

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zur Motion betr. Verbesserung der Wirksamkeit der Ombudsstelle, eingereicht von den Gemeinderäten/innen F. Helg (FDP), Ch. Kern (SVP), R. Schürmann (CVP), D. Schraft (Grüne/AL), R. Kleiber und M. Zeugin (EVP/EDU/GLP) / I. Nachtrag zur Verordnung über die städtische Ombudsstelle vom 23. Juni 2008

Anträge:

1. Die Verordnung über die städtische Ombudsstelle vom 23. Juni 2008 wird durch einen I. Nachtrag wie folgt geändert:

"Art. 4 Abs. 3

Erlässt die Ombudsperson eine schriftliche Empfehlung, so teilt die überprüfte Behörde der Ombudsperson innert drei Monaten seit Erlass mit, ob und wie die Behörde der Empfehlung Rechnung trägt. Die Ombudsperson unterrichtet den Grossen Gemeinderat in ihrem jährlichen Bericht über die erlassenen Empfehlungen und deren Umsetzung.

Abs. 3 bisher wird zu **Abs. 4**"

2. Mit dem Beschluss gemäss Ziffer 1 wird die Motion betreffend Verbesserung der Wirksamkeit der Ombudsstelle zugleich erheblich erklärt, umgesetzt und als erledigt abgeschlossen.

Bericht:

Am 27. Oktober 2008 reichten die Gemeinderäte/innen Felix Helg (FDP), Christa Kern (SVP), René Schürmann (CVP), Dominique Schraft (Grüne/AL), Ruth Kleiber und Michael Zeugin (EVP/EDU/GLP) namens ihrer Fraktionen mit 45 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Motion ein, welche vom Grossen Gemeinderat am 24. August 2009 überwiesen wurde:

„Antrag

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Grossen Gemeinderat eine Änderung der Verordnung über die städtische Ombudsstelle vom 23. Juni 2008 gemäss folgendem Textentwurf zu unterbreiten:

'Art. 4 Abs. 3

Erlässt die Ombudsperson eine schriftliche Empfehlung, so teilt die überprüfte Behörde der Ombudsperson innert drei Monaten seit Erlass mit, ob und wie die Behörde der Empfehlung Rechnung trägt. Die Ombudsperson unterrichtet den Grossen Gemeinderat in ihrem jährlichen Bericht über die erlassenen Empfehlungen und deren Umsetzung.

Abs. 3 bisher wird zu Abs. 4'

Begründung

Aus dem Jahresbericht der Ombudsperson 2007 lässt sich Folgendes entnehmen (Seite 6): Erlässt die Ombudsperson eine förmliche schriftliche Empfehlung, so ist die davon betroffene Behörde oder Amtsstelle nicht zu einer Rückmeldung an die Ombudsperson über die Art der Umsetzung verpflichtet. So kommt es gemäss den Angaben im Bericht denn auch vor, dass die Ombudsperson nicht über die Auswirkungen einer Empfehlung informiert ist.

Dieser Umstand erstaunt und ist unter dem Gesichtswinkel einer möglichst wirkungsvollen Aufsicht über die Verwaltung durch die Tätigkeit der Ombudsperson unbefriedigend. Ein effizientes Controlling setzt voraus, dass die Verwaltung sich dazu äussert, wie mit einer Empfehlung der Ombudsperson umgegangen wird.

Mit der beantragten Änderung der Verordnung über die Ombudsstelle wird dieser Mangel behoben: Die Ombudsperson erhält über eine terminierte Rückmeldung Kenntnis vom Schicksal einer Empfehlung. Die betroffene Amtsstelle kann angesichts des nicht verbindlichen Charakters einer Empfehlung dabei auch erklären, eine Empfehlung nicht oder nur teilweise umzusetzen, und dies entsprechend begründen. Der Grosse Gemeinderat erhält durch die Berichterstattung einen verbesserten und transparenten Einblick in die Aufsichtstätigkeit der Ombudsperson und deren Wirkungen.“

