

Anna Deryng

Die Tätigkeit des Bürgerrechtbeauftragten als Verfassungsorgan zur Unterstützung der Zivilgesellschaft in Polen

I. Einleitung

Das Böse steckt nicht in schlechteren oder besseren Revolutionen, sondern in der Revolution an sich, und mehr noch in der angeborenen menschlichen Gemeinheit, der jede Umwälzung einen freieren Verlauf als die schlimmste Stabilität gibt. Kann man die Natur des Menschen nicht ändern, sollte man diese zumindest kurz halten und die Menschen warnen, denn die Mittel sollten den Zweck heiligen (und nicht umgekehrt)¹.

Unzweifelhaft ist die tägliche Umsetzung dieser Regel eine der Hauptaufgaben des Bürgerrechtbeauftragten. Nach der Verfassung hat die Republik Polen als demokratischer Rechtsstaat die Pflicht, die Freiheiten und Rechte des Menschen und Bürgers zu garantieren. Der Schutz der Person vor Eingriffen und vor der Willkür der staatlichen Machtorgane ist die vorrangige Aufgabe eines jeden unabhängigen Staates, eines Staates, der die Rechte seiner Bürger respektiert. Umgesetzt wird diese Aufgabe durch die Staatsorgane, die auf der Grundlage und im Rahmen des Rechts tätig sind, wie in Art. 7 Verfassung niedergelegt ist².

Die Institution des Ombudsmannes als ein besonderes Organ, das die Beachtung der Bürgerrechte durch die Behörden und Gerichte überwacht, für die Bürger zugänglich und an das Parlament gebunden ist, während es gegenüber anderen Staatsorganen unabhängig ist, reicht bis in das 18. Jahrhundert zurück und ist schwedischen Ursprungs. Etabliert wurde ein Ombudsmann erstmals 1709 in Schweden, und zwar als ein Bevollmächtigter des Parlaments, dessen Aufgabe es war, die königlichen Beamten zu überwachen und Klagen von Bürgern nachzugehen³. Der Ombudsmann war ein selbstständiges, unabhängiges Organ, das mit dem Parlament zusammenarbeitete. Er war jedoch nicht befugt, im Rahmen der Überwachung von Behörden und Gerichten eigenständige Entscheidungen zu treffen. Bis in die 50er Jahre des vergangenen Jahrhunderts hinein existierte diese Institution allein in Nordeuropa (seit 1919 auch in Finnland, seit 1954 in Dänemark und seit 1952 in Norwegen)⁴. Heute gibt es Ombudsmänner und -frauen in mehr als 90 Staaten, wozu auch Großbritannien, Frankreich, Österreich, Spanien, Portugal und die Niederlande gehören. Die Modalitäten variieren allerdings in den einzelnen Ländern, und zwar sowohl hinsichtlich des Tätigkeitsbereichs als auch im Hinblick auf die ihm eingeräumten Kompetenzen und die Ebene, auf der dieser tätig ist, so dass die Frage zu stellen ist, ob angesichts dieser Tatsache noch von einer – einheitlichen – Institution des Ombudsmanns gesprochen werden kann. Trotz aller Verschiedenheiten können jedoch vier Gemeinsamkeiten aufgezeigt werden:

¹ G. Herling-Grudziński, Das Revolutionjahrhundert, in: Schattenuhr, Kraków 1991, S. 127.

² Einheitlicher Text, Gb. 1997, Nr. 78, Pos. 483, mit Änderungen.

³ L. Garlicki, Polnisches Verfassungsrecht, Vorlesungsüberblick, 7. Aufl., Warschau 2003, S. 409.

⁴ B. Oliwka-Radzikowska, Der Bürgerrechtsbeauftragte - gesetzliche Voraussetzungen und Praxis, in: Menschenrechtsschule, Vorlesungstexte, Warschau 1996, S. 81.

- Der Ombudsmann ist stets ein selbstständiges Staatsorgan, das von Behörden und Gerichten deutlich abgegrenzt wird.
- Der Ombudsmann ist in den meisten Ländern mit dem Parlament verbunden, denn er wird vom Parlament berufen und übt damit Kontrollfunktionen des Parlaments aus.
- Die Tätigkeit des Ombudsmannes umfasst regelmäßig zwei Bereiche: Einmal hört er Klagen der Bürger gegen regelwidrige Handlungen von Behörden und Gerichten an und ergreift bestimmte Maßnahmen, um diese Regelwidrigkeiten zu beheben. Zum anderen unterrichtet er Parlament und Öffentlichkeit über den Zustand der Rechtsstaatlichkeit und das Funktionieren der Verwaltung. Dabei ist der Ombudsmann nicht auf eine Legalitätskontrolle beschränkt; er kann vielmehr auch die Zweckmäßigkeit und Gerechtigkeit der beanstandeten Entscheidung prüfen.
- Der Bürger hat einen einfachen Zugang zum Ombudsmann. Das Verfahren ist zügig, entformalisiert und kostenlos, was dieses positiv von den Gerichtsverfahren unterscheidet. Der Ombudsmann ist außerdem frei in der Auswahl der Angelegenheiten, in denen er interveniert. Entscheidungsbefugt ist er allerdings nicht.

Zugleich kann gegenwärtig zwischen zwei Modellen unterschieden werden, und zwar dem nordischen und dem britisch-französischen Modell. Im ersten Fall wird der Bürgerrechtsbeauftragte vom Parlament für eine bestimmte Amtszeit gewählt; er kann vom Bürger unmittelbar angerufen werden. Charakteristisch ist ferner, dass er neben seiner Tätigkeit als Ombudsmann auch in den Gerichten tätig sein kann. Der Ombudsmann nach britisch-französischem Muster wird hingegen vom Staatsoberhaupt berufen. Zwischen den Ombudsmann, dem im Gegensatz zu seinem nordischen Kollegen eine gerichtliche Tätigkeit untersagt ist, und den Bürger tritt ein Abgeordneter als Vermittler, so dass der Bürger seine Beschwerde nicht unmittelbar an den Ombudsmann richten kann. Für beide Modelle gilt aber, dass der Bürgerrechtsbeauftragte von anderen Staatsorganen und vor allem von der Regierung unabhängig ist und eine vorzeitige Entlassung beschränkt wird. So kann der Ombudsmann beispielsweise in Finnland überhaupt nicht und in Frankreich nur dann abberufen werden, wenn der *Conseil d'Etat* festgestellt hat, dass der *mediateur* nicht mehr im Stande ist, seine Funktion zu erfüllen.

II. Die Institution des Bürgerrechtsbeauftragten in Polen

Die Vorbereitungen zur Einführung der Institution eines Bürgerrechtsbeauftragten in Polen dauerten zunächst relativ lange. Interesse an dieser Institution wurde erstmals in den Jahren 1980-1981 ersichtlich. So war in der Resolution eines Ausschusses der Rechtswissenschaften vom 11. April 1981 über die Reform der Justizorgane die Einführung der Institution des Ombudsmannes vorgesehen. Auftrieb bekam diese Forderung aber erst zwei Jahre später⁵, als sich die Demokratische Partei als erste dieser Forderung anschloss. Ihr folgte die Patriotische Bewegung für die Neugeburt Polens (PRON)⁶. Die Gesellschaft fühlte sich zu jener Zeit durch die wachsende politische und ökonomische Krise bedroht, und die Bürger sahen in der Person des Bürgerrechtsbeauftragten eine Bürgschaft für Sicherheit und Gerechtigkeit. Im Juni 1985 bereitete eine vom Landesrat der PRON berufene Expertengruppe eine erste Vorlage vor, die aber nicht die Zustimmung des damaligen Sejmpräsidiums fand. Ein zweiter Entwurf der PROM wurde im Juli 1986 vorbereitet. Im selben Monat schloss sich die Versammlung der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei an. Diskutiert wurde in der Folgezeit die Etablierung des

⁵ J. Arcimowicz, Das Amt des Bürgerrechtsbeauftragten in Polen, op.cit., S.15.

