

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 17. April 2012

330330

GRG NR.	08	MO 45	349
---------	----	-------	-----

Motion von Peter Gubser und Silvia Schwyter vom 11. Mai 2011 „Schaffung einer Ombudsstelle“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Schaffung einer Ombudsstelle vorzulegen. Die Motionärin und der Motionär führen aus, das Verhältnis zwischen Bürger und Staat sei in den letzten Jahren nicht einfacher geworden. Manch eine Einwohnerin oder ein Einwohner fühle sich der Verwaltung ausgeliefert, weshalb ein „Mittler zwischen Bürger und Verwaltung“ auch im Thurgau nötig sei.

I. Funktion einer Ombudsstelle

Eine Ombudsstelle ist eine leicht ansprechbare und gleichzeitig unabhängige Instanz, an die sich Bürgerinnen und Bürger wenden können, wenn Kommunikationsdefizite auftreten oder sie sich im Verkehr mit der Verwaltung nicht zurecht finden. Die in einer Ombudsstelle tätigen Personen sollen unabhängig, erfahren, vertrauenswürdig, leicht erreichbar und sehr kommunikationsfähig sein.

Die Ombudsstelle muss jede Person anhören, die irgendein Anliegen an die Verwaltung vorbringen will. Daher hat die Ombudsstelle über den Dienstweg und das Amtsgeheimnis hinweg freien Zugang zu allen Behörden, Entscheiden und Akten. Ihren Lösungsvorschlag präsentiert die Ombudsstelle zuhanden der betroffenen Parteien in einer Empfehlung, die keine formelle Entscheidungskraft hat. Die faktische Kraft von Empfehlungen einer Ombudsstelle ist allerdings beträchtlich.

II. Ombudsstellen in der Schweiz

Die ursprünglich aus Schweden stammende Institution einer Ombudsstelle verbreitete sich im Laufe des 20. Jahrhunderts zunächst in den übrigen skandinavischen Ländern und später in Mitteleuropa, insbesondere in Deutschland, Österreich und der Schweiz.

In der Schweiz nahm am 1. November 1971 der „Beauftragte in Beschwerdesachen“ der Stadt Zürich als erster Ombudsmann der Schweiz und als erster kommunaler Ombudsmann in Europa seine Tätigkeit auf. 1977 hiessen die Stimmberechtigten des Kantons Zürich ein Gesetz über einen Ombudsmann gut. Es folgten die Kantone Basel-Stadt (1986) und Basel-Landschaft (1989), die Stadt Winterthur (1992) und die Stadt Bern (1996). Bei diesen sechs Ombudsstellen – drei Kantone und drei Städte – blieb die Entwicklung zunächst stehen. In einigen Kantonsverfassungen wurde die Möglichkeit zur Schaffung einer Ombudsstelle formell verankert, gesetzlich dann aber nicht umgesetzt. Auf Bundesebene wurde in den Siebzigerjahren des letzten Jahrhunderts ein Gesetzesvorhaben für eine Bundesombudsstelle gestartet, die Arbeiten wurden dann aber eingestellt, ohne dass eine Vorlage an das Parlament gelangt wäre.

Die Diskussion um die Einführung von Ombudsstellen wurde nach dem tragischen Anschlag auf das Zuger Kantonsparlament vom 27. September 2001 neu lanciert. Im Kanton Zug nahm im Februar 2003 unter der Bezeichnung „Vermittler in Konfliktsituationen“ eine kantonale Ombudsperson ihre Tätigkeit auf. Seit dem 1. Januar 2011 besteht dafür nun auch eine formelle gesetzliche Grundlage. In der Stadt St. Gallen wurde 2004 eine Ombudsperson eingeführt und der Kanton Waadt schuf 2009 ein „Bureau cantonal de médiation administrative“.

Im Thurgau wurden am 23. Januar 2002 zwei Motionen zur Schaffung einer kantonalen Ombudsstelle eingereicht. Die Motionen wurden – dem Antrag des Regierungsrates folgend – am 23. Oktober 2002 mit klaren Mehrheiten nicht erheblich erklärt (80:35 bzw. 75:38 Stimmen).

Auf Stufe Bund liess die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK) einen Vorentwurf für ein eidgenössisches Ombudsgesetz erarbeiten. In der Vernehmlassung überwogen dann aber die negativen Stimmen, insbesondere auch bei den Kantonen, worauf die SPK im Februar 2004 auf den Gesetzesentwurf nicht eintrat und die Vorlage damit hinfällig wurde.

