



Bericht des Regierungsrats über eine kantonale Ombudsstelle

2. Juli 2013

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Antrag zum Postulat betreffend Schaffung einer Ombudsstelle für die kantonale Verwaltung und die Gerichte (53.12.01), welches der Kantonsrat am 31. Mai 2012 erheblich erklärt hat.

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Paul Federer
Landschreiber: Dr. Stefan Hossli

Zusammenfassung.....	3
I. Ausgangslage.....	4
II. Notwendigkeit einer Ombudsstelle	4
1. Aufgaben einer Ombudsstelle	4
2. Wirkung einer Ombudsstelle	5
3. Erfahrungen aus Kantonen mit Ombudsstellen	5
4. Haltung des Regierungsrats	6
III. Analyse von kantonalen und kommunalen Ombudsstellen	7
IV. Evaluation möglicher Organisationsmodelle einer Ombudsstelle	7
5. Grundprinzipien einer Ombudsstelle.....	7
5.1 Unabhängigkeit.....	7
5.2 Wahl durch Legislative.....	8
5.3 Niederschwelliger Zugang	8
6. Unterschiede zwischen den Ombudsstellen.....	8
6.1 Position im Staatsgefüge	8
6.2 Überprüfungsbefugnis	8
6.3 Verfahren	8
6.4 Organisationsform	9
V. Vorschlag eines Organisationsmodells für den Kanton Obwalden.....	9
7. Elemente eines möglichen Organisationsmodells in Obwalden	9
7.1 Grundprinzipien	9
7.2 Position im Staatsgefüge	10
7.3 Überprüfungsbefugnis	10
7.4 Verfahren	11
7.5 Organisationsform	11
7.6 Zusammenarbeit mit anderen Kantonen	11
8. Gesetzliche Grundlage	12
9. Kosten und Stellenprozente	12
9.1 Einmalige Kosten zur Schaffung der Ombudsstelle	12
9.2 Wiederkehrende Kosten für die Ombudsstelle	12
9.3 Indirekte Kosten.....	12
VI. Antrag des Regierungsrats	12

Zusammenfassung

Das vom Kantonsrat überwiesene Postulat fordert Abklärungen über eine Ombudsstelle für die kantonale Verwaltung sowie die Gerichte. Ombudsstellen wirken als unabhängige Vermittlerinnen und die Ombudsperson als Vertrauensperson bei Problemen zwischen Bevölkerung und Behörden. Aufgrund der Gewaltentrennung kann sie allerdings nur vermittelnd und nicht Recht sprechend oder Recht setzend tätig sein. Im Vordergrund steht nicht die „Kontrolle“ der Verwaltung und der Behörden, sondern die Prüfung, ob diese nach Recht und Billigkeit verfahren.

Auch in den überschaubaren Verhältnissen des Kantons Obwalden ist festzustellen, dass konfliktträchtige Bürgerkontakte mit Verwaltung und Behörden tendenziell zunehmen. Bei Bürgerinnen und Bürgern treten deshalb auch in unserem Kanton immer wieder Unklarheiten oder Unverständnis über Entscheidungen auf. Ihre diesbezüglichen Anliegen in einem neutralen und vertrauensvollen Rahmen zu deponieren stärkt das Vertrauen der Betroffenen und steigert ihre Zufriedenheit im Umgang mit dem Staat.

Wenn sich Personen im Umgang mit Verwaltung und Behörden unrechtmässig behandelt fühlen, wissen sie oft nicht, wie sie sich wehren können. Eine Vermittlungsstelle hilft, Streitigkeiten auf tiefem Niveau aufzufangen und zu behandeln. Denn Behörden müssen im Rahmen ihrer Aufgaben immer wieder auch Entscheide fällen, die beim Bürger Frustration auslösen können. Es macht Sinn, in komplizierten und allenfalls aufgeheizten Situationen möglichst früh zu reagieren. Die Vermittlungsstelle kann entspannend wirken, die Rechtslage darlegen und konstruktive Lösungsvorschläge unterbreiten.

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass das Verhältnis zwischen Bevölkerung und Behörden mit einer Ombudsstelle verbessert werden kann.

Die Schaffung einer Ombudsstelle bedeutet für den Kanton eine gute und sich auszahlende Investition. Gleichzeitig kann eine Ombudsstelle mithelfen, sowohl für die Betroffenen als auch für den Staat kostspielige Beschwerdeverfahren und Gerichtsfälle zu vermeiden. Aus Sicht des Regierungsrats können deshalb mit der Schaffung einer Ombudsstelle Kosten vermindert werden.

Die Evaluation verschiedener kantonaler und kommunaler Ombudsstellen zeigt, dass für den Kanton Obwalden eine situationsgerechte Umsetzung unter Berücksichtigung der wichtigsten Prinzipien einer Ombudsstelle realisierbar ist. Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, vom Bericht zustimmend Kenntnis zu nehmen.

I. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 17. April 2012 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat das Postulat betreffend Schaffung einer Ombudsstelle für die kantonale Verwaltung und die Gerichte (53.12.01) als erheblich zu erklären und zu überweisen. Bereits vor Einreichung des Postulats hat der Regierungsrat an seiner Sitzung vom 24. Januar 2012 beschlossen, auf eine Meldestelle für Angestellte (sog. internes Whistleblowing) zu verzichten, dafür aber ein Konzept zur Errichtung einer allgemeinen Ombudsstelle ausarbeiten zu lassen.

Der Kantonsrat folgte an der Sitzung vom 31. Mai 2012 dem Antrag des Regierungsrats und erklärte das Postulat mit 45 zu 1 Stimme (bei einer Enthaltung) als erheblich.

Damit ist der Regierungsrat aufgefordert, folgende Forderungen des Postulats abzuklären:

- sich über die Notwendigkeit einer Ombudsstelle Gedanken zu machen;
- mögliche Organisationsmodelle einer Ombudsstelle zu evaluieren;
- eine schlanke, effiziente und kostengünstige Organisation vorzuschlagen und dem Kantonsrat Bericht mit Antrag zu erstatten.

II. Notwendigkeit einer Ombudsstelle

1. Aufgaben einer Ombudsstelle

Kommunikationsprobleme, Mangel an Informationen oder Unverständnis über die Handlungsweise von Verwaltung und Behörden können zu Konflikten führen. Um derartigen Konflikten möglichst früh entgegenzutreten, wirken Ombudsstellen als unabhängige Vermittler und die Ombudspersonen als Vertrauenspersonen bei Problemen zwischen Bevölkerung und Behörden.

Die Hauptaufgaben können mit vier Tätigkeitsfeldern – beraten, prüfen sowie vermitteln und intervenieren – umschrieben werden:

Sie *beraten*, indem sie Verwaltungsabläufe erklären, Entscheide von der Amtssprache in leicht verständliche Sprache übersetzen oder über die Rechtslage informieren sowie Empfehlungen zur Selbsthilfe abgeben.

Sie *prüfen*, ob die Ratsuchenden von der Verwaltung richtig, das heisst rechtmässig und verhältnismässig behandelt wurden. Auf der anderen Seite schützen sie auch die Verwaltung vor unrechtmässigen Vorwürfen.

Bei Bedarf *vermitteln* sie zwischen den Parteien und helfen bei der Suche nach fairen und gütlichen Lösungen. Sie können aber ebenso zum Schluss kommen, dass alles rechtens ist, auch wenn es nicht dem Rechtsempfinden der betroffenen Person entspricht. Mittels Anregungen und Hinweisen an die Behörden kann die Ombudsstelle auch *intervenieren*. Es steht aber nicht in ihrer Macht, Entscheide aufzuheben oder abzuändern.

Der direkte persönliche Kontakt ist für die Tätigkeit des Vermittlers sehr wichtig. Unvoreingenommenes Zuhören, Nachfragen und das Erfassen des zentralen Anliegens stehen am Anfang jeder beratenden oder vermittelnden Tätigkeit. Damit verbunden ist das Bestreben, ein Vertrauensverhältnis aufzubauen, dennoch aber die Rolle des zwischen den Parteien stehenden vermittelnden Dritten zu wahren und auch – für alle Beteiligten – immer wieder sichtbar zu machen.

Im Vordergrund steht nicht die „Kontrolle der Verwaltung“, das heisst die Klärung, ob sie richtig oder falsch gearbeitet hat, sondern ob Konflikte mit den Behörden durch Einschaltung des Vermittlers entschärft oder gar gelöst werden können. Deshalb soll eine Ombudsstelle nicht nur von der Bevölkerung in Anspruch genommen werden können, sondern auch die Verwaltung soll

die Möglichkeit erhalten, sich an diese Stelle zu wenden, um sich in einem Konfliktfall Rat und Unterstützung für das weitere Vorgehen zu holen.

Es ist deshalb umso wichtiger, dass die Ombudsperson sowohl zur Verwaltung und zu den Behörden als auch zur beratenden Person die gleiche Distanz wahrt. Es liegt auf der Hand, dass es eine Herausforderung ist, allseitig Respekt und Akzeptanz zu erwirken – dies insbesondere deshalb, weil eine Ombudsstelle nicht verfügen kann und nicht aktiv in die Verfügungsmacht der Verwaltung eingreifen darf und dadurch nicht von ihrer „Hoheitlichkeit“, sondern von ihrer natürlichen Autorität lebt.

2. Wirkung einer Ombudsstelle

Im Kanton Obwalden wohnen rund 36 500 Personen. Er ist damit der drittkleinste Kanton der Schweiz.

