

Geschäfts-Nr.: LA.2016-0578

(mit/ohne Protokollgenehmigung)

Signatur-Nr.:

Registrator-Nr.: R-362-11 Gesetzgebung und Organisation (kant. Gesetzgebungsverfahren, allg. Kommissionen)

Antrag Landammannamt für die Sitzung vom
Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Verordnung über die Ombudsstelle

I. Zusammenfassung

Bei Bürgerinnen und Bürgern treten immer wieder mal Unklarheiten oder Unverständnis über Entscheidungen von Verwaltung und Behörden auf. Wenn sich Personen im Umgang mit Verwaltung und Behörden unrechtmässig behandelt fühlen, wissen sie oft nicht, wie sie sich wehren können. Selbst in den überschaubaren Verhältnissen des Kantons Uri nehmen konflikträchtige Bürgerkontakte mit Verwaltung und Behörden tendenziell eher zu. Denn Behörden müssen im Rahmen ihrer Aufgaben immer wieder auch Entscheide fällen, die beim Bürger Frustration auslösen können. Eine neutrale Vermittlungsstelle kann helfen, Streitigkeiten auf tiefem Niveau aufzufangen und zu behandeln.

Wie die Erfahrungen anderer Kantone zeigen, kann das Verhältnis zwischen Bevölkerung und Behörden mit einer Ombudsstelle verbessert werden. Wenn Bürgerinnen und Bürgern ihre Anliegen in einem neutralen und vertrauensvollen Rahmen deponieren können, wird das Vertrauen der Betroffenen gestärkt und ihre Zufriedenheit im Umgang mit dem Staat gesteigert.

Der Regierungsrat hat deshalb beschlossen, eine kantonale Ombudsstelle einzuführen. Ombudsstellen wirken als unabhängige Vermittler zwischen Bevölkerung und Behörden. Es macht Sinn, in komplizierten und allenfalls aufgeheizten Situationen möglichst früh zu reagieren. Die Ombudsstelle kann entspannend wirken, die Rechtslage darlegen und konstruktive Lösungsvorschläge unterbreiten. Die Ombudsperson dient als Vertrauensperson bei Problemen. Aufgrund der Gewaltentrennung können Ombudsstellen nur vermittelnd und nicht Recht sprechend tätig sein. Im Vordergrund steht dann auch nicht die «Kontrolle» der Verwaltung und der Behörden, sondern die Prüfung, ob diese nach Recht und Billigkeit verfahren. Die Ombudsstelle dient dazu, Probleme zu erkennen, solange sie noch beherrschbar sind.

Die Evaluation verschiedener kantonaler und kommunaler Ombudsstellen zeigt, dass für den Kanton Uri eine situationsgerechte Umsetzung realisierbar ist. Konkret ist beabsichtigt, die Ombudsstelle im Mandatsverhältnis zu bestellen. Mit dem vorliegenden Erlassentwurf werden die gesetzlichen Grundlagen dafür geschaffen. Es werden der Zweck und Aufgaben der Ombudsstelle, Überprüfungsbefugnis und Wirkungsbereich, Verfahren, Wahl sowie deren Rechtsstellung und Organisationsform geregelt.

Die Institutionalisierung einer kantonalen Ombudsstelle ist zwar mit zusätzlichen Kosten pro Jahr von mutmasslich rund 65'000 Franken verbunden, doch dürfte sich diese Investition letztlich auszahlen. Denn eine Ombudsstelle kann mithelfen, sowohl für die Betroffenen als auch für den Staat kostspielige Verfahren und Prozesse zu vermeiden. Mit der Schaffung einer Ombudsstelle lassen sich so auch Kosten vermindern.

Inhaltsverzeichnis

I.	Zusammenfassung	1
II.	Ausgangslage	4
III.	Vernehmlassung	4
IV.	Allgemeines	4
1.	Aufgaben und Wirken einer Ombusstelle	4
1.1.	Hauptaufgaben	4
1.2.	Stellung und Funktion.....	5
2.	Sinn bzw. Notwendigkeit einer Ombusstelle.....	6
2.1.	Beantwortung früherer Vorstösse.....	6
2.2.	Gewandelte Situation und veränderte Optik	6
2.3.	Kosten und Nutzen	7
2.4.	Erwartungen	7
V.	Zum Vorlageentwurf.....	8
1.	Systematische Einordnung und rechtliche Umsetzung	8
2.	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.....	9
VI.	Antrag	15

II. Ausgangslage

Die Institution der 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 existieren heute Ombudsstellen in irgendeiner Ausprägung.

In der Schweiz verfügen die Kantone Zürich, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Zug und Waadt über Ombudsstellen. Weiter hat der Kanton Obwalden im Jahr 2013 entschieden, eine Ombudsstelle zu schaffen, dann aber als Folge von Sparprogrammen von der Einführung abgesehen.

Mit Beschluss vom 19. April 2016 beauftragte der Regierungsrat das Landammannamt, die Institutionalisierung einer kantonalen Ombudsstelle näher zu prüfen und dem Regierungsrat einen Antrag vorzulegen. In der Folge erarbeitete das Landammannamt einen Bericht als Grundlage für einen Grundsatzentscheid des Regierungsrats samt Vorschlag für ein Organisationsmodell, das auf die Urner Verhältnisse abgestimmt ist.