III. Beurteilung der Motion

Seit den letzten parlamentarischen Vorstössen zur Einführung einer kantonalen Ombudsstelle im Thurgau sind rund zehn Jahre vergangen. In diesen zehn Jahren dürfte sich das Verhältnis zwischen Bevölkerung und Staat nicht grundlegend verändert haben. In einigen Bereichen ist feststellbar, dass etwas häufiger von Rechtsmitteln Gebrauch gemacht wird. Die grösste Veränderung brachte aber wohl die zunehmende Verbreitung der Informatik im privaten und im öffentlichen Bereich mit sich. So ist es heute in allen Amtsbereichen an der Tagesordnung, dass sich die Bevölkerung über die Homepage des Kantons und die Internetauftritte der Departemente und Ämter infor-

miert, dass der Verkehr mit Behörden vielfach über Online-Portale abgewickelt wird und dass sich Bürgerinnen und Bürger direkt mit E-Mails an die betreffenden Verwaltungsstellen wenden. Die Kontaktaufnahme wurde damit zwar nicht unbedingt persönlicher, aber zweifellos einfacher. Die entsprechenden Adressen sind im Internet leicht zu finden und werden auch im Staatskalender publiziert.

Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die Argumente, die für oder gegen die Schaffung einer Ombudsstelle sprechen, mehr oder weniger die gleichen sind wie vor zehn Jahren. Massgebend sind insbesondere folgende Erwägungen:

1. Die in ihren Sachgebieten spezialisierte moderne Verwaltung hat oft einen beträchtlichen Wissensvorsprung gegenüber Bürgerinnen und Bürgern. Für diese ist es nicht einfach, an das massgebende Spezialwissen heranzukommen, zumal die in Gesetzen und Entscheiden verwendete Sprache oft fachspezifisch, juristisch und entsprechend schwierig zu verstehen ist. Auch die Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung und das anwendbare Recht sind von aussen nicht immer ohne weiteres ersichtlich. Rechtsmittelverfahren mit ihren formellen Vorschriften und strengen Fristen sind ohne fachlichen Beistand schwer zu führen und der Beizug einer Rechtsanwältin oder eines Rechtsanwaltes ist mit Kosten verbunden. Aus diesen Gründen können Situationen entstehen, in denen sich jemand abgewiesen, unverstanden oder ungerecht behandelt fühlt. Daraus kann sich ein Frustrationspotenzial entwickeln, das zu Staatsverdrossenheit und Aggressionen gegenüber Behörden führen kann. Eine Ombudsstelle ist mit ihrer allgemeinen und formlosen Zugänglichkeit grundsätzlich ein plausibles Mittel, um solchen Negativentwicklungen zu begegnen.
2. Verwaltungen müssen eine gewisse Grösse und eine entsprechende Anonymität haben, damit sich die Schaffung einer Ombudsstelle rechtfertigen lässt. Ob der Kanton Thurgau diese Mindestgrösse erreicht, ist allerdings fraglich. Er ist ein bevölkerungsmässig lediglich mittelgrosser Kanton mit einer nach wie vor schlanken Verwaltung. Sie ist für Bürgerinnen und Bürger leicht zugänglich und selbst die Mitglieder des Regierungsrates stehen, wenn entsprechende Anliegen vorgebracht werden, für persönliche Besprechungen zur Verfügung. In den letzten Jahren wurde die Informationspolitik weiter verstärkt und die Zugänglichkeit besonders im elektronischen Bereich stark erleichtert. Der Regierungsrat sieht den Kanton als modernes Dienstleistungsunternehmen und verlangt, dass diese Sichtweise auch in den Departementen und Ämtern verinnerlicht und umgesetzt wird. Er strebt gut überblickbare Verhältnisse an mit dem Ziel, als „Kanton der kurzen Wege“ auf sich aufmerksam zu machen. Alle in den letzten Jahren publizierten Kantonsvergleiche zeigen, dass diese Bemühungen Früchte tragen, wobei man sich selbstverständlich auch hier nicht mit dem Erreichten zufrieden geben darf.
3. Gegenüber den Siebzigerjahren des vergangenen Jahrhunderts, als in der Schweiz die Diskussion um Ombudsstellen aufkam, hat sich die Rechtsmittelsituation stark verändert. Der Rechtsschutz gegen Entscheide der öffentlichen Verwaltung ist heute umfassend gewährleistet. Jeder Entscheid enthält eine Rechtsmittelbelehrung, welche Aufschluss darüber gibt, welches Rechtsmittel bei welcher Stelle innerhalb

