

MOTION VON RENÉ BÄR, HANS DURRER UND HEINZ TÄNNLER
BETREFFEND SCHAFFUNG EINER UNABHÄNGIGEN ANLAUFSTELLE FÜR
MITBÜRGERINNEN UND MITBÜRGER (OMBUDSMANN- ODER
MEDIATIONSSTELLE)
(VORLAGE NR. 972.1 - 10736)

MOTION DER JUSTIZPRÜFUNGSKOMMISSION
BETREFFEND PRÄVENTION UND UMGANG MIT PERSONEN IN
KONFLIKTSITUATIONEN
(VORLAGE NR. 974.1 - 10743)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 4. APRIL 2006

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsräte René Bär, Cham, Hans Durrer, Zug, und Heinz Tännler, Steinhau-
sen, reichten am 23. November 2001 folgende Motion ein:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbrei-
ten, wonach eine neue unabhängige Anlaufstelle für Mitbürgerinnen und Mit-
bürger geschaffen wird, die im Umgang mit den Behörden grosse Mühe haben
und Hilfe suchen (z.B. Ombudsmannstelle oder dergleichen).

Sie begründen ihre Motion wie folgt:

„Die Gesetzgebung und die öffentliche Verwaltung werden für die Mitbürgerin-
nen und Mitbürger immer komplexer. Viele Entscheide der Verwaltung sind für
die Betroffenen nicht verständlich bzw. nicht nachvollziehbar. Dies schafft häu-
fig Wut, Frustration und Resignation. Es ist zwar durchaus einzuräumen, dass
sich unsere Verwaltung um einen bürgernahen Kontakt bemüht und der Zugang
zu den Behörden und zur Verwaltung einfach und direkt ist. Trotzdem kommt es

immer wieder vor, dass sich beide Parteien in Konfliktsituationen auf ihren Standpunkt versteifen, Konflikte kumulieren und Betroffene die Verwaltung mit umfangreichen Eingaben aller Art eindecken. Dies verursacht grossen Zeitaufwand bei der Verwaltung zur Bearbeitung häufig umfangreicher Eingaben. Eine unabhängige Anlaufstelle könnte entspannend wirken und konstruktive Lösungsvorschläge unterbreiten. Dies erspart der Verwaltung viel Arbeit und gibt den Betroffenen das Gefühl, ernst genommen zu werden. In eine solche Stelle wären die Einwohnergemeinden einzubeziehen.“

Die Justizprüfungskommission (JPK) reichte am 29. November 2001 folgende Motion ein:

Das schreckliche Attentat in unserem Kantonsratssaal, die Häufung der Aufsichtsbeschwerden, welche die Justizprüfungskommission (JPK) in dieser Legislatur behandeln musste, und die Diskussion in einer Sitzung der JPK vom 21. November 2001 zusammen mit Vertretern der Gerichte, Herrn Blöchlinger, Chef der Zuger Kriminalpolizei, sowie Herrn Dr. med. Urbaniok, Chefarzt des Psychiatrisch-Psychologischen Dienstes des Justizvollzugs des Kantons Zürich, haben der JPK gezeigt, dass verschiedene Massnahmen und auch Gesetzesänderungen notwendig sind, um dem Bedürfnis der Bevölkerung und den Behörden nach mehr Schutz vor Personen mit hohem Gefährdungspotenzial entgegenzukommen. Insbesondere sind Möglichkeiten zur Früherkennung dieser zu institutionalisieren, um Eskalationen in einem möglichst frühen Stadium aufzufangen zu können.

Aufgrund dieser Überlegungen fordert die Justizprüfungskommission die Ergreifung der nachfolgenden Massnahmen, die zumeist verschiedener Gesetzesänderungen bedürfen:

1. Die Schaffung einer von der Verwaltung unabhängigen und vom Kantonsrat gewählten Ombudsstelle für Personen in Konfliktsituationen.
2. Änderung der Geschäftsordnung des Kantonsrates im Zusammenhang mit der Behandlung der Aufsichtsbeschwerden in dem Sinne, dass beispielsweise das Ratsbüro Aufsichtsbeschwerden direkt und ohne Konsultation des Kantonsrates erledigen, der Justizprüfungskommission als Aufsichtskommission weiterleiten oder eine vorgängige Konsultation der Ombudsstelle verlangen kann. Eine

abschliessende Erledigung oder aber eine Antragstellung einzig zuhanden des Ratsbüros müsse in Zukunft zumindest möglich sein. Dieselbe Vorgehensweise sei auch für die Behandlung von Petitionen vorzusehen.

3. Teilrevision der Strafprozessordnung, indem neu neben der Untersuchungshaft (§ 116 ff. StPO) auch die Sicherungshaft bei ernsthafter und unmittelbarer Drohung gesetzlich vorgesehen wird, um einer Ausführungsgefahr präventiv Rechnung zu tragen.
4. Änderung des Polizeigesetzes und des Datenschutzgesetzes, damit der Polizei Mitteilungsrechte eingeräumt werden können, bezüglich potentiell gefährlicher Verfahrensbeteiligter und Mitteilungen an alle staatlichen Stellen gemacht werden können. Schliesslich soll dadurch der Polizei auch die Möglichkeit eingeräumt werden, Personen zwecks Führung einer Aussprache vorzuladen. Auch soll die Zusammenarbeit mit weiteren Fachkräften erleichtert werden, und als letztes eine anonymisierte Auswertung von Daten und Profilen über potentiell gefährliche Verfahrensbeteiligte angelegt werden können.

An seiner Sitzung vom 20. Dezember 2001 überwies der Kantonsrat beide Motionen dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung. Wir erstatten Ihnen nachfolgend unseren Bericht unter Berücksichtigung der Mitberichte des Obergerichts, der Zuger Polizei und des Datenschutzbeauftragten. Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. Das Wichtigste in Kürze
2. Ausgangslage
 - 2.1 Ad hoc-Arbeitsgruppe und politische Vorstösse
 - 2.2 Einsetzung eines Vermittlers in Konfliktsituationen durch den Regierungsrat
3. Pilotprojekt "Vermittler in Konfliktsituationen"
 - 3.1 Vorgaben des Regierungsrates und Grundsätze des Projektes
 - 3.2 Konkrete Ausgestaltung der Vermittlerstelle
 - 3.3 Vermittlungstätigkeit in den Jahren 2003 bis 2005
 - 3.4 Verständnis der Vermittlungstätigkeit
 - 3.5 Art der Erledigungen
 - 3.6 Akzeptanz des Vermittlers in der Verwaltung
 - 3.7 Beteiligte Verwaltungsstellen und Art der Fälle
 - 3.8 Rechtspflege und Vermittlertätigkeit

- 3.9 Gemeinden als Konfliktparteien
- 3.10 Verwaltungsinterne Fälle
- 3.11 Aspekt Sicherheit
- 4. Grundsätzliche Überlegungen zur Umwandlung des Pilotprojektes in eine definitive Lösung
 - 4.1 Ursachen von Konfliktherden und die grundsätzliche Bewältigung von Konflikten im Sinne einer Prämisse
 - 4.2 Konkretes Funktionieren der Stelle
 - 4.3 Unabhängigkeit und Wirkungsbereich
- 5. Personelle und finanzielle Auswirkungen der Schaffung einer Ombudsstelle
 - 5.1 Pensum und Stellenbedarf
 - 5.2 Personal- und Sachaufwand sowie Kosten für die Räumlichkeiten
- 6. Früherkennung von potentiell gefährlichen Personen, insbesondere von Verfahrensbeteiligten und mögliche Massnahmen
 - 6.1 Vorläufige Festnahme und Inhaftierung (Ziffer 3 der Motion der Justizprüfungskommission)
 - 6.2 Datenaustausch (Ziffer 4 der Motion der Justizprüfungskommission)
- 7. Behandlung von Aufsichtsbeschwerden und Petitionen (Ziffer 2 der Motion der Justizprüfungskommission)
- 8. Schlussbemerkungen
- 9. Antrag

1. Das Wichtigste in Kürze

Seit Februar 2003 ist der Vermittler in Konfliktsituationen tätig, derzeit mit einem Arbeitszeitpensum von 70%; dazu kommt ein Sekretariat im Umfang von 30 Stellenprozenten. Die Vermittlerstelle und ihr Sekretariat sind organisatorisch und administrativ von der Verwaltung völlig getrennt. Der Regierungsrat hat bewusst mit der Behandlung der Vorstösse zugewartet, um die bisherigen Erfahrungen auswerten zu können.