Basierend darauf beschloss der Regierungsrat am 14. Juni 2016, eine kantonale Ombudsstelle einzuführen. Deren Beratung soll neutral, vertraulich und kostenlos sein. Ziel ist es, die Kontrolle zu stärken, aber auch die Verwaltung vor unberechtigten Vorwürfen zu schützen.

Der Regierungsrat will die kantonale Ombudsstelle vorerst im Sinne eines Versuchsprojekts schaffen. Nach einer drei- bis fünfjährigen Versuchsphase soll das Projekt evaluiert und das weitere Vorgehen bestimmt werden.

Mit dem vorliegenden Erlassentwurf werden die gesetzlichen Grundlagen für die Einführung einer Ombudsstelle geschaffen: es werden deren Organisation und Zuständigkeit normiert auf Verordnungsstufe. Die Verordnung regelt Zweck und Aufgaben der Ombudsstelle, deren Überprüfungsbezugnis und Wirkungsbereich, das Verfahren, sowie die Wahl der Ombudsfrau oder des Ombudsmanns sowie deren Rechtsstellung und Organisationsform.

III. Vernehmlassung

Im Auftrag des Regierungsrats eröffnete das Landammannamt am 19. August 2016 das Vernehmlassungsverfahren. Eingeladen wurden die politischen Parteien, die kantonalen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten sowie die Einwohnergemeinden.

IV. Allgemeines

1. Aufgaben und Wirken einer Ombudsstelle

1.1. Hauptaufgaben

Ombudsstellen vermitteln bei Konflikten zwischen der Bevölkerung und der Verwaltung oder auch

bei internen Konflikten innerhalb der Verwaltung. Sie haben sich als Vermittler in Konfliktsituationen bewährt. 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 der Ombudsstelle können mit vier Tätigkeitsfeldern umschrieben werden:

- beraten;
- prüfen;
- vermitteln;
- intervenieren.

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

Die Ombudsstelle prüft, ob die Ratsuchenden von der Verwaltung richtig, das heisst recht- und verhältnismässig behandelt wurden. Auf der anderen Seite schützt sie auch die Verwaltung vor unrechtmässigen Vorwürfen.

Bei Bedarf vermittelt die Ombudsstelle zwischen den Parteien und hilft bei der Suche nach fairen und gütlichen Lösungen. Sie kann 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.

1.2. Stellung und Funktion

Für die Tätigkeit einer Vermittlerin oder eines Vermittlers ist der direkte, persönliche Kontakt enorm wichtig. Am Anfang jeder beratenden oder vermittelnden Tätigkeit stehen das unvoreingenommene Zuhören, das Nachfragen und die Erfassung der zentralen Anliegen im Vordergrund.

Es gilt ein Vertrauensverhältnis aufzubauen, dennoch aber die Rolle als zwischen den Parteien stehender vermittelnder Dritter 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. Vielmehr geht es darum, dass Konflikte mit den Behörden durch Einschaltung des Vermittlers entschärft oder gar gelöst werden können. Deshalb soll die Ombudsstelle nicht nur von der Bevölkerung in Anspruch genommen werden können. 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.

Die Ombudsfrau oder der Ombudsmann muss zur Verwaltung, zu den Behörden und zur beratenden Person die gleiche Distanz wahren. Eine besondere Herausforderung ist es, allseitig Respekt und Akzeptanz zu erwirken. Denn die Ombudsstelle kann nicht verfügen. Da sie nicht aktiv in die Verfügungsmacht der Verwaltung eingreifen darf, lebt sie nicht von ihrer «Hoheitlichkeit», sondern von ihrer natürlichen Autorität.

2. Sinn bzw. Notwendigkeit einer Ombudsstelle

2.1. Beantwortung früherer Vorstösse

Das Anliegen, im Kanton Uri eine zentrale Meldestelle für Bürgerinnen und Bürger zu schaffen, um ihnen den Zugang zur Verwaltung zu erleichtern, wurde bereits früher vorgebracht. So reichte Landrätin Pia Tresch, Erstfeld, am 14. Juni 2006 eine Motion zur Schaffung einer unabhängigen Ombudsstelle für Personen in Konfliktsituationen beim Regierungsrat ein. Diese Motion wurde in der Folge vom Landrat als nicht erheblich erklärt. Es wurde kein Bedarf für eine solche Stelle erkannt.

Mit der Interpellation zu Umgang mit Beschwerden, Whistleblowing und verbesserter Verwaltungskontrolle öffentlicher Organe auf Kantons- und Gemeindeebene vom 25. September 2013 warf Landrat Alex Inderkum, Schattdorf, die Frage nach einer Ombudsstelle erneut auf, diesmal im Zusammenhang mit dem Schutz am Arbeitsplatz bei Meldung von Unregelmässigkeiten. Noch im Februar 2014 äusserte sich der Regierungsrat im Rahmen seiner Antwort dahingehend, dass im Kanton Uri weder die Notwendigkeit, noch das Kosten-Nutzen-Verhältnis für die Schaffung einer Ombudsstelle gegeben sei.¹ Konkret ging man damals allerdings - basierend auf der Vorlage des Kantons Obwalden - von zusätzlichen Kosten für die Ombudsstelle von rund 200'000 Franken pro Jahr aus.²

