



Der schwedische »Justiz-Ombudsman«

Ein Rechtsmittel zur Verteidigung der Bürgerrechte oder ein wirkungsloser Ersatz?

Der »Europäische Bürgerbeauftragte« möchte den EU-Bürger_innen die Möglichkeit geben, sich gegen die EU-Verwaltung zu wehren, sofern der Gerichtsweg erfolglos blieb oder vermieden werden soll. Diese Institution, normiert im Vertrag über die Arbeitsweise der EU (Art. 228), hat ein schwedisches Vorbild. Dort gibt es den »Ombudsman« schon seit Beginn des 19. Jahrhunderts. Auch Deutschland ist diesem Vorbild gefolgt, allerdings nur in einzelnen Ländern: Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Schleswig-Holstein. Für den Bund und die anderen Länder übernehmen Petitionsausschüsse ähnliche Aufgaben. Doch selbst in Schweden ist der Ombudsmann umstritten. Während der Europäische Bürgerbeauftragte, zur Zeit *P. Nikiforos Diamandouros*, verbreiten lässt, 82 Prozent seiner Empfehlungen würden von der EU-Verwaltung umgesetzt, sieht die Bilanz, die Reinhard Helmers im Rückblick für Schweden zieht, düster aus und weist auf Schwachpunkte der Institution des Ombudsmannes hin.

VON **REINHARD HELMERS** (UNIVERSITÄTSLEKTOR A. D., LUND/SCHWEDEN) BEARBEITET VON **DAGMAR SCHNÜRER**¹

¹ Bei dem Text handelt es sich um eine überarbeitete und gekürzte Fassung eines Vortrags, den der Autor am 31. 10. 2006 beim *akj* an der HU Berlin gehalten hat.

Als »Alternativmedizin« für kranke Rechtsverhältnisse ist der Ombudsmann in vieler Munde, Kenntnisse hingegen sind meistens mager. Dennoch wurden Kopien dieser schwedischen Einrichtung in mehreren Staaten, auch in der EU, unbesehen eingeführt. Dieses motiviert eine kritische Betrachtung. Zwischen einer mächtigen, selbstbewussten Staatsbürokratie und der mündigen Bürgerin, die sich aus dem früheren Untertan entwickelte, können naturgemäß Konflikte entstehen. Bei einer Bürokratie, die in fast alle Lebensbereiche des Einzelnen eingreift, bei einem Wildwuchs von Rechtsvorschriften, über die dem Bürger die Übersicht fehlt, vermehren sich diese Konfliktgelegenheiten. Es besteht die Gefahr, dass zugunsten eines reibungslosen Verwaltungsablaufes oder gar zur Befriedigung verbeamteter Machtgelüste, beim Austragen persönlicher oder politischer Fehden die Bürger_innen- und Menschenrechte verletzt werden. Dies besonders dann, wenn die rechtliche Korrektur verbaut ist, die öffentliche und politische Kontrolle versagt, fehlt oder gar unterbunden wird. Der Schutz des Einzelnen vor behördlichen Rechtsübergriffen ist ein Problem in den meisten Ländern mit einer wachsenden Staatsverwaltung und neuerdings unter der überstaatlichen Verwaltung der Europäischen Union. Im demokratischen Rechtsstaat müssen die Bürger_innenrechte tagtäglich von mündigen Bürger_innen erlernt, erarbeitet, verteidigt und gegebenenfalls erkämpft werden.

Nachahmungen

Auf der Suche nach einem geeigneten Schutz für die Bürger_innenrechte erinnerte man sich der Einrichtung des schwedischen »Ombudsmannes« (Vertrauensmann, Rechtsvertreter). Dieser Ombudsmann wurde z. B. als »Bürgerbeauftragter« in vielen Staaten nachgeahmt. Schon im Jahre 1972 empfahl die parlamentarische Versammlung des Europarates diese Einführung nach schwedischem Vorbild. Eine deutsche Beamtin des Bundesjustizministeriums leitete hierfür eine Arbeitsgruppe des Europarates. Als am 31. Oktober 1978 die neue spanische Verfassung verabschiedet wurde, avancierte der Ombudsmann in Art. 54 als »Defensor del pueblo« zum Verfassungsorgan. Ebenso in Portugal. Ab 1. Januar 1988 hat auch Polen als Bürgerrechtsbeauftragten den schwedischen Justizombudsmann kopiert. Nachahmungen gibt es inzwischen z. B. auf Mauritius, Neuseeland, im Kanton Zürich, einigen kanadischen Gliedstaaten sowie in den Bundeslän-