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

Gemäss den einschlägigen kommunalen Rechtsgrundlagen (§ 70 der Gemeindeordnung [GO] und Verordnung über die städtische Ombudsstelle vom 23. Juni 2008 [OmV]) überprüft die Ombudsperson der Stadt Winterthur, ob deren Behörden und Verwaltung nach Recht und Billigkeit verfahren. Sie kann dabei auf Beschwerde interessierter Personen oder von sich aus tätig werden, ist aber nicht befugt Anordnungen zu treffen. Für ihre Überprüfungen kann sie jedoch mit den betroffenen Behörden Rücksprache und Einsicht in die Akten nehmen sowie städtische Mitarbeitende befragen. Die Behörden haben dabei umgekehrt das Recht, sich zur Beschwerde zu äussern. Für die indirekte Einflussnahme auf Behörden und Verwaltung stehen der Ombudsperson sodann abschliessend die Mittel gemäss Art. 3 Abs. 3 der Verordnung zu Verfügung, d.h. sie kann aufgrund ihrer Überprüfung a) der Beschwerde führenden Person Rat für ihr weiteres Verhalten erteilen, b) die Angelegenheit mit den Behörden besprechen oder c) nötigenfalls eine schriftliche Empfehlung zuhanden der überprüften Behörde erlassen. In diesem letzten Fall stellt sie die Empfehlung auch der vorgesetzten Verwaltungsstelle, der Beschwerde führenden Person und nach ihrem Ermessen weiteren Beteiligten und daran interessierten städtischen Behörden zu.

Über ihre gesamte Tätigkeit erstattet die Ombudsperson dem Grossen Gemeinderat schliesslich "mindestens einmal jährlich" Bericht (§ 70 Abs. 4 GO).

In seinem Bericht aus dem Jahr 2007 hat der damalige Ombudsmann verschiedene Fälle aus seiner dazumal elfjährigen Amtstätigkeit aufgeführt, in welchen die Stadtverwaltung seinen Empfehlungen "bisher nicht gefolgt" sei. Zudem erwähnte er, dass die Ombudsstelle keine genaue Kenntnis darüber habe, ob und wie die Empfehlungen umgesetzt würden, weil für die Amtsstellen in Winterthur – anders als von einer Sektion des Europarats allgemein vorgeschlagen – keine Pflicht bestehe, zu einer Empfehlung innert einer bestimmten Frist Stellung zu nehmen.

Die vorliegende Motion geht aus von dieser Berichterstattung und will den erwähnten Mangel durch eine ausformulierte Ergänzung von Art. 4 der OmV beheben. Die überprüfte Behörde soll danach verpflichtet werden, der Ombudsperson innert drei Monaten seit Erlass einer schriftlichen Empfehlung mitzuteilen, ob und wie sie dieser Rechnung tragen will. Und die Ombudsperson würde ihrerseits verpflichtet, den Grossen Gemeinderat in ihrem jährlichen Bericht über erlassene Empfehlungen und deren Umsetzung zu unterrichten.

Der Stadtrat hat für dieses Anliegen der Motion grundsätzlich Verständnis und er ist, nachdem er sich auch mit der amtierenden Ombudsfrau darüber ausgesprochen hat, bereit, die vorgeschlagene Verordnungs- und Praxisänderung umzusetzen. Einige Punkte bedürfen dabei aber noch der besonderen Erwähnung und Klarstellung:

- Die Wirksamkeit der Ombudsstelle hängt für den Stadtrat nicht entscheidend davon ab, dass die überprüfte Behörde der Ombudsperson abschliessend mitteilt, ob und wie sie einer erteilten schriftlichen Empfehlung nachkommen will. Weit wesentlicher ist der Einfluss, den die Ombudsperson im Gespräch mit Behörden und Verwaltungsstellen erzielen kann, insbesondere auch in den Fällen, wo sich eine einvernehmliche Lösung finden lässt. Ein besonders intensiver direkter Austausch zwischen Ombudsstelle und Verwaltung hat immer auch stattzufinden, bevor die Ombudsperson in einem kontroversen Fall eine schriftliche Empfehlung erlässt. Von daher muss die überprüfte Stelle ihre Haltung zur absehbaren Empfehlung der Ombudsperson im Verfahren sehr wohl offen legen und begründen. Die abschliessende Erklärung nach Vorliegen der schriftlichen Empfehlung dient so vor allem noch der Transparenz und verbindlichen Erledigung. In den meisten Fällen wird sie auf die im Lauf des Verfahrens bereits abgegebenen Stellungnahmen verweisen. Auf jeden Fall bleibt die betroffene Behörde auch mit der vorgeschriebenen Schlussmitteilung frei, ob und inwieweit sie der erlassenen Empfehlung folgen will.
- Die schriftliche Empfehlung ist gemäss OmV das stärkste und letzte Mittel, mit dem die Ombudsperson Einfluss auf Behörden und Verwaltung nehmen kann. Es soll darum ausdrücklich nur "nötigenfalls" eingesetzt werden (vgl. Art. 3 Abs. 3 lit. c OmV), d.h. nur dann, wenn die anderen Mittel (Beratung der Beschwerde führenden Person, Besprechung mit der Behörde) nicht zum Ziel führen und die geprüfte Frage von besonderer Wichtigkeit oder grundsätzlicher Bedeutung ist. Letztlich bleibt es im Ermessen der Ombudsfrau zu entscheiden, um welche Fälle es sich handelt. Die amtierende Ombudsfrau ist gewillt, sich an diese Regeln zu halten und nur in wirklich begründeten Fällen vom Mittel der schriftlichen Empfehlung Gebrauch zu machen. Der Stadtrat rechnet darum nicht mit einer grösseren Zahl von schriftlichen Empfehlungen. Dem entsprechend dürfte sich auch der Mehraufwand für die Abgabe von Schlussstellungen auf Seiten der Behörden in Grenzen halten.
- Wird das Instrument der schriftlichen Empfehlung der Ombudsperson im eben umschriebenen Sinne zurückhaltend eingesetzt, rechtfertigt es sich umgekehrt, dass nicht nur die betroffene und die vorgesetzte Verwaltungsstelle sich mit der erlassenen Empfehlung nochmals auseinandersetzen. Weil in einem solchen Fall nach Beurteilung der Ombudsperson ein Problem von grosser Wichtigkeit und grundsätzlicher Bedeutung vorliegt, ist es vielmehr angebracht, dass auch die politisch Verantwortlichen von der Empfehlung Kenntnis erhalten und nötigenfalls Einfluss auf die Antwort und Reaktion der Verwaltung nehmen. Der Stadtrat wird darum dafür sorgen, dass Empfehlungen der Ombudsperson in der Stadtverwaltung auch politisch und führungsmässig angemessen gewürdigt werden.
- Angesichts der Tatsache, dass einer schriftlichen Empfehlung der Ombudsperson regelmässig längere Abklärungen und Schriftenwechsel mit der Verwaltung vorausgehen, dürfte es in aller Regel möglich sein, dass die Behörde ihre Schlussmitteilung innert drei Monaten seit Erlass der Empfehlung abgibt. In begründeten Ausnahmefällen sollte die vorgeschlagene Frist aber in Absprache mit der Ombudsstelle auch einmal erstreckt werden können. Ombudsfrau und Stadtrat betrachten die drei Monate darum übereinstimmend als nötigenfalls verlängerbare Ordnungsfrist.
- Dass der Jahresbericht der Ombudsstelle regelmässig Angaben über erlassene Empfehlungen und deren Umsetzung enthalten soll, erscheint sachgerecht und wird darum von Ombudsfrau und Stadtrat akzeptiert.

Die vorgeschlagene Ergänzung von Art. 4 OmV kann demnach ohne Änderung in einen I. Nachtrag zu dieser Verordnung aufgenommen und dem Grossen Gemeinderat – in Anwendung von Art. 66 Abs. 8 der Revidierten Geschäftsordnung – unmittelbar zum Erlass beantragt werden. Folgt das Parlament diesem Antrag, wird die vorliegende Motion zugleich erheblich erklärt und umgesetzt und kann daher als erledigt abgeschrieben werden.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Stadtpräsidenten übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder