

4	VERMITTLERTÄTIGKEIT IM DRITTEN JAHR Konsolidierung und Qualitätsförderung
6	STATISTIK Zahlen zur Vermittlungstätigkeit
10	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr
11	Beteiligte Verwaltungsstellen
12	Gemeinden als Konfliktparteien
13	Aspekt Sicherheit
13	Stellenpensum
14	VERWALTUNG UND VERMITTLERTÄTIGKEIT Kontakte zur Verwaltung
15	Fokus der Vermittlertätigkeit: «Gute Verwaltungsführung»
18	INFORMATION ÜBER DIE VERMITTLERSTELLE UND ZUSAMMENARBEIT Vermittlerstelle und Öffentlichkeit
19	Vernetzung im Kanton
20	QUALITÄTSFÖRDERUNG DANK ZUSAMMENARBEIT, WEITERBILDUNG UND SUPERVISION Zusammenarbeit mit anderen Ombudsstellen
21	Weiterbildung
21	Supervision der Vermittlertätigkeit
23	HILFE ZUR SCHAFFUNG DER RECHTSGRUNDLAGEN Mustergesetz für eine Ombudsstelle
26	DANK

VERMITTLERTÄTIGKEIT IM DRITTEN JAHR

Konsolidierung und Qualitätsförderung

Der Vermittler in Konfliktsituationen des Kantons Zug hat seine Tätigkeit im dritten Jahr fortgeführt. Während im Bericht über das erste Tätigkeitsjahr (2003) der Aufbau und das grundsätzliche Funktionieren der neu geschaffenen Stelle im Vordergrund standen, fokussierte der zweite Tätigkeitsbericht (2004) vor allem auf die Vermittlungstätigkeit, das Vorgehen, die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger und die verschiedenen Arten von Konflikten, welche an den Vermittler herangetragen worden waren.¹

Der vorliegende Bericht zum Jahr 2005 steht unter dem Titel «Konsolidierung und Qualitätsförderung». Konsolidierung insofern, als die Nachfrage nach Vermittlung durch eine unabhängige Ombudsstelle auch im dritten Tätigkeitsjahr ungebrochen ist. Die Statistiken des vergangenen Jahres bestätigen dies (vgl. Seiten 6 ff.). Es scheint, dass Bürger und Bürgerinnen den «Vermittler in Konfliktsituationen» als neu geschaffene kantonale Institution zur Kenntnis genommen haben und dass Verwaltungsstellen immer wieder froh sind, wenn Bürgerinnen und Bürger den Weg zum Vermittler finden oder sie ihrerseits auf diese Möglichkeit zur Konfliktbearbeitung und Konfliktbewältigung hinweisen können.

Die Qualität von Vermittlungstätigkeit, Erfolg und Misserfolg, wird im Bericht auf Seite 20 ff. angesprochen. Sowohl Kritik von aussen als auch Selbstreflexion sind nötig und werden mithelfen, das Funktionieren einer Ombudsstelle permanent zu verbessern.

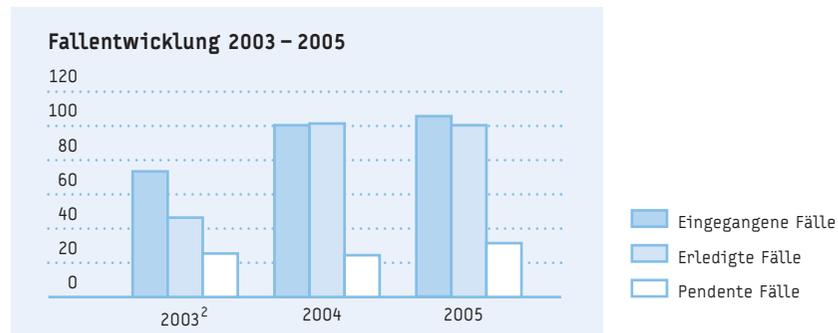
¹ Die Tätigkeitsberichte 2003 und 2004 können beim Vermittler in Konfliktsituationen bezogen werden oder sind als pdf-Dateien auf der Webseite <http://www.zug.ch/vermittler> abrufbar.

Der vorliegende Tätigkeitsbericht will schliesslich über das Pilotprojekt hinaus einen Blick in die Zukunft werfen: Soll im Kanton Zug das Amt eines Vermittlers in Konfliktsituationen als Ombudsstelle definitiv eingerichtet und gesetzlich verankert werden, so kann das von den schweizerischen Ombudsleuten formulierte Mustergesetz wertvolle Anregungen beisteuern. In diesem Sinne werden am Schluss dieses Tätigkeitsberichtes die wesentlichen Bestimmungen des Mustergesetzes vorgestellt.

STATISTIK

Zahlen zur Vermittlungstätigkeit

Zusätzlich zu den aus dem Vorjahr pendenten 26 Fällen gingen im Jahr 2005 neu 107 Fälle ein (Vorjahr: 102); in 66 Fällen (61,7 %) wurde der Vermittler von männlichen, 30 mal (28 %) von weiblichen und in drei Fällen (2,8 %) von juristischen Personen angerufen; in acht Fällen (7,5 %) waren es Paare oder Familien. 102 (Vorjahr: 103) Fälle konnten bis zum Jahresende abgeschlossen werden. Ende 2005 waren noch 31 (26) Fälle pendent. Der Vermittler führte 130 (146) persönliche Besprechungen durch, dazu kommen sieben (3) Augenscheine vor Ort. Mit der Verwaltung trat der Vermittler vorwiegend in telefonischer wie schriftlicher Form in Kontakt: 35 (24) Mal führte er mit den zuständigen Verwaltungsstellen persönliche Gespräche, sechs (11) Mal kam es zu einem Vermittlungsgespräch mit beiden Parteien. 57 Fälle (55,9 %) wurden nach Besprechung der Angelegenheit mit der Verwaltung, 45 (44,1 %) nach Anhörung und Beratung der Personen, das heisst ohne Kontaktaufnahme mit der Verwaltung, abgeschlossen. Der Vermittler in Konfliktsituationen beantwortete auch 100 (71) Anfragen, kleinere Anliegen, die in der Regel im Rahmen eines Telefongesprächs erledigt werden können; 76 (58) Anfragen kamen von Privatpersonen, 24 (13) von Mitarbeitenden aus der Verwaltung.



² ab 1.2.2003

6

7

Statistik

Fälle	2005	2004	2003 ²
Total der eingegangenen Fälle	107	102	75
Pendenzen aus dem Vorjahr	26	27	—
erledigt	102	103	48
pendent (per 31.12.)	31	26	27
Personen			
Frauen	30 28,0 %	31 30,4 %	20 26,7 %
Männer	66 61,7 %	58 56,9 %	48 64,0 %
Paare/Familien	8 7,5 %	10 9,8 %	5 6,7 %
juristische Personen	3 2,8 %	3 2,9 %	2 2,7 %
	107 100,0 %	102 100,0 %	75 100,0 %
Alter			
Minderjährige	1 1,0 %	0 0,0 %	0 0,0 %
18 – 24	9 8,7 %	5 5,0 %	2 2,7 %
25 – 34	17 16,3 %	10 10,1 %	8 11,0 %
35 – 44	29 27,9 %	30 30,3 %	19 26,0 %
45 – 54	15 14,4 %	22 22,2 %	16 21,9 %
55 – 64	21 20,2 %	16 16,2 %	20 27,4 %
65 und darüber	12 11,5 %	16 16,2 %	8 11,0 %
	104 100,0 %	99 100,0 %	73 100,0 %
Nationalität			
Schweizerinnen/Schweizer	88 84,6 %	84 84,8 %	67 91,8 %
Ausländerinnen/Ausländer	16 15,4 %	15 15,2 %	6 8,2 %
	104 100,0 %	99 100,0 %	73 100,0 %

² ab 1.2.2003

Wohnort/Sitz	2005	2004	2003 ²
Zug	17	32	18
Oberägeri	2	1	5
Unterägeri	4	4	1
Menzingen	8	6	0
Baar	13	9	12
Cham	20	9	5
Hünenberg	6	4	5
Steinhausen	7	12	8
Risch	6	6	4
Walchwil	2	3	1
Neuheim	3	4	3
ausserhalb des Kantons Zug	19*	12*	13*
*davon 7 (2005), 7 (2004) bzw. 5 (2003) früher im Kanton Zug wohnhaft	107	102	75
Beteiligte/Konfliktart			
Konflikte mit kantonalen Stellen	58 54,2 %	45 44,1 %	41 54,7 %
Konflikte mit kantonalen Stellen/ Gemeinde mitbeteiligt	17 15,9 %	29 28,4 %	18 24,0 %
Konflikte mit Gemeinden	25 23,4 %	18 17,7 %	10 13,3 %
Verwaltungsinterne Konflikte	3 2,8 %	8 7,8 %	5 6,7 %
Unzuständigkeit	4 3,7 %	2 2,0 %	1 1,3 %
	107 100,0 %	102 100,0 %	75 100,0 %

² ab 1.2.2003

Vermittlungstätigkeit	2005	2004	2003 ³
persönliche Besprechungen mit anfragenden Personen	130	146	94
Augenscheine vor Ort	7	3	5
persönliche Besprechungen mit Verwaltungsstellen	35	24	12
Vermittlungsgespräche mit beiden Parteien gemeinsam	6	11	7
Protokollierte Telefonate mit Verwaltungsstellen	150	165	— ³
Abklärungen bei Dritten (Telefonate, Besprechungen)	32	36	— ³
Erledigungsart			
mittels Beratung	45 44,1 %	38 36,9 %	23 47,9 %
nach Besprechung mit Verwaltung/Behörde	57 55,9 %	65 63,1 %	25 52,1 %
mittels schriftlicher Empfehlung	0 —	0 —	0 —
	102 100,0 %	103 100,0 %	48 100,0 %
Anfragen			
von Privaten	76	58	43
von Verwaltung/Behörde	24	13	20
	100	71	63

³ im Jahr 2003 noch nicht statistisch erfasst

Veränderungen gegenüber dem Vorjahr

Die Statistik zeigt, dass sich die Tätigkeit des Vermittlers in etwa auf dem Stand des Vorjahres konsolidiert hat. Während die Gesamtzahl der Fälle von 102 auf 107 leicht anstieg, sank die Zahl der persönlichen Besprechungen von 146 auf 130. In 44,1% der Fälle (Vorjahr: 36,9%) bestand die Vermittlertätigkeit in der Beratung von Bürgerinnen und Bürgern. In 55,9% der Fälle (Vorjahr: 63,1%) nahm der Vermittler auf ausdrücklichen Wunsch der Rat suchenden Personen Verbindung mit der betroffenen Verwaltungsstelle auf. Die Vermittlungsgespräche mit beiden Parteien gemeinsam sanken von 11 auf sechs, während die Zahl der persönlichen Besprechungen mit Verwaltungsstellen von 24 auf 35 anstieg. Daneben protokollierte der Vermittler 150 Telefonate mit Verwaltungsstellen (Vorjahr: 165). Zudem nahm er 32 (Vorjahr: 36) Mal Abklärungen bei Dritten vor.

Das Verhältnis von Männern und Frauen, die das Gespräch mit dem Vermittler suchten, scheint sich so einzupendeln, dass sich rund doppelt so viele Männer wie Frauen melden: Der Anteil der Frauen fiel leicht von 30,4% auf 28%, während derjenige der Männer von 56,9% auf 61,7% anstieg. Ein Rückgang von 9,8% auf 7,5% ist bei den Paaren/Familien zu verzeichnen, während die juristischen Personen über alle drei Jahre konstant auf einen Anteil von fast 3% kommen.

Die Anfragen aus der ausländischen Bevölkerung sind nach einem Anstieg von 8,2% (2003) auf 15,2% (2004) nur noch minim auf 15,4% gestiegen. Sie liegen somit nach wie vor rund 4% unter dem effektiven prozentualen Anteil der ausländischen Bevölkerung von 19%.

Bei der Altersstruktur fällt auf, dass sich vermehrt Jüngere (unter 35-Jährige) beim Vermittler meldeten (Anstieg von 15,1% im Jahr 2004 auf 26% im Jahr 2005). Dafür sank der Anteil der 35–55-Jährigen von 52,5% auf 42,3%,

10

11

während der Anteil der älteren Personen (über 55-jährig) mit 31,7% (Vorjahr 32,4%) praktisch stabil blieb.

Wie im Vorjahr kamen die Anfragen aus allen Gemeinden des Kantons. Von 5 auf 12 Personen angestiegen ist der Kreis derjenigen Personen, die keinen früheren oder jetzigen Wohnsitz im Kanton Zug hatten.

Beteiligte Verwaltungsstellen

Beteiligte Direktionen/Behörden*	2005	2004	2003	
Behörden allgemein	1 0,9 %	1 0,9 %	2 2,5 %	
Direktion des Innern	6 5,3 %	14 12,8 %	13 16,5 %	
Direktion für Bildung und Kultur	1 0,9 %	4 3,7 %	1 1,3 %	
Volkswirtschaftsdirektion	18 15,9 %	14 12,8 %	12 15,2 %	
Baudirektion	11 9,7 %	2 1,8 %	6 7,6 %	
Sicherheitsdirektion	25 22,1 %	32 29,4 %	16 20,3 %	
Gesundheitsdirektion	5 4,4 %	1 0,9 %	2 2,5 %	
Finanzdirektion	6 5,3 %	4 3,7 %	1 1,3 %	
Rechtspflege**	15 13,3 %	19 17,5 %	16 20,3 %	
Gemeinden	25 22,1 %	18 16,5 %	10 12,7 %	
Total***	113 100,0 %	109 100,0 %	79 100,0 %	

* in 17/29/18 Fällen waren Gemeinden mitbeteiligt

** davon betreffen 6/6/8 das Untersuchungsrichteramt

*** z. T. sind mehrere Verwaltungsstellen involviert.
Deshalb ist diese Zahl höher als die insgesamt 107/102/75 Fälle.

Bei den beteiligten Verwaltungsstellen zeigen sich gegenüber dem Vorjahr grössere Veränderungen: Nach dem markanten Anstieg der Fälle aus der Sicherheitsdirektion im Jahr 2004 (um rund 10% auf fast 30%), ist deren Anteil nun wieder auf rund 22% gesunken. Die Fälle aus der Baudirektion hingegen sind bei 9,7% angelangt (nach dem Absinken von 7,6% auf 1,9% im Vorjahr), während diejenigen aus der Direktion des Innern sich mehr als halbiert haben (von 12,8 auf 5,3%) und diese nun mit Gesundheitsdirektion (4,4%) und Finanzdirektion (5,3%) in etwa gleich aufliegt. Einen erneuten Anstieg um fast 6% (nach fast 4% im Vorjahr) auf derzeit 22,1% verzeichnen schliesslich die Konfliktsituationen, die sich ausschliesslich im Kompetenzbereich der Gemeinden ansiedelten.

Gemeinden als Konfliktparteien

Die insgesamt 42 Fälle, in denen Gemeinden allein (in 25 Fällen) oder zusammen mit kantonalen Stellen (in 17 Fällen) involviert waren, verteilen sich wie folgt auf die entsprechenden Verwaltungsbereiche:

	2005		2004		2003	
Sozialhilfe (inkl. Prämienverbilligung)	12	28,5 %	20	42,6 %	9	32,1 %
Vormundschaftssachen (inkl. Alimente)	14	33,3 %	13	27,7 %	7	25,0 %
Bausachen (inkl. Ortsplanung, Lärm)	7	16,7 %	6	12,7 %	5	17,9 %
Schule	2	4,8 %	3	6,4 %	3	10,7 %
Betreibungssachen	2	4,8 %	1	2,1 %	2	7,1 %
Erbsachen	0	0,0 %	0	0,0 %	1	3,6 %
Haftung des Gemeinwesens	0	0,0 %	1	2,1 %	1	3,6 %
Zivilstand, Bürgerrecht und Einwohnerkontrolle	1	2,4 %	2	4,3 %	0	0,0 %
Steuern, Abgaben	1	2,4 %	1	2,1 %	0	0,0 %
Diverses (Bewilligungen, etc.)	3	7,1 %	0	0,0 %	0	0,0 %
Total	42	100,0 %	47	100,0 %	28	100,0 %

12

13

Aspekt Sicherheit

In 12 der eingegangenen 107 Fälle (im Vorjahr in 16 von 102 Fällen) spielten Sicherheitsaspekte im weitesten Sinne eine Rolle, das heisst in aktuellen oder früheren Verfahren ging es um die Beschlagnehmung von Waffen, Hausdurchsuchungen, Selbst- oder Drittgefährdung oder Drohungen. In einem Fall kam es zu massiven Äusserungen gegen eine Person in der Verwaltung, die den Vermittler veranlassten, die betroffene Person zu informieren und weitere Abklärungen zur Einschätzung des Gefährdungspotenzials in die Wege zu leiten. Im Übrigen kam es im Wirkungsbereich des Vermittlers weder zu neuen und damit aktuellen Drohungen, noch zu anderen Gefährdungshandlungen.

Stellenpensum

Wie im Vorjahr stand der Vermittler in Konfliktsituationen dem Publikum an drei ganzen Arbeitstagen (in der Regel Montag, Mittwoch und Freitag) persönlich zur Verfügung (Arbeitspensum von 60%). Die Notwendigkeit einer Erhöhung der Pensen des Vermittlers und dessen Sekretariates von 60 auf 70% respektive 25 auf 30% hatte sich bereits im Vorjahr angekündigt und war für das Jahr 2006 geplant und budgetiert. Der temporäre Ausfall des Vermittlers zufolge eines Unfalles im Frühjahr/Sommer 2005 führte dazu, dass sein Pensum bereits vorzeitig per 1. September 2005 erhöht werden konnte. Die Auswirkungen des Ausfalles konnten damit teilweise kompensiert werden. Für die Zukunft stellt sich allerdings die Frage, ob nicht mit der Bestellung eines Stellvertreters oder einer Stellvertreterin, die Kontinuität der Dienstleistung in ausserordentlichen Fällen gesichert werden müsste.

Kontakte zur Verwaltung

Dem Vermittler war es weiterhin ein Anliegen, die Kenntnisse und das Wissen über seine Arbeit bei Behörden, Verwaltung und anderen interessierten Stellen zu fördern. Dies geschah einerseits durch die Abgabe des zweiten Tätigkeitsberichtes, der wie im vorangehenden Jahr bei Kantonsräten, Abonnenten der Verwaltungsmitteilungen und innerhalb der Direktionen verteilt wurde. Andererseits sind die Tätigkeitsberichte auch auf der Webseite www.zug.ch/vermittler einsehbar.

Der Faltprospekt, welcher Bürgerinnen und Bürger über das Beratungs- und Vermittlungsangebot orientiert, wird immer wieder von verschiedenen kantonalen Verwaltungsstellen aber auch von Gemeindediensten angefordert, um ihn in ihren Räumlichkeiten aufzulegen oder direkt an Interessierte abzugeben.

Ende Februar stellte der Vermittler sich und seine Arbeit den Mitarbeitenden des ambulanten psychiatrischen Dienstes (APD) vor und konnte dabei in sehr konstruktiver Weise die Schnittpunkte zwischen den Tätigkeitsbereichen der Vermittlerstelle und des APD thematisieren. Im September informierte der Vermittler die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Steuerverwaltung über seine Tätigkeit. Zum ersten Mal kam es so zum direkten Kontakt mit allen Mitarbeitenden einer Verwaltungsabteilung und dem Vermittler, eine Erfahrung, welche von beiden Seiten übereinstimmend als sehr positiv gewertet wurde.

Der Vermittler erhielt schliesslich im Herbst die Gelegenheit, sich allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der kantonalen Verwaltung in der «Personalziitig» im Rahmen des Schwerpunktthemas Prävention vorzustellen. Unter dem Titel «Wogen glätten – Die Suche nach einer fairen, gütlichen

Konfliktlösung» ging er insbesondere auch auf die Beweggründe für eine Kontaktaufnahme mit dem Vermittler ein und versuchte dem Vorurteil zu begegnen, es handle sich bei den Rat Suchenden ausschliesslich um «schwierige Menschen». Vielmehr würden Bürgerinnen und Bürger im Vermittler oft auch den verwaltungsunabhängigen und neutralen Ombudsmann suchen, von dem sie wissen wollen, was sie von Seiten der Verwaltung akzeptieren müssen und was nicht.

Trotz der Informationsarbeit ist die Vermittlung in Konfliktsituationen in der Verwaltung noch nicht überall bekannt. Des Öfteren muss der Vermittler erfahren, dass erst bei seiner Intervention im konkreten Fall seine Dienstleistung – meist in positiver und offener Weise – zum ersten Mal zur Kenntnis genommen wird.

Fokus der Vermittlertätigkeit: «Gute Verwaltungsführung»

Der Vermittler in Konfliktsituationen ist – gemäss seiner Funktion und seinem Auftrag – mit Klagen über die Verwaltungsführung konfrontiert. Bürgerinnen und Bürger erwarten von ihm, dass er die betroffenen Verwaltungsstellen mit der von ihnen vorgebrachten Kritik konfrontiert und «zum Rechten schaut». Letzteres ist nicht Aufgabe des Vermittlers, verfügt er doch über keine Eingriffs- oder gar Entscheidbefugnis. Dies teilt er den ihn aufsuchenden Personen mit und bietet ihnen gleichzeitig an, als unabhängiger Dritter zwischen ihnen und der Verwaltung zu vermitteln.

Woran orientiert er sich dabei? Was sind die Merkmale einer guten Verwaltungsführung, auf die Bürgerinnen und Bürger einen Anspruch haben?

Die schweizerische Bundesverfassung hält in Art. 35 Abs. 2 fest, dass wer staatliche Aufgaben erfüllt, an die Grundrechte gebunden und verpflichtet

ist, zu ihrer Verwirklichung beizutragen. «Verwalten ist eine Funktion, die der Staat für die Bürgerinnen und Bürger wahrnimmt. Diese, und nicht der Verwaltungsapparat, rücken in den Mittelpunkt», hält Philippe Mastroiardi, Rechtsprofessor an der Universität St. Gallen in einem Artikel über die Verwaltung im 21. Jahrhundert fest. Er bezieht sich damit auf eine umfassende Sichtweise des Verwaltungsbegriffs, der in den neueren Verwaltungswissenschaften auch mit Governance beschrieben wird.⁴ Dabei handelt es sich um «formale und informelle Regeln, Strukturen und Verfahren, die den Rahmen abstecken, wie Individuen und Organisationen Macht über die Entscheidungen anderer Beteiligter ausüben können, um gesellschaftliche Probleme zu lösen und zukunftsweisende sowie nachhaltige Entwicklungsmöglichkeiten und -chancen für alle Beteiligten zu schaffen»⁵.

Die Europäische Union bezeichnet in Art. 41 der Charta der Grundrechte der EU vom 7. Dezember 2000 das Recht auf eine «gute Verwaltung» ausdrücklich als Grundrecht und das Europäische Parlament beschloss im Jahre 2001 auf Vorschlag des Europäischen Ombudsmannes den «Europäischen Kodex für gute Verwaltungspraxis»⁶. Dieser Kodex kann auch für die Schweiz Anhaltspunkte dafür geben, nach welchen Grundsätzen sich «gute Verwaltung» auszurichten hat.

Für das Verhalten einer «guten Verwaltung» im Alltag heisst dies:⁷

Die Verwaltung

- versteckt sich nicht hinter formell-rechtlichen Gesichtspunkten, sondern

⁴ Mastroiardi, Philipp: Die Verwaltung des 21. Jahrhunderts, eine Skizze, in: Verwaltung im 21. Jahrhundert, Herausforderungen, Probleme, Lösungswege, 20. Kolloquium der Schweiz. Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften, (hrsg. von Schweizer Rainer J, Jeanrenaud, Claude, Kux Stephan, Sitter-Liver Beat), Freiburg 2003, S. 371

⁵ Löffler, Elke: Herausforderungen an die öffentliche Verwaltung aus der Sicht verschiedener Akteure, eine Governance-orientierte Analyse, in: Die Verwaltung im 21. Jahrhundert, S. 4; siehe Fussnote 4

⁶ Vgl. <http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/de/default.htm>

⁷ Kriterien, wie sie vom Landesvolksanwalt (Ombudsmann) von Vorarlberg formuliert wurden; vgl. dessen Tätigkeitsbericht 2002 S. 7 ff. (www.landesvolksanwalt.at/information/taetigkeiten.shtml).

strebt im Rahmen des Ermessensspielraums angemessene Lösungen an und vermeidet Härtefälle.

- setzt ihren Informationsvorsprung nicht als Machtinstrument ein.
- versteckt sich nicht hinter dem Amtsgeheimnis, sondern ist – unter Beachtung des Datenschutzrechts und wichtiger öffentlicher sowie privater Interessen – offen und transparent.
- hält sich an gewisse Regeln des Umgangs, wie Höflichkeit, sensibles Eingehen auf Problemfälle, Einhalten von Terminvereinbarungen, Beantwortung von Anfragen, und entschuldigt sich, wenn Fehler passiert sind.

Fehler passieren, wo immer Menschen – auch mit den allerbesten Absichten – handeln. Entscheidend ist, wie mit diesen Fehlern umgegangen wird, wenn andere davon betroffen sind. Die Feststellung «es isch nöd guet gsi», kann – ohne zwingend gleichzeitig die Schuldfrage stellen zu müssen – einen wichtigen Einstieg in eine Konfliktbewältigung darstellen. Der Vermittler – möglichst frühzeitig eingeschaltet – soll die Möglichkeit erhalten, als aussenstehende und neutrale Person einerseits, als Kenner der rechtlichen Situation und des Funktionierens der Verwaltung andererseits, sich ein Bild darüber zu machen, ob die betroffene Verwaltungsstelle im Sinne der genannten Kriterien einer «guten Verwaltung» respektive nach «Recht und Billigkeit»⁸ gehandelt hat. Mit «Recht und Billigkeit» ist dabei ein Verwaltungshandeln gemeint, das sich an den Grundsätzen der Fairness, der Rechtsgleichheit, der Verhältnismässigkeit, von Treu und Glauben usw. orientiert. Es ist Aufgabe des Vermittlers, der Verwaltung in grundsätzlich kritischer Haltung gegenüberzutreten und mit entsprechenden Fragen zu versuchen, die Situation zu klären. Stösst er auf Unzulänglichkeiten, macht er die Verwaltung darauf aufmerksam und bemüht sich, zusammen mit den

⁸ Klassische Prüfungskriterien einer Ombudsstelle (vgl. die gesetzlichen Grundlagen der verschiedenen parlamentarischen Ombudsstellen in der Schweiz und Mustergesetz der Schweizerischen Vereinigung der parlamentarischen Ombudsleute (SVPO), zugänglich über <http://www.ombudsman-ch.ch>).

Beteiligten nach Korrekturmöglichkeiten zu suchen. Kommt er hingegen zur Feststellung «es isch korrekt gsi», so ist es ebenso selbstverständlich seine Aufgabe, eine Verwaltungsstelle vor ungerechtfertigten Vorwürfen zu schützen und gleichzeitig dem Bürger oder der Bürgerin die Gründe des korrekten Verwaltungshandelns zu erklären.

INFORMATION ÜBER DIE VERMITTLERSTELLE UND ZUSAMMENARBEIT

Vermittlerstelle und Öffentlichkeit

Es ist festzustellen, dass das Medieninteresse an der Zuger Ombuds- und Vermittlerstelle mit zunehmender zeitlicher Distanz zum Attentat vom 27. September 2001 abnimmt. Während in den vergangenen zwei Jahren noch über zahlreiche mediale Auftritte und Publikationen berichtet wurde, kann in diesem Jahr nur auf die kurzen Zeitungs- und Lokalradioberichte zum Tätigkeitsbericht 2004 sowie einen Artikel im Beobachter zum Thema Selbstjustiz verwiesen werden. In diesem wird positiv festgestellt, dass der Kanton Zug mit der Schaffung einer neutralen Anlaufstelle – einem anerkanntermassen tauglichen Mittel – auf die offenkundige Entfremdung zwischen Staat und Bürger reagiert habe.

Der Vermittler wird in Zukunft der Öffentlichkeitsarbeit in seinem unmittelbaren Einzugsgebiet vermehrt Beachtung schenken müssen. Es ist wichtig, dass das Publikum im Kanton Zug immer wieder auf seine Dienstleistungen aufmerksam gemacht wird. Nur wenn bekannt ist, dass die Vermittlerstelle allen Bürgerinnen und Bürgern im – allenfalls akuten – Konfliktfall zur Verfügung steht, besteht hinreichend Gewähr, dass davon auch rechtzeitig Gebrauch gemacht werden kann.

Vernetzung im Kanton

Im September nahm der Vermittler in Konfliktsituationen zusammen mit drei Anwälten/Mediatorinnen als Referent an einer Informationsveranstaltung des Anwältenvereins des Kantons Zug zum Thema «Anwaltliche Tätigkeit und Mediation» teil. Unter dem Titel «Mediation und öffentliche Verwaltung – warum ein Ombudsmann nicht alles kann» stellte er seine Tätigkeit vor und thematisierte die spezifischen Unterschiede, aber auch die Möglichkeiten der sinnvollen Ergänzung zwischen seiner Tätigkeit und dem Arbeitsfeld der Anwältinnen und Anwälte.

Aus zeitlichen Gründen konnten die Kontakte zu anderen Stellen im Kanton, die sich aufgrund ihrer Zielsetzungen und Aufgaben ebenfalls mit Konfliktsituationen beschäftigen, noch immer nicht im wünschbaren Umfang aufgenommen werden (z.B. Frauenzentrale, Beratungsstelle Triangel, Zentrum für Konfliktgestaltung, Fachstelle punkto Jugend und Kind). Wie bereits im Tätigkeitsbericht 2004 angeführt, erachtet es der Vermittler als sinnvoll, sich mit diesen Stellen zu vernetzen: Die gegenseitige Kenntnis der Arbeitsweisen und Hilfsmöglichkeiten und ein gelegentlicher Erfahrungsaustausch sollen mithelfen, Personen den geeigneten Beratungsangeboten zuzuweisen. Eine Aufnahme des Kontaktes mit diesen Stellen soll nun im kommenden Jahr definitiv an die Hand genommen werden.

Zusammenarbeit mit anderen Ombudsstellen

Am 2. März, 8. Juni und 26. Oktober 2005 nahm der Vermittler in Konfliktsituationen an den Arbeitssitzungen der Schweizerischen Vereinigung der parlamentarischen Ombudsleute (SVPO) in Liestal, Zürich und Basel teil. Neben dem wertvollen Erfahrungsaustausch standen die Verabschiedung eines Ombuds-Mustergesetzes und dessen kommentierte Darstellung auf der Webseite der Vereinigung im Vordergrund. Der Einbezug des Vermittlers in Konfliktsituationen in die Ausarbeitung eines Mustergesetzes bot ihm wichtige Einblicke in die Realität der Ombudstätigkeit anderer Stellen und schärfte seinen Blick im Hinblick auf eine entsprechende Gesetzgebungsarbeit im Kanton Zug (vgl. Ausführungen zum Mustergesetz, hinten S. 23).

In den letzten zwei Jahren überstanden die Ombudsstellen der Städte Winterthur, Bern und des Kantons Basellandschaft politische Vorstösse, welche auf die Einschränkung deren Tätigkeit oder gar auf deren Abschaffung zielten. In der Stadt St. Gallen nahm – im Gegensatz zum Kanton, wo die Schaffung einer Ombudsstelle durch das Parlament abgelehnt wurde – eine neue Ombudsstelle per Beginn des Jahres 2006 ihre Tätigkeit auf. In den vergangenen drei Jahren wurden zudem die Ombudsstellen im Kanton Basellandschaft, in der Stadt Zürich sowie im Kanton Basel-Stadt personell neu besetzt. In der Stadt Zürich wirkt erstmals eine Ombudsfrau und im Kanton Basel-Stadt wird die Ombudstätigkeit neu im Job-Sharing von einer Ombudsfrau und einem Ombudsmann ausgeübt.

Die Zusammenarbeit und die Anregungen aus dem Kreis altbewährter und neu einsteigender Ombudsleute helfen dem Vermittler in Konfliktsituationen, die im eigenen Wirkungskreis doch eher «einsame» Tätigkeit immer wieder neu zu hinterfragen und stetig zu verbessern.

Weiterbildung

Ebenfalls mit dieser Zielsetzung organisierte die Schweizerische Vereinigung der parlamentarischen Ombudsleute Ende September 2005 eine Arbeitstagung zum Thema «Was ist erfolgreiche Ombudstätigkeit und wie überprüfen wir Erfolg und Qualität unserer Tätigkeit?». An der mehrtägigen Arbeits- und Weiterbildungstagung auf Schloss Hofen bei Bregenz nahmen neben den schweizerischen Ombudspersonen auch Ombudsleute aus Österreich und dem Südtirol/Italien teil. Es war dem Vermittler in Konfliktsituationen vorbehalten, in einem Einführungsreferat den bei der Zuger Vermittlerstelle im Vordergrund stehenden Aspekte der Konfliktbefriedigung näher zu beleuchten, während der Aspekt der Verwaltungskontrolle aus der Sicht der Ombudsstelle der Stadt Zürich, die über 30 Jahre Erfahrung verfügt, dargestellt wurde. Dank der anschliessenden intensiven Auseinandersetzung mit der eigenen Arbeit leistete die Tagung einen wichtigen Beitrag zu einem differenzierten Qualitätsbewusstsein. Diesen Lernprozess wollen alle Beteiligten in Zukunft noch vertiefen.

Supervision der Vermittlertätigkeit

Der Sicherung einer möglichst hohen Qualität der Tätigkeit des Vermittlers in Konfliktsituationen dient schliesslich auch die Supervision. Unter Supervision wird dabei die Möglichkeit verstanden, die berufliche Auseinandersetzung mit Beziehungs- und Konfliktfragen mit einem erfahrenen Fachmann oder einer Fachfrau zu analysieren und zu reflektieren. Dabei sollen insbesondere die «blinden Flecken» und die persönlichen Schwächen und Schlagseiten, aber auch die Handlungsmöglichkeiten des Supervisanden aufgedeckt und diskutiert werden. Es handelt sich um eine Art «Rückversicherung» oder «Controlling», was in Beratungsberufen mit komplexen Aufgaben und hoher Anforderung an soziale Kompetenz meist genutzt und

oft sogar verlangt wird. Beide, Supervisand und Supervisor, sind dabei an die Schweigepflicht gebunden.

Der Vermittler in Konfliktsituationen hat seit dem Beginn seiner Tätigkeit regelmässig auf ein solches «Controlling» zurückgegriffen. Der damit beauftragte, erfahrene Supervisor Dr. med. Bertholt Rothschild, Psychiater/Psychotherapeut, äusserte sich zuhanden des vorliegenden Tätigkeitsberichtes wie folgt:

«Auch wenn ein Supervisor sich auf eine lange Erfahrung in allen möglichen Bereichen menschlicher Konfrontationen stützen kann, ist die supervisorische Begegnung mit einem Schlichter öffentlicher Konflikte (bzw. einer Ombudsperson) eine in vieler Hinsicht neuartige und lehrreiche Begegnung. Denn hier hat man es mit einem Experten zu tun, der ähnlich einem Simultanschachspieler gleichzeitig auf verschiedensten Ebenen agieren muss: als Jurist, als Kenner öffentlicher Institutionen und Behörden, als empathischer Zuhörer, als kluger Interventionist, als Kenner seiner eigenen Grenzen und Kompetenzen – aber auch als immer wieder Ohnmächtiger, der seine KlientInnen enttäuschen muss, weil er deren Idealisierungen und die Allmachtsvorstellungen über ihn nicht erfüllen kann. Der Schlichter (oder sie) muss sich mit den manchmal vertrackten und eigensinnigen Vorstellungen seiner Bittsteller identifizieren, ohne gleichzeitig den Überblick über das Mögliche und Machbare zu verlieren, muss mit Respekt und Hartnäckigkeit in die Verkrustungen öffentlicher Stellen eindringen, soll dort wieder <good-will> herstellen, wo alles bereits abgeschlossen oder gar zugemauert ist. Und er gewinnt – mit engagierter Zuwendung aber ohne Zynismus – Zeit und Raum für neue Perspektiven, neue Stimmungen unter Kontrahenten, will das Verbiesterte entgiften, das Gekränkte lindern, das Aggressive entschärfen. Ein ambitiöses Programm fürwahr! Und zugleich eines, das vielleicht nur in jedem dritten Fall so gelingt, dass alle zufrieden sein können.

22

23

Und in den anderen zwei Fällen? Hier muss der Supervisor dem Schlichter helfen, die Ohnmacht zu ertragen, die Grenzen, vorwiegend im zwischenmenschlichen Bereich, zu erkennen und wohl auch auszuhalten, dass zwei Drittel seiner Arbeit weder sichtbar, noch spektakulär erfolgreich sind. Dass er aber dennoch erkennt, wo Situationen gefährlich oder bedrohlich werden und vor allem: dass er sich nie in bürokratischer Routine verliert.»

HILFE ZUR SCHAFFUNG DER RECHTSGRUNDLAGEN Mustergesetz für eine Ombudsstelle

Gemäss Auftrag des Regierungsrates an den Vermittler in Konfliktsituationen sollen die Erfahrungen im Pilotprojekt nach einer gewissen Zeit ausgewertet und in die noch zu schaffenden Rechtsgrundlagen für die Vermittlerstelle einfliessen. Der Kantonsrat wird sich im Jahre 2006 mit der Frage zu befassen haben, ob er dem Regierungsrat den Auftrag erteilen will, die Vermittlerstelle definitiv einzurichten und mit einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage zu versehen.⁹

Das von der Schweizerischen Vereinigung parlamentarischer Ombudsleute (SVPO) verfasste Mustergesetz kann für den Gesetzgebungsprozess im Kanton Zug von Nutzen sein. Im nachfolgenden werden deshalb die wesentlichen Eckpfeiler der von den Ombudsleuten vorgeschlagenen Musterregelung für eine parlamentarische Ombudsstelle dargestellt.¹⁰

⁹ Die Behandlung der Motion René Bär, Hans Durrer und Heinz Tännler betreffend Schaffung einer unabhängigen Anlaufstelle für Mitbürgerinnen und Mitbürger (Ombudsmann- oder Mediationsstelle) vom 23.11.2001 (Vorlage Nr. 972.1-10736) und der Motion Justizprüfungskommission betreffend Prävention und Umgang mit Personen in Konfliktsituationen vom 29.11.2001 (Vorlage 974.1-10743) dürfte im Mai 2006 im Kantonsrat traktandiert sein.

¹⁰ Das Mustergesetz nebst Kommentar findet sich auf der Webseite der Schweizerischen Vereinigung der parlamentarischen Ombudsleute (SVPO): <http://www.ombudsman-ch.ch>

Eine Zweckbestimmung formuliert als Ziel, das Vertrauen zwischen der Bevölkerung und der Verwaltung zu stärken und so dem Parlament bei der Ausübung der Oberaufsicht über die Verwaltung behilflich zu sein. Als Verwaltung werden einerseits die Regierung und die Verwaltungseinheiten des Kantons (und allenfalls auch der Gemeinden, sofern diese der Ombudstätigkeit ebenfalls unterstellt werden) verstanden, andererseits aber auch alle verwaltungsunabhängigen Träger (Körperschaften, Anstalten, Betriebe, etc.), soweit sie öffentliche Aufgaben erfüllen und überwiegend vom Kanton (und allenfalls den Gemeinden) finanziert werden. Aufgaben der Ombudsperson sind gemäss Mustergesetz: Die Beratung der Bürgerinnen und Bürger, die Prüfung von Beanstandungen und Beschwerden, die Vermittlung bei Konflikten und die öffentliche Berichterstattung über die Tätigkeit. Die Beanspruchung der «guten Dienste» der Ombudsstelle ist kostenlos.

Die Ombudsperson kann auf Gesuch hin oder von sich aus tätig werden. Sie entscheidet frei, ob und wie eingehend sie sich mit einer Angelegenheit befassen will. Ihr steht von Gesetzes wegen ein uneingeschränktes Akteneinsichtsrecht zu und sie kann jederzeit von Angestellten der betroffenen Amtsstelle Auskünfte einholen. Sind besondere Kenntnisse erforderlich, können Sachverständige beigezogen werden. Die Ombudsperson hat keinerlei Entscheidbefugnis. Neben der Vermittlungstätigkeit steht ihr (als stärkstes Mittel) die Möglichkeit zu, Empfehlungen zu formulieren.

Die Verwaltung ihrerseits ist der Ombudsperson gegenüber von der Geheimhaltungspflicht entbunden und hat die Pflicht, diese bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen und insbesondere auch an den Vermittlungsversuchen mitzuwirken.

Gemäss dem Mustergesetz wählt das Parlament die Ombudsperson und allenfalls dessen Stellvertretung, setzt den Lohn fest und bestimmt die übrigen Anstellungsbedingungen. Das Parlament ist Adressat des periodischen Tätig-

keitsberichtes, es steht ihm aber gegenüber der Ombudsstelle keine Überprüfungsbefugnis im Einzelfall zu.

Besondere Bestimmungen sind für das Amts- und Berufsgeheimnis vorgesehen, steht doch eine Vermittler- respektive Ombudsstelle in einem speziellen Spannungsfeld zwischen Transparenz und Diskretion. Deshalb können Rat suchende Bürgerinnen und Bürger nicht uneingeschränkt Einsicht in ihr Dossier nehmen, haben aber ihrerseits gegenüber der Ombudsstelle einen Anspruch auf diskrete Behandlung ihres Anliegens.

Die Unabhängigkeit der Ombudsperson soll dadurch gesichert werden, dass sie kein anderes öffentliches Amt und keine leitende Funktion in einer politischen Partei ausüben darf. Auch darf sie keine Tätigkeit ausüben, die sie in der Unabhängigkeit ihrer Amtsführung beeinträchtigen könnte oder die in anderer Weise mit den Aufgaben der Ombudsstelle unvereinbar ist. Die Ombudsperson bestellt schliesslich ihr Sekretariat im Rahmen des vom Parlament bewilligten Budgets. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter arbeiten ausschliesslich nach den Weisungen der Ombudsperson. Im Übrigen unterstehen sie dem Personalrecht des Kantons.

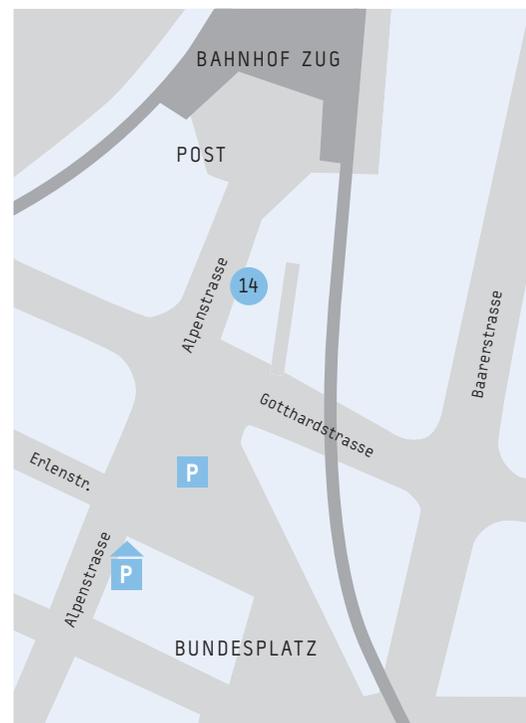
Es wird Aufgabe der Gesetzgebungsorgane des Kantons Zug sein, eine gesetzliche Regelung zu erarbeiten, welche den spezifischen Bedürfnissen und Verhältnissen im Kanton Zug gerecht wird. Hierzu stellt das kommentierte Mustergesetz wichtige Anregungen und Gesetzgebungsvorschläge zur Verfügung.

DANK

Die Tätigkeit des Vermittlers ist nur möglich, wenn sie von allen Seiten die notwendige Unterstützung erhält. Es braucht die Bereitschaft aller Beteiligten, konstruktiv zu Lösungen beizutragen und dabei den eigenen Standpunkt und gewohntes Denken auch in Frage zu stellen. Der Dank des Vermittlers dafür, dass dies immer wieder möglich wird, geht zum einen an die Bürgerinnen und Bürger, welche seine Dienste in Anspruch nehmen, zum andern an die Behörden und Verwaltungsstellen, welche gefordert sind, sich auf die noch neue und ungewohnte Tätigkeit eines Vermittlers in Konfliktsituationen immer wieder einzulassen. Ein spezieller Dank geht an die Mitarbeiterin des Vermittlers, Edith Seger Niederhauser, nicht nur für die Führung des Sekretariates, sondern auch für ihr verständnisvolles Mitwirken im Beratungs- und Vermittlungsalltag.

26

27



Vermittler in Konfliktsituationen Kanton Zug

Beat Gsell

Alpenstrasse 14

6300 Zug

Telefon 041 711 71 45

Fax 041 711 71 49

vermittler@zug.ch

www.zug.ch/vermittler