Als Gründe gegen die Schaffung einer Ombudsstelle hatte der Regierungsrat in den Jahren 2006 und 2014 ausgeführt, dass die Bürgerinnen und Bürger sowie die Mitarbeitenden auch ohne Ombudsstelle diverse Möglichkeiten hätten, um ihre Anliegen bezüglich der kantonalen Verwaltung zu deponieren. In den kleinen und überblickbaren Verhältnissen des Kantons Uri kenne die Bevölkerung die Mitarbeitenden der Verwaltung weitgehend, und die Bürgerinnen und Bürger suchten oftmals das direkte Gespräch mit den Betroffenen.³

2.2. Gewandelte Situation und veränderte Optik

Auch wenn die Gründe, die in den Jahren 2006 und 2014 gegen die Schaffung einer Ombudsstelle ausgeführt wurden, teilweise nach wie vor Gültigkeit haben, muss festgestellt werden, dass konfliktträchtige Bürgerkontakte mit der Verwaltung und den Behörden auch im Kanton Uri tendenziell eher zunehmen. Zudem wissen Betroffene auch in unserem Kanton aufgrund der zunehmenden Komplexität zum Teil nicht, wie sie sich wehren können, wenn sie sich im Umgang mit der Verwaltung und

¹ Interpellation Alex Inderkum, Schattdorf, zu Umgang mit Beschwerden, Whistleblowing und verbesserter Verwaltungskontrolle öffentlicher Organe auf Kantons- und Gemeindeebene; Antwort des Regierungsrats vom 4. Februar 2014.

² Der Kanton Obwalden sah dabei für die Umsetzung der Ombudsstelle als Organisationsart das sogenannte «Verwaltungsmodell» vor. Der Regierungsrat schlägt für Uri vorliegend aber das «Mandatsmodell» vor (vgl. dazu Kommentar zu Artikel 6).

³ Motion Pia Tresch, Erstfeld, zur Schaffung einer unabhängigen Ombudsstelle für Personen in Konfliktsituationen; Antwort des Regierungsrats vom 29. August 2006.

Behörden unrechtmässig behandelt fühlen.

Im Kanton Uri leben rund 36'000 Personen. Für die Bewohnerinnen und Bewohner wirken sich die kleinräumigen Verhältnisse in vielen Dingen positiv aus. Die Überschaubarkeit ermöglicht grundsätzlich eine bürgernahe Verwaltung. Die Wege zu den Magistraten und zur Verwaltung sowie 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 frühzeitig verhindert werden.

Kleinräumige Verhältnisse können auch einen Nachteil bedeuten. Dass die Bürgerinnen und Bürger die Mitarbeitenden der Verwaltung oftmals persönlich kennen, kann in schwierigen Situationen die Kontaktaufnahme auch erschweren und in Konfliktmomenten die Unzufriedenheit zusätzlich anheizen. Mit einer neutralen Stelle, die bei Unzufriedenheit kontaktiert werden kann, lässt sich das Frustpotenzial minimieren.

Im Kanton Uri fehlt bis heute eine Instanz ausserhalb der Verwaltung, die leicht ansprechbar ist und die hilft, objektiv und ohne formelle Schranken Schwierigkeiten mit den Behörden auszuräumen.

All diese Lücken können mit der Einführung einer Ombudsstelle geschlossen werden. Eine Vermittlungsstelle kann helfen, Streitigkeiten auf tiefem Niveau aufzufangen und zu behandeln. Sie kann entspannend wirken und konstruktive Lösungsvorschläge unterbreiten. Die Tätigkeit der Ombudsstelle kann so mithelfen, sowohl für die Betroffenen als auch für den Staat kostspielige Verfahren und Prozesse zu vermeiden.

Es existieren zwar verwaltungsinterne Rechtsmittel und Rechtsbehelfe sowie die Beschwerde- bzw. Klagemöglichkeit beim unabhängigen Verwaltungsgericht. Eine Ombudsstelle ist als Ergänzung dieser Rechtsmittelverfahren anzusehen. Es ist ein neues Angebot, das auch nicht mit einer Schlichtungsbehörde zu verwechseln ist; denn diese ist ein Element des institutionellen Rechtsschutzwegs. Eine Ombudsstelle hingegen stellt durch ihre unabhängige Position ein Instrument «davor» dar.

2.3. Kosten und Nutzen

Die Institutionalisierung einer kantonalen Ombudsstelle ist zwar mit zusätzlichen Kosten pro Jahr von mutmasslich rund 65'000 Franken verbunden, doch dürfte sich diese Investition letztlich auszahlen. Denn eine Ombudsstelle kann mithelfen, sowohl für die Betroffenen als auch für den Staat kostspielige Verfahren und Prozesse zu vermeiden. Mit der Schaffung einer Ombudsstelle lassen sich so auch Kosten vermindern.

2.4. Erwartungen

Die Erwartungen an eine Ombudsstelle dürfen nicht zu hoch gesetzt werden. In die Rechtsprechung und Rechtsetzung kann sie nicht eingreifen. Nicht immer ist eine Vermittlung erfolgreich. Zudem gelangen Private manchmal auch mit falschen Erwartungen an eine Ombudsstelle.

Wie eingangs bereits erwähnt, kennen verschiedene Kantone unabhängige Ombudsstellen. Auch haben einzelne Gemeinden bzw. Städte Ombudsstellen eingerichtet. Es sind dies insbesondere die grösseren Städte der Schweiz wie Bern, Lausanne, St. Gallen, Winterthur, Zürich und Luzern, wo eine Ombudsperson seit 2014 im 30-Prozent-Pensum tätig ist. Weiter kennen die zwei Gemeinden Wallisellen und Rapperswil-Jona die Institution der Ombudsstelle.

Auch wenn die bestehenden kommunalen Ombudsstellen in der Schweiz nicht ohne Vorbehalt mit einer kantonalen Ombudsstelle vergleichbar sind, zeigen sie doch, dass auch in kleineren Verhältnissen ein Bedürfnis nach Vermittlungsfunktionen zwischen Bevölkerung und Verwaltung besteht.

Die Bekleidung der Urner Ombudsstelle als Nebenamt sowie die eher bescheidene personelle Ausgestaltung (vgl. Kommentare zu Art. 6 und 12) darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Ombudsstelle allein durch ihre Existenz, ihren Eintrag im Telefonbuch und Internet sowie ihre Kommunikationskanäle Wirkung entfaltet: Die Bevölkerung weiss, dass sie im Konfliktfall gegenüber der Verwaltung nicht allein gelassen ist und die Verwaltung weiss, dass die Ombudsstelle keine Probleme verursacht, sondern hilft, solche allenfalls zu lösen.

V. Zum Vorlageentwurf

1. Systematische Einordnung und rechtliche Umsetzung

Als vermittelnde Vertrauensperson zwischen Volk und Staatsverwaltung samt Regierung wurde die Ombudsstelle schon als vierte Gewalt im Staat beschrieben oder auch als Rechtsfigur eigener Prägung (*sui generis*) bezeichnet. Gleichwohl sind heute nicht alle Ombudsstellen in der Verfassung verankert. So entbehren etwa die Ombudsstellen der Kantone Zug und Basel-Stadt einer Grundlage in der Verfassung.

Laut Vorlageentwurf soll die Urner Ombudsstelle (vorerst) geschaffen werden, ohne sie über eine neue Organisationnorm in der Kantonsverfassung festzumachen. Auf eine Grundlage auf Verfassungsstufe wird auch deshalb verzichtet, weil der Landrat nach einer Versuchsphase das weitere Vorgehen bestimmen soll. Der Regierungsrat will die kantonale Ombudsstelle ja vorerst im Sinne eines Versuchsprojekts schaffen. Nach einer drei- bis fünfjährigen Versuchsphase soll das Projekt evaluiert und das weitere Vorgehen bestimmt werden.

Systematisch wird die Ombudsstelle auf Verordnungsstufe geordnet. Dies, in Analogie zur Verwaltungsrechtspflege⁴, die sich mit dem institutionellen Prozess- und Rechtsschutzweg befasst.

Was das Verhältnis zu den Einwohnergemeinden betrifft, so sieht der Erlassentwurf vor, dass die Ombudsstelle auch für Einwohnergemeinden tätig wird, wenn deren Gemeindeordnungen oder Gemeinendeckverordnungen⁵ dies vorsehen.

⁴ Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege (RB 2.2345)

⁵ Zur Begrifflichkeit siehe Artikel 3 und 4 des Gemeindegesetzes (RB 1.1111)

2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Kapitel: **GEGENSTAND UND ZWECK**

Artikel 1

Die Bestimmung nennt den Regelungsgegenstand der Verordnung, nämlich die Organisation und die Aufgaben der kantonalen Ombudsstelle. Zudem wird hier noch einmal ausdrücklich ausgeführt, dass die Verordnung auch für Einwohnergemeinden gilt, deren Gemeindeordnungen – oder -verordnungen das Tätigwerden der Ombudsstelle vorsehen. Verlangt ist damit ein Erlass der Stimmberechtigten der Gemeinden.

Artikel 2

Der Zweckartikel nennt die Hauptfunktion der Ombudsstelle. Sie soll das Vertrauen zwischen der Bevölkerung und den Institutionen des Kantons (und/oder der Gemeinden) stärken und der Staatsverdrossenheit entgegenwirken. Zweck und Ziel der Tätigkeit der Ombudsstelle ist damit sowohl die Prävention als auch die Konfliktbewältigung. Auf welchen Wegen die Ombudsstelle ihr Ziel verfolgt, ergibt sich aus dem Aufgabenbeschrieb (Art. 4).

2. Kapitel: **WIRKUNGSBEREICH UND AUFGABEN**

Artikel 3

Die Verordnung legt den Wirkungsbereich der Ombudsstelle mittels positiver und negativer Umschreibung fest. In den positiven Bereich fällt die Verwaltung des Kantons, einschliesslich Regierungsrat (Exekutive). Weiter sollen die kantonalen Anstalten und Betriebe sowie Private und privatrechtliche Organisationen, soweit sie in Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben hoheitlich handeln vom Wirkungsbereich erfasst werden. Zu denken ist hier etwa an die ZAKU oder die Abwasser Uri. Denn obschon beide von den Einwohnergemeinden des Kantons Uri gegründet wurden, handelt es sich bei ihnen um «kantonale öffentlich-rechtliche Körperschaften» (vgl. Art. 18 und 38 kantonales Umweltgesetz [KUG]; RB 40.7011), so dass sich ihnen alle Bürgerinnen und Bürger des Kantons gleichermaßen gegenüber sehen. Schliesslich sollen auch die Verwaltungen der Einwohnergemeinden erfasst werden, sofern deren Gemeindeordnungen oder -verordnungen das Tätigwerden der Ombudsstelle vorsehen.