⁶ Ibidem.

Bürgerrechtsbeauftragten auf der Ebene der Wojewodschaften; andere optierten zusätzlich für einen Landesbürgerrechtsbeauftragten⁷.

Die Einführung regionaler Bürgerrechtsbeauftragter wurde dann aber zunächst wieder verworfen. Man einigte sich darauf, einen Bürgerrechtsbeauftragten auf der zentralen Ebene einzuführen und an den Sejm der Republik Polen anzubinden. Dies schloss allerdings die spätere Einführung entsprechender Ämter auf regionaler Ebene nicht aus. Am 15. Juli 1987 wurde vom Sejm das Gesetz über den Bürgerrechtsbeauftragten (fortan: Ombudsmanngesetz, OmbG) verabschiedet. Die Einführung des Amtes des Bürgerrechtsbeauftragten beinhaltete damit gewissermaßen das letzte Element im Aufbau der neuen rechtsstaatlichen Strukturen zum Schutz der Rechte des Bürgers: Oberverwaltungsgericht (1980), Staatstribunal (1982), Verfassungsgericht (1982-1985)⁸.

Als erste Bürgerrechtsbeauftragte wurde im Herbst 1987 die Zivilrechtlerin *Ewa Łętowska* gewählt. Sie trat das Amt mit Beginn des Jahres 1988 an und hat mit ihrer Arbeit schnell Autorität und Ansehen in der Gesellschaft gewonnen. Das Ansehen der Bürgerrechtsbeauftragten wurde auch durch ihre Nachfolger gestärkt. *Ewa Łętowska* folgten der Rechtswissenschaftler und ehemalige Senator *Tadeusz Zieliński*, die Rechtswissenschaftler *Adam Zieliński* und *Andrzej Zoll* sowie der Jurist und Diplomat *Janusz Kochanowski*.

1. Die Verankerung in der Verfassung

Das Amt des Bürgerrechtsbeauftragten als neues unabhängiges Subjekt im polnischen Rechtssystem wurde erstmals 1989 in der zu jener Zeit noch geltenden Verfassung von 1952 verankert. Gemäß Art. 36 a hatte der Ombudsmann die Rechte und Freiheiten der Bürger, die in der Verfassung und anderen Rechtsvorschriften bestimmt sind, zu überwachen. Der Bürgerrechtsbeauftragte wurde vom Sejm mit Zustimmung des Senats für eine Amtszeit von vier Jahren berufen⁹, wobei seine Amtsperiode nicht an die Legislaturperiode des Sejms gebunden war. Das Amt war so mit keiner konkreten Parlamentszusammensetzung verbunden, womit die Autonomie des Bürgerrechtsbeauftragten gegenüber dem höchsten Staatsorgan hervorgehoben wurde. Gesetzlich war es nicht verboten, dass dieselbe Person wiederholt zum Bürgerrechtsbeauftragten gewählt wurde; doch sollte nach acht Amtszeiten eine Unterbrechung von mindestens einer Amtsperiode erfolgen. Eine detailliertere Regelung beinhaltete aber erst das Grundgesetz von 1997, das die Institution des Bürgerrechtsbeauftragten in Kapitel 9 der Verfassung neben den Staatskontroll- und Rechtsschutzorganen regelte.

⁷ Ibidem, s. 16.

⁸ B. *Oliwa-Radzikowska*, Bürgerrechtsbeauftragte - Gesetzliche Voraussetzungen und Handlungspraxis, in: Menschenrechtenschule. Vorlesungstexte, Helsinki-Stiftung für Menschenrechte, Warschau 1996, S. 82.

⁹ J. *Świątkiewicz*, Bürgerrechtsbeauftragte im polnischen Rechtssystem. Rechtlicher Zustand vom 30.6. 2001, op.cit., S. 31.

2. Das Ausführungsgesetz

Das Ombudsmannsgesetz¹⁰, das am 1. Januar 1998 in Kraft getreten ist, folgt dem schwedischen Beispiel sowohl hinsichtlich der Ausgestaltung des Amtes als auch im Hinblick auf den Zugang zu diesem Amt.

a. *Funktionen des Bürgerrechtsbeauftragten*

Der Bürgerrechtsbeauftragte führt seine Aufgabe, die Rechte und Freiheiten der Bürger zu schützen mittels vier verschiedener Funktionen aus: 1) der Ermittlungsfunktion, 2) der Korrekturfunktion, 3) der Reformfunktion 4) sowie der Mitteilungs- und Bildungsfunktion¹¹.

Die erste der erwähnten Funktionen ermöglicht es dem polnischen Ombudsmann, den Stand der Dinge festzustellen. Der Bürgerrechtsbeauftragte kann sich dabei an die zuständigen Organe wenden, damit diese ein Aufklärungsverfahren durchführen bzw. einen Teil des Verfahrens übernehmen. Die Effektivität der Arbeit des Bürgerrechtsbeauftragten hängt dabei in hohem Maße von der Mitarbeit der übrigen Organe ab, die selbst ein Interesse an der Entscheidung der Sache haben.

Aufgrund seiner Korrekturfunktion sollte der Ombudsmann rhetorische Fähigkeiten und politisches Gespür besitzen. Dabei kann es sich sowohl um rechtlich unverbindliche als auch um radikalere Aussagen handeln, die zur Einleitung eines Strafverfahrens führen.

In seiner Reformfunktion regt der Bürgerrechtsbeauftragte zu Handlungen an, die einen negativen Zustand ändern sollen. Zu diesem Zweck kann er den zuständigen Organisationen, Organisationen und Institutionen Erkenntnisse und Vorschläge unterbereiten, die sich aus den an ihn gesendeten Beschwerden ergeben. Darüber hinaus besitzt er die Kompetenz, die Verabschiedung von Gesetzen und die Änderung von untergesetzlichen Rechtsvorschriften zu initiieren¹².

Im Rahmen der Mitteilungs- und Bildungsfunktion stehen dem Bürgerrechtsbeauftragten verschiedene Handlungsmethoden zur Verfügung. In erster Linie äußert sich der Beauftragte in an den Sejm gerichteten Jahresberichten sowie weiteren Berichten zur Realisierung der Rechte und Freiheiten der Bürger. Diese Berichte des Bürgerrechtsbeauftragten werden veröffentlicht.

Der Bürgerrechtsbeauftragte stellt im polnischen Rechtssystem ein bisher unbekanntes, unabhängiges Staatsorgan dar, zu dem es bislang kein Äquivalent gab.

¹⁰ Einheitlicher Text: Gb. 2001, Nr. 14, Pos. 147.

¹¹ A.Kubiak, Bürgerrechtsbeauftragte, *Staat und Recht* 12/1987, S. 10.

¹² Ibidem, S. 11.

b. *Die Stellung des Bürgerrechtsbeauftragten im Verhältnis zu anderen Verfassungsorganen*

Es lässt sich nicht bezweifeln, dass die rechtliche Stellung des polnischen Bürgerrechtsbeauftragten und das Verhältnis des Bürgerrechtsbeauftragten zu anderen Verfassungsorganen dem schwedischen Modell ähneln. Dies gilt auch für die Art und Weise der Berufung und die Ausübung seiner Kompetenzen. Dabei ist zu beachten, dass der unabhängige und mit vielen Kompetenzen ausgestattete Bürgerrechtsbeauftragte ein weisungsfreies Organ ist. Dieses Verständnis ist notwendig:

- wegen der hohen Erwartungen der Bürger,
- um Verständnis dafür zu entwickeln, weshalb der Bürgerrechtsbeauftragte bestimmte Sachen jahrelang behandelt,
- als Erklärung dafür, weshalb der Bürgerrechtsbeauftragte nicht dazu verpflichtet ist, jede an ihn gerichtete Beschwerde zu behandeln. Vielmehr kann er selbst entscheiden, ob er eine Sache annimmt; dabei muss er sich an keine Frist halten.

