Je sozialer unser Staat, löblicherweise, wurde, desto mächtiger wurde auch seine Verwaltung. Es entstand das «helvetische Malaise», das Gefühl, «diesem Staat» und seinen undurchschaubaren Mechanismen immer hilfloser ausgesetzt zu sein. Dabei wurde der Staat zumeist fast deckungsgleich mit seiner Administration identifiziert.

Es war allerdings in der Schweiz wiederholt der Bundesgesetzgeber, also die Bundesversammlung und indirekt das Stimmvolk, welche der Verwaltung äusserst schlagkräftige Waffen für den Kampf gegen unbotmässige Zeitgenossen in die Hand gaben. Zu verweisen wäre auf das Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht aus dem Jahre 1975 oder auf das Bundesgesetz über Massnahmen gegen die Steuerhinterziehung aus dem Jahre 1977. Gewiss wurden anderseits die parlamentarischen Kommissionen bei ihrer Arbeit von Verwaltungsexperten zumindest intensiv beraten. Soweit aber der Eidgenosse Misstrauen gegen den Staat hegt und ein «Malaise» verspürt, richten sich diese Gefühle vorwiegend gegen die Bürokratie; sie wird als allmächtig und unberechenbar empfunden. Sie symbolisiert den befehlenden und verfügenden Staat schlechthin. Dieser Sachverhalt mag seine objektiven Gründe haben. Sicherlich sind aber auch die psychologischen Barrieren zwischen Bürger und Behörden von herausragender Bedeutung. Hier setzt der Grundgedanke des Ombudsmannes an.

## *Allgemeine Entwicklung*

Das Ursprungsland des Parlamentsbeauftragten, nämlich Schweden, ist ein Staat, dessen administrativer Gewalt traditionell ein besonders patriarchalisches Selbstverständnis eignet. In den letzten Jahrzehnten hat sich die Institution des Volksanwaltes aber in einer ganzen Reihe weiterer demokratisch aufgebauter Wohlfahrtsstaaten durchgesetzt, wo je länger je mehr ähnliche Probleme wie in Schweden festgestellt werden mussten.

Ombudsmänner wirken beispielshalber in Grossbritannien und – separat – in Ulster oder auch in Neuseeland. Die offizielle Bezeichnung in diesen Staaten lautet Parliamentary Commissioner for Administration. Frankreich kennt einen Médiateur. In Israel hat der «State Comptroller» mit den Jahren die Funktion eines Ombudsmannes mitübernommen. Jerusalem hat als erste Stadt der Welt einen Volksanwalt eingesetzt. In den Vereinigten Staaten, Kanada und Australien hat sich die Idee des Commissioner auf der Ebene

einzelner Gliedstaaten durchgesetzt. In der Bundesrepublik Deutschland hat das Land Rheinland-Pfalz einen ersten Anfang gewagt. In Italien ist die Region Toskana mit gutem Beispiel vorangegangen. Die Kanadier haben sich auf Bundesebene einen Sprachombudsmann gegeben. Er wacht über eine ausgewogene Behandlung der beiden Amtssprachen durch staatliche Instanzen. Auch in mehreren Ländern der sogenannten Dritten Welt hat die Idee des Ombudsmannes eine gewisse Verbreitung erlangt.

Mehr als 150 Jahre nach seiner Weltpremiere in Schweden steht der Ombudsmann nunmehr auch in der Schweiz ante portas.

## *Die Geschichte des eidgenössischen Ombudsmannes*

### *Ein Strauss von Initiativen für den Volksanwalt*

Die Bemühungen, das Amt eines eidgenössischen Parlamentsbeauftragten zu schaffen, gehen auf das Jahr 1966 zurück. Damals hat Nationalrat Dr. Walter Allgöwer aus Basel, allerdings ohne Erfolg, versucht, das Parlament für einen schweizerischen Volksanwalt zu begeistern. Scheinbar war man für das Malaise im Lande noch nicht ausreichend «sensibilisiert». Vier Jahre später hat Nationalrat Dr. Otto Fischer aus Bern, seines Zeichens Direktor des Schweizerischen Gewerbeverbandes, mit einem Postulat zur Schaffung eines eidgenössischen Ombudsmannes den Faden wieder aufgenommen. Auf diesen Vorstoss antwortet der am 25. Oktober 1977 vorgelegte Gesetzesentwurf des EJPD.

