



Ombudsstelle Stadt St.Gallen Geschäftsbericht 2011

Inhalt

1 Überblick	1
2 Statistik: Zahlen zur Ombudstätigkeit	2
2.1 Übersicht und Veränderungen gegenüber dem Vorjahr	2
2.2 Verteilung auf die Direktionen	2
2.3 Personen	2
2.4 Staatsangehörigkeit	2
2.5 Ombudstätigkeit	2
2.6 Erledigungsart	3
2.7 Ergebnisse	3
2.8 Erteilte Auskünfte	3
3 Problemschwerpunkte	4
3.1 Kurzbeschreibung von Fällen	4
3.2 Beobachtungen aus der Praxis	4
4 Prinzip Verantwortung	7

Geschäftsbericht 2011

Gestützt auf Art. 16 Abs. 1 des Reglements über die Ombudsperson erstattet der Ombudsmann dem Stadtparlament der Stadt St.Gallen Bericht über seine Tätigkeit im Jahr 2011.

St.Gallen, April 2012

Hansruedi Wyss, Ombudsmann

1 Überblick

Im Jahr 2011 gingen insgesamt 41 Fälle ein (Vorjahr: 41 Fälle). Der grösste Teil der Arbeit entfiel dabei unverändert auf Beratungs- und Informationsdienstleistungen, die von der Ombudsstelle erbracht werden.

Der effektive Beschäftigungsumfang des Ombudsmannes belief sich unverändert auf 30%. Die Ombudsfrau-Stv. arbeitete während 7.25 Stunden für die Ombudsstelle. Der Beschäftigungsumfang von Katrin Zünd, Mitarbeiterin Administration, lag bis zu ihrem Austritt per 30. Juni 2011 bei 30%. Ihre Funktion übernahm am 8. August 2011 Ruth Niedermann-Müller mit einem Beschäftigungsumfang von 20%.

Aufgrund eines Eigentümerwechsels wurde das Mietverhältnis für die Büros der Ombudsstelle an der Vadianstrasse 45 auf den 30. September 2011 gekündigt. Seit dem 1. Oktober 2011 befindet sich die Ombudsstelle inmitten der Altstadt an der Schmiedgasse 33.

Dieser Geschäftsbericht bietet Gelegenheit, Katrin Zünd als „Mitarbeiterin der ersten Stunde“ nochmals herzlich für Ihren Einsatz zu Gunsten der Ombudsstelle zu danken. Ruth Niedermann-Müller übernahm ihre neue Aufgabe voller Elan. Sie sorgte sowohl für einen reibungslosen Büroumzug als auch für Kontinuität in der Erledigung der administrativen Belange. Auch ihr danke ich an dieser Stelle ganz herzlich.



Hansruedi Wyss, Ombudsmann



Regula Kägi-Diener, Prof. Dr.iur., Ombudsfrau-Stv.

2 Statistik: Zahlen zur Ombudstätigkeit

2.1 Übersicht und Veränderungen gegenüber dem Vorjahr

Ausgehend vom Aufgabenbereich der Ombudsstelle lassen sich unverändert externe Fälle, die das Verhältnis zwischen Privaten und den städtischen Behörden betreffen und interne Fälle (Personalangelegenheiten) unterscheiden.

Im Jahr 2011 sind erneut 41 Fälle eingegangen (Vorjahr: 41 Fälle). Inklusive 6 penderter Fälle aus dem Jahr 2010 konnten insgesamt 40 Geschäfte abgeschlossen werden (Vorjahr 43). Per 31. Dezember 2011 verblieben somit total 7 Fälle pendent (Vorjahr: 6 Fälle). Der Anteil der externen Fälle betrug 80 % (33 Fälle; Vorjahr: 66 %, 27 Fälle), derjenige der internen Fälle (Personalangelegenheiten) beläuft sich auf 20 % (8 Fälle; Vorjahr: 34 %, 14 Fälle).