Zur negativen Umschreibung des Wirkungsbereichs gehören der Landrat (Legislative) sowie Stellen der öffentlichen Verwaltung, die mit der Vorbereitung allgemein verbindlicher Erlasse beschäftigt sind. Ebenso auszunehmen vom Wirkungsbereich sind alle Behörden mit richterlicher Unabhängigkeit, soweit es sich nicht um Justizverwaltung handelt (Rechtsverweigerung und -verzögerung, Zustellung von Gerichtsurkunden usw.). Zudem sollen die Bürgergemeinden und Korporationen sowie die kirchlich tätigen Institutionen vom Wirkungsbereich ausgeschlossen sein. Bei letzteren gelten zum Beispiel kirchenrechtliche Vorschriften für Personalkonflikte mit Angestellten, die die kirchliche Beauf-

tragung (sogenannt «missio canonica») besitzen⁶.

Artikel 4

Die Ombudsperson prüft, berät und vermittelt, wenn man deren Funktionen vereinfacht ausdrücken will. Wie die Erfahrungen anderer Kantone zeigen, geniessen die Prüfungsergebnisse der Ombudsstellen sowohl auf Seite der Bevölkerung als auch der Verwaltung hohe Akzeptanz. Dies hängt freilich auch ganz direkt mit dem Ansehen, der fachlichen Kompetenz, Unabhängigkeit und Integrität der Ombudsfrau bzw. des Ombudsmanns zusammen. Im Anschluss an das Prüfungsverfahren bemüht sich die Ombudsstelle um Vermittlung einer fairen, einvernehmlichen Problemlösung.

Die Ombudsstelle verfügt über besonders breite Prüfungsmöglichkeiten, indem sie den Verkehr der öffentlichen Verwaltung mit natürlichen oder juristischen Personen nach den Kriterien der Rechtmässigkeit (nach Recht verfahren) und der Billigkeit prüfen (Bst. a) und so vermitteln kann (Bst. b). Das Kriterium der Rechtmässigkeit erinnert daran, dass die Behörden bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten der Rechtsordnung unterstellt sind. Die Prüfung der Billigkeit obliegt fast wesensgemäss der Ombudsstelle. Dieses Kriterium erlaubt ihr faktisch zu prüfen, ob die Verwaltung aus allen rechtlich möglichen Lösungen im Rahmen ihres Ermessensspielraums auch die beste gewählt hat. Angemessene Entscheidungen nehmen auf die Besonderheiten eines speziellen Falls Rücksicht. Sie berücksichtigen alle wichtigen Umstände, die im konkreten Fall eine Rolle gespielt haben. Sie müssen objektiv sein und mit Sorgfalt abgefasst werden. Der Begriff der Billigkeit umfasst auch die Beurteilung der Qualität der Beziehungen zu den Bürgerinnen und Bürgern («Kundenfreundlichkeit»), die die Ombudsstelle dazu veranlassen kann, sich zum Verhalten einer Dienststelle zu äussern.

Die Stelle erteilt ratsuchenden Privaten sowie Angestellten von Trägern öffentlicher Aufgaben Auskunft, berät sie im Verkehr mit Trägern öffentlicher Aufgaben und informiert sie über Vorgehensmöglichkeiten (Bst. c). Zudem weist sie die Ratsuchenden an die für ihre Sache geeigneten Stellen weiter (Bst. d). Sie kann auch den Trägern öffentlicher Aufgaben Empfehlungen abgeben, die sich auf die Erledigung der unterbreiteten Angelegenheit und das künftige Verhalten beziehen können (Bst. e).

Im Übrigen sollen sich auch Angestellte der Öffentlichen bei Konflikten mit ihrem Arbeitgeber (Kanton) an die Ombudsstelle wenden können. Erfahrungsgemäss betreffen solche «verwaltungsinternen Beschwerden» 10 bis 30 Prozent der Geschäfte einer Ombudsstelle. Der Behandlung verwaltungsin-
terner Beschwerden wird in der Praxis eine hohe präventive Wirkung zugeschrieben. Auch eignet sich die Ombudsstelle für die Entgegennahme und Abklärung von Anliegen der Arbeitnehmenden, wenn sie bei ihrer Arbeit Missstände beobachten und dies an den Tag bringen wollen (sogenannte Whistleblowers). Die Ombudsstelle bietet Gewähr für die notwendige Fachkompetenz, Sorgfalt und Diskre-
tion.

Eine unbekannte Ombudsstelle nützt niemandem. Jede Ombudsstelle muss deshalb auch über ihre Tätigkeit berichten (Bst. g), worunter auch die Öffentlichkeitsarbeit zählt. Die Berichterstattung und Öffentlichkeitsarbeit sind wichtigste Überzeugungs- und Hilfsmittel, indem die Stärken und die

⁶ In der römisch-katholischen Kirche benötigen Priester, Professoren und Religionslehrer die als missio canonica bezeichnete Lehrerlaubnis. Diese kann bei Lehrstreitigkeiten durch den zuständigen Bischof entzogen werden.

Schwächen staatlichen Handelns aufgezeigt werden können. Die Information der Öffentlichkeit über die Ombudstätigkeit und die Beziehungen zwischen der Bürgerschaft und den Behörden erfolgt vor allem anhand des periodischen Tätigkeitsberichts (vgl. 13), aber u. a. auch im Rahmen von öffentlichen Auftritten und Vorträgen.