Im Oktober 1973 hat Nationalrat und SP-Präsident Helmut Hubacher aus Basel eine parlamentarische Einzelinitiative eingereicht mit dem Ziel, einen sogenannten Wehrbeauftragten nach bundesdeutschem Muster einzusetzen. Die in der Folge gebildete Kommission hat ein Jahr später ihre Arbeit eingestellt, weil ein bundesrätlicher Bericht angekündigt worden war. Da dieser bis heute auf sich hat warten lassen, hat im vorletzten Jahr die Sozialdemokratische Partei gleich doppelt nachgefasst. Hubacher hat im März 1977 eine neue parlamentarische Einzelinitiative zur Inaugurierung eines Ombudsmannes, und zwar eines allgemeinen, lanciert. Seine Begründung: Der Bundesrat hat die '73er Initiative schubladisiert. Zum zweiten weibelte der Könizer Fürsprecher Gerhard Jakob, prominenter Sozialdemokrat auch er, um Unterschriften für eine Volksinitiative zur Etablierung eines Armee-Ombudsmannes. Jakob ist der Ansicht, dass der Bundesrat in dieser Sache ja doch nichts zu unternehmen gedenke.

Ende Oktober 1977 hat, wie erwähnt, das EJPD seinen Entwurf in Erfüllung des Postulates Otto Fischer von 1970 der Öffentlichkeit vorgestellt. Hubacher und Jakob mögen sich damit trösten, dass auch der

gefürchtete eidgenössische Gewerbedirektor auf seine Vorlage so lange warten musste wie der biblische Jakob auf seine Rachel.

*Die Vernehmlassung zum bundesrätlichen Gesetzesentwurf*

Am Vernehmlassungsverfahren zum Gesetzesentwurf des Bundesrates haben sich in erster Linie beteiligt: 18 Kantone, das Bundesgericht, die vier Bundesratsparteien, der Landesring, die Nationale Aktion, der Vorort und die Schweizerische Bankiervereinigung.

Mit Ausnahme des zweisprachigen Fribourg hat sich die gesamte «lateinische» Schweiz, einschliesslich Wallis, von der Diskussion über den eidgenössischen Ombudsmann ferngehalten. Da gerade der vorliegende Entwurf einiges zum Thema Föderalismus sagt, ist diese kollektive Abstinenz besonders zu bedauern.

Offenbar ist die Mehrzahl der Reaktionen im Grundsatz zustimmend ausgefallen. Es sieht so aus, als sei nur die Nationale Aktion prinzipiell gegen das neue Amt eingestellt. Vermutlich wird diese Partei das Stimmvolk zu gegebener Zeit an die Urne rufen. Bedenken haben immerhin auch die Kantone Aargau, Uri und Glarus sowie der Vorort und die Bankiervereinigung angemeldet. Die Kritik lässt sich ungefähr in der Formel «Kostet viel und bringt nichts» zusammenfassen. Darüber hinaus befürchtet die NA einen Einbruch in die Domänen von Parlament und Justiz.

*Besonders häufig beanstandete Punkte*

Auch bei den grundsätzlich positiven Stellungnahmen waren es scheinbar zwei Themenkreise, an welchen sich die Gemüter speziell erhitzten. Es handelt sich um die Zuständigkeit des Ombudsmannes für Militärfragen und seine Befugnis, gegebenenfalls kantonale und kommunale Angelegenheiten zu behandeln.

*Armee*

Gemäss dem departementalen Entwurf sind «das Heer, und im Rahmen ihrer militärischen Kommandogewalt, die Dienststellen des Eidgenössischen Militärdepartementes» vom Kompetenzbereich des Volksanwaltes ausgenommen, Art. 9 Abs. 3.

Ein Teil der Kritiker fordert bzw. will nicht von vornherein ausschliessen, dass der allgemeine Parlamentsbeauftragte auch für diese Bereiche des Militärwesens zuständig sein soll, so z. B. beide Appenzell nebst FDP, CVP und SVP.

Eine zweite Gruppe verlangt einen besonderen Wehrbeauftragten, so z. B. der Kanton St. Gallen und, in Einklang mit der Initiative Jakob, die SPS.

Gegen jede Form von Armee-Ombudsmann ist der Kanton Fribourg. Zur Stützung dieser ablehnenden Haltung liesse sich, so scheint es mir, von staatsrechtlicher Seite argumentieren, dass der Wehrmann zur Armee unbestrittenermassen in einem besonderen Gewaltverhältnis steht. Ein solches besonderes Gewaltverhältnis existiert indessen eindeutig nicht zwischen Verwaltung und Bürger; wenn auch gewisse Verwaltungskräfte bisweilen andere Ansichten zu vertreten scheinen und auf diese Weise dazu beitragen mögen, das Bedürfnis nach einem Ombudsmann überhaupt erst zu wecken. Gleichfalls ist zu berücksichtigen, dass eine Armee mit ihrer Effizienz steht und fällt. Ausgiebige Erörterungen, z.B. mit einem Wehrbeauftragten, sind unter diesem Gesichtspunkt sicherlich nicht immer nur hilfreich.

Eine neue Institution, die für den zivilen Staatsapparat recht ist, braucht für die Armee also noch nicht billig zu sein. Auf der anderen Seite hat offenbar der bundesdeutsche Wehrbeauftragte immer wieder nützliche Anregungen machen können, ohne damit die Bundeswehr daran zu hindern, in Europa die solideste Säule der NATO zu sein. Die eine oder die andere Form einer «ombudsmännischen» Betreuung für die Armee ist gewiss eine Überlegung wert.

*Eingriff in kantonale und kommunale Belange*

Der zweite besonders umstrittene Punkt ist die Bestimmung, dass sich der eidgenössische Ombudsmann auch um kantonale und kommunale Verwaltungen soll kümmern dürfen. Gemäss Art. 10 des amtlichen Entwurfs sind allerdings folgende Einschränkungen vorgesehen:

Gerichte sowie Militärbehörden im Rahmen ihrer Kommandogewalt sind ausgenommen.

Falls die betreffende Verwaltungstätigkeit schon von einem kantonalen oder kommunalen Ombudsmann beaufsichtigt wird, ist der eidgenössische Parlamentsbeauftragte ausgeschlossen. Der Bundesombudsmann darf im Kanton oder in der Gemeinde nur wirken, «*wenn* und *soweit* ihm diese Kompetenz von der nach kantonalem Recht zuständigen Instanz zugewiesen wird.» «Die Aufsicht ist beschränkt auf die ihnen (den Kantonen und Gemeinden) vom Bund übertragenen Vollzugsfunktionen.»

Trotz dieser geradezu rigorosen Einschränkungen wittern mehrere Teilnehmer an der Vernehmlassung bereits die grausame Faust des Bundesvogtes. Als Beispiele seien aufgeführt die Kantone Schwyz, Zug, Graubünden, Glarus, Luzern, Appenzell-Ausserrhoden, Fribourg und Thurgau, daneben die CVP und sogar die von Haus aus eher zentralistisch ausgerichteten Sozialdemokraten. Als eine Art ketzerische «Befürwortungsfront» sind mir nur die Kantone Basel-Stadt und Schaffhausen bekannt.

*«Vermischte Meldungen»*

Bern, Solothurn und Luzern wünschen eine Verankerung der neuen Institution in der Bundesverfassung. Die bundesrätliche Erläuterung zum Entwurf plädiert nicht zuletzt für die Gesetzesstufe, um der Vorlage die Hürde des obligatorischen Referendums zu ersparen. Diese Strategie sei dem Departement natürlich unbenommen.

Solothurn spricht sich im weiteren dafür aus, auch den Bundesrat der Aufsicht des Ombudsmannes zu unterstellen. Luzern äussert Bedenken zu der Befugnis des Parlamentsbeauftragten, sich auch in laufende Verfahren einzuschalten, wie dies im Entwurf vorgesehen ist.

Schwyz würde aus Gründen der Dezentralisierung den Ombudsmann lieber in einer anderen Stadt als Bern untergebracht sehen.

Ende Februar 1978 ist die Frist dieser Vernehmlassung abgelaufen.

## *Kantonale und kommunale Ombudsmänner*

Die Idee, dem einzelnen Bürger im Verkehr mit den Behörden einen Fürsprecher an die Hand zu geben, wird auch für die Ebenen der Kantone und der Gemeinden geprüft und hat sich zum Teil schon mit einem gewissen Erfolg durchgesetzt.

