Ombudsstelle Stadt St.Gallen Geschäftsbericht 2006

Inhalt

1 Ombudsstelle der Stadt St.Gallen 3

1.1 Schaffung der Ombudsstelle 3

1.2 Ombudsstelle aufbauen, führen und bekannt machen 3

1.3 Netzwerke nutzen 4

1.4 Aufgaben der Ombudsstelle und Grundsätze der Ombudstätigkeit 4

2 Statistik: Zahlen zur Ombudstätigkeit 7

2.1 Übersicht 7

2.2 Verteilung auf die Direktionen 7

2.3 Personen 7

2.4 Staatsangehörigkeit 7

2.5 Ombudstätigkeit 7

2.6 Erledigungsart 8

2.7 Ergebnisse 8

2.8 Erteilte Auskünfte 8

3 Welches sind die Problemschwerpunkte? 9

3.1 Vorbemerkung 9

3.2 Komplexität 9

3.3 Kommunikation 9

3.4 Personalangelegenheiten 10

4 Neue Tendenzen in der Verwaltung – und die Ombudsstelle? 11

5 Dank 15

Geschäftsbericht 2006

Gestützt auf Art. 16 Abs. 1 des Reglements über die Ombudsperson erstattet der Ombudsmann dem Stadtparlament der Stadt St.Gallen Bericht über seine Tätigkeit im Jahr 2006.

St.Gallen, März 2007
Hansruedi Wyss, Ombudsmann

1 Ombudsstelle der Stadt St.Gallen

1.1 Schaffung der Ombudsstelle

Die Schaffung einer Ombudsstelle wurde am 27. August 2002 durch eine Motion im Stadtparlament (damals „Grosser Gemeinderat") beantragt[1]. Die Ombudsstelle fand in der Folge Eingang in die revidierte Gemeindeordnung[2], die am 8. Februar 2004 von der Bürgerschaft angenommen wurde und am 1. Januar 2005 in Kraft trat. Gestützt auf Art. 60 Abs. 3 der Gemeindeordnung erliess das Stadtparlament am 23. November 2004 das Reglement über die Ombudsperson[3], welches insbesondere Aufgaben und Zuständigkeit, Verfahren, Wahl und Organisation der Ombudsstelle sowie die Berichterstattung gegenüber dem Stadtparlament regelt. Am 30. August 2005 wählte das Stadtparlament auf Antrag der Geschäftsprüfungskommission den Ombudsmann Hansruedi Wyss sowie die Ombudsfrau-Stv. Prof. Dr. Regula Kägi-Diener für die Amtsdauer bis zum 31. Dezember 2008.

1.2 Ombudsstelle aufbauen, führen und bekannt machen

Die Ombudsstelle steht Privaten und dem städtischen Personal seit dem 1. Januar 2006 zur Verfügung. Besucherfreundliche und funktionsgerechte Räumlichkeiten wurden an der Vadianstrasse 45 eingerichtet. Der Zugang zur Ombudsstelle erfolgt über den Seiteneingang an der Hörnlistrasse. Der Ort überzeugt durch gute Erreichbarkeit und Diskretion.

Der Wahlbeschluss des Stadtparlaments vom 30. August 2005 sieht für den Ombudsmann ein minimales Arbeitspensum von 30% und einen maximalen Beschäftigungsumfang von 50% vor. Davon ausgehend, war im Jahr 2006 zu klären, welcher Beschäftigungsumfang erforderlich ist, um den – bis dahin ungewissen – Bedürfnissen der ratsuchenden Personen gerecht zu werden. Der Ombudsmann nahm seine Tätigkeit somit mit einem Beschäftigungsumfang von 30% auf. Die Ombudsfrau-Stv. wird aufgrund ihrer zeitlichen Beanspruchung entschädigt und handelt an Stelle der Ombudsperson, wenn diese längere Zeit abwesend oder verhindert ist[4]. Gemeinsam mit dem Ombudsmann nahm die Ombudsfrau-Stv. im Jahr 2006 an Gesprächen mit Dienststellenleitenden teil, um über Aufgaben und Arbeitsweise der Ombudsstelle zu informieren. Der Beschäftigungsumfang von Katrin Zünd, Mitarbeiterin Administration, beträgt ebenfalls 30%. Die Ombudsstelle verfügt somit über einen Stellenplan mit insgesamt 0.6 Stellen.

Der effektive Beschäftigungsumfang des Ombudsmannes belief sich auf 36.2% und lag damit gut 130 Stunden über dem Jahressoll eines 30% Pensums. Die Ombudsfrau-Stv. arbeitete während 35.2 Stunden für die Ombudsstelle. Der effektive Beschäftigungsumfang der Mitarbeiterin Administration lag bei 30%.

Dem vorgesehenen Beschäftigungsumfang entsprechend, ist die Ombudsstelle an der Vadianstrasse 45 während 1½ Tagen in der Woche durch den Ombudsmann und die Mitarbeiterin Administration besetzt. Besprechungstermine werden in der Regel vorgängig vereinbart. Ist die Ombudsstelle nicht besetzt, werden die Anrufe auf ein Telefon umgeleitet, das vom Ombudsmann bedient wird. Kann das Telefon nicht abgenommen werden, steht ein Telefonbeantworter zur Verfügung. Die Ombudsstelle ist darüber hinaus jederzeit per E-Mail erreichbar. Auf der Webseite der Stadt (www.stadt.sg.ch) steht ein E-Mail Kontaktformular zur Verfügung. Die Erreichbarkeit der Ombudsstelle ist somit immer gewährleistet.

Nachdem mit Stadtpräsident, Stadträtinnen und Stadträten bereits 2005 erste Gespräche geführt wurden, ging es darum, mit Dienststellenleitenden in Kontakt zu treten, sich in Gesprächen einen Überblick über die jeweiligen Verwaltungsbereiche zu verschaffen und gleichzeitig über die Aufgaben, das Angebot und die Arbeitsweise der Ombudsstelle zu informieren. Insgesamt wurden 18 solcher Gespräche geführt. Darüber hinaus bot sich im Zusammenhang mit der Zuständigkeit für Anliegen des städtischen Personals die Gelegen-

heit, die Ombudsstelle anlässlich einer Sitzung der Verbändekonferenz des städtischen Personals vorzustellen sowie an der Hauptversammlung des Polizeibeamtenverbandes St.Gallen-Stadt über die neue Institution zu informieren.

Die Ombudsstelle war mehrfach Gegenstand von Presseberichten. Bereits im Dezember 2005 informierte der „Stadtspiegel" (Personalzeitschrift der Stadt St.Gallen) die Mitarbeitenden der Stadt St.Gallen über die neue Anlaufstelle. Radio DRS und die Radiostation toxic.fm wiesen in Beiträgen auf die Ombudsstelle in St.Gallen hin und stellten deren Aufgabenbereich kurz vor.

In Koordination mit der Fachstelle für Kommunikation der Stadt St.Gallen wurde ein Faltprospekt erstellt, der in aller Kürze über die Aufgaben der Ombudsstelle informiert. Der Faltprospekt liegt im Rathaus auf und wurde an interessierte Kreise versandt. Hinweise auf die Ombudsstelle, die erforderlichen Informationen für die Kontaktaufnahme, das anwendbare Reglement[5] sowie der Faltprospekt im PDF-Format finden sich sowohl auf der Webseite der Stadt als auch im Intranet.

Mit dem Ziel, die Ombudsstelle personell, örtlich und inhaltlich in einem informellen Rahmen vorzustellen, wurde am 29. Juni 2006 in den Büros an der Vadianstrasse 45 ein Apéro durchgeführt. Eingeladen wurden u.a. Mitglieder des Stadtparlamentes, des Stadtrates, Vertreterinnen und Vertreter der Dienststellen sowie – stellvertretend für die städtische Bevölkerung – Vertreterinnen und Vertreter von Quartiervereinen. Erfreulicherweise stiess dieser Anlass auf grosses Interesse und rund 100 Personen folgten der Einladung.

1.3 Netzwerke nutzen

Die von Parlamenten gewählten Ombudsleute schlossen sich vor einigen Jahren zur „Schweizerischen Vereinigung parlamentarischer Ombudsleute" (SVPO) zusammen (vgl. www.ombudsman-ch.ch). Dieses Netzwerk bietet eine ausgezeichnete Möglichkeit zum Erfahrungsaustausch mit anderen Ombudsleuten, die teils auf kommunaler, teils auf kantonaler Ebene tätig sind. Im Rahmen der periodischen Sitzungen der SVPO aber ebenso im informellen Gedankenaustausch bot sich Gelegenheit, die Erfahrungen anderer Ombudspersonen sowohl für den Aufbau der Ombudsstelle als auch für die eigene Ombudstätigkeit zu nutzen. Am 28. Juni 2006 hielt die SVPO eine Sitzung in St.Gallen ab. Die Ombudsstelle der Stadt St.Gallen ist zudem seit Dezember 2006 auch institutionelles Mitglied des Europäischen Ombudsmann Instituts (EOI), mit Sitz in Innsbruck (A). Dieser Verein wird gegenwärtig von Markus Kägi, Ombudsmann des Kantons Zürich, präsidiert und bezweckt u.a. die Förderung des Erfahrungsaustausches zwischen Ombudsstellen.

1.4 Aufgaben der Ombudsstelle und Grundsätze der Ombudstätigkeit

Der Zweck der Ombudsstelle lässt sich folgendermassen umschreiben: Sie soll den Kontakt mit den städtischen Behörden erleichtern und Konflikte mit den städtischen Behörden sowie Personalkonflikte in der Stadtverwaltung und den städtischen Schulen nach Möglichkeit vermeiden oder auf einfache Weise lösen[6]. Verdeutlichen lässt sich dies an folgenden Aufgaben der Ombudsstelle[7]:

- Sie berät Private in Kontakten mit den städtischen Behörden;
- Sie prüft Beanstandungen Privater gegen die städtischen Behörden;
- Sie prüft Beschwerden des städtischen Personals, die das Arbeitsverhältnis betreffen.

Gegenstand der Ombudstätigkeit bildet somit einerseits das Verhältnis zwischen Privaten und den städtischen Behörden und andererseits Personalangelegenheiten der Stadt St.Gallen. Ausgehend von diesen beiden Aufgabenbereichen lassen sich sog. externe Fälle, die das Verhältnis zwischen Privaten und städtischen Behörden betreffen und sog. interne Fälle (Personalangelegenheiten) unterscheiden. Bei einem „Fall" in diesem Sinne handelt es sich um eine Anfrage, die von einiger Komplexität ist, allenfalls mehrere Bespre-

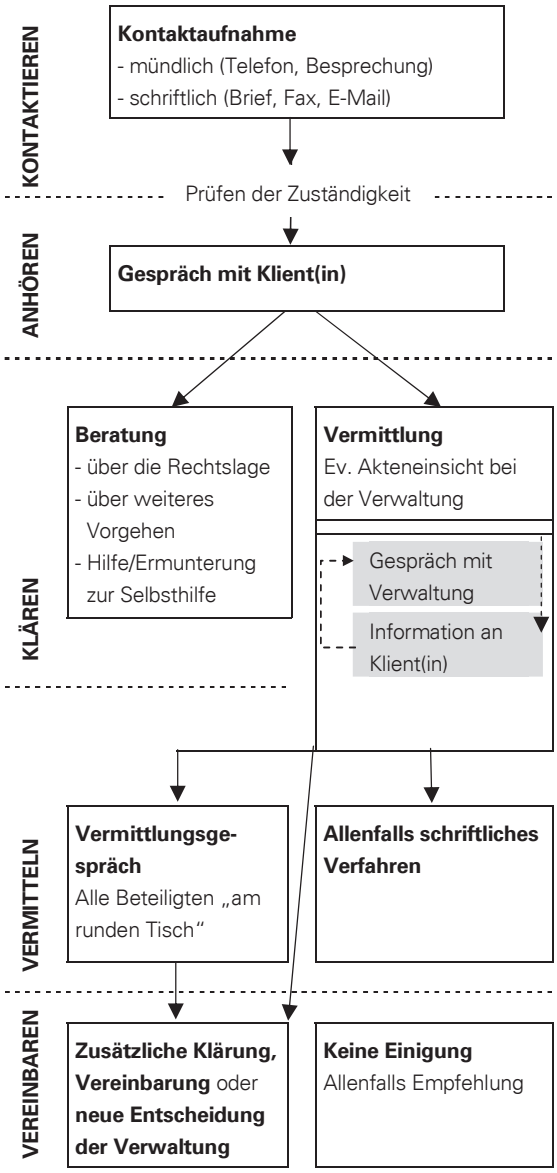
chungen nötig macht, Aktenstudium beinhaltet, vertiefte rechtliche Abklärungen erfordert sowie in der Regel die Kontaktaufnahme mit der Verwaltung umfasst.

Unter den Auskünften sind Anliegen zu verstehen, welche die Eröffnung eines Falles nicht rechtfertigen und sich mit verhältnismässig geringem Aufwand telefonisch oder schriftlich erledigen lassen. Dazu gehören auch Anfragen, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der Ombudsstelle fallen. Die anfragenden Personen werden in derartigen Fällen an eine geeignete Beratungs- oder Auskunftsstelle verwiesen. Die Auskünfte werden in interne Auskünfte (Personalangelegenheiten) sowie in externe Auskünfte unterteilt. Letztere betreffen wiederum das Verhältnis zwischen Privaten und den städtischen Behörden.

Die Ombudsstelle bietet Gewähr dafür, dass für Anliegen beider Kategorien eine Ansprechperson zur Verfügung steht, die einfach und ohne Hindernisse zu erreichen ist. Ebenso zentral für die Arbeit der Ombudsstelle sind Diskretion und Vertraulichkeit. Nur in Absprache mit den Ratsuchenden nimmt der Ombudsmann mit der Stadtverwaltung Kontakt auf.

Wie lässt sich die Arbeitsweise der Ombudsstelle veranschaulichen? Rückt man den Vermittlungsaspekt der Ombudstätigkeit in den Vordergrund, lässt sich die Vorgehensweise schematisch folgendermassen darstellen[8]:

Stufen der Vermittlungstätigkeit



Nach Kontaktaufnahme und bei bejahter Zuständigkeit, wird die Aufmerksamkeit darauf gerichtet das Anliegen der ratsuchenden Person möglichst umfassend zu verstehen. Bereits in dieser Phase lassen sich wichtige Rückschlüsse für die weitere Vorgehensweise ziehen. Nach abgeschlossener Anhörung lässt sich die Arbeit der Ombudsstelle vereinfacht in Beratungs- und Vermittlungsaspekte aufgliedern.

Die Beratung beinhaltet in geeigneten Fällen auch die Hilfe zur Selbsthilfe. Welchen Schritt könnte die ratsuchende Person nach der Beratung durch die Ombudsstelle allenfalls selber noch unternehmen? Es kommt vor, dass sich Ratsuchende nach einer Besprechung wieder in der Lage fühlen, sich alleine um ihr Anliegen zu kümmern. Voraussetzung dafür ist, dass sie beispielsweise wissen, wer zuständig ist, sie über die rechtliche Situation informiert sind und sich darüber hinaus gemeinsam mit einer unabhängigen und neutralen Person ganz konkret über die weitere Vorgehensweise verständigen konnten. Die Beratung umfasst auch die Erläuterung der Rechtslage im Zusammenhang mit dem konkreten Verwaltungshandeln (beispielsweise in Form einer Verfügung, einer Rechnung, einer Abrechnung, der Auflage von Plänen etc.). Dabei geht es in erster Linie darum, das Tun der Stadtverwaltung unter Einbezug der anwendbaren Erlasse zu erklären und transparent zu machen.

In geeigneten Fällen tritt die Vermittlungsfunktion der Ombudsstelle in den Vordergrund. Das Spektrum an Vermittlungsmöglichkeiten ist dabei denkbar breit. Es kann sich um klärende telefonische oder persönliche Besprechungen handeln, um die Koordination der nächsten Schritte oder um "Pendeldiplomatie" zwischen Privaten und Verwaltung. In geeigneten Fällen kann es sich dabei aber auch um eigentliche Vermittlungsgespräche handeln, bei denen alle Personen anwesend sind, die für eine erfolgversprechende Problemlösung erforderlich sind. Es versteht sich von selbst, dass die Verwaltung ihre Sicht der Dinge in geeigneter Art und Weise darlegen kann. Oft geschieht dieser Austausch in telefonischen oder persönlichen Besprechungen. Abhängig vom Sachverhalt und von der Rechtslage können die Vermittlungsbemühungen zu ganz unterschiedlichen Resultaten führen. Allenfalls wird die bislang vergeblich geforderte Zahlung doch geleistet, eine Veranlagungsverfügung wird aufgrund des entdeckten Fehlers korrigiert, die Nutzungsordnung eines Spielplatzes wird angepasst oder eine unangebrachte Busse wird zurückerstattet. Die Arbeit der Ombudsstelle hat auch mehrfach dazu geführt, dass Rechtsmittelverfahren überflüssig wurden oder diese abgeschrieben werden konnten, weil einvernehmlich eine beidseits befriedigende Lösung gefunden wurde.

Was die Beschwerden des städtischen Personals angeht, kann nach einem Jahr festgehalten werden, dass die ratsuchenden Personen in aller Regel nach Besprechungen mit dem Ombudsmann nicht wünschen, dass die entsprechende Dienststelle von der Kontaktaufnahme mit der Ombudsstelle erfährt. Im Vordergrund steht in diesen Fällen die Möglichkeit, einer neutralen und unabhängigen Person die eigene, oft als schwierig und belastend empfundene Situation zu schildern, sich über rechtlichen Aspekte informieren zu lassen und mögliche Szenarien für den weiteren Verlauf des Arbeitsverhältnisses zu entwickeln.

Da die Ombudsperson nicht befugt ist, Verfügungen zu erlassen, zu ändern oder verbindliche Anordnungen zu treffen[9], bleibt ihre „schärfste Waffe“ die schriftliche Empfehlung, die zu Handen der zuständigen Verwaltungskommission, der zuständigen Direktion oder des Stadtrats erlassen werden kann[10]. Im ersten Jahr hat sich die Notwendigkeit des Erlasses einer schriftlichen Empfehlung nicht ergeben.

2 Statistik: Zahlen zur Ombudstätigkeit

2.1 Übersicht

Im Jahr 2006 sind 41 Fälle eingegangen. Es konnten insgesamt 34 Geschäfte abgeschlossen werden. Per 31. Dezember 2006 verblieben somit total sieben pendente Fälle.

Der Anteil der externen Fälle betrug 68% (28 Fälle), derjenige der internen Fälle (Personalangelegenheiten) beläuft sich auf 32% (13 Fälle).

Eingegangene Fälle	41
– davon extern	28
– davon intern	13
Erledigte Fälle	34
– davon extern	25
– davon intern	9
Pendent per 31.12.2006	7
– davon extern	3
– davon intern	4

2.2 Verteilung auf die Direktionen

Direktion Inneres und Finanzen	10
– davon Personalangelegenheiten	3
Direktion Schule und Sport	9
– davon Personalangelegenheiten	5
Direktion Soziales und Sicherheit	16
– davon Personalangelegenheiten	4
Direktion Technische Betriebe	2
– davon Personalangelegenheiten	1
Direktion Bau und Planung	3
– davon Personalangelegenheiten	0
Institutionen ausserhalb der Stadtverwaltung, die im Auftrag der Stadt öffentliche Aufgaben erfüllen	1

2.3 Personen

Es wandten sich gleich viele Frauen wie Männer an die Ombudsstelle. Unter den Ratsuchenden befanden sich vier Paare bzw. Familien sowie drei juristische Personen.

Frauen	17
Männer	17
Paare / Familien	4
Juristische Personen	3

2.4 Staatsangehörigkeit

Beinahe 90% der anfragenden Personen sind Schweizerinnen und Schweizer. Nur 10% der Klientinnen und Klienten stammen somit aus dem Ausland, wobei sie jeweils unterschiedlichen Nationen angehören.

2.5 Ombudstätigkeit

Die nachfolgenden Angaben geben Aufschluss darüber, welche Tätigkeiten die Arbeit der Ombudsstelle überwiegend ausmachen.

Persönliche Besprechungen	
– mit anfragenden Personen	51
– mit Verwaltungsstellen	27
Augenscheine	1
Vermittlungsgespräche	3
Telefonische Besprechungen	
– mit anfragenden Personen	87
– mit Verwaltungsstellen	66

2.6 Erledigungsart

Aktennotiz oder Schreiben bzw. nach persönlicher oder tel. Bekanntgabe des Ergebnisses	34
schriftliche Empfehlung	0

2.7 Ergebnisse

Beratung und Information	20		59%
Vermittlung total	13		38%
– erfolgreich	9	70%	
– teilweise erfolgreich	2	15%	
– erfolglos	2	15%	
Beschwerdeprüfung	1		3%
– Gutheissung	0	0%	
– teilweise Gutheissung	0	0%	
– Abweisung	1	100%	

2.8 Erteilte Auskünfte

Unter den Auskünften sind Anliegen zu verstehen, welche die Eröffnung eines Falles nicht rechtfertigen und sich mit verhältnismässig geringem Aufwand erledigen lassen.

Externe Auskünfte	54
Interne Auskünfte (Personalangelegenheiten)	4

3 Welches sind die Problemschwerpunkte?

3.1 Vorbemerkung

In Anbetracht der Tatsache, dass dies der erste Geschäftsbericht der Ombudsstelle ist und erst eine relativ geringe Anzahl Fälle behandelt wurden, rechtfertigt es sich aus Gründen der Vertraulichkeit auf die detaillierte Darstellung einzelner Fälle zu verzichten[11]. Sachverhalte sollen für Dritte nicht erkennbar sein und Personen durch Schilderungen nicht identifizierbar werden. Gleichermassen gilt es zu verhindern, dass an dieser Stelle voreilige Schlüsse über die Tätigkeit einzelner Direktionen oder Dienststellen gezogen werden. Inwiefern in künftigen Geschäftsberichten in geeigneter Art und Weise auf konkrete Beispiele eingegangen werden kann, wird sich zeigen. Um die Tätigkeit der Ombudsstelle zu konkretisieren, wird stattdessen auf verschiedene Problemschwerpunkte eingegangen.

3.2 Komplexität

Zahlreiche Beschwerden haben ihren Ursprung darin, dass für die Adressaten die Gründe für das Handeln der Verwaltung schwer zu verstehen sind. Die Betroffenen sind weder mit den entsprechenden Rechtsgrundlagen vertraut noch kennen sie den Gang des Verfahrens oder die Praxis der Stadtverwaltung. Manchmal kann es für Aussenstehende bereits Schwierigkeiten bereiten, die zuständige Stelle oder die richtige Person innerhalb der Stadtverwaltung zu lokalisieren. Die Unsicherheit wächst, wenn die involvierten Dienststellen allenfalls im Kontakt mit den Privaten widersprüchliche oder sich verändernde Meinungen äussern und nicht erkennbar ist, welche Tatsachen für den Verfahrensausgang entscheidend sind. In diesem Sinne verstandene Komplexität kann einerseits dazu führen, dass die Distanz zwischen Privaten und Verwaltung wächst und Respekt vor Behördenkontakten entsteht. Andererseits kann sie bei den Betroffenen auch dazu führen, dass sie die Frage stellen: Hat die Verwaltung wirklich korrekt gehandelt? Betroffene Personen hielten gegenüber der Ombudsstelle fest, sie hätten zwar bei der zuständigen Stelle um zusätzliche Auskünfte gebeten, die Angelegenheit sei für sie aber immer noch nicht nachvollziehbar.

Oft ist aber auch die Verwaltung gefordert und sieht sich mit (Spezial-)Fällen und Ausnahmesituationen konfrontiert, die komplexe Rechtsfragen aufwerfen oder bei der sie mit der gewohnten Vorgehens- oder Verhaltensweise nicht ohne Hindernisse zum Ziel gelangt. Sie ist möglicherweise selber verunsichert, überblickt nicht das ganze Spektrum zu klärender Fragen und befindet sich im laufenden Verfahren selber in einem Lernprozess.

Rund die Hälfte der externen Fälle lassen sich diesem Problemschwerpunkt zuordnen. Aufgabe der Ombudsstelle ist es daher, Transparenz zu schaffen, zu klären was sich zugetragen hat und das Handeln der Verwaltung aus unabhängiger und neutraler Sicht zu erläutern und Beanstandungen sorgfältig und unvoreingenommen zu prüfen. Dies kann beispielsweise der Fall sein bei einer Abrechnung des Sozialamtes, bei der Überprüfung einer Veranlagungsverfügung, bei Abklärungen im Zusammenhang mit der Beschulung eines hochbegabten Kindes oder bei als schwierig und belastend empfundenen Kontakten mit dem Vormundschaftsamt.

3.3 Kommunikation

Bei zahlreichen Fällen, in denen die Ombudsstelle kontaktiert wurde, lässt sich feststellen, dass die Kommunikation zwischen der Verwaltung und den Privaten gestört ist. In diesem Zusammenhang äussern die Ratsuchenden, sie fühlten sich nicht ernst genommen. Man rede gewissermassen an ihnen vorbei, zeige kein oder nur vordergründiges Verständnis für ihre Anliegen, lasse sie im Ungewissen und schüre damit Unsicherheit. Die von den betroffenen Personen geschilderte Problematik erhält zusätzliches Gewicht, wenn sich diese unabhängig vom konkreten Verhalten der Verwaltung bereits in einer Ausnahme- oder Krisensituation befinden. Dabei kann es sich beispielsweise um eine Erkrankung, eine belastende familiäre

Konstellation oder eine finanzielle Notlage handeln. Ist die Kommunikation belastet, geht regelmässig auch das Vertrauen in die staatlichen Organe und damit der Glaube an die Rechtmässigkeit und Angemessenheit des Handelns der Behörden verloren.
Die Ombudsstelle leistet in derartigen Konstellationen mit ihrer Vermittlungs- und Beratungstätigkeit einen konkreten Beitrag, um Vertrauen wieder herzustellen und Kommunikationsstörungen zu beheben.

3.4 Personalangelegenheiten

Bei den Personalangelegenheiten (interne Fälle) steht die Beratungs- und Informationstätigkeit der Ombudsstelle bislang im Vordergrund. Zu konkreten Vermittlungsbemühungen kam es nur vereinzelt, weil die ratsuchenden Personen aufgrund ihrer in der Regel laufenden Arbeitsverhältnisse auf Vertraulichkeit grössten Wert legten. Es setzten sich acht Frauen und fünf Männer mit der Ombudsstelle in Verbindung. Interessanterweise handelte es sich bei den Frauen ausnahmslos um teilzeitbeschäftigte Mitarbeiterinnen bzw. um eine Praktikantin mit befristetem Arbeitsverhältnis. Zwei der fünf Männer waren bereits nicht mehr bei der Stadt beschäftigt, als sie die Ombudsstelle kontaktierten. Der Beschäftigungsumfang der Männer lag überwiegend bei 100% und betrug nicht weniger als 80%. Es ist nicht zu verkennen, dass die Ombudsstelle im ersten Jahr überwiegend von teilzeitbeschäftigten Frauen aufgesucht wurde. Die Zeit wird zeigen, welche konkreten Schlüsse daraus gezogen werden können. In 70% der Fälle gaben die Ratsuchenden an, unter einer mangelhaften Kommunikationskultur zu leiden. Unter anderem würden schwelende Personalkonflikte überhaupt nicht oder nur zögerlich angegangen, Mitarbeitergespräche würden nicht durchgeführt, sie seien mit unklaren Erwartungen konfrontiert, fühlten sich übergangen und würden vor vollendete Tatsachen gestellt ohne jemals angehört zu werden. Im Gespräch mit den Mitarbeitenden geht es darum, die bestehende Verunsicherung zu mindern und über die Rechtslage aufzuklären. Noch wichtiger als die eigentliche Rechtsberatung ist in derartigen Fällen jedoch die Klärung der Hintergründe des Konfliktes und die Entwicklung angemessener Massnahmen, die ergriffen werden können. Eine erfolgreiche Problemlösung hängt in entscheidendem Masse vom richtigen Zeitpunkt ab. Wo die Gesundheit auf dem Spiel steht, ist es für eine konstruktive Lösung meist zu spät. Wer Führungsverantwortung aktiv wahrnimmt und darüber hinaus Gewähr für offene Kommunikation und transparente Verhältnisse bietet, leistet einen Beitrag zur Prävention von belastenden Arbeitsverhältnissen.

4 Neue Tendenzen in der Verwaltung – und die Ombudsstelle?

Ein Beitrag von Regula Kägi-Diener, Prof. Dr.iur., Ombudsfrau-Stv.

Einleitung

Die Verwaltung wird seit anfangs des 20. Jahrhunderts, somit seit gut 100 Jahren, zunehmend rechtlich eingefangen. Wesentliche Pfeiler dieser Entwicklung sind die Verbesserung des Verfahrens und der Ausbau des Rechtsschutzes gegen Verwaltungsakte. Sodann ist eine Professionalisierung der Verwaltung festzustellen und ein Ausbau des administrativen Apparates zur Bewältigung der zunehmenden und zunehmend komplexen Aufgaben, der einhergeht mit einem Wandel des Personalrechts. Seit rund 15 Jahren haben sich neue Anforderungen an die Verwaltung verstärkt. Sie fanden zunächst Ausdruck in der Reformwelle, die unter dem Begriff „New Public Management" (NPM, auch wirkungsorientierte Verwaltung – WIV – oder ähnlich) segelte und noch segelt.[12] Anliegen dieser Neuorientierung waren einerseits mehr Bürgernähe der Verwaltung, andererseits Effizienzsteigerung. Regelmässig wurde die Einführung von Modellen des New Public Managements durch einen ökonomischen Druck gefördert.[13] Effizienzverbesserungen, mehr Bürgernähe und Bedürfnisorientierung, die damit zusammengehenden Hoffnungen nach mehr Flexibilität und höherer Transparenz sowie Bestrebungen nach Kostensenkung oder einer höheren Kostenbeteiligung Aussenstehender haben zu weiteren Veränderungen geführt, welchen das Verwaltungshandeln heute einbeziehen muss. Schlagwörter dazu sind etwa Annäherungen an den Markt (Marktwirtschaftlichkeit), Entrechtlichung oder Deregulierung, Public Privat Partnership (PPP), dann aber auch Corporate Governance.

Neue Anforderungen an die Kommunikation

Wie immer diese Entwicklungstendenzen gewertet werden, sie bestimmen die Kommunikation zwischen Verwaltungsträgerinnen und Verwaltungsträgern einerseits und Bürgerinnen und Bürgern andererseits. Diese Interaktionsebene prägt wesentlich sowohl das Selbstbild der Verwaltung aber auch ihr Fremdbild: Wie wird die Verwaltung von denjenigen eingeschätzt, die mit ihr zu tun haben? Diese Einschätzung vollzieht sich ganz wesentlich auf unterer staatlicher Ebene, das heisst in den Gemeinden. Die Ombudsstelle ist eingesetzt, um die Kommunikation zwischen Verwaltung und Einzelnen, die in Einzelfällen nicht oder nicht befriedigend funktioniert, zu verbessern, falls sie abgebrochen ist, wieder herzustellen. Die neuen Tendenzen in der Verwaltungsorganisation lassen sie deshalb nicht unberührt. Es seien hier Problemkreise geortet, die sich aus diesen Veränderungen ergeben.

Mehr Bürgernähe! – Mehr Bürgernähe?

Die Bindung der Verwaltung an das Recht (sog. Legalitäts- oder Gesetzmässigkeitsprinzip), will dafür sorgen, dass die Verwaltung vorhersehbar und gleichmässig vorgeht und zugleich so handelt, wie es demokratisch bestimmt wird. Die Verwaltungsdogmatik verpflichtet die Verwaltung zudem grundsätzlich auf eine bestimmte, typische Handlungsform: Sie soll eine Verfügung erlassen, wenn sie in nicht ganz unbedeutenden Fragen gegenüber Privaten tätig wird. Dieser formalisierte Weg gilt oft als verpönt und wird zunehmend verlassen zugunsten eines informellen Verwaltungshandelns: Durch Absprachen und Vereinbarungen sollen anstehende Fragen gelöst werden. Doch ist solches wirklich bürgernah? Mit solchem informellen Vorgehen einher geht nämlich ein Verlust an Voraussehbarkeit. Bürgerinnen und Bürger können wenig gut damit einschätzen, was sie erwartet. Darüber wird der Rechtsschutz erschwert, ist dieser doch auf die Beurteilung von Verfügungen ausgerichtet. Abmachungen und Absprachen entziehen sich wegen des ihnen innewohnenden Willensmomentes einem objektiv rationalen Nachvollzug im Rahmen einer Überprüfung durch eine obere Instanz. Das mag zwar von gewissen Seiten und in gewissen Fällen durchaus erwünscht sein,

birgt aber auch Gefahren in sich und kann, wenn schlechte Erfahrungen gemacht werden, Misstrauen hervorrufen.

Die Bindung ans Recht wird oft auch als unflexibel empfunden. Es wird deshalb situatives Handeln gefordert. Situatives Vorgehen lässt sich nicht gleichermassen an generellen Normen ausrichten. So positiv verstärkte Berücksichtigung konkreter Gegebenheiten sein kann, so wird doch oft übersehen, dass die Macht im Verhältnis zwischen Verwaltung und Einzelnen sehr ungleich verteilt sein kann. Ein nicht an Grundsätzen und generellen Vorgaben ausgerichtetes Verhältnis wird sehr viel stärker solchen ungleichen Machtverhältnissen ausgeliefert. Damit können Schieflagen entstehen, die sich nicht ohne weiteres wieder ausbügeln lassen.

