

komme immer wieder in die Lage, das feststellen zu müssen, bei allem Respekt für Ihr juristisches Wissen und Ihre gescheiterten juristischen Formulierungen – immer wieder auf Nebenwege, wenn wir uns auf die rein juristischen Aspekte beschränken. Was diese Sache betrifft, auch im Hinblick auf die Menschenrechte, die doch seit Anbeginn das zentrale Anliegen des Europarates sind und die für alle Menschen auf dieser Welt so wichtig und für alle Diktatoren auf dieser Welt so nachteilig und so hemmend sind, dürfen wir uns aus politischen Gründen auch nicht den Anschein verleihen, als ob wir da aus einer Solidarität ausbrechen wollten. Das ist meine Ueberzeugung, und das ist der Weg, den unser Land in seinem eigenen Interesse in nächster Zeit einzuschlagen hat. Aus diesem Grunde ist für mich Absatz a des Vorstosses Danioth eine schlichte Notwendigkeit – man muss die neue Rechtslage prüfen –, Absatz b hingegen ist inakzeptabel.

**Bundesrätin Kopp:** Ich möchte mich zunächst vollumfänglich den Ausführungen von Herrn Ständerat Rhinow anschliessen.

Auf die Frage, Herr Danioth, bezüglich des Vorbehaltes durch den Bundesrat möchte ich noch folgendes sagen: Der Bundesrat war selber überrascht durch das Urteil aus Strassburg. Aber es gehört nun einmal zur Tradition, die wir auch in der Schweiz gegenüber dem Bundesgericht haben: Wenn das Bundesgericht gesprochen hat, mag man vielleicht hin und wieder einen Zweifel haben – das wurde bereits gesagt –, aber man anerkennt, um den Rechtsfrieden zu erhalten, das Bundesgerichtsurteil. Was wäre also dem Bundesrat nun übrig geblieben nach diesem Urteil? Der einzig mögliche Schritt war doch, diesen Vorbehalt genauer und präziser zu fassen, und genau das hat der Bundesrat getan. Es wäre nach Auffassung des Bundesrates doch eine völlig unverhältnismässige Massnahme, wenn wir an die Kündigung der EMRK denken würden. Stellen Sie sich einmal vor, welche negative Signalwirkung das für ganz Europa hätte. Man würde nicht auf die Begründungen abstellen, die hier gegeben würden, sondern man würde es so interpretieren, dass die Schweiz sich nicht mehr an die Menschenrechte halten wolle, dass sie nicht solidarisch sei mit den anderen Staaten, die diese Erklärung unterzeichnet haben. Diese Signalwirkung im gegenwärtigen Zeitpunkt können und dürfen wir uns nicht leisten. Ich bitte Sie deshalb, den Punkt b des Postulates Danioth deutlich abzulehnen.

*Punkt a – Point a  
Ueberwiesen – Transmis*

*Punkt b – Point b*

*Abstimmung – Vote*

Für Ueberweisung als Postulat	15 Stimmen
Dagegen	16 Stimmen

88.333

## Motion Gadient Eidgenössischer Ombudsmann Médiateur fédéral

*Wortlaut der Motion vom 2. März 1988*

Der Bundesrat wird beauftragt, den eidgenössischen Räten einen Entwurf für ein Bundesgesetz über den eidgenössischen Ombudsmann vorzulegen.

*Texte de la motion du 2 mars 1988*

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre aux Chambres fédérales un projet de loi prévoyant la nomination d'un médiateur fédéral.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Cavelti, Flückiger, Gauthier, Jaggi, Jagmetti, Meier Josi, Miville, Rhinow, Schmid, Schönenberger, Seiler, Simmen, Uhlmann, Villiger, Weber, Zimmerli (16)

**Gadient:** Da ich das zweifelhafte Vergnügen habe, zu derart vorgerückter Zeit meinen Vorstoss zu begründen, bin ich Ihnen für Ihr Ausharren und Ihre geschätzte Aufmerksamkeit doppelt dankbar.

Nachdem die aus Schweden stammende, heute vielfach bewährte Einrichtung des Ombudsmannes seit den fünfziger Jahren in zahlreichen Staaten der Welt Eingang gefunden hat, sind entsprechende Vorstösse 1981 auch im Nationalrat eingereicht, in der Folge jedoch knapp, mit 66 gegen 60 Stimmen, in ein Postulat umgewandelt worden, das seither, übrigens zusammen mit einem vollständigen Gesetzes- und Botschaftsentwurf, in den Schubladen der Bundesverwaltung ruht. Das hat mich veranlasst, das inzwischen noch aktueller gewordene Anliegen aufzugreifen und diese Motion einzureichen, die den Bundesrat beauftragt, den eidgenössischen Räten einen Entwurf für ein Bundesgesetz über den eidgenössischen Ombudsmann vorzulegen.