Im polnischen Rechtssystem stellt der Bürgerrechtsbeauftragte ein selbstständiges Verfassungsorgan dar. Er kann nicht einfach einer der klassischen drei Gewalten zugeordnet werden. Sein Interesse bezieht sich auf den Bereich der ausführenden Gewalt, wohingegen seine Handlungen eher dem Bereich der Judikative zuzuordnen sind; darüber hinaus verbindet ihn vieles mit den Organen der gesetzgebenden Gewalt, z.B. dem Sejm. Zutreffend erscheint daher die Bezeichnung *Rechtschutzorgan*, so wie sie im Kapitel 9 der polnischen Verfassung gewählt wurde. Es ist offensichtlich, dass sich der Bürgerrechtsbeauftragte von vergleichbaren Organen, wie dem Obersten Rechnungshof (NIK) und dem Landesrat für Rundfunk und Fernsehen (KRRiT), unterscheidet. Der Bürgerrechtsbeauftragte stellt nämlich eine Kontrollinstanz dar, die sich mit Verletzungen von Bürgerrechten und nicht dem Recht im Allgemeinen beschäftigt. Seine Tätigkeit betrifft das Verhältnis des Staates zum Bürger und nicht private Streitigkeiten zwischen Bürgern¹³. Die Kontrollkompetenz des polnischen Ombudsmannes soll in erster Linie den Schutz des Bürgers bewirken und gleicht daher der richterlichen Gewalt.

Es existieren vier Gruppen von Vorschriften, die die rechtliche Grundlage und den Zuständigkeitsbereich des Bürgerrechtsbeauftragten festlegen: Art. 80 und Art. 208-212 Verfassung, das Ombudsmannsgesetz, die Verwaltungsprozessordnung vom 14. Juni 1960¹⁴ sowie im Fall der Beteiligung des Bürgerrechtsbeauftragten am Verwaltungsgerichtsverfahren das Gesetz vom 30. August 2002 über „das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten“¹⁵.

Die maßgebliche Bestimmung enthält Art. 208 Verfassung:

„Der Bürgerrechtsbeauftragte überwacht die Freiheiten und die Rechte der Menschen und Bürger, die in der Verfassung und anderen Vorschriften festgelegt sind. Der örtliche und sachliche Kompetenzbereich des Bürgerrechtsbeauftragten wird durch Gesetz geregelt.“

¹³ Bericht des Bürgerrechtsbeauftragten. Materialien I/1990, Warschau, 1990, S. 15. Bericht der Bürgerrechtsbeauftragten Ewa Łętowska für die Periode vom 1.12.1988 – 30.11.1989.

¹⁴ Einheitlicher Text: Gb. 2000, Nr. 98, Pos. 1071.

¹⁵ Einheitlicher Text: Gb. 2002, Nr. 153, Pos. 1270.

Diese Vorschrift ist auch vor dem Hintergrund der außerhalb der Verfassung stehenden Gesetze – der durch Polen ratifizierten völkerrechtlichen Abkommen und Verträge (darunter fallen keine internen Vorschriften, die nur für die dem Bürgerrechtsbeauftragten unterstehenden Organe gelten, Art. 93 Abs. 1 Verfassung) – sowie der lokalen Rechtsvorschriften (Art. 87 Abs. 1 und 2 Verfassung) zu sehen.

Der Bürgerrechtsbeauftragte ist ein selbstständiges Verfassungsorgan, das unabhängig von anderen Organen handelt. Es handelt sich um keine klassische Kontrollinstanz, da das Ziel seiner Handlungen nicht die Kontrolle der Verwaltung, sondern die Überwachung und der Schutz der von der Verfassung garantierten Rechte und Freiheiten des einzelnen Bürgers ist. Trotzdem muss der Bürgerrechtsbeauftragte nicht selten Akte der Verwaltung überprüfen, wenn ein Bürger die Verletzung seiner Rechte durch die Verwaltung rügt.

Die Ernennung des Bürgerrechtsbeauftragten erfolgt durch den Sejm mit Zustimmung des Senats (Art. 209 Abs. 1 Verfassung). Das Verfahren beginnt mit einem Beschluss des Sejms; das Recht, einen Kandidaten aufzustellen, haben sowohl der Vorsitzende als auch eine Gruppe von mindestens 35 Abgeordneten (Art. 3 Abs. 1 OmbG). Notwendig ist die absolute Mehrheit der Stimmen bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Abgeordneten. Anschließend kann der Senat dem vorgeschlagenen Kandidaten des Sejms innerhalb einer Frist von einem Monat entweder zustimmen oder ihn ablehnen. Äußert sich der Senat nicht innerhalb der genannten Frist, so gilt dies als Zustimmung (Art. 3 Abs. 4 OmbG). Die Ablehnung eines Kandidaten durch den Senat ist endgültig – der Sejm muss dann einen anderen Kandidaten für das Amt des Bürgerrechtsbeauftragten vorschlagen, so dass sich das Verfahren wiederholt.

Im Gesetz über den Bürgerrechtsbeauftragten werden die allgemeinen Voraussetzungen genannt, die die Kandidaten erfüllen müssen. Sie müssen polnische Staatsangehörige sein, sich durch ein hohes juristisches Fachwissen auszeichnen, Berufserfahrung haben und hohes Ansehen aufgrund ihrer moralischen Anschauungen und sozialen Kompetenzen genießen. Eindeutig überprüfen lassen sich in diesem Zusammenhang nur die polnische Staatsangehörigkeit und die Anforderungen an die Ausbildung der Kandidaten; bezüglich der anderen, zugegebenermaßen etwas unpräzise formulierten, Anforderungen steht dem Sejm und dem Senat Ermessen zu¹⁶.

Die Amtszeit des Bürgerrechtsbeauftragten beträgt fünf Jahre (Art. 209 Abs. 1 Verfassung und Art. 5 OmbG); die Wiederwahl für eine zweite Amtszeit ist möglich. Die Amtszeit des Bürgerrechtsbeauftragten wird von dem Tag an berechnet, an dem er seinen Eid vor dem Sejm leistet. Auffällig ist, dass die tatsächliche Amtszeit des Bürgerrechtsbeauftragten dessen fünfjährige Amtszeit überschreiten kann. Gemäß Art. 3 Abs. 6 OmbG verbleibt der bisherige Bürgerrechtsbeauftragte bis zur Übernahme des neuen Bürgerrechtsbeauftragten in seinem Amt. Daraus folgt, dass dann, wenn das Parlament keinen neuen Bürgerrechtsbeauftragten benennt, der bisherige Bürgerrechtsbeauftragte solange in seinem Amt verbleibt, bis ein neuer Ombudsmann vom Parlament ernannt und dieser den Eid vor dem Sejm geleistet hat¹⁷.

Dem Ombudsmann wird Immunität zugesprochen, deren Aufhebung nur durch den Sejm erfolgen kann. Die Immunität kann nur aufgehoben werden, wenn der Bürgerrechtsbeauftragte bei der Ausübung einer Straftat auf frischer Tat ertappt wird (Art. 211

¹⁶ L. Garlicki, Polnisches Verfassungsrecht, Vorlesungsübersicht, 7. Aufl., op.cit., S. 412.