dern Rheinland-Pfalz, Thüringen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern. Gerade zu der Zeit, als der Justizombudsmann als Exportartikel in andersartige Staatsrechtssysteme Eingang fand oder zumindest zur Einführung empfohlen wurde, trat im Ursprungsland Schweden die Unzulänglichkeit dieser Einrichtung im Sinne ihrer erklärten Zwecke oder gar ihre unverhüllte Parteilichkeit offener denn je zu Tage. Das Wort vom »zahnlosen Papiertiger« machte bereits Mitte der 1970er Jahre die Runde.

Die entschärfte Revolte

Die Schwedische Verfassung von 1809, die mit geringfügigen Änderungen bis 1975 galt, stellte einen Kompromiss zwischen Adel, Beamtenadel und dem aufstrebenden Bürgertum dar. Mit ihr wandelte sich Schweden zu einer konstitutionellen Monarchie. Dem König wurde die exekutive und weitgehend auch die rechtsprechende Staatsgewalt belassen. Vor allem wurde die Macht der Verwaltungskollegien sowie der Chefs der höchsten Reichsbehörden nicht eingeschränkt. Der altertümliche, staatsrechtliche Grundsatz, dass Staatsverwaltung administrative Rechtsprechung ist, wurde bis heute weitgehend aufrechterhalten. Es sei hier an die nie in Kraft gesetzte Paulskirchen-Verfassung von 1848 erinnert, die eine gerichtliche Prüfbarkeit sämtlicher, die zivilen Rechte berührender Verwaltungsmaßnahmen vorsah, sowie an den zügigen Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Deutschen Reich seit der Jahrhundertwende um 1900.

Kontrollorgan des Reichstages, nicht der Bürger

Der Justizombudsmann wurde in die schwedische Verfassung von 1809 als Aufsichtsbeamter des Reichstages über die Exekutive und das Gerichtswesen aufgenommen. Auch heute noch soll dieser Ombudsmann seinem Verfassungsauftrag zufolge die Interessen des Reichstags gegenüber den Behörden wahrnehmen. Er wird von den tonangebenden parlamentarischen Kreisen ausgewählt, getragen und vor Rügen beschützt.

Von ihrem Kompromiss hatten die Verfassungsväter sich seinerzeit eine wirksame Kontrolle über die Staatsbürokratie versprochen. Ihre Motive müssen in ihren Erfahrungen mit den damaligen Mißständen gesucht werden, die zum Umsturz von 1809 geführt hatten. Unter der unkontrollierten Macht von König und Hof, hatten sich Willkür, Amtsmiss-

brauch, Rechtsbeugungen, Ämterpatronage sowie die Bestechlichkeit von Beamten und Richtern ausgebreitet. Mit der neuen Verfassung und der Einrichtung des Justizombudsmannes sollten diese Verhältnisse beseitigt und ihre Wiederkehr verhindert werden.

Beabsichtigt war ursprünglich eine parlamentarische Überwachung der Regierung und ihrer Behörden. Diese stete Kontrolle war dem Ombudsmann aufgetragen worden, weil der Reichstag nur selten tagte; oft vergingen mehrere Jahre bis zur nächsten Sitzung. Heute wie damals handelt der Ombudsmann im Namen und politischen Auftrag des Reichstages, nicht einzelner Bürger_innen.

