

Schriftliche Begründung – Motivazione scritta – Développement par écrit

In diverse regioni del Paese, in particolare in Ticino, si sta sviluppando nel settore degli alloggi un fenomeno che ha pesanti conseguenze per gli inquilini. Alludiamo all'acquisto di immobili da parte di speculatori immobiliari, con relativa comunicazione agli interessati della disdetta del loro contratto di locazione. L'appartamento viene poi offerto allo stesso inquilino con aumenti dell'affitto che raggiungono spesso, in particolare quando si tratta di immobili costruiti da più di 15/20 anni, il 100 per cento. Oppure vengono offerti in proprietà per piani, a prezzi ingannevoli visto che l'appartamento necessita in genere di importanti lavori di manutenzione.

Tali manovre in Ticino, ad esempio, si sviluppano, da parte di speculatori al coperto di società anonime di comodo, nelle zone dove il mercato dell'alloggio è già particolarmente teso – Locarno, Lugano, Chiasso, Bellinzona, Balerna e dintorni.

Contro le pretese, spesso abusive e ingiustificate, dei nuovi proprietari gli inquilini sono praticamente impotenti. Le leggi attualmente in vigore non permettono un'efficace protezione. Questo vale in particolare per il decreto contro le disdette abusive. La situazione potrebbe essere migliorata con le disposizioni di applicazione del nuovo articolo costituzionale per la protezione degli inquilini, votato il 7 dicembre 1986 che prevede l'annullabilità della disdetta abusiva. Ma la entrata in vigore di tali disposizioni richiederà ancora del tempo. E intanto le conseguenze per gli inquilini, che il più delle volte sono a reddito modesto e da anni abitano negli appartamenti oggetto della speculazione, sono pesanti. Inoltre la situazione dell'alloggio si deteriora.

Per queste ragioni si giustifica l'adozione da parte del Consiglio federale, attraverso ad esempio una modifica dell'ordinanza di applicazione del decreto in materia di abusi nel settore locativo o attraverso un decreto urgente e transitorio, di misure urgenti a protezione degli inquilini. Si potrebbe in particolare prevedere l'annullabilità della disdetta data nel contesto indicato sopra. Si impone inoltre, in termini più generali, l'adozione di norme di legge per lottare contro il fenomeno.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 29. Februar 1988

Risposta scritta del Consiglio federale del 29 febbraio 1988

Rapport écrit du Conseil fédéral du 29 février 1988

L'acquisto di un appartamento da parte dell'ex-inquilino non è in sé una procedura riprovevole. Anzi esso è esplicitamente previsto dalla legge del 4 ottobre 1974 che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà. Siffatte transazioni sono ammissibili fintanto che avvengono a condizioni normali senza ledere la posizione del locatario. Non vi è abuso se il prezzo d'acquisto dell'abitazione corrisponde, grosso modo, alla pigione capitalizzata, maggiorata dei costi per la permuta. La pratica ha in effetti già sviluppato diversi modelli per permettere ai locatari di usufruire, almeno parzialmente, dei vantaggi del condominio, come ad esempio il modello locazione-vendita della Fondazione Locacasa.

Quando una disdetta è corredata di una nuova offerta comprendente un aumento della pigione, il locatario non è sprovveduto. Il decreto federale contro gli abusi in materia di locazione gli offre una sufficiente protezione legale (art. 18 e 20). Se invece la disdetta precede un'offerta di vendita ad un prezzo palesemente eccessivo e diventa quindi un mezzo di pressione, non esiste una protezione legale. In avvenire il locatario potrà probabilmente fondarsi sull'articolo 271 del disegno di revisione del CO, di cui si occupa attualmente il Consiglio degli Stati. Questo articolo sancisce che la disdetta è inefficace se è contraria al principio della buona fede, in particolare se il motivo addotto è manifestamente un pretesto. L'autorità giudiziaria potrebbe ritenere la disdetta-vendita contraria alla buona fede, se

essa non mira in primo luogo a mettere fine al contratto di locazione, ma a costringere il locatario all'acquisto.

Va inoltre segnalata l'esistenza di convenzioni private in questo campo. In questo contesto la Chambre vaudoise immobilière si è impegnata a proporre al locatario, non disposto all'acquisto del suo appartamento, l'alternativa fra un nuovo contratto di locazione di cinque anni, con pigione indicizzata, per il medesimo appartamento e la locazione d'un altro appartamento a condizioni economicamente sopportabili. La Chambre prevede l'applicazione di sanzioni contro il locatore che non si attiene a queste regole. Un passo analogo è stato intrapreso dalla Société neuchâtoise des gérants et courtiers en immeubles.

Concludendo va rilevato che le possibilità offerte dalla vigente legislazione, l'esistenza di convenzioni private e le possibilità risultanti dai dibattiti attualmente in corso presso le Camere federali rendono superflua l'adozione di misure urgenti. Il Consiglio federale s'impegna comunque a sorvegliare attentamente lo sviluppo della situazione e ad esaminare la necessità di prendere misure complementari se l'attuale ed il prossimo dispositivo non dovessero bastare. In questo senso si dichiara disposto ad accettare la mozione sotto forma di postulato.

*Schriftliche Erklärung des Bundesrates
Dichiarazione scritta del Consiglio federale
Déclaration écrite du Conseil fédéral*

Il Consiglio federale propone di trasformare la mozione in postulato.

Ueberwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

88.333

**Motion des Ständerates
(Gadient)
Eidgenössischer Ombudsmann
Motion du Conseil des Etats
(Gadient)
Médiateur fédéral**

Wortlaut der Motion

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

Texte de la motion

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

Herr **Borel** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Am 2. März 1988 reichte Herr Ständerat Gadient eine Motion ein (Wortlaut siehe oben).

Trotz der ablehnenden Haltung des Bundesrates, der in der Ausarbeitung eines Gesetzes über den Ombudsmann keine prioritäre gesetzgeberische Aufgabe sieht, hat der Ständerat am 29. September 1988 die Motion mit 20 gegen 14 Stimmen überwiesen.

Am 16. Januar 1989 hat die Kommission mit 18 Stimmen gegen 1 Stimme beschlossen, dem Nationalrat zu empfehlen, die Motion ebenfalls dem Bundesrat zu überweisen.

Historischer Abriss

Die Einrichtung des Ombudsmannes ist im Parlament bereits verschiedentlich diskutiert worden; Anlass dazu gaben diesbezügliche parlamentarische Vorstösse: das Postulat Otto Fischer, 1972; die parlamentarische Initiative

Hubacher, 1973; das Postulat Schalcher, 1977. Aufgrund dieser Vorstösse wurde 1977 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt, das zum grössten Teil positive Ergebnisse zeitigte. Darauf arbeitete das EJPD einen Botschaftsentwurf aus. 1981 nahm der Nationalrat ein Postulat an, nachdem die Kommission, die mit der Prüfung der Initiative Hubacher betraut war, die Ueberweisung einer Motion beantragt hatte. Die Abstimmung fiel sehr knapp aus: 66 Stimmen für das Postulat, 60 für die Motion. Ebenfalls abgelehnt wurde eine Motion Wilhelm. Demzufolge wurde ein Gesetz über die Einsetzung eines Ombudsmannes nicht mehr als vorrangig betrachtet und deshalb nicht in die Legislaturplanungen 1983–87 und 1987–91 aufgenommen. 1988 hat Herr Gadient das Anliegen wieder aufgegriffen und eine Motion eingereicht.

Argumente für die Motion

Die Ausweitung der staatlichen Aufgaben hat zur Folge, dass der Bürger ständig mit dem Staat in Berührung kommt; dabei fällt ihm der Ueberblick über die vielschichtige Organisation nicht immer leicht, und er findet sich mit den zahlreichen Verwaltungsvorschriften häufig nicht zurecht. Der Ombudsmann ist ein unabhängiges staatliches Organ, das bestrebt ist, zwischen Bürgern und Staatsverwaltung das Klima gegenseitigen Verständnisses, Respektes und Vertrauens zu erhalten. Er gewährt eine allgemeine Orientierungshilfe, durchleuchtet und bewertet administrative Verhaltensweisen, vermittelt und gibt nötigenfalls Empfehlungen ab, kann aber fehlerhafte Verwaltungsakte weder aufheben noch verbessern.

Der Ombudsmann ist unabhängig von Bundesrat, Bundesverwaltung und Bundesgericht; auch gegenüber der Bundesversammlung – seiner Wahlbehörde – geniesst er grosse Selbständigkeit. Abgesehen von gesetzlich festgelegten Ausnahmen, umfasst sein Wirkungskreis grundsätzlich die Tätigkeit aller Träger öffentlicher Aufgaben des Bundes.

Argumente gegen die Motion

Es ist Aufgabe des Parlamentes, klare Gesetzesregelungen zu schaffen. Das föderalistische System der Schweiz gestattet es, auf die Probleme und Fragen des Bürgers, Steuerpflichtigen oder Rechtsunterworfenen angemessen einzugehen. Mit der Einrichtung des Ombudsmannes würde die Stellung der politischen Gewalt geschwächt, da diese ihrer Rolle als natürliche «Relaisstation» zwischen Bürger und Verwaltung beraubt würde.

Monsieur **Borel** présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

M. Gadient, député au Conseil des Etats, a déposé le 2 mars 1988 une motion (texte voir ci-devant).

Le 29 septembre 1988, le Conseil des Etats a transmis, par 20 voix contre 14, la motion, en dépit de l'opposition du Conseil fédéral, motivée principalement par des considérations de priorité dans le travail législatif.

Le 16 janvier 1989, la commission a décidé, par 18 voix contre une, de recommander au Conseil national de transmettre lui aussi la motion au Conseil fédéral.

Rappel historique

L'idée d'un médiateur a été discutée au Parlement à l'occasion de l'examen de plusieurs interventions parlementaires: postulat Otto Fischer en 1972, initiative parlementaire Hubacher en 1973, postulat Schalcher en 1977. Suite à ces interventions, une procédure de consultation a été introduite en 1977. Ses résultats ont été largement positifs. Un projet de message a été élaboré par le DFJP. En 1981, le Conseil national a adopté un postulat alors que la commission chargée de l'examen de l'initiative Hubacher proposait la transmission d'une motion. Le vote avait été extrêmement serré (66 voix pour le postulat, 60 pour la motion). Une motion Wilhelm avait aussi été écartée.

En conséquence, l'idée de l'ombudsman, qui n'était plus jugée prioritaire, n'a pas figuré dans les programmes de législature 1983-87 et 1987-91. En 1988, M. Gadient a relancé le problème par le dépôt de sa motion.

Arguments en faveur de la motion

L'augmentation des tâches de l'Etat fait que les citoyens entrent constamment en contact avec l'Etat. Il ne leur est pas facile de conserver une vue d'ensemble sur l'organisation complexe de l'administration. Ils se retrouvent de moins en moins dans les nombreuses prescriptions administratives.

Le médiateur (ombudsman) est un organe étatique indépendant qui s'efforce de maintenir le climat de compréhension, le respect et la confiance entre les citoyens et l'administration. Le médiateur accorde une aide générale d'orientation, examine et estime des comportements de l'administration, intercède, donne au besoin des recommandations. Il ne peut pas abroger des actes fautifs de l'administration ni les redresser.

Le médiateur serait indépendant de l'administration, du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral. Elu par l'Assemblée fédérale, il jouirait d'une grande indépendance vis-à-vis du Parlement. Son champ d'activité engloberait en principe l'activité de tous les titulaires de tâches publiques de la Confédération, sous réserve d'exceptions que la loi définirait.

Arguments contre la motion

Il appartient au Parlement de légiférer de manière claire. La structure fédéraliste de la Suisse permet de répondre de manière adéquate aux problèmes et aux questions du citoyen, du contribuable ou du justiciable. Avec l'institution du médiateur, le rôle du pouvoir politique serait affaibli car il cesserait d'être l'interprète naturel entre les citoyens et l'administration.

Schriftliche Stellungnahme der Kommission

Angesichts des Umfangs der bereits geleisteten Vorarbeiten besteht nach dem Dafürhalten der Kommission kein Anlass, die Unterbreitung einer Botschaft weiter aufzuschieben. Ein Entwurf liegt bereits vor; er muss nur noch auf den neuesten Stand gebracht werden. Eine Vernehmlassung ist durchgeführt worden und hat zu einer positiven Beurteilung der Vorlage geführt. Die finanzpolitischen Bedenken sind nicht mehr aktuell. Die Erfahrungen auf Gemeinde- und Kantons-ebene (namentlich in Zürich), im privatwirtschaftlichen Bereich (Versicherungswesen) sowie in verschiedenen anderen Ländern sind positiv.

Rapport écrit de la commission

Compte tenu de l'ampleur des travaux préparatoires déjà exécutés, la commission estime qu'il n'y a aucune raison de différer plus longtemps la présentation d'un message. Un projet existe. Il a simplement besoin d'être mis à jour. Une consultation a eu lieu. Elle était favorable. L'argument de l'état des finances fédérales n'est plus actuel. Les expériences faites sur les plans communal et cantonal (notamment à Zurich) et privé (secteur des assurances) ainsi que dans divers pays étrangers sont positives.

Antrag der Kommission

Wie die Vertreterin des Bundesrates vor dem Ständerat betonte, stellt sich jetzt die Frage: «Wollen Sie diesen Ombudsmann, oder wollen Sie ihn nicht?».

Die Kommission hat diese Frage praktisch einhellig bejaht. Sie empfiehlt dem Rat, ebenfalls seine Zustimmung zu geben. Nach dem Grundsatzentscheid wird der Bundesrat einen Entwurf ausarbeiten, den das Parlament im einzelnen beraten wird.

Proposition de la commission

Comme le représentant du Conseil fédéral l'a souligné devant le Conseil des Etats, la question posée est maintenant la suivante: «Voulez-vous oui ou non instituer un médiateur fédéral?».

A la quasi unanimité de ses membres, la commission a répondu par l'affirmative. Elle invite le Conseil à en faire de même. La décision de principe étant prise, le Conseil fédéral élaborera un projet dont le Parlement discutera les modalités.