In der Stadt Zürich wirkt ein Ombudsmann schon seit einigen Jahren, und letzten Sommer ist auch der Parlamentsbeauftragte für den Kanton gewählt worden. Zusätzlich ist im selben Kanton ein Beschwerdeoffizier eingesetzt, um, wenn immer möglich, die Wogen zu glätten, die im Verkehr der Bürger mit der uniformierten Polizei entstanden sind. Dieser Offizier ist allerdings in das Polizeikorps integriert und somit kein eigentlicher Ombudsmann.

Im Kanton Basel-Stadt kümmert sich seit 1. Oktober 1978 eine frisch gebackene Polizei-Ombudslady um Friktionen zwischen dem Bürger und dem Polizeikorps generell sowie anderen Dienststellen des Polizeidepartements. Sie untersteht in ihrer Tätigkeit allerdings dem Departementschef und ist deshalb ebenfalls nicht als eine Ombudsfrau im klassischen Sinn zu betrachten. Am Projekt für einen allgemeinen und «echten» Ombudsmann für den Kanton wird zurzeit fleissig gearbeitet, und zwar auf Veranlassung des baselstädtischen Landesrings, der im vorletzten Jahr überdies einen kantonalen Ombudsmann für den Datenschutz gefordert hat.

Im Parlament der Baselbieter hat der Volksanwalt inzwischen ebenfalls begonnen, die Geister zu beflügeln, wenn auch erst im Ansatz. In der Stadt St. Gallen prüft gegenwärtig der Stadtrat die Vor- und Nachteile eines kommunalen Parlamentsbeauftragten.

Am 18. Februar dieses Jahres wird das Stimmvolk des Kantons Bern gleich über zwei Versionen eines künftigen Ombudsmannes befinden können. Eine der beiden Varianten geht zurück auf Gerhard Jakob, den unverwüstlichen Streiter für den Volksanwalt.

Nidwalden und Obwalden haben auf Neuerungen solcher Art verzichtet.

*Eine politische Mode*

Es ist gewiss unverkennbar, dass die Idee des Volksanwaltes heute in einem gewissen Masse von der politischen Mode vereinnahmt ist.

Der Ombudsmann der Versicherungsgesellschaften ist schon geraume Weile im Amt. Ein Konsumenten-Ombudsmann hat Mitte Januar 1978 seine Tätigkeit aufgenommen, ist aber nach einem runden halben Jahr bereits wieder zurückgetreten. In beiden Fällen handelt es sich um private Institutionen.

Vor einiger Zeit hat die Medizinische Gesellschaft Basel das Amt eines medizinischen Ombudsmannes geschaffen. Die Schweizerische Gesellschaft für Gesundheitspolitik (SGGP) will derartige Stellen auf gesamteidgenössischer Ebene einführen.

Der Vorstand der Radio- und Fernsehgenossenschaft in Zürich (RFZ) hat sich vor mehreren Monaten für einen Betreuer des Publikums von Radio DRS stark gemacht. Warum hat man nur dabei die Television ausgeklammert?

An einer Veranstaltung des «Kontaktforums Fourmière» in Zürich wurde letztes Jahr nach einem Presse-Ombudsmann gerufen. Der betreffende Votant entstammt sicherlich der Nordwestschweiz.

Bei allem gebotenen Verständnis ist zweifellos ein sanftes «Cave» vor einer eigentlichen *Ombudsmanie* am Platz.

Alles in allem bedeutet der Ombudsmann aber gewiss eine wichtige Bereicherung für das öffentliche Leben in der Schweiz. Die helvetische Bürokratie ist frei nach Churchill ohne Zweifel die schlimmste, mit Ausnahme aller anderen. Unseren letztlich doch erträglichen Staat aber noch weiter im Sinne der Gerechtigkeit und der Bürgernähe auszubauen, dazu kann der Ombudsmann einen wesentlichen Beitrag leisten.

Was das Projekt des EJPD anbelangt, so darf man bestimmt Fürsprecher Jakob beipflichten – es sei ihm hiermit das Schlusswort eingeräumt: er schrieb in der NZZ von einem «gelungenen Gesetzesentwurf».

Literatur: Walter Haller, Der schwedische Justitieombudsmann. Zürich 1964.