Es finden sich jedoch in vielen ausländischen Veröffentlichungen über den schwedischen Justizombudsmann zu diesem Problem unreflektierte Behauptungen. So schrieb *Jürgen Hansen* 1972: »Die Bedeutung der schwedischen Ombudsmänner ist (...) bis heute sehr groß, weil sie das Vertrauen des Parlamentes, der Verwaltung und der öffentlichen Meinung genießen. Nachdem der Justizombudsmann früher vor allem die Regierung kontrollierte, um Übergriffe auf die Rechte des Parlamentes zu verhindern, ist er heute zu einem modernen Volkstribun geworden, auf dessen Unterstützung gegen Willkür der Einzelne zählen kann.«²

Die unkontrollierte Behörde

Dieser Gleichsetzung des Parlamentsbeauftragten mit einem Verteidiger der Bürger_innenrechte liegt eine nicht erhärtete Annahme zu Grunde, nämlich, dass die Parlamentsmehrheiten bei Konflikten des Einzelnen mit Beamten und Behörden ohne Ansehen der Person den Bürger vor Unrecht geschützt und die Gesetzlichkeit unter allen Umständen gewahrt sehen wollen.

Unter diesen Bedingungen fehlender Rechtskontrolle können sich behördeninterne Femegerichtbarkeit, amtlicher Rufmord, Degradierungen und Berufsverbote im öffentlichen Dienst ausbreiten. Während der Reichstag schweigt, wird der Rechtsverfall von der Regierung durch Entscheidungen gebilligt.

Wegen Fehlens gerichtlicher Rechtsmittel in Schweden gegen Behördenmaßnahmen, wurde Schweden in einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 23. September 1982³ wegen Bruchs der Europäischen Menschenrechtskonvention verurteilt. Das Urteil stellt fest: »Ganz allgemein ist die schwedische Verwaltung

nicht der Kontrolle durch die ordentlichen Gerichte unterworfen.«

Verwaltungsmaßnahmen können also im Allgemeinen nicht auf ihre Rechtmäßigkeit geprüft werden. Es gibt nur die verwaltungsinternen oder Dienstaufsichtsbeschwerden. Diese Verfahren sind schriftlich, Beratungen nichtöffentlich und die Beschwerdeführer werden nur selten angehört. Die Behörde ist – etwas zugespitzt gesagt – Beklagter, Sachverständiger und Gericht zugleich.

Gerichtersatz

Wenn nun der Justizombudsmann an Stelle fehlender Gerichte von den ratlosen Bürger_innen angerufen wird, so sollte man erwarten dürfen, dass er ähnlich einer Richterin unparteiisch ermittelt und verbindlich entscheidet, was rechtens ist.

Das ist nicht, kann nicht und darf nicht der Fall sein, denn die Beamten_innen- und Behördentätigkeit ist dem geltenden Staatsrecht, dem Gewohnheitsrecht und dem Willen des Reichstages zufolge keiner bindenden Rechtskontrolle unterworfen. Selbst die Bewunderer der Institution müssen zugeben, dass die Entscheidungen – besser: Meinungsäußerungen – des Ombudsmannes tatsächlich unverbindlich sind, weder der geschädigten Bürgerin das Unrecht wiedergutmachen noch die Verwaltung zur Änderung ihrer Maßnahmen zwingen oder gar eine Vergeltung am Bürger für seine Anzeige verhindern können.

Damit ist eigentlich schon das Urteil über diese schwedische Ombudsmann-Institution als Rechtsmittel gesprochen. Vom Grundsätzlichen gesehen ist sie nichts anderes als eine Annahmestelle für Petitionen, die im Namen des Parlamentes entgegengenommen und abgefertigt werden. Alljährlich werden dann diese Erledigungen vom Reichstag ohne Aussprache pauschal abgesegnet. Den Abgeordneten wird dadurch die Belästigung durch jene Bürger_innen erspart, die gegen Behördenwillkür klagen wollen.

Die Prüfung

Vier Jurist_innen bekleiden das Amt eines Justizombudsmannes, unterstützt von einem umfangreichen Verwaltungsapparat. Sie werden auf vier Jahre vom Reichstag gewählt. Schon anfangs, 1809, hatten einige Verfassungsväter drei Beauftragte haben wollen, weil Amtsmissbrauch damals in der immerhin noch überschaubaren Bürokratie so häufig war. Heute umfasst der Öffentliche Dienst direkt und indirekt

² Hansen, Jürgen: Die Institution des Ombudsmann, Ffm 1972, S. 12, 57, 171

³ EGMR-E 2, 148, Sporrong & Lönnroth ./., Schweden, S. 12–13

eine Million Personen. Die allmächtigen Behörden greifen mit einem unübersichtlichen Regelsystem und Generalklauseln in das tägliche Leben eines jeden Bürgers ein. Laufend erweiterte Ermessensspielräume laden zur Willkür ein. Gelegenheiten zu Rechtskonflikten sind unvergleichlich häufiger als im Jahre 1809. Die ab ungefähr 1950 sich rasch mehrenden Klagen sind ein beredtes Zeugnis hierfür. Es ist kaum glaubhaft, vier Ombudsmännern zuzutrauen, 4500 Vorgänge während eines Jahres sorgfältig zu prüfen.