¹⁷ S. Trociuk, Gesetz über den Bürgerrechtsbeauftragten. Kommentar, Warschau 2005, S. 23.

Verfassung). Die Stellung des Beauftragten ist nicht vereinbar mit der Stellung des Abgeordneten, Senators oder eines anderen Berufes; die Lehre an einer Hochschule ist hingegen möglich – wie bereits oben angemerkt, waren alle bisherigen Bürgerrechtsbeauftragten Rechtswissenschaftler. Darüber hinaus darf er keiner politischen Partei oder Gewerkschaft angehören oder einer öffentlichen Tätigkeit nachgehen, die mit seinem Amt als Bürgerrechtsbeauftragter nicht zu vereinbaren ist (Art. 209 Abs. 2 und 3 Verfassung). Da es sich um ein unpolitisches Amt handelt, ist es ausgeschlossen, dass sich der Bürgerrechtsbeauftragte in einem Wahlkampf für eine politische Partei einsetzt oder sich als Kandidat für ein politisches Amt aufstellen lässt, z.B. das Amt des Staatspräsidenten.

Was die Abberufung vor Ablauf der Amtszeit des Bürgerrechtsbeauftragten anbetrifft, kann eine solche gemäß Art. 7 OmbG in außerordentlichen Fällen erfolgen. So kann dieser zurücktreten oder sein Amt aufgrund dauerhaften Unvermögens in Folge einer Krankheit, einer körperlichen Behinderung oder eines seelischen Zusammenbruchs nicht ausüben können; eine Abberufung erfolgt darüber hinaus bei Eidbruch. Letzteres ist unbestimmt und lässt Freiraum für eine Beurteilung im Einzelfall. Dies kann allerdings auch zu Konflikten und einer Politisierung des Amtes sowie zur Befreiung des Bürgerrechtsbeauftragten von seiner Verantwortung führen¹⁸.

Eidbruch bedeutet, dass ein Verrat begangen oder ein Versprechen nicht eingehalten wurde. Im oben genannten Fall geht es um das Nichteinhalten des vor dem Sejm geleisteten Eides. Wie *Stanislaw Trociuk*, der seit dem 1. Januar 2002 das Amt des stellvertretenden Bürgerrechtsbeauftragten ausübt, im Kommentar zum Ombudsmanngesetz ausführt, können hierunter sich wiederholende Handlungen angesehen werden, die zu einer gefestigten Praxis führen und eine Begrenzung der Rechte und Freiheiten des Bürgers bezoeken, die sich wiederholende Untätigkeit des Bürgerrechtsbeauftragten in Angelegenheiten, in denen Handlungsbedarf des Bürgerrechtsbeauftragten und ein Mangel an Unparteilichkeit besteht, der sich beispielsweise darin äußert, dass der Bürgerrechtsbeauftragte während seiner Amtszeit politisch aktiv wird. Die Grundlage für die Beurteilung, ob der Bürgerrechtsbeauftragte dem geleisteten Eid tatsächlich untreu geworden ist, sollte dabei eine Summe von Handlungen und nicht ein Einzelfall bilden.

Die Entscheidung über die Abberufung des Bürgerrechtsbeauftragten wird vom Sejm getroffen, der in dieser Sache einen Beschluss auf Antrag des Sejmivorsitzenden und von mindestens 35 Abgeordneten fasst. Der Beschluss bedarf der absoluten Mehrheit (Art. 7. Abs. 4 OmbG) bzw. im Fall des Rücktritts der einfachen Mehrheit. Darüber hinaus muss sich der Bürgerrechtsbeauftragte nicht vor dem Staatstribunal verantworten, was gleichzeitig seine enge Beziehung zum Sejm unterstreicht, seine Unabhängigkeit und Bedeutung jedoch nicht stärkt.

Gemäß Art. 20 Abs. 3 OmbG kann der Vorsitzende des Sejm auf Vorschlag des Ombudsmannes drei Stellvertreter ernennen; ein Stellvertreter muss speziell für Angelegenheiten von Soldaten zuständig sein. Seine in der Verfassung und im Ombudsmanngesetz vorgesehenen Aufgaben erfüllt der Ombudsmann mit Hilfe seines Büros, dessen Sitz sich in Warschau befindet. Möglich ist es auch, dass der Bürgerrechtsbeauftragte – mit Zustimmung des Sejms – seine Stellvertreter selbst auswählt; dies gilt gemäß Art. 22 OmbG auch für die lokalen Bevollmächtigten. Zurzeit existieren lokale Gruppen in Danzig, Katowitz und Breslau; jeweils ein Bevollmächtigter ist für eine bestimmte Region zuständig. Dieser soll in erster Linie den Bürgern die Institution des Bürgerrechtsbeauftragten, der im Grunde ein zentrales und monokratisches Organ darstellt, näher bringen.

¹⁸ L. Garlicki, Polnisches Verfassungsrecht. Vorlesungsübersicht, 7. Aufl., op.cit., S. 412.

Die Bürger können persönlich gegenüber dem Bevollmächtigten ihre Fragen und Beschwerden äußern. Die Ernennung eines solchen lokalen Bevollmächtigten eröffnet die Möglichkeit, Angelegenheiten vor Ort zu entscheiden (vgl. Art. 12 Abs. 1, Pkt. 1 OmbG).

Die Hauptaufgabe des Ombudsmannes stellt die Überwachung der Rechte und Freiheiten des Menschen dar, die sowohl in der Verfassung als auch in anderen Vorschriften enthalten sind (Art. 208 Abs. 1 Verfassung und Art. 1 Abs. 2 OmbG). Die Tätigkeit des Bürgerrechtsbeauftragten beschränkt sich auf den Schutz des Individuums, so dass der einzelne Bürger das Recht hat, einen Antrag auf Hilfeleistung an den Ombudsmann zu stellen, der sich auf den Schutz seiner Rechte und Freiheiten bezieht, die von den öffentlichen Organen verletzt wurden (Art. 80 Verfassung).

Antragsbefugt sind nicht nur polnische Bürger, sondern auch dauerhaft in Polen lebende Staatenlose, d.h. Personen, deren polnische Staatsangehörigkeit nicht festgestellt wurde und die auch keine andere Staatsangehörigkeit besitzen, sowie Ausländer. Dies gilt jedoch nur in Bezug auf diesen in Polen zustehende Rechte und Freiheiten (Art. 18 OmbG). Die Zuständigkeit des Bürgerrechtsbeauftragten erstreckt sich somit nicht auf andere natürliche oder juristische Personen oder Organe der Selbstverwaltung. Vor dem Antrag an den Bürgerrechtsbeauftragten müssen keine sonstigen Verfahren, wie es bei der Verfassungsbeschwerde der Fall ist, durchlaufen werden. Es ist ausreichend, wenn die betroffene Person geltend macht, durch öffentliche Organe in ihren Rechten oder Freiheiten verletzt zu sein¹⁹.

In sachlicher Hinsicht beschränkt sich die Zuständigkeit des Bürgerrechtsbeauftragten nicht auf Rechte, die durch die Verfassung oder andere Gesetze garantiert werden, sondern umfasst alle Rechte, die normativen Charakter haben, insbesondere auch völkerrechtliche Vorschriften. Die Zuständigkeit bezieht sich auch auf interne Vorschriften (Art. 93 Verfassung), und zwar nicht nur auf zentrale, sondern auch auf lokale Vorschriften.

Gemäß Art. 1 Abs. 3 OmbG untersucht der Bürgerrechtsbeauftragte, ob in Folge von Handlungen oder Unterlassungen durch Organe, Organisationen oder Institutionen, die grundsätzlich dazu verpflichtet sind, Rechte und Freiheiten zu schützen und zu stärken, Rechtsverletzungen stattgefunden haben; letztere können sich auch auf den Grundsatz des friedlichen Zusammenlebens oder die soziale Gerechtigkeit beziehen. Die sachliche Zuständigkeit des Ombudsmannes ist breit gefächert und umfasst Handlungen und Unterlassungen sowohl von staatlichen als auch von nichtstaatlichen Subjekten. Es geht dabei jeweils um die allgemeine Pflicht dieser Subjekte, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, die Rechte und Freiheiten des Bürgers zu schützen. Dabei sind nicht nur die Gesetze, sondern auch die Grundsätze der sozialen Gerechtigkeit zu beachten. Der Prüfungs-umfang des Bürgerrechtsbeauftragten ist folglich weiter als derjenige der Gerichte, die in erster Linie über die Befolgung der geschriebenen Gesetze entscheiden.

Der Zuständigkeitsbereich und die dem Bürgerrechtsbeauftragten zustehenden Mittel sind durch das Gesetz bestimmt. Danach ist der Bürgerrechtsbeauftragte ein besonderes Kontrollorgan, ein Wächter über die Verfassungsrechte. Er übt keine Aufgaben der Verwaltungsorgane, der Justiz oder des Sozialamtes aus; er ist also nicht an Stelle von diesen tätig. Er leistet keine Lobbyarbeit und kann daher nicht durch Interessengruppen, Verei-

¹⁹ P. Winczorek, Kommentar zur Verfassung der Republik Polen vom 2.4.1997, Warschau, 2000, S. 104.

ne oder Gewerkschaften instrumentalisiert werden. Zur Verteilung schwer zugänglicher Güter ist er nicht zuständig. Er fungiert schließlich auch nicht als Anwalt, der Streitigkeiten zwischen einzelnen Bürgern verhandelt²⁰.

Die Erfüllung der oben genannten Aufgaben erfolgt zum einen durch Aussprache und Intervention im Einzelfall, zum anderen durch Anträge, die die allgemeinen Rechte und Freiheiten des Bürgers betreffen.

Es lässt sich nicht bezweifeln, dass Aussprachen und Interventionen in Einzelfällen den Bürgerrechtsbeauftragten mit dem Bürger verbinden. Den Ausgangspunkt für das Handeln des Bürgerrechtsbeauftragten muss die Verletzung von Rechten oder Freiheiten eines Individuums darstellen. Gemäß Art. 9 OmbG wird nämlich ein Verfahren zum Schutz von Bürgerrechten und -freiheiten grundsätzlich nur auf Antrag eingeleitet; der Bürgerrechtsbeauftragte kann allerdings auch aus eigener Initiative tätig werden. Die formellen Anforderungen an einen Antrag sind auf ein Minimum reduziert; es fallen keine Gebühren an und es bedarf keiner besonderen Form – auch ein Antrag per Fax, Telegramm oder E-Mail sind möglich). Der Antrag muss lediglich die Bezeichnung des Antragstellers und der Person, deren Freiheiten oder Rechte betroffen sind, enthalten. Schließlich ist das zu behandelnde Ereignis zu bezeichnen (Art. 10 OmbG).

Nachdem sich der Bürgerrechtsbeauftragte mit dem Antrag vertraut gemacht hat, entscheidet er, ob er die Sache behandelt oder nicht. Er kann die Sache auch weiterleiten oder sich darauf beschränken, dem Antragsteller die ihm zur Verfügung stehenden Rechtsmittel aufzuzeigen. Die Sache wird verwiesen, wenn andere Organe oder Institutionen zur Behandlung dieser Sache zuständig sind. Denn der Bürgerrechtsbeauftragte kann eine Sache nur dann behandeln, wenn diese in seine Kompetenz als Rechtsschutzorgan und nicht in die Zuständigkeit eines Gerichts fällt.

Das Ombudsman Gesetz trennt deutlich zwischen zwei Begriffen: „Vorhaben einer Handlung“ durch den Bürgerrechtsbeauftragten, und „Behandlung einer Sache“. Diese Bezeichnungen werden häufig miteinander verwechselt. Laut *J. Świątkiewicz* ist als „Vorhaben einer Handlung“ (Art. 8, 9, 11 Pkt. 2-4) die einleitende Bekanntmachung mit einer Sache, die mit einem informellen Beschluss beendet wird, anzusehen. Durch diesen Beschluss wird festgelegt, ob die Sache zunächst im Einzelnen geprüft oder direkt behandelt werden soll²¹. Das „Vorhaben einer Handlung“ steht nicht im Ermessen des Bürgerrechtsbeauftragten (vgl. Art. 8 OmbG). Diese Bestimmung verpflichtet den Bürgerrechtsbeauftragten, eine Handlung zu planen, wenn er von der Verletzung von Rechten oder Freiheiten des Menschen Kenntnis erlangt²².

Die „Behandlung einer Sache“ (Art. 11, Pkt. 1, Art. 12 OmbG), d.h. die gründliche Untersuchung, steht weitgehend im Ermessen des Bürgerrechtsbeauftragten. Im Rahmen der Behandlung einer Sache kann dieser:

- selbstständig ein Ermittlungsverfahren führen,
- sich an die zuständigen Überwachungsorgane, die Staatsanwaltschaft und die Staatskontrollorgane sowie die Organe der Berufskontrolle oder die Organe der sozialen Kontrolle wenden, damit diese die ganze Sache oder einen Teil der Sache untersuchen,

²⁰ Informationsbericht des Bürgerrechtsbeauftragten. Materialien 1/1988, Warschau, 1988, S. 80.

²¹ *J. Świątkiewicz*, Der Bürgerrechtsbeauftragte im polnischen Rechtssystem. Rechtlicher Zustand am 30.6.2001, Warschau 2001, S. 117.

²² *Ibidem*.

- sich an den Sejm wenden, damit dieser die Sache zur Prüfung an den Obersten Rechnungshof weiterleitet (Art. 12 OmbG).

Beschließt der Bürgerrechtsbeauftragte selbst ein Ermittlungsverfahren zu führen, hat er das Recht:

- 1) jede Sache auch ohne Ankündigung vor Ort zu untersuchen; dies betrifft hauptsächlich Beschwerden, die während der Besuche in Strafanstalten, Militäreinheiten, psychiatrischen Kliniken und Besserungsanstalten an den Bürgerrechtsbeauftragten herangetragen werden;
- 2) von den Staatsverwaltungsorganen, Genossenschaften, sozialen Organisationen, Berufsvereinen und anderen Organen mit Rechtspersönlichkeit Erklärungen und eine sonstige Mitwirkung einzufordern;
- 3) Informationen über den Stand eines Verfahrens der Staatsanwaltschaft oder der Organe der Strafverfolgung oder unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Unbefangenheit des Richters von einem Gericht einzuholen;
- 4) Expertenmeinungen und Gutachten einzuholen; in komplizierten und speziellen Materien wendet sich der Bürgerrechtbeauftragte an Experten aus der Wissenschaft (z.B. im Bereich des Kirchenrechts, des Gesellschafts- oder Urheberrechts).

Nach Durchführung seines Ermittlungsverfahrens hat der Ombudsmann zwei Möglichkeiten, um zu einem Einzelfall Stellung zu nehmen. Finden die Vorwürfe keine Bestätigung, so beendet er das Verfahren und erklärt dem Antragsteller, dass er keine Verletzung von Bürgerrechten und -freiheiten festgestellt hat. Kommt er dagegen zu dem Schluss, dass eine Rechtsverletzung vorliegt, kann er tätig werden, indem er die im Gesetz vorgesehenen Mittel anwendet.

Die Intervention des Bürgerrechtsbeauftragten in einer konkreten Sache erfolgt regelmäßig durch eine Stellungnahme gegenüber dem Beschwerdegegner (einem Organ, einer Organisation oder einer Institution, die durch ihre Handlung die Freiheiten und Rechte des Betroffenen verletzt hat). Diese Stellungnahme darf die richterliche Unbefangenheit nicht verletzen. Die Stellungnahme beinhaltet Erkenntnisse und Empfehlungen im Hinblick auf die Erledigung der Sache. Der Bürgerrechtsbeauftragte kann darüber hinaus die Einleitung eines Disziplinarverfahrens und entsprechender Sanktionen beantragen. Der Empfänger der Stellungnahme ist verpflichtet, ohne Verzögerung innerhalb von 30 Tagen, dem Bürgerrechtsbeauftragten mitzuteilen, welche Handlungen er eingeleitet hat bzw. welchen Standpunkt er vertritt. Ist der Bürgerrechtsbeauftragte mit dieser Stellungnahme nicht einverstanden, kann er sich an die zuständigen übergeordneten Organe mit dem Antrag wenden, die notwendigen Handlungen durchzuführen (Art. 15 OmbG).

Der Bürgerrechtsbeauftragte hat darüber hinaus die Möglichkeit, sich direkt an das übergeordnete Organ mit dem Antrag zu wenden, die in den Rechtsvorschriften vorgesehenen Mittel anzuwenden (z.B. Aufsichtsmittel). Neben einer derartigen Intervention im Einzelfall kann der Bürgerrechtsbeauftragte auch allgemeine Stellungnahmen abgeben. Er kann insbesondere:

- den zuständigen Organen, Organisationen und Institutionen Erkenntnisse und Empfehlungen unterbreiten, die einen erfolgreichen Schutz von Bürgerrechten und -freiheiten sowie eine Verbesserung der Behandlung von Angelegenheiten der Bürger bezothen sollen. Diese Stellungnahmen sind nicht verbindlich; der Adressat ist jedoch zur Stellungnahme innerhalb einer bestimmten Frist verpflichtet;
- bei den zuständigen Organe beantragen, ein Gesetz zu initiieren, da er selbst kein Initiativrecht hat. Sind Bürgerrechte oder -freiheiten betroffen, kann er allerdings selbst Neuregelungen und Rechtsänderungen beantragen;

- beim Verfassungsgericht beantragen, die Verfassungsmäßigkeit von Rechtsvorschriften, ratifizierten völkerrechtlichen Abkommen und Gesetzen zu überprüfen; im Gesetz werden diese Anträge nicht auf Vorschriften begrenzt, die Bürgerrechte und -freiheiten betreffen; das Verfassungsgericht wurde bislang auch nicht dazu berechtigt, bei den Anträgen des Bürgerrechtsbeauftragten insofern zu differenzieren. Nach Auskunft des Bürgerrechtsbeauftragten hat dieser im Jahr 2006 15 Anträge auf Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit einzelner Vorschriften gestellt und ist in 27 Verfahren den Verfassungsbeschwerden beim Verfassungsgericht beigetreten.
- beim Obersten Gericht den Antrag stellen, über Vorschriften, die im Widerspruch zur bisherigen Rechtsprechung stehen, zu beschließen.

III. Die Öffentliche Funktion des Bürgerrechtsbeauftragten zur Unterstützung der polnischen Zivilgesellschaft

Die Tätigkeit des Bürgerrechtsbeauftragten ist nicht auf die Behandlung an ihn gerichteter Beschwerden beschränkt. Besondere Aufgaben zur Unterstützung der polnischen Zivilgesellschaft ergeben sich aus dem Art. 17 a OmbG. Danach „arbeitet der Bürgerrechtsbeauftragte mit Vereinen, bürgerlichen Bewegungen und anderen freiwilligen Verbänden und Stiftungen zusammen, um den Schutz der Rechte und Freiheiten der Menschen zu fördern“.

Um diesen Artikel wurde das Ombudsmanngesetz am 12. Mai 2000 ergänzt²³. Der Bürgerrechtsbeauftragte wurde mit der Funktion, den Aufbau der Zivilgesellschaft zu unterstützen betraut. Die Vorschrift verpflichtet den Ombudsmann dazu, sich zusammen mit Nichtregierungsorganisationen für den Schutz von Rechten und Freiheiten des Menschen einzusetzen. Diese Zusammenarbeit kann auf zweierlei Weise erfolgen: formell durch Abschluss eines Abkommens mit der jeweiligen Organisation oder informell durch Zusammenarbeit bei konkreten Projekten, die den Schutz der Menschenrechte und -freiheiten betreffen²⁴. Die Grenzen für diese Zusammenarbeit setzt Art. 208 Abs. 1 Verfassung. Die Zusammenarbeit dient der Realisierung der Verfassungsaufgabe des Bürgerrechtsbeauftragten, die Rechte und Freiheiten des Menschen zu schützen. An dieser Stelle soll die Frage erlaubt sein, ob Polen eine echte Zivilgesellschaft besitzt, die in jeglicher Hinsicht die Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit respektiert. Denn das Gefühl der Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft, einem Ganzen ist ebenso wichtig, wie die Existenz von Mechanismen, die diese Gemeinschaft festigen oder schützen sollen. Selbst die besten Gesetze und die am besten organisierte Verwaltung sind ohne diese Voraussetzungen nicht dazu in der Lage, das Verhältnis des Einzelnen zur öffentlichen Gewalt auf Dauer positiv zu beeinflussen²⁵.

Der Bürgerrechtsbeauftragte ist dank der zahlreichen Bürgerinitiativen ein sehr aktives Organ geworden, das durch seine Handlungen die Bildung einer aktiven Zivilgesellschaft zu fördern geeignet ist, zum einen aus eigener Initiative, zum anderen durch die Zusammenarbeit mit sozialen Organisationen. Diese Zusammenarbeit mündete in mehrere Programme, wozu u.a. die Bewegung gegen Unentschlossenheit und Unsicherheit in der Gesellschaft, die Rechts- und Bürgerberatung, die Auszeichnung der besten Bürgerinitiativen (der Wettbewerb „Pro Publico Bono“) sowie die Ausschwitzakademie gehören.

²³ Art. 1, Pkt. 1 des Gesetzes vom 12.5.2000 über die Änderung des Gesetzes über den Bürgerrechtsbeauftragten, die Zivilprozessordnung und über die Änderung einiger anderer Gesetze (Gb. 2000, Nr. 48, Pos. 552), das zum 15. Juli 2000 in Kraft trat.

²⁴ S. Trociuk, Gesetz über den Bürgerrechtsbeauftragten. Kommentar, op.cit., S. 110.

²⁵ M. Sajfan, Recht in Polen, Warschau, 2005, S. 49.

Eine große Bedeutung für die Partnerschaft der Bürger und der öffentlichen Gewalt hat die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Staatsorganen, insbesondere die Zusammenarbeit zwischen Organen der Selbstverwaltung und einzelnen Bürgern bzw. Bürgerorganisationen. Das Büro des Bürgerrechtsbeauftragten stellt eine Art Sammelstelle für die Kontakte zwischen den einzelnen Vertretern der genannten Gruppen dar, die gemeinsam das Ziel verfolgen, das Wohl der Gesellschaft auch auf lokaler und regionaler Ebene zu fördern.²⁶

Interessant ist es auch, dass der Bürgerrechtsbeauftragte mit studentischen Rechtsberatungsstellen zusammenarbeitet, die auch „Kliniken des Rechts“ genannt werden. Die von diesen gelieferten Berichte geben ein vollständiges Bild über die Anwendung öffentlicher Vorschriften und zugleich die Einhaltung der Bürgerrechte. Darüber hinaus können aus diesen Berichten Folgerungen darüber gezogen werden, welche Akzeptanz das geltende Recht genießt. Die Berichte stellen somit eine wertvolle Hilfe dar, von der beide Seiten profitieren.

Außerordentlich wichtig ist im Rahmen der Tätigkeit des Bürgerrechtsbeauftragten die Entwicklung der Rechts- und Bürgerberatung im Hinblick auf das Büro der Bürgerlichen Beratung (BPO). Problematisch an der jetzigen Situation ist aber zum einen die immer größer werdende Masse an Vorschriften sowie die Tatsache, dass die Verwaltung für Verstöße gegen bestimmte Verhaltensstandards nicht sanktioniert wird. Diese Situation kann zur Folge haben, dass sich die Bürger in der immer komplizierter werdenden Gesellschaft nicht mehr zu Recht finden. Um diesem Gefühl entgegenzuwirken, bedarf es der Unterstützung der dazu berufenen Organe. Daher sind die zahlreichen Aktivitäten des Bürgerrechtsbeauftragten für den Aufbau der Zivilgesellschaft notwendig.

Die Idee, das Büro der Bürgerlichen Beratung zu gründen, entstand in Großbritannien. Die ersten so genannten *Citizens Advice Bureaux* (CAB) wurden dort gleich nach dem Ausbruch des Zweiten Weltkrieges errichtet. Sie waren eine Reaktion auf die neue, sehr schwere Lage der Bürger. Die britische Regierung hatte den Ausnahmezustand verhängt und den Warenverkehr reglementiert. Darüber hinaus zeigten sich die für Kriegszeiten charakteristischen Probleme wie die Suche nach verlorenen Familienmitgliedern, die Evakuierung der Zivilbevölkerung oder die Zerstörungen infolge von Bombardierungen.²⁷

Der Bürgerrechtsbeauftragte organisiert Treffen und Konferenzen, bei denen Fragen besprochen werden, die für die Bürger und Bürgerorganisationen von Bedeutung sind. Er nimmt auch auf europäischer Ebene an Sitzungen des Runden Tisches zum Schutz von Menschenrechten unter der Beteiligung des Menschenrechtsbeauftragten des Europarats (Athen, 27.-28. September 2006) teil und hat sich bei dieser Gelegenheit auch mit dem Ombudsmann der Europäischen Union und dem Kommissar für Menschenrechte des Europarats getroffen (Straßburg, 28. März 2006.) Vom 18.-19. Mai 2006 fand ein Gipfel der Bürgerrechtsbeauftragten der Visegrad-Gruppe statt, der vom tschechischen Ombudsmann in Brünn (Brno) organisiert worden war. Die Tätigkeit des Ombudsmannes

²⁶ A. Zoll, Der Bürgerrechtsbeauftragte. Verfassungsrechtliche Aufgaben und öffentliche Funktionen im Bereich der Unterstützung der Zivilgesellschaft in Polen. Zyklus: Offene Vorlesungen der Verwaltungshochschule in Zamość, Zentrum für Untersuchung und Bildung bei der Verwaltungshochschule in Zamość, Zamość 2005, S. 13.

²⁷ J. Malarczyk, Die Entwicklung bürgerlicher Beratung in Polen. In: Informationsbericht des Bürgerrechtsbeauftragten. Materialien 46/2003, Büros Bürgerlicher Beratung als Partner für die Selbstverwaltung, S. 9.

wird vom Europäischen Institut der Bürgerrechtsbeauftragten unterstützt. Diskutiert wird gegenwärtig der Vorsitz auf europäischer Ebene. Auf der Konferenz Europäischer Bürgerrechtsbeauftragter in Wien (11. - 13. Juni 2006) wurde das Handlungsmodell des polnischen Bürgerrechtsbeauftragten vorgestellt. Hier hat der Bürgerrechtsbeauftragte auch am 21. Juni 2006 den israelischen Ombudsmann empfangen. 2006 bestand lebhafte Interesse an der Tätigkeit, den Erfahrungen und Eigenschaften des Bürgerrechtsbeauftragten in den Ländern, in denen dieses Organ erst vor kurzem eingeführt wurde; diese Staaten konnten von den Erfahrungen des polnischen Bürgerrechtsbeauftragten profitieren²⁸. Der Bürgerrechtsbeauftragte empfing ferner eine Delegation der südkoreanischen Kommission für Menschenrechte. 2006 fanden schließlich auch zahlreiche kürzere Arbeitstreffen mit dem Bürgerrechtsbeauftragten oder seinen Vertretern statt, womit diese zum festen Programm punkt von Delegationen staatlicher Institutionen oder Nicht-regierungsorganisationen in Polen geworden sind. Viele Besucher kamen dabei aus der ehemaligen Sowjetunion oder aus China.

Auch hat der polnische Bürgerrechtsbeauftragte im Jahr 2006 u.a. vier große internationale Konferenzen organisiert: Die Konferenzen zu den Themen „Internationales Schiedsverfahren- und Vermittlerinstitut“ (17. März 2006), „Erwerbsmigration - Ursachen und Folgen“ (4. Oktober 2006), „Theorie und Praxis der Anwendung von Strafsanktionen“ (6. - 10. September 2006) sowie „Bürgerrechte und -freiheiten in der Republik Polen und im internationalen Kontext (9. Dezember 2006)²⁹. Die Teilnehmer der oben genannten Konferenzen waren Bürgerrechtsbeauftragte aus anderen EU-Staaten, Hochschullehrer aus den Vereinigten Staaten und Großbritannien, Wissenschaftler, Richter, Parlamentarier sowie Regierungsmitglieder. Bemerkenswert erscheint auch die Zahl der Teilnehmer dieser Konferenzen mit 150 bis 300 Personen.

Fasst man die oben genannten Erkenntnisse zusammen, so besteht kein Zweifel daran, dass die Tätigkeit des Ombudsmannes in hohem Maße dazu beigetragen hat, dass der einzelne Bürger seine ihm zustehenden verfassungsrechtlich garantierten Rechte und Freiheiten ungestört ausüben kann. Gleichzeitig fördert die Tätigkeit des Bürgerrechtsbeauftragten die Motivation des Einzelnen, sich selbst aktiv in die Gesellschaft einzubringen. Dabei ist in Betracht zu ziehen, dass die Rechtsordnung auf zwei Grundlagen basiert. Die angeborene und unveräußerliche Freiheit des Menschen ist die Quelle seiner Rechte und Freiheiten, das Wohl der Gemeinschaft und die Sorge darum stellt dagegen die Quelle seiner Pflichten dar. Die Freiheit des Einzelnen kann jedoch nur soweit gehen, wie die Freiheit einer anderen Person nicht einschränkt wird; und die Nutzung von Rechten ist zudem mit Pflichten gegenüber der Gemeinschaft verbunden³⁰.

Der Bürgerrechtsbeauftragte hat die Pflicht, jedes Jahr gegenüber dem Sejm und dem Senat zu berichten und über den Zustand der Einhaltung der Rechte und Freiheiten der Bürger zu informieren (Art. 212 Verfassung). Im Anschluss daran werden diese Informationen veröffentlicht. Dies stellt auch eine Möglichkeit dar, besonders drastische Einzelfälle aufzuzeigen, die selbst der Bürgerrechtsbeauftragte nicht zu einem zufriedenstellenden Abschluss bringen konnte. Schließlich hat der Bürgerrechtsbeauftragte auf der Grundlage des Art. 19 Abs. 4 OmbG die Pflicht, bestimmte Informationen zu geben oder in bestimmter Weise zu handeln, wenn er von dem Sejm vorsitzenden dazu gebeten wird.

²⁸ Information des Bürgerrechtsbeauftragten aus dem Jahr 2006, S. 12.

²⁹ Ibidem.

³⁰ A.Zoll, Der Bürgerrechtsbeauftragte. Verfassungsrechtliche Aufgaben und öffentliche Funktionen im Bereich der Unterstützung der Zivilgesellschaft in Polen. Zyklus: Offene Vorlesungen der Verwaltungshochschule in Zamość, op.cit., s. 20.

Der Bürgerrechtsbeauftragte kann seinerseits dem Sejm und dem Senat bestimmte Sachen vorlegen, die sich aus seiner Tätigkeit ergeben (vgl. Art. 19 Abs. 3 OmbG).

IV. Schlussfolgerungen

Es lässt sich feststellen, dass das Amt des polnischen Bürgerrechtsbeauftragten, insbesondere in Bezug auf die Förderung des Aufbaus einer Zivilgesellschaft, erhebliches Ansehen genießt und von der breiten Gesellschaft anerkannt wird. Dies gilt nicht nur für die polnische Gesellschaft. Das polnische Modell des Bürgerrechtsbeauftragten ist, insbesondere was das Verhältnis gegenüber anderen Organen, die Art der Berufung und die Kompetenzen anbetrifft, dem schwedischen Modell sehr ähnlich.

Entscheidend ist, dass der Bürgerrechtsbeauftragte weisungsfrei ist. Die Analyse der dem Bürgerrechtsbeauftragten zur Erfüllung seiner Aufgaben zur Verfügung stehenden Mittel zeigt allerdings, dass diesem keine Entscheidungsbefugnis zusteht. Denn er kann keine Vorschriften mit Gesetzeswirkung erlassen. Er hat nicht einmal die Möglichkeit, die Einkleitung eines solchen Verfahrens zu initiieren – er besitzt kein Gesetzesinitiativrecht. Seine Tätigkeit wird durch Rechtsvorschriften begrenzt. Daher ist er nicht befugt:

- einen Rechtsakt aufzuheben, denn hierüber entscheidet das Organ, das diesen Akt erlassen hat bzw. das Verfassungsgericht, das dem Antrag nicht stattgeben muss;
- die Bedeutung einer Vorschrift zu präzisieren und damit politisch tätig werden, denn nur das Verfassungsgericht und das Oberste Gericht entscheiden darüber, ob der Antrag begründet ist.

Tatsache ist, dass die Stellungnahmen und Argumente des Bürgerrechtsbeauftragten sowie sein persönliches Ansehen, seine Popularität und die Zustimmung der Öffentlichkeit die „stärksten“ ihm zur Verfügung stehenden Mittel der Einflussnahme sind³¹. Schwach sind die Rolle und die Bedeutung des Ombudsmannes indes nicht. Im System der drei Gewalten stellt er eine spezifische Kontrollinstitution dar, die eingesetzt werden kann, wenn die „gewöhnlichen“ Verfahren vor anderen Organen und Institutionen den Schutz vor einer Rechtsverletzung nicht mehr garantieren können. In diesem Fall greift der Bürgerrechtsbeauftragte auch nicht in die Kompetenzen dieser Organe und Institutionen ein.

Der Bürgerrechtsbeauftragte kann als ein notwendiges Organ der Gesellschaft angesehen werden. Als fester Bestandteil eines jeden demokratischen Staates ist er dazu in der Lage, das Gefühl der Bürger zu stärken, in einer gerechten und die Gesetze beachtenden Gesellschaft zu leben. In Europa existieren vergleichbare Organe in mehr als 30 Staaten; weltweit sogar in mehr als 90 Staaten. Über den Stand informieren das 1978 gegründete Internationale Institut der Bürgerrechtsbeauftragten, das alle Ombudsmänner vereint, sowie auch das Europäische Institut der Bürgerrechtsbeauftragten. Diese Organisationen handeln wie Vereine. Ihr Hauptziel ist die Organisation regelmäßiger internationaler Konferenzen, auf denen Themen diskutiert werden, die das Funktionieren des Bürgerrechtsbeauftragten betreffen.

In Polen spielt die Institution des Bürgerrechtsbeauftragten eine wichtige Rolle im Hinblick auf die Entwicklung und Beachtung von Verfassungsbestimmungen. Der Bürgerrechtsbeauftragte pflegt und vertieft seine Zusammenarbeit mit anderen Staatsorganen

³¹ B. Oliwa-Radzikowska, Der Bürgerrechtsbeauftragte - Gesetzliche Voraussetzungen und Handlungspraxis. In: Menschenrechtenschule. Vorlesungstexte, op.cit., S. 82.

im Inland und auf internationaler Ebene. Er ergänzt die Tätigkeit des Verfassungsgerichts und des Obersten Verwaltungsgerichts.

Der Bürgerrechtsbeauftragte fördert die demokratische Gesellschaft z.B. durch die Zusammenarbeit und Unterstützung bürgerlicher Organisationen. So ist seine Tätigkeit nicht auf den Schutz der Rechte und Freiheiten des Menschen begrenzt, sondern erstreckt sich weiter auf die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Gerechtigkeit. Dies wurde durch die oben genannte Gesetzesänderung von 2000 allerdings eingeschränkt. Dabei sollte darauf hingewiesen werden, dass der beste und effektivste Schutz der Rechte und Freiheiten des Menschen der Aufbau einer starken Zivilgesellschaft ist, die die Grundsätze des Rechtsstaats kennt.

Dennoch kann die Tätigkeit des Ombudsmannes nicht nur auf eine Intervention im Einzelfall begrenzt werden. Er wirkt vorbeugend, wenn eine Rechtsverletzung erst künftig droht. Ein derartiges Handeln ist insbesondere in den Transformationsgesellschaften wichtig, in denen sich das Recht und das bürgerliche Bewusstsein verändern.

Der Bürgerrechtsbeauftragte ist gerade in einem demokratischen Staat notwendig, da so jeder Bürger Unterstützung finden kann, wenn seine Interessen und Rechte bedroht sind. Aufgrund seines hohen Ansehens und seiner Erfahrung ist der Bürgerrechtsbeauftragte in der Lage, den Bürger mit Rat und in sonstiger Weise zu unterstützen. Es ist daher verständlich, dass an die Kandidaten hohe Anforderungen gestellt werden müssen. Abschließend ist festzustellen, dass der Aufbau eines demokratischen Staatssystems, in dem die Bürgerrechte und -freiheiten voll respektiert werden, ein lang andauernder Prozess ist. Erforderlich sind dazu nicht nur neue Gesetze, sondern auch eine grundlegende Veränderung des allgemeinen Rechtsbewusstseins sowie eine Veränderung der Wahrnehmung des Individuums und dessen Beziehung zum Staat. In einer funktionierenden Demokratie darf der einzelne Bürger niemals als Objekt angesehen werden.

John S. Mill hat die Demokratie in seinem Werk „Über eine repräsentative Regierung“ wie folgt beschrieben:

Jeder sollte sich daran erinnern, dass Institutionen durch den Menschen geschaffen sind und sie dem menschlichen Willen ihre Existenz verdanken. Der Mensch fand nicht bereits existierende Institutionen vor, als er eines schönen Morgens aufwachte.

Sie ähneln auch nicht den Bäumen, die, einmal gepflanzt, „immer wachsen“, während die Menschen „schlafen“.

Die ganze Zeit ihrer Existenz über, macht sie der menschliche Wille zu dem, was sie sind. Alle Dinge, die durch den Menschen geschaffen wurden, können entweder gut oder schlecht sein; bei ihrer Schöpfung konnten viele richtige, aber auch viele falsche Entscheidungen getroffen werden.