TÄTIGKEITSBERICHT 2010

Vermittler | in Konfliktsituationen | Kanton Zug

NACH ACHT JAHREN «VERMITTLER IN KONFLIKTSITUATIONEN»
4 **Abschluss des Pilotprojekts und Übergang zur Ombudsstelle**

STATISTIK
6 **Zahlen zur Tätigkeit des Vermittlers**
7 **Vergleiche mit den Vorjahren**
10 **Stellenpensum**
10 **Aspekt Sicherheit**
11 **Beteiligte Verwaltungsstellen**

VERWALTUNGSINTERNE FÄLLE (PERSONALKONFLIKTE)
12 **Unterschiedlicher Umgang mit Kritik an Vorgesetzten**

OMBUDSTÄTIGKEIT IM WIRKUNGSBEREICH DER GEMEINDEN
14 **Schwerpunkt: Wirtschaftliche Sozialhilfe**

RECHTLICHE ÜBERPRÜFUNG ALS WICHTIGE AUFGABE EINER OMBUDSSTELLE
19 **Hat die Verwaltung rechtmässig und angemessen gehandelt?**

DIE STIMME DES SUPERVISORS DR. MED. BERTHOLD ROTHSCHILD
23 **Vermittlertätigkeit im Kanton Zug: What a job!**

MEDIALE PRÄSENZ, ZUSAMMENARBEIT UND WEITERBILDUNG
26 **Unterstützender Austausch mit anderen Ombudsstellen**

28 DANK

ANHANG I
Interview in der Neue Zuger Zeitung vom 24. September 2010
30 **«Die Institution erhält mehr Gewicht«»**

ANHANG II
Auszug aus dem Kantonsratsprotokoll zu §7 Ombudsgesetz:
34 **Die Ombudsstelle soll nicht blind, lahm und stumm sein!**

ANHANG III
39 **Statistischer Überblick über das Pilotprojekt 2003–2010**

ACHT JAHRE «VERMITTLER IN KONFLIKTSITUATIONEN»

Abschluss des Pilotprojekts und Übergang zur Ombudsstelle

Fast tausend Fallbearbeitungen, genau 952 und zusätzlich 881 Anfragen nahm der Vermittler in Konfliktsituationen im Laufe des achtjährigen Pilotprojekts an die Hand. In 1833 Lebenssituationen war er somit Anlaufstation für Anliegen aus Bevölkerung und Verwaltung. Rund 1600-mal wandten sich Bürgerinnen und Bürger, aber auch über 200-mal Mitglieder einer Behörde oder einer Verwaltungseinheit in einer Problemsituation an ihn. Der Vermittler führte in diesen acht Jahren 1317 Besprechungen mit Bürgerinnen und Bürgern durch, 261-mal besprach er die ihm unterbreiteten Bürgeranliegen persönlich mit der Verwaltung oder mit anderen Trägern öffentlicher Aufgaben und führte darüber hinaus mit diesen weit über 1000 (protokollierte) Telefonate; 67-mal traf er sich mit beiden Seiten im Vermittlungsgespräch am runden Tisch (vgl. Statistik 2003-2010 in Anhang III, S. 39).

Das sind stattliche Zahlen! Sie belegen, dass die Schaffung einer Ombudsstelle im Kanton Zug einem Bedürfnis entspricht. Regierungsrat und Kantonsrat nahmen denn auch die Erfahrungen des Pilotprojekts,[1] über alle politischen Parteien hinweg positiv auf, was schliesslich – nach Durchlaufen aller Stationen eines Gesetzgebungsprozesses – am 27. Mai 2010 zur Verabschiedung des Ombudsgesetzes durch den Zuger Kantonsrat führte. Die Vermittlungstätigkeit zwischen Bürgerinnen und Bürgern auf der einen und der Verwaltung in Kanton und Gemeinden auf der anderen Seite verfügt nun mit diesem Ombudsgesetz über einen klaren Rahmen. Mit der ausdrücklichen Ermächtigung der Ombudsperson, das Handeln der Verwaltung auf Rechtmässigkeit und Angemessenheit zu überprüfen, schafft das Gesetz zudem die Voraussetzungen, für eine gute und effektive Ombudstätigkeit im Kanton Zug (vgl. Seite 19).

[1] Das Pilotprojekt «Vermittler in Konfliktsituationen» wurde am 1.2.2003 gestartet. Mit den jährlichen Tätigkeitsberichten legte der Vermittler Rechenschaft über seine Arbeit ab. Die bisherigen Berichte widmeten sich schwerpunktmässig folgenden Themen:
2003: Aufbau und Funktionieren der Vermittlerstelle
2004: Vermittlungstätigkeit, Vorgehen und Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger
2005: Konsolidierung der Vermittlerstelle und Qualitätsförderung
2006: Akzeptanz bei Bevölkerung, Politik und Verwaltung
2007: Verwaltungsunabhängigkeit der zukünftigen Ombudsstelle
2008: Vielfalt der Vermittlertätigkeit; Ombudsarbeit mittels «Empfehlungen»
2009: Auf bestem Weg zur Ombudsstelle; neue Zuständigkeit für Personalkonflikte

Die Tätigkeitsberichte können bei der Ombudsstelle Kanton Zug bezogen oder als pdf-Dateien auf der Webseite http://www.ombudsstelle-zug.ch abgerufen werden.

Das Ziel, das Pilotprojekt aufgrund der Erfahrungen in der konkreten Vermittlertätigkeit – bei entsprechendem Bedarf – in eine definitive Regelung zu überführen, ist erreicht. Dies war Anlass für den Vermittler in Konfliktsituationen seine achtjährige Arbeit mit seiner vorzeitigen Pensionierung per Ende 2010 abzuschliessen und damit den Platz frei zu machen für einen, vom bisherigen Pilotprojekt personell losgelösten Start der Ombudsstelle. Nach der Stellenausschreibung und der Durchführung eines umfangreichen Bewerbungsverfahrens durch die Justizprüfungskommission[2], an dem der Vermittler in Konfliktsituationen inhaltlich nicht beteiligt war, wählte der Kantonsrat am 28. Oktober 2010 die Zürcher Rechtsanwältin und Mediatorin Katharina Landolf zur ersten kantonalen Ombudsfrau. Mit dieser Wahl und dem Amtsantritt der Ombudsfrau per 1. Januar 2011 ist das Pilotprojekt abgeschlossen. Daher legt der vorliegende Tätigkeitsbericht Rechenschaft über das Jahr 2010 ab, schaut aber auch auf das ganze Pilotprojekt zurück und nimmt einen Ausblick auf die zukünftige Ombudstätigkeit vor.

Rückblickend kommt auf Seite 23 mit Dr. med. Berthold Rothschild der aussenstehende Fachmann zum Wort, der den Vermittler während den acht Jahren des Pilotprojekts als Supervisor begleitete. Auf die Zukunft gerichtete Ausführungen finden sich im «Schwerpunkt: Wirtschaftliche Sozialhilfe» (S. 14). Dort wird dargestellt, vor welchen Aufgaben die Ombudsstelle in diesem Betätigungsfeld steht. Daran schliessen Ausführungen zu den rechtlichen Überprüfungsbefugnissen an, wie sie der Ombudsstelle vom Kantonsrat mit dem neuen Gesetz übertragen wurden.

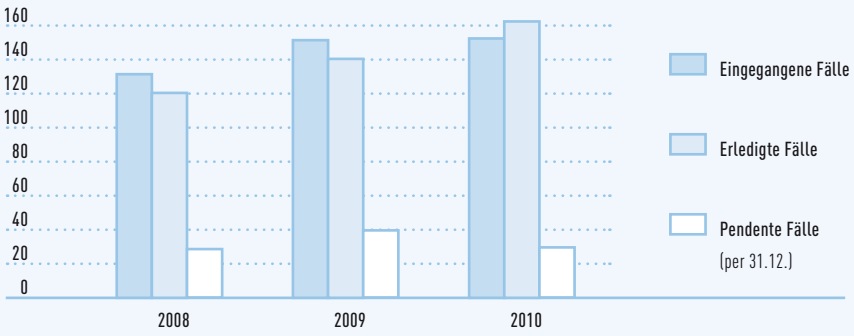
[2] Gemäss § 19 Ziff. 1 Abs. 2 OmbG obliegt die Vorbereitung der Wahl der Ombudsperson der Justizprüfungskommission.

Zahlen zur Tätigkeit des Vermittlers

Zusätzlich zu den aus dem Vorjahr pendenten 41 Fällen gingen 2010 neu 154 Fälle (Vorjahr: 153) ein; in 81 Fällen (52,6 %) wurde der Vermittler von männlichen, 52-mal (33,8 %) von weiblichen und in 4 Fällen (2,6 %) von juristischen Personen angerufen; in 17 Fällen (11 %) waren es Paare oder Familien. 164 Fälle (Vorjahr: 142) konnten bis zum Jahresende abgeschlossen werden, pendent waren noch 31 (41). Mit den ihn kontaktierenden Personen führte der Vermittler 215 (217) persönliche Besprechungen durch, dazu kommen 8 (6) Augenscheine vor Ort. Mit der Verwaltung trat der Vermittler vorwiegend telefonisch sowie in schriftlicher Form in Kontakt: 57-mal (35) führte er mit den zuständigen Verwaltungsstellen persönliche Gespräche, 12-mal (13) kam es zu Vermittlungsgesprächen mit beiden Parteien.

Der Vermittler in Konfliktsituationen beantwortete auch 154 (144) Anfragen, kleinere Anliegen, die in der Regel im Rahmen eines Telefongesprächs erledigt werden können; 127 (121) Anfragen kamen von Privatpersonen, 27 (23) von Personen aus der Verwaltung.

Fallentwicklung 2008–2010



Vergleiche mit den Vorjahren

Nach dem Anstieg der eingegangenen Fälle in den beiden Vorjahren um über 20 respektive 15 Prozent blieben die Fallzahlen in diesem Jahr konstant; ebenso die Anzahl der persönlichen Besprechungen mit Bürgerinnen und Bürgern, die praktisch unverändert bei 215 liegt.

In 39 % der Fälle (Vorjahr: 33,8 %) bestand die Vermittlertätigkeit in der Beratung, in 61 % der Fälle (Vorjahr: 66,2 %) nahm der Vermittler auf ausdrücklichen Wunsch der Rat suchenden Personen Verbindung mit der betroffenen Verwaltungsstelle auf. Über die gesamte Zeit des Pilotprojekts hat sich das Verhältnis von Vermittlung und Beratung durchschnittlich bei rund 60:40 eingependelt.

Die Anzahl der Gespräche am «runden Tisch» (Vermittlungsgespräche mit beiden beteiligten Seiten) blieb mit 12 auf dem Niveau des Vorjahres, während die Zahl der persönlichen Besprechungen mit Verwaltungsstellen von 35 auf 57 anstieg. Daneben protokollierte der Vermittler 146 Telefonate mit Verwaltungsstellen (Vorjahr: 173). 37-mal (Vorjahr: 42) nahm er Abklärungen bei Drittpersonen vor.

Das Verhältnis von Frauen zu Männern, die Dienstleistungen des Vermittlers in Anspruch nahmen, veränderte sich gegenüber dem Vorjahr von 42:58 auf 39:61. Der Frauenanteil war damit höher als während des gesamten Pilotprojektes (36:64).

Nachdem die Beanspruchung durch die ausländische Bevölkerung im Jahr 2008 mit 22,3 % erstmals annähernd dem Anteil der ausländischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung entsprach, sank sie 2009 auf 16,1 %, um nun im vergangenen Jahr wieder auf 22,7 % anzusteigen. Über die gesamte Zeit des Pilotprojekts beträgt der Anteil der Anliegen aus der ausländischen Bevölkerung 17,6 %.

Schliesslich nahmen auch die Anfragen (kleinere Anliegen, die in der Regel im Rahmen eines Telefongesprächs erledigt werden können) leicht zu, und zwar von 144 auf 154.

FÄLLE	2010		2009		2008	
Total der eingegangenen Fälle	**154**		**153**		**133**	
Pendenzen aus dem Vorjahr	41		30		19	
erledigt	164		142		122	
pendent (per 31.12.)	31		41		30	
Personen						
Frauen	52	33.8 %	58	37.9 %	42	31.6 %
Männer	81	52.6 %	80	52.3 %	78	58.6 %
Paare/Familien	17	11.0 %	11	7.2 %	10	7.5 %
juristische Personen	4	2.6 %	4	2.6 %	3	2.3 %
	154	100.0 %	**153**	100.0 %	**133**	100.0 %
Alter						
Minderjährige	0	0.0 %	0	0.0 %	1	0.8 %
18–24	4	2.7 %	9	6.0 %	6	4.6 %
25–34	13	8.7 %	14	9.4 %	11	8.4 %
35–44	38	25.3 %	41	27.5 %	39	30.0 %
45–54	53	35.3 %	39	26.2 %	29	22.3 %
55–64	28	18.7 %	28	18.8 %	27	20.8 %
65 und darüber	14	9.3 %	18	12.1 %	17	13.1 %
	150	100.0 %	**149**	100.0 %	**130**	100.0 %
Nationalität						
Schweizerinnen/Schweizer	116	77.3 %	125	83.9 %	101	77.7 %
Ausländerinnen/Ausländer	34	22.7 %	24	16.1 %	29	22.3 %
	150	100.0 %	**149**	100.0 %	**130**	100.0 %
Wohnort/Sitz						
Zug	36		29		34	
Oberägeri	5		7		5	
Unterägeri	6		6		3	
Menzingen	7		5		4	
Baar	16		21		15	
Cham	18		22		13	
Hünenberg	11		10		12	
Steinhausen	11		19		17	
Risch	10		9		14	
Walchwil	3		6		0	
Neuheim	0		1		2	
ausserhalb des Kantons Zug	31*		18		14	
	154		**153**		**133**	

* davon 8 mit Arbeitsplatz im Kanton Zug

FÄLLE	2010		2009		2008	
Beteiligte/Konfliktart*						
Konflikte mit kantonalen Stellen	76	49.4 %	70	45.8 %	71	53.4 %
Konflikte mit kantonalen Stellen/Gemeinden mitbeteiligt	18	11.7 %	14	9.1 %	15	11.3 %
Konflikte mit Gemeinden	37	24.0 %	40	26.1 %	31	23.3 %
Verwaltungsinterne Konflikte	20**	13.0 %	28	18.3 %	14	10.5 %
Unzuständigkeit	3	1.9 %	1	0.7 %	2	1.5 %
	154	100.0 %	**153**	100.0 %	**133**	100.0 %
Vermittlungstätigkeit						
persönliche Besprechungen mit anfragenden Personen	215		217		197	
Augenscheine vor Ort	8		6		4	
persönliche Besprechungen mit Verwaltungsstellen	57		35		33	
Vermittlungsgespräche mit beiden Parteien gemeinsam	12		13		6	
Protokollierte Telefonate mit Verwaltungsstellen	146		173		130	
Abklärungen bei Dritten (Telefonate, Besprechungen)	37		42		33	
Erledigungsart						
mittels Beratung	64	39.0 %	48	33.8 %	58	47.5 %
nach Besprechung mit der Verwaltung	100	61.0 %	94	66.2 %	64	52.5 %
davon mittels schriftlicher Empfehlung	0		1		2	
	164	100.0 %	**142**	100.0 %	**122**	100.0 %

ANFRAGEN	2010	2009	2008
von Privaten	127	121	107
von Verwaltung/Behörde	27	23	21
	154	**144**	**128**

* inkl. externe Träger öffentlicher Aufgaben

** 17 im Kanton, 3 in den Gemeinden

Stellenpensum

Der Vermittler in Konfliktsituationen verrichtete seine Tätigkeit im Rahmen eines Anstellungspensums von 80 Prozent (seit 1. 11. 2008). Aufgrund der starken Nachfrage nach seinen Dienstleistungen erwies sich dieses Pensum im Laufe des Jahres als zu knapp bemessen. Der Vermittler war daher in verschiedenen Fällen nicht in der Lage, mit der gewünschten Effizienz zu handeln. Die Zahl der Pendenzen konnte auf das Jahresende hin nur deshalb leicht abgebaut werden, weil im Dezember eingehende Fälle direkt der neuen Ombudsfrau überwiesen wurden. Es ist daher vorgesehen, die Präsenz der Ombudsstelle im kommenden Jahr zu erhöhen. Neben dem Pensum der Ombudsfrau von 80 % wird eine zusätzliche Teilzeitstelle für eine/n juristische/n Mitarbeiter/in von 40 bis 60 % geschaffen.

Der Vermittler stand dem Publikum während einer Präsenzzeit von drei Arbeitstagen (in der Regel Montag, Mittwoch und Donnerstag) für Anfragen und Anliegen zur Verfügung. Er wurde dabei durch ein Sekretariat im Umfang von 35 Prozent unterstützt.

Aspekt Sicherheit

Gegenüber dem Vorjahr wieder leicht angestiegen – aber immer noch unter dem Stand früherer Jahre – sind die Fälle, in denen Sicherheitsaspekte im weitesten Sinn eine Rolle spielten. In 15 der eingegangenen 154 Fälle, das sind 9,7 % (2009: 7,2 %, 2008: 12,8 %), hatte es der Vermittler mit Konflikten zu tun, bei denen es – aktuell oder in einem früheren Zeitpunkt – zur Beschlagnahmung von Waffen, zu Hausdurchsuchungen, Drohungen oder zu einer Selbst- oder Drittgefährdung kam. In seinem eigenen Wirkungsbereich erlebte er im vergangenen Jahr eine einzige bedrohliche Situation. Der Vermittler sah sich gezwungen, eine Besprechung unter Hinweis darauf abzubrechen, dass sonst Polizeihilfe angefordert werden müsse.

Beteiligte Verwaltungsstellen

	2010		2009		2008	
Beteiligte Direktionen/Behörden						
Fälle mit Beteiligung Gemeinden	18		14		15	
Behörden allgemein	4	2.4 %	1	0.6 %	0	0.0 %
Direktion des Innern	7	4.2 %	15	9.5 %	8	5.9 %
Direktion für Bildung und Kultur	5	3.0 %	5	3.2 %	2	1.5 %
Volkswirtschaftsdirektion	22	13.3 %	24	15.2 %	16	11.9 %
Baudirektion	5	3.0 %	5	3.2 %	3	2.2 %
Sicherheitsdirektion	32	19.3 %	26	16.5 %	25	18.5 %
Gesundheitsdirektion	4	2.4 %	3	1.9 %	2	1.5 %
Finanzdirektion	8	4.8 %	6	3.8 %	11	8.1 %
Externe Träger kant. Aufgaben	18	10.9 %	14	8.9 %	12	8.9 %
Rechtspflege:						
– Gerichte	4	2.4 %	7	4.4 %	13	9.6 %
– Strafuntersuchungsbehörden	17	10.2 %	5	3.2 %	12	8.9 %
Gemeinden:						
Fälle mit Bürgerinnen und Bürgern	37	22.3 %	40	25.3 %	31	23.0 %
Verwaltungsinterne Fälle	3	1.8 %	7	4.3 %		
Total*	**166**	100.0 %	**158**	100.0 %	**135**	100.0 %

* z.T. sind mehrere Verwaltungsstellen involviert. Deshalb ist diese Zahl höher als das Total der insgesamt bearbeiteten Fälle.

Die prozentualen Anteile der involvierten Verwaltungsstellen sind über die Jahre – im Rahmen gewisser Schwankungen – weitgehend konstant geblieben (vgl. Anhang III, S. 39). Die meisten kantonalen Fälle kommen aus der Sicherheitsdirektion, der – mit Polizei und Strassenverkehrsamt – «konfliktträchtigsten» Direktion. Die Volkswirtschaftsdirektion, die unter anderem die Prüfung von Beitragspflicht und Leistungsansprüchen im Rahmen der Sozialversicherungen (Arbeitslosenunterstützung, Ausgleichskasse und Invalidenversicherung) vorzunehmen hat, folgt dahinter.

VERWALTUNGSINTERNE FÄLLE (PERSONALKONFLIKTE)

Unterschiedlicher Umgang mit Kritik an Vorgesetzten

Von 18,3 % auf 13 % sank der Anteil der verwaltungsinternen Konflikte, für die der Vermittler bereits vor Inkrafttreten des Ombudsgesetzes d. h. seit dem Vorjahr offiziell zuständig war.[3] Von den insgesamt 20 neu eingegangenen Fällen betrafen 17 die kantonale Verwaltung respektive Institutionen, welche aufgrund kantonaler Leistungsvereinbarungen tätig sind, 3 Fälle siedelten sich in den Gemeinden an. In 9 der 20 Fälle beschränkte sich die Tätigkeit des Vermittlers auf die Beratung, bei den übrigen kam es zur Kontaktnahme mit der Arbeitgeberseite.

Bei etwas über der Hälfte (11 von 20) ging es um Schwierigkeiten mit Vorgesetzten und dadurch gestörte Atmosphäre am Arbeitsplatz. In zwei Fällen wurde beim Vermittler «geballte» Kritik am Verhalten von Vorgesetzten vorgebracht, d. h. mehrere Personen schilderten die Situation übereinstimmend oder in ähnlicher Weise. Der Vermittler konfrontierte die betroffenen Vorgesetzten respektive deren Chefs mit den Vorwürfen und musste feststellen, dass die Bereitschaft damit offen umzugehen, je nach Verwaltungseinheit oder Organisation unterschiedlich ausgebildet ist. Während im einen Fall sowohl die kritisierte als auch deren vorgesetzte Person Defizite erkannten und Massnahmen in die Wege leiteten oder in Aussicht stellten, welche teilweise zu Besserungen oder zu einer Klärung führten oder in Zukunft noch führen dürften, war im anderen Fall wenig Bereitschaft festzustellen, sich mit beanstandetem Führungsverhalten auseinanderzusetzen oder gar Fehler anzuerkennen. Entsprechend wurden die – in diesem Fall seit Jahren von verschiedener Seite vorgebrachten – konkreten Vorwürfe damit als «erledigt» erklärt, dass am Arbeitsort wieder Ruhe eingekehrt sei – was dank dem Gang zum Vermittler und einer Team-Supervision tatsächlich der Fall war – und die verschiedenen Abgänge von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen angeblich nichts mit dem Verhalten der Führungsperson zu tun gehabt hätten. Ob und wieweit die vorgebrachte Kritik intern doch erörtert wurde und zu Veränderungen im Führungsverhalten führen wird, bleibt abzuwarten.

[3] Siehe Tätigkeitsbericht 2009, S. 14ff.

Konkrete Aussagen über den Erfolg der Vermittlertätigkeit im Bereich der verwaltungsinternen Konflikte sind erfahrungsgemäss schwierig, weil sich Arbeitssituationen oft erst nach längerer Zeit verändern, sei es durch eine Verbesserung oder durch Auflösung des Arbeitsverhältnisses. Aufgrund verschiedener Feedbacks durfte der Vermittler jedoch auch dieses Jahr feststellen, dass die Kontaktnahme mit ihm den Betroffenen vielfach Erleichterung verschaffte. Die Beratung oder Intervention empfanden sie als hilfreich und sie schätzten es, dass sie mit ihrem Anliegen bei einer neutralen aussenstehenden Fachperson ein offenes und verständnisvolles Ohr finden und ihr Anliegen «deponieren» konnten. Auf Arbeitgeberseite erlebte der Vermittler bei seinen Interventionen grundsätzlich Bereitschaft zur Zusammenarbeit. Die konkrete Vermittlungstätigkeit wird jedoch in der Regel dann schwieriger, wenn ein konkreter Veränderungsbedarf auf Vorgesetztenseite zur Diskussion gestellt wird.

OMBUDSTÄTIGKEIT IM WIRKUNGSBEREICH DER GEMEINDEN

Schwerpunkt: Wirtschaftliche Sozialhilfe

Nachdem im Jahr 2009 die Fälle, die sich ausschliesslich im Kompetenzbereich der Gemeinden ansiedeln, erstmals über einen Viertel ausmachten, sanken sie im vergangenen Jahr wieder auf rund einen Fünftel aller Fälle. Über die Gesamtdauer des Pilotprojekts macht ihr Anteil 22,2 % aus. Die insgesamt 55 Fälle, in denen Gemeinden allein (in 37 Fällen) oder zusammen mit kantonalen Stellen (in 18 Fällen) involviert waren, verteilen sich wie folgt auf die entsprechenden Verwaltungsbereiche:

	2010		2009		2008	
Gemeinden						
Sozialhilfe (inkl. Prämienverbilligung)	20	36.4 %	18	33.3 %	12	26.1 %
Vormundschaftsfälle (inkl. Alimente)	9	16.4 %	12	22.1 %	8	17.4 %
Bausachen (inkl. Ortsplanung Lärm)	4	7.3 %	4	7.4 %	7	15.2 %
Schule	7	12.7 %	3	5.6 %	7	15.2 %
Betreibungssachen	3	5.5 %	5	9.3 %	3	6.5 %
Erbsachen	2	3.6 %	0	0.0 %	0	0.0 %
Haftung des Gemeinwesens	0	0.0 %	2	3.7 %	2	4.3 %
Zivilstand, Bürgerrecht und Einwohnerkontrolle	2	3.6 %	4	7.4 %	1	2.2 %
Steuern, Abgaben	1	1.8 %	1	1.9 %	0	0.0 %
Diverses	7	12.7 %	5	9.3 %	6	13.1 %
	55	100.0 %	**54**	100.0 %	**46**	100.0 %

Wie bei den kantonalen Direktionen sind auch bei den Gemeindeangelegenheiten die prozentualen Anteile der verschiedenen Gebiete während der Dauer des Pilotprojekts recht konstant geblieben (vgl. Anhang III, S. 39). Konflikte im Bereich der Sozialhilfe- und der Vormundschaftsbehörden sind weitaus am häufigsten und machen zusammen mehr als die Hälfte aller Fälle aus. Auffällig ist im vergangenen Jahr der (Wieder-)Anstieg der Konflikte im Bereich der Schule.

Im Rahmen des Pilotprojekts war der Vermittler – im Gegensatz zur nun geltenden Regelung für die Ombudsstelle – für die Behandlung von Konfliktfällen mit den Gemeinden formell noch nicht zuständig. Er wurde auf freiwilliger Basis aktiv. Auf den 4. August 2010 setzte der Regierungsrat das neue Ombudsgesetz in Kraft; seither ist die Zuständigkeit auch im gemeindlichen Bereich gegeben. Dies führte dazu, dass der Vermittler seiner Tätigkeit gegenüber den Gemeinden mit gestärkter Legitimation nachgehen konnte und der Ombudsstelle nun die im Ombudsgesetz festgelegten formellen Informationsrechte[4] zustehen. Die Angestellten und Behördenmitglieder in den Gemeindeverwaltungen haben nun die Pflicht, bei der Suche nach Konfliktlösungen durch die Ombudsstelle mitzuwirken.[5]

[4] Der entsprechende § 8 des Ombudsgesetzes lautet wie folgt:

§8
Prüfungsinstrumente

Zur Abklärung des Sachverhalts kann die Ombudsstelle

a) von der betroffenen Behörde und der Verwaltung jederzeit und auf jeder Hierarchiestufe schriftliche oder mündliche Auskünfte einholen, fallbezogen uneingeschränkt Einsicht in die Akten nehmen und deren Herausgabe verlangen. Vorbehalten bleiben einschränkende Vorschriften des Bundes;
b) Besichtigungen vornehmen;
c) die Angelegenheit mit der betroffenen Behörde und der Verwaltung besprechen;
d) Aussprachen unter den Beteiligten durchführen sowie im Einverständnis mit den Beteiligten Sachverständige mit der professionellen Konfliktvermittlung beauftragen;
e) Dritte und ausnahmsweise Sachverständige beiziehen, die zur Klärung der Verhältnisse einen Beitrag leisten können.

[5] Der entsprechende § 9 des Ombudsgesetzes lautet wie folgt:

§9
Mitwirkung der Aufgabenträger

Die Träger öffentlicher Aufgaben

a) unterstützen die Ombudsstelle bei der Erfüllung ihrer Aufgaben;
b) sind der Ombudsstelle gegenüber von der Geheimhaltungspflicht entbunden;
c) wirken an Vermittlungsversuchen der Ombudsstelle mit;
d) nehmen das Prüfungsergebnis der Ombudsstelle zur Kenntnis und prüfen, ob und welche Massnahmen zu treffen sind, um dem Anliegen Rechnung zu tragen;
e) informieren die Ombudsstelle über die Massnahmen, die sie zu treffen gedenken.

Dass dies (noch) nicht selbstverständlich war, zeigte sich am Beispiel eines Gemeinde-Sozialdienstes, über dessen Verhalten sich eine ganze Reihe von Personen beim Vermittler beschwerten.[6] Wie üblich hörte der Vermittler die Klagen zunächst an und meldete sich in der Folge beim Sozialdienst, um auch dessen Sicht der Dinge zu hören. Der Dialog kam jedoch nicht zustande, da die Stellenleiterin den direkten Kontakt zwischen dem Vermittler und ihren Mitarbeiterinnen unterband, aber auch selbst nicht zum Gespräch bereit war. Es bedurfte des Machtworts der Gemeindepräsidentin, als Aufsichtsorgan über den Sozialdienst, um der Gesprächsverweigerung ein Ende zu setzen. In der vom Vermittler verlangten Aussprache gab die Leiterin des Sozialdienstes – unterstützt vom zuständigen Gemeinderat (Sozialvorsteher) – als Grund für ihr Verhalten an, sie erlebe das Vorgehen des Vermittlers als anwaltschaftlich, formaljuristisch, ja schikanös und nicht auf eine mediative Zusammenarbeit mit der Verwaltung ausgerichtet; Vorwürfe wie sie dem Vermittler bisher von keiner anderen Seite je gemacht worden waren. Trotz dieser «Chropfleerete» und anschliessender weiterer Bemühungen konnten die offenen Fälle mehrheitlich noch nicht «gelöst» werden. Sie wurden nun der Ombudsstelle zur Weiterbearbeitung übergeben.

Diese Erfahrung ist für den Vermittler Anlass, im Folgenden Aufgaben und Wirkungsweise der Ombudstätigkeit am Beispiel der Sozialhilfe näher darzulegen.[7] Daran anschliessend folgen Ausführungen zur Überprüfungsbefugnis der Ombudsperson, die im Bereich der Sozialhilfe auch in Zukunft von ganz besonderer Bedeutung sein wird.

[6] Bereits in vorangehenden Jahren hatten sich überproportional viele Bürgerinnen und Bürger über Handlungen dieses Sozialdienstes beschwert. Zwei der insgesamt drei formellen schriftlichen Empfehlungen (dem stärksten Mittel, über welches eine Ombudsstelle verfügt) betrafen diesen Sozialdienst: Der einen Empfehlung entsprach der Sozialdienst, der anderen nicht, so dass der Fall bis heute noch nicht gelöst ist.

[7] Die nachfolgenden Überlegungen stützen sich auf Ausführungen der Ombudsfrau der Stadt Zürich, die sich – in weit grösserem Masse konfrontiert mit aktuellen Problemen der Sozialhilfe – in verschiedenen Jahresberichten zu diesem Thema geäussert hat.

Über ein Drittel der Fälle aus den Gemeinden entfielen nicht nur im vergangenen Jahr, sondern auch während der ganzen Dauer des Pilotprojekts, auf die Sozialhilfe. Dafür gibt es mehrere Gründe. Thematisch und strukturell betreffen die Arbeitsfelder häufig existenzielle Fragen der Bevölkerung, die für den Alltag jeder einzelnen betroffenen Person prägend sind. Ob Ansprüche auf Sozialhilfe bestehen und wie hoch die jeweilige Unterstützung ausfällt, ob die Beziehung zur zuständigen Sozialarbeiterin gut oder belastet ist, stets sind beide Seiten unmittelbar und persönlich involviert. Der Kontakt ist kein einmaliger, sondern ein institutionalisierter, regelmässiger. Schwierigkeiten und Störungen wiegen entsprechend schwer. In den meisten Fällen sind beide Seiten menschlich stark gefordert. Die Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden und der gegenüber früher kleinere rechtliche und finanzielle Ermessensspielraum für Einzelfalllösungen und Ausnahmen stehen dem Bedürfnis der Betroffenen gegenüber, individuell, geduldig, situations- und fachgerecht beraten zu werden. Die für Sozialbetreuende zum Teil hohe Arbeitsbelastung und der damit verbundene Druck (z. T. auch seitens der Vorgesetzten) können zu missverständlichen Auskünften, in den Augen der Betroffenen zu unvollständigen und wenig nachvollziehbaren Informationen sowie zu Fehlern in Berechnungen führen.

Es war dem Vermittler stets ein Anliegen, auf der einen Seite bei den Klientinnen und Klienten Verständnis zu schaffen für die Aufgabe und Rolle, aber auch für die rechtlichen und faktischen Rahmenbedingungen der Sozialdienste. Dadurch konnte er falsche Erwartungen abbauen und das Verständnis für die Abläufe und inhaltlichen Vorgaben der Sozialhilfe fördern. Auf der anderen Seite stellte er auch fest, wie wichtig die fachlich und sozial sorgfältige und professionell qualifizierte Arbeit ist und wie schwerwiegend sich für die Einzelnen entsprechende Mängel auswirken können. Dieses Rollenverständnis des Vermittlers wurde von den meisten betroffenen Sozialdiensten in der konkreten Tätigkeit anerkannt.

Zwar mag die Intervention einer Ombudsperson zunächst einmal ungewohnt, oftmals unbequem oder im konkreten Fall sogar unerwünscht sein und zudem

oft Mehrarbeit bedeuten, aufgrund des Ombudsgesetzes sind sie von den betroffenen Sozialdiensten jedoch nicht nur zu «ertragen», sondern diese sind angehalten, im gesetzlich umschriebenen Rahmen mitzuwirken.

Die gesetzlichen Grundlagen der Sozialhilfe zeichnen sich durch eine relativ niedrige Regelungsdichte aus. Sie beschränken sich auf einige wenige grundsätzliche Bestimmungen, die den Behörden einen weiten Ermessens- und Beurteilungsspielraum gewähren. Auch wenn mit den SKOS-Richtlinien das Gesetz wesentlich ergänzt wurde und diese in § 9 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz explizit als für die Berechnung des sozialen Existenzminimums anwendbar erklärt werden, sind Ermessen, Verhältnismässigkeit und Einzelfallgerechtigkeit für eine qualitativ überzeugende Sozialhilfe weiterhin von grosser Bedeutung. Diese für die Abwägung im Einzelfall relevanten Grundsätze sind neben der Berücksichtigung der gesetzlichen Bestimmungen im Sozialhilferecht besonders zu beachten. Denn Sozialhilfeleistungen sind nach den Verhältnissen im Einzelfall zu bemessen, d. h. von Gesetzes wegen durch das Prinzip der Individualisierung gekennzeichnet (§ 2 des Sozialhilfegesetzes).

Da die meisten mit der Sozialhilfe konfrontierten Personen faktisch über keine oder nur beschränkte Möglichkeiten verfügen, sich über den gerichtlichen Weg Gehör zu verschaffen, kommt der Ombudstätigkeit für die rechtliche Kontrolle in diesem Bereich weit grössere Bedeutung zu als in anderen Rechtsgebieten.

RECHTLICHE ÜBERPRÜFUNG ALS WICHTIGE AUFGABE EINER OMBUDSSTELLE

Hat die Verwaltung rechtmässig und angemessen gehandelt?

Im vergangenen Jahr wurde mit dem Ombudsgesetz die Grundlage geschaffen, die bisherige Vermittlerstelle definitiv ins ordentliche Recht des Kantons Zug zu überführen. Anfang 2010 reichte die vorberatende Kommission ihren Bericht und ihre Anträge an den Kantonsrat weiter, und in den Parlamentssitzungen vom 25. März und 27. Mai 2010 wurde das Ombudsgesetz beraten und verabschiedet.

Die Vorlage war grundsätzlich unumstritten. Eine längere Debatte – sowohl in der vorberatenden Kommission wie im Ratsplenum – löste jedoch die Frage aus, welche Prüfungsbefugnisse der Ombudsperson zukommen sollen. Mochte im Rahmen des bisherigen Pilotprojekts noch ungeklärt und deshalb umstritten gewesen sein, ob und wenn ja, in welchem Ausmass die Vermittler- respektive Ombudstätigkeit auch die rechtliche Überprüfung des Handelns der staatlichen Organe umfasst, so wurde diese Frage im Laufe der parlamentarischen Beratungen des Ombudsgesetzes definitiv geklärt.

Die vom Regierungsrat eingebrachte Vorlage sah vor, dass die Ombudsperson die Tätigkeit der Verwaltung und der übrigen öffentlichen Aufgabenträger auf Rechtmässigkeit und Angemessenheit zu überprüfen habe. Die vorberatende Kommission beantragte dann jedoch die Streichung dieser Bestimmung, was wiederum im Kantonsrat auf starke Opposition stiess. Sie gipfelte in der provokanten Feststellung eines Ratsmitgliedes: «Alle wollen eine Ombudsstelle – nur soll diese blind, lahm und stumm sein!» (vgl. Anhang II: Auszug aus dem Kantonsratsprotokoll vom 25.3.2010, S. 34).

Der Rat sprach sich schliesslich mit grossem Mehr gegen eine Beschneidung der Handlungsmöglichkeiten der Ombudsperson aus. Entscheidend dürfte dabei die Einsicht gewesen sein, dass die ausdrückliche Überprüfungsbefugnis auch dann nötig ist, wenn bei einer Ombudstätigkeit, wie sie im Kanton Zug

praktiziert wird, die Vermittlung (und weniger die Verwaltungskontrolle) im Vordergrund steht, d. h. eine Vermittlung ohne rechtliche Überprüfungsmöglichkeit in der konkreten Praxis gar nicht praktikabel ist.

Was konkret unter der Überprüfungsbefugnis auf Rechtmässigkeit und Angemessenheit zu verstehen ist, hat der Regierungsrat in seinem Bericht an den Kantonsrat wie folgt umschrieben:[8]

«Das Kriterium der Rechtmässigkeit erinnert daran, dass Behörden und Verwaltung bei der Ausübung ihrer Tätigkeit der Rechtsordnung unterstellt sind. Die eigentliche rechtliche Kontrolle der Aktivitäten von Behörden und Verwaltung ist Aufgabe der richterlichen Behörden, kann jedoch nicht ausserhalb des Fokusses der Ombudsstelle liegen. Die Justizbehörden können in der Regel den Gebrauch des Ermessensspielraums durch die Verwaltung nicht überprüfen. Wenn dieselbe Einschränkung auch der Ombudsperson auferlegt würde, verfügte die Verwaltung weiterhin über einen Bereich, in dem sie mit freiem Ermessen uneingeschränkt herrschen würde. Die Ombudsperson könnte dann aber ihre Aufgabe, die darin besteht, eine Vertrauensbeziehung zwischen der Öffentlichkeit und der Verwaltung herzustellen, nur unvollkommen wahrnehmen.

Das Erfordernis der Angemessenheit wird in anderen Ombudsregelungen auch durch dasjenige der Zweckmässigkeit und der Billigkeit ergänzt oder ersetzt. Dem Zuger Ombudsgesetz liegt die Haltung zugrunde, dass es sich bei Zweckmässigkeit und Billigkeit um spezifische Aspekte der Angemessenheit handelt. Das Kriterium der Zweckmässigkeit erlaubt der Ombudsperson faktisch zu prüfen, ob die Verwaltung aus allen rechtlich möglichen Lösungen im Rahmen ihres Ermessensspielraums auch wirklich die beste gewählt hat. Erweisen sich verschiedene Lösungen als vertretbar, so darf und muss sich die Ombudsperson im Rahmen ihrer Vermittlungstätigkeit für diejenige einsetzen, welche ihr in Würdigung aller Umstände als die ‹billigste› erscheint. Denn Billigkeit bedeutet, dass Aktivitäten des Staates, insbesondere die tatsächlichen Handlungen (auch als informelle Handlungen oder administrative Realakte bezeichnet) auf die Wirkungen hin überprüft werden müssen, die sie für die Betroffenen haben.»

[8] Vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates zum Ombudsgesetz, S. 20

Die Berner Professorin für öffentliches Recht, Judith Wyttenbach, brachte dies in ihrem Referat anlässlich der Feier des 35-jährigen Bestehens der Ombudsstelle der Stadt Zürich am 31.10.2006 folgendermassen auf den Punkt:[9]

«Gibt es ein Grund- oder Menschenrecht darauf,
- ernst genommen zu werden,
- anständig und freundlich behandelt zu werden,
- angemessen und geduldig informiert zu werden,
- nicht abgekanzelt und beiseite gestellt zu werden?

Gibt es ein Menschenrecht darauf, sich einer Behörde nicht unterlegen und ausgeliefert fühlen zu müssen?
Gibt es ein Menschenrecht darauf, dass sich jemand Zeit für uns und unsere Anliegen nimmt? Dass sich jemand mit der Tatsache befasst, dass sich bisher niemand damit befassen wollte?

In den Büchern in meinem Regal steht nichts darüber. Natürlich, jede Person in der Schweiz hat ein Recht darauf, dass sich die Behörden nach Treu und Glauben verhalten. Sie hat ein Recht auf Anhörung im Verfahren, auf Begründung von behördlichen Entscheidungen und auf Durchsetzung ihrer Rechtspositionen. Sie hat auch das Recht darauf, nicht diskriminiert zu werden. Für diese und weitere Formen von Rechtsverletzungen gibt es justizförmige Verfahren, mit welchen man sich wehren kann – wenn man weiss wie! Nicht selten sind gerade die schwächsten Mitglieder unserer Gesellschaft von Rechtsverletzungen betroffen und wissen sich selbst nicht zu wehren. Mit dieser Art von Rechtsverletzungen befassen sich Ombudsfrauen und -männer auch.

[9] Judith Wyttenbach, Die menschenrechtliche Dimension der Ombudsarbeit. Tätigkeitsbericht der Ombudsstelle der Stadt Zürich 2006, S. 8

Aber, und das scheint mir besonders wichtig: Ombudsstellen befassen sich eben überdies mit all dem, was weniger klar fassbar ist. Sie arbeiten auch dort, wo sich gewissermassen die Grauzone der Noch-nicht-Rechtsverletzung befindet. Es ist die Grauzone von Entscheiden, die zwar rechtlich und sachlich nicht falsch, aber dennoch irgendwie unbillig erscheinen. Es ist die Grauzone jener juristisch zwar korrekten Vorgänge, die aber gleichzeitig administrative Härtefälle darstellen, für die es (scheinbar) keine individuelle Lösung gibt. (...)

Unbilligkeiten, aber auch Grund- und Menschenrechtsverletzungen entstehen dort besonders häufig, wo ein strukturelles Ungleichgewicht besteht, wo sich zwei nicht mit den gleichen ‹Waffen› gegenüberstehen, wo die eine Seite über einen unaufholbaren Vorsprung an Information und Wissen verfügt. Wer nicht versteht, hat kein Vertrauen.»

Der Kanton Zug hat der Ombudstelle im Zweckartikel des neu geschaffenen Ombudsgesetzes ausdrücklich die Aufgabe übertragen, das Vertrauen zwischen der Bevölkerung und der Verwaltung auf Kantons- und Gemeindeebene zu stärken. [10]

[10] Der entsprechende § 1 des Ombudsgesetzes lautet wie folgt:

> ***§1***
> ***Zweck***
>
> *Die Ombudsstelle soll das Vertrauen zwischen der Bevölkerung und den Trägern öffentlicher Aufgaben auf Kantons- und Gemeindeebene stärken und insbesondere in Konflikten zwischen diesen und Privaten vermitteln.*

DIE STIMME DES SUPERVISORS DR. MED. BERTHOLD ROTHSCHILD

Vermittler- und Ombudstätigkeit: What a job!

Der Vermittler hat seine Tätigkeit auch im vergangenen Jahr periodisch im Rahmen einer Supervision mit Dr. med. Berthold Rothschild, Facharzt für Psychiatrie und Psychotherapie, analysiert und reflektiert. Die Aufgabe der Supervision ist es, die eigene Arbeit zu hinterfragen und Schwächen, aber auch Ansätze zur Verbesserung zu erkennen.

Um eine Sicht des Supervisors auf die bisherige Vermittlertätigkeit im Kanton Zug gebeten, hat Berthold Rothschild zuhanden des vorliegenden Tätigkeitsberichts den nachfolgenden Text verfasst:

«Überall wo Menschen über längere Zeit und im gleichen Raum zusammenleben, etablieren sich über kurz oder lang bestimmte Verkehrsformen die in Freud und Leid, Frieden oder Streit exzessive Form des Handelns oder Leidens regulieren sollen. Überschiessende Impulsivität und Ausnahmesituationen sollen auf diese Weise gezähmt oder geregelt werden – man nennt dies dann ‹Zivilisation›. Im Laufe der Zeit und bei einigermassen stabilen Verhältnissen schlägt sich dies in Regeln, Gesetzen und Institutionen nieder, die dann ihrerseits – besonders seit in modernen Zeiten die Religion in den Hintergrund gedrängt ist – vom Staat und den Gerichten verwaltet und, wo immer nötig, angewendet und umgesetzt werden.

Für die meisten Menschen sind diese strukturellen Absicherungen im Zusammenleben durchaus genügend und sie verlassen sich auch darauf, in gewissen Fällen darauf rekurrieren zu können – der ‹soziale Vertrag› zwischen Individuen, Gruppen und Institutionen scheint, ähnlich einer Versicherung, als eine Art Reservelösung bei Schwierigkeiten allzeit bereit und effizient. Explodieren Reaktionen von Individuen gelegentlich ins Unbewältigbare, so ist schnell einmal die Medizin und Psychiatrie auf dem Plan, um den Störenden anderswo und gut verwahrt zu besänftigen.