Seit Beginn der Tätigkeit des Vermittlers gingen insgesamt 284 Fälle beim Vermittler ein. Von den bis Ende 2005 abgeschlossenen 253 Fällen wurden 147 nach der Besprechung der Angelegenheit mit der Verwaltung und 106 Fälle nach Anhörung und Beratung der Person, also ohne Kontaktaufnahme mit der Verwaltung erledigt. Der Vermittler beantwortete auch 234 Anfragen, die in der Regel telefonisch erledigt

werden konnten. Die Tätigkeit des Vermittlers wird in der Verwaltung wie auch bei den Rechtspflegeorganen akzeptiert; es ist die Bereitschaft da, zu klärenden und vermittelnden Gesprächen Hand zu bieten.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit dem Vermittler in Konfliktsituationen beantragt der Regierungsrat, dass dieses Projekt weitergeführt wird. Wie eine Ombudsstelle soll der Vermittler in Konfliktsituationen verwaltungsunabhängig konzipiert sein; Wahlbehörde soll künftig der Kantonsrat sein, wie dies bei allen in der Schweiz bisher definitiv eingerichteten Ombudsstellen der Fall ist. Angesichts der Kleinräumigkeit und der Vernetzung von kantonalen und kommunalen Zuständigkeiten im Kanton Zug ist zu prüfen, ob sich die formelle Zuständigkeit des Vermittlers auch auf die Arbeit der Gemeinden beziehen soll, wie dies heute in der Praxis schon teilweise der Fall ist. Mit Bezug auf die Rechtspflege soll die bisherige Praxis, welche die Unabhängigkeit der richterlichen Instanzen respektiert, nicht geändert werden. Die von der Justizprüfungskommission geforderten Anpassungen der Gesetzgebung, die Schutzmassnahmen und einen besseren Datenaustausch vorsehen, sind mit bereits vorgenommenen oder beantragten Gesetzesänderungen erfüllt.

Die beiden Motionen sind somit grundsätzlich erheblich zu erklären.

Das Begehren der Justizprüfungskommission hinsichtlich der direkten Behandlung von Aufsichtsbeschwerden und Petitionen ist mit § 41 Bst. k der Kantonsverfassung (BGS 111.1) nicht vereinbar. Es gehört zu den Aufgaben des Kantonsrates, Bittschriften und Beschwerden zu behandeln. Mit einer direkten Erledigung wäre dieser verfassungsmässige Anspruch der Bürgerinnen und Bürger nicht gewährleistet. Deshalb beantragt der Regierungsrat, die Motion der Justizprüfungskommission in diesem Punkt nicht erheblich zu erklären.

2. Ausgangslage

2.1 Ad hoc-Arbeitsgruppe und politische Vorstösse

Nach dem Attentat vom 27. September 2001 trat am 29. September 2001 eine ad hoc-Arbeitsgruppe zusammen, welche sich aus Vertretern der (damaligen) Kantonspolizei (heute Zuger Polizei), des Untersuchungsrichteramtes und einem Psychiater zusammensetzte. Ziel dieser Gruppe war, dem grundsätzlichen Schutzbedürfnis der

Behörden und der Bevölkerung durch Früherkennung von Eskalationstendenzen bei Verfahrensbeteiligten zu begegnen. In diesem Zusammenhang wurde eine Konzeptskizze erarbeitet, in welcher u.a. die Schaffung einer kantonalen Ombudsstelle und einer ständigen interdisziplinären Kommission betreffend potentiell gefährlicher Verfahrensbeteiligter vorgeschlagen wurde.

Am 23. November 2001 bzw. 29. November 2001 wurden die eingangs zusammengefassten Motionen eingereicht.

2.2 Einsetzung eines Vermittlers in Konfliktsituationen durch den Regierungsrat

Im Sommer 2002 beschloss der Regierungsrat, unter der Bezeichnung „Vermittler in Konfliktsituationen“ eine kantonale Ombudsstelle, konzipiert als Vermittler in Konfliktsituationen, als Pilotprojekt einzurichten, deren Erfahrungen nach einer gewissen Zeit ausgewertet und in die noch zu schaffenden Rechtsgrundlagen einfließen sollen. Nach öffentlicher Ausschreibung der Stelle wählte der Regierungsrat am 30. September 2002 den Zürcher Rechtsanwalt und Mediator Beat Gsell in dieses Amt.

Im Februar 2003 nahm Beat Gsell seine Tätigkeit als Vermittler im Kanton Zug auf. Seit Mitte Mai 2003 ist die Vermittlerstelle eingerichtet. In seinen Tätigkeitsberichten 2003 und 2004 hat er über die bisherigen Erfahrungen berichtet. Der Bericht über das Jahr 2005 wird Anfang Mai 2006 veröffentlicht werden.¹

3. Pilotprojekt „Vermittler in Konfliktsituationen“

3.1 Vorgaben des Regierungsrates und Grundsätze des Projektes

Die Vorgabe, welche der Regierungsrat dem Vermittler in Konfliktsituationen für seine Tätigkeit machte, war folgende:

¹ Die Tätigkeitsberichte sind als pdf-Dateien auf <http://www.zug.ch/vermittler> abrufbar; auf diesen basieren die nachfolgenden Ausführungen zum Pilotprojekt „Vermittler in Konfliktsituationen“.

„Sie schlichten unentgeltlich zwischen Betroffenen und Behörden/Verwaltung. Sie wirken auf eine faire, gütliche Konfliktlösung hin. Sie wahren gegenüber allen Betroffenen gleichermassen die Prinzipien der Fairness und der Unvoreingenommenheit. Die gefundenen Lösungen präsentieren Sie in Form einer Empfehlung. Der Zugang zu Ihnen soll möglichst unkompliziert sein“.

Gleichzeitig betonte der Regierungsrat, dass der Vermittler in Konfliktsituationen fachlich über völlige Unabhängigkeit² verfügen soll.

Der Vermittler versuchte beim Aufbau der Stelle einerseits Erfahrungen anderer Kantone und Städte mit Ombudsstellen zu nutzen (und nicht den Anspruch zu erheben, die Zuger Vermittlerstelle völlig neu zu erfinden), andererseits die lokalen Besonderheiten, insbesondere auch die eingangs beschriebene Situation im Kanton Zug nach dem Attentat vom 27. September 2001, gebührend zu berücksichtigen. Als wegweisend wurden vier Grundsätze erachtet, nämlich Niederschwelligkeit, Eigenständigkeit, Vertraulichkeit und Gewaltfreiheit. Im Tätigkeitsbericht 2003 wurden diese Grundsätze wie folgt ausformuliert:

- Der Zugang zum Vermittlungs- und Beratungsangebot muss niederschwellig sein. Es muss möglich sein, unkompliziert und ohne grossen Aufwand zum Vermittler Zugang zu erhalten. Ein einfacher Faltprospekt³ informiert über das Angebot.
- Die Vermittlerstelle muss von der Verwaltung und den Behörden örtlich und organisatorisch unabhängig sein. Sie soll sich in ihrem Erscheinungsbild (Briefpapier, Büroanschrift etc.) klar von demjenigen der kantonalen Verwaltung unterscheiden.
- Vermittlung ist nur mit dem Einverständnis und dem Vertrauen der betroffenen Personen möglich. Deshalb können sich nur diese, nicht aber die Verwaltung, direkt an den Vermittler wenden. Erachtet die Verwaltung eine Vermittlung für nötig oder sinnvoll, so kann sie die betroffenen Personen auf das Angebot des Vermittlers hinweisen (u.a. mittels Faltprospekt) und diese zu einer Kontaktnahme mit dem Vermittler ermuntern.

² Administrativ ist die Stelle der Sicherheitsdirektion unterstellt.

³ Der Faltprospekt findet sich auf der Webseite www.zug.ch/vermittler als pdf-Datei.

- Vermittlung und Beratung muss diskret und vertraulich sein. Eine Kontaktnahme mit der Verwaltung erfolgt nur auf ausdrücklichen Wunsch der betroffenen Personen und braucht deren schriftliche Ermächtigung.
- Vermittlung verlangt nach einem gewaltfreien Raum. In Hinsicht auf manifeste oder verbale Gewalt und Drohung verfolgt der Vermittler eine Strategie der Nulltoleranz. Fehlt die Bereitschaft der betroffenen Person, sich an diese Regel zu halten und lässt sich eine zukünftige Gefährdung der Sicherheit Dritter nicht ausschliessen, so enthebt dies den Vermittler von der Schweigepflicht und er orientiert die zuständigen Stellen (Polizei, Untersuchungsrichteramt, Psychiatrie). Die betroffene Person wird vorgängig über dieses Vorgehen informiert.

3.2 Konkrete Ausgestaltung der Vermittlerstelle

Mit Hilfe des kantonalen Hochbauamtes konnten geeignete Räumlichkeiten an der Alpenstrasse 14, direkt beim Bahnhof Zug, gefunden und für die Zwecke des Vermittlers besucherfreundlich und funktionsgerecht eingerichtet werden. Der Ort überzeugt durch seine gute und diskrete Erreichbarkeit.

Der Regierungsrat stellte für die Vermittlertätigkeit ein Teilzeitpensum von 50% (nach Bedarf bis maximal 80% ausbaubar) zur Verfügung. Die Erfahrungen, welche bald zeigten, dass die Vermittlerstelle zunehmend frequentiert wurde, machten eine Erhöhung des Pensums per 1. Januar 2004 auf 60% und per 1. September 2005 auf 70% notwendig. Für die administrative Unterstützung wurde im Jahr 2003 eine Sekretariatsstelle im Umfang von 20% geschaffen. Per 1. Januar 2004 wurde deren Pensum auf 25% und per 1. Januar 2006 auf 30% erhöht.

Die Fallführung erfolgt mittels EDV-Geschäftsverwaltungsprogramm „Konsul“, welches so den spezifischen Bedürfnissen angepasst wurde, dass die für die Berichterstattung notwendigen statistischen Auswertungen möglich sind.

Die Vermittlerstelle und deren Sekretariat sind organisatorisch und administrativ von der Verwaltung des Kantons Zug völlig getrennt mit der Ausnahme, dass während den Abwesenheitszeiten des Vermittlers die telefonische Kontaktnahme zurzeit über die Telefonzentrale der Verwaltung erfolgt. Der Vermittler verfügt über eine Webseite: www.zug.ch/vermittler.

3.3 Vermittlungstätigkeit in den Jahren 2003 bis 2005⁴

In den drei Jahren gingen insgesamt 284 Fälle ein; in 172 Fällen (60,6%) wurde der Vermittler von männlichen, in 81 Fällen (28,5%) von weiblichen und in 8 Fällen (2,8%) von juristischen Personen angerufen; in 23 Fällen (8,1%) waren es Paare oder Familien. 253 Fälle konnten abgeschlossen werden, pendent waren Ende 2005 noch 31. Mit den ihn kontaktierenden Personen führte der Vermittler 370 persönliche Besprechungen durch, davon 15 in Form von Augenscheinen vor Ort. Mit der Verwaltung trat der Vermittler vorwiegend telefonisch und schriftlich in Kontakt, in 71 Fällen führte er mit den zuständigen Verwaltungsstellen persönliche Gespräche. In 24 Fällen kam es zu einem Vermittlungsgespräch mit beiden Parteien. Von den 253 abgeschlossenen Fällen wurden 147 (58,1%) nach Besprechung der Angelegenheit mit der Verwaltung und 106 Fälle (41,9%) nach Anhörung und Beratung der Personen, das heisst ohne Kontaktaufnahme mit der Verwaltung, erledigt. Der Vermittler in Konfliktsituationen beantwortete auch 234 Anfragen, kleinere Anliegen, die in der Regel im Rahmen eines Telefongesprächs erledigt werden können; 177 Anfragen kamen von Privatpersonen, 57 von Personen aus der Verwaltung.

3.4 Verständnis der Vermittlungstätigkeit

In den 284 Fällen, welche in den Jahren 2003 bis 2005 vom Vermittler eröffnet wurden, kam es zu 370 persönlichen Besprechungen mit Bürgerinnen und Bürgern. Dies zeigt, dass der direkte persönliche Kontakt in der Tätigkeit des Vermittlers im Zentrum stand. Unvoreingenommenes Zuhören, Nachfragen und das Erfassen des zentralen Anliegens - zu dem meist auch eine längere Vorgeschichte gehört - stehen am Anfang jeder beratenden oder vermittelnden Tätigkeit. Damit verbunden ist das Bestreben, ein Vertrauensverhältnis aufzubauen, dennoch aber die Rolle des zwischen den Parteien stehenden vermittelnden Dritten zu wahren und auch - für alle Beteiligten - immer wieder sichtbar zu machen.

Die Beschäftigung mit der Position der Verwaltung und den rechtlichen Rahmenbedingungen hilft in der Folge, die Konfliktsituation genauer zu erfassen und zu klären, wie weit Raum für ein vermittelndes Eingreifen gegeben ist. In 147 der bis Ende 2005 erledigten 253 Fälle (58,1%) kam es zum Kontakt mit den zuständigen Verwaltungsstellen. Das zeigt den Wunsch und die Bereitschaft vieler, sich nicht nur beraten zu lassen, sondern das Vermittlungsangebot zu nutzen. Im Vordergrund der

⁴ Die detaillierte Statistik der beiden Jahre 2003/2004 findet sich im Tätigkeitsbericht 2004, S. 8-10

Vermittlertätigkeit steht nicht die Frage „wer Recht hat“ oder „wer Fehler gemacht hat“, sondern es soll vielmehr Raum geschaffen werden, um Missverständnisse auszuräumen, den eigenen Standpunkt nochmals zu überprüfen und - falls möglich oder nötig - neue Lösungen zu finden.

Im Vordergrund steht somit nicht die „Kontrolle der Verwaltung“, das heisst die Klärung, ob sie richtig oder falsch gearbeitet hat, sondern ob Konflikte mit der Verwaltung durch Einschaltung des Vermittlers entschärft oder gar gelöst werden können. Die Entwicklung von der „Klärung“ hin zur „Vermittlung“ entspricht einem allgemeinen Trend und ist auch bei den anderen Ombudsstellen der Schweiz nicht zu übersehen⁵. Auch eine so verstandene Ombudstätigkeit bewirkt eine Verwaltungskontrolle, gibt sie doch den beteiligten Stellen immer wieder die Gelegenheit, ihre Positionen, aber auch ihre Haltung und Einstellung zu überprüfen. Erfüllt die Verwaltung diese Erwartung nicht, so steht dem Vermittler das Mittel der schriftlichen Empfehlung zur Verfügung. Von diesem Mittel hat der Vermittler jedoch im Rahmen des Pilotprojektes bisher keinen Gebrauch gemacht.

3.5 Art der Erledigungen

Was die Art der Erledigungen betrifft, so waren diese vielfältig. In den Vermittlungsgesprächen mit beiden Parteien konnte meistens eine verständnisvolle und konstruktive Atmosphäre geschaffen und ein für beide Seiten befriedigendes Ergebnis erreicht werden. In anderen Fällen war es dem Vermittler möglich im Gespräch mit der Verwaltung Anstoss zu einer Änderung der Sichtweise zu geben. Die Interventionen des Vermittlers bei den beteiligten Verwaltungsstellen führten aber keineswegs zwingend zu neuen Ergebnissen im konkreten Fall. Gelegentlich erklärte sich die Verwaltung aber bereit, ihre bisher verfolgte Praxis für die Zukunft zu überdenken. Oft konnte der Vermittler auch Sachverhalte näher abklären und den Betroffenen dadurch zusätzliche Informationen zugänglich machen, die mithalfen, das Verhalten der Verwaltungsstelle besser zu verstehen oder zu akzeptieren.

Gelegentlich bestand aber auch kein Raum, vermittelnd in dieser Weise zu helfen oder gar zu neuen Lösungen beizutragen. In verschiedenen Fällen war es dem Vermittler nicht möglich, die Wünsche und Erwartungen zu erfüllen, die in ihn gesetzt wurden, da diese ausserhalb des Einflussbereiches einer Ombudsstelle lagen.

⁵ Rolf Steiner, Andreas Nabholz. Ombuds-Mediation. Mediation in der öffentlichen Verwaltung, insbesondere durch parlamentarische Ombudsstellen in der Schweiz. Zürich/Basel/Genf, 2003, S.35

3.6 Akzeptanz des Vermittlers in der Verwaltung

Innerhalb der Verwaltung und gegenüber den Behörden im Kanton Zug hat der Vermittler die sich ihm bietenden Gelegenheiten genutzt, um über Existenz und Arbeitsweise der Vermittlerstelle zu informieren. Im Rahmen der Ausbildungskurse „Sicherheit für Mandatsträgerinnen und Mandatsträger“ entstand im März 2003 ein erster Kontakt zu Behördemitgliedern. An zwei Veranstaltungen skizzierte er erstmals seine Vorstellungen der neuen Vermittlertätigkeit. In der Folge erhielt er die Gelegenheit, seine Tätigkeit den Direktionssekretären, den Amtsleitern verschiedener kantonaler Direktionen, der Zuger Polizei sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Bereiche der Rechtspflege vorzustellen. Im Rahmen dieser „Vorstellungsrunden“ stellte der Vermittler viel Wohlwollen und Offenheit gegenüber seiner Vermittlungs- und Ombudstätigkeit fest. Die diversen Kontakte zu Verwaltung und Rechtspflegeorganen in den behandelten Einzelfällen waren vom gleichen Geist getragen und offenbarten immer wieder die grundsätzliche Bereitschaft der betroffenen Amtstellen, zu klärenden und vermittelnden Gesprächen Hand zu bieten.

3.7 Beteiligte Verwaltungsstellen* und Art der Fälle

	<u>2005</u>		<u>2004</u>		<u>2003 (ab 1.2.)</u>	
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	17.4 %	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 Fälle das Untersuchungsrichteramt

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

- *Schwerpunkt Sicherheitsdirektion*
73 oder 25,7 % der eingegangenen Fälle betreffen die Sicherheitsdirektion. Die Verteilung im Jahr 2004 beispielsweise zeigt, dass in 12 Fällen das Verhalten im Strassenverkehr respektive der Umgang mit Motorfahrzeugen und dessen Sanktionierung Gegenstand der Konflikte war; viermal ging es um Erwerb, Besitz oder Beschlagnahme von Waffen. Sechs Konfliktsituationen ergaben sich im Zusammenhang mit dem Aufenthalt oder dem Verhalten von Asylsuchenden und ausländischen Staatsangehörigen. In je zwei Fällen ging es um Verhaftungen von - wie sich später herausstellte - unschuldigen Personen sowie um Konflikte im Zusammenhang mit dem Straf- und Massnahmenvollzug.
- *Konflikte als Folge von ungelösten privaten Konfliktsituationen*
Als Beispiel sei erwähnt, dass sich im Jahr 2004 der Vermittler in rund 10 Fällen mit Konfliktsituationen aus dem familiären Bereich konfrontiert sah, in denen Eltern nach Trennung, Scheidung oder bei ausserehelichen Kindsverhältnissen um Obhuts- und Besuchsfragen streiten. Der Konflikt verlagert sich durch die laufenden Gerichts- oder Vormundschaftsverfahren von der privaten auf die staatliche Ebene, das heisst, zum Konflikt mit dem anderen Elternteil tritt nun zusätzlich der Konflikt mit den Instanzen hinzu, welche die Obhuts- und Besuchsverhältnisse regeln müssen. Je weniger die privaten Parteien selbstverantwortlich zu eigenen Lösungen finden, desto schärfer manifestiert sich oft der Konflikt mit den zur Intervention und Regelung angerufenen staatlichen Stellen. In diesen Situationen sind den Möglichkeiten des Vermittlers klare Grenzen gesetzt: Er ist für Konflikte zwischen Staat und Bürger zuständig und kann nicht im primären Konflikt zwischen den beiden zerstrittenen Eltern vermitteln, obwohl dort der richtige Ansatzpunkt zur Lösung des Problems wäre. Es bleibt ihm nur die Möglichkeit zur Vermittlung zwischen einem Elternteil und Vormundschaftsbehörde respektive den von dieser eingesetzten Personen.⁶ Die Versuche, auf dieser Ebene zu Klärung und Lösung der Konflikte beizutragen, waren deshalb verschiedentlich nur teilweise oder kurzfristig erfolgreich, manchmal auch zum Scheitern verurteilt. In verschiedenen Fällen blieb der Vermittler über längere Zeit hinaus Ansprechpartner einer Konfliktpartei und konnte so wiederholt versuchen, deeskalierend auf das Konfliktgeschehen Einfluss zu nehmen.

⁶ In der Regel als Besuchsbeiständinnen oder Besuchsbeistände

- *Über längere Zeit andauernde Konfliktsituationen*

Bei neun der 26 Ende 2004 pendenten Fälle handelte es sich um Konfliktsituationen, die Vermittler (und Behörden) seit längerer Zeit beschäftigen, in sechs Fällen bereits seit 2003, also seit über einem Jahr. Ende 2005 waren noch sechs der 31 hängigen Fälle älter als ein Jahr und noch drei davon hatten ihren Anfang im Jahre 2003 und beschäftigten somit den Vermittler seit über zwei Jahren. Meist haben sich in diesen Fällen eine Reihe verschiedener Konfliktpunkte, zum Beispiel im Rahmen einer Strafuntersuchung oder anderer länger dauernder Gerichts- oder Verwaltungsverfahren, angehäuften und es besteht die Tendenz, dass weitere Konfliktpunkte bei fortlaufenden Verfahren hinzukommen werden.

Der Vermittler versucht bei diesen länger dauernden Konflikten so präsent zu sein, dass sich die involvierten Personen immer wieder an ihn wenden können. Er steht gleichsam in Stand-by-Position bereit, sich bei Bedarf beratend und vermittelnd in den Konflikt einzuschalten, um damit eine Konflikteskalation nach Möglichkeit zu verhindern und gleichzeitig eine definitive und nachhaltige Beilegung des Konfliktes zu fördern.

- *Behördenmitglieder im Konflikt mit Privaten*

Eine eher untypische Kontaktnahme mit dem Vermittler in Konfliktsituationen erfolgte in mehreren Fällen durch Mitglieder von Behörden, die - ihrerseits in Konflikte mit Bürgern oder Bürgerinnen involviert - um Unterstützung nachsuchten. Der Vermittler nahm sich dieser Anfragen beratend an. Er kann in solchen Fällen jedoch nur weiter aktiv werden, wenn auch die beteiligte Privatperson freiwillig zur Vermittlung bereit ist. In einem Fall wurde es auf diese Weise möglich, den Konflikt mit dem Behördemitglied und der Privatperson zu klären, eine schriftliche Vereinbarung zu treffen und die von beiden Parteien eingeleiteten Strafverfahren frühzeitig zu stoppen.

- *Konflikte um Ansprüche im Bereich der Sozialversicherungen*

Auch die Verfahren um Sozialversicherungsleistungen im Bereich der AHV/IV und der Arbeitslosenversicherung sind immer wieder Grund dafür, dass sich betroffene Personen an den Vermittler wenden. Wenn es um die reine Festlegung der Leistungen geht, gilt es vor allem zu beraten. Wie weit die bundesrechtlich geregelten Einspracheverfahren für eine Vermittlung Platz lassen, wird in der Praxis noch im einzelnen zu klären sein. Dass aber auch in diesem Bereich

Konflikte entstehen können, welche eine Vermittlung sinnvoll machen, zeigte sich beispielsweise in einem Fall, in welchem sich eine Frau durch den Sachbearbeiter der Verwaltung nicht korrekt behandelt fühlte. Dieser hatte zwar in der Sache Recht, entschuldigte sich aber für die von ihm eingestandenen «verbalen wie auch nonverbalen Ausrutscher». Die vorgesetzte Stelle erklärte zudem, sie werde den Vorfall mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern thematisieren, um diese «einmal mehr auf Wirkungen und Verhalten den Versicherten gegenüber zu sensibilisieren». Der Konflikt war so für die betroffene Person zufriedenstellend geklärt, auch wenn die Vermittlung nicht dazu führte, dass ihr die von ihr verlangten Leistungen zugesprochen wurden.

3.8 Rechtspflege und Vermittlertätigkeit

Im Bereich der Rechtspflege ist es vor allem die Unzufriedenheit Betroffener mit der Strafverfolgung und mit richterlicher Tätigkeit und Urteilen, welche Anlass zur Kontaktnahme mit dem Vermittler geben. In dieser Situation ist es die nicht immer einfache Aufgabe des Vermittlers, den oft aufgebrachten und enttäuschten Personen verständlich zu machen, dass die Unabhängigkeit der Gerichte es ihm verbietet, in deren richterlichen Zuständigkeitsbereich tätig zu werden. Auch hier gilt es aber, sich in die Personen einzufühlen und zu versuchen, bei der Klärung von offenen Fragen zu helfen und im Interesse der betroffenen Person zu einer besseren Akzeptanz von bereits rechtskräftigen richterlichen Entscheiden beizutragen. Dazu bedarf es der entsprechenden Kooperation und Kommunikation zwischen den im Justizbereich Tätigen und dem Vermittler.

Im Bereich der Tätigkeit des Untersuchungsrichteramtes (URA) finden sich verschiedenartige Konfliktkonstellationen, in denen optimale Lösungsstrategien in einem Mittelweg zwischen strafprozessualer Repression und Konfliktlösung auf kommunikativer Ebene durch eine vermittelnde Drittperson liegen, so beispielsweise in Fällen, wo Strafanzeigen zur Durchsetzung von Zivilverfahren (z.B. Scheidung, Eheschutz, elterliche Sorge bzw. Obhut, Unterhaltsbeiträge) eingesetzt werden oder bei Drohungen aller Art, welche die strafrechtliche Qualifikation noch nicht erreichen. Das URA hat sich in solchen Fällen auf Grund seiner vom Gesetz definierten Aufgabe auf die Untersuchung von Straftaten zu konzentrieren. Vom Vermittler können in solchen Fällen (auf der erwähnten kommunikativen Ebene) Vermittlungs- und in beschränktem Umfang auch Betreuungsaufgaben übernommen werden, wenn die betroffenen Personen dazu die Bereitschaft erklären. In speziellen Fällen kann es auch zur

Übernahme von Funktionen durch den Vermittler im Rahmen eines Case-Managements kommen, wenn ein solches im Rahmen des Untersuchungsverfahrens angeordnet und in Zusammenarbeit mit den Betreuungspersonen des Straf- und Massnahmenvollzugs praktiziert wird.

3.9 Gemeinden als Konfliktparteien

Der Vermittler in Konfliktsituationen ist aufgrund des ihm erteilten Auftrages nur für Konflikte von Bürgerinnen und Bürgern mit der kantonalen Verwaltung, nicht aber für Konflikte im Bereich der Gemeinden zuständig. Bürgerinnen und Bürger wandten sich aber an den Vermittler, ohne sich dieses einschränkenden Umstandes bewusst zu sein. Die Unterscheidung von Konflikten in Hinsicht auf die verschiedenen Ebenen staatlichen Handelns ist für die betroffenen Personen schwierig nachzuvollziehen. Dies besonders dann, wenn Verfahren mittels (Aufsichts-)Beschwerden an den Regierungsrat und an die Gerichte gebracht und damit kantonale Stellen mit in den Konflikt einbezogen werden.

Im Rahmen der als Pilotprojekt verstandenen Tätigkeit, das heisst, um auch in diesem Bereich Erfahrungen zu sammeln, hat sich der Vermittler erlaubt, sich auch solchen Konflikten anzunehmen, welche im Verkehr mit kommunalen Verwaltungsstellen auftraten. Voraussetzung war, dass die Gemeinden ihr Einverständnis mit der Vermittlungstätigkeit erklärten. Für eine Vermittler- und Ombudstätigkeit deren primäre Aufgabe es ist, in Konflikten zu vermitteln oder zumindest deren Eskalation zu vermeiden, kann nicht entscheidend sein, welches Gemeinwesen in welcher Form am Konflikt beteiligt ist. Aus einer solchen Sichtweise scheint wesentlich, dass dem Vermittler die Möglichkeit eingeräumt wird, gegenüber allen Beteiligten als Vermittler aufzutreten und in dieser Funktion auch von allen akzeptiert zu werden.

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass die Gemeinden in der Regel gerne bereit waren, das Vermittlungsangebot anzunehmen. Die bis Ende 2005 behandelten 117 Fälle, in denen Gemeinden allein (in 53 Fällen) oder zusammen mit kantonalen Stellen (in 64 Fällen) involviert waren, verteilen sich wie folgt auf die entsprechenden Verwaltungsbereiche:

	<u>2005</u>		<u>2004</u>		<u>2003</u> (ab 1.2.)	
Sozialhilfe (inkl. Prämienverbilligung)	12	28.5 %	20	42.6 %	9	32.1 %
Vormundschaftsfälle (inkl. Alimente)	14	33.3 %	13	27.7 %	7	25.0 %
Bausachen	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 %
	42	100.0 %	47	100.0 %	28	100.0 %

Aufgrund dieser bereits bestehenden Praxis ist mit den Gemeinden zu klären, ob die Zuständigkeit der Vermittlerstelle auch formell auf Gemeindeangelegenheiten ausgedehnt werden soll mit entsprechender Beteiligung der Gemeinden am Aufwand.

3.10 Verwaltungsinterne Fälle

Im Jahre 2003 wurde der Vermittler bei internen Konflikten in fünf Fällen angerufen, im Jahre 2004 waren es deren acht und 2005 noch deren drei. Die betroffenen Personen wurden angehört, aber darauf hingewiesen, dass seine Zuständigkeit zur Vermittlung in diesem Bereich nicht gegeben ist. In der Regel blieb es bei einer Beratung. In zwei Fällen kam es zu einer Aussprache zwischen der Verwaltung und der betroffenen Person, welche im Ergebnis (teilweise) erfolgreich ausgingen. In einem Fall stellte sich die Frage, ob eine Mobbing-Situation am Arbeitsplatz vorliegt. Die betroffene Person konnte vom Vermittler angehört und der für solche Fälle bestehenden spezifischen Beratung⁷ weitergeleitet werden.

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass verwaltungsinterne Fälle grundsätzlich nicht zum Aufgabenkreis gehören; dieser Weg sollte nur offen sein, wenn die Vermittlerrolle nicht durch die Vorgesetzten wahrgenommen werden kann und die bestehenden Beratungsangebote (verwaltungsintern und Personalverbände) ausgeschöpft wurden.

⁷ Regierungsratsbeschluss vom 16.09.2003 betreffend Mobbing und Bossing; sexistische und sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz / Grundsatzerklärung, Ansprechpersonen, Verfahren

3.11 Aspekt Sicherheit

In 40 der bis Ende 2005 bearbeiteten 284 Fällen spielten Sicherheitsaspekte im weitesten Sinne eine Rolle, das heisst, in aktuellen oder früheren Verfahren ging es um die Beschlagnahme von Waffen, Hausdurchsuchungen, Selbst- oder Drittgefährdung, Drohungen. In allen Fällen bezog sich dieser Aspekt ausschliesslich auf vergangene Ereignisse und Vorfälle. Weder kam es je zu neuen und damit aktuellen Drohungen oder anderen Gefährdungshandlungen, noch richteten sich die Aggressionen gegen den Vermittler. In mehreren Fällen hat der Vermittler zu solchen Personen einen zeitlich unbegrenzten (lockeren) Kontakt aufrecht erhalten und steht diesen bei Bedarf als Ansprechperson zur Verfügung. Bisher in einem einzigen Fall entschied sich der Vermittler - nach Information der betroffenen Person - Kontakt mit dem ambulanten psychiatrischen Dienst aufzunehmen, wo die Person bereits in ärztlicher Betreuung stand.

4. Grundsätzliche Überlegungen zur Umwandlung des Pilotprojektes in eine definitive Lösung

4.1 Ursachen von Konfliktherden und die grundsätzliche Bewältigung von Konflikten im Sinne einer Prämisse

Eine der Hauptursachen für Konflikte zwischen der Verwaltung im weitesten Sinn und dem mit der Verwaltung in Kontakt stehenden Individuum ist eine tief greifende Frustration eines Teils der Gesellschaft. Sie liegt weitgehend, aber nicht ausschliesslich darin begründet, dass Gesetzgebung und Verwaltung für die Bevölkerung immer komplexer werden, dass viele Verwaltungsentscheide für die Betroffenen nur schwer verständlich und nicht immer nachvollziehbar sind. Zudem ist festzustellen, dass es Personen gibt, deren Konfliktfähigkeit persönlich bedingt eingeschränkt ist, was zu Schwierigkeiten mit Amtsstellen führen kann. Allerdings ist in diesem Zusammenhang die Feststellung wichtig, dass die viel zitierte Staatsverdrossenheit⁸ nicht auf die Mehrheit der Gesellschaft zutrifft. Dies ist letztlich das Resultat einer weitgehend bürgernahen Verwaltung bzw. ist auf das Bestreben zurückzuführen, Verwaltung zugänglicher zu machen. Bei all diesen Bestrebungen lässt sich ein Faktum nicht aus

⁸ Anton Pelinka, zitiert von Fritz Schönherr in *Volksanwaltschaft*, Manz Verlag, Wien 1977, S. 123, Michael Neider, zitiert von Fritz Schönherr, a.a.O. S.123, Wilhelm Czerny, zitiert von Fritz Schönherr, a.a.O. S. 124

der Welt schaffen: Die Gesetzeswelt und auch die Behördenwege sind umfassender und komplexer geworden. Viele Personen sind in der Auseinandersetzung mit der Verwaltung überfordert, und bestimmte Personen sind es persönlichkeitsbedingt schon zu einem früheren Zeitpunkt als andere. Spitzt sich eine solche Auseinandersetzung zu, kann die Überforderung sehr wohl auf beiden Seiten eintreten.

Eine als Vermittler in Konfliktsituationen konzipierte Ombudsstelle in der Form des heute laufenden Pilotprojektes hat die Aufgabe, objektiv zu informieren und bei entstandenen Konflikten zu vermitteln. Sie soll einerseits vom Individuum, welches sich mit der Verwaltung auseinandersetzen muss, angegangen werden können. Andererseits soll auch die Verwaltung die Möglichkeit erhalten, sich an diese Stelle zu wenden, um sich in einem Konfliktfall Rat und Unterstützung für das weitere Vorgehen zu holen. Aus diesem Verständnis heraus soll nicht eine eigentliche Volks- oder Verwaltungsanwaltschaft und somit eine Interessenvertretung entstehen, sondern eine Stelle, welche ohne Interessenbindung objektiv analysiert, Auskunft erteilt, vermittelt, allenfalls Dritte zur Konfliktbewältigung beizieht und in geeigneter Weise auf Missstände hinweist.

Eine Vermittler- bzw. Ombudsstelle verfolgt den Ansatz, bestehende Probleme über Kommunikation im weitesten Sinne zu lösen. In diesem Rahmen ist es deren Aufgabe zu versuchen, Situationen, welche ein erhöhtes Gefährdungspotenzial aufweisen, zu erkennen und deren Eskalation in einem möglichst frühen Stadium aufzufangen. Wo dies nicht (mehr) möglich ist, müssen repressive Massnahmen greifen. Der vermittelnden Stelle soll deshalb bei einer offensichtlichen Bedrohungslage ein Mitteilungsrecht an die Polizei oder die zuständige Strafuntersuchungsbehörde zugestanden werden. Dieses Mitteilungsrecht soll aber nur in Ausnahmefällen Anwendung finden und darf keinesfalls verwechselt werden mit einer Mitteilungspflicht.

4.2 Konkretes Funktionieren der Stelle

4.2.1 Der Grossteil der Bevölkerung ist in der Lage, mit der Normenfülle und den sich daraus ergebenden Behördengängen in sinnvoller Weise umzugehen. Auch dürfte die Feststellung zutreffen, dass die Verwaltung mit ihren Kunden grösstenteils einen Stil pflegt, welcher den partnerschaftlichen und nicht hoheitlichen Gedanken widerspiegelt. Allfällige diesbezügliche Defizite sind durch entsprechende Schulungen, wie sie bereits heute im Kanton Zug angeboten werden, auszumerzen.

4.2.2 Bei der Fülle und Komplexität heutiger Normen und Institutionen kann der Grund für einen Konflikt darin liegen, dass die rechtliche Situation komplex ist. Hier kann durch eine Rechtsauskunft des Vermittlers der Konflikt gelöst oder mindestens entschärft werden. Der Vermittler ist jedoch keine Rechtsauskunftsstelle; dies wäre schon allein wegen des Stellenpensums nicht denkbar. Eine Rechtsauskunft in einem Einzelfall, der zum Vermittler gelangt, kann zu einem „AHA-Erlebnis“ führen und den Konflikt lösen bzw. Weiterungen gar nicht entstehen lassen.

4.2.3 Es wurde bereits festgehalten, dass Konfliktsituationen immer wieder auftreten können, in welchen möglicherweise einzelne oder sämtliche daran Beteiligte in irgendeiner Weise überfordert sind. Diese Konstellationen sind bei allen Bemühungen nicht auszuschliessen. Für diese Fälle braucht es mehr als nur Information, nämlich aussöhnende Vermittlung. Das letzte Kriterium entspricht schliesslich dem Grundgedanken, welcher den Ombudsstellen in verschiedenen Kantonen⁹ und Ländern¹⁰ zu Grunde liegt. Dieser Mittlerfunktion der Ombudsstelle wird auch vom Europäischen Ombudsmann Institut (EOI) ein zentraler Stellenwert zugebilligt¹¹. Das EOI sieht in einer Gesamtbetrachtung die Rolle der Ombudsstelle einerseits insbesondere darin, dass der „Ombudsmann“ überall im Dienste des Schutzes von Rechten und Interessen des Volkes gegenüber der Verwaltung als staatlicher Machtapparat stehe. Der Ombudsmann könne dem Bürger andererseits aber auch notwendiges und korrektes Verwaltungshandeln näher bringen, erklären und Vertrauen zwischen Bürger und Verwaltung stiften.

Soll eine solche Stelle diese beiden Aufgaben erfüllen, so sollte die Person des Vermittlers gleiche Distanz zur Verwaltung als auch zu der Person, welche mit der Verwaltung in Kontakt steht, haben. Ist nicht nur der Bürger oder die Bürgerin, sondern auch eine Verwaltungsstelle berufen sich an den Vermittler zu wenden¹², so tritt der Gedanke des „Ombudsmanns als Volksanwalt“ in den Hintergrund und es wird ein Gefäss geschaffen, das über „der Sache“ stehen soll.

⁹ vgl. die Ombudsstellen in den Kantone BL, BS, ZH und VD (Projektstelle). Weitere Ombudsstellen sind etwa jene der Städte Bern, Winterthur, Zürich und St. Gallen (neu seit 1.1.2006). Daneben existieren branchenspezifische Ombudsstellen (beispielsweise des Schweizerischen Hotelier Vereins, der Schweizer Reisebranche, der Krankenversicherung, der Privatversicherungen und der Suva).

¹⁰ Deutschland, Österreich

¹¹ Das Europäische Ombudsmann-Institut in historischer und inhaltlicher Selbstdarstellung, http://tirol.php.highway.telekom.at/eoi/de/geschichte_de.htm, S. 5

¹² vgl. die Regelung im Kanton Vaud (Arrêté du 21 octobre 1998 concernant la mise en activité à titre expérimental d'un bureau cantonal de médiation administrative). Art. 7 des Erlasses hält fest: Toute personne physique ou morale, **ainsi que toute autorité** peut saisir le chargé de projet.....“

Allerdings ist aussöhnende Vermittlung nur mit dem Einverständnis und dem Vertrauen der betroffenen Personen möglich. Eine Vermittlung auf einseitiges Begehren der Verwaltung oder gar gegen den Willen der betroffenen Person könnte als staatlich verordnete Zwangsvermittlung verstanden werden. Dies würde dem Gedanken, Vertrauen zwischen Bürger, Bürgerinnen und Verwaltung zu fördern, zuwiderlaufen. Der Vermittler seinerseits liefe Gefahr, nicht mehr als unabhängiger Mittler, sondern als einseitig befangen gesehen zu werden. Der Verwaltungsstelle - hält sie ihrerseits eine Vermittlung durch die Ombudsstelle für sinnvoll - bleibt im konkreten Konfliktfall immer die Möglichkeit, die betroffenen Personen auf das Angebot des Vermittlers hinzuweisen und diese (proaktiv) zu einer Kontaktnahme mit dem Vermittler zu ermuntern. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass der Weg zum Vermittler in vielen Fällen aufgrund solcher Information oder Ermunterung zustande kommt.

4.2.4 Zusammengefasst kann gesagt werden, dass durch Information und Kommunikation Konfliktpotential verringert werden kann und Eskalationen verhindert werden können.

4.3 Unabhängigkeit und Wirkungsbereich

4.3.1 Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, muss die Mittlerfunktion in Konfliktsituationen zwischen Verwaltung und Adressat der Verwaltung zentrale Aufgabe der Ombuds- bzw. Vermittlerstelle sein. Es liegt auf der Hand, dass es schwierig ist, beidseitig Respekt und Akzeptanz zu bewirken. Dies insbesondere deshalb, weil die zu schaffende Institution nicht verfügen kann und nicht aktiv in die Verfügungsmacht der Gewalten eingreifen darf und dadurch nicht von ihrer Hoheitlichkeit, sondern von ihrer natürlichen Autorität lebt. Das setzt dreierlei voraus: Eine breite politische Akzeptanz, eine personelle Besetzung, die ausschliesslich nach fachlichen und menschlichen Kriterien erfolgt, sowie uneingeschränkte Unabhängigkeit.

4.3.2 Um diesen Anforderungen zu entsprechen ist erforderlich, dass die Ombuds- bzw. Vermittlerstelle verwaltungsunabhängig, d. h. als parlamentarische konzipiert wird, wie dies bei allen in der Schweiz bisher definitiv eingerichteten staatlichen Ombudsstellen der Fall ist. In der breiten Öffentlichkeit kann nur auf diese Weise zweifelsfrei klargelegt werden, dass die Stelle die Bürgeranliegen gegenüber der Verwaltung tatsächlich in voller Unabhängigkeit wahrnehmen und als wirklich neutraler Vermittler auftreten kann. Wahlorgan wäre entsprechend der Kantonsrat. Ihn würde die Verantwortung treffen, bei der Auswahl der Person des Vermittlers resp.

Ombudsperson für die politische Akzeptanz und die personelle Besetzung nach fachlichen und menschlichen Kriterien besorgt zu sein. Dies wird eine Verfassungsänderung bedingen, da die vom Kantonsrat gewählten Personen ausdrücklich in der Kantonsverfassung erwähnt sein müssen.

4.3.3 In diesem Zusammenhang wird auch zu prüfen sein, ob die Datenschutzstelle, die ebenfalls unabhängig vom Regierungsrat und von der Verwaltung ist, ebenfalls vom Parlament zu wählen sein wird. Zu prüfen wird in diesem Zusammenhang insbesondere sein, ob und allenfalls welche zwingenden Bestimmungen des Schengen/Dublin-Rechts eine Wahl des Datenschutzbeauftragten durch das Parlament erforderlich machen. Diese Fragen wird das Parlament bei der Beratung der innerkantonalen Umsetzung des internationalen Rechts zu beantworten haben.

4.3.4 Wie oben (vgl. Ziff. 3.9) dargestellt ist angesichts der Kleinräumigkeit und der Vernetzung von kantonalen und kommunalen Zuständigkeiten im Kanton Zug unter dem Aspekt der Zielsetzungen und Aufgaben einer Vermittlerstelle zu prüfen, ob die Zuständigkeit der Vermittlerstelle auch formell - und nicht wie heute schon teilweise in der Praxis - auf Gemeindeangelegenheiten ausgedehnt werden soll. Es wird mit den Gemeinden zu klären sein, ob diese - nicht zuletzt auch aufgrund der im Pilotprojekt gemachten Erfahrungen, wo immerhin zwischen einem Sechstel und Fünftel der Fälle die Gemeinden betreffen - eine solche Zuständigkeit begrüssen und bereit sind, sich an den Kosten der Vermittlerstelle zu beteiligen.

Nur als letztes Mittel und ausnahmsweise soll der Vermittler zuständig sein für verwaltungsinterne Konflikte (vgl. oben Ziff. 3.10).

Der Regierungsrat lehnt es ab, dass die Vermittlerstelle nicht nur auf Ersuchen hin tätig wird, sondern auch die Legitimation erhalten soll, von sich aus vermutete Missstände zu untersuchen und entsprechende Empfehlungen abzugeben. Die Staatswirtschaftskommission fungiert nämlich nicht nur als Finanz-, sondern auch als Geschäftsprüfungskommission. Zudem kann der Vermittler wenn er aufgrund verschiedener Einzelfälle organisatorische, inhaltliche oder Führungsdefizite feststellt, die zuständige Amtsstelle und die vorgesetzte Direktion darauf hinweisen.

4.3.5 Im Bereich der Rechtspflege soll die Praxis nicht anders sein als heute (vgl. Ziffer 3.8). Die Unabhängigkeit der Rechtsprechung darf nicht angetastet werden¹³. Die Ausgestaltung der diesbezüglichen Verfahren mit vielfältigen Rechtsmittelmöglichkeiten und somit unabhängiger Kontrolle ist ausreichend. Selbstredend kann auch der Rechtsetzungsbereich, sei dies auf kantonaler oder kommunaler Ebene nicht Gegenstand von Überprüfungen durch die Vermittlerstelle sein.

Der Wirkungsbereich der Vermittlerstelle soll Kantonsverwaltung und Regierungsrat, Gemeinden, kantonale und kommunale Einrichtungen, Private und privatrechtliche Einrichtungen, soweit sie in Erfüllung öffentlichrechtlicher Aufgaben und hoheitlich handeln, umfassen, richterliche Behörden, soweit die Justizverwaltung oder der zeitliche Ablauf der Justizverfahren betroffen ist.

4.3.6 Um einen möglichst umfassenden Effekt zu erzielen, soll also der Wirkungsbereich der Stelle so breit wie möglich ausgestaltet werden. Ausgenommen vom Wirkungsbereich sind lediglich Kantonsrat, Behörden im Bereich der Rechtssetzungstätigkeit, richterliche Behörden hinsichtlich ihrer Rechtsprechungstätigkeit, Behörden, soweit es um Rechtsprechungstätigkeit geht (beispielsweise Administrativverfahren in Strassenverkehrsangelegenheiten).

5. Personelle und finanzielle Auswirkungen der Schaffung einer Ombudsstelle

5.1. Pensum und Stellenbedarf

Der vorstehend umschriebene Aufgaben- und Wirkungsbereich der Vermittlerstelle bedingt nach den bisherigen Erfahrungen im Pilotprojekt die Festsetzung eines Pensums für den Vermittler von mindestens 70 bis 80 Stellenprozenten. Nachdem der Vermittler mit seinem Pensum bereits heute ausgelastet ist, würde eine Ausdehnung der formellen Vermittlertätigkeit auf Fallkonstellationen aus den Gemeinden ein zusätzliches Pensum nötig machen, zusammen mit der Betreuung des Sekretariates und der Sachbearbeitung in bestimmten Fallbereichen. Damit würde es auch

¹³ Der Kanton Waadt hat für den Bereich der Justiz ein „bureau cantonal de médiation en matière d'administration judiciaire“ eingerichtet (Arrêté du 8 janvier 2003 concernant la mise en activité à titre expérimental d'un bureau cantonal de médiation en matière d'administration judiciaire), welches nun aber mit der kantonale Ombudsstelle (mediation an matière administrative) zusammengeführt werden soll.

möglich, die Vermittlerstelle organisatorisch von der Verwaltung vollständig unabhängig zu machen, was aus grundsätzlichen Überlegungen zu begrüssen ist. Die Ratsuchenden sollen die Vermittlerstelle an möglichst vielen Tagen in der Woche direkt erreichen können, mindestens an vier, besser jedoch an allen 5 Tagen der Arbeitswoche, ohne den Umweg über die Telefonzentrale machen zu müssen.

5.2. Personal- und Sachaufwand sowie Kosten für die Räumlichkeiten

Auszugehen ist damit von einem Gesamtpensum der Vermittlerstelle (Pensum des Vermittlers zuzüglich Sekretariats- und auch Sachbearbeitungspensum) von insgesamt 150 Stellenprozenten. Künftig dürften sich die jährlichen Personalkosten deshalb auf rund Fr. 215'000.-- belaufen. Dazu kommt wie bisher ein Sachaufwand im Rahmen von rund Fr. 50'000.--. Die Kosten für die Räumlichkeiten an der Alpenstrasse 14, inkl. Nebenkosten und Telefonie, betragen rund Fr. 37'500.-- (gestützt auf Rechnung 2005/Budget 2006).

Gemäss Budget wird für das Jahr 2006 für die Stelle des Vermittlers in Konfliktsituationen inkl. Sachaufwand mit Kosten von Fr. 223'500.00 gerechnet; dazu kommt der erwähnte Aufwand für die Räumlichkeiten inkl. Nebenkosten und Telefonie. Total beläuft sich heute der Aufwand auf ca. Fr. 260'000.00. Neu sind rund Fr. 300'000.00 zu veranschlagen (Personalaufwand, Sachaufwand, Büromiete und Telefonie), also ein Mehrbedarf von rund Fr. 50'000.00. Nach Abzug eines allfälligen Gemeindebeitrages - sofern die Gemeinden die formelle Zuständigkeit des Vermittlers wünschen - ist netto mit keinen Mehrkosten zu rechnen.

6. Früherkennung von potentiell gefährlichen Personen, insbesondere von Verfahrensbeteiligten und mögliche Massnahmen

Wie vorgängig zum Ausdruck gebracht, ist mit der Schaffung einer Ombudsstelle die Hoffnung verknüpft, dass Spannungen, welche zwischen Bürger und Verwaltung entstehen, reduziert oder gänzlich beseitigt werden können. Trotzdem kann es Situationen geben, bei denen die Frustrationen nicht aus der Welt geschafft werden können oder bei denen die betroffenen Personen angebotene Institutionen wie eine Ombudsstelle (allenfalls auch ganz bewusst) nicht in Anspruch nehmen. Fehlt es diesen Personen an der Fähigkeit, Konflikte in einem positiven Sinn auszutragen, kann es zu Bedrohungssituationen kommen. Dabei handelt es sich um das bereits erwähnte

Restrisiko. Es ist nachvollziehbar, dass auf dem Hintergrund des Vorfalles vom 27. September 2001 das Bedürfnis besteht, ein Instrument zu schaffen, mit welchem die Erkennung von Bedrohungssituationen ermöglicht würde und das es erlaubt, Massnahmen zur Verhinderung von Gewalteskalation zu veranlassen. Seit der Überweisung der Motion der Justizprüfungskommission hat es bezüglich der Inhaftierung und des Datenaustausches die Revision der Strafprozessordnung (StPO) vom 19. Dezember 2002 (Vorlage Nrn. 999.1/.2 - 10822/23) und des Gerichtsorganisationsgesetzes - im Rahmen der Einführungsgesetzgebung zum neuen Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches vom 11. Januar 2005 (Vorlage Nrn. 1297.1/.2 - 11635/36) - gegeben. Zudem hat der Regierungsrat am 21. Februar 2006 die neue Polizeigesetzgebung zu Händen des Kantonsrates verabschiedet; dort finden sich im Polizeigesetz Vorschriften zum Datenaustausch (Vorlage Nrn. 1412.1/.2 - 11955/56).

6.1. Vorläufige Festnahme und Inhaftierung (Ziffer 3 der Motion der Justizprüfungskommission)

Gemäss dem mit der Revision vom 19. Dezember 2002 neu formulierten § 16^{bis} StPO Abs. 1 Ziffer 3 ist die Polizei verpflichtet, eine Person vorläufig auch dann festzunehmen, die ein Verbrechen oder Vergehen vorbereitet oder ankündigt, wenn ernsthaft befürchtet werden muss, sie werde die Tat ausführen.

Untersuchungs- und Sicherheitshaft kann aufgrund der StPO-Revision vom 19. Dezember 2002 gegen einen Beschuldigten auch dann angeordnet werden, wenn aufgrund bestimmter Anhaltspunkte befürchtet werden muss, er werde durch Verbrechen oder Vergehen die Sicherheit anderer erheblich gefährden, insbesondere nachdem er bereits früher Straftaten verübt hatte (§ 17 Abs. 1 Ziffer 3 StPO). Zudem ist Haft auch dann möglich, wenn aufgrund bestimmter Anhaltspunkte befürchtet werden muss, jemand werde ein angedrohtes schweres Verbrechen ausführen (§ 17 Abs. 2 StPO).

Damit ist Ziffer 3 der Motion der Justizprüfungskommission erfüllt.

6.2. Datenaustausch (Ziffer 4 der Motion der Justizprüfungskommission)

6.2.1. Am 22. Dezember 2005 hat der Kantonsrat folgende Neuformulierung von § 53 des Gesetzes über die Organisation der Gerichtsbehörden¹⁴ verabschiedet:

¹⁴ vom 3. Oktober 1940 (BGS 161.1)

§ 53

¹ Die Organe der Zivil- und Strafrechtspflege geben anderen Organen der Rechtspflege und der Verwaltung Akten heraus und erteilen Auskünfte, wenn das ersuchende Organ ein schutzwürdiges rechtliches Interesse, das sich aus seiner amtlichen Funktion ergibt, glaubhaft macht und keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.

² Die Organe der Zivil- und Strafrechtspflege haben unter den gleichen Voraussetzungen Anspruch auf die Herausgabe von Akten und die Erteilung von Auskünften seitens der übrigen kantonalen und gemeindlichen Organe.

³ In Zweifelsfällen wird die Ermächtigung zur Aktenedition und zur Auskunfterteilung gemäss § 29 Abs. 3 des Personalgesetzes vom Obergerichtspräsidium bzw. vom betreffenden Direktionsvorsteher erteilt. In Gemeindeangelegenheiten ist gemäss § 13 des Gemeindegesetzes im Einzelfall der Gemeinderat für die Aufhebung der Schweigepflicht zuständig. Die Ermächtigung durch diese Stellen ist endgültig.

Laut dem Bericht und Antrag der erweiterten Justizprüfungskommission vom 20. April 2005 (Vorlage Nr. 1297.3 - 11730, Seiten 3 f.) hat sich das bisherige Verfahren für die Amtshilfe (Erteilen von Auskünften und Herausgabe von Akten zwischen verschiedenen Organen der Rechtspflege bzw. der Verwaltung) als schwerfällig erwiesen, weil es zuvor immer die Entbindung vom Amtsgeheimnis erfordert habe. Die Organe des Staates seien jedoch für eine effiziente Amtsführung darauf angewiesen, solche Auskünfte schnell und unbürokratisch erteilen zu können, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt seien. Deshalb soll die Amtshilfe insofern erleichtert werden, als eine Entbindung vom Amtsgeheimnis gemäss Personalgesetz nur noch in Ausnahmefällen notwendig ist. In der Regel, so der Bericht und Antrag der erweiterten Justizprüfungskommission vom 20. April 2005, soll das ersuchte Organ selbst entscheiden können, ob die Amtshilfe erteilt werde. Im Gegenzug werden die Voraussetzungen für die Erteilung der Amtshilfe (schutzwürdiges rechtliches Interesse der ersuchenden Behörde, das sich aus ihrer amtlichen Funktion ergibt, und keine überwiegenden private oder öffentliche Interesse, die dem Gesuch entgegenstehen) ausdrücklich im Gesetz festgehalten. Nach Auffassung der erweiterten Justizprüfungskommission wurde damit eine ausgewogene Mischung gefunden, welche alle Interessen berücksichtigt.

Die Fassung von § 53 GOG gemäss Beschluss des Kantonsrats vom 22. Dezember 2005 trat am 1. April 2006 in Kraft.

6.2.2. Mit der Polizeigesetzvorlage vom 21. Februar 2006 (Vorlage Nrn. 1412.1/2 - 11955/56) schlägt der Regierungsrat bezüglich Datenweitergabe folgende Formulierung vor:

§ 39

Datenweitergabe

¹ Zwischen Polizei-, Gerichts- und Verwaltungsstellen des Kantons, der Zuger Gemeinden, der Kantone und des Bundes können Daten ausgetauscht werden, soweit dafür eine gesetzliche Grundlage besteht oder soweit dies für die Erfüllung der Aufgaben zwingend erforderlich ist.

² Der Zugriff auf polizeiliche Daten im Abrufverfahren (Online-Verbindung) ist den Polizeien der Kantone, der Gemeinden, des Bundes sowie den Justizorganen des Kantons vorbehalten, soweit dies für die Erfüllung ihrer Aufgaben zwingend erforderlich ist.

³ Die Bekanntgabe von polizeilichen Daten an Dritte ist zulässig, soweit dies der Erfüllung der Aufgabe dient und im erklärten oder, sofern eine Erklärung innert nützlicher Frist nicht eingeholt werden kann, vermuteten Interesse der betroffenen Person liegt.

⁴ Soweit es sich nicht um die Ausfällung von Ordnungsbussen handelt, rapportiert die Polizei ihre Amtshandlungen und Abklärungen zuhanden der zuständigen Organe.

Mit diesen Bestimmungen wird die gesetzliche Grundlage geschaffen, dass sowohl die Polizei, aber auch die Gerichts- und Verwaltungsstellen des Kantons, der Zuger Gemeinden, der anderen Kantone und des Bundes Daten austauschen, d.h. weiterleiten und erfragen können unter der Voraussetzung, dass diese Daten für die Erfüllung einer ganz bestimmten Aufgabe zwingend erforderlich sind.

Die Notwendigkeit und die Voraussetzungen eines solchen Datenaustauschs zur ordnungsgemässen Aufgabenerfüllung wird in der erwähnten Vorlage ausführlich begründet; es kann darauf verwiesen werden.

6.2.3. Mit diesen schon erlassenen oder beantragten Gesetzesänderungen ist auch Ziffer 3 der Motion der Justizprüfungskommission erfüllt.

7. Behandlung von Aufsichtsbeschwerden und Petitionen (Ziffer 2 der Motion der Justizprüfungskommission)

In ihrer Motion beantragt die Justizprüfungskommission in Ziffer 2 eine Änderung der Geschäftsordnung des Kantonsrates im Zusammenhang mit der Behandlung der Aufsichtsbeschwerden in dem Sinne, dass beispielsweise das Ratsbüro Aufsichtsbeschwerden direkt und ohne Konsultation des Kantonsrates erledigen, der Justizprüfungskommission als Aufsichtskommission weiterleiten oder eine vorgängige Konsultation der Ombudsstelle verlangen kann. Eine abschliessende Erledigung oder aber eine Antragstellung einzig zuhanden des Ratsbüros müsse in Zukunft zumindest möglich sein. Dieselbe Vorgehensweise sei auch für die Behandlung von Petitionen vorzusehen.

Gemäss § 41 Bst. k der Kantonsverfassung (BGS 111.1) gehört es zu den Aufgaben des Kantonsrates, Bittschriften und Beschwerden zu behandeln. Mit einer direkten Erledigung wäre dieser verfassungsmässige Anspruch der Bürgerinnen und Bürger nicht gewährleistet. Deshalb beantragt der Regierungsrat, die Motion der Justizprüfungskommission in diesem Punkt nicht erheblich zu erklären.

8. Schlussbemerkungen

Mit der Überführung des Pilotprojektes kann die bewährte Institution des Vermittlers in Konfliktsituationen definitiv ins kantonale Recht übernommen werden. Mit der Erheblicherklärung der beiden Motionen wird der Regierungsrat von der Sicherheitsdirektion die entsprechende Gesetzgebung erarbeiten lassen und nach einer Vernehmlassung, namentlich auch bei den Gemeinden, dem Rat vorlegen. Mit Bezug auf die Motionsbegehren betreffend vorläufige Festnahme, Sicherheitshaft, und Datenaustausch ist dies schon erfolgt, so dass diese Motionenpunkte zwar erheblich erklärt werden sollen, aber zugleich auch als erledigt abzuschreiben sind.

A)	Investitionsrechnung	2006	2007	2008	2009
1.	-> für Immobilien, Beteiligungen und Investitionsbeiträge: ● bereits geplante Ausgaben	0	0	0	0
	● bereits geplante Einnahmen				
2.	Gemäss vorliegendem Antrag: ● effektive Ausgaben	0	0	0	0
	● effektive Einnahmen				
3.	-> für Einrichtungen, Mobiliar, Fahrzeuge und Informatik: ● bereits geplante Ausgaben	0	0	0	0
	● bereits geplante Einnahmen				
4.	Gemäss vorliegendem Antrag: ● effektive Ausgaben	0	0	0	0
	● effektive Einnahmen				

B)	Laufende Rechnung	2006	2007	2008	2009
5.	● bereits geplanter Aufwand	261'500	261'500	265'000	269'500
	● bereits geplanter Ertrag	0	0	0	0
6.	Gemäss vorliegendem Antrag: ● effektiver Aufwand	223'500	302'000	307'000	312'000
	● effektiver Ertrag		60'500	61'500	62'500

9. Antrag

Wir **b e a n t r a g e n** Ihnen daher,

1. die Motion der Kantonsräte René Bär, Hans Durrer und Heinz Tännler betreffend Schaffung einer unabhängigen Anlaufstelle für Mitbürgerinnen und Mitbürger (Ombudsmann- oder Mediationsstelle) (Vorlage Nr. 972.1 - 10736) erheblich zu erklären
2. die Ziffern 1, 3 und 4 der Motion der Justizprüfungskommission betreffend Prävention und Umgang mit Personen in Konfliktsituationen (Vorlage Nr. 974.1 - 10743) erheblich zu erklären und die Ziffern 3 und 4 als erledigt abzuschreiben
3. die Ziffer 2 der Motion der Justizprüfungskommission betreffend Prävention und Umgang mit Personen in Konfliktsituationen nicht erheblich zu erklären.

Zug, 4. April 2006

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Die Frau Landammann: Brigitte Profos

Der Landschreiber: Tino Jorio