Bereits 1977/78 wurde in dieser Frage ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt, das ein ausgesprochen deutliches Bekenntnis zur Vorlage Ombudsmann zeitigte. Achtzehn Kantone und fünf Parteien, worunter alle Bundesratsparteien, befürworteten die Schaffung dieser Einrichtung. Inzwischen hat sich das staats- und finanzpolitische Klima weiterhin und ganz eindeutig zugunsten einer Ombudsmann-Vorlage verändert. Würdigt man die Tätigkeitsberichte der Ombudsmänner in den Mitgliedstaaten des Europarates stellt man fest, dass diese ein eindrückliches Beispiel für die Nützlichkeit dieser Institution liefern. Wir haben aber ebensolche Beispiele in unserem Lande. Der Ombudsmann des Kantons Zürich hat 1986 nicht weniger als 544 Fälle abgeschlossen, 188 Vernehmlassungen bei der Verwaltung eingeholt, 323 Anhörungen und 60 Augenscheine mit Beschwerdeführern durchgeführt und schliesslich 390 Beschwerdeführer empfangen. Ebenso eindrückliche Zahlen liegen über die Tätigkeit des Ombudsmannes der Stadt Zürich vor. Bekanntlich hat der Kanton Basel-Landschaft in der Volksabstimmung vom vergangenen Wochenende mit deutlicher Mehrheit beschlossen, die Einrichtung des Ombudsmannes einzuführen.

Gerade die zürcherischen Institutionen beweisen, dass mit einem kleinen Stab eine grosse Wirkung erzielt werden kann und dass die Befürchtung der Schaffung eines neuen Administrativapparates mit entsprechender Aufblähung nicht am Platze ist. Dem Ombudsmann des Kantons Zürich stehen ein nebenamtlicher Ersatzmann, eine Sekretärin und zwei Kanzleisekretärinnen zur Verfügung.

In einer Publikation aus Anlass des zehnjährigen Bestehens der sogenannten Volksanwaltschaft in unserem Nachbarland Oesterreich heisst es: «Die Institution Volksanwaltschaft hat sich aber in ihrer ersten Funktionsperiode, die bis 1983 befristet war, schon so bewährt, dass der Nationalrat schon zwei Jahre vorher einstimmig beschloss, diese Verwaltungskontrolleinrichtung definitiv in das siebente Hauptstück der Bundesverfassung aufzunehmen.» Und weiter: «Seit Beginn der Volksanwaltschaft am 1. Juli 1977 sind mehr als 43 000 Beschwerden geprüft und behandelt worden. Mehr als 20 Prozent der Fälle erwiesen sich als berechtigt und davon konnten 80 Prozent einer positiven Lösung zugeführt werden. Der Ombudsmann befasst sich als verwaltungsunabhängiges Organ mit den Beziehungen zwischen Bürgern und staatlicher Verwaltung.»

Nationalrat Kaspar Meier sagte damals als Kommissionsprecher im Nationalrat dazu: «Die Kommission ist zur Auffassung gelangt, dass ein Ombudsmann sehr gut geeignet sein kann, um eine Lücke im Verhältnis zwischen Bürger und Staat auszufüllen. Die Ausdehnung der staatlichen Rechtssetzungs- und Verwaltungstätigkeit hat nämlich zur Folge, dass das Leben des einzelnen Bürgers und der einzelnen Bürgerin immer stärker eingeschränkt wird. Für viele

unserer Mitbürgerinnen und Mitbürger ist die Verwaltung zu etwas Anonymem geworden. Man begegnet ihr mit Misstrauen, zu einem schönen Teil auch mit Angst, weil man diese Macht fürchtet. Zwar, das muss man immer wieder feststellen, haben wir in der Schweiz eine geordnete, funktionierende Verwaltungskontrolle. Wir haben auch die Möglichkeit, für jeden Bürger den Rechtsweg zu beschreiten. Trotzdem stellt man immer wieder fest, dass viele sich ungerecht oder unkorrekt behandelt fühlen, weil sie einerseits gar nicht imstande sind, die rechtsstaatlichen Einrichtungen zu gebrauchen oder weil sie nicht wissen, wie sie das tun sollen.»

