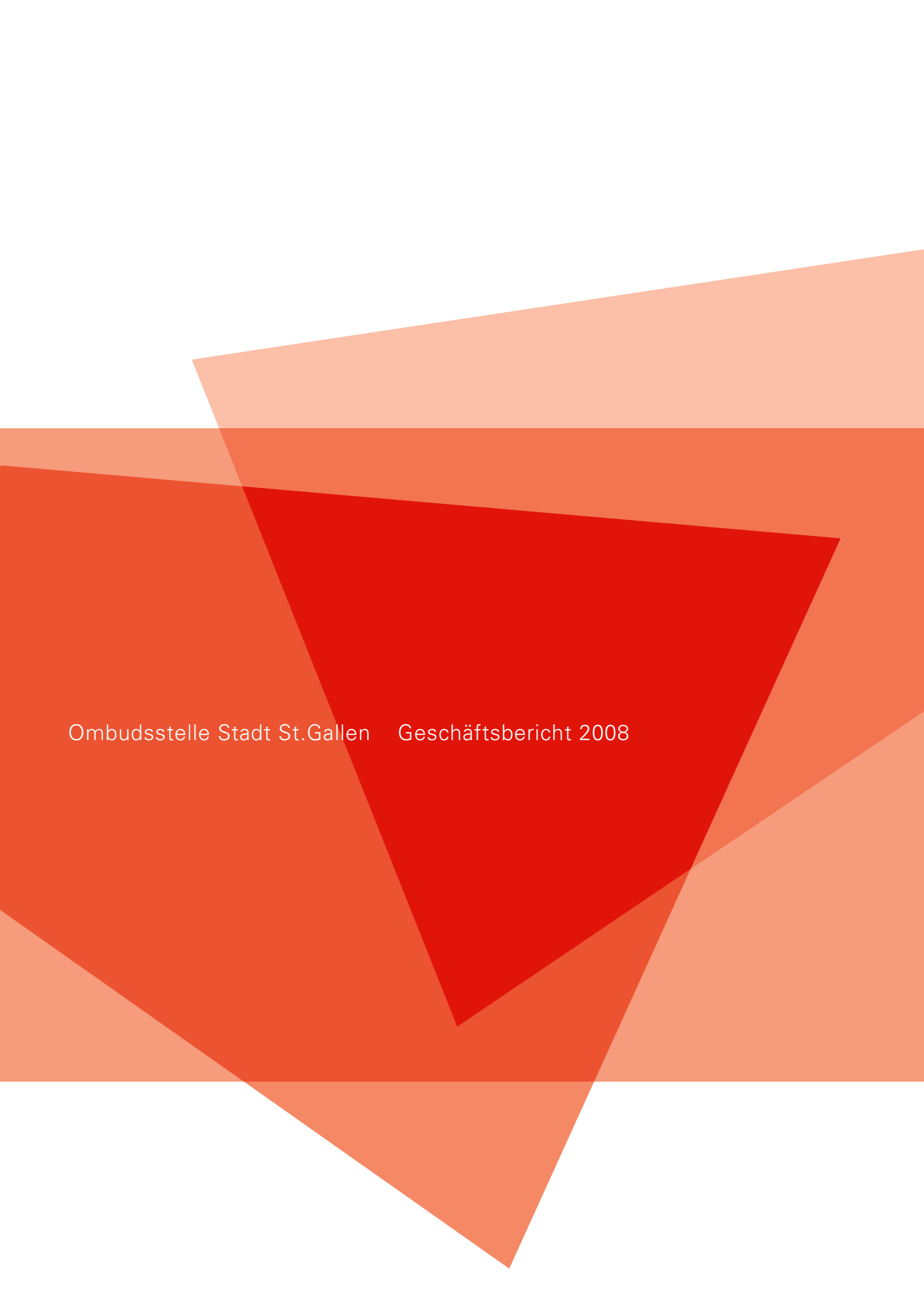


The background of the page is composed of several overlapping, semi-transparent geometric shapes in various shades of red and orange. These shapes, including triangles and polygons, are arranged in a way that creates a dynamic, layered effect. The colors range from a deep, vibrant red to a lighter, more muted orange. The overall composition is abstract and modern.