Für die Bewohnerinnen und Bewohner wirken sich die kleinräumigen Verhältnisse in vielen Dingen positiv aus. Die Überschaubarkeit ermöglicht grundsätzlich eine bürgernahe Verwaltung. Die Wege zur Verwaltung und zwischen den Amtsstellen sind kleiner und direkter als in grösseren Kantonen. Bürgerinnen und Bürger gelangen schnell an die verantwortlichen Personen, und der Umgang mit der Verwaltung fällt vergleichsweise unbürokratisch aus. In der Regel können deshalb Missverständnisse oder Unklarheiten im Kontakt mit der Verwaltung früh verhindert werden.

Die kleinräumigen Verhältnisse können aber auch einen Nachteil bedeuten. Die Bürgerinnen und Bürger kennen die Mitarbeitenden der Verwaltung oftmals persönlich, was einerseits in schwierigen Situationen die Kontaktaufnahme auch erschweren und andererseits in Konfliktmomenten die Unzufriedenheit zusätzlich anheizen kann. Eine neutrale Stelle, die bei Unzufriedenheit kontaktiert werden kann, kann hier Frustrationspotenzial minimieren.

Im Kanton Obwalden fehlt bisher eine leicht ansprechbare, ausserhalb der Verwaltung stehende Instanz, die objektiv und ohne formelle Schranken hilft, Schwierigkeiten mit den Behörden auszuräumen. Diese Lücke kann mit der Einführung einer Ombudsstelle geschlossen werden. Eine Vermittlungsstelle hilft, Streitigkeiten auf tiefem Niveau aufzufangen und zu behandeln. Sie kann entspannend wirken und konstruktive Lösungsvorschläge unterbreiten. Die Tätigkeit einer Ombudsstelle kann mithelfen, sowohl für die Betroffenen als auch für den Staat kostspielige Beschwerdeverfahren und Gerichtsfälle zu vermeiden.

Der Regierungsrat hat noch im November 2003 eine Ombudsstelle als nicht notwendig beurteilt. Trotzdem ist festzustellen, dass konfliktträchtige Bürgerkontakte mit Verwaltung und Behörden auch im Kanton Obwalden tendenziell zunehmen. Oft wissen Betroffene auch in unserem Kanton nicht, wie sie sich wehren können, wenn sie sich im Umgang mit der Verwaltung und Behörden unrechtmässig behandelt fühlen.

Es existieren zwar verwaltungsinterne Rechtsmittel und Rechtsbehelfe sowie die Beschwerde- bzw. Klagemöglichkeit beim unabhängigen Verwaltungsgericht. Eine Ombudsstelle wäre eine Ergänzung dieser Rechtsmittelverfahren, ein neues Angebot, welches nicht mit einer Schlichtungsbehörde verwechselt werden darf, die bereits ein Element des oben genannten institutionellen Rechtsschutzweges darstellt. Eine Ombudsstelle soll durch ihre unabhängige Position ein Instrument „davor“ darstellen.

Auf der anderen Seite dürfen hier Erwartungen an eine Ombudsstelle nicht zu hoch gesetzt werden. In Rechtsprechung und Rechtsetzung kann sie nicht eingreifen. Nicht immer ist eine Vermittlung erfolgreich; auch gelangen Private hier und da mit falschen Erwartungen an eine Ombudsstelle.

3. Erfahrungen aus Kantonen mit Ombudsstellen

Die meisten Kantone, vor allem auch die vergleichbaren betreffend ihrer Grösse, haben keine Ombudsstelle. Die Tätigkeitsberichte aus grösseren Kantonen mit Ombudsstellen zeigen jedoch

durchwegs positive Erfahrungen auf. Bei der Erarbeitung des vorliegenden Berichts wurden insbesondere bei der Ombudsstelle Zug sowie beim ehemaligen Ombudsmann des Kantons Zürich detailliertere Erfahrungswerte eingeholt.

Es zeigte sich in diesen Kantonen, dass die Ombudsstellen einem Bedürfnis entsprechen und der Ombudsperson ein grosses Vertrauen entgegengebracht wird. Dies geht öfters auch mit enorm hohen Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Ombudsstelle einher. Es besteht aber ein hohes Mass an Bereitschaft, den Rat der Ombudsperson zu hören, auch dann, wenn sich die Ombudsperson aufgrund ihrer Abklärungen dem Standpunkt der Verwaltung anschliesst und von weiteren Schritten abrät. Nur wenige Personen gehen enttäuscht nach Hause.

Viele Personen, die sich an Ombudsstellen wenden, tun dies weniger als eigentliche Beschwerdeführende denn als Hilfssuchende. Im Kanton Zug ist das Verhältnis ungefähr zwei Drittel (Vermittlungen) zu einem Drittel (Hilfesuchende). Die Ombudsstelle muss sich wenig mit „schwierigen“ Mitbürgern oder gar mit eigentlichen Querulanten abgeben. Die Ombudsperson kann in solchen Fällen auch weitgehend selber entscheiden, in welchem Ausmass sie sich mit den einzelnen „Beschwerdeführenden“, die immer wieder das gleiche vorbringen, beschäftigen muss.

Die Behörden dieser Kantone haben die Schaffung einer gesetzlich verankerten Vermittlungsstelle gut aufgenommen. Es kann eine positive Haltung der Behörden und der Verwaltungsinstanzen gegenüber dieser Institution festgestellt werden. Der direkte Verkehr mit den Behörden und der Verwaltung gibt auch aus der Sicht der Ombudspersonen kaum zu wesentlichen Beanstandungen Anlass. Die gewünschten Akten werden immer ausgehändigt, Auskünfte bereitwillig erteilt und verlangte Stellungnahmen meistens mit einer eingehenden Begründung geliefert. Es darf auch festgestellt werden, dass Gesprächsbereitschaft vorhanden und der Wille, die Meinung der Ombudsperson zu hören, vielfach gegeben ist.

4. Haltung des Regierungsrats

Aufgrund der Erfahrungen der genannten Kantone kann eine Ombudsstelle auch im Kanton Obwalden eine sinnvolle Ergänzung der bestehenden Institutionen sein. Im Idealfall sollten Verwaltung und Behörden zwar so handeln, dass eine Ombudsstelle entbehrlich ist. Die Erfahrung zeigt aber, dass auch im Kanton Obwalden bei Bürgerinnen und Bürgern zunehmend Unklarheiten und Unverständnis über Entscheidungen der Verwaltung bzw. von Behörden auftreten. Ihre diesbezüglichen Anliegen in einem neutralen und vertrauensvollen Rahmen zu deponieren stärkt das Vertrauen und steigert die Zufriedenheit der Betroffenen im Umgang mit dem Staat. Denn Verwaltung und Behörden müssen im Rahmen ihrer Aufgaben immer wieder auch Entscheide fällen, die beim Bürger Frustration auslösen können. Es macht Sinn, in komplizierten und allenfalls aufgeheizten Situationen möglichst früh zu reagieren. Der Regierungsrat ist der Meinung, dass mit einer Ombudsstelle das Verhältnis zwischen Bevölkerung und Verwaltung bzw. Behörden verbessert werden kann.

Die Errichtung einer Ombudsstelle bedeutet für den Kanton eine gute, sich auszahlende Investition. Gleichzeitig ermöglicht eine Ombudsstelle sowohl für die Betroffenen als auch für den Staat, allenfalls kostspielige Rekursverfahren und Gerichtsfälle zu vermeiden. Aus Sicht des Regierungsrats können deshalb mit der Schaffung einer Ombudsstelle auch Kosten vermindert werden.

III. Analyse von kantonalen und kommunalen Ombudsstellen

Die Institution einer Ombudsstelle stammt aus Schweden, wo sie anfangs des 19. Jahrhunderts eingeführt wurde. In schwedischer Sprache bedeutet „Ombudsman“ Beauftragter, Berater oder Vertreter. Die Institution hat sich in der Folge über ganz Skandinavien verbreitet. Auch in der Bundesrepublik Deutschland, Israel, England und einigen Bundesstaaten Amerikas und Kanadas existiert heute die Einrichtung einer Ombudsstelle in irgendeiner Ausprägung.

In der Schweiz verfügen die Kantone Zürich, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Zug und Waadt über eine Institution im Sinne eines Ombudsmanns. Um sich genauer über die Aufgaben, Grundsätze und Organisationsweisen von Ombudsstellen zu informieren, hat der Regierungsrat die bestehenden kantonalen und kommunalen Ombudsstellen der Schweiz nach folgenden Punkten eingehend studiert:

- a. Geschichte und Wahlgremium
- b. Position innerhalb des Staatsgefüges
- c. Rechtliche Grundlage
- d. Überprüfungsbefugnis / Wirkungsbereich
- e. Verfahren
- f. Kosten und Stellenprozente
- g. Fallzahlen

Auch einzelne Gemeinden bzw. Städte haben Ombudsstellen eingerichtet. Es sind dies insbesondere die grösseren Städte der Schweiz wie Bern, Lausanne, St. Gallen, Winterthur und Zürich. In der Stadt Luzern ist ab Anfang 2014 eine Ombudsperson im 30-Prozent-Pensum geplant. Neben den erwähnten Städten kennen aber auch zwei Gemeinden die Institution einer Ombudsstelle: Wallisellen und Rapperswil-Jona.

Selbstverständlich sind die kommunalen Ombudsstellen nicht ohne Vorbehalt mit einer kantonalen Stelle vergleichbar. So fehlen auf kommunaler Ebene beispielsweise Gerichte. Trotzdem zeigen die eingerichteten kommunalen Ombudsstellen, dass auch in kleineren Verhältnissen ein Bedürfnis nach Vermittlungsfunktionen zwischen Bevölkerung und Verwaltung besteht.

IV. Evaluation möglicher Organisationsmodelle einer Ombudsstelle

5. Grundprinzipien einer Ombudsstelle

Die Beispiele aus den erwähnten Kantonen und Städten zeigen, dass folgende Prinzipien für eine kantonale Ombudsstelle unerlässlich sind:

5.1 Unabhängigkeit

Die Notwendigkeit der Unabhängigkeit zur Verwaltung unterstreichen alle kantonalen und kommunalen Ombudsstellen. Darunter fallen die organisatorische, örtliche und personelle Unabhängigkeit. In der breiten Öffentlichkeit kann nur auf diese Weise zweifelsfrei klargestellt werden, dass die Stelle die Bürgeranliegen gegenüber der Verwaltung tatsächlich in voller Unabhängigkeit wahrnehmen und als wirklich neutrale Vermittlerin auftreten wird.

Das Unabhängigkeitsprinzip bedingt, dass die Ombudsperson selbst als unabhängig wahrgenommen wird und deshalb keine politischen Tätigkeiten verfolgen sollte. Im Kanton Basel-Stadt ist diese Bedingung im Gesetz betreffend die Beauftragte/den Beauftragten für das Beschwerdewesen (Ombudsfrau/Ombudsmann) des Kantons Basel-Stadt vom 13. März 1986 (SG 152.900) festgehalten.

5.2 Wahl durch Legislative

Alle kantonalen Ombudsstellen sowie – mit Ausnahme von Rapperswil-Jona – alle städtischen und kommunalen Ombudsstellen werden durch die Legislative auf eine Amtsdauer gewählt. Alle kantonalen und kommunalen Ombudsstellen sind gehalten, dem Parlament jährlich einen Bericht über ihre Tätigkeit abzuliefern.

5.3 Niederschwelliger Zugang

Eine Ombudsstelle muss den Bürgerinnen und Bürgern einen niederschweligen Zugang ermöglichen. Die Ombudsperson sollte unkompliziert und ohne grossen Aufwand zu erreichen sein. Zum niederschweligen Zugang gehört für ausnahmslos alle Ombudsstellen eine kostenlose Inanspruchnahme der Leistung.

6. Unterschiede zwischen den Ombudsstellen

Obwohl sich die Organisationen der Ombudsstellen sehr ähneln, weisen sie im Detail auch Differenzen auf. So unterscheiden sie sich beispielsweise bezüglich Position im Staatsgefüge oder in gewissen Nuancen bei den Überprüfungsbereichen oder Verfahren.

6.1 Position im Staatsgefüge

Die staatsrechtliche Stellung der Ombudspersonen ist schwierig zu umschreiben, denn die Institution lässt sich nicht in das klassische Modell des gewaltenteiligen Staates mit den drei Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative einordnen. Je nach Kanton ist die Ombudsstelle dem Kantonsrat zugeordnet (ZH, BS) oder stellt sogar eine vierte Gewalt im Staatsgefüge (BL) dar, in einzelnen Kantonen ist sie administrativ der Staatskanzlei angegliedert (VD, ZG).

6.2 Überprüfungsbefugnis

Die Vergleiche der Kantone haben gezeigt, dass sich die Überprüfungsbefugnis bzw. Wirkungsbereiche der Ombudsstellen nur in wenigen Aspekten unterscheiden.

6.2.1 Wirkungsbereich

In Bezug auf die Überprüfungsbefugnis ist zu erwähnen, dass aufgrund der Gewaltentrennung die Überprüfung von richterlichen Urteilen und die Rechtsetzung vom Wirkungsbereich einer Ombudsstelle ausgenommen sind. Zur Überprüfung der Rechtsprechung stehen die Rechtsmittel an die nächsthöhere Instanz zur Verfügung.

Bis auf den Kanton Waadt schliessen alle Kantone den Regierungsrat in den Wirkungsbereich der Ombudsstelle ein.

6.2.2 Behandlung von verwaltungsinternen Fällen

Alle kantonalen und kommunalen Ombudsstellen sehen vor, dass sich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung auch mit Beanstandungen gegenüber ihrem eigenen Arbeitgeber an die unabhängige Stelle wenden können. Diese Beschwerden machen zwischen 10 und 25 Prozent aller Fälle pro Jahr aus. Die Möglichkeit, bei internen Schwierigkeiten Rat zu suchen, wird von den Ombudspersonen insofern als dringlich erachtet, weil das öffentliche Recht keine Schlichtungsstelle für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (bei Personalfragen) kennt.

6.3 Verfahren

Die Verfahren der kantonalen Ombudsstellen ähneln sich stark. Als hauptsächlichster Unterschied stellt sich heraus, dass gewisse Kantone ihren Ombudsstellen erlauben, von sich aus tätig zu werden (ZH, BL), was bei anderen einschränkender gehandhabt wird (BS, ZG, VD). Auf anonyme Beschwerden treten die Ombudspersonen in aller Regel nicht ein.

6.4 Organisationsform

Es sind grundsätzlich zwei mögliche Organisationsarten möglich: Ein sogenanntes Verwaltungsmodell (auch „parlamentarisch konzipiert“ genannt) oder ein Mandatsmodell.

6.4.1 *Verwaltungsmodell/parlamentarisch konzipiert*

Alle kantonalen Ombudsstellen sowie bis auf Rapperswil-Jona alle Städte und Gemeinden verfolgen ein Modell, das als „Verwaltungsmodell“ bezeichnet werden kann. Die Mitarbeitenden der Ombudsstelle sind dementsprechend Staatsangestellte (und entsprechend auf der Lohnliste aufgeführt), wie alle anderen Mitarbeitenden auch.

Die Ombudsstelle erstellt zudem wie alle Amtsstellen der Verwaltung ein Budget zur Erfüllung ihrer Aufgaben, worüber der Kantonsrat abschliessend befindet.

6.4.2 *Mandatsmodell*

Beim sog. Mandatsmodell erfüllt die Ombudsperson ihre Aufgabe in einem Auftragsverhältnis. Die Ombudsperson nimmt die Aufgabe neben ihrer beruflichen Haupttätigkeit wahr und stellt monatlich Honorarforderungen, da sie nicht beim Kanton angestellt ist. Es handelt sich somit um eine ausgegliederte / externe Organisationsform.

Ein Mandat kommt einem Auftragsverhältnis gleich, das gemäss Art. 404 des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht, OR; SR 220) jederzeit kündbar ist. Die Wahl der Ombudsperson erfolgt deshalb in Rapperswil-Jona durch den Stadtrat (Exekutive). Die Legislative ist dementsprechend von der Wahl ausgeschlossen. Dies widerspricht jedoch einem wichtigen Gedanken der Ombudsstelle, wonach die Wahl durch die Legislative erfolgen sollte. Wird die Ombudsperson von der Exekutive bestimmt oder „gewählt“, entsteht dadurch automatisch ein anderes Verhältnis. Es fällt ungleich schwerer, bei Bedarf Kritik gegenüber jenen Personen zu äussern, die gleichzeitig das Wahlgremium darstellen. Die notwendige Unabhängigkeit weicht unabwendbar in eine gewisse Abhängigkeit.

V. **Vorschlag eines Organisationsmodells für den Kanton Obwalden**

Für die Beurteilung, welches Organisationsmodell für den Kanton Obwalden geeignet sein könnte, sollen einerseits die Erfahrungen anderer Kantone und Städte genutzt werden. Wie bereits ausgeführt, ähneln sich die Ombudsstellen der verschiedenen Kantone und Städte sehr. Das Grundgerüst scheint sich bewährt zu haben, was auch die Stellen in Zug und Zürich bestätigen. Es macht für den Kanton Obwalden Sinn, sich an diese Erfahrungen anzulehnen. Andererseits müssen die lokalen Besonderheiten berücksichtigt werden. Dabei spielt insbesondere die Grösse des Kantons eine wichtige Rolle.

7. **Elemente eines möglichen Organisationsmodells in Obwalden**

7.1 Grundprinzipien

Bei der weiteren Ausarbeitung des Organisationsmodells für den Kanton Obwalden erachtet der Regierungsrat die vorbehaltlose Befolgung der drei Grundprinzipien Unabhängigkeit, Wahl durch Legislative (Kantonsrat) und niederschwelliger Zugang als zentral.

7.1.1 *Unabhängigkeit*

Die *organisatorische* Unabhängigkeit von Verwaltung und Exekutive sowie Judikative stellt eine erfolgreiche Prüfungsfunktion sicher. Die Stelle unterstreicht ihre organisatorische Unabhängigkeit von der übrigen Verwaltung durch ein eigenständiges Erscheinungsbild (z.B. eigenes Briefpapier, Büroanschrift, eigener Internetauftritt usw.).

Die organisatorische Unabhängigkeit soll durch die *örtliche* Unabhängigkeit zusätzlich unterstrichen werden. Es gilt die Ombudsstelle in eigenen Räumlichkeiten unterzubringen, die nicht mit

der kantonalen Verwaltung verbunden sind. Dies gewährleistet auch eine diskrete und vertrauliche Kontaktaufnahme.

Wie die Unabhängigkeit der Ombudsstelle wahrgenommen wird, hängt stark mit der damit beauftragten *Persönlichkeit* zusammen. Es gilt deshalb bei der Stellenbesetzung zu beachten, dass sich die Ombudsperson selber durch Unabhängigkeit auszeichnet. Nur so wird eine breite Akzeptanz gewährleistet. Die Ombudsperson des Kantons Obwalden soll deshalb frei von politischen Ämtern und/oder Funktionen sein. Die Stellenbesetzung soll ausschliesslich nach fachlichen und menschlichen Kriterien erfolgen. Die Erfahrungen aus anderen Kantonen zeigen, dass insbesondere juristische Kenntnisse der Ombudsperson selbst oder eines Mitarbeitenden unumgänglich sind. Allfälliges weiteres Kanzlei-Personal für die Ombudsstelle ist durch die Ombudsperson selber einzustellen.

7.1.2 *Wahl durch Legislative*

Die Wahl der Ombudsperson soll durch den Kantonsrat erfolgen. Die Ombudsperson schuldet dem Kantonsrat Rechenschaft und hat ihm jährlich Bericht zu erstatten. Dieser Bericht ist der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

7.1.3 *Niederschwelliger Zugang*

Der Zugang zum Vermittlungsangebot ist niederschwellig und formlos zu gestalten. Dazu gehört die kostenlose Inanspruchnahme des Angebots, wie dies bei allen bestehenden kantonalen und kommunalen Ombudsstellen der Fall ist. Geeignetes Informationsmaterial sowie ein eigener Internetauftritt sollen der Bevölkerung ermöglichen, auf unkomplizierte Weise die wichtigsten Informationen zu erhalten. Zentral ist die Unabhängigkeit der Stelle gegenüber Verwaltung und Behörden.

7.2 *Position im Staatsgefüge*

Der Regierungsrat erachtet die administrative Zugehörigkeit zur Staatskanzlei – analog zur Datenschutzstelle – als eine sachgerechte Variante. Auf die Ausgestaltung als vierte Gewalt soll verzichtet werden, da die Ombudsstelle trotz allem keine Entscheide aufheben oder abändern kann.

7.3 *Überprüfungsbefugnis*

7.3.1 *Wirkungsbereich*

Das vom Kantonsrat überwiesene Postulat (53.12.01) fordert Abklärungen über eine Ombudsstelle für die kantonale Verwaltung sowie die Gerichte. Aufgrund der Gewaltentrennung darf die Unabhängigkeit der Rechtsprechung nicht angetastet werden. Ebenso kann auch der Rechtsetzungsbereich nicht Gegenstand von Überprüfungen der Ombudsstelle sein.

Der Regierungsrat schlägt vor, dass unter den Wirkungsbereich der Ombudsstelle im Kanton Obwalden insbesondere fallen sollen:

- a. der Regierungsrat,
- b. die kantonale Verwaltung,
- c. die richterlichen Behörden, soweit es nicht um die Überprüfung von Urteilen geht,
- d. Dritte, soweit sie in Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben und hoheitlich handeln.

Vom Wirkungsbereich sollen ausgeschlossen sein:

- a. der Kantonsrat;
- b. die öffentlich-rechtlichen Kirchen;
- c. andere Behörden hinsichtlich Vorbereitung, Erlass, Änderung, Aufhebung und Genehmigung allgemein-verbindlicher Anordnungen (Gesetzgebung).

7.3.2 *Behandlung von verwaltungsinternen Fällen*

Die Stellung der neutralen Ombudsperson kann sich für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als unabhängiger erweisen als diejenige der Personalleitung, die klar in die Hierarchie der Verwaltung eingebettet ist. Deshalb sollen sich wie in allen anderen Kantonen die Mitarbeitenden bei Problemen am Arbeitsplatz ebenfalls an die Ombudsperson wenden können, wobei zuvor die Möglichkeit der internen Vermittlung durch das Personalamt ausgeschöpft werden soll.

7.3.3 *Einbezug der Einwohnergemeinden und weiterer öffentlich-rechtlicher Korporationen und Anstalten*

Eine wichtige Frage stellt sich bezüglich des Einbezugs der Einwohnergemeinden und allenfalls weiterer öffentlich-rechtlicher Korporationen. Angesichts der Kleinräumigkeit im Kanton Obwalden ist zu prüfen, ob sich die Zuständigkeit des Vermittlers bzw. der Wirkungsbereich der Ombudsstelle auch auf die Verwaltungen der Einwohnergemeinden, der Bürgergemeinden, der Korporationen, Teilsamen, Alpgenossenschaften wie auch der öffentlich-rechtlichen Anstalten wie OKB und EWO beziehen soll. Im Rahmen eines allfälligen Gesetzgebungsverfahrens ist diese Frage unter Einbezug der Betroffenen zu klären.

7.4 Verfahren

Die Ombudsperson sollte befugt sein, den beanstandeten Sachverhalt durch Befragung der Beteiligten und allfälligen Auskunftspersonen durch Beizug von Amtsberichten, Urkunden und weiteren Akten und allenfalls Sachverständigen zu prüfen und zu werten. Für den Regierungsrat ist unbestritten, dass die Ombudsstelle bei den zu überprüfenden Stellen uneingeschränktes Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht genießt. Die Behörden haben ihrerseits Anspruch auf eine Stellungnahme. Die Ombudsperson ist gegenüber Dritten und gegenüber den Beschwerdeführenden im gleichen Masse zur Geheimhaltung verpflichtet wie die betreffende Behörde. Die der Ombudsstelle vorgetragenen Beschwerden sowie die ihr übergebenen Schriftstücke werden nur im Einverständnis mit den beschwerdeführenden Personen weitergeleitet.