Der Ombudsmann gewährt Orientierungshilfe. Er durchleuchtet und bewertet administratives Verfahren, vermittelt und gibt nötigenfalls Empfehlungen ab. Er ist also weder Kontakt- oder Informationsstelle noch blosses Klage-mauer. Er ist aber auch kein institutionalisiertes Misstrauen gegenüber der Verwaltung. Dass die Institution des Ombudsmannes auch in der Praxis nicht zu einer Einrichtung für Querulanten absinkt, bestätigt auch Dr. Wirth, der Ombudsmann des Kantons Zürich, wenn er sagt: «Es gibt zwar auch schwierige Leute, die sich an den Ombudsmann wenden. Ihr Anteil ist aber klein. Unsere Demokratie braucht Bürger, die es verdienen, nicht nur geduldet, sondern geschätzt zu werden.»

Der Ombudsmann ist auch keine Alternative zu den herkömmlichen Verwaltungskontrollen und Rechtsschutz-einrichtungen, weil es nicht Aufgabe der parlamentarischen und bundesrätlichen Verwaltungskontrolle ist, abzuklären, ob die Verwaltung den konkreten Einzelfall nach Recht und Billigkeit behandelt. Der Ombudsmann – oder selbstverständlich gegebenenfalls auch die Ombudsfrau – wird unsere demokratisch-rechtsstaatliche Ordnung in wertvoller und konstruktiver Art ergänzen. Sein Wirkungsbereich wird sich auf die Träger öffentlicher Aufgaben des Bundes beschränken, d. h. Kantone und Gemeinden sind ausgeklammert. Ihnen bleibt es überlassen, ob sie die Einrichtung schaffen wollen oder nicht.

Der Bund ist beim Vollzug des Bundesrechtes in zahlreichen Fällen substantiell beteiligt, wie etwa im Bereich der Sozialversicherung, bei Ansprüchen der eidgenössischen Wohnbau-förderungs- und Wohnbausanierungsgesetzgebung, bei Auslandschweizerangelegenheiten, bei Anständen aus dem Verantwortlichkeitsgesetz und dem eidgenössischen Enteignungsgesetz, in gewissen Fremdenpolizei- und Bürgerrechtsangelegenheiten, im Bundespersonalwesen, in Angelegenheiten des Zolles und der Bundessteuer und in gewissen Sektoren der Landwirtschaft, der Kultur-, Film- und Kunstförderung, um nur einige zentrale Beispiele zu nennen. Es liegt somit auf der Hand, dass der Ombudsmann mit vielfältigen und bürgernahen Problemen konfrontiert sein wird, auch wenn zuzugestehen ist, dass beim Bund verschiedene Bereiche anders zu werten und zu gewichten sind als bei einem Kanton oder bei einer Gemeinde.

Ohne Zweifel steht jedoch fest, dass auf Bundesebene in vielen Gebieten das Bedürfnis nach der Herstellung eines Klimas des gegenseitigen Verständnisses und Vertrauens eher grösser sein wird als in einem Kanton oder in einer Gemeinde, dies, weil das Verhältnis zwischen Bürgern und Beamten auf dieser Stufe noch weit unpersönlicher ist, entsprechend der Komplexität der Organisationsstrukturen. Es kommt entscheidend darauf an, dass die auf diesem Nährboden gewachsenen Missverständnisse und das damit entstehende Misstrauen zwischen Bürger und Behörden abgebaut werden können.

Ich verweise Sie schliesslich auch auf die Tatsache, dass die Versicherungsgesellschaften eine entsprechende Einrichtung geschaffen haben, die sie heute nicht mehr missen möchten.

Es müssen die Grenzen des schweizerischen Rechtsschutz- und Verwaltungskontrollsystems im Alltag erkannt werden. Die ganz allgemein als Vorzug betrachtete Vielfalt bundesrechtlicher und kantonrechtlicher administrativer, gerichtlicher und politischer, insbesondere parlamentarischer Rechtsschutzkontroll- und Verantwortlichkeitsinstitutionen

liefert viele Bürger einem Gefühl der Orientierungs- und Ratlosigkeit aus. Dies abzubauen scheint mir eine staatspolitisch vorrangige Aufgabe.

Die parlamentarische Oberaufsicht über die Verwaltung ist primär auf das wirksame und ordnungsgemässe Funktionieren und die zweckmässige Organisation des Verwaltungsbetriebes angewiesen. Das Aufsichtsbeschwerdewesen trägt jedoch gemäss zutreffender Feststellung im seinerzeitigen Botschaftsentwurf eher den Charakter eines sozialen Frühwarnsystems, das die Bundesversammlung zur wirksamen Ausübung ihrer Oberaufsicht befähigt, als denjenigen einer eigentlichen Rechtsschutzeinrichtung für den Bürger.