Nicht nur auf die Situation will man abstellen, sondern vermehrt auch individuelle Lösungen suchen. Mit mehr Individualität zwischen Verwaltung und Einzelnen geht indessen ein Verlust an Vergleichbarkeit einher. Die Einzelnen können sich – zu Recht oder zu Unrecht – als ungerecht, weil nicht gleich wie die anderen behandelt fühlen. Das ist ein Nährboden für ein ungutes Gefühl, von Unzufriedenheit gegenüber der Verwaltung.

Privatwirtschaftliches Denken! – Privatwirtschaftliches Denken?

Der Kunde ist König! Nicht Bürgerinnen und Bürger soll die Verwaltung vor sich sehen, sondern Kundinnen und Kunden. Kundenorientierung, heisst das Stichwort. Und doch, ist jeder Kunde wirklich König? Franz Blankart, früherer Botschafter, Staatssekretär und Direktor des Bundesamtes für Aussenwirtschaft, hat sich kürzlich dagegen verwahrt, dass Bürgerinnen und Bürger zu Kundinnen und Kunden „degradiert" würden, weil dies „der Beginn der Korruption" wäre.[14] Tatsächlich sind Kunden nur Könige, wenn sie zahlen können, und zwar genügend zahlen können. Der Staat muss die Grundbedingungen für die Lebensbewältigung sowohl für die Privaten wie für die Wirtschaft schaffen. Wenn er nur noch da ist, wenn jemand bezahlt, wird der „Service public" vernachlässigt. Und dann leidet das Verhältnis zwischen Einzelnen und Verwaltung unweigerlich. Dann müssen wir uns nicht wundern, wenn wir Abwendung und Misstrauen bei den Betroffenen vorfinden und für Verständnis und Verständigung die Basis fehlt.

Mehr wirtschaftliches Denken wird vom Staat verlangt. Der ökonomische Druck auch im Verhältnis der Bürgerinnen und Bürger zum Staat wächst. Die Gebühreneinnahmen sind ein wichtiger Faktor im Staatshaushalt geworden,[15] das Verursacherprinzip wird in Verwaltungssachen zunehmend als richtig empfunden und eingesetzt. Dass Bürgerinnen und Bürger im Verkehr mit Verwaltungsstellen, zu dem sie angehalten werden und für den sie nicht auf andere „Anbieter" ausweichen oder darauf verzichten können, gleich noch eine Gebühr zu bezahlen haben, wird indessen von diesen nicht immer verstanden. Auch diese Entwicklung erleichtert das Verhältnis zwischen Verwaltung und Einzelnen nicht.

Die Privatisierungstendenzen sind ein weiterer Ausdruck davon, dass mehr wirtschaftliche Ausrichtung im Staat Einzug gehalten hat. Sie äussern sich mehrfach, etwa darin, dass Verwaltungsrechtsgebiete, deren Grundsätze sich während gut 100 Jahren herausgebildet haben, zunehmend privatrechtlichen Regeln unterstellt werden. Zu denken ist vorab – aber durchaus nicht nur – an das Personalrecht. Privatisierungstendenzen äussern sich auch darin, dass Aufgaben der Verwaltung ausgelagert, das heisst privaten Unternehmen zur Erledigung überlassen werden. Der Verwaltung verbleibt zwar die Aufsicht. Für involvierte private Personen verliert sie aber den Charakter einer Ansprechsperson. Hier wird auch die Hilfestellung durch die Ombudsstelle erschwert. Privatisierungen können sodann dazu führen, dass der Staat (gegebenenfalls mit anderen zusammen) Organisationen in privatrechtlicher Form gründet oder öffentlich-rechtliche Anstalten in privatrechtli-

che Gesellschaften (z.B. eine Aktiengesellschaft) umwandelt. Auch das kann den Zugang zu staatlichen Strukturen abschneiden und kann Fragen nach dem Rechtsschutz aufwerfen. Endlich stellen wir in der Verwaltung (und übrigens auch in der Wirtschaft) ein Liebäugeln mit Public Privat Partnership (PPP) fest, mit Kooperationen unterschiedlicher Art und Intensität zwischen privaten Unternehmen und der öffentlichen Hand, wo Fragen zum Verhältnis mit dritten Privaten noch kaum gelöst sind. Freilich bewegt sich diese Zusammenarbeit bisher meistens in Bereichen, die nicht direkt publikumswirksam sind (etwa in der Bereitstellung von Infrastruktur, v.a. von Gebäulichkeiten). Doch dies muss nicht so bleiben.

Als Letztes sei noch auf Tendenzen des „Corporate Governance" oder eines „Code of Best Practice" hingewiesen, welche als Ausgleich für die Privatisierungen verstanden werden können. Es handelt sich um die Entwicklung von Grundsätzen, nach welchen Führung und Kontrolle sinnvoll vereinbart werden. Sie wollen mit anderen Worten sicher stellen, dass die Führung sich an Regeln hält, die shareholder von ihnen erwarten. Corporate Governance sucht eine Einbettung der unternehmerischen Entscheide in die Vorstellungen derjenigen Personen, welche die Organisation geistig und materiell mittragen.[16] Wenngleich in der Privatwirtschaft und für sie entwickelt, zeigt sich eine Tendenz, diese auf öffentliche Unternehmen zu übertragen. Rechtliche Vorschriften werden damit gleichsam „überflüssig", harte (verbindliche) Normen werden durch weiche (flexible, unbestimmte) Normen ersetzt.

Was bleibt?

Die Verwaltung sieht sich Entwicklungstendenzen ausgesetzt, welche die strikte Bindung und Zurückbindung der Verwaltung an das Recht zurücknehmen. Folgen sind wohl Flexibilisierungen, diese wirken sich aber durchaus nicht immer zugunsten eines zuverlässigen Verhältnisses zwischen Einzelnen und der Verwaltung aus. Vielmehr können Verunsicherungen resultieren, Misstrauen wird gesät und der Boden für ungerechte Behandlung wird vorbereitet.

In dieser Situation bleibt es wichtig, dass mit niederschwelligen Angeboten die Verunsicherungen aufgefangen, das Gespräch mit der Verwaltung hergestellt oder jedenfalls Abläufe und Hintergründe transparent gemacht werden. Die Ombudsstelle hat gerade unter den Vorzeichen der Verwaltungsmodernisierung einen zentralen Platz, sollen Bürgerinnen und Bürger nicht vergessen werden.

[1] Motion Jürg Diggelmann betreffend Schaffung einer Ombudsstelle für die städtische Verwaltung vom 27. August 2002

[2] sRS 111.1

[3] sRS 161.1

[4] Art. 12 Reglement über die Ombudsperson

[5] sRS 161.1

[6] Art. 1 Abs. 1 Reglement über die Ombudsperson

[7] Art. 1 Abs. 2 Reglement über die Ombudsperson

[8] Nach Gsell Beat, Vermittler in Konfliktsituationen Kanton Zug, Tätigkeitsbericht 2004, S. 12 sowie Nabholz Andreas / Steiner Rolf, Ombuds-Mediation, Zürich 2003, S. 73

[9] Art. 8 Abs. 2 Reglement über die Ombudsperson

[10] Art. 8 Abs. 1 lit.d Reglement über die Ombudsperson

[11] Den Berichten seit längerer Zeit bestehender parlamentarischer Ombudsstellen lassen sich zahlreiche Beispiele entnehmen. Die Berichte sind auf den Webseiten der entsprechenden Ombudsstellen publiziert (vgl. www.ombudsman-ch.ch).

[12] In der Schweiz haben wir heute 10 Jahre Erfahrung damit. Siehe dazu etwa Albert Hofmeister (Hrsg.), Verwaltung wohin? Der öffentliche Sektor zwischen Stabilität und Veränderung, Bern Verlag SGVV 2006, S. 33 ff. (Forum „Lessons Learned" mit Beiträgen von Isabella Proeller, Christoph Richard, Andreas Lienhard, Gerhard Hammerschmid, Jobst Fiedler und Rainer Gonzenbach).

[13] Die inzwischen gesammelten Erfahrungen zeigen allerdings, dass Einsparungen kaum realisierbar sind.

[14] Franz Blankart Referenzgrösse Privatwirtschaft, in: A. Hofmeister (Hrsg.), Verwaltung wohin? (Fn. 1), S. 170.

[15] Von 1990 bis 1998 betrug das Gebührenwachstum in der Schweiz insgesamt 47,6%, siehe Ernst Raths, Zeichen der strukturellen Überlastung. Öffentliche Finanzen der Schweiz 1998, in: economiesuisse Nr. 9 vom 13.11.2000 (http://www.economiesuisse.ch/d/content.cfm?upid=Doss09_00A&type=doc&filetype=msword; abgerufen am 16.11.2006). Diese Tendenz dürfte bis heute ungebrochen anhalten.

[16] Dazu: Regula Kägi-Diener, Corporate Governance in Nonprofit-Organisationen – Eine verfassungsrechtliche Sichtung, in: Ruth C. Voggensperger, Hubert J. Bienek, Jürg Schneider, Gregor Oliver Thaler (Hrsg), Gutes besser tun – Corporate Governance in Nonprofit-Organisationen, Haupt Bern 2004, S. 107; Ruth C. Voggensperger et. al (vorerwähnt), passim; Peter Böcklin, Corporate Governance auf Holzwegen, Folgerungen für die Schweizer Praxis aus internationalen Vorstössen, in: NZZ Fokus Corporate Governance – Kompetenzen, Kontrolle und Verantwortung in den Unternehmen, Nr. 10, Okt. 2001, Zürich, S. 7 ff.

5 Dank

Die Ombudsstelle der Stadt St.Gallen ist im ersten Jahr ihrer Existenz auf viel Offenheit, Wohlwollen und Interesse gestossen. Ich danke all jenen Personen, die der neuen Institution ihr Vertrauen schenkten und ihre Dienste in Anspruch nahmen. Mein Dank geht auch an die städtischen Behörden, die sich mit Neugier und Bereitschaft auf die Arbeit der Ombudsstelle einliessen. Bei den Mitgliedern des Stadtparlaments und insbesondere bei den Mitgliedern der GPK sowie deren Sekretärin bedanke ich mich für das gewährte Vertrauen und die Unterstützung. Meine Kolleginnen und Kollegen der weiteren Ombudsstellen in der Schweiz danke ich für die freundliche Aufnahme in ihrem Kreis und insbesondere für ihre vorbehaltlose Bereitschaft zu hilfreichem Erfahrungsaustausch. Ein besonderer Dank richte ich an meine Stellvertreterin Regula Kägi-Diener. Sie hat die Arbeit der Ombudsstelle mit Rat und Tat unterstützt und zu diesem Jahresbericht bereitwillig einen Beitrag geleistet. Bei meiner Mitarbeiterin Katrin Zünd bedanke ich mich für ihren grossen Einsatz und ihre vielfältige Unterstützung im „Ombudsstellen-Alltag". Ein Dank geht zu guter Letzt an die Medienschaffenden, die über die neue Institution informierten und sie der Öffentlichkeit vorstellten.

Stadt St.Gallen

Ombudsstelle Stadt St.Gallen

Vadianstrasse 45
(Seiteneingang Hörnlistrasse benutzen)
Postfach 1518
9001 St.Gallen

Tel. +41 71 224 52 74
Fax +41 71 223 72 44

ombudsstelle@stadt.sg.ch