Die ‹meisten Menschen› aber, das sind nicht ‹alle Menschen› und nicht in jedem Falle kann rastloser Widerstand als ‹krank› abqualifiziert werden. Auf jeden Fall und immer wieder ist damit zu rechnen, dass sich bestimmte Individuen unter bestimmten Druckverhältnissen völlig anders verhalten werden, als in den Sitten, Regeln und Gebräuchen der grossen Mehrheit vorgesehen. Sie reagieren anders, heftiger, unversöhnlicher und ungewohnter, und manchmal auch verschrobener als man erwarten würde und es braucht manchmal nicht viel, dass daraus – weil für die Meisten völlig unerwartet – explosive Situationen entstehen, in denen auch noch so wohl meinende Institutionen und Bürokratien bald einmal überfordert sind oder sich dann in Sturheit und Prinzipienpaukerei flüchten.

In jedem sozialen Gebilde, aber auch in den Individuen selber, gibt es zwischen allen Regeln und Vernünftigkeiten immer auch Zwischenräume und Unvorhersehbarkeiten, die bei noch so hoher Zivilisationsstufe weder erfasst, noch geplant, noch geregelt werden können. Und dafür braucht es Menschen und Einrichtungen, die weder konventionell noch obligat regel-konform denken und die auch das Undenkbare phantasieren können. Die Idee der Ombudsstellen, der informellen Schlichtungsinstanzen und der Mediationsagenturen beruht auf dieser Einsicht. Ungeregeltes Verhalten und entfesselte Konflikte finden dort einen ‹Neuanfang› und stossen nicht auf die für das betroffene Individuum bereits notorisch bekannten und oft lange zuvor erlittenen Abwimmelungshaltungen und Schuldzuweisungen. Sie werden von den jeweils Betroffenen angerufen und diese finden auf jeden Fall zunächst unvoreingenommen Gehör. Wenn es dann gut geht… Der hier Schreibende jedenfalls hatte in den letzten acht Jahren Gelegenheit, einen solchen ‹Vermittler in Konfliktsituationen› supervisorisch zu begleiten und hat so, trotz langer psychiatrischer Erfahrung, erneut gelernt, sich mit unkonventionellen Fragen und gar brenzligen Situationen auseinanderzusetzen.

Denn auch die sog. Vermittler und Ombudsleute sind, bei allen guten Absichten und vielfältigen Lebenserfahrungen, meistens doch bewährte Mitglieder der geordneten und sich selbst regulierenden Gesellschaft und

sie sind ihrerseits Teil einer kollektiven Vernunft, die ja gerade in den sie konsultierenden Fällen bereits längst in Ausstand getreten ist. Sie sind – wenn sie es sich denn zugestehen – oft nicht anders als ihre Klienten und Klientinnen überfordert oder entwickeln dann die ihrem Stande eigene ‹Sturheit› . Dabei sind sie, wiederum ganz ähnlich ihren Klienten und Klientinnen, dem ausgesetzt, was die meisten Menschen ganz schlecht ertragen: der Ohnmacht und den sturen und starren Grenzen der Verhältnisse, die ja meistens eben so und gar nicht anders sind.

Hier kommen dann – als bereits weitere sog. Spezialisten – die Supervisoren ins Spiel: sie sollen zusammen mit den Ombudsleuten deren blinde Flecken, deren eigene Verranntheiten oder gar deren Selbstüberschätzungen erkennen und sie sollen mit ihnen zusammen das Agieren in der Ohnmacht kritisch analysieren. Gewiss, auch solche Spezialisten sind wiederum ihren eigenen blinden Flecken ausgesetzt, nur sollten sie – rein professionell – dafür besonders sensibilisiert sein und nicht zuletzt – wie die Ombudsleute übrigens auch – das Aggressionspotential im eigenen Wesen erkannt haben.

Und so kann es vorkommen, dass im Spiel der eigenen Phantasien und der Rollenreflexionen ganz ungeahnte und unkonventionelle ‹Lösungen› oder ‹nächste Schritte› sich heranbilden, die dann manchmal wie ein Aha-Erlebnis, Freude an der Erkenntnis aufkommen lassen, dass es vielleicht gelungen ist, dort wo alles verrannt schien, neue Zwischenräume zu öffnen und alles für alle Beteiligten nun doch in einem ganz anderen Licht erscheinen könnte. Das sind dann die Sternstunden der Supervision, die allerdings dann erst ein Anfang sind: denn nun muss das spontan Gefundene erst noch übersetzt werden. So dass der oft verstockte Klient sich für ein Anderes öffnen kann, aber auch so dass die visköse Logik von Behörden und ihren Sachwaltern ein bisschen ins Schwingen gerät. Und der Vermittler respektive die Ombudsperson? Einmal mehr hat sie – ohne dass es irgend jemand gemerkt hätte – wieder ein Unheil vermieden oder eine Sackgasse geöffnet. What a job!»

Unterstützender Austausch mit anderen Ombudsstellen

Im September hielt der «Fall Kneubühl» in Biel während Tagen die Schweizer Öffentlichkeit medial in Atem: ein Rentner, der sich von den Behörden ungerecht behandelt fühlte, hatte zur Waffe gegriffen, einen Polizisten schwer verletzt und sich danach längere Zeit der Verhaftung entzogen. Die Medien nahmen diesen Vorfall zum Anlass, Funktion und Wirksamkeit von Ombudsstellen als Anlaufstelle für frustrierte Bürger zu thematisieren. Es war vor allem der Zuger Vermittler in Konfliktsituationen, welcher – aufgrund seiner Vorgeschichte – speziell im Fokus der Medien stand. Er nutzte die Anfragen, um die Arbeitsweise von Ombudsstellen darzustellen. Neben einem Interview in der Neuen Zuger Zeitung (vgl. Anhang I, S. 30) erschienen Beiträge in den Tagesschau-Hauptausgaben der deutschen und französischen Schweiz sowie in verschiedenen Innerschweizer Radio- und TV-Sendungen. Auch andere Ombudsstellen wurden in ihren Regionen von Medien kontaktiert und nahmen Stellung. Unter den Schweizer Ombudsleuten war man sich im Nachhinein einig, dass Medienöffentlichkeit zur Bekanntmachung der Ombudstätigkeit durchaus erwünscht ist, aber dann problematisch wird, wenn sie einem Bild von Ombudsstellen Vorschub leistet, deren Klientel sich (ausschliesslich) aus schwierigen oder gar gewaltbereiten Menschen rekrutiert. Die Folgen, welche die Medienpräsenz des Vermittlers hatte, sprechen im konkreten Fall eher gegen solche Befürchtungen: Die grosse mediale Präsenz führte im September zu einem starken Anstieg der Fallzahlen auf das Doppelte bis Dreifache eines «normalen» Monats. Offenbar war es gelungen, mit den Medienauftritten die Zuger Ombudstätigkeit so darzustellen, dass vor allem deren präventive, vertrauensbildende Ausrichtung und deren Dienstleistungscharakter für alle Bürgerinnen und Bürger vermittelt werden konnte.

Am 3. Februar 2010 besuchte der Vermittler eine eintägige Weiterbildungsveranstaltung der Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz (VPO+) zum Thema «Umgang mit Rassismus und Mehrfachdiskriminierung». Die teilnehmenden Ombudsleute und Mitarbeitenden von Ombudsstellen aus der ganzen Schweiz erhielten eine für die Praxis hilfreiche thematische Einführung durch einen Spezialisten der Eidgenössischen Fachstelle für Rassismusbekämpfung und setzten sich speziell mit der Rolle des Rechts gegen rassistische Diskriminierung bei der Konfliktbearbeitung auseinander. Während zwei weiteren Weiterbildungstagen im April 2010 zum Thema «Stressmanagement» an der Fachhochschule in Bern befasste sich der Vermittler mit der eigenen Arbeitssituation und Strategien, wie diese stressfreier zu bewältigen wäre.

Der Vermittler in Konfliktsituationen nahm des weitern an den beiden Arbeitssitzungen der Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz (VPO+) am 23. Juni 2010 in Basel mit Diskussionsschwerpunkt «Strategien zur Bewältigung grosser Arbeitsbelastungen» und am 23. November 2010 in Zürich mit Schwerpunkt «Umgang mit Vertraulichkeit und Schweigepflicht bei Amtswechsel» teil. In dieser letzten Sitzung wurde der Vermittler in Konfliktsituationen unter Würdigung seiner Aufbauarbeit für die Zuger Ombudsstelle verabschiedet. Gleichzeitig wurde die neugewählte Ombudsfrau, Katharina Landolf, in den Kreis der Schweizerischen Ombudsleute aufgenommen.

DANK

Der Dank geht auch dieses Jahr und für die Zeitdauer des ganzen Pilotprojekts an erster Stelle an alle Bürgerinnen und Bürger sowie Verwaltungsstellen in Kanton und Gemeinden, welche dem Vermittler immer wieder von Neuem das Vertrauen geschenkt und ihn in seiner nicht immer einfachen Arbeit unterstützt haben.

Ein spezieller Dank gehört der Mitarbeiterin Edith Seger Niederhauser, nicht nur für die Führung des Sekretariates, sondern auch für ihr verständnisvolles und unermüdliches Mitwirken im Beratungs- und Vermittlungsalltag. Ohne Austausch mit ihr wäre die Vermittlertätigkeit in der praktizierten Form nicht möglich und damit auch nicht die gleiche gewesen.

Ein Dank gebührt den Beteiligten am Gesetzgebungsverfahren und an der Besetzung der Ombudsstelle, d. h.

- den federführenden Regierungsräten Hanspeter Uster und Beat Villiger, dem Generalsekretär der Sicherheitsdirektion Urs Henggeler und seiner früheren Stellvertreterin Michèle Kathriner. Es waren vor allem diese vier Personen, welche zusammen mit dem Vermittler die Gesetzesvorlage erarbeitet und inhaltlich durch alle Stationen des Gesetzgebungsverfahrens mitgetragen haben;
- Professor Walter Haller, der sich in seinem Gutachten vom 22. Januar 2008 aus verfassungsrechtlicher Sicht dezidiert für die Wahl der Ombudsperson durch das Parlament ausgesprochen hat;
- dem Regierungsrat des Kantons Zug, welcher der von ihm geschaffenen Ombudsstelle von allem Anfang an viel Vertrauen entgegen brachte und dem Kantonsrat schliesslich eine Gesetzesvorlage unterbreitete, welche doch noch die volle institutionelle Unabhängigkeit der Stelle von der Verwaltung vorsah;

- der kantonsrätlichen Kommission und dem Parlament, welche die Gesetzesvorlage berieten, dabei dem Vermittler und seiner Arbeit grosses Wohlwollen entgegen brachten und ein gutes Ombudsgesetz verabschiedeten, es aber leider unterliessen, der neu geschaffenen Ombudsstelle den institutionellen Stellenwert und die Wertschätzung einzuräumen, wie dies andere Kantone tun und welche – aufgrund der Entstehungsgeschichte und den bisherherigen Erfahrungen – auch der zugerischen Ombudsstelle gebührt hätte;
- der Justizprüfungskommission unter deren Präsidenten Andreas Huwyler, welche die Wahl der Ombudsperson durch den Kantonsrat umsichtig und sorgfältig vorbereitet hat.

Ein Dank geht schliesslich auch an alle Personen und Organisationen im Kanton Zug sowie die Ombudsleute und deren Mitarbeitende in anderen Kantonen und Städten der Schweiz, die mit dem Vermittler zusammengearbeitet, ihn unterstützt und sich ebenfalls für die definitive Schaffung einer unabhängigen und möglichst wirkungsvollen Ombudsstelle im Kanton Zug eingesetzt haben.

ANHANG I

Die Institution erhält mehr Gewicht

Neue Zuger Zeitung vom 24. September 2010

OMBUDSSTELLE Beat Gsell schlichtet, wenn Bürger und Verwaltung sich nicht einig werden. Dass diese Aufgabe nun in einem Gesetz verankert ist, freut ihn – obwohl er geht.

Interview Sarah Kohler

Der Fall Kneubühl in Biel hat Ihrer Funktion als Vermittler in Konfliktsituationen viel Aufmerksamkeit beschert. Wie spüren Sie das nun?

Beat Gsell: *Ich erhalte derzeit Anfragen wie noch nie. Die Medienpräsenz hat den Leuten offenbar in Erinnerung gerufen, dass es diese Anlaufstelle im Kanton Zug gibt.*

Diskutiert wurde ja die Frage, ob eine Ombudsperson den Eklat in Biel hätte verhindern können.

Gsell: *Das lässt sich so nicht beantworten – wie auch nicht die Frage, ob das Attentat im Zuger Kantonsrat hätte verhindert werden können. Wenn der Staat eine Ombudsstelle einrichtet, nimmt er allerdings eine gewisse Haltung ein: Er sendet ein Signal.*

Das denn wäre?

Gsell: *Der Staat zeigt, dass er offen ist für Menschen, die mit seinem Handeln Mühe haben oder sich unverstanden fühlen. Personen in schwierigen Situationen merken, dass sie sich an eine neutrale, aussenstehende Stelle wenden können, an eine Ombudsperson, die ihnen zuhört und sie ernst nimmt.*

Menschen wie Peter Hans Kneubühl fühlen sich vermutlich aber per se von niemandem ernst genommen.

Gsell: *Das mag sein, ist wohl aber das Ergebnis einer langen Geschichte. Deshalb ist es die Aufgabe einer Ombudsstelle, für Leute, die immer wieder Probleme mit staatlichen Stellen haben, von Anfang an und immer wieder da zu sein. Es gibt in Zug einige solche Personen, die mich immer wieder kontaktieren. Zudem kann sich die Verwaltung an mich wenden, wenn sie in einem Konflikt Hilfe braucht. Das passiert immer häufiger.*

Was tun Sie dann?

Gsell: *Ich kontaktiere die Betroffenen und biete Ihnen meine Unterstützung als Vermittler an. Sie entscheiden aber selber, ob sie ein Gespräch mit mir wünschen. Ich bin nicht einfach der verlängerte Arm der Verwaltung.*

Genau das wurde Ihnen unlängst in einem Leserbrief aber vorgeworfen: Sie stünden auf der Seite der Verwaltung.

Gsell: *Eine Ombudsstelle ist eine staatliche Institution, klar, und der Kanton Zug zahlt meinen Lohn. Von Gesetzes wegen bin ich aber verpflichtet, meine Unabhängigkeit zu wahren. Ich verstehe, dass Menschen frustriert sind, wenn die Prüfung der Ombudsstelle ergibt, dass das Handeln der Verwaltung nicht zu beanstanden ist. Am Ende sind es aber wenige, die sauer sind.*

Das heisst: Die Mehrheit Ihrer Klienten ist mit Ihrer Dienstleistung zufrieden?

Gsell: *Ja, ich denke. Und dies obwohl ich ihnen nicht immer Recht geben kann: Es hilft oft schon, von mir als neutrale Person, die nicht Teil des Zuger «Chueche» ist, zu hören, wie ich die Sache sehe. Oft muss ich das staatliche Handeln und die gesetzlichen Regeln einfach erklären.*

Und das reicht?

Gsell: *In rund 40 Prozent der Fälle bleibt es bei einem Beratungsgespräch. Die Leute möchten wissen, wie die Ombudsperson ihr Problem und die Rechtslage einschätzt, und wollen keine Intervention. In den übrigen 60 Prozent nehme ich Kontakt mit der betroffenen Verwaltungsstelle auf, versuche den Sachverhalt zu klären und prüfe die Vermittlungsmöglichkeiten.*

Welche Optionen haben Sie denn?

Gsell: *Als Jurist und Mediator kann ich beiden Seiten Ratschläge geben, und versuchen, Wege aufzuzeigen. Ich habe gegenüber der Verwaltung kein Weisungsrecht, kann aber Empfehlungen abgeben.*

Das kommt selten vor, wie die Statistik zeigt: Von den über 900 Fällen, die Sie bearbeiteten, endeten drei mit einer schriftlichen Empfehlung.

Gsell: *Richtig. Wichtig sind aber auch die mündlichen Empfehlungen und Vorschläge im Rahmen der Gespräche.*

Ist das wirklich genug?

Gsell: *Das neue Zuger Ombudsgesetz klärt weitere Kompetenzen: Die Ombudsperson erhält umfassende Akteneinsicht und das Recht, die staatliche Tätigkeit rechtlich zu überprüfen. Die Verwaltung ist künftig auch verpflichtet, die Stelle bei der Erfüllung ihrer Aufgabe zu unterstützen. Das Gesetz verleiht der Ombudsperson Gewicht: Sie soll und kann wirken!*

Mehr als Sie das bislang konnten?

Gsell: *Die Rechte und Pflichten der Ombudsperson sind im Gesetz nun klar geregelt. Die Stelle erhält einen gesicherten Status; das wird sie stärken und ihr allenfalls auch ein noch dezidierteres Auftreten erlauben.*

Sie gehen bald in Pension. Reut es Sie nicht, gerade jetzt aufzuhören?

Gsell: *Der Neustart der Stelle mit einer neuen Ombudsperson stimmt für mich. Der Kantonsrat wird voraussichtlich Ende Oktober meinen Nachfolger oder meine Nachfolgerin bestimmen – er oder sie kann dann unverbraucht und frisch beginnen.*

Und Sie gehen zufrieden?

Gsell: *Ja. Ich durfte die Stelle aufbauen; das Pilotprojekt war erfolgreich. Der Kanton Zug hat als Folge des Attentats eine Vermittlerstelle geschaffen, und man stellt fest, dass diese funktioniert. Eine Ombudsstelle verhindert vielleicht kein Attentat – aber sie ist ein sinnvolles Angebot in Konfliktsituationen. Und vielleicht auch ein Eingeständnis, dass nicht immer alles einfach gut läuft.*

ANHANG II

Auszug aus dem Kantonsratsprotokoll zu §7 Ombudsgesetz:

Die Ombudsstelle soll nicht blind, lahm und stumm sein!

§7
Vermittlung, Prüfungskriterien

Die Ombudsstelle prüft die Möglichkeiten der Vermittlung und wirkt darauf hin, Konfliktsituationen zu entschärfen und einvernehmliche Lösungen zu treffen. Dabei prüft sie die Tätigkeit der Träger öffentlicher Aufgaben auf Rechtmässigkeit und Angemessenheit.

Die vorberatene Kommission des Kantonsrates hatte die Streichung des zweiten Satzes dieses Paragraphen beantragt.

Auszug aus dem Protokoll des Kantonsrates [11]
69. Sitzung: Donnerstag, 25. März 2010

Gregor ***Kupper (CVP)***: Hier geht es ja darum, ob die Ombudsstelle die Tätigkeit der Verwaltung prüfen kann oder muss in einem Fall, wo sie involviert ist. Die Stawiko [12] ist zusammen mit der Regierung dezidiert der Meinung, dass sie das tun muss, wenn sie ihre Vermittlungstätigkeit ausüben will. Sonst fehlen ihr ja geradezu die Grundlagen für ihre Arbeit. Wir empfehlen Ihnen also dringend, diesen Satz nicht zu streichen sondern die Formulierung der Regierung zu belassen.

Georg ***Helfenstein (CVP)***: [13] Wie sie dem Kommissionsantrag entnehmen können, möchten wir den letzten Satz streichen. Im Bericht machen wir dazu unsere Aussagen, der Kommissionspräsident präzisiert aber Folgendes: Der von der Regierung vorgeschlagene Text kann so, wie er steht, missverstanden werden. Die Tätigkeit der Träger öffentlicher Aufgaben auf Rechtmässigkeit und

[11] Die Parteibezeichnungen der einzelnen Votanten wurden durch den Verfasser eingefügt

[12] Staatswirtschaftskommission (Präsident: Gregor Kupper)

[13] Georg Helfenstein präsidierte die vorberatende Kommission

Angemessenheit zu prüfen ist zwar richtig im Falle einer Vermittlungstätigkeit. Das ist aber grundsätzlich unter § 8 geregelt, in welchem ja der Ombudsperson die Akteneinsicht gewährleistet ist.
Es darf aber nicht sein, dass eine Kompetenz geschaffen wird, die Rechtmässigkeit oder das Ermessen von Behörden zu prüfen. Wenn im Falle einer Kündigung z. B. der Verwaltung jeweils der Vorwurf des unrechtmässigen Handelns unterstellt wird, ist sie in ihrer Tätigkeit arg eingeschränkt. Das geht dann schon fast unter Schattenjustiz. Gemäss Aussagen von Beat Gsell ist es so oder so Berufspflicht der Vermittlers, die Rechtmässigkeit des Vermittlungsresultats zu prüfen. Dazu benötigt er ja sicher nicht noch eine gesetzlich verankerte Weisung. Die Frage stellt sich dann auch automatisch, wie weit der Vermittler seine Prüftätigkeit ausübt und in welcher Form. Das kann dann ganz schön Arbeit geben und unter Umständen juristische Nachspiele haben. Die vordringliche Aufgabe der Ombudsstelle ist zu vermitteln. Und das kann sie auch, wenn der letzte Satz gestrichen wird. Die Kommission will nicht, dass weitergehende Prüfungen gemacht werden als notwendig. Auch die Aussage des Sicherheitsdirektors in der Kommissionssitzung, dass sich mit der Streichung des letzten Satzes an der Tätigkeit der Ombudsperson nichts ändere, unterstreicht ja das Anliegen der Kommission, welches übrigens mit 9:3 Stimmen gutgeheissen wurde. Bitte stimmen Sie dem Antrag der Kommission zu.

Daniel ***Grunder (FDP)***: Stellen Sie sich folgendes fiktives Beispiel vor! Das Amt für Lebensmittelkontrolle oder das Amt für Verbraucherschutz, wie es neu heisst, schliesst von einem Tag auf den anderen einen Kebabstand im Kanton Zug, weil mit den Hygienevorschriften etwas nicht in Ordnung sein soll. Der Besitzer des Standes findet, es sei nur ein geringer Verstoss gewesen. Mit kleinen Massnahmen hätte er das beheben können. Es entsteht ein Konflikt zwischen Amt und Kebabstand-Betreiber. Dieser wendet sich an die Ombudsperson und ersucht diese um Hilfe. Diese schaltet sich ein und was muss sie als erstes machen? Sie muss mal schauen, ob die Verfügung der Lebensmittelkontrolle rechtmässig und angemessen war; sprich: musste man das Lokal tatsächlich schliessen oder wäre auch eine mildere Massnahme möglich

gewesen. Es ist vermutlich für uns alle klar, dass der Vermittler oder die Ombudsperson ihre Arbeit nur dann machen kann, wenn sie sich zuerst überlegt, ob der Entscheid rechtmässig und angemessen war. Er muss den Entscheid also prüfen. Jetzt hat der Regierungsrat diese Selbstverständlichkeit im Ombudsgesetz festgeschrieben. Wäre dieser Satz nicht im Antrag gewesen, hätten wir überhaupt nicht diskutiert. Es wäre für uns klar gewesen. Jetzt steht der Satz aber da und wenn wir das streichen, so ist das Signal des Parlaments: Nein, die Ombudsstelle darf das nicht! Und das ist ein völlig falsches Signal. Bitte stimmen Sie deshalb dem Streichungsantrag nicht zu und unterstützen Sie den Antrag des Regierungsrats!

Andreas ***Huwyler (CVP)*** ist der Ansicht, dass Daniel Grunder es auf den Punkt bringt. Genau darum geht es und genau darum ist es auch in der Kommission gegangen. Das Beispiel mit dem Kebabstand ist eine gute Übungsanlage. Wenn der Kebabstandbetreiber die Meinung hat, der festgestellte Missstand rechtfertige die Schliessung seines Standes nicht, haben wir dafür Rechtsmittel. Das kann man mittels Beschwerde anfechten und weiterziehen bis zum Verwaltungs- oder letztlich dem Bundesgericht. Genau das ist nicht die Aufgabe der Ombudsperson. Sie hat Konfliktsituationen zu schlichten und nicht zu beurteilen, ob eine Verfügung der Verwaltung rechtmässig ist oder nicht. Genau deswegen wollte die Kommission hier durch die Streichung dieses Satzes die Aufgabe der Ombudsperson unterstreichen. Dass sie im Rahmen einer Vermittlung natürlich prüfen muss, wie die Rechtslage ist und wer was gemacht hat, ist ja selbstverständlich. Wenn wir nun die Streichung dieses Satzes beschliessen, zeigen wir, dass es eben um die Vermittlung geht und die Lösung von Konfliktsituationen und nicht um den Aufbau einer verwaltungsinternen Schattenjustiz.

Felix ***Häcki (SVP)***: Hier will man offenbar von Regierungsseite her nicht nur ein Glas leeren, sondern es vollständig leeren, auch wenn es schon leer ist. Wir haben nämlich die Aufgaben bereits in § 2. Bst. c sagt, dass die Ombudsstelle Anliegen und Beanstandungen zur Prüfung entgegen nimmt. Wir müssen das hinten nicht noch einmal formulieren. Aber bei uns wird alles über-

reguliert. Der Votant ist dagegen. Lehnen Sie den Antrag der Regierung ab und folgen Sie der Kommission!

Stefan ***Gisler (AGP)***: Alle wollen eine Ombudsstelle – nur soll diese blind, lahm und stumm sein. Das kann es nicht sein! Sie soll Probleme nicht sehen dürfen, bei Problemerkennung nicht aktiv werden und strafrechtlich relevante Missstände nicht weiterleiten dürfen. Wir wollen eben nicht, dass alles vor Gericht landet. Wir wollen eine Vermittlung. Und vermitteln kann der Vermittler nur, wenn er über Hintergrundwissen verfügt. Und dieses kann er sich erarbeiten, wenn ihm gemäss § 7 zugestanden wird, dass er die Tätigkeit der Träger öffentlicher Aufgaben auf Rechtmässigkeit und Angemessenheit auch wahrnehmen kann. Darum bittet der Votant den Rat eindringlich: Schaffen Sie eine aktive, sehende und redende Ombudsstelle!

Georg ***Helfenstein (CVP)*** denkt nicht, dass die Ombudsstelle blind, lahm oder stumm ist. Wir geben ihr gute Gelegenheit, ihre Arbeit weiterhin seriös zu erledigen. Er erinnert daran, dass wir bei § 8 dann haben: «Zur Abklärung des Sachverhalts kann die Ombudsstelle …» Wir haben die Begründung hier geliefert. Die Ombudsstelle kann gewisse Sachen einfordern und Akteneinsicht nehmen. Das heisst aber nicht, dass sie dann die Tätigkeit des Trägers öffentlicher Aufgaben auch noch prüfen muss. Das wäre wahrscheinlich juristischer Irrwitz. Vielen Dank, wenn Sie die Kommission unterstützen.

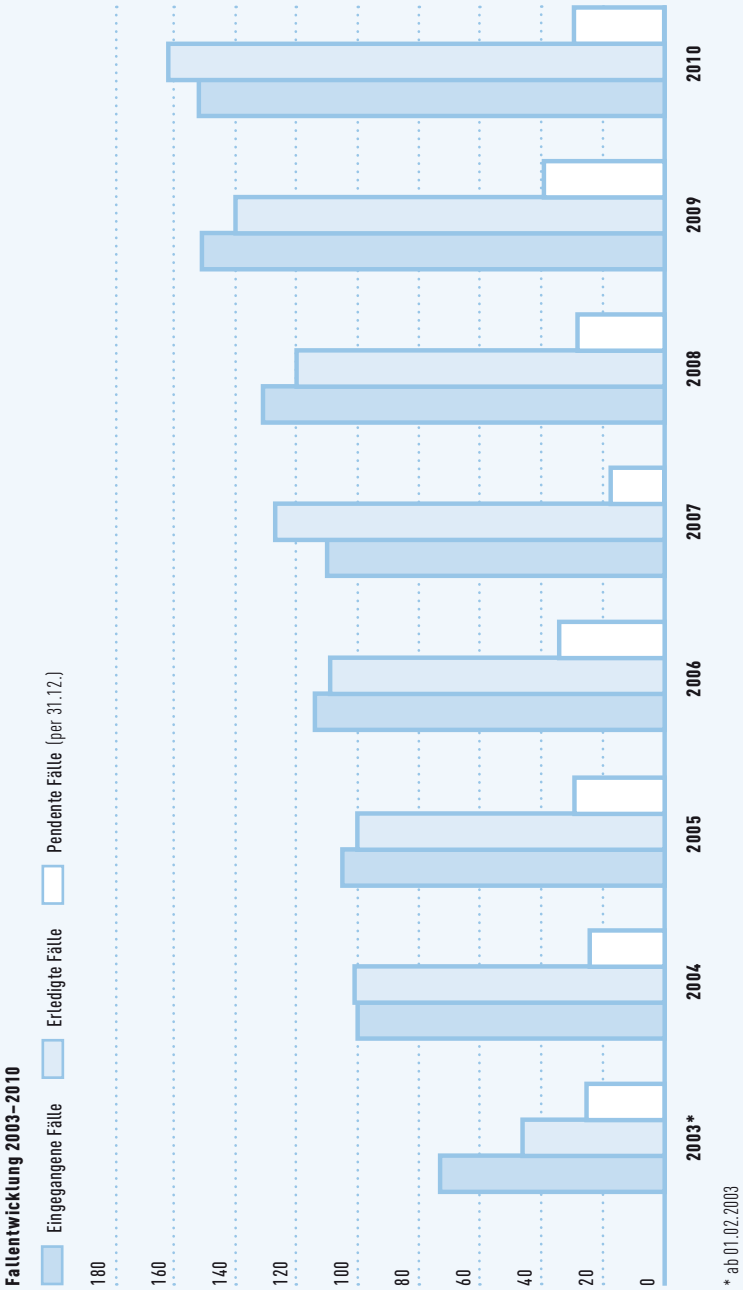
Heini ***Schmid (CVP)*** möchte noch einmal betonen, dass die Ansicht der Stawiko und von Daniel Grunder absolut das Richtige trifft. Der Ombudsmann muss die rechtliche Situation prüfen! Auch die Kommission geht ja davon aus. Der Ombudsmann muss sich doch ein Bild verschaffen darüber, ob jetzt da verhältnismässig gehandelt wird oder ob es eine Schikane ist an einem Privaten. Er kann ja das gar nicht tun, ohne dass er sich mit der Rechtssituation und dem Sachverhalt auseinandersetzt. Wir wären uns im Rat wohl einig, dass er die Rechtslage anschauen kann. Er muss das machen. Diese Formulierung der Kommission, die das einfach streichen will, schiesst über das Ziel hinaus. Wir sind uns doch auch alle einig, dass es keine Paralleljustiz werden soll. (…)

Sicherheitsdirektor Beat ***Villiger*** betont, dass die Regierung selbstverständlich an ihrem Antrag festhält. Keine Angst, da gibt es kein Schattengericht. Die Ombudsperson hat ja heute schon nach diesem Prinzip gearbeitet und ist damit erfolgreich. Man muss diese Bestimmung auch im Zusammenhang mit dem ersten Satz dieses § 7 sehen und mit § 2, wo Beraten und Prüfen und Vermitteln eng zueinander gehören und gar nicht getrennt werden können. Eine Ombudstätigkeit ist ohne Prüfung – die ja immer verhältnismässig ablaufen kann – nicht denkbar. Eine Person, die Beratung sucht, erwartet ja auch, dass sich die Ombudsperson vertieft mit der Angelegenheit auseinandersetzt. Sie muss also die Akten anschauen und sich dann ein Bild machen für eine gute Beantwortung. Der Sicherheitsdirektor verweist auf die CVP-Motion, die ja gerade auch in diese Richtung mehr Kontrolle will in der Verwaltung. Stimmen Sie also dem Antrag des Regierungsrats zu!

Der Rat stellt sich mit 52:18 Stimmen hinter den Antrag von Regierung und Stawiko.

ANHANG III

Statistischer Überblick über das Pilotprojekt 2003–2010



STATISTIK

	TOTAL 2003–2010		2010		2009		2008		2007		2006		2005		2004		2003*	
Fälle																		
Total der eingegangenen Fälle	952		154		153		133		112		116		107		102		75	
Pendenzen aus dem Vorjahr			41		30		19		36		31		26		27		–	
erledigt	921		164		142		122		129		111		102		103		48	
pendent (per 31.12.)	31		31		41		30		19		36		31		26		27	
Personen																		
Frauen	306	32.1%	52	33.8%	58	37.9%	42	31.6%	35	31.3%	38	32.8%	30	28.0%	31	30.4%	20	26.7%
Männer	544	57.2%	81	52.6%	80	52.3%	78	58.6%	67	59.8%	66	56.9%	66	61.7%	58	56.9%	48	64.0%
Paare/Familien	76	8.0%	17	11.0%	11	7.2%	10	7.5%	7	6.2%	8	6.9%	8	7.5%	10	9.8%	5	6.6%
juristische Personen	26	2.7%	4	2.6%	4	2.6%	3	2.3%	3	2.7%	4	3.4%	3	2.8%	3	2.9%	2	2.7%
	952	100.0%	**154**	100.0	**153**	100.0%	**133**	100.0%	**112**	100.0%	**116**	100.0%	**107**	100.0%	**102**	100.0%	**75**	100.0%
Alter																		
Minderjährige	3	0.3%	0	0.0%	0	0.0%	1	0.8%	0	0.0%	1	0.9%	1	1.0%	0	0.0%	0	0.0%
18–24	41	4.4%	4	2.7%	9	6.0%	6	4.6%	4	3.6%	2	1.8%	9	8.7%	5	5.0%	2	2.7%
25–34	107	11.6%	13	8.7%	14	9.4%	11	8.4%	18	16.5%	16	14.3%	17	16.3%	10	10.1%	8	11.0%
35–44	247	26.7%	38	25.3%	41	27.5%	39	30.0%	27	24.8%	24	21.4%	29	27.9%	30	30.3%	19	26.0%
45–54	225	24.3%	53	35.3%	39	26.2%	29	22.3%	27	24.8%	24	21.4%	15	14.4%	22	22.2%	16	21.9%
55–64	191	20.6%	28	18.7%	28	18.8%	27	20.8%	22	20.2%	29	25.9%	21	20.2%	16	16.2%	20	27.4%
65 und darüber	112	12.1%	14	9.3%	18	12.1%	17	13.1%	11	10.1%	16	14.3%	12	11.5%	16	16.2%	8	11.0%
	926	100.0%	**150**	100.0%	**149**	100.0%	**130**	100.0%	**109**	100.0%	**112**	100.0%	**104**	100.0%	**99**	100.0%	**73**	100.0%
Nationalität																		
Schweizerinnen/Schweizer	763	82.4%	116	77.3%	125	83.9%	101	77.7%	91	83.5%	91	81.3%	88	84.6%	84	84.8%	67	91.8%
Ausländerinnen/Ausländer	163	17.6%	34	22.7%	24	16.1%	29	22.3%	18	16.5%	21	18.7%	16	15.4%	15	15.2%	6	8.2%
	926	100.0%	**150**	100.0%	**149**	100.0%	**130**	100.0%	**109**	100.0%	**112**	100.0%	**104**	100.0%	**99**	100.0%	**73**	100.0%