	09	10	11
<i>Eingegangene Fälle</i>	40	41	41
– davon extern	28	27	33
– davon intern	12	14	8
<i>Pendenzen aus dem Vorjahr</i>	7	8	6
<i>erledigte Fälle</i>	39	43	40
<i>Pendent per 31.12.2011</i>			7

2.2 Verteilung auf die Direktionen

	09	10	11
<i>Direktion Inneres und Finanzen</i>	10	2	4
– davon Personalangelegenheiten	2	0	0
<i>Direktion Schule und Sport</i>	9	7	5
– davon Personalangelegenheiten	6	2	1
<i>Direktion Soziales und Sicherheit</i>	15	21	19
– davon Personalangelegenheiten	0	3	3
<i>Direktion Technische Betriebe</i>	2	6	7
– davon Personalangelegenheiten	2	5	2
<i>Direktion Bau und Planung</i>	2	5	6
– davon Personalangelegenheiten	2	4	2
<i>Institutionen ausserhalb der Stadtverwaltung, die im Auftrag der Stadt öffentliche Aufgaben erfüllen</i>	2	0	0

2.3 Personen

Es wandten sich beinahe gleich viele Männer wie Frauen an die Ombudsstelle. Im Jahr 2011 ist eine Anfrage einer juristischen Person eingegangen. In drei Fällen stammte die Anfrage von einem Paar.

	09	10	11
<i>Frauen</i>	16	18	21
<i>Männer</i>	21	20	16
<i>Paare / Familien</i>	1	2	3
<i>Juristische Personen</i>	0	1	1

2.4 Staatsangehörigkeit

Rund 80 % der anfragenden Personen waren Schweizerinnen und Schweizer. 20 % der Klientinnen und Klienten stammten somit aus dem Ausland. Sie gehören jeweils unterschiedlichen Nationen an. Dies entspricht exakt der Verteilung des Vorjahres.

	09	10	11
<i>Staatsangehörigkeit</i>			
– Schweiz (in Prozent)	78	78	80
– Ausland (in Prozent)	22	22	20

2.5 Ombudstätigkeit

Die nachfolgenden Angaben geben Aufschluss darüber, welche Tätigkeiten die Arbeit der Ombudsstelle überwiegend ausmachen.

	09	10	11
<i>Persönliche Besprechungen</i>			
– mit anfragenden Personen	55	54	51
– mit Verwaltungsstellen	4	4	4
<i>Augenscheine</i>	0	0	0
<i>Vermittlungsgespräche</i>	0	2	0
<i>Telefonische Besprechungen</i>			
– mit anfragenden Personen	194	155	164
– mit Verwaltungsstellen	48	52	47

2.6 Erledigungsart

	09	10	11
Aktennotiz oder Schreiben bzw. nach persönlicher oder tel. Be- kanntgabe des Ergebnisses	38	42	40
schriftliche Empfehlung	1	1	0

2.7 Ergebnisse

	09	10	11
<i>Beratung und Information</i>	28	28	27
<i>Vermittlung total</i>	9	13	13
– erfolgreich	9	11	10
– teilweise erfolgreich	0	2	3
– erfolglos	0	0	0
<i>Beschwerdeprüfung</i>	2	2	1
– Gutheissung	0	0	0
– teilweise Gutheissung	0	0	0
– Abweisung	2	2	1

2.8 Erteilte Auskünfte

Unter den Auskünften sind Anliegen zu verstehen, welche die Eröffnung eines Falles nicht rechtfertigen und sich mit verhältnismässig geringem Aufwand erledigen lassen. Es wurden insgesamt 105 Auskünfte erteilt.

	09	10	11
Externe Auskünfte	79	90	105
Interne Auskünfte	4	1	1

3 Problemschwerpunkte

3.1 Kurzbeschreibung von Fällen

Mit Rücksicht auf die Interessen der involvierten Personen und insbesondere zur Wahrung von deren Anonymität wird im Geschäftsbericht weiterhin auf die detaillierte Schilderung einzelner Fälle verzichtet. Die Arbeit der Ombudsstelle wird nachfolgend in Stichworten beispielhaft beschrieben.

Externe Fälle:

- Fragen zu den Leistungen des Sozialamts
- Ausstehende Abrechnung des Sozialamts
- Steuerschulden und Zwangsvollstreckung
- Gesuch um Steuererlass
- Busse wegen Geschwindigkeitsübertretung
- Lehnt das Sozialamt Unterstützungszahlungen zu Recht ab?
- Fragen zum Kontakt mit dem Vormundschaftsamt
- Obhutsentzug
- Konflikt mit Schulbehörden
- Fragen im Zusammenhang mit Klassenwechsel

Interne Fälle:

- Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Mitarbeitergespräch
- Frühpensionierung auf Wunsch der Arbeitgeberin
- Schwierigkeiten mit vorgesetzter Person
- Fragen zu LohnEinstufung, Stufenanstieg und Beförderung

3.2 Beobachtungen aus der Praxis

Die "schwierige Verwaltung" oder der "schwierige Bürger"?

Auch wenn die Verwaltung heute als vielseitige Dienstleistungserbringerin wahrgenommen wird und wir uns daran gewöhnt haben, dass in vielen Bereichen aus den Bürgerinnen und Bürgern seit einiger Zeit Kundinnen und Kunden geworden sind und mittels Nutzung von Social Media auch zusätzliche Kunden- oder Bürgernähe geschaffen werden soll, so tritt der Staat im Rahmen von Eingriffs- und Leistungsverwaltung (weitestgehend) hoheitlich

auf¹. Die Bürgerin und der Bürger spüren dies, wenn beispielsweise ein Baugesuch oder ein Gesuch um Sozialhilfe abgewiesen wird, unliebsame Klassenzuteilungen gemacht werden, Bussen erteilt werden oder Steuerschulden eingetrieben werden. Obwohl die Verwaltung in den genannten Beispielen den Vorstellungen der Bürgerin oder des Bürgers nicht entspricht, wird sie alleine deshalb in deren (zweifelloso enttäuschten) Augen noch nicht zur "schwierigen Verwaltung". "Schwierig" wird die Verwaltung aus der Sicht der Bürgerin oder des Bürgers, wenn diese ihr Verhalten, das sich möglicherweise eben nicht in einer anfechtbaren Verfügung niederschlägt, in der Wahrnehmung der Betroffenen nicht erläutern kann oder nicht erläutern mag. Das kann dann der Fall sein, wenn der Gesetzgeber der Verwaltung einen erheblichen Entscheidungsspielraum eingeräumt hat ("Ermessen") und dieser Entscheidungsspielraum in der Praxis so genutzt wird, dass das Resultat für die Bürgerin oder den Bürger nicht nachvollziehbar oder überprüfbar ist. In solchen Situationen sollte die Verwaltung erst recht in einen Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern treten, die Gründe für ihr Handeln erläutern und auch ihr eigenes Ermessen nicht auf bürokratisch anmutende Weise ausüben. Als "schwierig" wird die Verwaltung auch dann wahrgenommen, wenn sie auf Rückfragen eher einsilbig antwortet und sich mit dem Hinweis auf die gängige Praxis begnügt ("So ist es eben."). Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung besteht in diesen Situationen die Herausforderung darin, zu erkennen, dass ihr Fachwissen auf eine Person trifft, die weder über besondere Erfahrung im Umgang mit Verwaltungsstellen verfügt noch mit der Rechtslage vertraut ist. Bringt die Verwaltung Transparenz in ihr Tun, lassen sich mit geringem Zusatzaufwand „ungute Gefühle“ vermeiden. Wichtig und unerlässlich scheint auch, dass sich die Verwaltung ihrer Macht - bei aller "Kundenorientierung" - selber bewusst bleibt und einen bewussten Umgang mit dieser Macht pflegt. Tut sie dies nicht, wird sie bei den Bürgerinnen

und Bürgern umso mehr Gefühle der Ohnmacht auslösen und auf Unverständnis treffen.

Es können auch derartige Situationen sein, in denen die Verwaltung auf den "schwierigen Bürger" trifft. Er hat die Erläuterungen der Verwaltung immer noch nicht verstanden, ist bereits der fünfte, der diese Frage am gleichen Tag stellt, er glaubt, für ihn müsse etwas anderes gelten oder aber er habe von der Kollegin X eine andere Auskunft erhalten. Handelt es sich dabei um eine Person mit ausgeprägtem Misstrauen oder – auch das kommt vor – hat sie kein Gehör für die Argumente der Verwaltung, dürfte dem „Kundengespräch“ nur mässiger Erfolg beschieden sein und die Lust auf "mehr Bürgernähe" wird rapide schwinden. Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung bleibt in solchen Situationen nur – und hier beginnt die Herausforderung – die Gründe für das Handeln des Staates nochmals zu erläutern, den freundlichen und professionellen Umgang weiterhin zu pflegen, sich auf die geltenden Regeln zu berufen und diese zu erläutern ohne ein gewisses Mass an Empathie zu verlieren und sich sodann der eigenen Macht bewusst zu bleiben. So betrachtet, besteht Bürgernähe möglicherweise auch in der Bereitschaft zur Nähe zum "schwierigen Bürger". Es gehört zu den Aufgaben der Ombudsstelle, das Verwaltungshandeln "schwierigen Bürgern" zu erläutern und zwischen Bürgern und Verwaltung zu vermitteln.

Der "schwierige Mitarbeiter" oder die "schwierige Vorgesetzte"?

Zur Charakteristik von Personalkonflikten gehört es, dass sie für die Beteiligten – wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung – eine Belastung darstellen. Aus Sicht der Mitarbeitenden kann der Personalkonflikt existentielle Dimensionen annehmen. Reicht die gekürzte Rente bei vorzeitiger Pensionierung für die Bestreitung des Lebensunterhalts? Liesse sich die Ausbildung der Kinder auch während einer Phase der Arbeitslosigkeit finanzieren? Ist die Beziehung zwischen

vorgesetzter Person und Mitarbeiter während längerer Zeit konfliktbelastet, sind in der Regel gesundheitliche Probleme nicht mehr weit und es drohen längere Phasen von (arbeitsplatzbedingter) Arbeitsunfähigkeit. Für Vorgesetzte aber auch für Kolleginnen und Kollegen im Arbeitsumfeld stellt der Arbeitskonflikt ebenfalls eine Belastung dar. Ein Konflikt absorbiert Ressourcen und wirkt sich negativ auf das Arbeitsklima aus. Je nach Ausprägung, kann er rasch zu Vertrauensverlust und Misstrauen führen. Es bilden sich möglicherweise unterschiedliche Lager. Die Produktivität sinkt, die Gereiztheit steigt – Aspekte, die unter Umständen auch die Bürgerin und den Bürger ganz unmittelbar treffen können.

So wie ihn die Ombudsstelle antrifft, ist der Personalkonflikt nicht in erster Linie eine rechtliche Auseinandersetzung. Das Recht spielt natürlich eine Rolle. Dies gilt vor allem dann, wenn die Weiterführung des Arbeitsverhältnisses (beiderseits) keine Option mehr darstellt. In den anderen Fällen gibt es meist noch gar keine materielle Forderung, die sich bei laufendem Arbeitsverhältnis erheben liesse. Hinzu kommt, dass die Ratsuchenden oft grossen Wert auf Vertraulichkeit legen. Gefragt und gefordert sind daher vorerst einmal das "offene Ohr" der Ombudsstelle. Im Gespräch geht es darum, Strategien im Umgang mit der Konfliktsituation zu entwickeln, die Ziele der Ratsuchenden zu klären und Handlungsoptionen zu entwickeln.

Es kommt immer wieder vor, dass "schwierige" Führungsgespräche nicht als Chance für eine Deeskalation genutzt werden, sondern bei den Mitarbeitenden im Anschluss daran erst recht Verunsicherung oder gar Angst herrscht. Das Vertrauen in die Führungsperson erleidet durch solche Gespräche einen weiteren Abbruch. Die Aussicht auf eine erfolgversprechende und produktive Zusammenarbeit schwindet weiter.

Wer sich also als Führungskraft mit "schwierigen Mitarbeitenden" konfrontiert sieht und selber nicht zum "schwierigen Vorgesetzten" werden will, dem

seien einige (unvollständige) Grundsätze in Zusammenhang mit Personalgesprächen in Erinnerung gerufen.

- Nehmen Sie das Gespräch und damit auch Ihre Mitarbeiterin oder ihren Mitarbeiter ernst. Sie bereiten das Gespräch dementsprechend sorgfältig vor.
- Wie möchten Sie behandelt werden, wenn Sie in der Situation des Mitarbeiters wären? Halten Sie sich bei der Gesprächsführung an diesen Massstab.
- Stellen Sie sicher, dass Sie den Sachverhalt kennen. Kennen Sie das Problem aus eigener Anschauung oder stützen Sie sich lediglich auf Aussagen Dritter? Sie sollten ein möglichst „objektives“ Verständnis für die Situation entwickeln.
- Sind Sie sicher, dass Sie Ihre eigenen Absichten kennen? Sind Sie bereit diese offenzulegen? Verhalten Sie sich fair und spielen Sie mit "offenen Karten".
- Leistungsdefizite und Verhaltensprobleme sprechen Sie zeitnah und offen an. Ihre sachliche Kritik richten Sie nicht auf Details, sondern auf die entscheidenden Punkte. Sie bringen Ihre Leistungsanforderungen und Erwartungen klar zum Ausdruck.
- Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter kann ihre/seine Sichtweise ebenfalls schildern und Sie hören dabei aufmerksam zu. Zeigen Sie Interesse. Mit Monologen lässt sich kein Vertrauen schaffen. Gleiches gilt für das unsachliche Ausüben von Druck oder das Ausstossen unangebrachter "Drohungen".
- Richten sie den Fokus nicht nur auf das Problem, sondern auf die Lösungen.
- Sie halten die Gesprächsergebnisse ohne Verzögerung schriftlich fest.
- Stärken Sie ihre Gesprächskompetenz und es wird Ihnen leichter fallen, auch schwierige Gespräche zum richtigen Zeitpunkt und auf angemessene Weise zu führen.
- Geben Sie Feedback. Es darf auch positiv sein!

¹ vgl. dazu auch Regula Kägi-Diener, Neue Tendenzen in der Verwaltung und die Ombudsstelle?, Geschäftsbericht Ombudsstelle St.Gallen 2006, S. 11ff.

4 Prinzip Verantwortung

Regula Kägi-Diener, Prof. Dr.iur., Ombudsfrau-Stv.

Selbstbestimmung und Mitverantwortung

Der Rechtsprofessor Markus Müller nannte kürzlich das Verhältnis zwischen individueller Selbstbestimmung und staatlicher Fürsorge ein „ewiges Spannungsfeld“.² Diese Aussage machte er im Hinblick darauf, dass der Staat gelegentlich Schutzvorkehren trifft und durchführt ohne auf den Willen einer betroffenen Person zu achten. Die Bemerkung ist aber aus einer gegenteiligen Optik ebenso relevant. Die Bundesverfassung sieht nämlich in ihrem Artikel 6 vor, dass jede Person Verantwortung für sich selber wahrnehmen und nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft beitragen soll. Diese Bestimmung, die ähnlich in mehreren Kantonsverfassungen zu finden ist, vor allem auch in der st.gallischen Verfassung (Artikel 6), ist Ausdruck des Bildes eines emanzipierten Menschen, der gleichermassen verwoben ist mit anderen und aktiv für die Gemeinschaft einsteht. Sie statuiert das „Prinzip Verantwortung“ (Hans Jonas). In der Schweiz kommt diesem Prinzip ein hoher Stellenwert zu, was sich in dem in politischen Behörden verbreiteten Milizprinzip und dem vielfältigen Engagement von Privaten in (gemeinnützigen) Vereinen äussert. Das Prinzip Verantwortung ist wichtige Stütze der staatlichen Leistungen und in einer kreativen Gesellschaft gleichzeitig deren Pendant. Das Prinzip Verantwortung kann allerdings auch als Abwehrargument gebraucht, wenn nicht missbraucht werden: Es wird gerne angerufen, wenn es gilt, darüber zu klagen, wie die individuelle Freiheit vom Staat eingeschränkt werde, etwa wenn es ums Rauchverbot geht, um Verkehrsbeschränkungen oder um Massnahmen zur Eindämmung von Luftverschmutzungen.

Steigbügelhalter Ombudsstelle

Und wo steht hier die Ombudsstelle? Ist die Ombudsstelle wegen der grundsätzlich individuellen Selbst- und Fremdverantwortung überflüssig?

Dass dies freilich nicht so ist, zeigen die Zahlen über die Fälle, die recht stabil das Bedürfnis nach einer Ombudsstelle dokumentieren. In der Tat ist der aufgeklärte, rationale und in allem selbstverantwortliche Mensch ein Mythos oder sagen wir vielleicht eher: Ein Wunschbild. Impulse, Emotionen und Gefühle haben im Alltag ein grosses Gewicht. Und hier bietet die Ombudsstelle ein Instrument für eine rationale Auseinandersetzung an, ohne das Bedürfnis, verstanden zu werden, einfach zu unterlaufen. Anders ausgedrückt, die Ombudsstelle kann die Funktion eines Steigbügelhalters übernehmen, um der individuellen Verantwortung im Konflikt mit den Ansprüchen der politischen Gemeinschaft – hier ausgedrückt durch die Stadtverwaltung – zum Durchbruch zu verhelfen.

Diskretes Vorgehen

Die Ombudsstelle ist wohl eine staatliche Institution. Sie tritt aber nicht mit Staatsmacht auf und kann keine eingreifende, freiheitsbeschränkende oder anweisende Entscheide fällen. Vielmehr vermag sie durch ihre diskrete Art den Finger auf wund Punkte zu legen, das Gespräch zu suchen und in Gang zu halten sowie Dinge ins rechte Licht zu rücken. Dies tut sie für alle Beteiligte. Sie kann mithin die Handlungsoptionen und Selbstverantwortung derjenigen, die konfliktuelle Situationen mit der Stadtverwaltung erleben, aufzeigen und stärken. Man mag hier auf Neudeutsch von „Empowerment“ sprechen. Gemeint ist die professionelle Unterstützung, um Menschen zu helfen, ihr Gefühl der Macht- und Einflusslosigkeit oder der Ungerechtigkeit zu überwinden und sie dazu zu bringen, ihre Gestaltungsspielräume und Ressourcen wahrzunehmen. Damit kann die Ombudsstelle sowohl die Selbstbestimmung der einzelnen Menschen für sich wie auch die Verantwortung in der staatlichen Gemeinschaft, d.h. in unserer Stadt, verbessern.

Der Kreis schliesst sich

Mitverantwortung für die Allgemeinheit und Selbstverantwortung als Prinzip heisst wohl nicht einfach, der Staat habe den Bürgerinnen und Bürgern zu dienen. Es heisst auch nicht das Umgekehrte. Es bedeutet ebenso wenig, dass die Bürgerinnen und Bürgern den staatlichen Exponenten (Behörden und Verwaltung) und den Bedingungen der staatlichen Gemeinschaft (Vorschriften) ausgeliefert sein dürfen. Selbstverantwortung setzt voraus, dass die unterschiedlichen Interessen und Zugänge zu einem Problem unter geeigneten Bedingungen austariert werden können und sich Konsens oder zumindest Akzeptanz des entgegenstehenden Standpunktes einstellt. Die Verwaltung vollzieht diese Prozesse für sich gestützt auf ihr professionelles Know-how und gelegentlich unter Einsatz politischer Macht. Und die Privaten? Für sie gelten andere Spielregeln. Ihnen verhelfen vermittelnde Organe, wenn anders das Unbehagen nicht ausgeräumt werden kann. Und dazu ist die Ombudsstelle hervorragend geeignet. So schliesst sie den Kreis.

Lesson learned

Die Ombudsstelle wahrt eine gewisse Distanz sowohl zur Verwaltung wie zu den Bürgerinnen und Bürgern. Trotzdem stellt sie Nähe zu den Privaten her und dies für die Verwaltung, gleichzeitig jedoch auch für die Betroffenen. Beiden lässt sie ihre Autonomie und stützt diese. Kein modernes Staatswesen, das sowohl Verwaltung wie Einzelne ernst nimmt, sollte darauf verzichten.

² Markus Müller, Individuelle Selbstbestimmung und staatliche Fürsorge, ZSR 2012 I 63 ff.

Stadt St.Gallen



Ombudsstelle Stadt St.Gallen

Schmiedgasse 33

Postfach 1518

9001 St.Gallen

Tel. +41 71 224 52 74

Fax +41 71 223 72 44

ombudsstelle@stadt.sg.ch