Ombudsstelle Stadt St.Gallen Geschäftsbericht 2008

Inhalt

1	Ombudsstelle der Stadt St.Gallen	3
1.1	Überblick	3
1.2	Zusammenarbeit mit anderen Ombudsstellen und Öffentlichkeitsarbeit	3
1.3	Grundsätze der Ombudstätigkeit	3
2	Statistik: Zahlen zur Ombudstätigkeit	4
2.1	Übersicht und Veränderungen gegenüber dem Vorjahr	4
2.2	Verteilung auf die Direktionen	4
2.3	Personen	4
2.4	Staatsangehörigkeit	4
2.5	Ombudstätigkeit	4
2.6	Erledigungsart	5
2.7	Ergebnisse	5
2.8	Erteilte Auskünfte	5
3	Welches sind die Problemschwerpunkte?	6
3.1	Vorbemerkung und Kurzbeschreibung von Fällen	6
3.2	Komplexität und Kommunikation	6
4	Die Verwaltung und das Politische: Good Governance	9
5	Dank	11



Hansruedi Wyss, Ombudsmann



Regula Kägi-Diener, Prof. Dr.iur., Ombudsfrau-Stv.

Geschäftsbericht 2008

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 2008.

St.Gallen, April 2009

Hansruedi Wyss, Ombudsmann

1 Ombudsstelle der Stadt St.Gallen

1.1 Überblick

Im Jahr 2008 gingen insgesamt 45 Fälle ein (Vorjahr: 51 Fälle). Nach drei Jahren Ombudstätigkeit zeigt sich somit Kontinuität in den Fallzahlen. Unverändert blieb auch, dass der grösste Teil der Arbeit auf Beratungs- und Informationsdienstleistungen entfällt.

Der effektive Beschäftigungsumfang des Ombudsmannes belief sich auf 30 % (Vorjahr: 36.1 %) und entsprach damit dem Jahressoll. Sollten die Fallzahlen künftig zunehmen, würde dies wohl auch zu einem Anstieg des Pensums führen. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen lässt sich nicht zuverlässig prognostizieren, wie viel Zeit im Einzelfall aufgewendet werden muss. Es zeigt sich immer wieder, dass die Bearbeitung einzelner Fälle in einer akuten Phase einen Grossteil des Wochenpensums beanspruchen kann. Die Ombudsfrau-Stv. arbeitete während 20 ¼ Stunden für die Ombudsstelle. Der effektive Beschäftigungsumfang von Katrin Zünd, Mitarbeiterin Administration, bzw. von ihrer Stellvertreterin Franziska Pulfer lag vereinbarungsgemäss bei 30 %.

1.2 Zusammenarbeit mit anderen Ombudsstellen und Öffentlichkeitsarbeit

Im Jahr 2008 wurde die Gelegenheit zu einem Erfahrungsaustausch mit dem Sozialamt und der Stadtpolizei genutzt. Die Presse berichtete auch im Jahr 2008 mehrfach über die Ombudsstelle.

Die Mitglieder der "Vereinigung parlamentarischer Ombudsleute der Schweiz" (VPO+, vormals SVPO; vgl. www.ombudsman-ch.ch) trafen sich zu drei Besprechungen, an denen jeweils auch methodische Fragen geklärt wurden. Eine Zusammenkunft fand in St.Gallen statt.

Dr. Karl Stengel, langjähriger Ombudsmann der Stadt Winterthur, ging im Laufe des Jahres in Pension. Das Stadtparlament Winterthur wählte Dr. Viviane Sobotich zu seiner Nachfolgerin.

Die Stadt Chur prüfte die Schaffung einer parlamentarischen Ombudsstelle. Für den Ombudsmann bot sich daher am 10. Juni 2008 die Gele-

genheit, gegenüber Stadtparlamentarierinnen und Stadtparlamentariern Auskunft über Aufgabe und Arbeitsweise der Ombudsstelle St.Gallen zu geben.

Auf Einladung des Europäischen Ombudsman Instituts, Innsbruck (A), stand der Ombudsmann am 25. Juni 2008 kommunalen Ombudsleuten aus Bulgarien Red und Antwort.

1.3 Grundsätze der Ombudstätigkeit

In den Geschäftsberichten 2006 und 2007 finden sich detaillierte Hinweise zur Arbeitsweise der Ombudsstelle. Die Tätigkeit der Ombudsstelle war auch 2008 von den erläuterten Prinzipien geprägt. Die Ombudsstelle bewährte sich in ihrer Funktion als Informations-, Beratungs-, Vermittlungs- und Beschwerdestelle. Dies gilt insbesondere in all jenen Fällen, in denen das Beschreiten des Rechtsweges oder die anwaltliche Vertretung nicht angemessen oder – auch unter dem Kostenaspekt – keine erfolgversprechende Option darstellen würde.

2 Statistik: Zahlen zur Ombudstätigkeit

2.1 Übersicht und Veränderungen gegenüber dem Vorjahr

Ausgehend vom Aufgabenbereich der Ombudsstelle lassen sich unverändert externe Fälle, die das Verhältnis zwischen Privaten und den städtischen Behörden betreffen und interne Fälle (Personalangelegenheiten) unterscheiden.

Im Jahr 2008 sind 45 Fälle eingegangen (Vorjahr: 51 Fälle). Es konnten insgesamt 38 Geschäfte abgeschlossen werden (Vorjahr 40). Per 31. Dezember 2008 verblieben somit total 7 Fälle pendent (Vorjahr: 11 Fälle).

Der Anteil der externen Fälle betrug 87 % (39 Fälle; Vorjahr: 76 %, 39 Fälle), derjenige der internen Fälle (Personalangelegenheiten) belief sich auf 13 % (6 Fälle; Vorjahr: 24 %, 12 Fälle).

	06	07	08
<i>Eingegangene Fälle</i>	41	51	45
– davon extern	28	39	39
– davon intern	13	12	6
<i>Pendenzen aus dem Vorjahr</i>	–	7	11
<i>erledigte Fälle</i>	34	40	38
<i>Pendent per 31.12.2008</i>	7	11	7

2.2 Verteilung auf die Direktionen

	06	07	08
<i>Direktion Inneres und Finanzen</i>	10	9	10
– davon Personalangelegenheiten	3	2	1
<i>Direktion Schule und Sport</i>	9	13	5
– davon Personalangelegenheiten	5	7	3
<i>Direktion Soziales und Sicherheit</i>	16	24	26
– davon Personalangelegenheiten	4	3	1
<i>Direktion Technische Betriebe</i>	2	2	1
– davon Personalangelegenheiten	1	0	1
<i>Direktion Bau und Planung</i>	3	3	2
– davon Personalangelegenheiten	0	0	0
<i>Institutionen ausserhalb der Stadtverwaltung, die im Auftrag der Stadt öffentliche Aufgaben erfüllen</i>	1	0	1

2.3 Personen

Es wandten sich beinahe gleich viele Männer wie Frauen an die Ombudsstelle. 3 Frauen und 1 Mann suchten im selben Jahr zweimal Rat bei der Ombudsstelle. Im Jahr 2008 sind keine Anfragen von Juristischen Personen eingegangen.

	06	07	08
<i>Frauen</i>	17	25	21
<i>Männer</i>	17	21	19
<i>Paare / Familien</i>	4	4	1
<i>Juristische Personen</i>	3	0	0

2.4 Staatsangehörigkeit

Rund 83 % der anfragenden Personen waren Schweizerinnen und Schweizer. 17 % der Klientinnen und Klienten stammten somit aus dem Ausland. Sie gehören jeweils unterschiedlichen Nationen an. Dies entspricht im Wesentlichen der Verteilung des Vorjahres (88 % der anfragenden Personen stammten aus der Schweiz).

	06	07	08
<i>Staatsangehörigkeit</i>			
– Schweiz (in Prozent)	90	88	83
– Ausland (in Prozent)	10	12	17

2.5 Ombudstätigkeit

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

	06	07	08
<i>Persönliche Besprechungen</i>			
– mit anfragenden Personen	51	72	66
– mit Verwaltungsstellen	27	6	3
<i>Augenscheine</i>	1	0	0
<i>Vermittlungsgespräche</i>	3	3	10
<i>Telefonische Besprechungen</i>			
– mit anfragenden Personen	87	153	90
– mit Verwaltungsstellen	66	66	56

2.6 Erledigungsart

	06	07	08
<i>Aktennotiz oder Schreiben bzw. nach persönlicher oder tel. Be- kanntgabe des Ergebnisses</i>	34	40	38
<i>schriftliche Empfehlung</i>	0	0	0

2.7 Ergebnisse

	06	07	08
<i>Beratung und Information</i>	20	30	26
<i>Vermittlung total</i>	13	7	10
– erfolgreich	9	5	9
– teilweise erfolgreich	2	0	1
– erfolglos	2	2	0
<i>Beschwerdeprüfung</i>	1	3	2
– Gutheissung	0	0	1
– teilweise Gutheissung	0	0	0
– Abweisung	1	3	1

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.

	06	07	08
<i>Externe Auskünfte</i>	54	67	79
<i>Interne Auskünfte</i>	4	0	6

3 Welches sind die Problemschwerpunkte?

3.1 Vorbemerkung und Kurzbeschreibung von Fällen

Da der Geschäftsbericht die Sachverhalte für Dritte nicht ohne weiteres erkennbar machen soll und insbesondere die Anonymität der involvierten Personen gewahrt bleiben muss, wird auf die detaillierte Schilderung einzelner Fälle weiterhin verzichtet. Die Arbeit der Ombudsstelle wird nachfolgend – mit Ausnahme der Schilderungen unter Ziffer 3.2 – in Stichworten beispielhaft beschrieben:

Externe Fälle:

- Abzahlung von Steuerforderungen
- Gesuch um Steuererlass
- Besteuerung von Einelfamilien
- Handhabung der Öffnungszeiten von Sportanlagen
- Ordnungsbusse bei unklarer Signalisation
- Pflicht zur Leistung von Verwandtenunterstützung
- Fragen zu den Leistungen des Sozialamts
- Vorgehensweise bei polizeilichen Ermittlungen
- Vorgehensweise bei einer Verhaftung
- Fragen zum Kontakt mit dem Vormundschaftsamt
- Angemessenheit von Auflagen im Zusammenhang mit einem Bauvorhaben
- Vorgehensweise bei einer Wohnungsräumung

Interne Fälle:

- Belastetes Verhältnis zwischen Arbeitnehmenden und vorgesetzter Person
- Vorgehensweise bei der Beendigung des Arbeitsverhältnisses
- Interner Stellenwechsel
- Interner Stellenwechsel und Fragen betreffend Arbeitsfähigkeit

3.2 Komplexität und Kommunikation

In den bisherigen Geschäftsberichten wurde die Bedeutung der Bereiche "Komplexität" (Verwaltungsabläufe, Rechtsgrundlagen, Verwaltungspraxis) sowie "Kommunikation" (Art und Weise der

Kommunikation, Inhalt und Form) für die Arbeit der Ombudsstelle dargestellt. Diese Thematik – zweifellos auch in Zukunft von Bedeutung – wird anhand zweier konkreter Themenbereiche nochmals aufgegriffen.

Komplexität: Alles klar bei Vollsplitting-Tarif, Kinderabzug und Abzug für geleistete Unterhaltsbeiträge?

Von Vollsplitting-Tarif spricht man bei der Besteuerung des Gesamteinkommens zum Steuersatz des halben steuerbaren Einkommens. Der Vollsplitting-Tarif kommt für gemeinsam steuerpflichtige Ehegatten zur Anwendung (Art. 50 Abs. 3 StG). Auch verwitwete, getrennt lebende, geschiedene und ledige Steuerpflichtige kommen in den Genuss des Vollsplitting-Tarifs, wenn sie mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen zusammen leben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten (Art. 50 Abs. 4 StG). Das Steuergesetz sieht zudem einen Kinderabzug vor, wenn die steuerpflichtige Person den hauptsächlichsten Unterhalt des Kindes bestreitet und keinen Abzug für geleistete Unterhaltsbeiträge gemäss Art. 45 lit. c StG beansprucht. Nach Art. 45 lit. c StG können Unterhaltsbeiträge, die an einen Elternteil für die unter dessen elterlicher Sorge oder Obhut stehenden Kinder geleistet werden, nämlich von den Einkünften abgezogen werden.

Trotz einiger Fragezeichen (Vollsplitting? Hauptsächlichlicher Unterhalt?) mag das nun alles recht einleuchtend klingen. Der nachfolgende Sachverhalt löste jedoch bei Steuerpflichtigem, Steueramt und Ombudsstelle – zumindest vorübergehend – Verwirrung aus.

Wie wäre Ihrer Meinung nach die Person X zu besteuern? X ist geschieden und kommt gegenüber seinen unmündigen Kindern den Unterhaltsverpflichtungen wie sie im Scheidungsurteil festgelegt wurden nach. Seit einiger Zeit lebt X nun in einer Konkubinatsbeziehung. Mit seiner Partnerin hat er ebenfalls unmündige Kinder, für deren Unterhalt er aufkommt.

An die Ombudsstelle wandte sich X insbesondere deshalb, weil sich die Schlussrechnung auf ein Mehrfaches der vorläufigen Steuerrechnung belief und er noch nie eine so hohe Steuerrechnung zu begleichen hatte. Das konnte doch einfach nicht korrekt sein. Die telefonische Reklamation von X beim Steueramt war nicht geeignet, um die Sache zu klären.

Die Abklärungen des Steueramtes ergaben, dass X in der Steuererklärung keinen Kinderabzug für die Kinder aus dem Konkubinat geltend gemacht hatte. Das führte dazu, dass ihm weder der Vollsplitting-Tarif noch der Kinderabzug gewährt wurde. Entsprechend hoch fiel daher die Schlussrechnung aus, obwohl die Unterhaltsbeiträge, die X für die Kinder aus seiner früheren Ehe leistete, korrekterweise zum Abzug zugelassen wurden. Nach erfolgter Sachverhaltsklärung ("geschiedener Steuerpflichtiger, der mit Kindern zusammen lebt und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreitet") gewährte das Steueramt den Vollsplitting-Tarif und den Kinderabzug. Zur Erleichterung von X reduzierte sich dadurch die Steuerlast ganz erheblich.

Anhand dieses Beispiels zeigt sich, dass es in einer komplexen Lebens- und Rechtswirklichkeit wenig braucht – ein Missverständnis, Unwissenheit oder ein Fehler reichen aus – um sowohl auf Seiten des Steuerpflichtigen als auch auf Seiten der Verwaltung das Vertrauen in das Gegenüber schwinden zu lassen. Wirken die Beteiligten konstruktiv mit, lassen sich viele Unstimmigkeiten jedoch rasch und unkompliziert lösen.

Kommunikation:

Konfliktbelastete Arbeitsverhältnisse

Konflikte im Arbeitsverhältnis werden aus ganz unterschiedlichen Perspektiven betrachtet. Die einen publizieren Studien über die "Kosten von Reibungsverlusten" in Unternehmen¹. Andere schreiben beispielsweise: "Echte Konflikte entstehen erst durch gute Kommunikation"². Es leuchtet ein, dass sich Arbeitskonflikte u.a. auf Mitarbeiterfluktuation, Krankheit, Leistungsfähigkeit, Projekt-

verzögerungen und Reputation auswirken und damit letztlich auch entsprechende Kosten verursachen. Dies gilt zweifellos auch für die Verwaltung. Der Zusammenhang zwischen echten Konflikten und guter Kommunikation besteht darin, dass nur wenn die Mitarbeitenden offen und ehrlich sagen, was sie denken, sich ein Problem aus unterschiedlichen Perspektiven betrachten lässt. Nur dann lässt sich – im besten Fall – erkennen, dass jede Person auf ihre Weise Recht haben mag. Dieser optimistischen Sicht auf den Konflikt steht entgegen, dass Konflikte erhebliches Leid verursachen können. Sie kränken und machen nicht selten krank. Selbstwertgefühl und Ehre sind betroffen. Fast immer sind sie jedoch mit unangenehmen Situationen und Gefühlen verbunden.

Das Arbeitsverhältnis wird dann besonders schwierig, wenn die Zusammenarbeit auf der Sachebene durch Störungen auf der Beziehungsebene beeinträchtigt wird³. Zur Eskalation eines Konflikts kommt es, vereinfacht gesagt, durch folgenden Mechanismus⁴:

(1) Anfänglich wird nur ein sachlicher Meinungsunterschied ausgetragen ("X findet, dass die Vorgehensweise A zum Ziel führe. Y ist hingegen davon überzeugt, die Vorgehensweise B sei richtig").

(2) Die Auseinandersetzungen führen dazu, dass die Beziehungen zwischen den Personen in Mitleidenschaft gezogen werden ("X und Y ärgern sich jeweils über die Sturheit und die Inkompetenz des anderen. Und dann erst noch dieser deplatzierte Ton!"). Da bis jetzt alles nichts genützt hat, um die Gegenseite zu überzeugen, bringen die Konfliktparteien ihre Standpunkte noch entschiedener vor. Der Ärger des anderen wächst damit nur an.

(3) Nach einigem Hin und Her hat jede Seite angesichts der Kommunikationsprobleme natürlich auch eine andere Erklärung für den Konflikt auf der Sach- und der Beziehungsebene ("X ist der Meinung, Y habe keine Ahnung vom Berufsleben. Y findet, X wolle nur den Weg des geringsten Widerstandes gehen und sich wieder einmal auf seine Kosten profilieren").

(4) Die Parteien müssen sich wohl oder übel mit Lösungsmöglichkeiten befassen. Weil sie sich die Hintergründe und Ursachen des Streits völlig unterschiedlich erklären, weichen auch die Lösungsvorschläge erheblich voneinander ab. Die Gegenpartei weist sie daher als falsch zurück. Das führt dazu, dass sich die Gegensätze auf der Sach- und Beziehungsebene vertiefen. Der Kreislauf geht in die nächste Runde.

Kennzeichen für einen eskalierenden Konflikt können beispielsweise sein⁵:

- Die Aufgaben einer arbeitsteiligen Organisation werden nicht mehr als gemeinsame gesehen. Jeder versucht die Aufgabe allein zu lösen.
- In der Regel wird nur noch das Trennende gesehen. Das Verbindende wird zurückgedrängt.
- Schwarzweissmalerei. Die andere Person ist immer aggressiv und trägt die Schuld.
- Die gegenseitige Wahrnehmung ist getrübt. Kontakte werden reduziert und vermieden.
- Die Kommunikation ist nicht offen und aufrichtig.
- Immer mehr Streitpunkte werden zum Gegenstand der Auseinandersetzung.
- Das Spielfeld, auf dem die Gegensätze ausgetragen werden, dehnt sich aus. Weitere Personen werden in den Streit hineingezogen.
- Es kommt zu zunehmender Personifizierung. Es geht nicht mehr um die Tat (z.B. um das beanstandete Verhalten), sondern um den Täter ("Ohne X ginge alles viel besser. X muss weg.").
- Zunehmende Spannungen führen zu zunehmendem Misstrauen. Die Parteien unterstellen sich schlechtere Absichten, als jene, die tatsächlich zu erkennen sind.

Ist der Konflikt einmal da, ist entscheidend, wie damit umgegangen wird. Flüchten? Verleugnen? Beschwichtigen? Nachgeben? Einen (faulen) Kompromiss akzeptieren? Vermeiden? Die Antwort liegt nahe: Langfristig lässt sich damit der Konflikt nicht lösen. Ganz im Gegenteil: Auch die grössten Konflikte haben klein angefangen.⁶

Was ist nun also zu tun? Die nachfolgenden Punkte haben für Vorgesetzte wie für Mitarbeitende gleichermaßen ihre Bedeutung:

- Sprechen Sie mit ihrem Gegenüber frühzeitig über Spannungen.
- Was steht einem klärenden Gespräch im Wege? Welche Schwierigkeiten könnten auftreten? Können Sie etwas zu deren Überwindung tun?
- Es klingt banaler als es in Tat und Wahrheit ist: Sprechen Sie die Unstimmigkeiten mit "Ich-Botschaften" an. Mit "Du-Botschaften" stossen Sie nur auf (noch mehr) Ärger.⁷
- Klären Sie, über welche Punkte aus der Sicht jeder Partei Differenzen bestehen. So gewinnen Sie Gewissheit, was tatsächlich die strittigen Themen sind und welche Punkte geklärt werden müssen. Aus einer Fülle von Vorwürfen und Spekulationen werden somit fassbare Themen.
- Denken Sie nach, bevor Sie handeln und bereiten Sie sich auf Gespräche sorgfältig vor. Kommen Sie mit der geplanten Vorgehensweise Ihrem Ziel wirklich näher? Oder ist gar das Gegenteil zu erwarten?
- Sprechen Sie auch über die Zukunft und nicht nur über die Vergangenheit.
- Ein Konflikt wird immer subjektiv ("einseitig") wahrgenommen. Das ist selbstverständlich. Wie sieht der Konflikt wohl vom Standort der Gegenseite aus? Beide können gewinnen, wenn sie wissen, wie die Welt mit den Augen der anderen Seite aussieht.
- Je nach Ausmass des Konflikts sind der Selbsthilfe – und auch dem Instrumentarium der Ombudsstelle – Grenzen gesetzt. Ziehen Sie allenfalls professionelle Hilfe bei.

Die Ombudsstelle nimmt im Zusammenhang mit Personalkonflikten ganz unterschiedliche Aufgaben wahr. Sie hört zu, berät, klärt und erklärt und sie vermittelt. Sie ermutigt, Konflikte wenn immer möglich frühzeitig und offen anzugehen und diese fair und lösungsorientiert auszutragen.

4 Die Verwaltung und das Politische: Good Governance

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

Die st.gallische Ombudsstelle ist vom Stadtparlament eingesetzt. Sie steht dabei in doppelter Hinsicht dazwischen: Zwischen Betroffenen und Behörden, zwischen Stadtparlament und Verwaltung. Dass gerade diese Zwischenstellung zwischen politischem Organ und Verwaltung ein wichtiges Element moderner Staatlichkeit ist, sei nachstehend aufgezeigt.

Der Verwaltung kommt, nicht zuletzt im städtischen Alltag, eine ausserordentlich wichtige Funktion zu. Die Vielfalt der Fälle, die die Ombudsstelle bearbeitet (siehe vorn S. 6 ff.) zeugt davon. Die Verwaltung ist da, um das Recht umzusetzen. Sie ist auch da, um die Politik umzusetzen. Dabei „erspürt“ sie vieles, soll sehen, wo der Schuh drückt und Feedback an die politischen Instanzen geben. Sie hat damit, gerade in bevölkerungsnahen Gemeinwesen, wie die Gemeinde eines ist, eine zentrale staatliche Funktion, und es hängt manches davon ab, wie die Verwaltung tätig wird. Für dieses "wie" soll auch die Ombudsstelle eintreten, wenn es um Kontakte mit der Bevölkerung geht.

In der Schweiz besteht eine besonders enge Verbindung zwischen Verwaltung und politischer Führung, weil das politische Führungsgremium – der Stadtrat – immer auch oberste Verwaltungsbehörde ist, immer auch fachliche Leitung innehat. Ihre Mitglieder haben sodann die personelle Führung inne und können in der klassischen Organisation über eine straff organisierte Hierarchie Einfluss auf die Verwaltung nehmen. Mit dem Parlament, dem demokratischen Entscheidungsträger, ist die Verwaltung weniger eng verbunden. Auch dessen Wille hat sie aber zu respektieren und umzusetzen. Die legislativen und die finanziellen Beschlüsse des Parlaments binden die Verwaltung und beeinflussen sie im Verhalten. Gerade hier machen sich jedoch moderne Entwicklungen bemerkbar, welche die Verwaltung von den politischen Vorgaben tendenziell abkoppeln und die Verbindlichkeit des

parlamentarischen Willens für die Verwaltung schwächen. Dabei geht es nicht einfach um Selbstherrlichkeit der Verwaltung, sondern um aktuelle Phänomene, welche in der Komplexität der heutigen Bedingungen wurzeln. Welches sind die Erscheinungen, die den Zusammenhang zwischen dem Parlament und den politischen Trägern einerseits und der Verwaltung andererseits verkomplizieren? Zu denken ist zunächst an die *technische Dynamik*, in der wir leben und die unseren Alltag prägt. Expertenwissen ist gefragt. Dieses vermag die Verwaltung als grösserer Apparat allenfalls zu stellen, für das Stadtparlament, das generell politisch entscheiden muss, ist die Sachlage schwieriger. Das Parlament kann nicht mehr unbedingt auf die eigene Lebenserfahrung zurückgreifen und sich punktuell neues Wissen aneignen, vielmehr muss es sich auf Spezialisten abstützen. Es kommt so gewissermassen zu einem "Primat des Expertenwissens". Keine einfache Sachlage für das Parlament, das die Verwaltung anleiten muss und will, keine einfache Sachlage auch für die Verwaltung. Diese Situation entpuppt sich eher als eine Quelle des *Misstrauens*.

Verschiedene Trends schwächen sodann die anleitende Wirkung des Rechts für die Verwaltung ab und lockern so die Anbindung der Verwaltung an den politischen Willen des Parlaments⁸: Zunächst bewegen wir uns auf einen *kooperativen Staat* zu. An Stelle des gesetzten Rechts gewinnen Aushandlungen an Bedeutung (zweiseitig oder mehrseitig vereinbartes Recht). Der hoheitliche Rechtsvollzug wird zunehmend schwieriger und an seine Stelle treten Überzeugungs- und Überredungsstrategien. Das Recht wird eher zum Druckmittel bei mangelnder Kooperationsbereitschaft als direkte Handlungsvorgabe. Sodann bewegen wir uns auch auf den *flexiblen Staat* zu. Umweltkomplexität – gemeint sind die politische, die soziale und die natürliche Umwelt der Verwaltung – braucht Reaktionsfähigkeit und Beweglichkeit. Ausprobieren wird gewünscht, es sollte mit Phantasie situativ reagiert werden können. Das im Interesse der

Rechtssicherheit auf längere Zeit angelegte Recht passt nicht richtig. Es geht deshalb nicht um einen einfachen Gesetzesvollzug. Soll auch das Recht vermehrt auf Zeit erlassen werden? In der dynamischen und komplexen Gesellschaft, in der wir heute leben und die dem Staat einen (fast) umfassenden Versorgungs- und Gestaltungsauftrag überträgt, ist der Gesetzgeber gezwungen, mehr offene Zielvorgaben und Generalklauseln zu formulieren, das Gesetz wird so zum eher vagen Ausdruck politischen Willens, welcher durch eigenverantwortliche Entscheidungen der Verwaltung arbeitsteilig weitergeführt wird. Die Entscheidungen des Parlamentes büßen an Autorität ein. Anstatt Massstab für den Verwaltungsalltag zu sein, werden sie mehr zum Anstoss der Verwaltungstätigkeit. Weitere Stichworte, die in diesen Zusammenhang gehören, sind die Ökonomisierung, d.h. der Einzug des Managementdenkens in der Verwaltung, die Obstruktionsneigung gegenüber der Verwaltung, d.h. den Autoritätsverlust und die kritische Haltung statt Akzeptanz, die Enthierarchisierung gegen innen (Teampflege und Teamstrukturen) und gegen aussen (Verlust der übergeordneten Stellung der Verwaltung gegenüber gesellschaftlichen Playern). All das hat eine neue Verantwortung der Verwaltung dem gesellschaftlichen Umfeld gegenüber gebracht mit einer gewissen Unabhängigkeit gegenüber der politischen Steuerung. Die Entscheide des Parlaments lassen sich vermehrt nur noch als Rahmenordnung ausmachen.

In dieser Situation kommt der parlamentarischen Ombudsstelle als Bindeglied zwischen dem Stadtparlament als erstem politisch verantwortlichem Organ einerseits und der Verwaltung als die mit dem Umfeld konfrontierte Organisationseinheit andererseits eine zusätzliche wichtige Funktion zu. Es geht vielfach nicht primär darum, ob das Recht richtig vollzogen wird, sondern ob die der Verwaltung übertragenen und die wahrgenommenen Aufgaben in einer Art und Weise erfüllt werden, welche der modernen Erwartungen von Politik und

Bürgerschaft entsprechen. Die Ombudsstelle stellt sich so als ein Element der "Good Governance" heraus. Deren Gehalt schöpft aus dem Respekt gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern, verschafft Transparenz und Verständlichkeit und ruft gleichzeitig in Erinnerung, dass auf eine Steuerung der Verwaltung durch das Stadtparlament nicht verzichtet werden kann, ist das Stadtparlament doch demokratisch legitimiert. Wenngleich nur aufgrund von Einzelfällen tätig, vermag die Ombudsstelle dem Stadtparlament entsprechend ein Feedback über die Verwaltungstätigkeit zu vermitteln.

-
- ¹ KPMG-Konfliktkostenstudie, Die Kosten von Reibungsverlusten in Industrieunternehmen, vgl. www.kpmg.de
 - ² Albert Vollmer, HR Today, 1&2/2009, Echte Konflikte entstehen erst durch Kommunikation, S. 20 ff.
 - ³ Gerhard Altmann, Heinrich Fiebiger, Rolf Müller, Mediation, Konfliktmanagement für moderne Unternehmen, 2. Auflage, Weinheim und Basel 2001, S. 33.
 - ⁴ Friedrich Glasl, Selbsthilfe in Konflikten, 5. Auflage, Bern 2008, S. 125 ff.
 - ⁵ Friedrich Glasl, a.a.O., S. 87 ff.
 - ⁶ Christoph Thomann, Klärungshilfe 2, Konflikte im Beruf, 3. Auflage, Hamburg 2008, S. 20
 - ⁷ Weiterführend: Marshall B. Rosenberg, Gewaltfreie Kommunikation, 7. Auflage, Paderborn 2007
 - ⁸ Siehe zur nachstehenden Darstellung auch Ernst-Hasso Ritter, Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat, in: Dieter Grimm (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, Baden-Baden 1990, S. 82 f., sodann: Lorenz Engi, Politische Verwaltungssteuerung. Demokratisches Erfordernis und faktische Grenzen, Schulthess, Zürich 2008, S. 41.

5 Dank

Im Jahr 2008 ging gewissermassen auch für die Ombudsstelle die erste Amtsperiode seit ihrer Schaffung zu Ende. Das ist Anlass genug, einen Dank an die Stadtparlamentarierinnen und Stadtparlamentarier zu richten. Ombudsstellen sind auf das Wohlwollen der Politik angewiesen und es ist keineswegs selbstverständlich, dass diese Institutionen von der Politik mitgetragen werden. Die eigentliche Legitimation erhält die Ombudsstelle jedoch durch das Vertrauen der Ratsuchenden. Ein herzliches Dankeschön daher an all jene, die seit dem 1. Januar 2006 das Angebot der Ombudsstelle nutzten. Bei den Vertreterinnen und Vertretern der städtischen Behörden bedanke ich mich für die unveränderte Bereitschaft zu einer offenen Zusammenarbeit. Nach drei Jahren Ombudstätigkeit geht ein ganz besonderer Dank an Regula Kägi-Diener, Ombudsfrau-Stv., sowie an meine Mitarbeiterin Katrin Zünd und an deren zeitweilige Stellvertreterin Franziska Pulfer. Sie gewährleisteten Kontinuität und Professionalität und engagieren sich überaus positiv für die Ombudsstelle.