Antrag Reichling
Ueberweisung als Postulat

Proposition Reichling
Transmission comme postulat

M. Borel, rapporteur: Comme vous disposez d'un rapport écrit, je serai bref. Si nécessaire, nous, rapporteurs de langue allemande et de langue française, nous nous permettrons de reprendre la parole pour autant que les autres orateurs apportent de nouveaux éléments. Je ne fais qu'un bref rappel historique.

En 1981, vous avez adopté l'idée de l'ombudsman et décidé, à une faible majorité, de choisir le tempo lent du postulat au lieu du tempo rapide de la motion. Depuis, le Conseil fédéral a rédigé un projet de loi qui a été soumis à une procédure de consultation et approuvé par une large majorité des personnes et des organisations consultées, notamment par les partis gouvernementaux.

Par 18 voix contre une, votre commission vous recommande de voter la proposition émanant du Conseil des Etats. M. Gadient a estimé qu'après huit ans le rapport commençait à sentir le moisi dans le tiroir où il se trouvait. La Chambre haute a suivi sa suggestion à une nette majorité et, de façon encore plus nette, par 18 voix contre une, votre commission vous recommande d'entrer en matière et d'accepter cette motion. Si entre temps de nouveaux éléments sont présentés par les orateurs, je reviendrai à la tribune.

Hänggi, Berichterstatter: Es geht heute nicht darum, ob wir einem Ombudsmann zustimmen wollen oder nicht. Es geht lediglich darum, eine entsprechende Motion, die der Ständerat bereits mit 20 gegen 14 Stimmen genehmigt hat, ebenfalls zu überweisen. Ihre Kommission hat sich sehr deutlich – mit 18 zu 1 Stimmen – für die Ueberweisung als Motion ausgesprochen. Damit wäre die Bahn frei, um in diesem Hause über ein entsprechendes Bundesgesetz zu beraten. Ein Entwurf liegt bekanntlich bereits in der bundesrätlichen Schublade, es wurde darüber auch schon eine Vernehmlassung durchgeführt. Sofern man sich nicht grundsätzlich gegen die Einrichtung eines Ombudsmannes wehrt, sollte die Motion überwiesen werden, damit in dieser Sache einmal ein Entscheid gefällt werden könnte.

Mit einer Ueberweisung in Postulatsform schläft die Botschaft weiterhin einen Dornröschenschlaf und verschläft in ihm vielleicht auch die Chance, diesen Staat und diese Verwaltung dem Bürger wieder etwas näherzubringen. Verkennen wir nicht die Tatsache, dass das Unbehagen des Bürgers gegen den Staat und gegen die Verwaltung in den letzten Jahren zugenommen hat. Die Kommission sieht in der Institution des Ombudsmannes auch keine Konkurrenz zum Parlament. Im Gegenteil, sie könnte uns entlasten und stärken.

Ein Ombudsmann – selbstverständlich könnte es auch eine Ombudsfrau sein – darf uns Parlamentarier aber nicht von der Kontrolle der Verwaltung entbinden. Schliesslich ist diese Einrichtung auch nicht mehr neu. In verschiedenen Ländern, aber vor allem auch in einigen Kantonen, welche diese Funktion kennen, wurden eigentlich nur gute Erfahrungen damit gemacht. Wir schaffen also keinen neuen Supermann, sondern schlicht und einfach einen Mittler und Vermittler zwischen Bürger und Staat, eine Institution, welche – mit der nötigen Kompetenz ausgerüstet – dem Bürger durch den Dschungel der Gesetze und Verordnungen helfen kann.

Ich habe in dieser Frage auch einige Briefe erhalten. Nur zwei Sätze daraus. Eine Frau schreibt mir: «Ich glaube, es wäre dringend nötig, dass diese Stelle geschaffen würde. Viele Leute kommen sich verschaukelt vor, weil sie das Fachchinesisch nicht verstehen.» Ich glaube, wir haben mit der Verabschiedung des neuen Mietrechts diesbezüglich auch wieder einige Spuren hinterlassen.

In der Kommissionsberatung kam auch zum Ausdruck, dass im Zusammenhang mit der Beratung der Vorlage vielleicht auch über eine Neudefinition der Petitionsfreiheit gespro-

chen werden könnte. Jedenfalls kann es nicht angehen, wie letztes Jahr passiert, dass aus dem EJPD Briefe verschickt werden, die dem Bürger erklären, dass auf seine Bitte wegen Personalmangel nicht eingetreten werden könne. Ich fasse zusammen: Es geht jetzt nicht darum, die Einrichtung des Ombudsmannes im einzelnen zu beurteilen. Dies wird Aufgabe einer Kommission sein, welche später die Vorlage zu prüfen hat. Heute ist zu beurteilen, ob wir dem Bundesrat den verbindlichen Auftrag erteilen wollen, dem Parlament eine Botschaft mit Gesetzestext über die Schaffung eines eidgenössischen Ombudsmannes vorzulegen. Ich bitte Sie im Namen der fast einstimmigen Kommission, der Ueberweisung als Motion zuzustimmen.

Präsident: Es folgen die Fraktionserklärungen. Die grüne Fraktion und die LdU/EVP-Fraktion lassen mitteilen, dass sie für die Motion stimmen werden.

Burckhardt: Ich bitte Sie, im Sinn des Bundesrates diese Motion nicht an den Bundesrat zu überweisen. Die liberale Fraktion findet den Einsatz eines Ombudsmannes unnötig. Der Kommissionsbericht sagt: «Der Ombudsmann ist ein unabhängiges staatliches Organ, das bestrebt ist, zwischen Bürgern und Staatsverwaltung das Klima gegenseitigen Verständnisses, Respektes und Vertrauens zu erhalten.» In der Folge stellt der Bericht allerdings dem Sinn nach fest, es sei eigentlich Recht und Pflicht der Parlamente, diese Aufgabe wahrzunehmen. In der Tat ist es doch logisch, dass die vom Volk gewählten gesetzgebenden Behörden auch, und zwar selbst, darüber wachen, dass den Gesetzen von der ausführenden Verwaltung in korrekter Weise nachgelebt wird. Dieses Prinzip entspricht sicher der Meinung unserer Verfassung.

Nun machen Befürworter des Ombudsmannes geltend, im komplizierter werdenden eidgenössischen Verwaltungsbetrieb werde eine Erfüllung dieser Aufgabe sachlich und zeitlich für die vom Volk gewählten Milizparlamentarier zur Ueberforderung. Ich muss Ihnen gestehen, dass diese Mathematik für mich nicht verständlich ist. Was offenbar 246 Volksvertreter nicht mehr meistern können, soll nun durch einen professionellen staatlichen Ombudsmann erledigt werden. Die Botschaft hör' ich wohl, allein mir fehlt der Glaube. Aus diesem staatlichen Ombudsmann muss, wenn es stimmt, dass die 246 Parlamentarier überfordert würden, mit der Zeit ein staatliches Ombudsamt werden, woraus folgt, dass mit dem Einsatz des Ombudsprinzipes die staatliche Bürokratie um einen neuen Ast vergrössert würde.

Befürworter des Ombudsmannes empfinden dessen allfällige Inthronisation als Fortschritt. Ich nehme an, dass jeder Mann und jede Frau in diesem Rat für Fortschritt sind. Für die Liberalen kommt es allerdings auf die Richtung an, in welche der Fortschritt zielt. So halten wir es nicht für fortschrittlich, wenn sich die Volksvertreter der Aufgabe entziehen, ihren Wählern bei Schwierigkeiten mit der öffentlichen Verwaltung zur Verfügung zu stehen, und es vorziehen, sich dabei doch einen staatlichen Profi vertreten zu lassen.

Für das Einsetzen eines Ombudsmannes wird ins Feld geführt, das aktuelle, hochtechnisierte gesellschaftliche Zusammenleben mache eine immer komplizierter werdende Gesetzgebung nötig. In der Tat, die Gesetze und die Verordnungen werden auf allen Stufen – Gemeinde, Kanton und Bund – immer engmaschiger und schwerfälliger. Meine persönlichen Erfahrungen bei Baubewilligungen sprechen dabei eine beredte Sprache. Wo noch vor 15 Jahren bei Baubehringen im Schnitt 10 Amtsstellen zu begrüssen waren, sind es heute bei mittleren und grösseren Bauvorhaben auf den drei Stufen um die 40. Der Paragraphenwald wird überall langsam zum Dickicht, und wenn wir an laufende gesetzgeberische Aktivitäten denken, so stehen die Zeiger keineswegs in Richtung einer gesunden Ausforstung. Im Gegenteil. Dabei läge doch der Gedanke eigentlich nahe, auf verschiedenen Gebieten an die Straffung geltender Gesetze zu gehen. Gewiss, ein Marsch in eine solche Richtung wird schwierig, soll er erfolgreich sein. Er wäre aber fortschrittlich im Sinne der Freiheit.

Als ich noch ein Jüngling war, galt der Spruch: «Ein Schweizer kann tun und lassen, was er will, er ist auch hiezu nicht verpflichtet.» Dies mag übertrieben gewesen sein, aber immerhin hat gegolten, dass, was nicht ausdrücklich verboten ist, erlaubt sei. Heute, scheint mir, gilt mehr und mehr der Grundsatz «Was nicht ausdrücklich erlaubt ist, ist automatisch verboten». Aus einer derartigen Tendenz muss der Konfliktstoff zwischen Bürger und Verwaltung wachsen, muss die Staatsverdrossenheit stärker werden, muss auch das freiwillige Verständnis für die Allgemeinverbindlichkeit der Gesetze schwinden, müsste der staatliche Ombudsmann letzten Endes zu einem staatlichen Verwaltungskommissär werden.