Auch die Dienstaufsicht innerhalb der Bundesverwaltung kann zwar hinsichtlich Rechtsschutz für den einzelnen von Bedeutung sein. Aber die Interessen des Beschwerdeführers stehen dabei nicht im Vordergrund. Wie die verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege bietet auch die verwaltungsgerichtliche Verwaltungsrechtspflege nicht *a priori* einen wirksamen Beitrag zur Erhaltung und Festigung des Vertrauensverhältnisses zwischen Bürger und Staat. Es steht fest, dass mancher vor der Anrufung des Verwaltungsgerichtes zurückscheut und jede Art von Vermittlung vorzieht, um sein verletztes Rechtsbewusstsein wieder herzustellen. Kostenrisiko, Furcht des Bürgers vor gerichtlichen Verfahren, fehlendes Vertrauen in spezialisierte und wirksame Abhilfe durch das Gericht oder sogar die Sorge, sich das Wohlwollen der Verwaltung künftig zu entziehen, auf das der Betreffende weiterhin angewiesen ist, sind die hauptsächlichsten Gründe. Zudem dringen die Gerichte in die bedeutende Ermessenssphäre der Verwaltung nur ausnahmsweise ein, und allzu oft kommt der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz zu spät.

Die Kontrolle durch die öffentliche Meinung bildet ohne Zweifel eine wirksame Garantie korrekter Verwaltung. Indessen widmen sich natürlich die Medien naturgemäss in erster Linie Verwaltungsvorgängen von allgemeinem Interesse, aus deren Masse sie dann eine bestimmte Auswahl zu treffen haben. Die diesbezügliche Kontrolle ist deshalb begrenzt und weist in vielen Fällen auch nicht die erwünschte Objektivität wie diejenige eines Ombudsmannes auf.

Ich habe mich absichtlich etwas einlässlicher mit den bestehenden Kontrollinstitutionen und Kontrollverfahren befasst, weil ich das Standardargument bereits höre, dass diese durchaus ausreichen würden. Aber ich glaube, schlüssig nachgewiesen zu haben, dass dies eben *in concreto* nicht zutrifft.

Für die Einführung eines Ombudsmannes sprechen heute zahlreiche zwingende Gründe. Das herkömmliche System administrativer und gerichtlicher Verwaltungsrechtspflege kann sinnreich ergänzt werden, indem der Ombudsmann oftmals da intervenieren kann, wo der administrative oder der gerichtliche Rechtsschutz versagt. Der Ombudsmann kann aber auch Schwachstellen des Verwaltungshandelns aufdecken und in Zusammenarbeit mit der Verwaltung beheben. Es kann auch eine Vermenschlichung des vom Bürger oftmals als anonym oder gar bedrohlich empfundenen Verwaltungsapparats erreicht werden. Ansprechpartner für den einzelnen Bürger wird eine leicht zugängliche Persönlichkeit sein. Das ist um so nötiger, wenn man sich die Orientierungs- und Hilflosigkeit sowie die Abhängigkeit einer wachsenden Zahl von Bürgern im Dickicht staatlicher Vorschriften, im Labyrinth moderner Verwaltungsapparate und im Daseinsvorsorge-Staat mit einer Vielfalt existenzsichernder Sozialwerke vor Augen hält.

Ich komme zum Schluss. Wie dargelegt, wird sich der Personalmehrbedarf für einen eidgenössischen Ombudsmann in engen und verantwortbaren Grenzen halten. Es ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass heute zahlreiche Beamte in allen Departementen nicht unbedeutend Zeit einsetzen müssen für eigentliche Ombudsmannfunktionen. Der Personalmehrbedarf wäre somit mehr als abgedeckt, wenn nur ein Teil dieser Tätigkeiten vom Ombudsmann übernommen würde. Eine spürbare Entlastung der Geschäftsprüfungs- und der Petitionskommissionen, die heute immer wieder

Ombudsmannfunktionen auszuüben haben, könnte mit dem Institut des Ombudsmannes erreicht werden, und es kommt wohl nicht von ungefähr, wenn auch der Präsident unserer ständerätlichen Petitionskommission diese Motion unterschrieben hat.

Schliesslich ist es durchaus denkbar, dass die Einrichtung Ombudsmann auch eine Entlastung des Bundesgerichtes herbeiführen kann, weil es heute immer wieder mit Fällen befasst ist, auf die der bundesgerichtliche Rechtsschutz keineswegs zugeschnitten ist.

Aus all diesen Gründen ersuche ich Sie höflich um Ueberweisung der Motion.