3. Kapitel: WAHL UND ORGANISATION

Artikel 5

Die Wahl der Ombudsfrau bzw. des Ombudsmanns soll - wie bei der Person des Datenschutzbeauftragten - durch den Regierungsrat erfolgen. Da die Unabhängigkeit der Ombudsfrau bzw. des Ombudsmanns von zentraler Bedeutung ist, sollen dieselben strengen Schutzvorschriften gelten (vgl. Art. 6 Abs. 2). Massgebend für die Wahl der Ombudsfrau bzw. des Ombudsmanns sind rein fachliche und menschliche und keine politischen Kriterien. Als Vertrauensperson braucht es eine integre, angesehene Persönlichkeit mit Integrationsfunktion, die die erforderlichen fachlichen Kompetenzen besitzt.⁷ Die Verordnung nennt Wahlvoraussetzungen und Unvereinbarkeiten. So dürfen die Ombudsfrau bzw. der Ombudsmann kein anderes öffentliches Amt daneben bekleiden, keine leitende Stellung in einer politischen Partei einnehmen oder allgemein keine private oder öffentliche Tätigkeit ausüben, die mit der Funktion unvereinbar wäre.

Artikel 6

Für die Ombudsstelle sind grundsätzlich zwei Organisationsarten denkbar: Ein sogenanntes «Verwaltungsmodell» oder ein «Mandatsmodell». Beim Verwaltungsmodell sind die Ombudsfrau oder der Ombudsmann Staatsangestellter (und stehen entsprechend auf der Lohnliste), wie alle anderen Mitarbeitenden auch. Laut Vorlage ist eine Lösung auf Mandatsbasis vorgesehen. Beim sogenannten «Mandatsmodell» erfüllen die Ombudsfrau bzw. der Ombudsmann 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, deren Entschädigung sich im Kanton Uri auf die Nebenamtsverordnung (RB 2.2251) stützt. Sie oder er ist zudem unabhängig und selbstständig, wie die Bestimmung festhält.

Im Übrigen handelt es sich bei der Tätigkeit der Ombudsfrau bzw. des Ombudsmanns um ein spezialgesetzliches Mandat, das im Gegensatz zum privat-rechtlichen Auftragsverhältnis nach Artikel 404 Obligationenrecht (OR; SR 220) nicht jederzeit kündbar ist. Konkret darf das Auftragsverhältnis nur

⁷ In den Jahresberichten 1993 und 1996 äusserste sich der damals scheidende Zürcher Ombudsmann Dr. A. Wirth zu den Anforderungen an einen Ombudsmann und hielt zehn Grundsätze fest:

- Jeden Menschen ernst nehmen und korrekt handeln;
- Die Anliegen offen und vorurteilslos anhören;
- Speditiv nach einer sachgemässen und fairen Lösung suchen;
- Die Betroffenen über den Ablauf und den voraussichtlichen zeitlichen Abschluss eines Verfahrens orientieren;
- Grosszügige Ansetzung von Fristen und Terminen;
- Bürgernahe Regelungen, einfache Sprache, kein Amtsdeutsch;
- Fehler zugeben, beheben und künftig vermeiden;
- Kritik und schwierige Situationen gelassen ertragen;
- Kritische Leute nicht als Querulanten betrachten;
- Hartes Durchgreifen gegen jede Art von Korruption.

gekündigt werden, wenn ein sachlich zureichender Grund vorliegt. Dabei sind die Bestimmungen über den Kündigungsschutz nach der Personalverordnung (PV; RB 2.4211) sinngemäss anzuwenden. Eine analoge Regelung findet sich auch für die Person des Datenschutzbeauftragten.

Laut Erlassvorlage untersteht die Ombudsstelle der Oberaufsicht des Landrats. Dabei handelt es sich - wie bei der Aufsicht über alle anderen Behörden (vgl. Art. 87 Abs. 1 Kantonsverfassung) - um eine politische Aufsicht. Kraft seiner Aufsicht kann der Landrat keine konkreten Geschäfte korrigieren oder verhindern oder in Einzelgeschäfte eingreifen. Auch vermag er, keine verbindlichen Weisungen zu erteilen. Gleichwohl ist das Instrument der landrätlichen Oberaufsicht wichtig: Denn der Landrat kann prüfen, warum gewisse Handlungen nicht oder noch nicht getroffen wurden.

Die staatsrechtliche Stellung der Ombudsstelle ist - wie bereits erwähnt - schwierig zu umschreiben. Denn die Institution lässt sich nicht in das klassische Modell des gewaltenteiligen Staats mit den drei Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative einordnen. Je nach Kanton ist die Ombudsstelle eher dem Parlament zugeordnet (ZH, BS) oder stellt sogar eine vierte Gewalt im Staatsgefüge (BL) dar. In einzelnen Kantonen ist sie administrativ der Staatskanzlei angegliedert (VD, ZG). Administrativ soll die Ombudsstelle dem Landammannamt zugeordnet werden. Die administrative Zuordnung ändert an der Unabhängigkeit der Ombudsstelle nichts.

Artikel 7

Für den Ausstand gelten die Bestimmungen des Gesetzes über den Ausstand (RB 2.2321). Diese Regeln finden auch für den Ausstand der Gerichts- und Verwaltungsbehörde Anwendung. Die Ombudsfrau oder der Ombudsmann sollen über den eigenen Ausstand selber entscheiden. Dies steht in Übereinstimmung damit, dass sie auch selber entscheiden, ob und wie sie in einer Angelegenheit überhaupt tätig werden.

Liegt ein Ausstandsgrund vor, so ist durch den Regierungsrat eine Stellvertretung zu bestimmen. Der Einsatz der Stellvertretung im Ausstandsfall erfolgt punktuell und fallbezogen. Eine dauerhaftere Stellvertretung müsste dann eingesetzt werden, wenn die Ombudsfrau oder der Ombudsmann über längere Zeit abwesend oder verhindert wäre (z. B. Krankheit, Unfall). Auch hier hat der Regierungsrat die Stellvertretung für die Zeit des Ausfalls zu bestimmen.

4. Kapitel: **VERFAHREN**

Da die Ombudsstelle keine Entscheide oder Anordnungen verbindlich treffen kann und überdies der Beobachtung von Rechtmässigkeit und Fairness verpflichtet ist, kann sie die Rechte der betroffenen Person prinzipiell nicht schmälern oder beeinträchtigen. Es bedarf entsprechend auch keiner umfassenden Verfahrensregeln.

Artikel 8

Nach dem Opportunitätsprinzip entscheidet die Ombudsstelle, ob sie in einer Angelegenheit tätig wird oder nicht. Artikel 8 hält fest, dass die Ombudsstelle nicht nur auf Gesuch hin, sondern auch von sich aus eine Untersuchung einleiten kann. Nicht selten lassen Bürgerinnen und Bürger Verwaltungs-

entscheide aus Unkenntnis oder Mangel an zeitlichen oder finanziellen Ressourcen in Rechtskraft erwachsen und entwickeln erst allmählich oder durch Informationen Dritter Gefühle von Frustration und Wut über die angeblich ungerechte Verfügungsverfügung. Deshalb statuiert sie, dass die Ombudsstelle eine laufende oder eine abgeschlossene Angelegenheit untersuchen kann.

Die Prüfkriterien und Folgen, die sich aus der Anhandnahme ergeben, richten sich nach dem Aufgabenkatalog nach Artikel 4.

Artikel 9

Die Erfahrungen in anderen Kantonen zeigen, dass es sehr sinnvoll ist, das Ombudsverfahren gegenüber dem parlamentarischen Aufsichtsverfahren abzugrenzen. Die Koordinationsregelung soll gewährleisten, dass sich Landrat und Ombudsstelle parallel und zeitgleich mit derselben Angelegenheit befassen. Ist eine Angelegenheit auch bei der Ombudsstelle hängig, koordinieren Ratsleitung oder Kommission das weitere Vorgehen mit der Ombudsstelle. Als Faustregel gilt: Bei Einzelfallanliegen befasst sich zuerst die Ombudsstelle mit der Angelegenheit, bei Anliegen genereller Art der Landrat oder seine Kommission.

Artikel 10

Die Ombudsstelle ist bei der Prüfung einer Angelegenheit auf die Mitwirkung der betroffenen Amtsstellen angewiesen. Sie muss somit ein umfassendes Recht haben, Informationen einzuholen. Vorbehalten bleiben einschränkende Bestimmungen des Bundes, das Berufsgeheimnis und ein Aussageverweigerungsrecht analog der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0).

Die Vertrauensposition der Ombudsstelle wird unterstrichen durch die ihr auferlegte Schweigepflicht. Die Schweigepflicht der Ombudsfrau bzw. des Ombudsmanns beruht auf den Pfeilern Amtsgeheimnis und spezifisches Geheimnis im Einzelfall. Als Mitglieder einer Behörde unterstehen sie dem Amtsgeheimnis. Des weiteren unterliegt die Ombudsfrau oder der Ombudsmann derselben Geheimhaltungspflicht wie die Auskunft erteilenden Behörden. Eine Pflicht zur Amtshilfe besteht zudem für die Ombudsfrau bzw. den Ombudsmann nicht⁸.

Im Rahmen der Untersuchung haben die Behörden das Recht, eine Stellungnahme abzugeben. Dieser Grundsatz, der eigentlich eine Selbstverständlichkeit ist, ist das Pendant zum Anspruch auf rechtliches Gehör im formellen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren.

Artikel 11

Hat die Ombudsstelle eine Angelegenheit geprüft, informiert sie die Gesuchsteller über das Ergebnis ihrer Prüfung. Dies gilt auch, wenn die Ombudsstelle zum Schluss kommt, ein beanstandetes Verfahren oder ein beanstandeter Entscheid sei weder rechtswidrig noch unbillig.

Die Ombudsstelle kann der Gesuch stellenden Person Rat für ihr weiteres Verhalten erteilen, die

⁸ Vgl. hierzu im Einzelnen: Isabelle Häner, Rund um die Akten im Verfahren vor der Ombudsperson: Akteneinsichtsrecht und Amtshilfe, in Festschrift, 25 Jahre Ombudsmann/Ombudsperson des Kantons Zürich.

Angelegenheit mit den Behörden besprechen und allenfalls Dritte zu Besprechungen beiladen. Fruchten die Vermittlungsversuche der Ombudsstelle nicht, richtet sie eine formelle, schriftliche Empfehlung für das weitere Vorgehen an die beteiligten Behörden. Gibt die Ombudsstelle einer Behörde eine Empfehlung ab, teilt diese der Ombudsstelle und allenfalls der Gesuch stellenden Person innert nützlicher Frist mit, welche Schlüsse sie daraus zieht. Absatz 3 verankert ausdrücklich den Grundsatz, dass die Ombudsstelle kein Weisungsrecht gegenüber Behörden hat.

Artikel 12

Der Zugang zur Ombudsstelle ist niederschwellig und formlos zu gestalten. Dazu gehört, dass das Angebot kostenlos in Anspruch genommen werden kann, wie dies auch bei allen bestehenden kantonalen und kommunalen Ombudsstellen der Fall ist.

Die Kosten, die die Ombudsstelle auslöst, sind schwierig abzuschätzen, hängen sie doch vom Aufwand, das heisst von der Fallzahl und der Komplexität der Fälle ab. In Anbetracht der Fallzahlen aus den anderen Kantonen ist bei einer Umrechnung auf die Grösse des Kantons Uri mit ungefähr 20 bis 40 Fällen pro Jahr zu rechnen. Unter der Annahme, dass weniger als die Hälfte der Fälle komplex sind, ist von mutmasslichen Mandatskosten von zirka 30'000 bis 50'000 Franken auszugehen. Zu diesen Kosten kommt eine pauschale Entschädigung für den Sachaufwand (z. B. Kostenanteil für Räumlichkeiten inklusive Nebenkosten und Telefonie) hinzu. Es dürften sich somit aufgrund einer groben Schätzung insgesamt Kosten von jährlich rund 65'000 Franken ergeben. Diesen Kosten steht freilich ein Nutzen gegenüber, insbesondere wenn eine «Vergleichslösung» gefunden werden kann, so dass sich erheblicher Verwaltungsaufwand und Verfahrenskosten einsparen lassen.

Eine Gemeinde, die das Tätigwerden der Ombudsstelle vorsieht, hat sich an den Kosten zu beteiligen. Die Verordnung legt die Beteiligung auf 1 Franken pro Einwohnerin und Einwohner fest.

5. Kapitel: **BERICHTERSTATTUNG**

Artikel 13 und 14

Die Ombudsstelle ist rechenschaftspflichtig und hat dem Landrat alle zwei Jahre Bericht zu erstatten. Sie tut das in Form eines Tätigkeitsberichts, der durch die Vorlage im Landrat auch öffentlich ist. Dieses Instrument ist insbesondere deshalb wichtig, weil die Ombudsstelle nur Empfehlungen abgeben kann und über kein Weisungs- oder Entscheidungsrecht verfügt (so ausdrücklich auch Art. 11 Abs. 2). Sie wird Einzelfälle so detailliert und anschaulich dokumentieren, dass die Verwaltung daraus Nutzen ziehen kann. Die Ombudsstelle wird die beteiligten Behörden oder Organisationen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, in der Regel namentlich nennen. Sie wird aber den Persönlichkeitsschutz sowohl der privaten Personen als auch jener Personen, die für die Verwaltung tätig sind, sowie ganz allgemein den Datenschutz und den Vertraulichkeitsschutz beachten. Weiter hat die Ombudsstelle auch die Möglichkeit, Einzelberichte zuhanden einer Behörde zu verfassen. Die Berichte der Ombudsstelle sind auch als ein Frühwarnsystem oder Seismograph für das Verwaltungshandeln zu verstehen.

Der Bericht über die Amtstätigkeit bedarf der Genehmigung durch den Landrat. Der Landrat prüft zwar den Tätigkeitsbericht der Ombudsstelle. Deren unabhängige Stellung und die ihr auferlegte

Schweigepflicht haben jedoch zur Folge, dass keine Überprüfungsbefugnis im Einzelfall erfolgen darf. Die Stellung des Landrats gegenüber der Ombudsstelle ist vielmehr diejenige der Oberaufsicht (Art. 87 Kantonsverfassung).

Der Umgang mit den Medien ist nicht ausdrücklich geregelt. Unter Einhaltung der Geheimhaltungspflicht (vgl. Art. 10) ist die Ombudsstelle grundsätzlich befugt, auch an die Medien zu treten (vgl. Art. 4 Bst. g). Erfahrungsgemäss erfolgt die effiziente und erfolgreiche Vermittlungsarbeit aber im Stillen und diskret. Wendet sich eine Ombudsstelle in einem konkreten Einzelfall an die Medien, greift sie wohl zum letzten und heikelsten Instrument, um ihre Stimme gegen einen Missstand zu erheben.

Die Ombudsstelle kann ihre Anliegen dem Landrat, dem Regierungsrat oder einer anderen Behörde in ihrem Wirkungsbereich auch mündlich vortragen.

Artikel 15

Artikel 15 beschränkt die Auskunftspflicht der Ombudsstelle. Sie darf bei der Prüfung ihrer Berichte keine Auskunft über Tatsachen geben, über die sie zur Verschwiegenheit verpflichtet ist. Diese Begrenzung dient der Vertrauensbeziehung zur «Kundschaft». Eine Ombudstätigkeit ohne das Vertrauen der Bürgerin bzw. des Bürgers ist weder sinnvoll noch erfolgversprechend.

6. Kapitel: **SCHLUSSBESTIMMUNGEN**

Artikel 16

Die Verordnung untersteht dem fakultativen Referendum. Der Regierungsrat soll das Inkrafttreten bestimmen.

VI. Antrag

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Verordnung über die Ombudsstelle, wie sie in der Beilage enthalten ist, wird beschlossen.

Beilagen

- Verordnung über die Ombudsstelle (Beilage 1)
- Vernehmlassungsadressaten (Beilage 2)