

BUCHBESPRECHUNGEN / BOOK REVIEWS

International Ombudsman Institute (Herausgeber):

Australasia and Pacific Ombudsman Institutions. Mandates, Competences and Good Practice

Von Michael Frahm, Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights. Springer, Heidelberg, 2013, 316 S., 53,45 €, ISBN 978-3-642-33895-3.

Die vorliegende vom International Ombudsman Institute (IOI) in Auftrag gegebene und von Michael Frahm vom Institut für Menschenrechte (beide ansässig in Wien) erstellte Untersuchung zielt darauf, die Entwicklung des modernen Ombudsman Konzeptes in Australasien und im Pazifik einer Bestandsaufnahme zu unterziehen. Die Studie setzt damit die 2008 von Gabriele Kucsko-Stadlmayer veröffentlichte Monographie fort, die 88 Ombudsman-Institutionen aus 46 europäischen Ländern einschließlich der Europäischen Union einer vergleichenden rechtswissenschaftlichen Analyse unterzogen hatte. Berücksichtigt werden die jeweiligen Jurisdiktionen in Australien (Commonwealth, welches gleichzeitig für das Australian Capital Territory zuständig ist, sowie die sechs Bundesstaaten und zwei selbstverwalteten Territorien), Neuseeland, Hongkong, Taiwan sowie die südpazifischen Inselstaaten Papua-Neuguinea, Vanuatu, Samoa, Tonga und die Cook Inseln. Ausgeschlossen wurde das seit 2006 von einer Militärjunta regierte Fidschi. Ebenfalls unberücksichtigt blieben die Ombudsman Institutionen von Kiribati, Marshall Inseln, Mikronesien, Nauru, Palau, Salomon Inseln und Tuvalu, die nicht mit dem IOI assoziiert sind. Dieses zählt gegenwärtig weltweit 163 Mitglieder auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene.

Während der erste Teil des Buches einen Überblick sowohl der Gemeinsamkeiten als auch der spezifischen Charakteristika der jeweiligen, auf den öffentlichen Sektor fokussierten Institutionen ermöglicht (für die Privatwirtschaft bestehen oftmals eigene Ombudsman Institutionen), präsentiert der zweite Teil separate Kapitel über die 16 verschiedenen Jurisdiktionen. Diese Darstellung gliedert sich nach Rechtsgrundlage, Status und Organisation, nach Mandat und Gegenstand der Kontroll- und Untersuchungstätigkeit, nach der rechtlichen Befugnis hinsichtlich der Ergebnisse der Ermittlungsverfahren sowie nach dem Verhältnis der Institutionen zu Verwaltung, Justiz und Gesetzgeber. Sie basiert auf Informationen, die von den Institutionen selbst in Fragebögen mitgeteilt wurden, auf der Analyse der jeweiligen Rechtsgrundlagen und anderer einschlägiger Gesetze sowie der relevanten Literatur und der Jahresberichte. Den Abschluss des Bandes bildet der Abdruck des von Kucsko-Stadlmayer für Europa entwickelten und der fernen Region angepassten Fragebogens.

Die Geschichte der Institution Ombudsman geht auf das Schweden des 19. Jahrhunderts zurück. 1809 entschied das dortige Parlament über die Institutionalisierung eines Repräsentanten (so die schwedische Übersetzung), der den König, seine Behörden und Gerichte beaufsichtigen sollte. Es folgten Finnland (1919), Dänemark (1953) und Neuseeland (1962). Eine dynamische globale Verbreitung des Konzeptes fand insbesondere in den beiden letzten

Jahrzehnten vor und nach der Milleniumswende statt. Obwohl keine universell gültige Definition vorliegt, gibt es eine weitverbreitete Übereinstimmung über deren Aufgaben, die mittlerweile weit über das frühe Original hinausgehen. Danach hat der auf Unabhängigkeit basierende Ombudsman die rechtliche Befugnis, individuelle Beschwerden der Bürger über Handlungen und Entscheidungen der öffentlichen Verwaltungen anzunehmen, diese zu untersuchen und abhilfeschaftende Maßnahmen zu empfehlen. Er zielt, so auch die Vereinten Nationen im Jahr 2008, auf die Förderung einer guten Regierungsführung („good governance“) als Antonym zur Misswirtschaft. Ihm obliegt zudem das Recht, auf eigene Initiative aktiv zu werden. Zu dieser Kernaufgabekommen zunehmend der Schutz und die Förderung der Menschenrechte hinzu, da diese durch schwache oder dysfunktionale Behörden verletzt werden können. Im Fokus der Berücksichtigung stehen hierinternationale Menschenrechtsabkommen wie der „Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ (ICCPR) sowie der „Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ (ICESCR).

Hinzu kommen teilweise weitere Aufgaben wie etwa die Korruptionsbekämpfung, die in Ländern wie Hongkong und Neuseeland durch eine eigene „Independent Commission Against Corruption“ übernommen wurde. Des Weiteren Kompetenzen etwa im Bereich der Sicherstellung der Informationsfreiheit, der Kontrolle der Telekommunikationsüberwachung, der Einhaltung der UN-Antifolterkonvention, der Schutz von Whistleblowern sowie das Recht auf Rechnungsprüfung vergleichbar mit einem Rechnungshof. Zudem verfügt der Ombudsman in manchen Staaten über das Recht, Gesetze vor Verfassungsgerichten auf ihre Rechtmäßigkeit überprüfen zu lassen. Schließlich ist der Ombudsman befugt, über ein Güteverfahren mittels Mediation und Versöhnung auf eine bindende Vereinbarung und damit die Beilegung der Beschwerde hinzuwirken. Ein weltweit einzigartiges Modell stellt der Kontroll-Yuan in Taiwan dar, der eine von fünf (statt der üblichen drei) Staatsgewalten mit weitreichenden Befugnissen repräsentiert. Er sanktioniert öffentlichkeitswirksam Rechtsverletzungen auf allen Regierungsebenen bis hin zum Staatspräsidenten. Zudem stehen ihm umfassende Befugnisse im Feld der Anti-Korruptionsmaßnahmen zu („sunshine laws“). Im Unterschied zu anderen Ombudsman-Institutionen obliegt ihm keine Berichtspflicht gegenüber der Legislative.

Angesichts der teilweise voneinander abweichenden Aufgaben basierend auf Mandat und Kompetenzen können heute vier Ombudsman-Typen unterschieden werden. Der klassische Ombudsmann basiert auf dänischen und neuseeländischen Adaptionen des schwedischen Originals. Sie sehen im Unterschied zu Schweden keine Befugnisse über die Justiz vor. Der zweite Typus gilt als hybrider Ombudsman, da er einen breiteren Fokus über Menschenrechte und Anti-Korruptionsmaßnahmen besitzt. Dies gilt beispielsweise in Papua-Neuguinea und Vanuatu, wo die Institutionen mit eigenem Verfassungsrang einen gleichfalls in den Konstitutionen verankerten Leadership-Kodex kontrollieren, der auf die Gewährleistung der Integrität der Parlamentarier und hohen Beamten zielt. Eingeschlossen ist hier zwar nicht die Justiz, dafür aber die Richter einschließlich Ehefrau und nichtvolljähriger Kinder. An weiteren Institutionen werden der so genannte „in-house Ombudsman“, der Abweichungen innerhalb

einer öffentlichen Institution thematisiert, und der „single-purpose Ombudsman“, der ein spezielles funktionales Gebiet überwacht, genannt. Hinsichtlich einer Gender-neutralen Bezeichnung (so etwa die „Ombudsperson“ in der kanadischen Provinz British Columbia) gibt sich die Studie zurückhaltend, da der Terminus bereits weltweit verankert sei.

So eindrucksvoll die Auflistung der Kompetenzen der einzelnen Ombudsman Institutionen auch ist: der Lackmустest hinsichtlich der Realität und Wirkungsweise wäre die länder-spezifische Analyse der Anwendung der Befugnisse. Schon aus der vorliegenden Publikation geht hervor, dass selbst im beispielhaften Australien die öffentlichen Mittel für die Institutionen knapp sind bzw. die Aufgaben zunehmen, die jeweiligen Haushaltsbudgets aber nicht gleichzeitig wachsen oder sogar noch zurückgefahren werden. Noch viel ernster ist die Lage in den pazifischen Inselstaaten, wo zumeist weder eine Homepage noch Jahresberichte online verfügbar sind. Mehr noch geht beispielsweise im Falle Papua-Neuguineas aus der Darstellung hervor, dass seit 2007 keine Jahresberichte dem Parlament vorgelegt wurden. Wenn schon die Institution selbst den rechtlichen Vorgaben hinsichtlich Transparenz und Rechenschaftspflicht nicht nachkommt, wie soll sie dann den endemischen Ausmaßen an administrativer Misswirtschaft und Korruption im Land begegnen. Ungeachtet dessen stellt die Studie eine wertvolle Bereicherung zur weltweiten Entwicklung des modernen Ombudsman-Konzeptes dar, dessen Institutionen zunehmend als ein auf Rechtsstaatlichkeit insistierender „integrity arm of government“ verstanden werden.

Roland Seib, Frankfurt

Sultan Hafeez Rahman; Sridhar Khatri; Hans-Peter Brunner (Herausgeber)

Regional Integration and Economic Development in South Asia

ADB/Edward Elgar, Cheltenham/Northampton, 2012, 399 S., gebunden, £103,50, ISBN 978-1-78100-327-5

Der vorliegende Sammelband ist das Ergebnis einer policy-orientierten Forschungszusammenarbeit der Asian Development Bank mit zwei Think Tanks, bzw. Wissensnetzwerken aus Südasien. Das Buch ist im Kontext einer offiziellen Initiative der South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) entstanden und versteht sich explizit als Beitrag zum Ideentransfer von der akademischen in die praktische Ebene. Damit ist das Kernpublikum des Buches bereits in Vorwort und Einleitung bestimmt.

Einer der aus sozialwissenschaftlicher Sicht spannendsten Aufsätze stammt von *Navnita Chadha Behera* und behandelt den zivilgesellschaftlichen Beitrag zur regionalen Integration. Aus ihrer Sicht ist die Zivilgesellschaft neben Regierungen und dem privaten Wirtschaftssektor einer der zentralen Stakeholder im Integrationsprozess. Sie führt das gestiegene Interesse von NGOs und akademischen Kreisen auf ein gestiegenes Bewusstsein für die Aussichtslosigkeit rein nationaler Lösungen zurück. Dem Interesse und der Motivation der Zivilgesellschaft steht allerdings ein Mangel an Transmissionskraft aus der Gesellschaft auf die