Hansen behauptete jedoch 1972: »Es mag vielleicht erstaunlich anmuten, daß der schwedische Verfassungsgeber vor 160 Jahren eine Einrichtung schaffen konnte, die trotz umwälzender Veränderungen in der Gesellschaft von ihrer Funktion und Wachsamkeit noch nichts eingebüßt hat.«

Staatlicher Rufmord

*Birgitta Wolf*⁴ war seit Jahrzehnten durch ihre umfassende Gefangenenfürsorge bekannt. Im Zusammenhang mit ihren Gefängnisbesuchen geriet sie in die Rasterfahndung des Bundeskriminalamtes (BKA). Außerdem hatte sie sich als Ersatzgeisel für den herzkranken schwedischen Botschafter *Sven Backlund* zur Verfügung gestellt. Die Stockholmer Botschaftsbesitzer der RAF im Jahre 1975 hatten u. a. Backlunds Reisebegleitung in ein arabisches Land gefordert. Die BKA-Erkenntnisse wurden der schwedischen Sicherheitspolizei SÄPO übermittelt. Ohne den Wahrheitsgehalt überprüft zu haben, verbreitete die schwedische Polizei in einem Rundschreiben »an sämtliche Fahndungsgruppen« die Behauptung: »Die Gräfin Birgitta Wolf ... ist als Sympathisantin der Roten Armee Fraktion (Baader-Meinhof-Gruppe) bekannt.«⁵

Das staatliche Verleumdungsschreiben tauchte später unversehens in den Prozessakten von Norbert Kröcher vor dem Düsseldorfer Landgericht auf, jetzt sowohl schwedisch-amtlich als auch gerichtsbekannt. Birgitta Wolf zeigte die Verleumdung beim Justizombudsmann an und forderte von der SÄPO die Zurücknahme der – wie sie schrieb – »infamen Anschuldigung«. Die Führung der Geheimpolizei verweigerte jedoch jedwede Zurücknahme oder gar Entschuldigung. Die Verbreitung von verleumderischen Gesinnungsberichten sei ihrer Meinung nach keine Verfehlung. Wie in solchen Fällen üblich, schloss sich der Justizombudsmann dieser Meinung an. Der Schutz vor

staatlichem Rufmord gehört demnach nicht zu den Aufgaben dieses »modernen Volkstribunen«.

Für den deutschen Anteil an dieser deutsch-schwedischen Zusammenarbeit entschuldigte sich der Parlamentarische Staatssekretär *Andreas von Schoeler* in einem Schreiben vom 27. Oktober 1980 an Frau Wolf. Er ließ die Verleumdung in den BKA-Akten löschen und bat ohne Erfolg die schwedischen Behörden, Gleiches zu tun.

Diskrete Juristen

Jeder und jedem juristisch Geschulten muss der Defekt dieser Einrichtung eigentlich ins Auge springen. Um die Kritikarmut der schwedischen Rechtswissenschaft zu verstehen, muss man wissen, dass die ungeschriebenen Verhaltenskonventionen in dieser Berufsgruppe ungewöhnlich streng sind. Die Fakultäten fassen sich in erster Linie als Zulieferer von qualifizierter Arbeitskraft für die Bürokratie auf. Der Rechtspositivismus ist die vorherrschende Lehrmeinung. Der werdende Jurist wird hauptsächlich darin unterrichtet, wie man geltende Bestimmungen sozusagen »mechanisch« anwendet, nicht in Frage stellt. Rechtsphilosophie, logische Argumentation und Rechtsvergleich sind vernachlässigte, exotische Raritäten des Jurastudiums. Grundsätzliche Kontroversen sind verpönt, sie verwirren nur.

»Ständige Bedrohung der Rechtssicherheit«

Auf die Dauer lässt sich die wirkliche Rolle des Justizombudsmannes nicht verbergen. Einen Anfang machte die Reichstagsdebatte am 11. Februar 1976, die immerhin noch von den staatsloyalen Medien verheimlicht werden konnte. Sie war von den im Allgemeinen behördentreuen schwedischen Kommunisten in einem Augenblick der Klarheit angestrengt worden. Ihnen gingen die Tatsachenverdrehungen, die Protektion des Justizombudsmannes für beamtete Gesetzesbrecher sowie das »Frisieren« seiner Jahresberichte zu weit. Die Sprecher der Mehrheit versuchten, die Kommunisten zum Schweigen zu bringen, woran diese sich dann auch außerhalb des Reichstages strikt und gehorsam hielten. Die Verteidiger des Justizombudsmannes wollten dabei den Kritikern weismachen, dass der Reichstag nicht berechtigt sei, die Entscheidungen seines Beauftragten zu tadeln. Sein Jahresbericht könne nur ohne Aussprache und als Ganzes gebilligt oder verworfen werden; so sei es schon immer gewesen – ein verfassungsrechtlicher Unsinn.

4 Geboren 1913 als Birgitta von Rosen auf dem schwedischen Schloss Rockelstad, heiratete sie 1933 und zog zu ihrem deutschen Ehemann. Als Nichte von *Carin Göring*, der ersten Frau *Hermann Görings*, hatte sie gute Kontakte zu diesem und anderen Nazi-Größen. Bald begann sie sich jedoch für Gefangene und KZ-Häftlinge einzusetzen. Sie verstarb 2009.

5 *Frankfurter Rundschau* 26. 11. 1980; *Aftonbladet* 19. 11. 1980.

Wenig später brachten die Kommunisten sogar einen Antrag ein, mit welchem sie die Abschaffung des Justizombudsmannes – »eine ständige Bedrohung der Rechtssicherheit« – forderten. Den Bürger_innen sei mit Rechtskulissen nicht gedient; ihnen solle endlich das Recht eingeräumt werden, gegen ungesetzliche Behördenmaßnahmen vor unabhängigen und ordentlichen Gerichten zu klagen. Auch diesmal wurden die Kommunisten mit ihrem Antrag überstimmt, den sie weder in der Öffentlichkeit noch innerhalb ihrer Partei bekannt gemacht hatten. Noch einmal wiederholten sie ihren Antrag und begründeten ihn damit, dass »eine in früheren Zeiten fortschrittliche Einrichtung sich zu einem Organ repressiver Gewalt wandeln kann; eine für die Rechtssicherheit bezweckte Institution kann zu einer Bedrohung dieser Rechtssicherheit werden. In den Behörden macht man sich über Anzeigen beim Justizombudsmann lustig und rechnet sie als inoffizielle Auszeichnungen für draufgängerische Beamte.«

Weil der Justizombudsmann die Rechtssicherheit der Bürger_innen bedrohe, müsse »die Ein-

richtung schleunigst abgewickelt und mit einer funktionierenden Rechtsinstanz von der Beschaffenheit eines Gerichtes ersetzt werden.« Die Kommunisten beriefen sich ferner auf die internationalen Menschenrechtskonventionen, denen zufolge der Rechtsweg gegen Behördenmaßnahmen garantiert wird. Den Schweden wird dieses Grundrecht heute immer noch verweigert, schrieben sie in ihrem Antrag am 25. Januar 1979.

Die um ihre bürgerliche Respektabilität bemühten Kommunisten sorgten jedoch auch jetzt dafür, dass über diesen fast lästerlichen Antrag nichts an die Öffentlichkeit drang. Auf das diskrete Schweigen der Medien konnte die Machtelite sich bereits verlassen; jetzt auch auf die Kommunisten.

Nach der Ermordung von Ministerpräsident *Olof Palme* im Jahr 1986 und dem Aufdecken umfangreicher Waffenschiebungen, taucht auch in der schwedischen Öffentlichkeit die Frage immer häufiger auf, ob die Staatsbürokratie sich verselbständigt habe und unabhängig von der formellen Regierung und dem Reichstag im rechtsfreien Raum eine eigene Politik verfolge -notwendigerweise eine Poli-



Foto: Sophia Zoe

tik des permanenten Rechts- und Verfassungsbruches, des permanenten Staatsstreiches. »Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus,« sagt die Verfassung im 1. Kap., § 1. Aber, möchte man mit *Kurt Tuscholsky* hinzufügen, wo geht sie hin?

Geht's auch anders?

Die Einrichtung eines Ombudsman nach schwedischem Vorbild für die EU führt zu ähnlicher Praxis; wie folgendes Beispiel zeigt: Die schwedische Regierung hatte zeitgleich mit dem Beitritt zur EU und unter Bruch von Art. 119 des EG-Vertrages (»Gleicher Lohn für gleiche Arbeit«, 75/117/EEG) die Lohndiskriminierung im gesamten Arbeitsmarkt eingeführt. Der Verstoß war der EU-Kommission angezeigt worden. Sie war als »Wächterin des Gemeinschaftsrechtes« nach den Art. 155 und 169 des EG-Vertrages verpflichtet, den Vertragsbruch zu untersuchen und zu verfolgen, unterließ es jedoch. Diese billigende Unterlassung wurde dem EU-Ombudsman angezeigt, der jedoch am 11. April 2000 (Az. 467/2000) beschloss, er dürfe nur Fälle von »Maladministration« der Kommission rügen, die angezeigte Unterlassung sei hingegen eine »politische Entscheidung der Europäischen Kommission, gegenüber der er keine Befugnis habe.«

Diesem Nachahmungstrieb zum Trotz gibt es dennoch erhebliche Unterschiede zwischen dem Original und den Kopien. Während der schwedische Reichstag sich nicht mit Petitionen der Bürger_in-

nen befasst, bietet beispielsweise der Bürgerbeauftragte von Rheinland-Pfalz⁶ grundsätzlich eine Verstärkung des bestehenden Petitionsrechts der Bürger_innen und der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Er hilft ihnen, Rechtswege zu finden und den Behördenweg zu ebnet. Diese nützliche Hilfe gewährt der schwedische Justizombudsman nicht. Interessant ist die polnische Kopie, die 1988 noch unter dem »vordemokratischen« Regime eingeführt wurde. Die Rechtsanwältin *Ewa Letowska* wurde die erste polnische Bürgerrechtsbeauftragte. Ihr erster Jahresbericht spiegelte die unvermeidliche Desillusionierung über ein unbedacht kopiertes Staatsorgan wider. Im ersten Jahr 1988 hatte sie bereits 60.000 Klagen zu erledigen. »Das Amt befindet sich in einer nahezu hoffnungslosen Lage«⁷, erklärte sie und stellte sich mutig der Herausforderung. Die Tätigkeit gab ihr sogar Anlass, dem schwedischen Vorbild die Nichtbeachtung der Verfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention nachzuweisen. Nach Abschluss ihrer vierjährigen Amtszeit erklärte sie: »Jeder Ombudsman, der seinem Auftrag gerecht werden will, muss sich vor allem der Macht – der Regierung, den Ministern aber nicht nur ihnen – entgegenstellen und zwar so laut und nachdrücklich wie nur möglich. Aber ein Ombudsman »mit Verständnis für die Umstände« und der bei der Regierung beliebt ist, verneint ganz einfach seinen Auftrag. In einem normal funktionierenden Staat muss nämlich jede Institution ihre eigene Rolle spielen.«⁸ ★

⁶ Landesgesetz 3. Mai 1974 (F.5.Nov.1974) zum Bürgerbeauftragten

⁷ INFORMATION (Kopenhagen) 8. März 1989, S. 2

⁸ *M. Zaremba*, *Moderna Tider*, Nr.52, 1995, S. 25

Anzeige



Gemeinsam diskutieren wir über ausgewählte Texte. Insbesondere setzen wir uns mit rechtspolitischen Beiträgen auseinander, aber auch mit aktuellen Urteilen oder Entwicklungen aus anderen Rechtskreisen. Interessierte sind sehr willkommen.

Achtet auf die Ankündigungen!

GEFÄHRLICHES WERKZEUG

Der akj-Themenabend