

Schutz der Rechte von Bürgerinnen und Bürgern: Schaffung einer Ombudsstelle für den Kanton St.Gallen

Bericht der Regierung vom 28. September 2004

Zusammenfassung.....	1
1. Einleitung	2
1.1 Auftrag.....	2
1.2 Ausgangslage.....	2
2. Begriffsklärung und politische Entwicklung	3
2.1 Definition Ombudsperson	3
2.2 Politische Entwicklung	4
2.2.1 Entwicklung auf Bundesebene	4
2.2.2 Entwicklung in den Kantonen und Gemeinden	5
2.2.3 Entwicklung im Kanton St.Gallen.....	5
3. Aufgaben und Arbeit einer Ombudsstelle	6
3.1 Arbeitsweise einer Ombudsstelle.....	6
3.2 Art der Beschwerden	8
3.3 Erledigungsbilanz der Beschwerden.....	9
3.4 Entwicklung der Beschwerdezahlen	10
3.5 Einsparungen bei bestehenden Beschwerdeinstanzen.....	10
3.6 Beteiligung von Gemeinden an der Ombudsstelle	12
4. Bestehende Beschwerdemöglichkeiten im Kanton St.Gallen	13
4.1 Aufsichtsbeschwerde.....	14
4.2 Verwaltungsinterne Rechtspflege	14
4.3 Verwaltungsexterne Rechtspflege	15
4.4 Ombudsstelle für das Staatspersonal	15
5. Interne Richtlinien der Verwaltung.....	16
6. Modell einer möglichen Ombudsstelle im Kanton St.Gallen.....	16
7. Ergebnisse	18
7.1 Vorteile einer Ombudsstelle.....	18
7.2 Nachteile einer Ombudsstelle	19
7.3 Fazit	20
8. Antrag	21

Zusammenfassung

Eine parlamentarische Ombudsperson hat zur Aufgabe, Beschwerden von Personen entgegenzunehmen, die sich durch Ämter, Behörden oder Staatsangestellte benachteiligt fühlen und zwischen diesen Personen und der Verwaltung zu vermitteln. Bei einer Ombudsstelle handelt es sich also um eine Kontroll- und Schlichtungsstelle der Verwaltung. Seit den 1970er Jahren sind wiederholt Vorstösse zur Schaffung von Ombudsstellen in Kantonen und Gemeinden eingereicht worden. Insgesamt besitzen heute in der Schweiz fünf Kantone und drei Gemeinden eine solche Institution. Die Analyse der bestehenden Ombudsstellen zeigt, dass diese Institution parallel zu den Organen der Rechtspflege arbeitet und diese nicht ersetzen oder entlasten kann. Trotz der Existenz einer Ombudsstelle in einigen Kantonen stieg die Zahl der Fälle an deren Verwaltungsgerichten weiter an. Beschwerden werden vor allem gegen Ämter einge-

reicht, die regen Kundenkontakt haben und wo das subjektive Gerechtigkeitsempfinden betroffen ist, wie zum Beispiel bei den Steuern, polizeilichen Massnahmen oder der Sozialhilfe.

Für den Kanton St.Gallen würde eine Ombudsstelle voraussichtlich aus drei Vollzeitstellen bestehen, nämlich jener für die Ombudsperson sowie je einer für die juristische Mitarbeit und das Sekretariat. Die jährlichen Betriebskosten würden sich auf rund 530'000 Franken belaufen. Hinzu kommen Anfangsinvestitionen von rund 200'000 Franken. Auf Grund der Struktur der Ombudsstelle ist nicht davon auszugehen, dass ihre Einführung zu signifikanten Einsparungen bei den Organen der Rechtspflege führen würde.

Eine Ombudsstelle kann ergänzend zur Verwaltungsjustiz hilfreiche Dienste erfüllen. Sie erfüllt aber nicht die im Postulat formulierten Ansprüche an diese Stelle. Zudem führt sie zu Mehrkosten, die auf Grund der prekären Finanzsituation nicht zu rechtfertigen sind.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Bericht, der die Schaffung einer Ombudsstelle im Kanton St.Gallen untersucht.

1. Einleitung

1.1 Auftrag

In der Novembersession 2001 hat der Kantonsrat das Postulat 43.02.06 "Schutz der Rechte von Bürgerinnen und Bürgern: Schaffung einer Ombudsstelle für den Kanton St.Gallen" mit folgendem Wortlaut gutgeheissen:

"Die Regierung wird eingeladen, dem Grossen Rat Bericht über die Schaffung einer kantonalen Ombudsfunktion zu erstatten. Der Bericht soll die erforderlichen Grundlagen für den Entscheid enthalten, eine kantonale Ombudsfunktion zu schaffen oder darauf zu verzichten."

1.2 Ausgangslage

Bürgerinnen und Bürger können in gewissen Situationen den Eindruck bekommen, dass die Verwaltung ein undurchsichtiges System von Ämtern, Prozessen und Entscheidungen ist. Es können aber auch Situationen entstehen, wo die Verwaltung unverhältnismässig oder gar falsch handelt. Wenn sich Personen durch die Verwaltung übergangen oder sich mit ihren Beschwerden nicht richtig ernst genommen fühlen, können Frustrationen und Wut auf die Behörden entstehen. Seit den 1960er Jahren wurde in vielen Ländern der Ruf nach einer unabhängigen Stelle laut, die dieses Frustrationspotential auffangen und zwischen Beschwerdeführenden und Verwaltung vermitteln kann. Dabei wurde die Idee der Ombudsperson aufgegriffen, wie sie seit dem 19. Jahrhundert in Skandinavien existiert. In der Folge wurden in einigen Staaten und Gemeinden Ombudsstellen geschaffen, die eine solche Vermittlungsfunktion wahrnehmen sollten. Nach dem Amoklauf im Kantonsparlament in Zug im September 2001, der von einer Person verübt wurde, die sich und ihre Beschwerden von der Verwaltung nicht ernst genommen fühlte, wurde in der Schweiz sowohl auf Kantons- wie auch auf Bundesebene die Diskussion um die Einführung einer Ombudsperson wieder aufgenommen.

2. Begriffsklärung und politische Entwicklung

2.1 Definition Ombudsperson

Die Institution der Ombudsperson kommt ursprünglich aus dem skandinavischen Raum. Schweden führte als erstes Land bereits 1809 eine parlamentarische Ombudsstelle ein. Weitere Staaten folgten im Laufe des 20. Jahrhunderts. Seit den 1960er Jahren wurde dieser Institution wegen der zunehmenden Komplexität der Verwaltung und ihrer Abläufe verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet und in einigen Staaten und Regionen in den folgenden Jahren auch eingeführt. Auf regionaler Ebene wurden Ombudsstellen vor allem in Kanada und den Vereinigten Staaten geschaffen. Heute blicken diese Institutionen teilweise auf eine mehr als 30-jährige Tätigkeit zurück und sind fest im Rechtsprechungssystem verankert.¹

Tabelle 1: Schaffung von Ombudsstellen in Europa

Jahre	Staaten, Staatenverbände	Regionen, Kantone, Bundesländer
1955-1969	Dänemark, Norwegen, Grossbritannien	
1970-1979	Frankreich, Portugal, Österreich	Kanton Zürich, Rheinland-Pfalz
1980-1989	Spanien, Niederlande, Irland, Polen	Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, Katalonien, Kanarische Inseln
1990-2003	Europäische Union, Zypern, Kroatien, Ungarn, Slowenien, Litauen, Belgien, Lettland, Georgien, Ukraine, Russland, Rumänien, Moldawien, Mazedonien, Griechenland, Albanien, Tschechien, Estland, Slowakei, Bosnien-Herzegowina.	Aostatal, Südtirol, Schleswig-Holstein, Schottland, Kantone Waadt und Zug

Quelle: Mauerer, Michael (2003): Ombudsmann in alten und neuen Demokratien.

Mittlerweile wird der Begriff der Ombudsperson für verschiedene private und staatliche Institutionen und Teilbereiche verwendet. So gibt es in der Schweiz beispielsweise den Bankenombudsmann, einen Ombudsmann für die Schweizer Reisebranche oder einen Ombudsmann für das Radio und Fernsehen DRS. Der hier vorliegende Bericht behandelt indessen ausschliesslich die Institution der *parlamentarischen* Ombudsstelle. Der Grund dafür liegt darin, dass diese Form der Ombudsstelle den grössten Teil der Verwaltungstätigkeit beziehungsweise alle Bevölkerungsschichten abdeckt. Es gibt zwar nicht-parlamentarische Ombudsstellen, die zur Kontrolle eines spezifischen Verwaltungsbereichs geschaffen wurden, wie beispielsweise eine Ombudsstelle für das Staatspersonal im Kanton St.Gallen² oder eine Ombudsstelle für das Alter im Kanton Basel-Stadt, wo Bewohnerinnen und Bewohner von Altersheimen oder Kundinnen und Kunden der Spitex Beschwerden einreichen können. Diese Ombudsstellen nehmen Beschwerden eines kleinen Teils der Bevölkerung entgegen und bearbeiten einen ganz spezifischen Tätigkeitsbereich.

Zur Ombudsstelle hat das Internationale Ombudsmann-Institut an der Universität von Alberta eine griffige Definition aufgestellt: Gemäss dieser Definition handelt es sich bei einer parlamentarischen Ombudsstelle um eine Institution, die durch die Verfassung oder parlamentarische Gesetzgebung legitimiert ist und deren Vorsitz eine Ombudsperson inne hat. Sie ist unab-

¹ Flückiger/Moser/Nabholz, Ursprung und Verbreitung der Ombudsmann-Institution, in: Parlament 1/02, Bern 2002, S. 4 f.

² Siehe Abschnitt 5.4.

hängig und ausschliesslich der Legislative verantwortlich. Sie nimmt Beschwerden³ von Personen entgegen, die sich von Ämtern, Behörden oder Staatsangestellten benachteiligt fühlen. Die Ombudsperson kann aber auch aus eigenem Antrieb handeln. Sie ist ermächtigt, Nachforschungen anzustellen, Empfehlungen und Lösungsvorschläge zu unterbreiten und Berichte herauszugeben.⁴ Sie kann aber keine Verordnungen erlassen oder Massnahmen anordnen.

Bei einer Ombudsstelle handelt es sich demgemäss um eine Kontroll- und Schlichtungsinstitution. Da die Ombudsperson keine Sanktionsrechte besitzt, arbeitet sie durch Vermittlung und Thematisierung der Probleme beziehungsweise dadurch, dass sie die Probleme publik macht. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass diese Stelle von einer unabhängigen, breit akzeptierten Persönlichkeit besetzt wird. Sie muss zudem möglichst einfach ansprechbar sein – also niederschwellig arbeiten –, damit die Beschwerdeführenden möglichst keine Hindernisse haben, an sie zu gelangen. Dazu gehört auch, dass sie ihre Dienste unentgeltlich anbietet. Finanziert wird die Ombudsstelle durch den Staat.

2.2 Politische Entwicklung

2.2.1 Entwicklung auf Bundesebene

Zeitgleich mit Bestrebungen in anderen Staaten wurden in der Schweiz während der 1970er Jahre verschiedene parlamentarische Vorstösse eingereicht, welche die Einführung einer allgemeinen Ombudsstelle des Bundes oder aber eine Ombudsstelle für spezifische Aufgabenbereiche, wie zum Beispiel für Steuerfragen, forderten. Bis 1977 wurden insgesamt drei Postulate eingereicht. Diese Postulate führten dazu, dass sich der Bundesrat entschied, ein Gesetz zur Ombudsstelle zu erarbeiten. Gestützt auf eine im Jahr 1988 eingereichte Motion legte der Bundesrat 1994 einen Gesetzesentwurf vor, sistierte aber in der Folge seine Arbeiten wieder. Begründet wurde die Sistierung mit der schlechten Finanzlage des Bundes, und auch damit, dass der Umsetzung der GATT-Beschlüsse Priorität eingeräumt werden musste.⁵

Die Arbeit an einem Gesetzesentwurf wurde erst 2001 wieder aufgenommen. Kurz vor dem Amoklauf in Zug entstand ein Postulat, in dem der Bundesrat aufgefordert wurde, die Gesetzgebung zur Schaffung einer Ombudsstelle zu beschleunigen. Während der Bundesrat beantragte, dieses Postulat abzulehnen, stellte er bei der folgenden Motion, die unter dem Eindruck des Amoklaufs in Zug die dringende Einführung einer Ombudsperson auf Bundesebene forderte, den Antrag, diese Motion in ein Postulat umzuwandeln. Ausserdem erklärte sich der Bundesrat bereit, die Zweckmässigkeit einer solchen Institution neu zu beurteilen und einen Gesetzesentwurf vorzulegen. Nachdem sich der Entwurf seit Mitte 2003 in der Vernehmlassung befunden hatte, wurde im Februar 2004 die Vernehmlassung abgeschlossen.⁶

Die Kantone St.Gallen und Thurgau äusserten sich in ihren Stellungnahmen zum Vernehmlassungsbericht zurückhaltend bis ablehnend. Der Kanton St.Gallen wies auf die Problematik der Akteneinsicht der Ombudsstelle gegenüber Kanton und Gemeinden hin. Die eidgenössische Ombudsperson sollte nicht über uneingeschränktes Akteneinsichtsrecht auf Kantons- und Gemeindeebene verfügen, sondern sich vielmehr nach kantonalem Recht richten.⁷ Der

³ Der Begriff der Beschwerde wird in der Ombudsstellenliteratur, wie auch von den Ombudspersonen selbst, sehr weit gefasst und bezieht sich nicht ausschliesslich auf den Terminus technicus der Verwaltungsrechtsprechung. Der Begriff wird viel mehr im umgangssprachlichen Sinn verwendet. Vgl.: B. Keller, Der Ombudsmann der Stadt Zürich – ein schweizerisches Modell, Diss. Zürich 1979, S. 96 ff.

⁴ W. Haller, Der Ombudsmann im Gefüge der Staatsfunktion, in: G. Müller, et al. Staatsorganisation und Staatsfunktion im Wandel. Festschrift für Kurt Eichenberger, Basel 1982, S. 707.

⁵ Motion 01.3492.

⁶ Vorentwurf "Bundesgesetz über die Ombudsstelle des Bundes (Ombudsgesetz, BOB)" (Botschaft und Entwurf vom 4. Juli 2003), <http://www.bj.admin.ch/d/index.html>, letzter Besuch 13. August 2004.

⁷ Medienmitteilung Staatskanzlei, 20. November 2003.

Kanton Thurgau hingegen lehnte die Einführung einer eidgenössischen Ombudsperson völlig ab. Begründet wurde diese ablehnende Haltung mit den Kosten, die auf 2 Mio. Franken je Jahr geschätzt wurden sowie mit dem Argument, dass eine Ombudsstelle auf Probleme mit Querulanten nicht eingehen könne, da diese vielfach Anliegen enthalten, die ohnehin kaum lösbar seien.⁸

Wegen des negativen Verlaufs der Vernehmlassung entschloss sich der Bundesrat im Februar 2004, das Ziel, eine Ombudsstelle zu schaffen, nicht weiterzuverfolgen. Vielmehr zog er aus der Vernehmlassung den Schluss, dass es gegebenenfalls Sache der Kantone und Gemeinden sei, Ombudsstellen auf lokaler Ebene einzuführen.⁹

2.2.2 *Entwicklung in den Kantonen und Gemeinden*

Seit den frühen 1970er Jahren gibt es Ombudsstellen sowohl auf Kantons- wie auch auf Gemeindeebene. Als erste Gemeinde führte die Stadt Zürich 1970 eine solche Stelle ein, gefolgt 1977 vom Kanton Zürich als erstem Kanton. Weitere Kantone folgten in den späten 1980er Jahren. In den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft gibt es seit 1988 beziehungsweise 1989 eine Ombudsstelle. 1992 folgte nur wenig später Winterthur als zweite Zürcher Gemeinde und schliesslich 1996 die Stadt Bern. Als zur Zeit letzte Kantone führten Waadt und Zug 2003 Ombudspersonen ein, wobei es sich in Zug um ein derzeit noch laufendes Pilotprojekt handelt.¹⁰

Im Kanton Thurgau wurden im Januar 2002 zwei Motionen eingereicht, welche die Einführung einer Ombudsstelle forderten. In seiner Antwort hielt der Regierungsrat fest, dass eine Ombudsperson dem Kanton Thurgau nicht viel bringen würde. Der Kanton Thurgau verfüge über eine verhältnismässig schlanke Verwaltung. Eine Ombudsstelle bringe nur dort etwas, wo die Verwaltung sehr gross und deshalb unübersichtlich sei. Ausserdem gebe es im Kanton Thurgau bereits genügend Rekursstellen, und eine Ombudsperson würde das Verwaltungsgericht nur bedingt entlasten, da alle Beschwerden an dieses Gericht weitergezogen werden könnten. Der Thurgauer Grosse Rat folgte dem Bericht der Regierung und erklärte die beiden Motionen für nicht erheblich.¹¹

2.2.3 *Entwicklung im Kanton St.Gallen*

Seit Anfang der 1970er Jahre wurden im St.Galler Grossen Rat mehrere Interpellationen und Motionen eingereicht, die eine Ombudsstelle zu schaffen forderten. Als erster Vorstoss wurde 1973 eine Interpellation behandelt, die auf einer umgewandelten Motion aus dem Jahre 1971 fusste. Fünf Jahre später wurden zwei weitere Motionen eingereicht, die die Einführung einer Ombudsperson vorsahen. Der Grosse Rat trat aber wie schon 1973 nicht auf sie ein.¹² Knapp zehn Jahre später war auch eine Motion, welche die Einführung eines Steuerombudsmanns forderte, erfolglos. Die Regierung begründete ihre Haltung damit, dass die Behörden der Steuerverwaltung ohnehin angehalten seien, Unklarheiten auszuräumen und entsprechende Anfragen zu beantworten. Zudem werde bereits grosses Gewicht auf den guten Kontakt zwischen Bürgern und Verwaltung gelegt. Der Grosse Rat folgte den Argumenten der Regierung und trat nicht auf diese Motion ein.¹³ Unter dem Eindruck der Fichenaffäre wurde Anfang der 1990er Jahre eine weitere Motion eingereicht. Der Grosse Rat beschloss, auch auf diese Motion nicht einzutreten.¹⁴

⁸ St. Galler Tagblatt, 22. November 2003.

⁹ NZZ, 21. Februar 2004.

¹⁰ Vgl. Schweizerische Vereinigung der parlamentarischen Ombudsleute, <http://www.ombudsman-ch.ch/>, letzter Besuch 8. Dezember 2003.

¹¹ ProtGR 2000/04 Nr. 46.

¹² Interpellation 51.73.15 "Einführung einer verwaltungsunabhängigen Stelle zum Schutze des Bürgers. ProtGR 1976/80 Nr. 473/6.

¹³ ProtGR 1984/88 Nr. 466/3.

¹⁴ ProtGR 1988/92 Nr. 585/1.

Im Vorfeld der Gesamtrevision der Kantonsverfassung legte die Regierung Ende 1997 einen Thesenkatalog vor. In These 6 schlug sie ihrerseits vor, in der neuen Kantonsverfassung die Institution einer Ombudsperson vorzusehen. Sie betrachtete die Einführung als notwendig, um Vertrauensprobleme gegenüber Instanzen von Staat und Gemeinden zu überwinden. Im Verfassungsentwurf, der im Juni 1998 von der Verfassungskommission verabschiedet wurde, war dann auch die Institution einer Ombudsperson vorgesehen.¹⁵ Nachdem die Mitglieder der Verfassungskommission die Einführung einer Ombudsstelle sehr kontrovers diskutiert hatten, wurde in der Grossratsdebatte ein Antrag auf Streichung dieser Institution aus der Verfassung eingereicht, der schliesslich vom Grossen Rat gutgeheissen wurde.¹⁶

Auch auf Gemeindeebene gibt es Bestrebungen, eine Ombudsstelle einzuführen. Im Februar 2004 stimmte in der Stadt St.Gallen das Stimmvolk der Einführung einer neuen Gemeindeordnung zu. Als eine der Neuerungen wurde in dieser Gemeindeordnung die Einführung einer Ombudsstelle festgesetzt. Nach dem positiven Volksentscheid beginnt in nächster Zeit die Planung einer Ombudsstelle für die städtische Verwaltung.¹⁷ In der Gemeinde Gossau beschloss das Stadtparlament im Februar 2004, dass die Frage, ob für die Stadt Gossau eine Ombudsstelle eingerichtet werden soll, dem Stimmvolk vorgelegt wird. Wann diese Abstimmung stattfinden wird, ist zur Zeit noch offen.¹⁸

3. Aufgaben und Arbeit einer Ombudsstelle

3.1 Arbeitsweise einer Ombudsstelle

In ihren Kernaufgaben und ihrer Arbeit gleichen sich alle bestehenden Ombudsstellen. Einzig in Details, auf die weiter unten eingegangen wird, weisen sie Unterschiede auf. Gemeinsam ist allen Ombudsstellen, dass sie gemäss Definition Anlaufstellen sind für alle Personen, die eine Beschwerde über das Verhalten von Verwaltungsstellen vorbringen möchten. Die Nationalität, der Steuersitz oder die Vermögensverhältnisse des Beschwerdeführers spielt dabei keine Rolle. Die Ombudsperson bietet ihre Dienstleistungen unentgeltlich an. Die Unentgeltlichkeit – genau gleich wie die Formlosigkeit der Eingaben – soll Hürden abbauen, die bei einem Herantreten an die Ombudsstelle im Weg stehen könnten. Die Ombudsperson behandelt Beschwerden zu laufenden und auch zu abgeschlossenen Verfahren der Verwaltung und kann jederzeit tätig werden. Von ihrem Wirkungskreis sind Behörden mit richterlicher Unabhängigkeit hingegen ausgeschlossen. Ebenfalls ausgeschlossen sind Beschwerden gegen Behörden für Rechtsmittelverfahren und Behörden, die allgemein verbindliche Anordnungen erlassen, ändern, aufheben und genehmigen, ausser wenn sie sich gegen Rechtsverletzung, Rechtsverzögerung und andere Verletzungen von Amtspflichten richten. Schliesslich sind auch die Kirchensynode und der Kantonsrat dem Handlungsspielraum der Ombudsperson entzogen.¹⁹

Neben Geschäften werden auch kurze Anfragen behandelt, die generell mit einem geringen Bearbeitungsaufwand erledigt werden können. Diese Anfragen, für die sich die Eröffnung eines Geschäfts nicht rechtfertigt, werden höchstens in einer Aktennotiz vermerkt. Darunter fallen auch die Fälle, für welche die Ombudsstelle nicht zuständig ist und die in der Regel an andere ebenfalls unentgeltliche Beratungs- und Rechtsauskunftsstellen weiter verwiesen werden.

¹⁵ Die neue Verfassung des Kantons St.Gallen - Vernehmlassungsentwurf, verabschiedet von der Verfassungskommission am 1. Juli 1998. Art. 102 bis Art. 104.

¹⁶ ProtGR 1996/00 Nr. 601/38.

¹⁷ St.Galler Tagblatt, 9. Februar 2004.

¹⁸ St.Galler Tagblatt, 5. Februar 2004.

¹⁹ Art. 2 des Gesetzes über den Ombudsman des Kantons Basel-Landschaft (sGS 29.704).
Art. 4 des Gesetzes betreffend die Beauftragte/den Beauftragten für das Beschwerdewesen (Ombudsman) des Kantons Basel-Stadt (SG 152.900).
Art. 90 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen des Kantons Zürich (Verwaltungsrechtspflegegesetz) (sGS 175.2).[In den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt wird für die Ombudsperson der schwedische beziehungsweise englische Begriff "Ombudsman" gebraucht, während in der Stadt und im Kanton Zürich der eingedeutschte Begriff "Ombudsmann" verwendet wird].

Die Ombudsperson wird aber nicht nur bei Beschwerden und Anfragen durch Dritte aktiv, sondern kann auch selbständig ermitteln. Dies geschieht beispielsweise dann, wenn eine Ombudsperson Kenntnis von Ungereimtheiten in einer Amtsstelle bekommt.

Der Ombudsperson stehen für die Erfüllung ihrer Aufgaben im Wesentlichen zwei Instrumente zur Verfügung. Sie kann erstens Personen der Verwaltung befragen, ohne dass sie den Dienstweg einhalten muss. Zweitens hat sie die Möglichkeit, Akten einsehen zu können. Die Grenze der Handlungsfähigkeit einer Ombudsperson liegt darin, dass sie keine Vollzugskompetenzen hat. Vielmehr kann sie Ratschläge erteilen, zu vermitteln versuchen und die Ratschläge in einem Bericht publizieren. Die Drohung, den Streitfall in einem Bericht zu Händen des Kantonsrates zu publizieren, ist – wie der Bericht selber auch – ein nicht zu unterschätzendes Instrument.

Ob eine Ombudsperson auf eine Beschwerde eingehen will oder nicht, liegt in ihrem Ermessen. Ausschlaggebend ist, inwieweit eine Beschwerde auf den ersten Blick gerechtfertigt scheint. Im Vernehmlassungsentwurf für eine Eidgenössische Ombudsstelle wird der Ombudsperson in Art. 15 explizit das Recht eingeräumt, selber zu entscheiden, ob sie eine Angelegenheit prüfen will oder nicht. Damit sollen Fälle ausgeklammert werden, bei denen eine Beschwerde keinen Bezug zu einer bestimmten Amtshandlung hat, oder der Beschwerdeführer sich leichtfertig oder querulatorisch an die Ombudsstelle wendet.²⁰ Das Phänomen der querulatorischen Eingaben verschwindet aber nicht durch die Einführung einer Ombudsstelle. Personen, welche die Verwaltung wiederholt mit unhaltbaren Anschuldigungen eindecken, werden von der Ombudsstelle eine Empfehlung erhalten, in der ihnen nahegelegt wird, ihre Beschwerde ruhen zu lassen. Einige Querulanten lassen sich von einer solchen ablehnenden Antwort wohl nicht beeindrucken, weil sie die Ombudsstelle als Teil des von ihnen verhassten Verwaltungssystems sehen. Andere Querulanten folgen wiederum dem Rat der Ombudsperson. Trotz allem wird jede neue Beschwerde dieser Personen geprüft, da jedes Mal auch die Möglichkeit besteht, dass nun der Beschwerdeführer tatsächlich ungerecht behandelt wurde. Das Problem der querulatorischen Eingaben bleibt aber, wie die Erfahrung bestehender Ombudsstellen zeigt, auf wenige Personen beschränkt.

Unterschiede zwischen den Ombudsstellen bestehen darin, ob Beschwerden gegen Regierungsmitglieder zugelassen sind oder nur gegen Verwaltungsstellen. Ausserdem haben einige Ombudspersonen die Kompetenz, auch auf Gemeindeebene zu ermitteln, während die Tätigkeit anderer Ombudspersonen strikt auf die kantonale Verwaltung beschränkt ist (siehe Abschnitt 4.6).

Alle Ombudsstellen in den Kantonen und Gemeinden sind von der Verwaltung unabhängig und der Legislative unterstellt. Dennoch werden sie, da sie durch den Staat finanziert werden, vielfach einer Verwaltungseinheit zugeordnet. In den Kantonen Basel-Landschaft und Zürich gehört die Ombudsstelle verwaltungstechnisch zu den Gerichten. Die Stadtzürcher Ombudsstelle ist wiederum bei der Gemeinderatskanzlei angesiedelt.

²⁰ Vorentwurf Bundesgesetz über die Ombudsstelle des Bundes (Ombudsgesetz, BOB)" (Botschaft und Entwurf vom 4. Juli 2003), <http://www.bj.admin.ch/d/index.html>, letzter Besuch 13. August 2004.

3.2 Art der Beschwerden

Der grösste Teil der Beschwerden, die bei der Ombudsstelle eingereicht werden, beruhen auf gegenseitigen Kommunikationsdefiziten und -pannen zwischen Behörden und Bürgern.²¹ Eine Aufschlüsselung der Geschäfte nach Ämtern, gegen die eine Beschwerde eingegangen ist, zeigt, dass vor allem die Ämter involviert sind, die auch die meisten Berührungspunkte zum täglichen Leben der Bevölkerung haben. Deshalb sagt diese Aufteilung nichts über die Qualität der Arbeit dieser Amtsstellen aus. Sie dient aber dazu, Aufschluss über die Themen zu geben, die eine Ombudsstelle am meisten beschäftigen. In der Schweiz hat lediglich die Ombudsstelle der Stadt Zürich in ihren Jahresberichten eine Aufschlüsselung der Beschwerden nach Amtsstellen durchgeführt. Die drei bestehenden kantonalen Ombudsstellen, die untereinander kein einheitliches System zur Erhebung ihrer Daten haben, veröffentlichen keine Statistiken zur Aufteilung nach Departementen beziehungsweise Amtsstellen. Tabelle 2 zeigt beispielhaft die Verteilung der Beschwerdeeingänge nach Dienstabteilungen in der Stadt Zürich im Jahr 2002.

Tabelle 2: Aufteilung der Beschwerden in der Stadt Zürich

Amtsstelle	Anteil (in Prozent)
Stadtpolizei	14
Soziale Dienste, Sozialhilfe	14
Stadtspitäler/Alters- und Krankenhäuser	10
Vormundschaftsbehörde/Amtsvormundschaft	6
Steueramt	4
AHV/IV-Zusatzleistungen	4
Polizeirichteramt	4
Verkehrsbetriebe	3

Quelle: Stadt Zürich (2003) Bericht des Beauftragten für Beschwerdesachen 2002.

Es lässt sich festhalten, dass es sich bei den betroffenen Institutionen nicht nur um diejenigen handelt, die demgemäss häufige Kundenkontakte aufweisen. Es sind gleichzeitig auch jene Institutionen, bei denen die Handlungen vielfach das subjektive Gerechtigkeitsempfinden beziehungsweise die Verteilung von knappen Ressourcen betreffen. In diesen Fällen besteht eine grosse Wahrscheinlichkeit, dass sich Personen durch Behörden und Verwaltungsstellen ungerecht behandelt fühlen können.

Ein grosser Teil der Beschwerden wird aber auch vom Staatspersonal selber eingereicht. Diese Beschwerden betreffen Themen wie beispielsweise die ungerechte Behandlung durch Vorgesetzte oder Fragen zur Beteiligung an der Altersvorsorge. Der Anteil der "internen" Beschwerden an der Gesamtanzahl reicht von rund 11 Prozent bei der Ombudsstelle des Kantons Basel-Landschaft über 17 Prozent in der Stadt Zürich bis zu rund 35 Prozent bei derjenigen des Kantons Zürich.²²

Eine Ausnahme bei Beschwerden durch das Staatspersonal bildet die Ombudsstelle der Stadt Winterthur. Im August 2004 beschloss der Grosse Gemeinderat, die Tätigkeit der Ombudsperson nur noch auf verwaltungsexterne Beschwerden einzuschränken. Begründet wurde dieser Schritt damit, dass Verwaltungsangestellte mit der Personalkommission, den Gleichstellungsbeauftragten, der Rechtsauskunft und anderen Anlaufstellen bereits über genügend Beschwerdemöglichkeiten verfügten.²³

²¹ A. Nabholz, Funktion und Erfahrungen eines lokalen bzw. kantonalen Ombudsmans, in: Parlament 1/02, Bern 2002, S. 11.

²² Ombudsman des Kantons Basel-Landschaft, Jahresbericht des Ombudsmans 2002, <http://www.baselland.ch/docs/gerichte/ombudsman/statistik.htm>, letzter Besuch 21. November 2003. Ombudsmann der Stadt Zürich, Bericht des Beauftragten in Beschwerdesachen, Zürich 2002, S. 17. Ombudsmann des Kantons Zürich, Tätigkeitsbericht 2000, Zürich 2001, S. 10.

²³ NZZ, 31. August 2004.

3.3 Erledigungsbilanz der Beschwerden

Ombudsstellen verfolgen nur einen Teil der eingereichten Beschwerden weiter. In vielen Fällen handelt es sich um Beschwerden, die ausserhalb der Zuständigkeit der Ombudsstelle liegen, oder um solche, bei denen im Vornherein feststeht, dass sie vor einem Gericht oder einer Schlichtungsstelle ohnehin keinen Erfolg haben würden. Im ersteren Fall werden diese Beschwerden an die zuständigen Schlichtungsstellen weiterverwiesen beziehungsweise im letzteren Fall den Beschwerdeführern der Rat erteilt, die Beschwerde ruhen zu lassen.

Die Erledigungsbilanzen der Ombudsstellen weisen alle etwa ähnliche Anteile auf. So hat im Jahr 2002 die Ombudsperson der Stadt Zürich 33 Prozent der Beschwerden als unbegründet abgewiesen und nur 16 Prozent vollumfänglich gutgeheissen. Die restlichen 51 Prozent hatten eine Vermittlungslösung zur Folge, die sich in der Bandbreite zwischen Gutheissung und Abweisung befand.²⁴ Ähnliche Verhältnisse zeigen sich bei der Ombudsstelle des US-Bundesstaats Hawaii. Hier wurden 38 Prozent der Beschwerden zurückgewiesen und in 41 Prozent der Fälle ein Verfahren aufgenommen. Die restlichen Fälle blieben pendent, wurden nicht mehr weitergeführt, oder die Ombudsperson belies es bei einem Ratschlag. Bei Fällen der hawaiischen Ombudsstelle, in denen ein Verfahren aufgenommen wurde, zeigt sich, dass lediglich bei 28 Prozent der Verfahren die Beschwerden gerechtfertigt waren. In 72 Prozent der Verfahren wurde zu Gunsten der beschuldigten Verwaltungseinheit entschieden.²⁵ Diese Zahlen liegen im Bereich der Längsschnittstudie von Hill, die zeigte, dass in den letzten 30 Jahren in Hawaii insgesamt 39 Prozent der Beschwerden nicht in einem Verfahren weiterverfolgt und in 61 Prozent der Fälle ein Verfahren eingeleitet wurde. In 59 Prozent dieser Verfahren wurde dem Beschwerdeführer Recht gegeben, wogegen in 41 Prozent das angeschuldigte Amt entlastet wurde. Mit anderen Worten: In 36 Prozent aller eingereichten Fälle hiess die Ombudsperson die Beschwerde gut und schlug eine Vermittlungslösung vor.²⁶

Diese Zahlen zeigen ausserdem, dass auf rund ein Drittel der Beschwerden überhaupt nicht eingegangen wurde. Beschwerden, auf welche die Ombudsstelle einging, die sie umfassend überprüfte und schliesslich dennoch abwies, machte ein weiteres Drittel der gesamthaft überprüften Beschwerden aus. Auch bei den Fällen, wo ein Verfahren eingeleitet wurde, gab die Ombudsperson nur in einem Bruchteil der Fälle dem Beschwerdeführer vollständig recht. In den meisten Fällen wurde eine Kompromisslösung zwischen Beschwerdeführer und Verwaltung gefunden.

Betrachtet man das Verhältnis der Fälle, in denen die Ombudsstelle den Beschwerdeführenden riet, ihre Beschwerde ruhen zu lassen, zu denjenigen, die Reformen ganzer Verwaltungsabläufe hervorriefen, so sieht man, dass die Verwaltungen über eine lange Zeit hinweg eine transparente und kundenorientierte Arbeit verrichtet haben. Die Langzeitstudie zur hawaiischen Ombudsstelle zeigt, dass innerhalb von 30 Jahren 755 von 133'968 Fällen – also 0,56 Prozent – der Auslöser einer Reform eines Verwaltungsablaufs waren. Diese Reformen reichten von einem Detail wie der Überarbeitung eines unklaren Formulars bis zum Rat an Ämter, ihr Verhalten gegenüber ihren Kunden grundlegend zu ändern.²⁷ Die Studie zeigt ausserdem, dass bei vielen Vermittlungslösungen als Ergebnis nicht Reformen erzielt wurden, sondern vielmehr, dass sich Mitarbeitende eines Amtes für ihr fehlbares Verhalten beim Beschwerdeführer entschuldigt haben.

²⁴ Ombudsmann des Kantons Zürich, Tätigkeitsbericht 2000, Zürich 2001, S. 19.

²⁵ Office of the Ombudsman, Report of the Ombudsman, Honolulu 2001, S. 11 (Table 6).

²⁶ L. Hill, The Ombudsman Revisited: Thirty Years of Hawaiian Experience, in Public Administration Review 62 (1), 2001, 28 f. Bei dieser Längsschnittstudie handelt es sich um ein Standardwerk der empirischen Ombudsstellen-Forschung.

²⁷ Hill a.a.O. 28 f.

3.4 Entwicklung der Beschwerdezahlen

Je länger eine Ombudsstelle existiert, desto höhere Beschwerdezahlen werden durch sie bearbeitet. Über die Zeit hinweg verzeichnen die Ombudsstellen eine steigende Tendenz an Beschwerdeeingaben. Im Kanton Basel-Landschaft hat die Zahl der Beschwerden in den ersten zehn Jahren der Ombudsstelle um 23 Prozent zugenommen. Bei der Ombudsstelle der Stadt Zürich wiederum nahmen die Beschwerden in den letzten 10 Jahren um 14 Prozent zu. Bei der Ombudsstelle des Bundesstaates Hawaii hat sich die Zahl der Beschwerden in den 30 Jahren ihres Bestehens gar verzehnfacht.

Diese steigenden Zahlen der Beschwerden sind nicht auf schlechtere Arbeitsqualität der Verwaltung zurückzuführen. Vielmehr benötigt eine neue Institution eine gewisse Zeit, bis sie in der Bevölkerung bekannt ist und stärker genutzt wird. Der Anstieg der Beschwerden verlangsamt sich aber über die Zeit hinweg. Die Ombudsstelle des Kantons Basel-Landschaft verzeichnete in den 1990er Jahren – also in ihren ersten zehn Jahren – einen höheren Anstieg als die Stadtzürcher Ombudsstelle im gleichen Zeitraum, die aber seit dem Anfang der 1970er Jahre tätig ist. Diese Entwicklung zeigt, dass die Ombudsstellen – bei gleichbleibender Arbeitsqualität der Verwaltung – einen Grenznutzungswert haben, an den sich die Zahl der Beschwerdeeingaben zu Beginn schnell und im Lauf der Zeit immer langsamer annähert.

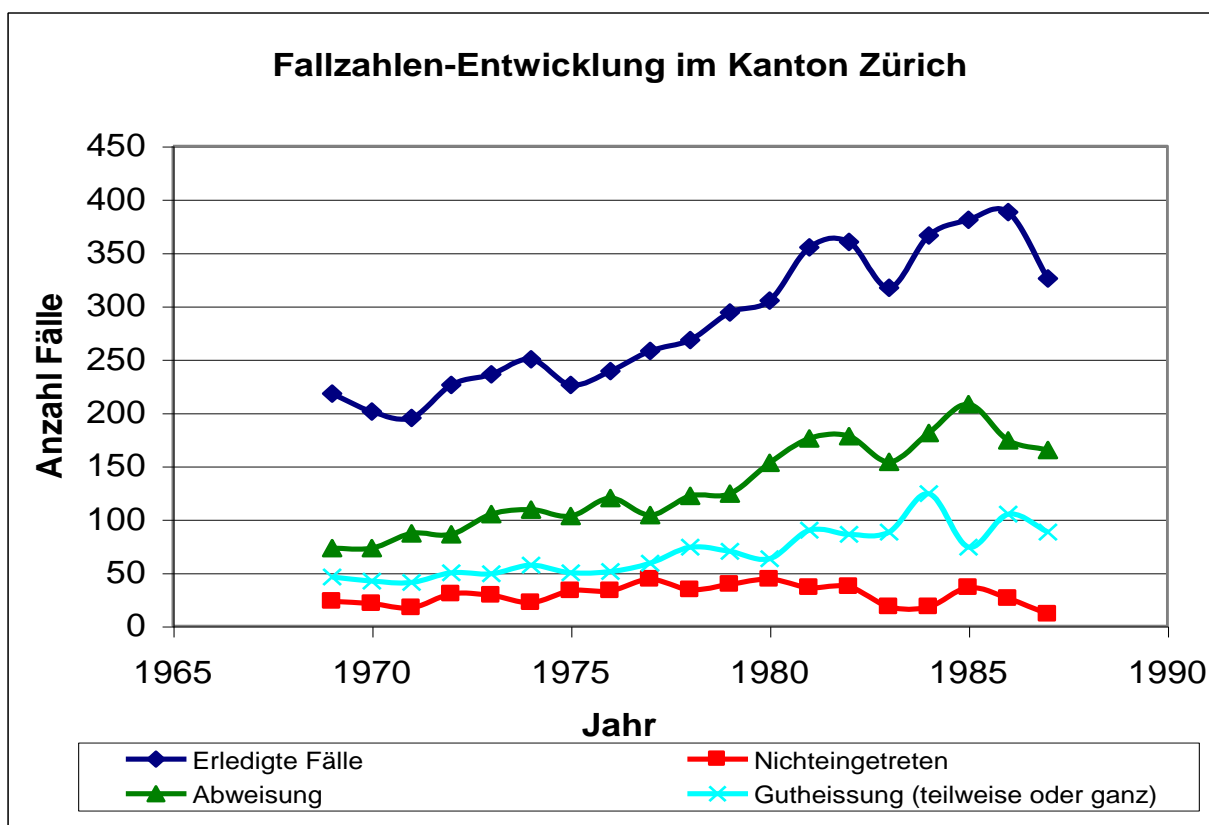
3.5 Einsparungen bei bestehenden Beschwerdeinstanzen

Zahlen aus anderen Kantonen zeigen, dass die Einführung einer Ombudsstelle nicht zu Einsparungen bei den bestehenden Beschwerde- und Rechtsmittelinstanzen führt. Da die Ombudsstelle staatlich finanziert wird, müssten entsprechend grosse Einsparungen bei den bestehenden Beschwerdeinstanzen feststellbar sein.

Die verfassungsmässige Verankerung der bestehenden Beschwerde- und Rechtsmittelinstanzen²⁸ führt jedoch dazu, dass sie sich trotz Existenz einer Ombudsstelle weiterhin mit den Beschwerden auseinandersetzen müssen, weil sie parallel zu einer Ombudsstelle tätig ist. Während die Ombudsstelle vermittelnd arbeitet, haben die bestehenden Beschwerdeinstanzen Vollzugskompetenzen und können Massnahmen ergreifen, die der Ombudsstelle nicht zur Verfügung stehen. In einigen Fällen richten sich die Beschwerdeführer erst an die Ombudsstelle, nachdem ihre Beschwerde durch die Verwaltungs- und Rechtspflegeorgane abgewiesen worden ist.

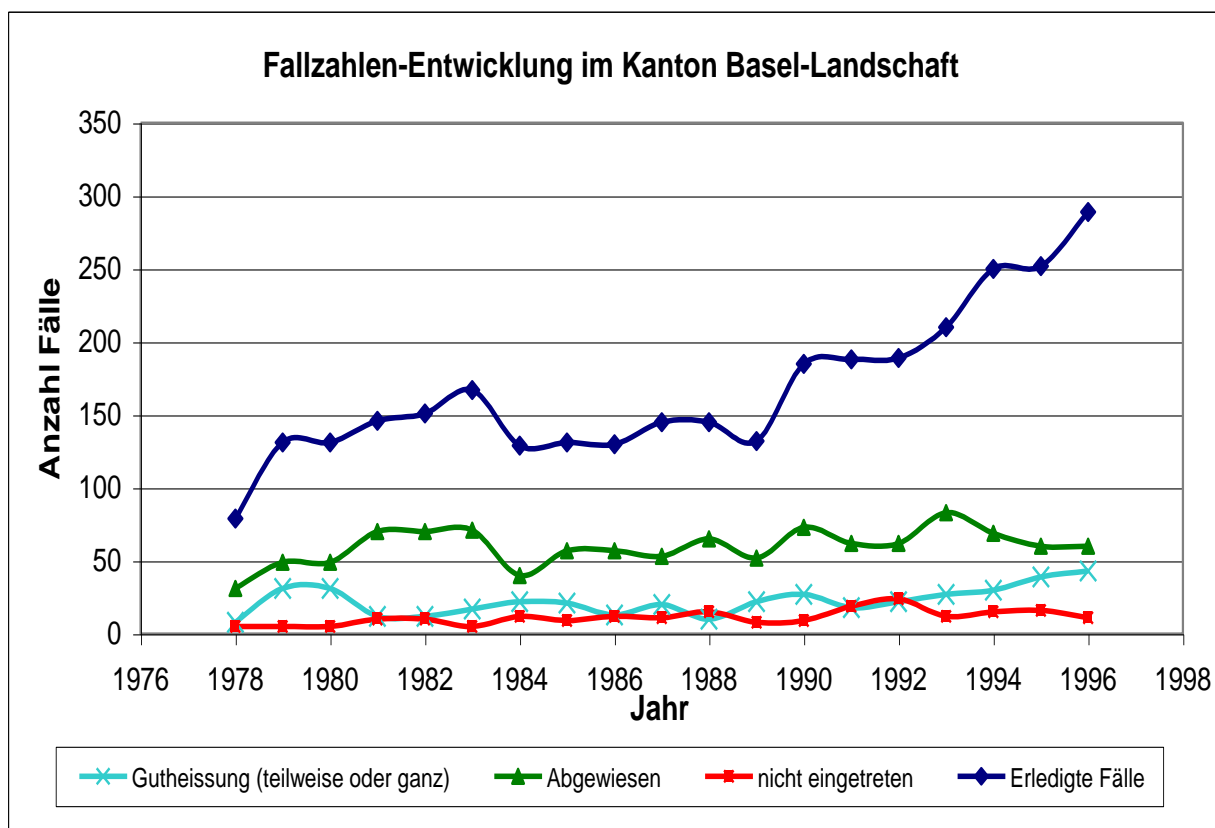
²⁸ Art. 80 KV, sGS 111.1.

Grafik 1: Entwicklung der Fallzahl am Verwaltungsgericht Zürich



Quelle: Rechenschaftsberichte des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich

Grafik 2: Entwicklung der Fallzahl am Verwaltungsgericht Basel-Landschaft



Quelle: Rechenschaftsberichte des Verwaltungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft

Die Grafiken 1 und 2 zeigen, dass die Existenz einer Ombudsstelle, die im Kanton Zürich 1977 und im Kanton Basel-Landschaft 1989 eingeführt wurde, keinen signifikanten Einfluss auf die Arbeitsbelastung der Verwaltungsgerichte gehabt hat. Die Arbeitsbelastung der Verwaltungsgerichte stieg trotz Einführung einer Ombudsstelle weiter kontinuierlich an. Im gleichen Verhältnis wie die Gesamtzahl der Fälle stieg auch die Zahl der Fälle an, die von den Verwaltungsgerichten teilweise oder ganz gutgeheissen wurden. Die gleiche Entwicklung lässt sich auch bei den Fällen beobachten, die von den Verwaltungsgerichten abgewiesen wurden. Das bedeutet, dass trotz Einführung einer Ombudsstelle weiterhin ein grosser Teil der Beschwerden nach eingehender Prüfung abgewiesen werden. Diese Entwicklung zeigt ausserdem, dass die Ombudsstelle keinen signifikanten Einfluss auf die Erfolgsaussichten der bei den Verwaltungsgerichten eingereichten Fälle hatte.²⁹

Die beiden Grafiken lassen ebenfalls keine Aussage zur Frage zu, ob die Existenz einer Ombudsstelle allenfalls gar zur Erhöhung der Fälle an den Verwaltungsgerichten beigetragen hat. Insbesondere Variablen wie eine Änderung des Instanzenzugs an den Verwaltungsgerichten oder ein verändertes Beschwerdeverhalten der Bevölkerung können bei der Interpretation nicht berücksichtigt werden. In den Jahren 1989 bis 1996 hat die Ombudsstelle im Kanton Basel-Landschaft bei der Gesamtzahl der Fälle einen Zuwachs von rund 10 Prozent verzeichnet. Im gleichen Zeitraum erhöhte sich die Gesamtzahl der Fälle am Verwaltungsgericht um 43 Prozent. Trotz der Einführung der Ombudsstelle ging die Arbeitsbelastung des Verwaltungsgerichtes nicht zurück. Bei der Grafik 1 zum Kanton Zürich zeigt sich ebenfalls, dass die Einführung der Ombudsstelle im Jahr 1977, keinen signifikanten Einfluss auf die Fallzahlentwicklung am Verwaltungsgericht hatte. Die steigenden Fallzahlen haben schon vor der Einführung einer Ombudsstelle eingesetzt. Anhand der beiden Grafiken kann gefolgert werden, dass eine Ombudsstelle ceteris paribus die Verwaltungsgerichte nicht entlastet, sondern vielmehr ergänzend zu ihnen funktioniert.

Durch die Arbeit der Ombudsstelle werden Ressourcen der Verwaltung gebunden. Behörden müssen neben ihrem Tagesgeschäft, der Ombudsperson Akten zur Verfügung stellen, Stellungnahmen verfassen und Vorladungen der Ombudsperson zu einer Anhörung Folge leisten. Wie hoch dieser Aufwand in Arbeitsstunden gemessen ist, lässt sich nicht beziffern. Die absoluten Zahlen der Ombudsstelle des Kantons Zürich zeigen aber, dass die Behörden in den meisten bearbeiteten Fällen massgeblich involviert waren. Von 717 erledigten Fällen im Jahr 2003 holte die Ombudsperson 512 Mal von der Verwaltung eine Stellungnahme ein oder nahm eine Akteneinsicht vor. In 133 Fällen wurden Auskunftspersonen von Behörden und Verwaltung angehört.³⁰

3.6 Beteiligung von Gemeinden an der Ombudsstelle

Inwieweit sich Gemeinden an der kantonalen Ombudsstelle beteiligen sollten, ist nicht einheitlich geregelt. Die Beispiele der Kantone Zürich und Basel-Landschaft zeigen, dass es verschiedene Dimensionen von Kompetenzen gibt. Im Kanton Zürich gibt es eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen den Ombudsstellen des Kantons und der Gemeinden. Die kantonale Ombudsperson ist ausschliesslich für die Beschwerden, welche die kantonale Verwaltung betreffen, zuständig. Sie besitzt keine Kompetenzen, Beschwerden zu bearbeiten, die Gemeindeverwaltungen betreffen. Im Falle der beiden grössten Gemeinden des Kantons, nämlich der Städte Zürich und Winterthur, kann sie an die städtischen Ombudspersonen verweisen. Bei anderen Gemeinden wie auch bei Kantonen, die keine Ombudsstellen besitzen, ist dies nicht

²⁹ Auf Grund der Datenlage können keine weiterführenden Angaben zu der Fallzahlenentwicklung der verwaltungsinternen Rechtspflege wie auch zur Fallzahlenentwicklung an den Gerichten in anderen Kantonen gemacht werden.

³⁰ Ombudsmann des Kantons Zürich, Tätigkeitsbericht 2003: S. 16.

möglich. Die kantonale Ombudsperson besitzt nicht das Recht, bei Gemeindeverwaltungen in Akten Einsicht zu nehmen. Trotz dieser klaren Trennung kommt es vor, dass die Ombudsperson des Kantons Zürich vereinzelt auch Beschwerden, die ausserhalb ihres Wirkungsbereiches liegen, bearbeitet. Dies ist aber äusserst selten und trifft einzig dann zu, wenn irgendwo am Rande der Kanton Zürich in irgendeiner Form beteiligt ist. In diesen Fällen legt die Ombudsperson dar, dass sie für den Fall nicht zuständig sei, appelliert aber gleichzeitig an die Kooperationsbereitschaft der Verwaltungen. Sowohl von Zürcher Gemeinden wie auch beim Kanton St.Gallen gibt es Beispiele, bei denen zu einer Anfrage der Zürcher Ombudsperson eine Stellungnahme verfasst wurde. Von der Verwaltung wird eine solche Anfrage als Aufsichtsbeschwerde behandelt (vgl. Abschnitt 4.3).

Beim Kanton Basel-Landschaft wiederum besitzt die kantonale Ombudsperson das Recht, bis auf die unterste Gemeindeebene zu ermitteln.³¹

4. Bestehende Beschwerdemöglichkeiten im Kanton St.Gallen

Obwohl im Kanton St.Gallen zum heutigen Zeitpunkt noch keine kantonale Ombudsstelle existiert, bestehen – wie in anderen Kantonen auch – bereits Instrumente, die sicherstellen, dass insbesondere in Verwaltungsverfahren ein guter Rechtsschutz besteht. Dieser Rechtsschutz unterteilt sich in eine interne und eine externe Verwaltungsrechtspflege. Sie ist im Wesentlichen im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) geregelt.

Der internen und der externen Verwaltungsrechtspflege ist gemeinsam, dass für Kläger Prozesskosten kein Hindernis sein dürfen, ein Rechtsmittel zu ergreifen. Wenn eine Partei bedürftig ist, so hat sie Anspruch auf unentgeltliche Prozessführung. Dies gilt nicht nur für die Gerichtskosten, sondern auch für den Fall, dass sie die Hilfe eines Rechtsvertreters benötigt.³² Es muss aber beim einzuleitenden Verfahren eine reelle Chance auf Erfolg bestehen. Ist eine Klage von Anfang an aussichtslos, dann wird auch keine unentgeltliche Prozessführung gewährt.³³

Doch nicht nur die Verwaltungsrechtspflege vertritt die Rechte des Bürgers. Durch die Gewaltenteilung in unserem demokratischen Staatssystem übernehmen auch die Legislative und die Exekutive eine Kontrollfunktion über die Verwaltungstätigkeit. Schon heute nehmen Departementsvorsteherinnen und -vorsteher Beschwerdebriefe entgegen (vgl. Abschnitt 5.1). Kantonsrätliche Kommissionen, wie beispielsweise die Rechtspflegekommission, besitzen eine Aufsichtsfunktion über die Verwaltung, die sie auch wahrnehmen. Mitglieder des Kantonsrats nehmen zudem Anliegen und Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern entgegen, die sie in Form von Einfachen Anfragen oder Interpellationen der Regierung vorlegen. Dieser Austausch zwischen Parlament und Bevölkerung ist vergleichbar mit der Arbeit einer Ombudsperson, die Berichte zu Händen des Parlaments verfasst. Diese Berichte können schliesslich der Anlass sein, dass eine Einfache Anfrage oder eine Interpellation eingereicht wird. Umgekehrt kann die Existenz einer Ombudsstelle zu einer gewissen Distanz zwischen den kantonsrätlichen Mitgliedern und ihren Wählerinnen und Wählern führen, weil sich diese nicht mehr direkt an ihre Vertreterinnen und Vertreter im Kantonsrat wenden, sondern zuerst an die Ombudsstelle.

³¹ Art. 2 des Gesetzes über den Ombudsman des Kantons Basel-Landschaft (sGS 29.704).

³² Art. 4 KV, sGS 111.1; Art. 29 BV, SR 101.

³³ Art. 29 Abs. 3 BV, SR 101.

4.1 Aufsichtsbeschwerde

Mit der Aufsichtsbeschwerde, die auch als "Popularrechtsbehelf" bezeichnet wird, kann grundsätzlich jede Person der Aufsichtsbehörde Handlungen bzw. Unterlassungen von Verwaltungsstellen anzeigen. Die Aufsichtsbehörde soll damit angehalten werden, in Ausübung ihrer Aufsichtsrechte und -pflichten die administrativ unterstellte Behörde zu einem bestimmten Verhalten zu veranlassen. Eine Aufsichtsbeschwerde kann eingereicht werden, ohne dass sich die Beschwerdeführerin oder der Beschwerdeführer an Formen oder Fristen halten muss.

Die Aufsichtsbeschwerde kann sowohl gegen Entscheide einer Behörde wie auch gegen sonstiges fehlbares Verhalten eingereicht werden. Wird eine Aufsichtsbeschwerde gegen eine Verfügung oder einen Entscheid eingereicht, so wird geprüft, ob ein ordentliches Rechtsmittel offen steht. Wenn dies der Fall ist, wird die Beschwerde als ein Rechtsmittel behandelt. Unter Umständen veranlasst die Einreichung einer solchen Aufsichtsbeschwerde, dass eine Behörde ihre erlassene Verfügung zurücknimmt. Aufsichtsrechtliches Einschreiten im Zusammenhang mit einer Verfügung oder einem Entscheid ist zulässig, wenn klares Recht, wesentliche Verfahrensvorschriften oder wichtige öffentliche Interessen missachtet wurden.

Bei Aufsichtsbeschwerden gegen das Verhalten einer Behörde können beispielsweise die allgemeine Amtsführung, die Informations-, Empfehlungs- oder Berichtstätigkeit, interne Richtlinien und deren Befolgung sowie organisatorische Massnahmen beanstandet werden. Die Beschwerdeführerin oder der Beschwerdeführer hat Anspruch darauf, dass deren Anzeige zur Kenntnis genommen und zumindest in der Weise beantwortet wird, dass Auskunft über die Behandlung der Anzeige erteilt wird.³⁴ Nach Art. 241 Abs. 1 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2) hat die Beschwerdeführerin oder der Beschwerdeführer Anspruch auf eine kurze Stellungnahme der Aufsichtsbehörde. Regierung und Departemente erledigen Aufsichtsbeschwerden in der Regel in Form einer begründeten Antwort, teilweise auch in Form eines begründeten Entscheids; Letzteres insbesondere, wenn der Aufsichtsbeschwerde Folge gegeben wird. In der Regel ist das Aufsichtsbeschwerdeverfahren kostenlos.³⁵

Es kann auch eine Verwaltungsaufsichtsbeschwerde gegen die beiden ersten Instanzen der externen Verwaltungsrechtspflege eingereicht werden, die dann durch das Verwaltungsgericht geprüft wird. Es handelt sich hierbei aber lediglich um eine administrative Aufsicht.³⁶

4.2 Verwaltungsinterne Rechtspflege

Zweck der Verwaltungsrechtspflege ist, Bürgerinnen und Bürger in ihren Rechten zu schützen.³⁷ Die verwaltungsinterne Rechtspflege ist eine für die Rechtsuchenden relativ einfache, kostengünstige Möglichkeit zur Überprüfung von Verfügungen, die auch Gelegenheit zu kooperativen Lösungen bietet.³⁸

Die verwaltungsinterne Rechtspflege wird von Instanzen innerhalb der Verwaltung wahrgenommen, unter Beachtung ihrer hierarchischen Gliederung. Zuständig für die Überprüfung eines Verwaltungsaktes einer Verwaltungsinstanz ist die ihr übergeordnete Stelle. Verfügungen unterer Verwaltungsinstanzen einer öffentlichrechtlichen Körperschaft oder einer selbstständigen öffentlichrechtlichen Anstalt können mit Rekurs an die oberste Verwaltungsbehörde der Körperschaft oder Anstalt weitergezogen werden (Art. 40 VRP). Deren Entscheide wiederum

³⁴ Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, S. 606.

³⁵ Cavelti/Vögeli, a.a.O., S. 611.

³⁶ Cavelti/Vögeli, a.a.O., S. 605 und 609 f.

³⁷ F. Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 18.

³⁸ G. Müller, in: NZZ, 29. Oktober 2002.

sowie Verfügungen von Verwaltungsbehörden des Kantons können mit Rekurs bei der Regierung (in wenigen Ausnahmen) beziehungsweise beim zuständigen Departement (in der Regel) angefochten werden (in bestimmten Sachbereichen ist der Weiterzug an die Verwaltungsrekurskommission oder das Versicherungsgericht gegeben; vgl. Art. 41 bis 43bis VRP).

Zur Gewährleistung eines möglichst objektiven Rechtsschutzes bestehen in den Departementen Rechtsdienste, welche die Rechtsmittellentscheide mit juristischer Sachkompetenz vorbereiten.³⁹ Die Rechtsdienste bearbeiten daneben auch Anfragen und Beanstandungen, soweit das betreffende Departement sachlich und funktionell zuständig ist. Bei Unzuständigkeit verweisen sie an die zuständigen Stellen (z.B. Zivilgerichte oder Strafverfolgungsbehörden).

4.3 Verwaltungsexterne Rechtspflege

Neben der internen stellt die externe den zweiten Teil der Verwaltungsrechtspflege dar. Die verwaltungsexterne Rechtspflege wird vor unabhängigen Gerichten abgewickelt.

In der Bundesverfassung wie auch in der Kantonsverfassung ist die Rechtsweggarantie verankert.⁴⁰ Diese Garantie bedeutet, dass jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine unabhängige richterliche Behörde mit umfassender Prüfungsbefugnis in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht hat.

Das Versicherungsgericht und die Verwaltungsrekurskommission bilden zusammen mit dem Verwaltungsgericht die St.Galler Verwaltungsjustizinstanzen. Verfügungen und Entscheide der Regierung und der Departemente können in der Regel an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Mit einer Beschwerde an das Verwaltungsgericht können einerseits Rechtsverletzungen und andererseits unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts geltend gemacht werden (Art. 61 VRP).

Betrachtet man die Zahlen der externen Verwaltungsrechtspflege des Kantons St.Gallen in Bezug auf einen Erfolg der eingereichten Klagen, so zeigt sich, dass der Anteil der teilweise beziehungsweise vollständig gutgeheissen Rechtsmittel im Jahr 2003 zwischen 13 Prozent bei der Verwaltungsrekurskommission und 22 Prozent beim Verwaltungsgericht variierte.

4.4 Ombudsstelle für das Staatspersonal

Die Verwaltung des Kantons St.Gallen verfügt über eine Ombudsstelle für das Staatspersonal. Diese Ombudsstelle dient dazu, Staatsangestellten bei dienstrechtlichen Konflikten zu helfen. Die Stelle ist in Art. 63 der Verordnung über den Staatsdienst (sGS 143.20) verankert. Sie wird durch das Personalamt geführt und hat ähnliche Kompetenzen wie die parlamentarischen Ombudsstellen in den anderen Kantonen in Bezug auf Beschwerden der Mitarbeitenden der Verwaltung. Die Ombudsstelle arbeitet niederschwellig, ist unentgeltlich und muss sich bei ihren Nachforschungen nicht an den Dienstweg halten. Die Beschwerdeführer werden gegenüber den Vorgesetzten durch die Ombudsstelle anonymisiert.

Mit dieser Ombudsstelle verfügt der Kanton St.Gallen bereits über ein Instrument, das die Fälle erledigt, die in anderen Kantonen zwischen 11 und 35 Prozent der Arbeit einer kantonalen Ombudsstelle ausmachen.

³⁹ Kölz/Häner, a.a.O., S. 5.

⁴⁰ Art. 29a BV (noch nicht in Vollzug), SR 101; Art. 77 Abs. 1 KV, sGS 111.1.

5. Interne Richtlinien der Verwaltung

Um Fehlverhalten und Missverständnisse durch die Verwaltung zu minimieren, hat die Regierung Richtlinien für das Verhalten der Behörden im Verkehr mit ihren Kunden erlassen. Diese Weisungen sollen zudem Grundlage für möglichst gute Kundenbeziehungen sein und dadurch die Fälle in der Verwaltungsrechtspflege minimieren. Die Regierung hat vor fünf Jahren in Weisungen nicht nur Anforderungen an das Verhalten der Behörden gestellt, sondern auch Massnahmen definiert, welche die Behörden ergreifen sollten, wenn ihnen Fehler unterlaufen. Die zentrale Anforderung an die Kundenbeziehungen ist, dass die Verwaltungsangestellten ein nachvollziehbares, transparentes, berechenbares und verbindliches Verhalten zeigen und somit keine Kommunikationspannen entstehen. Sie sollen fair, gerecht und gesetzeskonform handeln sowie angemessene Lösungen finden. Wenn seitens der Verwaltung Fehler unterlaufen, so soll eine sorgfältige Nachbereitung gemacht werden und Massnahmen ergriffen werden, mit denen die Probleme behoben werden können. Wenn die Verwaltung selber erkennt, dass sie Fehler gemacht hat und diese auch umgehend korrigiert, kann die Zahl der Rechtsmittelverfahren wie auch der Aufsichtsbeschwerden verringert werden.

Als Folge des Attentates von Zug im Jahr 2001 verfasste die st.gallische Regierung einen Bericht zum Schutz gefährdeter Personen von Behörden, Verwaltung und Justiz sowie staatlicher Einrichtungen.⁴¹ Dieser Bericht umfasste nicht nur bauliche Massnahmen, sondern auch den Bereich der Prävention. Ziel der Prävention ist es, Verwaltungsmitarbeitende so zu schulen, dass ihr Verhalten deeskalierend auf einen Konflikt mit Personen wirkt, die sich von den Behörden missverstanden fühlen. Für die Mitarbeitenden der Verwaltung werden vom Personalamt verschiedene Kurse angeboten, um die Sozialkompetenz zu verbessern. Die Kurse gehen von "Anspruchsvolle Gespräche führen" bis zum "Umgang mit Bedrohungssituationen". Zudem gehört es zu den Führungsaufgaben von Vorgesetzten, bei Konflikten ihren Mitarbeitenden unterstützend zur Seite zu stehen.

6. Modell einer möglichen Ombudsstelle im Kanton St.Gallen

Geht man von den Strukturen der bestehenden Ombudsstellen in der Schweiz aus, kann ein Modell einer Ombudsstelle für den Kanton St.Gallen entworfen werden.

Tabelle 3: Grösse einer Ombudsstelle – Stellenprozente und Anzahl Fälle

Ombudsstelle	Stellenprozente insgesamt [Ombudsperson, Juristen, Sekretariat]	Stellenprozente juristischer Mitarbeitender [ohne Ombudsperson]	Quote (bearbeitete Fälle je Jurist, je 1000 Einwohner)
Stadt Zürich	360	180	0.38
Kanton Zürich	380	150	0.21
Kanton Basel-Landschaft	300	100	0.44

Quelle: Jahresberichte der jeweiligen Ombudsstellen.

Der Bericht des Bundes zu einer Bundesombudsstelle geht in städtischen Gebieten von etwa einem Fall je 1000 Einwohner aus. Die Kantone Zürich und Basel-Landschaft zeigen, dass die Fallzahl zwischen 0.5 und 0.88 Fällen je 1000 Einwohnern variiert. Gestützt auf diese Zahlen und einer durchschnittlichen Fallzahl von 0.68 Fällen je 1000 Einwohner müsste man für den Kanton St.Gallen deshalb schätzungsweise von rund 310 Beschwerdefällen je Jahr ausgehen. Es darf aber nicht ausser Acht gelassen werden, dass die Zahl der Beschwerden mittelfristig ansteigen wird (vgl. Abschnitt 4.4 Entwicklung der Beschwerdezahlen). Um eine solche Be-

⁴¹ Bericht der Regierung 40.02.03 "Schutz gefährdeter Personen von Behörden, Verwaltung und Justiz sowie staatlicher Einrichtungen.

arbeitsquote zu erreichen, die im durchschnittlichen Rahmen der bestehenden Ombudsstellen liegt, müsste die Ombudsstelle des Kantons St.Gallen neben der Ombudsperson weitere 100 Stellenprozente für juristische Mitarbeit zur Verfügung stehen. Mit dieser Grösse würde eine Bearbeitungsquote von 0.34 Fällen je 1000 Einwohnern und je Juristen erreicht, eine Quote also, die im Durchschnitt der in Tabelle 4 dargestellten bereits existierenden Ombudsstellen liegt. Neben den juristischen Stellen wären schätzungsweise noch rund 100 Stellenprozente für das Sekretariat notwendig, um die Ombudsstelle umfassend zu verwalten und betreiben zu können.

Tabelle 4: Schätzung der Kosten einer Ombudsstelle im Kanton St.Gallen

	Ombudsperson	Juristischer Mitarbeitender	Sekretariat
	Besoldungsklasse 37 (Überklasse) (LK * 106 Prozent%)	Besoldungsklasse 23/4	Besoldungsklasse 14/4
A. Besoldung	229'973.–	99'891.–	66'746.–
B. Arbeitgeberbeiträge	36'431.–	15'000.–	9'853.–
C. Literatur	500.–	1'000.–	1'000.–
D. Büromaschinen und -material	1'810.–	1'810.–	1'810.–
E. Informatik	9'173.–	9'173.–	9'173.–
F. Reise- und Spesenentschädigung	1'600.–	800.–	800.–
G. Raumkosten	11'840.–	8'960.–	8'960.–
H. Mobiliar	870.–	870.–	870.–
I. Weiterbildung	1'000.–	500.–	500.–
Total jährlich wiederkehrende Kosten	293'197.–	138'004.–	99'712.–
Annahmen:			
A. Die Besoldung der Ombudsperson, die ähnlich wie in anderen Kantonen, im Bereich einer Magistratsperson angesiedelt ist, entspricht derjenigen eines Kantonsrichters.			
D. 5000 Kopien à 8.5 Rp., Druck und Bindung von Berichten			
E. Kosten je Account/Passwort, nicht je Arbeitsplatz. inkl. Gebäudeanschluss an KOMSG			
G. Gemäss Hochbauamt ca. Fr. 270.– bis 320.– je m ² . In dieser Zahl sind Kosten für Büromiete, Telefonanschluss, Reinigung und Entsorgung, Strom, Beleuchtung und Heizung sowie Verwaltungskosten enthalten. Für die Ombudsstelle müssen Räumlichkeiten ausserhalb der Verwaltungsgebäude gefunden werden. Stadt/Land Preisdifferenz ca. Fr. 50.– m ² /Jahr. Bürogrösse Ombudsmann 27m ² . Übrige 18m ² , plus weitere 30m ² für die allgemeine Nutzung.			
H. Einrichtung kostet Fr. 13'000.– je Büroplatz und wird innerhalb von 15 Jahren amortisiert.			

Gemäss Tabelle 4 würden sich die Betriebskosten einer St.Galler Ombudsstelle auf rund 530'000 Franken je Jahr belaufen. Nicht eingerechnet sind die Fixkosten, die im ersten Jahr zur Errichtung der Ombudsstelle anfallen. So muss Mobiliar, Informatik wie auch eine Bibliothek neu angeschafft werden. Bei der Informatik verursacht neben der Hardware vor allem die Vernetzung einer verwaltungsexternen Liegenschaft mit dem Informatiksystem der Verwaltung hohe Investitionen, die erfahrungsgemäss rund 50'000 Franken betragen. Zudem müssen zu Beginn eine Homepage geschaffen und Infobroschüren über die Ombudsstelle verfasst und publiziert werden. Diese Investitionen können im ersten Jahr sehr schnell in den Bereich von 200'000 Franken kommen.

Die Schätzung für den Kanton St.Gallen deckt sich relativ gut mit den Ausgaben von jährlich rund 1 Mio. Franken, die der Kanton Zürich für den Betrieb seiner Ombudsstelle aufwendet. Auf die Personalkosten entfallen in Zürich rund 718'000 Franken für 3.8 Stellen. Die Höhe erklärt sich dadurch, dass die Besoldung der Ombudsperson ebenfalls in der Besoldungsklasse von Magistratspersonen angesiedelt ist. Neben den Personalkosten machen der Informatikaufwand und die Miete von Büroräumlichkeiten grössere Budgetposten aus.

Um ihre Unabhängigkeit zu wahren, dürfte die Ombudsstelle keinem Departement zugeordnet werden und müsste soweit autonom sein, dass sie beim Kantonsrat eigenständig Nachtragskredite beantragen könnte, weshalb für sie eine neue Kostenstelle geschaffen werden müsste. Die Ombudsstelle könnte organisatorisch bei der Staatskanzlei angesiedelt werden, um eine möglichst grosse Distanz und Unabhängigkeit zu den Departementen – dafür aber Nähe zum Kantonsrat, dem die Ombudsperson zu Rechenschaft verpflichtet ist – zu signalisieren. Denkbar wäre auch eine organisatorische Eingliederung in die Justiz beziehungsweise unter das Präsidium des Kantonsrats. In der Praxis existieren alle genannten organisatorischen Zuordnungen. Des weiteren wäre eine räumliche Distanz der Ombudsstelle zu den Verwaltungseinheiten wichtig. Die Arbeitsplätze der Ombudsstelle müssten sich ausserhalb der bestehenden Verwaltungsgebäude befinden. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, müsste die Ombudsstelle für das Verwaltungspersonal in die kantonale Ombudsstelle integriert werden.

Im Rahmen der Vernehmlassung zur neuen Kantonsverfassung im Kanton St.Gallen im Jahr 2000 wehrte sich die Vereinigung St.Gallischer Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten (VSGP) gegen eine Unterstellung der Gemeinden unter die kantonale Ombudsstelle und favorisierte eine klare Trennung, wie sie in Zürich existiert.⁴² Da die grösste Gemeinde des Kantons St.Gallen eine Ombudsstelle einrichten wird, kommt es im Kanton St.Gallen zur gleichen Situation wie im Kanton Zürich in den 1970er Jahren, als die kantonale Ombudsstelle erst sieben Jahre nach der städtischen geschaffen wurde. Durch diese Situation und auch auf Grund der ursprünglichen Haltung der VSGP besteht eine grosse Wahrscheinlichkeit, dass eine zukünftige Ombudsstelle im Kanton St.Gallen ohne die Beteiligung der Gemeinden betrieben wird.

7. Ergebnisse

7.1 Vorteile einer Ombudsstelle

Die Ombudsstelle stellt – obwohl staatlich finanziert – eine verwaltungsunabhängige Institution dar. Sie unterstützt Personen, die sich von Verwaltungsinstanzen benachteiligt fühlen oder Hilfe in der Korrespondenz mit ihnen benötigen. Da die Ombudsstelle keine Bearbeitungskosten verrechnet, einfach kontaktierbar ist und die Beschwerdeführer anonymisiert, schafft sie grosse Anreize für Personen, sich bei Problemen schnell und unkompliziert an sie zu wenden. Durch die Existenz einer Ombudsstelle fühlen sich die Bürger Ernst genommen und nicht der Verwaltung ausgeliefert. Mit der Möglichkeit, Verwaltungsakten einzusehen und Verwaltungsangestellte zu befragen, wird die Ombudsstelle zu einer Kontrollinstanz über die Verwaltung und könnte Anreize schaffen, dass sich die Verwaltung kundenfreundlich verhält. Es muss aber festgehalten werden, dass in einem sehr grossen Teil der Fälle die Ombudsstelle das Vorgehen der Verwaltung verteidigt. Sie schützt also auch die Verwaltung vor ungerechtfertigten Beschuldigungen aus der Bevölkerung.

In der Verwaltung gibt es auch Fälle, bei denen auf Grund von Kommunikationsproblemen durch die Verwaltung falsch entschieden wird. Vielfach sind es Fälle, wo die Verwaltung im Unwissen über die Rahmenbedingungen des Falles entscheidet, die ihn zu einem Härtefall werden lassen können. Es trifft vor allem sozial schwache und ältere Personen. Durch die Vermittlung der Ombudsperson, die den Verwaltungsinstanzen die ausserordentliche Situation der Betroffenen schildert, kann eine Lösung gefunden werden, die für alle Beteiligten zufriedenstellend ist.

⁴² ProtGR 1996/2000 Nr. 601/36.

Wenn sich Verwaltungsorgane oder einzelne Staatsangestellte nicht korrekt verhalten, kann die Ombudsperson durch ihre Intervention Verhaltensänderungen bewirken.

7.2 Nachteile einer Ombudsstelle

Eine Ombudsstelle kann nicht kostenneutral betrieben werden; sie ist im Gegenteil kostenintensiv. Wie weiter oben dargestellt müsste für den Kanton St.Gallen mit einem jährlichen Mehraufwand von rund 530'000 Franken gerechnet werden. Da die Ombudsperson lediglich Empfehlungen abgeben darf, kann sie die Beschwerdeinstanzen der Verwaltung nicht ersetzen. Sie ist keine konkurrierende Alternative zum Entscheidungsverfahren der Verwaltungsjustiz. Vielmehr arbeitet die Ombudsperson parallel und ergänzend zu diesem.⁴³

Ombudsleute argumentieren, dass durch ihre Tätigkeit Prozesse an den Verwaltungsgerichten verhindert werden können, was wiederum zu Einsparungen führe, da eine grosse Zahl der Prozesskosten abgeschrieben werden müsse. Die Entwicklung der Fallzahlen an den Verwaltungsgerichten in den Kantonen Zürich und Basel-Landschaft zeigen aber, dass die Fallzahlen trotz der Einführung einer Ombudsstelle weiter gestiegen sind. Umgekehrt zeigen die Fallzahlen der bestehenden Ombudsstellen, dass trotz steigender Beschwerdezahl der Anteil der gutgeheissenen Beschwerden gering bleibt. Durch den einfachen Zugang nehmen bei den Ombudsstellen vor allem jene Beschwerden zu, die ohnehin keine Chance haben, gutgeheissen zu werden. Trotz der Existenz einer Ombudsperson gibt es beim Verwaltungsgericht weiterhin einen hohen Prozentsatz an Beschwerden, die letztinstanzlich abgewiesen werden. Im Falle des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, wo eine kantonale Ombudsstelle existiert, wurden 2002 lediglich 10 Prozent der Fälle ganz und 9 Prozent teilweise gutgeheissen.⁴⁴

Wie gross der Anteil der Beschwerdeführer ist, die sich bei Vorhandensein einer Ombudsstelle nicht an die Verwaltungsgerichtsbarkeit gewendet hätten, aber bei welchen die Ombudsstelle durch ihre niederschwellige Arbeit eine Lösung erarbeiten konnte, lässt sich empirisch nicht überprüfen. Die Längsschnittsstudie von Hill sowie die Entwicklung der Fallzahlen im Kanton Basel-Landschaft und in der Stadt Zürich zeigen, dass mittelfristig die Erfolgsrate der Eingaben im Verhältnis gleich bleibt. Die Ombudsstelle dient also nicht als Vorfilter für die Beschwerden, die ohnehin keine Chance vor den verwaltungsgerichtlichen Instanzen haben, wie der konstant hohe Anteil der Beschwerden zeigt, auf welche die Verwaltungsgerichte nicht eingetreten sind.

Die Niederschwelligkeit und Unentgeltlichkeit der Ombudsstelle bieten Anreize, sich schneller und unkomplizierter zu beschweren. Demgegenüber steht aber der Aufwand der Behörden Stellungnahmen zu verfassen und an Anhörungen teilzunehmen, mit dem Ergebnis, dass im grossen Teil der Fälle der Verwaltung ohnehin Recht gegeben wird.

Das Problem der Querulanten wird auch durch eine Ombudsstelle nicht gelöst. Wenn sich diese Personen an die Ombudsstelle wenden, muss jede neue Beschwerde auch geprüft werden, da jedes Mal die Möglichkeit besteht, dass es sich in diesem neuen Fall um ein Fehlverhalten der Verwaltung handeln könnte.

Obwohl nach dem tragischen Ereignis in Zug der Ruf nach einer Ombudsstelle sowohl auf kantonaler wie auch auf Bundesebene immer lauter wurde, kommt in den Analysen klar zum Ausdruck, dass eine Ombudsstelle den Amoklauf nicht verhindert hätte.⁴⁵ Der verhältnismässig kleine Anteil der gutgeheissenen Beschwerden zeigt, dass die Ombudsstelle eher dazu dient, Personen, die sich subjektiv benachteiligt fühlen, von der guten Arbeit der Verwaltung zu überzeugen, als dass sie auf Grund von Beschwerden der Verwaltung nahelegt, Reformen durchzuführen.

⁴³ N.N., Gute Gründe für die Schaffung parlamentarischer Ombudsstellen, in: Parlament, 1/02, Bern 2002, S. 16.

⁴⁴ Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, <http://www.vgrzh.ch/taetigkeit/statistik3.html>, letzter Besuch 27. November 2003.

⁴⁵ Vgl. St.Galler Tagblatt, 22. November 2003.

7.3 Fazit

Eine Ombudsperson bringt ohne Zweifel Vorteile mit sich. Sie ergänzt die Verwaltungsjustiz und fördert die Transparenz der Verwaltung. Dies, obwohl sich in rund 60 Prozent aller Fälle die Entscheide oder das Verhalten der Verwaltung als rechtmässig und korrekt herausstellt. Oft bringen Personen einen Erlass oder eine Verordnung der Verwaltung vor den Ombudsmann, damit er diesen prüft. Durch einen subjektiven Eindruck zweifeln diese Personen das Vorgehen der Verwaltung an. Indem die Ombudsperson als neutraler Mittler den Beschwerdeführern verständlich machen kann, dass die Verwaltung im Recht ist, schützt er diese vor ungerechtfertigten Vorwürfen oder Verdächtigungen.⁴⁶ Beim grössten Teil der Fälle gibt die Ombudsperson Empfehlungen heraus, die das Verhalten der Verwaltung verteidigen. Die Ombudsstelle dient also in erster Linie dem Schutz der Verwaltung vor ungerechtfertigten Anschuldigungen und nur sekundär zum Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor Verwaltungswillkür.

Neben diesem Hauptziel des Postulats gibt es auch weitere Erwartungen, die eine Ombudsstelle nicht erfüllen kann: Sie dient nicht der Entlastung der Verwaltungsrechtsprechung; vielmehr wird die Verwaltung durch die Ermittlungen der Ombudsperson, zu denen vor allem die Rechtsdienste der Departemente Stellung nehmen, zusätzlich belastet. Auch wenn eine Ombudsperson die Vorwürfe gegen eine Behörde entkräftet, steht es dem Beschwerdeführenden offen, ein Rechtsmittel zu ergreifen. Zudem besitzt die Ombudsstelle eine relativ bescheidene Erfolgsquote bei den Beschwerden. Sie bietet auch keine kostengünstigeren Lösungsverfahren als die bestehenden Rechtsinstanzen an. Vielmehr bearbeitet die Ombudsstelle wegen ihrer Niederschwelligkeit einen grossen Anteil an ungerechtfertigten Anschuldigungen, die sonst nicht als Beschwerde eingereicht worden wären.

Auch die Annahme, dass durch die Ombudsstelle aufwändige Rekurse bei den Verwaltungsgerichten vermieden werden können, kann nicht gestützt werden. Wie die Grafiken 1 und 2 zeigen, ist die Zahl der Fälle an den Verwaltungsgerichten trotz Einführung einer Ombudsstelle kontinuierlich angestiegen.

Schon heute besitzt der Kanton St.Gallen ein umfassendes System, um Fehlverhalten oder Kommunikationsdefizite der Verwaltungsbehörden zu minimieren beziehungsweise zu korrigieren (siehe Abschnitt 6). Beschwerdeführenden werden mit der verwaltungsinternen wie auch der verwaltungsexternen Rechtspflege Möglichkeiten gegeben, ein allfälliges Fehlverhalten der Behörden abklären zu lassen. Die Aufsichtsbeschwerde bietet eine niederschwellige Möglichkeit, eine Beschwerde über eine Behörde vorzubringen (siehe Abschnitt 5). Behörden mit richterlicher Unabhängigkeit und andere Behörden in Rechtsmittelverfahren sind der Überprüfung der Ombudsperson ohnehin entzogen. Ausserdem besitzt der Kanton St.Gallen bereits eine Ombudsstelle für das Staatspersonal. Diese Stelle erledigt die Fälle, die in anderen Kantonen zwischen 11 und 35 Prozent der Arbeit einer kantonalen Ombudsstelle ausmachen.

Bei der Ombudsstelle handelt es sich um eine Institution, welche die Verwaltungsrechtsprechung ergänzt. Die Tätigkeit der Ombudsstelle hat aber auch ihren Preis, der im Fall des Kantons St.Gallen jährlich rund 530'000 Franken betragen würde. Die Schaffung einer Ombudsstelle bedeutet einen weiteren Ausbau der Verwaltung und die Existenz einer neuen Struktur innerhalb der Verwaltung. Angesichts der angespannten Finanzlage im Kanton und der Entlastungspakete, mit denen in der Verwaltung eher Stellen abgebaut werden, wäre die Schaffung einer Ombudsstelle das falsche Signal. Wegen der in diesem Bericht erwähnten Vorbehalten empfiehlt die Regierung, auf die Schaffung einer Ombudsstelle im Kanton St.Gallen zu verzichten.

⁴⁶ A. Nabholz, a.a.O., S. 11.

8. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
Dr. Josef Keller

Der Staatssekretär:
Martin Gehrer