Aus einer solchen Sicht stellt sich das Einsetzen eines Ombudsmannes als eine Art Palliativ dar, ein Beruhigungsmittel, ein Valium, eine Ombudsspielle. Die Einnahme dieser Medizin ändert zwar überhaupt nichts an der wachsenden Schwerfälligkeit des Staatsapparates, dank Ombudsmann werden wir aber den Missstand weiterhin beruhigt ertragen: Er wird's schon machen. Die Liberalen befürchten, dass eine solche Haltung gefährlich ist und schweizerischen Ueberlieferungen nicht zu entsprechen vermag. Sie sind der Auffassung, dass es andere Wege als jene über das Ombudswesen gibt, um die Harmonie zwischen Bürger und Staatsverwaltung sicherzustellen, und bitten Sie, die Motion Gadient nicht zu überweisen.

Präsident: Herr Reichling hat den Antrag gestellt, die Motion als Postulat zu überweisen.

Reichling: Ich bin eigentlich froh, dass ich Ihnen die Gründe darlegen kann, bevor sämtliche Fraktionssprecher erklären, dass sie auch das Postulat ablehnen, nachdem meine Gründe schon in der Zeitung dargelegt wurden. Tatsächlich spreche ich dem Institut des Ombudsmannes die Berechtigung nicht ab. Ich habe auch keinen Antrag gestellt, die Motion sei abzulehnen. Diejenigen, die mich kennen, billigen mir wahrscheinlich auch den Mut zu, dass ich, wenn ich etwas bekämpfen möchte, dies auch offen sagen und nicht ein Umgehungsmanöver einleiten würde.

Mir geht es darum, dass dieses Instrument dort, wo es als notwendig erachtet wird, wirkungsvoll und volksnah ausgestaltet werden kann. Der Ruf nach einem Ombudsmann ist das Ergebnis von Unzufriedenheit, von vermuteten Missständen, vielfach auch von Hilflosigkeit, vielleicht sogar von Verzweiflung: Unzufriedenheit mit den obrigkeitlichen Verwaltungs- und Vollzugsorganen, vermuteten Missständen beim Vollzug, Hilflosigkeit gegenüber den immer unübersichtlicher werdenden Gesetzen, vielfach Verzweiflung eines einfachen Menschen gegenüber dem als übermächtig und gefühllos empfundenen Machtapparat des Staates. Der Ombudsmann wird damit zu einem Instrument der Schadensverminderung, nicht aber zu einem Instrument der Schadenbekämpfung. An vorderster Stelle müsste ja die Ursachenbekämpfung stehen. Diese Ursachenbekämpfung steht den gewählten Behörden zu. Sie haben dafür zu sorgen, dass der Vollzug ordnungsgemäss erfolgt, dass Missstände ausgeräumt werden können. Das Bedürfnis nach einem Ombudsmann wird deshalb, wie kantonale Verhandlungen und Abstimmungen zeigen, von Region zu Region unterschiedlich beurteilt.

Wenn wir uns nun überlegen, in welcher Weise das Volk mit dem Vollzugsapparat der Rechtsetzung in Kontakt kommt, so wird uns rasch klar, dass es nur bei guter staatsbürgerlicher Schulung überhaupt möglich ist, sich rasch ein Urteil zu bilden, ob es sich um einen kommunalen, um einen kantonalen oder um einen eidgenössischen Vollzug handelt. Als neue Quelle von Unsicherheit wird dieses Mietrecht von A bis Z durch kantonale Organe vollzogen werden. Und der eidgenössische Ombudsmann wird kaum je von den kantonalen Organen das Recht erhalten, in den kantonalen Vollzug einzugreifen. Das vorweg. Die einfache Bürgerin und der einfache Bürger und schon gar der Zuzüger und der Ausländer sind kaum in der Lage, je festzustellen, ob ihr

Problem ein kommunales, kantonales oder eidgenössisches ist.

Nun benötigen aber die Rechtskundigen keinen Ombudsmann. Einen Ombudsmann benötigen jene Menschen, welche die Zuständigkeit und den Instanzenverlauf schlecht oder überhaupt nicht kennen und nicht beurteilen können. Der Ombudsmann kann seine Aufgabe nur zufriedenstellend erfüllen, wenn er unmittelbar auf alle anstehenden Probleme, Schwierigkeiten und Verärgerungen unserer Mitmenschen eingehen kann. Glauben Sie, unserem bedrängten Mitmenschen sei geholfen, wenn er in seiner Not von Herrn Vontobel, dem städtischen Ombudsmann, an den kantonalen Kollegen, Herrn Wirth, und von diesem allenfalls später an einen eidgenössischen Ombudsmann verwiesen wird?

Absurd wäre die Sache vor allem, wenn der geplagte Mitmensch nach Bern an einen eidgenössischen Ombudsmann verwiesen würde, der weit weg ist, der seine Sprache möglicherweise nicht spricht. Denken Sie immer an die Art Leute, welche den Ombudsmann in Anspruch nehmen müssen. Beurteilen Sie die Situation nicht aus Ihrer Sicht; von Ihnen wird sich kaum je jemand an einen Ombudsmann wenden müssen.

Also wenn schon ein Ombudsmann, dann nur ein sehr volksnaher. Ich bin der Auffassung, dass der Ombudsmann leicht und nahe erreichbar sein muss. Mit dem Ombudsmann muss der Mitbürger sprechen können, nicht ein schriftliches Verfahren führen, denn es sind Leute, die nicht schreiben wollen. Sie kommen zum Ombudsmann, nachdem sie wahrscheinlich vielfach vergebens geschrieben haben. Ueber die Alltagsorgen des kleinen Mannes muss der besorgte Bürger – wie ich glaube – in seinem Dialekt mit dem Ombudsmann sprechen können. Ein zentralistischer Ombudsmann heisst: ein Ombudsmann, der Schweizerdeutsch spricht, ein Ombudsmann, der die Dialekte der Westschweiz, der Südschweiz und auch das Romanische sprechen kann, sonst nützt er den Bürgern, die ihn nötig haben, nichts.

Dass der Ombudsmann volksnah sein muss, bestätigt mir die jüngste Entwicklung in Winterthur. Der Kanton Zürich hat seit mehr als zehn Jahren seinen kantonalen Ombudsmann, der auch für alle kommunalen Belange zuständig ist. Trotzdem erachtet in Winterthur – ich weiss nicht genau, wieweit die Beratungen vorangekommen sind – mindestens ein Teil des Gemeinderats einen städtischen Winterthurer Ombudsmann als erforderlich, weil die Distanz für die Einwohner von Winterthur bis nach Zürich offenbar schon als zu weit empfunden wird.

Mit meinem Antrag bekämpfe ich das Institut des Ombudsmanns nicht. Ich möchte das hier klar sagen, sonst hätte ich den Mut aufgebracht, hier einen ablehnenden Antrag zu stellen. Ich möchte aber erreichen, dass der Bundesrat nicht nur gemäss dem Motionstext den verbindlichen Auftrag erhält, einen zentralistischen, eidgenössischen Ombudsmann zu installieren, sondern ich möchte, dass zumindest im Vorverfahren und in der Vernehmlassung geprüft wird, ob es nicht viel besser wäre, den bereits installierten Ombudsmännern auf städtischer, auf kantonaler Stufe die Kompetenz zu erteilen, auch in Bundesangelegenheiten vermittelnd einzugreifen, dass sie auch in Bundessachen Akteneinsichtsrecht erhalten. Den kantonalen und städtischen Ombudsmännern – soweit sie entweder vom Volk oder vom Parlament gewählt sind – dürften wir ein solches Akteneinsichtsrecht in Bundesangelegenheiten gewähren und ihnen die Aufgaben auch auf dieser Ebene ermöglichen.

Zumindest in das Vernehmlassungsverfahren, das der Bundesrat, wenn er ein Gesetz machen will, sicher eröffnen wird, sollte diese Variante des föderalistischen, volksnahen Ombudsmanns einfließen können. Nur dann ist dem Bürger gedient. Der Zürcher will zum Zürcher Ombudsmann gehen, der Basler zum Basler Ombudsmann. Auch der Winterthurer will zum Ombudsmann, den er kennt, zu dem er Kontakt hat, um ihm sein Problem vorzulegen. Er ist vielleicht in

Unkenntnis, ob es ein kommunales, kantonales oder eidgenössisches Problem ist.

Umgekehrt wird das System aber nie funktionieren; denn alle Kantone werden es ablehnen, dem eidgenössischen Ombudsmann zu gestatten, in ihrem kantonalen und kommunalen Beamtenapparat Rügen und Empfehlungen zu erteilen und bei ihnen Untersuchungen anzustellen. Stellen Sie sich vor, wie sich Ihre Kantone verhalten würden. Wir haben den Mitbürgern einen schlechten Dienst erwiesen, wenn sie sich an einen Ombudsmann wenden, der dann sagen muss: «Ich bin nicht kompetent, ich kann Ihnen nicht helfen.»

Ich möchte Sie sehr bitten, diesem Vorstoss in Postulatsform zuzustimmen; nicht damit das Problem weiter schubladisiert wird, sondern damit eine föderalistische, volksnahe Lösung mindestens in die Evaluation einbezogen wird. Nachher kann der Bundesrat noch entscheiden, was er uns beantragen will, und wir können entscheiden, was wir für gut halten.

Bundesrat Koller: Ich möchte Ihnen kurz die Gründe vortragen, weshalb der Bundesrat den Antrag stellt, die Motion abzulehnen.

Die Gründe sind nicht eine fundamentale Opposition gegen die Idee und die Institution des Ombudsmanns, noch viel weniger gegen die Anliegen, die hinter dieser Institution stehen. Dem Bundesrat geht es bei seinem Antrag in erster Linie um eine Frage der Prioritätensetzung. In der Legislaturplanung für diese Amtsperiode haben wir Ihnen 50 Gesetzgebungsvorschläge unterbreitet. Wir sind bereits heute im Rückstand mit der Erledigung der Gesetzgebungsvorlagen, die wir Ihnen unterbreitet haben. Und es kommen neue Vorlagen dazu, wie das Bundesgesetz über die Verwaltungskontrolle, das einen ähnlichen Bereich beschlägt wie der Ombudsmann.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass, wenn man die Prioritäten nicht anders setzt, es in dieser Legislatur keinen Platz mehr gibt für die Beratung einer entsprechenden Vorlage.

Im übrigen scheint uns die Prioritätensetzung deshalb als vertretbar, weil sich der Bundesrat sehr um Bürgernähe, um Öffentlichkeitsarbeit und um Kontrolle der Verwaltung bemüht.

Wir haben in allen Departementen Informations- und Presdienstleistungen eingerichtet. Wir haben in der Bundeskanzlei eine allgemeine Anlauf- und Verbindungsstelle für die Orientierung ratsuchender Bürger. Wir haben andere Büros eingerichtet, wie das Büro für Frauenfragen oder den Dienst für den Datenschutz. Auch alle Bundesräte erhalten tagtäglich eine Grosszahl von Briefen und Anliegen, und wir nehmen uns alle die Mühe, diese persönlichen Briefe auch persönlich zu beantworten. Wenn Herr Hänggi als Berichterstatter deutscher Zunge gesagt hat, im Justiz- und Polizeidepartement sei das offenbar nicht der Fall gewesen, dann muss ich sagen: Das muss wirklich ein ganz seltener Ausnahmefall sein. Wie ich gehört habe, ging es um eine äusserst fachtechnische Beratung in einem hochspezialisierten Gebiet des internationalen Privatrechts. Da kann es möglich sein, dass wegen Personalmangels einmal ein Brief nicht beantwortet wird. Aber solche Probleme würde natürlich auch ein Ombudsmann nicht lösen.

Im übrigen darf ich Sie auch daran erinnern, dass die Institution des Ombudsmanns aus den nordischen Staaten kommt, ausgesprochen zentralistisch organisierten Staaten. In unserem Land erreichen wir Bürgernähe und Bürgerkontakte – Herr Reichling hat soeben auch darauf hingewiesen – vor allem durch unseren föderalistischen Staatsaufbau. Wir befürchten – und diesbezüglich besteht eine gewisse Übereinstimmung mit dem Votum von Herrn Reichling –, dass die Einsetzung eines zentralistisch organisierten Ombudsmannes sogar zu einer gewissen zusätzlichen Entfremdung unserer eigenen Bundesverwaltung gegenüber den Bürgern führen könnte, weil dann wahrscheinlich alle diese Briefe, von denen ich soeben gesprochen habe, eben an den Ombudsmann und nicht mehr an die einzelnen

Bundesräte und die verantwortlichen Verwaltungsstellen gingen.

Aus diesen Gründen scheint eben die Prioritätensetzung des Bundesrates auch gerechtfertigt. Wir sind überzeugt, dass in dieser Legislaturperiode einfach kein Platz mehr für eine entsprechende Gesetzgebungsvorlage bleibt, wenn wir solche Prioritäten setzen. Wenn Sie die Prioritäten anders setzen wollen, dann sagen Sie uns das ganz klar. Obwohl ich sehr viel Verständnis für die Umwandlung in ein Postulat im Sinne des Votums von Herrn Reichling habe, will und muss der Bundesrat jetzt aber wissen, ob er Ihnen in dieser Legislaturperiode noch eine solche Gesetzgebungsvorlage unterbreiten muss oder nicht.

Präsident: Es haben sich vier weitere Redner eingeschrieben zu diesem Geschäft. Ich beantrage Ihnen deshalb, die Beratungen zu unterbrechen.

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 18.40 Uhr
La séance est levée à 18 h 40*

Motion des Ständerates (Gadient) Eidgenössischer Ombudsmann

Motion du Conseil des Etats (Gadient) Médiateur fédéral

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	16
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	88.333
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.03.1989 - 15:00
Date	
Data	
Seite	551-555
Page	
Pagina	
Ref. No	20 017 247

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.