welcher Frist eingereicht werden kann. Gerade beim Rekurs – auf der untersten Stufe des Rechtsmittelverfahrens – sind die formellen Hürden sehr klein. Die Departemente und Rekurskommissionen treten auf jedes Begehren ein, dem sich nur einigermassen entnehmen lässt, gegen welchen Entscheid es sich richtet und was konkret beanstandet wird. Eingaben an eine falsche Stelle werden von Amtes wegen an die zuständige Behörde weitergeleitet. Besondere Schreibfähigkeiten sind somit nicht nötig, wenn jemand zu seinem Recht gelangen will. Hinzu kommt, dass heute praktisch alle Rekursentscheide an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden können. Dieses Gericht ist verwaltungsunabhängig und wird vom Grossen Rat direkt gewählt. Eine rein verwaltungsinterne Rechtssprechung existiert in bürgerbezogenen Bereichen nicht mehr. Die Vorstellung, dass die Bevölkerung hilflos einer übermächtigen Verwaltung gegenüber steht, lässt sich somit – falls diese Vorstellung je existierte – objektiv nicht stützen. Urteilspublikationen in allen Bereichen beweisen immer wieder, dass die Gerichte durchaus unabhängig urteilen und keineswegs von vornherein der Verwaltung Recht geben. Das Rechtsschutzbedürfnis der Thurgauer Bevölkerung ist daher im verwaltungsrechtlichen Bereich sehr gut abgedeckt und bedarf keiner Erweiterung durch eine Ombudsstelle.

4. Zu Bedenken ist allerdings, dass Rechtsmittelverfahren häufig im reinen Schriftverkehr abgewickelt werden. Den Betroffenen wird zwar Raum für eine Stellungnahme geboten, es fehlt ihnen aber zuweilen die Möglichkeit, ihr Anliegen persönlich vorbringen zu können. Vielfach möchten die Betroffenen auch nicht gleich den formellen Rechtsmittelweg mit seinem vorgegebenen Instanzenzug einschlagen. Oft reicht es aus, wenn eine neutrale Fachperson das staatliche Handeln und die gesetzliche Regelung erklärt. In diesen Fällen könnte eine Ombudsperson den Betroffenen in einem konstruktiven Gespräch ein gewisses „Ventil“ bieten und ihnen das Gefühl vermitteln, ernst genommen zu werden. Dadurch liessen sich Spannungen im Verhältnis zwischen Privatpersonen und Behörden wohl bis zu einem gewissen Grad vermindern.
5. In § 12 der Kantonsverfassung (KV) ist das Petitionsrecht verankert. Jede urteilsfähige natürliche und jede juristische Person ist berechtigt, Eingaben mit Anregungen, Vorschlägen, Wünschen, Beanstandungen oder dergleichen an die Behörden zu richten. Die zuständige Behörde hat die Petition zu prüfen und innert angemessener Frist zu beantworten (vgl. das Gesetz über die Ausübung des Petitionsrechtes; RB 162). Im Vordergrund steht dabei – schon von ihrem Ursprung her – die Petition an den Grossen Rat. Dieser übt die parlamentarische Oberaufsicht im Kanton aus und kann damit – ähnlich wie eine Ombudsstelle – jedem vorgebrachten Sachverhalt in umfassender Weise nachgehen.
6. Die Erwartung, dass sich eine Ombudsstelle zur Konfliktlösung insgesamt sogar bezahlt machen könnte, erscheint als sehr optimistisch. Die Ombudsstelle kann nicht schon vor Verfahrensbeginn eingreifen und ein vorgeschriebenes Verfahren nicht vereinfachen oder abkürzen. Vielmehr wird die Ombudsstelle regelmässig erst dann angerufen, wenn der oder die Betroffene auf dem ordentlichen Weg nicht zum Ziel kommt. Die Ombudsstelle kommt als weiteres Organ ins Spiel, welches das ganze Prozedere zusätzlich zu allen ordentlichen Rechtsmittelinstanzen und Auf-

sichtsbehörden ein weiteres Mal durchleuchtet. So entsteht ein zusätzlicher Aufwand, wenn die Behörden ihr Vorgehen mit Stellungnahmen und fachspezifischen Erläuterungen gegenüber der Ombudsstelle ein weiteres Mal rechtfertigen und aktenmässig dokumentieren müssen.