**Bundesrätin Kopp:** Der Bundesrat beantragt Ihnen, den Vorstoss von Herrn Ständerat Gadiant auf Vorlage eines Ombudsmanngesetzes abzulehnen. An sich wäre es sehr einfach, diesen Vorschlag entgegenzunehmen; wir haben bereits eine fixfertige Botschaft in der Schublade, die wir seinerzeit vorbereitet haben. Es würde genügen, dass wir diese Vorlage wieder auf den Tisch des Hauses legten. Es geht aber nicht um eine Frage der Arbeitsökonomie, sondern um den grundsätzlichen Aspekt, ob wir im heutigen Zeitpunkt dem Parlament eine Vorlage über die Einführung eines Ombudsmannes unterbreiten sollen oder nicht.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass das für institutionelle Neuerungen und grössere Reformen eher ungünstige staatspolitische Klima, welches den Bundesrat veranlasst hat, eine 1979 von meinem Departement zur Parlamentsreife herangeführte Ombudsmannvorlage zurückzustellen, sich nicht grundlegend geändert hat. Nach wie vor ist eine verbreitete Skepsis gegenüber neuen staatlichen Institutionen spürbar.

Die Bundesverwaltung steht mehr denn je vor der Aufgabe, sich beim Einsatz der knappen personellen und finanziellen Ressourcen auf wirklich prioritäre Aufgaben zu beschränken. Im Lichte der Schwerpunktsetzung, wie sie aus der Legislaturplanung für die Jahre 1987 bis 1991 hervorgeht, scheint uns der Raum für die Schaffung eines eidgenössischen Ombudsmannes zu fehlen.

Im Lauf der letzten Jahre sind selbst unter Einhaltung der Stellenplafonierung die Dienste, welche in ausgeprägtem Masse Oeffentlichkeitsarbeit leisten, erheblich ausgebaut worden. Zahlreiche Informations- und Pressedienste, Verbindungsstellen zur Oeffentlichkeit sowie spezifische Fachdienststellen und Publikationsorgane sorgen heute für eine optimale Transparenz der Verwaltung und umfassende Information des Bürgers. In der Bundeskanzlei besteht seit 1982 eine allgemeine Anlauf- und Verbindungsstelle für den Orientierung und Rat suchenden Bürger. Schliesslich ist die Verwaltungskontrolle auf allen Stufen merklich ausgebaut worden, und ein weiterer Ausbau steht gegenwärtig zur Diskussion.

Die Einrichtung eines eidgenössischen Ombudsmannes wäre voraussichtlich mit spürbaren Mehrbelastungen von Parlament, Bundesrat und Verwaltung in Form zusätzlichen Gesetzgebungs-, Berichterstattungs- und Abklärungsaufwands verbunden, denen nirgends eine vergleichbare Entlastung gegenüberstände. Das ist angesichts der heutigen angespannten Verhältnisse keine sehr einladende Perspektive.

Ich glaube auch, Herr Ständerat Gadiant, dass wir nicht ohne weiteres das Beispiel von Schweden auf unsere Verhältnisse anwenden können, auch nicht das Beispiel vom Kanton Zürich, denn Schweden ist von seinem staatspolitischen Aufbau her nicht mit der Schweiz zu vergleichen. Schweden ist ein zentralisierter Einheitsstaat, währenddem die Schweiz ein Bundesstaat ist, bei dem auch die Kantone sehr viel Bundesrecht verwirklichen.

Der Ombudsmann könnte auch materiell die in ihn gesetzten Erwartungen kaum erfüllen. Es wäre eine Illusion, anzunehmen, eine wirksame und umfassende Verwaltungskontrolle könne ohne grösseren Personalbestand durchgeführt werden, wenn nur der rechte Mann gewählt werde. Soll sich ein Ombudsmann wirklich der Sorgen des Bürgers annehmen können, so braucht es eine personell ausreichend

ausgestattete Institution. So sympatisch das Anliegen, wie es uns Herr Gadiant dargelegt hat, ist und so sympatisch die Idee an sich ist, so ist der Bundesrat der Ueberzeugung, dass die Einrichtung eines Ombudsmannes auf Bundesebene kein geeignetes Instrument darstellt. Er beantragt deshalb, die Motion abzulehnen.

*Die Diskussion wird verschoben – La discussion est renvoyée*

*(Siehe Sitzung vom 29. September 1988 – Voir séance du 29 septembre 1988)*

*Schluss der Sitzung um 13.10 Uhr*

*La séance est levée à 13 h 10*

## **Motion Gadiant Eidgenössischer Ombudsmann**

### **Motion Gadiant Médiateur fédéral**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	88.333
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.09.1988 - 08:00
Date	
Data	
Seite	561-563
Page	
Pagina	
Ref. No	20 016 851

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.