Die Ombudsstelle kann dem Beschwerdeführer:

- a. Rat für sein weiteres Verhalten erteilen.
- b. Die Angelegenheit mit der Behörde besprechen.
- c. Nötigenfalls eine schriftliche Empfehlung zuhanden der überprüften Behörde erlassen. Sie stellt die Empfehlung auch der vorgesetzten Verwaltungsstelle, dem Beschwerdeführer und nach seinem Ermessen weiteren Beteiligten und anderen daran interessierten kantonalen Behörden zu. Die schriftliche Empfehlung wird in allen Kantonen nur sehr selten nötig, sie hat aber einen hohen Präventivcharakter.

7.5 Organisationsform

Aufgrund der Ergebnisse aus der Evaluation ist der Regierungsrat der Meinung, dass eine Ombudsstelle nach dem sogenannten Verwaltungsmodell, d.h. mit Wahl auf Amtsdauer durch den Kantonsrat, geschaffen werden soll.

Dieses Modell hat sich bei allen kantonalen Ombudsstellen bewährt. Nur so kann die nötige Unabhängigkeit der Ombudsstelle garantiert werden.

7.6 Zusammenarbeit mit anderen Kantonen

Bis auf den Kanton Zug bestehen in der Zentralschweiz keine weiteren kantonalen Ombudsstellen.

Eine interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der Ombudsstellen erachtet der Regierungsrat nicht als sinnvoll. Denn für den Erfolg einer Ombudsstellen ist insbesondere die Nähe zur Bevölkerung von hoher Bedeutung. Die Kenntnisse der kantonalen Verhältnisse und Befindlichkeiten sind massgebend für die Akzeptanz einer Ombudsstellen und das Vertrauen der Bevölkerung in sie. Dies kann mit einer interkantonalen Stelle nicht mehr gewährleistet werden.

8. Gesetzliche Grundlage

Nimmt der Kantonsrat den vorliegenden Bericht zustimmend zur Kenntnis, sind die entsprechenden Grundlagen zu schaffen. Darin sind zu regeln:

- a. Zweck und Aufgaben der Ombudsstelle;
- b. Überprüfungsbefugnis und Wirkungsbereich;
- c. Verfahren;
- d. Wahl der Ombudsperson;
- e. Rechtsstellung und Organisation.

9. Kosten und Stellenprozent

9.1 Einmalige Kosten zur Schaffung der Ombudsstelle

Für die Schaffung der Ombudsstelle fallen einmalige Kosten für die Personalfindung sowie für die Beschaffung von Büro- und Betriebseinrichtungen an.

9.2 Wiederkehrende Kosten für die Ombudsstelle

Entscheidend für die Kostenberechnung ist die Festsetzung der notwendigen Stellenprozent einer Ombudsstelle. Der Kanton Zürich ist mit fast 1,4 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern rund 40-mal grösser als der Kanton Obwalden. Der Kanton Zug mit 155 000 Einwohnerinnen und Einwohnern, der kleinste Kanton mit einer Ombudsstelle, ist immer noch rund 3,5-mal grösser als der Kanton Obwalden. In Anbetracht der Fallzahlen aus den anderen Kantonen ist bei einer Umrechnung auf die Grösse des Kantons Obwalden mit ungefähr 30 bis 40 Fällen pro Jahr zu rechnen.

Es wird daher ungefähr mit 30 bis 40 Stellenprozent für die Ombudsperson gerechnet. Zu den Personalkosten kommt ein jährlicher Sachaufwand (z.B. Kosten für Räumlichkeiten inkl. Nebenkosten und Telefonie) hinzu. Es ergeben sich somit insgesamt Kosten von jährlich rund Fr. 150 000.– bis Fr. 200 000.–.

9.3 Indirekte Kosten

Die Fallbehandlung durch die Ombudsstelle führt bei der kantonalen Verwaltung zu Aufwendungen in unterschiedlicher Form. So müssen zu Abklärungen der Ombudsperson Auskünfte erteilt, Stellungnahmen geschrieben oder Gespräche geführt werden. Diese indirekten Kosten können nicht beziffert werden, sie hängen von der Anzahl und Komplexität der Fälle ab.

VI. Antrag des Regierungsrats

Aufgrund der vorhergehenden Ausführungen ist der Regierungsrat vom Nutzen einer Ombudsstelle überzeugt. Die Evaluation verschiedener kantonalen und kommunaler Ombudsstellen zeigt, dass für den Kanton Obwalden eine situationsgerechte Umsetzung unter Berücksichtigung der wichtigsten Prinzipien einer Ombudsstelle für die Verwaltung und Behörden realisierbar ist. Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, vom Bericht zustimmend Kenntnis zu nehmen.

Beilagen:

- Beschlussantrag