	TOTAL 2003–2010		2010		2009		2008		2007		2006		2005		2004		2003*	
Wohnort/Sitz																		
Zug	226		36		29		34		29		31		17		32		18	
Oberägeri	32		5		7		5		4		3		2		1		5	
Unterägeri	39		6		6		3		7		8		4		4		1	
Menzingen	45		7		5		4		9		6		8		6		0	
Baar	117		16		21		15		14		17		13		9		12	
Cham	107		18		22		13		7		13		20		9		5	
Hünenberg	59		11		10		12		3		8		6		4		5	
Steinhausen	90		11		19		17		8		8		7		12		8	
Risch	59		10		9		14		6		4		6		6		4	
Walchwil	20		3		6		0		4		1		2		3		1	
Neuheim	18		0		1		2		2		3		3		4		3	
ausserhalb des Kantons Zug	140		31		18		14		19		14		19		12		13	
	952		**154**		**153**		**133**		**112**		**116**		**107**		**102**		**75**	
Beteiligte/Konfliktart**																		
Konflikte mit kantonalen Stellen	483	50.7%	76	49.4%	70	45.8%	71	53.4%	58	51.8%	64	55.2%	58	54.2%	45	44.1%	41	54.7%
Konflikte mit kantonalen Stellen/Gemeinden mitbeteiligt	142	14.9%	18	11.7%	14	9.1%	15	11.3%	8	7.1%	23	19.8%	17	15.9%	29	28.4%	18	24.0%
Konflikte mit Gemeinden	211	22.2%	37	24.0%	40	26.1%	31	23.3%	28	25.0%	22	19.0%	25	23.4%	18	17.7%	10	13.3%
Verwaltungsinterne Konflikte	99	10.4%	20	13.0%	28	18.3%	14	10.5%	16	14.3%	5	4.3%	3	2.8%	8	7.8%	5	6.7%
Unzuständigkeit	17	1.8%	3	1.9%	1	0.7%	2	1.5%	2	1.8%	2	1.7%	4	3.7%	2	2.0%	1	1.3%
	952	100.0%	**154**	100.0%	**153**	100.0%	**133**	100.0%	**112**	100.0%	**116**	100.0%	**107**	100.0%	**102**	100.0%	**75**	100.0%
Vermittlungstätigkeit																		
persönliche Besprechungen mit anfragenden Personen	1317		215		217		197		153		165		130		146		94	
Augenscheine vor Ort	42		8		6		4		3		6		7		3		5	
persönliche Besprechungen mit Verwaltungsstellen	261		57		35		33		36		29		35		24		12	
Vermittlungsgespräche mit beiden Parteien gemeinsam	67		12		13		6		5		7		6		11		7	
Protokollierte Telefonate mit Verwaltungsstellen	1039		146		173		130		141		134		150		165		–	***
Abklärungen bei Dritten (Telefonate, Besprechungen	244		37		42		33		39		25		32		36		–	***
Erledigungsart																		
mittels Beratung	374	40.6%	64	39.0%	48	33.8%	58	47.5%	51	39.5%	47	42.3%	45	44.1%	38	36.9%	23	47.9%
nach Besprechung mit der Verwaltung	547	59.4%	100	61.0%	94	66.2%	64	52.5%	78	60.5%	64	57.7%	57	55.9%	65	63.1%	25	52.1%
davon mittels schriftlicher Empfehlung	3		0		1		2		0		0		0		0		0	
	921	100.0%	**164**	100.0%	**142**	100.0%	**122**	100.0%	**129**	100.0%	**111**	100.0%	**102**	100.0%	**103**	100.0%	**48**	100.0%

	TOTAL 2003–2010	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003*
Anfragen									
von Privaten	693	127	121	107	74	87	76	58	43
von Verwaltung/Behörde	188	27	23	21	29	31	24	13	20
	881	**154**	**144**	**128**	**103**	**118**	**100**	**71**	**63**

* ab 01.02.2003

** inkl. externe Träger öffentlicher Aufgaben

*** im Jahr 2003 noch nicht statistisch erfasst

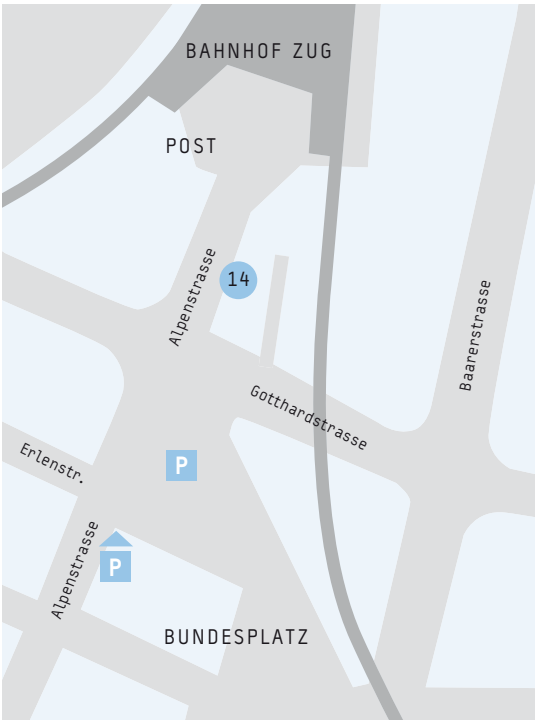
	TOTAL 2003–2010		2010		2009		2008		2007		2006		2005		2004		2003*	
Beteiligte Direktionen / Behörden																		
Fälle mit Beteiligung Gemeinden	142		18		14		15		8		23		17		29		18	
Behörden allgemein	14	1.4%	4	2.4%	1	0.6%	0	0.0%	2	1.7%	3	2.3%	1	0.9%	1	0.9%	2	2.5%
Direktion des Innern	88	8.7%	7	4.2%	15	9.5%	8	5.9%	8	6.9%	17	13.0%	6	5.3%	14	12.8%	13	16.5%
Direktion für Bildung und Kultur	22	2.2%	5	3.0%	5	3.2%	2	1.5%	2	1.7%	2	1.5%	1	0.9%	4	3.7%	1	1.3%
Volkswirtschaftsdirektion	142	14.1%	22	13.3%	24	15.2%	16	11.9%	22	19.0%	14	10.7%	18	15.9%	14	12.8%	12	15.2%
Baudirektion	44	4.4%	5	3.0%	5	3.2%	3	2.2%	3	2.6%	9	6.9%	11	9.7%	2	1.8%	6	7.6%
Sicherheitsdirektion	205	20.3%	32	19.3%	26	16.5%	25	18.5%	22	19.0%	27	20.6%	25	22.1%	32	29.4%	16	20.2%
Gesundheitsdirektion	22	2.2%	4	2.4%	3	1.9%	2	1.5%	1	0.9%	4	3.1%	5	4.4%	1	0.9%	2	2.5%
Finanzdirektion	47	4.7%	8	4.8%	6	3.8%	11	8.1%	4	3.4%	7	5.3%	6	5.3%	4	3.7%	1	1.3%
Externe Träger kant. Aufgaben	61	6.1%	18	10.9%	14	8.9%	12	8.9%	9	7.8%	8	6.1%	**		**		**	
Rechtspflege:																		
– Gerichte	80	7.9%	4	2.4%	7	4.4%	13	9.6%	14	12.1%	12	9.1%	9	8.0%	13	11.9%	8	10.1%
– Strafuntersuchungsbehörden	61	6.1%	17	10.2%	5	3.2%	12	8.9%	1	0.8%	6	4.6%	6	5.3%	6	5.6%	8	10.1%
Gemeinden:																		
Fälle mit Bürgerinnen und Bürgern	211	21.9%	37	22.3%	40	25.3%	31	23.0%	28	24.1%	22	16.8%	25	22.1%	18	16.5%	10	12.7%
Verwaltungsinterne Fälle			3	1.8%	7	4.3%												
Total***	**1007**	100.0%	**166**	100.0%	**158**	100.0%	**135**	100.0%	**116**	100.0%	**131**	100.0%	**113**	100.0%	**109**	100.0%	**79**	100.0%

	TOTAL 2003–2010		2010		2009		2008		2007		2006		2005		2004		2003*	
Gemeinden																		
Sozialhilfe (inkl. Prämienverbilligung)	125	35.4%	20	36.4%	18	33.3%	12	26.1%	18	50.0%	16	35.6%	12	28.5%	20	42.6%	9	32.1%
Vormundschaftsfälle (inkl. Alimente)	75	21.3%	9	16.4%	12	22.1%	8	17.4%	5	13.8%	7	15.6%	14	33.3%	13	27.7%	7	25.0%
Bausachen (inkl. Ortsplanung Lärm)	41	11.6%	4	7.3%	4	7.4%	7	15.2%	4	11.1%	4	8.9%	7	16.7%	6	12.7%	5	17.9%
Schule	31	8.8%	7	12.7%	3	5.6%	7	15.2%	3	8.3%	3	6.7%	2	4.8%	3	6.4%	3	10.7%
Betreibungssachen	22	6.2%	3	5.5%	5	9.3%	3	6.5%	1	2.8%	5	11.1%	2	4.8%	1	2.1%	2	7.1%
Erbsachen	4	1.1%	2	3.6%	0	0.0%	0	0.0%	1	2.8%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	3.6%
Haftung des Gemeinwesens	8	2.3%	0	0.0%	2	3.7%	2	4.3%	1	2.8%	1	2.2%	0	0.0%	1	2.1%	1	3.6%
Zivilstand, Bürgerrecht und Einwohnerkontrolle	11	3.1%	2	3.6%	4	7.4%	1	2.2%	0	0.0%	1	2.2%	1	2.4%	2	4.3%	0	0.0%
Steuern, Abgaben	7	2.0%	1	1.8%	1	1.9%	0	0.0%	1	2.8%	2	4.4%	1	2.4%	1	2.1%	0	0.0%
Diverses	29	8.2%	7	12.7%	5	9.3%	6	13.1%	2	5.6%	6	13.3%	3	7.1%	0	0.0%	0	0.0%
	353	100.0%	**55**	100.0%	**54**	100.0%	**46**	100.0%	**36**	100.0%	**45**	100.0%	**42**	100.0%	**47**	100.0%	**28**	100.0%

* ab 01.02.2003

** in den Jahren 2003–2005 noch nicht separat erfasst

*** z.T. sind mehrere Verwaltungsstellen involviert. Deshalb ist diese Zahl höher als das Total der insgesamt bearbeiteten Fälle.



Vermittler in Konfliktsituationen Kanton Zug
Beat Gsell
Pilotprojekt 2003–2010

Ab Januar 2011
Ombudsstelle Kanton Zug
Katharina Landolf, Ombudsfrau

Alpenstrasse 14
6300 Zug
Tel. 041 711 71 45
Fax 041 711 71 49
ombudsstelle@zug.ch
www.ombudsstelle-zug.ch