7. Der grösste Teil der Verwaltungstätigkeit besteht darin, gesetzliche Vorgaben zu vollziehen. Dies kann den Bürgerinnen und Bürgern nicht immer nur Annehmlichkeiten bringen. Zuweilen müssen auch unangenehme Verpflichtungen durchgesetzt oder gewünschte Bewilligungen verweigert werden. Personen, deren Vorstellungen und Forderungen vom Staat nach der geltenden Rechtsordnung nicht erfüllt werden können, lassen sich auch durch eine Ombudsstelle nicht zufrieden stellen. Vielmehr besteht die Gefahr, dass zusätzliche Erwartungen geweckt und auch wieder enttäuscht werden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf Querulanten. Wie in jedem Kanton gibt es auch im Thurgau einige wenige Personen, die aus den unterschiedlichsten Gründen dazu neigen, die Verwaltung mit einem stetigen Fluss querulatorischer Begehren einzudecken. Eine Ombudsstelle hätte sich naturgemäss gehäuft auch mit solchen Personen zu befassen. Solches querulatorisches Verhalten basiert meist auf einem seelischen Leiden oder geht auf uralte zwischenmenschliche Konflikte oder Schicksalsschläge zurück. Eine Ombudsstelle kann derart komplexe Situationen vielleicht etwas entlasten, aber auch nicht lösen.
8. Die Motion geht davon aus, dass eine Ombudsstelle auch bei Korruptionsvorwürfen oder Mobbing innerhalb der Verwaltung gute Dienste leisten könne. Dem ist entgegenzuhalten, dass Korruption ein strafbares Verhalten ist, das bei den Strafverfolgungsbehörden anzuzeigen und von diesen zu verfolgen ist. Einer Ombudsstelle stehen im Bereich der Korruption keine geeigneten Mittel zur Verfügung. Für personalrechtliche Anliegen des Staatspersonals kann die paritätisch zusammengesetzte Personalkommission angerufen werden. Speziell zum Mobbing hat das Personalamt unter dem Titel „Physische und psychische Belästigung am Arbeitsplatz“ ein Informationsblatt herausgegeben, das allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern elektronisch zur Verfügung steht. Dort wird insbesondere auch auf vier vom Regierungsrat ernannte interne und drei externe Ansprechpersonen hingewiesen. Eine Ombudsstelle als Massnahme gegen Mobbing am Arbeitsplatz ist also nicht notwendig.
9. Soweit in der Motion die Gemeinden angesprochen sind, ist darauf hinzuweisen, dass die Verwaltungen der Thurgauer Gemeinden nicht jene Grösse aufweisen, die eine Ombudsstelle rechtfertigen würde. Die Mitglieder des Gemeinderates und insbesondere der Gemeindeammann sind in aller Regel einem grossen Teil der Bevölkerung persönlich bekannt, werden oft angetroffen und stehen Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung, wenn sich Probleme mit Personen aus der Gemeindeverwaltung ergeben sollten. Wenn auch dies nicht genügen sollte, bietet das Gesetz über die Gemeinden umfassende aufsichtsrechtliche Möglichkeiten an. Die Zuständigkeit dafür liegt bei jenem kantonalen Departement, dessen Sachbereich betroffen ist (§§ 52 und 54 des Gesetzes über die Gemeinden). Eine zusätzliche Ombudsstelle ist nicht nötig.
10. Aufgrund der Budgetzahlen 2012 und der düsteren Aussichten des Finanzplans

2012-2015 wurde klar, dass der Finanzhaushalt des Kantons in naher Zukunft aus dem Gleichgewicht zu geraten droht. Der Regierungsrat beschloss daher am 5. Dezember 2011, dieser Situation entgegenzutreten und Massnahmen zur Wiederherstellung des Haushaltgleichgewichts zu ergreifen. Entsprechende Planungsaufträge wurden den Departementen umgehend erteilt. Die Schaffung einer Ombudsstelle würde etwa 150 bis 300 Stellenprozente beanspruchen und ist mit den Grundsätzen zur Wiederherstellung des Haushaltgleichgewichts nicht zu vereinbaren.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass trotz allen Bemühungen um eine effiziente, kundenorientierte und dienstleistungsbewusste Verwaltung immer ein gewisses Konfliktpotenzial im Verhältnis der Bürgerinnen und Bürger zu den Behörden steckt. Um allenfalls aufkommende Spannungen in geregelte Bahnen lenken zu können, besteht ein breites Instrumentarium an Rechtsmitteln, Rechtsbehelfen, Instanzen und Anlaufstellen. Die Schaffung einer Ombudsstelle ist ein weiteres Mittel dazu. Offenbar besteht ein gewisses Bedürfnis für solche Stellen, weshalb sie in einigen Kantonen und Städten auch eingeführt wurden. Auf der andern Seite muss die Erweiterung des bereits stark ausgebauten Rechtsstaates mit zusätzlichen formellen und informellen Instrumenten auch eine Grenze haben. Die vorstehend geschilderten Argumente sprechen in einer gesamthaften Abwägung bezogen auf den Kanton Thurgau überwiegend gegen die Einführung einer Ombudsstelle. Angesichts der konkreten Verhältnisse – Grösse, Arbeitsweise und Zugänglichkeit von Behörden und Verwaltung; bestehende formelle und informelle Instrumente und Institutionen – bringt der erforderliche Aufwand keinen entsprechenden Zusatznutzen. Eine Ombudsstelle bietet zwar zusätzliche Möglichkeiten zur Konfliktlösung, schafft aber Doppelspurigkeiten und wird eine völlige Sicherheit vor Eskalationen und Gewaltakten auch nicht garantieren können.

III. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Kaspar Schläpfer

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach