**Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
betreffend Schaffung einer Ombudsstelle**

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Kantonsrat hat am 25. Januar 2021 die Motion Nr. 2020/15 vom 7. September 2020 mit dem Titel "Konfliktvermittlung und Korruptionsbekämpfung" mit 40 zu 7 Stimmen erheblich erklärt. Die Motion setzt auch eine Empfehlung der Parlamentarischen Untersuchungskommission Schulzahnklinik um, wonach dem Kantonsrat empfohlen wurde, zusammen mit dem Regierungsrat "eine niederschwellige verwaltungsunabhängige Anlauf- und Meldestelle zu schaffen, an die sich Personen, die Missstände in der kantonalen Verwaltung orten, wenden können" (Bericht PUK Schulzahnklinik vom 12. Juni 2020, Ziff. 8.3., S. 164).

Der Regierungsrat unterbreitet einen Antrag zur Schaffung einer Ombudsstelle zur Konfliktvermittlung zwischen der Bevölkerung und den Behörden des Kantons wie auch den Behörden der Gemeinden. Die Ombudsstelle soll zudem auch Ansprechstelle für Whistleblower sein. Unseren Anträgen stellen wir nachfolgende Erläuterungen voraus.

Der Entwurf der Vorlage zur Schaffung einer Ombudsstelle wurde im Februar 2023 den Gemeinden, den politischen Parteien und den interessierten Kreisen zur Vernehmlassung unterbreitet. Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens werden in Ziff. II auf Seite 6 ff. erläutert. Die Fertigstellung der Vorlage hat sich danach verzögert, da die hierfür federführende Staatskanzlei ihre Ressourcen im Jahr 2023 prioritär für die Vorlagen "Stärkung des Milizparlaments" (ADS 23-74) und "Volksbegehren auch elektronisch unterschreiben (E-Collecting)" (ADS 23-159) einsetzen musste.

I. Ausgangslage

1. Inhalt und Hintergrund der Motion

Die Motion verlangt die Schaffung von Rechtsgrundlagen für eine dem Parlament zugeordnete, neutrale und verwaltungsunabhängige Beschwerdestelle, die bei Konflikten zwischen der Bevölkerung und der Verwaltung vermittelt, die Rechte des Einzelnen durchzusetzen hilft und die parlamentarische Kontrolle verstärkt. Gleichzeitig soll die Beschwerdestelle die Verwaltung vor ungerechtfertigten Vorwürfen schützen. Damit wird die Einführung einer klassischen parlamentarischen Ombudsstelle verlangt.

Die Motion verlangt zudem die Schaffung eines Whistleblowing-Verfahrens, um alle Arten von Unregelmässigkeiten in der Verwaltung in anonymer Form anzuzeigen.

Hintergrund der politisch sehr breit abgestützten Motion ist die Empfehlung der PUK im Zusammenhang mit den Vorkommnissen an der Schulzahnklinik an den Kantonsrat, eine niederschwellige, verwaltungsunabhängige Anlauf- oder Meldestelle zu schaffen, an die sich Personen, die Missstände in der kantonalen Verwaltung orten, wenden können.

Die Schaffung einer Ombudsstelle im Kanton Schaffhausen wurde vor rund 20 Jahren im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung diskutiert und verworfen. Im Jahre 2010 wurde dann eine Motion von Kantonsrätin Sabine Spross zur Schaffung einer Ombudsstelle im Kantonsrat mit 38 zu 16 Stimmen abgelehnt. Die Ablehnung wurde damals vor allem mit der Kleinheit und Überschaubarkeit des Kantons und der Behörden, mit dem direkten Zugang zu den Behörden und mit dem fraglichen Aufwand/Nutzen - Verhältnis begründet. Die ablehnende Mehrheit im Kantonsrat war damals der Auffassung, es brauche keine Ombudsstelle im Kanton Schaffhausen.

2. Wesen und Zweck einer Ombudsstelle

Eine Ombudsstelle ist ein vom Parlament gewähltes, *ausserhalb* der staatlichen Verwaltungsorganisation stehendes, neutrales und unabhängiges staatliches Organ. Dieses Organ überprüft – ergänzend zu anderen Kontroll- und Aufsichtsinstanzen – die Tätigkeit von Behörden im Interesse der Wahrung der Rechte des Einzelnen. Sie kann bei den betroffenen Amtsstellen den Sachverhalt abklären, wobei diese zur Auskunft und Vorlage der Akten verpflichtet sind. Eine Ombudsstelle wird somit – in der Regel auf Gesuch hin – *vermittelnd* zwischen den Einwohnerinnen und Einwohnern und der Verwaltung tätig und kann sich mittels Aussprachen, Stellungnahmen und Empfehlungen äussern. Sie besitzt hingegen *keine eigenen Entscheidungsbefugnisse*. Sie kann Entscheide anderer staatlicher Stellen weder aufheben noch abändern, noch kann sie eigene, verbindliche Anordnungen treffen. Sie ist auch keine Rechtsmittelinstanz.

Eine Ombudsstelle ist demnach eine für die Einwohnerinnen und Einwohner *niederschwellige Anlaufstelle für Beschwerden aller Art*. Sie soll durch ihre Art des Tätigwerdens das Vertrauen der Einwohnerinnen und Einwohner in die staatlichen Behörden stärken und zur Behebung von allfälligen Missständen beitragen. Die Dienstleistungen der Ombudsstelle sind unentgeltlich, damit der Zugang nicht erschwert wird. Damit die Unabhängigkeit – ähnlich der einer Richterin oder eines Richters – gewährt ist, ist die Ombudsperson vom Parlament zu wählen. Damit die Ombudsstelle ihre Funktion ausüben kann, stehen ihr umfassende Informations- und Akteneinsichtsrechte zu. Für die Schaffung einer Ombudsstelle ist daher eine Regelung auf Gesetzesstufe notwendig.

3. Ombudsstellen in der Schweiz

Mittlerweile haben sieben Kantone eine parlamentarische Ombudsstelle wie soeben beschrieben: Zürich, Zug, Waadt, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Freiburg und Genf. Vorliegend erfolgt eine Darstellung der Situation in den Deutschschweizer Kantonen (vgl. dazu auch die Homepages der Kantone Zug: www.ombudsstelle-zug.ch, Zürich: www.ombudsstelle.zh.ch, Basel-Stadt: www.ombudsstelle.bs.ch, Basel-Landschaft: www.ombudsstelle-baselland.ch).

Der Kanton Basel-Landschaft verfügt seit 1989 über eine Ombudsstelle. Diese ist zuständig bei Problemen mit der kantonalen als auch mit der kommunalen Verwaltung und der Justizverwaltung. Gerichte, Staatsanwaltschaften und Jugendanwaltschaften sind vom Wirkungsbereich ausgenommen. Hingegen gehören Anstalten und privatrechtliche Organisationen, soweit sie öffentliche Aufgaben erfüllen, zum Wirkungsbereich. Gewählt wird die Ombudsstelle, die im Jobsharing von zwei Personen mit einem 50-Prozent-Pensum ausgeübt wird, durch den Grossen Rat. Unterstützt werden die beiden Ombudspersonen durch einen juristischen Mitarbeitenden in einem 60-Prozent-Pensum und eine kaufmännische Assistentin mit einem 50 Prozent-Pensum. Aktuell wird bei den beiden Ombudspersonen aufgrund der knapp beurteilten Dotierung eine Pensenerhöhung auf je 60 Prozent angestrebt.

Im Kanton Basel-Stadt besteht seit dem Jahr 2022 eine Ombudsstelle. Diese ist zuständig bei Problemen in der kantonalen Verwaltung und den angegliederten Institutionen und Betrieben, bei denen die Angestellten öffentlich-rechtlich angestellt sind und die durch den Kanton ganz oder massgeblich finanziert sind. Die kantonale Pensionskasse wurde auf deren eigenen Wunsch nachträglich einbezogen. Während die Justizverwaltung zum Wirkungsbereich der Ombudsstelle gehört, tun das Gerichte, Staatsanwaltschaften sowie Gemeinden nicht. Gewählt werden die Ombudspersonen vom Kantonsparlament für die Dauer von sechs Jahren. Für die beiden Ombudspersonen ist ein Pensum von je 50 Prozent vorgesehen. Dazu kommen weitere 270 Prozent für juristische Mitarbeitende und das Sekretariat.

Der Kanton Zug verfügt seit 2010 über eine Ombudsstelle. Diese ist zuständig bei Problemen in der Verwaltung des Kantons und der Gemeinden, für öffentlich-rechtliche Anstalten, Spitäler und Schulen. Was die Justiz betrifft, ist die Ombudsstelle ausschliesslich für den Bereich der Justizverwaltung zuständig. Bei der Staatsanwaltschaft und der Jugendanwaltschaft beschränkt sich der Wirkungsbereich auf Verwaltungsfragen. Weiter kann sie Begehren betreffend Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung behandeln. Die Ombudsperson und ihre Stellvertretung werden vom Kantonsparlament gewählt. Insgesamt stehen 150 Stellenprozente zur Verfügung, 90 davon für die Ombudsperson(en), 60 Prozent für die Mitarbeitenden.

Der Kanton Zürich hat bereits seit dem Jahr 1978 eine Ombudsstelle. Die Ombudsstelle ist zuständig für die Verwaltung des Kantons, der Bezirke und – soweit sie sich ihr angeschlossen haben – der Gemeinden. Ebenfalls ist sie zuständig für unselbständige und selbstständige Staatsanstalten aus-

ser der Zürcher Kantonalbank und des Elektrizitätswerks des Kantons, für Schulen und für Kantonsspitäler (Ausnahme: medizinische Fragen). Was die Justiz betrifft, ist sie ausschliesslich für die Justizverwaltung und bei Begehren betreffend Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung zuständig. Die Ombudsperson und ihre Stellvertretung werden vom Kantonsrat gewählt. Insgesamt stehen 430 Stellenprozente zur Verfügung, 100 Prozente für die Ombudsperson, 150 Prozente für zwei juristische Mitarbeitende sowie 180 Prozente für drei Sekretariatsstellen.

Im Kanton Aargau haben die Stimmberechtigten die Einführung einer Ombudsstelle und die Schaffung von Rechtsgrundlagen zum Schutz von Whistleblowing im Juni 2023 äusserst knapp mit einem Nein-Anteil von 50,11 Prozent abgelehnt. Zuvor hatte der Grosse Rat der Vorlage mit 73 Ja-Stimmen zu 66 Nein-Stimmen zugestimmt.

In den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Obwalden gibt es zurzeit Bemühungen, eine Ombudsstelle einzurichten. Diese sind aber unterschiedlich weit fortgeschritten.

Zudem verfügen folgende Städte über Ombudsstellen: Zürich, St. Gallen, Bern, Luzern, Winterthur, Wallisellen, Rapperswil-Jona. Beim Bund sind Bestrebungen zur Einrichtung einer Ombudsstelle bisher – aus unterschiedlichen Gründen – abgelehnt worden.

Daneben gibt es zahlreiche Ombudsstellen in der Privatwirtschaft wie beispielsweise der Ombudsmann der Privatversicherungen, die Ombudsstelle der Krankenversicherungen oder der Bankenombudsmann. Die Ombudsstellen nehmen dabei eine Art Friedensrichterfunktion zwischen den Privaten und dem betroffenen Unternehmen wahr.

4. Positive Erfahrungen mit den Ombudsstellen

Es ist eine Tatsache, dass mit den bestehenden Ombudsstellen in den erwähnten Kantonen und Städten *sehr gute Erfahrungen* gemacht wurden und werden. Die Ombudsstellen werden von den Einwohnerinnen und Einwohnern genutzt und geschätzt. Die Ombudsstellen nehmen zweifellos eine wichtige Informations- und Beratungstätigkeit wahr und können Konfliktsituationen durch ihre Vermittlung entschärfen oder gar klären. Durch die Schlichtungstätigkeit können hochgehende Emotionen und ungerechtfertigte Erwartungen von Einwohnerinnen und Einwohnern aufgefangen und ins richtige Licht gerückt werden. Die Schlichtungsvorschläge der Ombudsstellen haben sodann eine hohe Erfolgsquote und werden von den Betroffenen meist akzeptiert. Ebenso kann allfälliges behördliches Fehlverhalten aufgedeckt und können entsprechende Empfehlungen ausgesprochen werden. Das alles trägt zur Versachlichung und zur Verkürzung von Konfliktsituationen mit der Verwaltung bei. Zudem wird durch diese Art der Konfliktlösung die Verwaltung und die Justiz entlastet. Auch die Wissenschaft fordert in neuerer Zeit vermehrt die Schaffung von Ombudsstellen, nicht zuletzt um das Vertrauen in die Behörden zu stärken und die Rechtsmittelinstanzen zu entlasten (vgl. *Arnold Marti*, ZBL 11/2018, 561 f.; *Arnold Marti*, in: Meyer/Hermann/Bilger [Hrsg.], Kommentar zur Schaffhauser Verwaltungsrechtspflege, 2021, Geschichte N 27; *Kilian Meyer*, a.a.O., Perspektiven N 12).

Wenn man die bestehenden Ombudsstellen betrachtet, so fällt allerdings auf, dass diese – mit Ausnahme des Kantons Zug – in ungleich grösseren Kantonen vorkommen. Der Grund liegt wohl darin, dass in diesen Kantonen – wie auch in grossen Städten – die Verwaltungen oft unpersönlicher, unübersichtlicher und allenfalls in der Tendenz auch eher bürokratischer sind. Die Ombudsperson kann und muss hier in vielen Situationen und vor allem in verfahrenen Konfliktsituationen vielfach erst einmal als Türöffner fungieren, um den betroffenen Personen in der Verwaltung überhaupt Gehör zu verschaffen. Diese Umstände relativieren allerdings den Nutzen einer Ombudsstelle auch für kleinere Verwaltungen nicht.

5. Whistleblowing und Whistleblowing-Verfahren (Aufdeckung behördlicher Missstände)

Bei dem mit der Motion zusätzlich beantragten Whistleblowing-Verfahren geht es vereinfacht gesagt darum, ein *Meldeverfahren* zu installieren, bei dem Missstände und Rechtsverletzungen in der Verwaltung *unter Wahrung der Anonymität der meldenden Person* gemeldet werden können. Es geht also um den Schutz des Whistleblowers. Unter einem Whistleblower (auf deutsch: Hinweisgeber, Enthüller oder Aufdecker) versteht man eine Person, die Missstände am Arbeitsplatz oder in der Verwaltung öffentlich macht. Ein Missstand liegt vor, wenn gegen rechtliche Bestimmungen verstossen wird oder andere Unregelmässigkeiten vorliegen oder regelwidriges Verhalten vorliegt. Dazu gehören auch Verbrechen wie Bestechung, Betrug oder andere strafrechtlich relevante Verhaltensweisen. Es geht also um die *anonyme Aufdeckung von behördlichen Missständen*.

Soweit es um die Meldung von Missständen von Arbeitnehmenden des Kantons geht, sehen heute Art. 34 Abs. 2 des Personalgesetzes (SHR 180.100) und § 26 Abs. 2 Personalverordnung (SHR 180.111) ein Meldeverfahren für schwerwiegende Missstände vor. Es gibt hierzu ein Merkblatt, das den Angestellten abgegeben wird. Nach Ausschöpfung des Dienstweges bis hin zum Regierungsrat ist letztlich die Meldung an die zuständige parlamentarische Aufsichtskommission (Geschäftsprüfungskommission, Justizkommission) oder an das Kantonsratspräsidium zu richten. Damit besteht für die Angestellten des Kantons ein Meldeverfahren zur Meldung von schweren Missständen. Da der Dienstweg beschritten werden muss, ist allerdings die Vertraulichkeit oder "Anonymität" nicht gewährleistet, was wohl eine erhebliche Hemmschwelle darstellt. Hier soll nun künftig die Ombudsstelle als Meldestelle für die kantonalen Angestellten installiert werden (vgl. hierzu hinten Ziff. V 1).

Nicht geregelt ist aber, an welche Stelle sich Personen von ausserhalb der Verwaltung wenden können, wenn sie schwerwiegende Missstände melden möchten. Auch hier soll nun bei der Ombudsstelle ein entsprechendes Meldeverfahren eingeführt werden (vgl. hierzu hinten Ziff. V 2).

So berechtigt der Schutz von Whistleblowern sein kann, so ist aber auch zu bedenken, dass Whistleblowing auch benutzt werden kann, um bewusst Falschinformationen zu streuen und auf diese Weise Personen oder Behörden ungerechtfertigterweise zu diffamieren. Zulässig sind somit nur Meldungen, die in gutem Glauben erstattet werden. Das bedeutet, dass der Whistleblower davon ausgeht oder in guten Treuen davon ausgehen darf, dass tatsächlich ein Missstand vorliegt, und er nicht

zu seinem persönlichen Vorteil handelt. Für den Fall, dass Personen oder Behörden bewusst mit Falschinformationen ungerechtfertigterweise diffamiert werden, wären gegen die fehlbare Person ein entsprechendes Verfahren einzuleiten.

Beim Whistleblowing-Verfahren gibt es funktionierende Beispiele in anderen Kantonen. Bei den Ombudsstellen der Kantone Basel-Stadt und Zug wurde ein Whistleblowing-Verfahren für Mitarbeitende des jeweiligen Kantons installiert. Bei der Ombudsstelle des Kantons Zürich können Meldungen von Mitarbeitenden und externen Personen anonym erfolgen. Mit der Möglichkeit, dass externe Personen Meldungen anonym machen können, sollen insbesondere auch allfällige Korruptionstatbestände gemeldet werden. Im Kanton Zürich besteht sodann mit der "Integrity-Line Plattform" ein elektronisches Hinweisgebersystem, das ermöglicht, unter Wahrung der Anonymität der meldenden Person, mit dieser Rücksprache zu nehmen. In den drei Kantonen bestehen aber erst wenige Erfahrungen in diesem Bereich.

Einen anderen Weg gehen die Kantone Thurgau und Bern. Whistleblower können sich in diesen Kantonen bei der Finanzkontrolle melden. Seit Frühsommer 2022 verfügt auch der Kanton Luzern über ein Whistleblowing-Verfahren. Die zuständige Person führt diese Aufgabe als Beauftragte/r in Verwaltungsangelegenheiten auf Mandatsbasis aus. Das Pensum beträgt zwischen 5 bis 10 Prozent. Auch im Kanton Glarus und im Kanton St. Gallen existieren Meldestelle für Missstände in der Verwaltung. In den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Aargau wird die Schaffung eines Whistleblowing-Verfahrens ebenfalls aktuell diskutiert.

II. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Der Entwurf der Vorlage zur Schaffung einer Ombudsstelle wurde im Februar 2023 bei den Gemeinden, den im Kantonsrat vertretenen Parteien und weiteren von der Vorlage betroffenen Institutionen und weiteren interessierten Kreisen in die Vernehmlassung gegeben. Es haben sich 12 Gemeinden sowie der Verband der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VGGSH), 4 Parteien (SVP, SP, GLP, Grüne), 12 verwaltungsinterne Stellen oder betroffene Institutionen, das Obergericht sowie zwei externe Personen zum Entwurf der Vorlage mit schriftlichen Stellungnahmen geäußert.

Dabei wurde die Schaffung einer Ombudsstelle als niederschwellige Anlaufstelle für Beschwerden aller Art gegen Behörden und als Whistleblowing-Stelle von allen Vernehmlassungsteilnehmenden mit Ausnahme der Gemeinden Siblingen und Lohn in der vorgeschlagenen Form begrüßt. Ausdrücklich begrüßt wurde die Zuständigkeit auch für kommunale Behörden und die vorgesehene Finanzierung durch den Kanton. Ebenso begrüßt wurde die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens sowie die Rechtsstellung und die Wahl durch den Kantonsrat.

Aufgrund von verschiedenen – begründeten – Hinweisen wurde der Wirkungsbereich der Ombudsstelle angepasst und präzisiert sowie teilweise neu formuliert (Art. 3).

Weiter wurde aufgrund von mehreren Hinweisen die konkrete Ausgestaltung und die Organisation der Ombudsperson und ihrer Stellvertretung flexibler ausgestaltet. Es wird neu offen gelassen, ob die Ombudsperson mit einem fixen Pensum angestellt werden soll oder ob ein Mandat mit Leistungsauftrag vergeben werden soll. In beiden Fällen soll der Umfang des Pensums der Ombudsperson und ihrer Stellvertretung insgesamt einem 50%-Pensum entsprechen. Das Pensum wurde gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf reduziert.

Zudem wurden verschiedene untergeordnete Präziserungs- und Verbesserungsvorschläge vorgebracht, die in weiten Teilen in die nun vorliegende Vorlage übernommen wurden.

III. Verzicht auf die Schaffung einer Verfassungsgrundlage

Die schweizerische Tendenz geht dahin, Ombudsstellen in die Verfassung aufzunehmen. Während der Kanton Basel-Landschaft sich bereits im Jahre 1984 eine Verfassungsgrundlage geschaffen hat, haben die Kantone Zürich (1977) und Basel-Stadt (1986) ihre Ombudsstellen ursprünglich nur auf Gesetzesebene eingeführt, diese nun aber anlässlich der umfassenden Verfassungsrevisionen der letzten Jahre in die neuen Kantonsverfassungen aufgenommen. Zudem gibt es Kantone, die eine Ombudsstelle zwar in ihre Verfassung aufgenommen, aber dann (noch) nicht ins Leben gerufen haben, wie die Kantone Bern, Aargau, Jura, Neuenburg und Luzern. Auch der Kanton Waadt hat eine Grundlage für seine Ombudsstelle („service de médiation administrative indépendant“) auf Verfassungsstufe erst 2002 geschaffen, nachdem er vorher eine Ombudsstelle im Projektstadium geführt hatte. Im Kanton Zug wurde die Ombudsstelle 2010 ohne Verfassungsgrundlage allein auf Gesetzesstufe verankert.

Eine Grundlage in der Kantonsverfassung ist für die Schaffung einer Ombudsstelle aus rechtlicher Hinsicht nicht zwingend notwendig (vgl. auch *Kilian Meyer*, a.a.O., Perspektiven N 12, FN 17, mit Hinweis). Diese Auffassung vertritt im Übrigen auch das Obergericht im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens.

Vor diesem Hintergrund soll auf die Schaffung einer Verfassungsgrundlage im Kanton Schaffhausen verzichtet werden und die Ombudsstelle in einem separaten Gesetz über die Ombudsstelle verankert werden, das die Aufgaben und den Wirkungsbereich der Ombudsstelle, das Verfahren sowie die Wahl der Ombudsperson, die Rechtsstellung und die Organisation der Ombudsstelle regelt.

IV. Schaffung einer Ombudsstelle; Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Der Gesetzesentwurf orientiert sich eng am Mustergesetz der Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz sowie an den beiden neuesten einschlägigen Gesetzen des Kantons Zug aus dem Jahre 2010 und des Kantons Aargau aus dem Jahre 2022 (allerdings abgelehnt in der Volksabstimmung vom Juni 2023).

Zu Art. 1 Zweck:

Im einleitenden Zweckartikel werden Ziel und Zweck der Ombudsstelle in grundsätzlicher Weise umschrieben. Elementar ist die Aufgabe der Ombudsstelle, Vertrauen zwischen den Beteiligten zu schaffen. In diesem Sinne ist sie in erster Linie eine Anlaufstelle für die Einwohnerinnen und Einwohner. Ihnen soll der Zugang zu den Behörden und die Kommunikation mit diesen erleichtert werden. Sodann soll die Ombudsstelle in Konflikten zwischen Behörden und Privaten vermitteln. Die Ombudsstelle soll weiter ermöglichen, dass Unzulänglichkeiten und Missstände in den Verwaltungen erkannt und behoben werden. Dies kann einerseits durch ihre Vermittlungstätigkeit und andererseits durch die (anonyme) Meldung von Missständen geschehen. Durch die Tätigkeit der Ombudsstelle (und deren Berichterstattung über ihre Tätigkeit an den Kantonsrat, vgl. Art. 2 lit. f) wird der Kantonsrat bei seiner Oberaufsicht über die Verwaltung unterstützt und gestärkt.

Zu Art. 2 Aufgaben:

Die Ombudsstelle ist in erster Linie nicht für die Verwaltung, sondern für die Einwohnerinnen und Einwohner da. Ihre konkreten Aufgaben bestehen in der Auskunfterteilung an ratsuchende Personen und deren Beratung im Umgang mit den Behörden. In vielen Bereichen öffnet sich zunehmend eine Kluft zwischen spezialisierten staatlichen Behörden mit hohem Fachwissen einerseits und den betroffenen Laien in der Bevölkerung, die sich ausserstande sehen, Entscheide dieser Behörden zu verstehen und zu überprüfen, andererseits. Hier kann die Ombudsstelle staatliches Handeln verständlich machen (lit. a). Sodann soll die Ombudsstelle bei Konflikten mit den Behörden vermitteln (lit. b). Weiter ist die Ombudsstelle Anlaufstelle zur Entgegennahme von vorgetragenen Beanstandungen und Missständen zur Prüfung, sei es von Personen ausserhalb der Verwaltung (lit. c) oder von Angestellten gemäss dem neuen Art. 34^{bis} des Personalgesetzes (lit. d). Falls die Meldungen von Personen ausserhalb oder innerhalb der Verwaltung zur Prüfung anonym gemacht werden, handelt es sich um Whistleblowing (vgl. dazu hinten Ziff. V). Die Berechtigung der Mitarbeitenden zur Meldung von Missständen schliesst namentlich strafbare Handlungen oder anderweitige Unregelmässigkeiten wie regelwidriges Verhalten ein. Schliesslich gibt die Ombudsstelle Empfehlungen an die involvierten Behörden ab und berichtet dem Kantonsrat bzw. der Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit (lit. e und f).

Zu Art. 3 Wirkungsbereich:

Es stellt sich die Frage, in welchen Bereichen die Ombudsstelle zum Einsatz kommen soll. Der Vergleich mit der Situation in anderen Kantonen hat gezeigt, dass diesbezüglich unterschiedliche Regelungen zur Anwendung gelangen und dass sich der Wirkungsbereich nicht immer abschliessend definieren lässt. Ein Grund dafür liegt in der dynamischen Entwicklung der Zuständigkeitsbereiche der staatlichen Behörden und der anderen Träger von öffentlichen Aufgaben.

Die Organisationseinheiten der kantonalen Zentralverwaltung gehören unbestrittenermassen zum Wirkungsbereich der Ombudsstelle. Ebenso sollen die Verwaltungen der Gemeinden zum Wirkungsbereich der Ombudsstelle gehören. Bei zahlreichen weiteren kantonalen oder kommunalen Trägern öffentlicher Aufgaben ist indessen nicht von vorneherein klar, ob sie vom Wirkungsbereich mitum-

fasst sein sollen oder nicht. Art. 3 soll daher den Wirkungs- oder Zuständigkeitsbereich der Ombudsstelle näher definieren.

In **Art. 3 Abs. 1** wird der Wirkungsbereich der Ombudsstelle in allgemeiner Weise umschrieben. So soll sich dieser grundsätzlich auf die *Behörden und Dienststellen der kantonalen Zentralverwaltung* inklusive der unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten erstrecken (lit. a) sowie unter Vorbehalt von Abs. 2 auf die Justiz- und Strafverfolgungsbehörden.

Die *unselbständigen* öffentlich-rechtlichen Anstalten sind technisch-organisatorisch verselbständigte, das heisst aus der Zentralverwaltung ausgegliederte Verwaltungseinheiten, denen eine bestimmte öffentliche Aufgabe obliegt und die im Gegensatz zu den selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten über keine eigene Rechtspersönlichkeit und über kein eigenes Vermögen verfügen. Diese unselbständigen Anstalten (z.B. IT SH) sollen angesichts ihrer Nähe zur Zentralverwaltung zum Wirkungsbereich der Ombudsstelle gehören.

Was die *Schulen* betrifft, ist Folgendes festzuhalten: Die öffentlichen Schulen gemäss Art. 4 Schulgesetz (SHR 410.100), deren Schulträger der Kanton oder die Gemeinden sind, sollen grundsätzlich dann zum Wirkungsbereich der Ombudsstelle gehören, wenn die Schulverwaltung und insbesondere auch das Erziehungsdepartement involviert sind (z. Kantonsschule, Berufsbildungszentrum Schaffhausen). Geht es dagegen um eine Angelegenheit zwischen Schülerinnen beziehungsweise Schülern und Lehrpersonen, handelt es sich um eine Angelegenheit, die ohne Einbezug der Ombudsstelle von den entsprechenden Schulorganen direkt zu lösen ist.

Gewisse *selbständige* öffentlich-rechtliche Betriebe des Kantons, welche öffentliche Aufgaben wahrnehmen, die – bei anderer Organisationsform – durch die Zentralverwaltung wahrgenommen würden, sollen in den Wirkungsbereich der Ombudsstelle fallen (lit. b). Weiteres Kriterium ist, ob sich ein Einbezug in den Wirkungsbereich gemessen an den Bedürfnissen der Einwohnerinnen und Einwohner sowie unter dem Blickwinkel der Rechtsgleichheit rechtfertigen lässt. Hierzu gehören die Pädagogische Hochschule Schaffhausen (PHSH; vgl. Art. 8 Hochschulgesetz; SHR 414.200) und die Schaffhauser Sonderschulen (vgl. § 1 Dekret über die Schaffhauser Sonderschulen; SHR 411.210), die ebenfalls wie die übrigen Schulen dem Wirkungsbereich der Ombudsstelle unterliegen sollen. Sodann die Gebäudeversicherung des Kantons Schaffhausen, die wichtige Verwaltungsaufgaben im öffentlichen Interesse erfüllt (vgl. Art. 1 Gebäudeversicherungsgesetz; SHR 960.100) und dem Ombudsmann der Privatversicherung nicht angeschlossen ist, da es sich bei der Gebäudeversicherung nicht um eine Privatversicherung handelt. Weiter das Sozialversicherungsamt Schaffhausen (SVA), zu der auch die Ausgleichskasse und die IV-Stelle gehören. Führt man sich vor Augen, dass in diesem Bereich die Einwohnerinnen und Einwohner einerseits unmittelbar in oft massgeblicher Weise betroffen und gleichzeitig aufgrund der anspruchsvollen und komplexen Materie häufig überfordert sind, erscheint ein Einbezug des SVA Schaffhausen als gerechtfertigt, zumal das SVA Schaffhausen öffentliche Aufgaben wahrnimmt. In den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Zug und Zürich findet sich dieselbe Lösung.

Schliesslich soll der Wirkungsbereich auch die Behörden und Amtsstellen der kommunalen Verwaltungen, inkl. der kommunalen Zweckverbände (lit. c) umfassen. Soweit der Wirkungsbereich

auch die kommunalen Verwaltungen beschlägt, werden dadurch die bestehenden Zuständigkeiten insbesondere auch im Bereich der Gemeindeaufsicht nicht geändert.

Art. 3 Abs. 2 klärt das Verhältnis des Ombudsverfahrens zu den Justiz- und Strafverfolgungsbehörden und das Verhältnis zwischen Ombudsverfahren und Rechtsmittelverfahren. Diese Klärungen sind notwendig, damit das Ombudsverfahren den gerichtlichen Rechtsschutz wirksam ergänzen kann.

Selbstverständlich erscheint, dass die Gerichte und die weiteren Justizbehörden (vgl. Art. 71 KV) im Bereich ihrer unabhängigen richterlichen Tätigkeit vom Wirkungsbereich der Ombudsstelle ausgenommen sein müssen (lit. a). Sie sind in ihrer rechtsprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet (Art. 191c BV). Beanstandungen wegen Rechtsverweigerung, Rechtsverzögerung und anderen Amtspflichtverletzungen sollte die Ombudsstelle indes prüfen können. Insoweit soll auch im Verhältnis zur Justiz (ebenso wie zu den Strafverfolgungsbehörden [lit. b] und allgemein hinsichtlich Rechtsmittelverfahren [lit. c]) Spielraum entstehen für eine niederschwellige, auf Klärung, Akzeptanz und Vermittlung gerichtete Ombudstätigkeit, welche selbstverständlich die Gewaltenteilung zu respektieren haben wird. Die Schaffung eines solchen Spielraums erscheint indes zentral, damit die Ombudsstelle das Vertrauen der Einwohnerinnen und Einwohner in die staatlichen Behörden wirksam stärken und zur Behebung von allfälligen Missständen beitragen kann. Die hier vorgeschlagene Lösung wird insbesondere auch vom Obergericht begrüsst.

Neben dem Kantons- und Obergericht gemäss lit. a fallen auch die weiteren Justizbehörden, d.h. insbesondere auch die Schlichtungsbehörden (Art. 9 ff. JG), die Rechtspflegekommission für die Justizverwaltung (Art. 56 f. JG), die weiteren Rechtspflegebehörden (Art. 57a ff. JG) sowie das Betreibungs- und Konkursamt (Art. 103 ff. JG) darunter. Die Regelung gilt auch für die KESB, welche im Kanton Schaffhausen zwar mit gerichtlicher Unabhängigkeit ausgestattet ist (Art. 57a ff. JG), aber viele erstinstanzliche Verfahren durchführt (z.B. Errichten und Überprüfen von Massnahmen, Regelungen streitiger Kinderbelange etc.).

Gemäss **Art. 3 Abs. 3** sollen einige selbständige Staatsanstalten und Betriebe sowie weitere Behörden und staatliche Funktionen vom Wirkungsbereich der Ombudsstelle ausgenommen werden:

Die *Schaffhauser Kantonalbank (SHKB)* als selbständige Staatsanstalt soll vom Wirkungsbereich ausgenommen werden (lit. a). Die SHKB tritt gegenüber den Einwohnerinnen und Einwohnern grundsätzlich gleich auf wie andere Geschäftsbanken. Würde man die SHKB in den Wirkungsbereich der Ombudsperson einbeziehen, stellte dies eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung dar. Auch die Zürcher Kantonalbank beispielsweise ist vom Wirkungsbereich der Zürcher Ombudsstelle ausgenommen. Im Bereich der Banken steht ohnehin der Schweizerische Bankenombudsmann zur Verfügung. Dieser ist zuständig bei Beschwerden von Kundinnen und Kunden gegen eine Bank mit Sitz in der Schweiz.

Die *Pensionskasse Schaffhausen* (PKSH) als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt soll nicht zum Wirkungsbereich der Ombudsstelle gehören (lit. b). Die PKSH untersteht weder einer parlamentarischen Kontrolle durch den Kantonsrat und der Regierungsrat hat keine direkte Aufsichtsfunktion. Der paritätisch zusammengesetzten Verwaltungskommission stehen weitreichende Kompetenzen zu, welche nicht mit anderen selbständigen Anstalten verglichen werden können. Die PKSH untersteht ihrerseits jedoch der Aufsicht durch die BVG-Organen, womit ein Einbezug der Ombudsstelle bereits entbehrlich erscheint. Sodann würde bei einem Einbezug der PKSH in den Wirkungsbereich der Ombudsstelle eine ungleiche Behandlung zu allen anderen Pensionskassen entstehen, die dem Wirkungsbereich entzogen wären. Schliesslich sind der PKSH auch Personen angeschlossen, die nicht in der Verwaltung arbeiten (sogenannte Drittanschlüsse). Für diese Personen müssten Sonderregelungen getroffen werden, woraus weitere Ungleichheiten entstünden. Gesamthaft überwiegen deshalb die Gründe für eine Ausklammerung der PKSH aus dem Wirkungsbereich der Ombudsstelle.

Die *Spitäler Schaffhausen* (SSH) als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt werden zu einem erheblichen Teil vom Kanton finanziert und nehmen im Bereich der Gesundheitsversorgung auch eine öffentliche Aufgabe wahr. Gleichwohl sollen die Spitäler Schaffhausen nicht dem Wirkungsbereich der Ombudsstelle unterstellt werden (lit. c). Dies könnte ohnehin nur für den Bereich der Verwaltungstätigkeit und nicht für den Bereich der medizinischen Behandlungen gelten. Dabei würden sich indessen unklare Abgrenzungs- und Schnittstellenfragen zum spitalinternen Rückmeldemanagement (Konzept zum Ablauf und Umgang mit Beschwerden) ergeben. Beschwerden von Patientinnen und Patienten oder deren Angehörigen lassen sich, auch wenn sie lediglich die Spitäler Schaffhausen im Bereich der "Verwaltungstätigkeit" betreffen sollten, nicht oder nur sehr schwerlich vom medizinischen Behandlungsverhältnis trennen, was wiederum zur Folge hätte, dass alle involvierten Personen immer auch vom Berufsgeheimnis zu entbinden wären. Im Ergebnis erscheint es sachgerecht und zielführend, die Spitäler Schaffhausen vom Wirkungsbereich der Ombudsstelle auszunehmen.

Einigkeit besteht darin, die *gesetzgebenden Behörden* (Kantonsrat, Gemeindeversammlungen und Einwohnerräte) vom Wirkungsbereich der Ombudsstelle auszunehmen sind (lit. d). Dasselbe soll für die Rechtssetzungstätigkeit aller Behörden gelten (lit. f). Soweit also beispielsweise der Regierungsrat als Verordnungsgeber tätig wird, vermag die Ombudsperson keinen Einfluss darauf zu nehmen.

Alle *kirchlichen Institutionen* sollen ausserhalb des Wirkungsbereichs der Ombudsstelle liegen (lit. e). Diese Lösung findet sich auch in den anderen Kantonen.

Alle Streitigkeiten, für die ein *Schlichtungsverfahren* (z.B. Schlichtungsverfahren vor Friedensrichter, Schlichtungsstelle für Mietsachen, Schlichtungsstelle bei Diskriminierungen im Erwerbsleben) besteht, sollen vom Wirkungsbereich der Ombudsstelle ausgenommen werden (lit. g). Bei der Anlaufstelle Kindes- und Erwachsenenschutz (KESCHA) wie auch bei der Ombudsstelle Kinderrechte Schweiz handelt es sich nicht um Schlichtungsverfahren im Sinne dieser Bestimmung.

Zu Art. 4 und 5 Einleitung des Verfahrens, Prüfungsumfang, Vermittlung

Das Verfahren vor der Ombudsstelle wird auf Gesuch einer natürlichen oder juristischen Person hin ausgelöst oder sie wird von sich aus tätig. Sie kann auch auf Anregung einer Behörde hin tätig werden (Art. 4 Abs. 1). Das Gesuch kann eine laufende oder abgeschlossene Angelegenheit betreffen. Es ist an keine Form und Frist gebunden. Es wirkt sich nicht auf Rechtsmittelfristen aus und ersetzt die erforderlichen Eingaben oder Vorkehrungen zur Wahrung von Rechten und Pflichten nicht (Art. 4 Abs. 2).

Die Meldung an die Ombudsstelle kann telefonisch, elektronisch, per Brief oder durch persönliche Vorsprache erfolgen. Auf der Homepage der Ombudsstelle sind die entsprechenden Adressen und Kontaktdaten sowie ein Kontaktformular aufzuschalten.

Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Dienstleistungen der Ombudsstelle durch Private ist ein wie immer geartetes eigenes Interesse. Als eigenes Interesse ist jede irgendwie verstandene eigene Betroffenheit ausreichend. Der Begriff ist weit auszulegen, da es gilt, Konfliktsituationen jeglicher Art zu erfassen, auch wenn sie nur von Seiten der betroffenen Person (subjektiv) als solche wahrgenommen werden. Dies mit dem Ziel, möglichst alle Arten von Konflikten der Klärung und allenfalls der Vermittlung durch die Ombudsstelle zugänglich zu machen oder Unzulänglichkeiten oder Missstände aufzudecken. In speziellen Konstellationen kann auch ein öffentliches Interesse das Tätigwerden der Ombudsstelle rechtfertigen, insbesondere bei Fällen von Meldungen von allfälligen Missständen oder in den Fällen von Whistleblowing (vgl. Art. 2 lit. c und d).

Die Ombudsperson entscheidet selbst, ob und wie eingehend sie sich mit einer Angelegenheit befassen will (Art. 5 Abs. 1). Diese Bestimmung stellt einen Ausfluss des Grundsatzes der Unabhängigkeit der Ombudsstelle dar. Die Ombudsperson wird etwa dann auf eine Prüfung verzichten, wenn die gesuchstellende Person keine eigenen persönlichen oder öffentlichen Interessen anführen kann oder wenn die Ombudsperson zur Auffassung gelangt, die Bedeutung einer Angelegenheit rechtfertigt eine Prüfung nicht. Die Ombudsstelle wird den Gesuchseingang gegenüber der gesuchstellenden Person schriftlich bestätigen. Um sich ein umfassendes Bild der Angelegenheit verschaffen zu können und eine genügende Grundlage für eine eigene Einschätzung zu erhalten, hat die Ombudsperson der betroffenen Behörde oder Stelle Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben (Art. 5 Abs. 2). Anschliessend prüft die Ombudsperson die Möglichkeiten der Vermittlung und wirkt darauf hin, Konfliktsituationen zu entschärfen und einvernehmliche Lösungen zu treffen. Dabei prüft sie das beanstandete Verhalten der Behörden auf Recht- und Zweckmässigkeit sowie Angemessenheit. Es ist ihr auch möglich, innerhalb des Ermessensspielraums der Behörden auf eine einvernehmliche (bürgerfreundliche) Lösung hinzuwirken.

Zu Art. 6 und 7 Prüfungsinstrumente, Mitwirkungspflichten und Amtsgeheimnis

Art. 6 regelt die verfahrensmässigen Kompetenzen der Ombudsperson. Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Die Ombudsstelle als Instrument der Oberaufsicht des Kantonsrates über die gesamte Verwaltung übt Verwaltungskontrolle aus und hat daher umfassende Prüfungsinstrumente zur Verfügung. Eine besonders wichtige Funktion innerhalb dieses Instrumentariums kommt der

persönlichen Anhörung von Betroffenen durch die Ombudsperson sowie die uneingeschränkte, fallbezogene Akteneinsicht der Ombudsperson zu. Die betroffenen Behörden haben der Ombudsstelle alle zu einem Fall gehörenden Akten vorzulegen sowie die gewünschten Auskünfte über die Sach- und Rechtslage zu erteilen. Was die Auskunftspflicht gemäss lit. b betrifft, so sind die Behörden jeweils nur insoweit davon betroffen, als sie sich im Wirkungsbereich der Ombudsstelle befinden. So sind beispielsweise die Gerichte selbstverständlich nur insoweit auskunftspflichtig, als es um Tätigkeiten der Justizverwaltung oder um Rechtsverzögerung, Rechtsverweigerung oder andere Amtspflichtverletzungen geht, nicht aber um die eigentliche Rechtsprechung (vgl. Art. 3 Abs. 2). Art. 6 lit. b stellt eine Rechtsgrundlage im Sinne von Art. 127 Abs. 2 Steuergesetz (SHR 641.100) dar, weshalb auch die Steuerbehörden gegenüber der Ombudsperson auskunftspflichtig sind. Dabei ist zu beachten, dass das Verfahren vor der Ombudsstelle kein förmliches Verwaltungsverfahren darstellt und die gesuchstellende Person keine Parteistellung und mithin auch keinen Anspruch auf Akteneinsicht in die Verfahrensakten hat. Nur die Ombudsperson hat vollständige Akteneinsicht. Die gesuchstellende Person hat keine Akteneinsicht in Akten von Drittpersonen oder Behörden.

Die Behörden Auskünfte und die Vorlage der Akten an die Ombudsperson nicht mit dem Hinweis auf das Amtsgeheimnis und/oder den Datenschutz verweigern (vgl. Art. 7 Abs. 2). Die Möglichkeit der Ombudsperson, im Einverständnis mit den Beteiligten Sachverständige mit der professionellen Konfliktvermittlung zu beauftragen, kann in speziellen Konstellationen, insbesondere bei schweren Personalkonflikten, sachgerecht sein. Die Ombudsperson kann aber auch ganz generell Sachverständige zur Klärung der Verhältnisse beiziehen. Das kann insbesondere bei sehr speziellen Fragestellungen oder Sachverhalten der Fall sein.

Damit die Ombudsperson ihre Aufgaben sachgerecht erfüllen kann, sind alle Verfahrensbeteiligten zur Mitwirkung verpflichtet (Art. 7 Abs. 1). Die betreffenden Behörden sind gemäss Abs. 2 vom Amtsgeheimnis entbunden. Beim Vorbehalt des einschränkenden Bundesrechts handelt es sich beispielsweise um das Berufsgeheimnis gemäss Obligationenrecht oder die Bestimmungen der Strafprozessordnung zum Aussageverweigerungsrecht, wonach niemand sich selber oder Angehörige durch eine belastende Aussage einer Strafverfolgung aussetzen muss. Nach Abs. 3 sind die Ombudsperson, ihre Mitarbeitenden sowie beigezogene Sachverständige und Dritte zur Verschwiegenheit verpflichtet im gleichen Ausmass, wie die auskunfterteilenden Behörden. Die Geheimhaltungspflicht geht mithin von der auskunfterteilenden Behörde gleichsam auf die Ombudsstelle über. Die Ombudsstelle nimmt somit zwischen den Beteiligten eine neutrale Haltung ein.

Zu Art. 8 Zeugnisverweigerungsrecht und Melderecht

Art. 8 hält die besondere Stellung der Ombudsperson fest und ist unter anderem Ausfluss der Unabhängigkeit der Ombudsstelle (vgl. Art. 14). Die Ombudsperson, ihre Mitarbeitenden sowie von ihr beigezogene Sachverständige und Dritte sind verpflichtet, in jedem verwaltungsrechtlichen, zivilrechtlichen oder strafrechtlichen Verfahren das Zeugnis über Wahrnehmungen, die sie in Erfüllung ihrer Aufgaben gemacht haben, zu verweigern (vgl. Art. 166 Abs. 1 lit. d ZPO, Art. 170 StPo), sofern

die Beteiligten oder in strafrechtlichen Verfahren die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates (GPK) sie nicht von der Geheimhaltungspflicht entbinden. In strafrechtlichen Verfahren hat die GPK die Entbindung von der Geheimhaltungspflicht gutzuheissen, wenn das Interesse an der Wahrheitsfindung das Geheimhaltungsinteresse überwiegt (Art. 170 Abs. 3 StPO). Sodann sind die Ombudsperson und ihre Mitarbeitenden von der strafprozessualen Anzeigepflicht entbunden. Die Schweigepflicht der Ombudsperson entfällt insoweit, als es sich zur Verhinderung von Verbrechen oder Vergehen als nötig erweist. In diesen Fällen ist sie zur strafprozessualen Anzeige berechtigt, aber nicht verpflichtet.

Art. 9 und 10 Verfahrenserledigung und Unentgeltlichkeit

Die Ombudsstelle informiert die Beteiligten in jedem Fall über das Ergebnis der Prüfung und über die Verfahrenserledigung (Art. 9 Abs. 1). Mit der in Art. 9 Abs. 2 festgehaltenen Möglichkeit, sowohl den Gesuchstellenden als auch den betroffenen staatlichen Stellen Ratschläge und Empfehlungen abzugeben, stehen der Ombudsperson wichtige Handlungsinstrumente zur Verfügung. Inwieweit diese umgesetzt werden, wird wesentlich von der Überzeugungskraft und der Autorität der Ombudsperson abhängen. Die Erledigung des Verfahrens durch die Ombudsperson kann auch formlos erfolgen. Dies wird in der Praxis wohl oft der Fall sein. Die Ombudsperson kann neben den beteiligten Behörden bei Bedarf und nach ihrem pflichtgemäss auszuübenden Ermessen auch die vorgesetzten Stellen und die Aufsichtsbehörden informieren. Im Falle von erheblichem öffentlichem Interesse kann die Ombudsperson ihre Empfehlungen, ihre Vorschläge für die künftige Praxis oder für die Rechtsetzung nach ihrem Ermessen weiteren Behörden und der Öffentlichkeit bekannt geben. In Art. 9 Abs. 2 wird zur Verdeutlichung festgehalten, dass der Ombudsstelle kein Weisungsrecht gegenüber den betroffenen staatlichen Stellen zukommt. Dass die Ombudsperson kein Weisungsrecht hat, ist gleichsam die Kehrseite ihrer Unabhängigkeit gegenüber den Behörden. Die Ombudsperson soll erfahren, wie die Behörden ihre Empfehlungen umzusetzen gedenken. In diesem Sinne statuiert Art. 9 Abs. 3 eine Pflicht der Behörden, die Ombudsperson dahingehend zu informieren. Gegen Handlungen der Ombudsstelle sowie betreffend der Verfahrensführung und -erledigung stehen gemäss Art. 9 Abs. 5 keine Rechtsmittel zur Verfügung.

Art. 10 hält fest, dass die Inanspruchnahme der Dienste der Ombudsstelle kostenlos ist. Unentgeltlichkeit stellt ein eigentliches Markenzeichen von Ombudsstellen dar. Die Erhebung von Verfahrenskosten würde dem Sinn einer Ombudsstelle widersprechen und stellte eine wohl nicht zu unterschätzende Hemmschwelle für Personen dar, sich an die Ombudsstelle zu wenden. Demzufolge sollen auch die Dienstleistungen der neuen kantonalen Ombudsstelle für die Hilfesuchenden kostenlos sein. Vorbehalten bleibt die querulatorische Inanspruchnahme der Ombudsstelle: Wer wiederholt und unablässig die Dienste der Ombudsstelle in der gleichen Sache in Anspruch nimmt oder die Ombudsstelle regelrecht mit unverhältnismässigen Beschwerden und Anfragen überschwemmt, soll – nach vorgängiger Androhung – mit Gebühren belegt werden können. Es kommt dabei die Verwaltungsgebührenordnung (SHR 172.201) zur Anwendung.

Art. 11 bis 13 Wahl, Stellvertretung, Ausstand, Unvereinbarkeit

Nach Art. 11 wählt der Kantonsrat die Ombudsperson und eine Stellvertretung auf eine Amtsdauer von vier Jahren. Dies ist folgerichtig, da die Ombudsstelle den Kantonsrat bei der Ausübung der Oberaufsicht unterstützt und auch der Oberaufsicht des Kantonsrates untersteht (vgl. Art. 1 lit. c und Art. 15 Abs. 1). Die Rekrutierung, die Wahlvorbereitung und die Antragstellung an den Kantonsrat soll durch das Büro des Kantonsrates geschehen. Dieses Gremium vereint das Präsidium sowie die Vizepräsidien und es sind alle Fraktionen im Gremium vertreten, weshalb es legitimiert ist, das Wahlverfahren vorzubereiten (vgl. auch Art. 17 Abs. 3). Die Ombudsperson und die Stellvertretung unterstehen dem Personalrecht, soweit es mit den Bestimmungen des Ombudsgesetzes vereinbar ist.

Die Stellvertretung wird gemäss Art. 12 insbesondere tätig bei Abwesenheit oder Verhinderung der Ombudsperson oder wenn gegen diese ein Ausstandsgrund vorliegt oder bei Vorliegen anderer wichtiger Gründe, insbesondere bei nachvollziehbaren persönlichen oder anderen Ablehnungsgründen. Der Ausstand der Ombudspersonen richtet sich nach Art. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

Art. 13 regelt für die Ombudsperson und die Stellvertretung gewisse Unvereinbarkeiten. Mit Blick auf die anzustrebende Unabhängigkeit der Ombudsperson soll ihr die Bekleidung von öffentlichen Ämtern im Kanton Schaffhausen verboten sein. Ganz allgemein soll die Ombudsperson auch keine Tätigkeiten ausüben, die sie in ihrer Amtsführung beeinträchtigen könnten oder die mit den Aufgaben einer Ombudsstelle nicht vereinbar sind. Möglich wäre beispielweise eine Position in der Verwaltung eines anderen Kantons oder eine Tätigkeit einer sozialpartnerschaftlichen Organisation. Es wird im Einzelfall zu prüfen sein, ob eine mit dem Amt der Ombudsperson unvereinbare Tätigkeit vorliegt oder nicht.

Art. 14 und 15 Unabhängigkeit, Aufsicht und Berichterstattung

Art. 14 hält den wichtigen Grundsatz der Unabhängigkeit der Ombudsperson fest. Damit ist klargestellt, dass der Ombudsperson niemand Aufträge oder Weisungen erteilen kann. Die Ombudsstelle ist als Konsequenz ihrer Unabhängigkeit administrativ dem Kantonsrat zugeordnet.

Immerhin untersteht die Ombudsperson gemäss Art. 15 der Aufsicht des Kantonsrates und hat diesem jährlich einen detaillierten Bericht über die Tätigkeit zu erstatten. Der Kantonsrat nimmt vom Bericht Kenntnis. Auf diese Weise erhält der Kantonsrat einen Einblick und kann seine Oberaufsichtspflicht über die Verwaltung gestützt auf einen schriftlichen Bericht – sofern notwendig – wahrnehmen. Weiter informiert die Ombudsstelle auch weitere Behörden und die Verwaltung sowie die Öffentlichkeit auf geeignete Weise.

Art. 16 Finanzielles

Der Kanton trägt die Kosten der Ombudsstelle und der von ihr beigezogenen Sachverständigen und Dritten alleine. Mit Blick auf die Finanzierungs- und Aufgabenentflechtung soll auf eine (neuerliche) Kostenbeteiligung der Gemeinden verzichtet werden. Sodann ist unklar, wieviele Fälle auf Ebene

des Kantons und auf Ebene der Gemeinde anfallen werden und eine Kostenbeteiligung nach Einwohnerzahl erscheint als nicht sachgerecht, da tendenziell in grösseren Verwaltungen mehr Fälle anfallen. Die Kosten der Ombudsstelle bestehen aus den Personalkosten (Ombudsperson, Stellvertretende Ombudsperson, administrative Mitarbeitende) und den Infrastrukturkosten (Betriebsmittel, Büromiete).

Die Unabhängigkeit der Ombudsperson findet auch darin ihren Niederschlag, dass sie ihr eigenes Budget erstellt, was in Abs. 2 ausdrücklich festgehalten wird. Sie übermittelt ihr Budget an den Regierungsrat, welche diese Dokumente unverändert an den Kantonsrat weiterleitet. Der Regierungsrat kann dem Kantonsrat lediglich abweichende Anträge stellen. Der Kantonsrat entscheidet abschliessend über das Budget der Ombudsstelle.

Art. 17 Mitarbeitende

In dieser Bestimmung wird geregelt, dass die Ombudsperson Anstellungsbehörde für ihre Mitarbeitenden ist und dass nur sie ihnen gegenüber ein Weisungsrecht hat.

Art. 18 Amtsenthebung

Für die Ombudsperson und ihre Stellvertretung als vom Kantonsrat gewählte Behörde gilt Art. 46 Abs. 2 der Kantonsverfassung, wonach bei offenkundiger Amtsunfähigkeit zwei Drittel der anwesenden Kantonsratsmitglieder eine Amtsenthebung vornehmen können. Daneben sollen die Ombudspersonen den Kantonsrat über strafrechtliche Verurteilungen informieren (Abs. 2).

V. Meldung von Missständen (Whistleblowing)

1. (Anonyme) Meldung von Missständen durch Angestellte des Kantons

Die Mitarbeitenden des Kantons sind zur Verschwiegenheit über Angelegenheiten aus dem Arbeitsverhältnis verpflichtet. Eine Verletzung der Verschwiegenheitspflicht stellt eine Amtsgeheimnisverletzung dar und ist nach Art. 320 des Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) strafbar. Nach heutiger Rechtslage liegt keine Verletzung der Schweigepflicht vor, wenn schwerwiegende Missstände nach erfolgloser Ausschöpfung des Dienstweges dem zuständigen parlamentarischen Aufsichtsorgan (Geschäftsprüfungskommission oder Justizkommission) oder dem Präsidium des Kantonsrates gemeldet werden (vgl. Art. 34 Abs. 2 Personalgesetz). Für die Meldung von Missständen oder Unregelmässigkeiten ist aber die Ausschöpfung des Dienstweges (bis hin zum Regierungsrat) vorgesehen. Erst nachdem die Meldung nicht oder nicht in der notwendigen Ernsthaftigkeit bearbeitet wird, ist die Meldung an den Kantonsrat zulässig. Die aktuelle Regelung ist nicht sachgerecht und hat sich in der Praxis bisher nicht bewährt.

Hier soll nun mit der Ombudsstelle eine massgebliche Verbesserung und Vereinfachung erreicht werden. Nach Art. 2 lit. d sind die Meldungen nach dem neuen Art. 34^{bis} Personalgesetz an die Ombudsstelle zu richten. Im neuen Art. 34^{bis} Personalgesetz ist vorgesehen, dass Mitarbeitende, die in Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit einen Missstand innerhalb der Organisation oder Institution feststellen, namentlich strafbare Handlungen oder anderweitige Unregelmässigkeiten, sofern die

vorgesetzten Stellen der Meldung keine Folge leisten, berechtigt sind, der kantonalen Ombudsstelle die Missstände zu melden. Ein *Missstand* liegt vor, wenn sich eine Kollegin oder ein Kollege oder eine vorgesetzte Stelle Vorteile verschafft, die ihr nicht zustehen, sich bestechen lässt, Gelder verschleudert oder veruntreut oder andere strafbare Handlungen begeht. *Unregelmässigkeiten* können auch die Missachtung von internen Regeln, ungebührliches Verhalten, Aufdeckung von Verstössen gegen die Datensicherheit oder von unzulässigen Buchungen usw. sein. Dabei geht es nicht nur um Verbrechen und Vergehen, sondern auch um die Missachtung von internen Regeln, um Untätigkeit, um Nachlässigkeit und ungebührliches Verhalten (Abs. 1).

Vermutungen und Gerüchte genügen aber nicht für eine Meldung. Es sind nur Meldungen zulässig, die in gutem Glauben gemacht werden. Das bedeutet, dass die meldende Person ernsthaft der Ansicht sein muss, es liege ein Missstand bzw. eine Unregelmässigkeit vor, und der Verdacht muss hinlänglich begründet sein. Dem Anspruch der von einer Meldung direkt betroffenen Behörde oder Person auf Einräumung des rechtlichen Gehörs ist angemessene Rechnung zu tragen. Wer eine zulässige Meldung macht, verstösst nicht gegen die Schweigepflicht und das Amtsgeheimnis und darf deswegen nicht in der beruflichen Stellung benachteiligt werden (Abs. 2). Der Regierungsrat wird die Einzelheiten in der Personalverordnung regeln (Abs. 3). Auch in den Kantonen Zug, Basel-Stadt und Zürich können Mitarbeitende Whistleblowing-Meldungen an die Ombudsstelle richten. Soweit in den Gemeinden das kantonale Personalgesetz direkt oder sinngemäss zur Anwendung gelangt, sind auch Arbeitnehmende der Gemeinden zu entsprechenden Meldungen an die Ombudsstelle berechtigt.

Die Ombudsperson wird die entsprechenden Abklärungen an die Hand nehmen. Dies immer unter Wahrung der Vertraulichkeit der meldenden Person. Alle Mitarbeitenden der Ombudsstelle unterstehen dem Amtsgeheimnis und der Schweigepflicht (Art. 7 Abs. 3). Die Bearbeitung der Meldung erfolgt losgelöst und ohne Bezug auf die meldende Person, es sei denn, diese würde die Offenlegung ihres Namens ausdrücklich wünschen oder erlauben.

Zum Schutz der meldenden Person ist es aber auch möglich, die Meldung anonym zu tätigen. Bei anonymen Meldungen ist es besonders wichtig, den gemeldeten Missstand oder das Fehlverhalten ausführlich und präzise zu schildern und entsprechende Unterlagen einzureichen.

Für anonyme Meldungen wendet der Kanton Zürich die Plattform «Integrity Line» an, die es der Ombudsperson ermöglicht, mit der meldenden (anonymen) Person zu kommunizieren. Ohne eine solche Plattform ist es bei anonymen Meldungen nicht möglich, Rückfragen zu stellen, weshalb es ausserordentlich wichtig ist, dass der Sachverhalt sehr präzise beschrieben wird, damit die entsprechenden Abklärungen getätigt werden können.

Ob anonym oder nicht, der weitere Verlauf nach eingegangener Meldung bleibt im Grundsatz gleich (einfach mit oder ohne Namensnennung): Die Ombudsperson erkundigt sich bei der betroffenen Stelle bzw. Amt, sie bestellt notfalls Akten ein und führt Gespräche und erstattet den Hinweisgebern Bericht.

2. (Anonyme) Meldung von Missständen von Personen ausserhalb der Verwaltung

Nach Art. 2 lit. c können Private (natürliche und juristische Personen) Anliegen, Beanstandungen und Missstände gegenüber Behörden und Institutionen im Wirkungsbereich der Ombudsstelle dieser melden. Regelmässig werden diese Meldungen unter Offenlegung der meldenden Person geschehen. Zum Schutz der meldenden Person ist es *aber auch möglich, die Meldung anonym zu tätigen*. Wie bereits erwähnt, wendet der Kanton Zürich hier die Plattform «Integrity Line» an, die es der Ombudsperson dann ermöglicht, mit der meldenden (anonymen) Person zu kommunizieren. Ob anonym oder nicht, der weitere Verlauf nach eingegangener Meldung bleibt auch hier im Grundsatz gleich (einfach mit oder ohne Namensnennung): Die Ombudsperson erkundigt sich bei der betroffenen Stelle bzw. Amt, sie bestellt notfalls Akten ein und führt Gespräche und erstattet den Hinweisgebern Bericht.

Es ist vorgesehen, für das Whistleblowing-Verfahren sowohl für die Mitarbeitenden wie auch für externe Personen – analog der Kantone Zug, Basel-Stadt und Zürich – ein entsprechendes Merkblatt auf der Homepage der Ombudsstelle aufzuschalten. Es ist vorderhand nicht vorgesehen, wie der Kanton Zürich eine Plattform zu installieren, die es ermöglicht, mit der meldenden (anonymen) Person zu kommunizieren. Sollte sich nach Einführung des Verfahrens ein Bedarf nach einer solchen Lösung ergeben, ist eine entsprechende Anschaffung zu prüfen.

VI. Personelle und finanzielle Auswirkungen der Schaffung einer Ombudsstelle

1. Organisation der Ombudsstelle

Es ist zu prüfen, mit welchem Organisationsmodell die Ombudsstelle betrieben werden kann. Damit die notwendige Unabhängigkeit und zeitliche Verfügbarkeit der Ombudsperson sichergestellt werden kann, haben – soweit ersichtlich – alle Ombudsstellen der Kantone und Städte entsprechend geeignete Ombudspersonen und weiteres (juristisches und/oder administratives) Personal mit einem *fixen Pensum* angestellt. Das Modell "Mandat mit Leistungsvereinbarung" analog des Datenschutzbeauftragten im Kanton Schaffhausen ist vorliegend nur dann geeignet, wenn der Mandatsinhaber sicherstellen kann, dass die notwendige zeitliche Verfügbarkeit und somit die notwendige Erreichbarkeit sichergestellt ist.

Die Ombudsstelle als Ansprechbehörde für die Bevölkerung *muss präsent und gut erreichbar* sein und deshalb *verlässliche Erreichbarkeits- bzw. Öffnungszeiten* anbieten und eine umgehende Bearbeitung der vorgebrachten Anliegen sicherstellen. Ansonsten kann sie ihren gesetzlichen Auftrag (vgl. Art. 2) nicht wahrnehmen. Da die Ombudsperson das Vertrauen zwischen der Bevölkerung und den Behörden auf Kantons- und Gemeindeebene stärken soll, ist die Erreichbarkeit entscheidend, da die hilfeschuchenden Personen oftmals von den von ihnen kritisierten Behörden gerade nicht (mehr) das gewünschte Gehör finden. Ist die Kontaktaufnahme mit der Ombudsstelle erschwert, ist dies der Zweckbestimmung der Ombudsstelle abträglich.

Diese *verlässlichen Erreichbarkeits- bzw. Öffnungszeiten* sollen wenn möglich mit einer Anstellung einer Ombudsperson mit einem fixen Pensum und einem zusätzlichen Sekretariatspensum für die administrativen Tätigkeiten bewerkstelligt werden. Möglich ist auch, dass ein "Mandat mit Leistungsauftrag" erteilt wird und dieses im Umfang eines Fixpensums begrenzt wird. Sind die mutmasslichen Fallzahlen (vgl. sogleich unten Ziff. 3) indessen höher als angenommen, dann besteht die Gefahr, dass gegen Ende Jahr die Fälle nicht mehr bearbeitet werden können. Um dies zu vermeiden, soll wenn immer möglich eine Ombudsperson mit einem fixen Pensum angestellt werden.

Aufgrund der mutmasslichen Fallzahlen (vgl. sogleich unten Ziff. 3) ist allerdings – im Gegensatz zu anderen Kantonen – auf die Anstellung von weiterem juristischem Kanzleipersonal zu verzichten und lediglich ein teilzeitliches Sachbearbeitungs- und Sekretariatspensum zu schaffen.

Aufgrund der zwingenden Unabhängigkeit von der Verwaltung können keine Dienste der Verwaltung in Anspruch genommen werden (z.B. Telefondienste, Sekretariatsarbeiten), sondern muss die Ombudsstelle eine *organisatorisch eigenständige Institution* sicherstellen.

Die Ombudsstelle ist auch in Bezug auf die Infrastruktur so weit wie möglich von der kantonalen Verwaltung zu trennen. Das bedeutet, dass die Ombudsstelle über eine eigene Infrastruktur (Büoräumlichkeiten mit entsprechenden Besprechungsräumlichkeiten) verfügen muss. Diese kann durchaus in Liegenschaften der kantonalen Verwaltung zur Verfügung gestellt werden. Falls dies nicht möglich oder gewünscht ist, wären entsprechende Räumlichkeiten anzumieten.

Die Ombudsstelle wird ihre Dienstleistungen auf der Website des Kantons (und der Gemeinden) kommunizieren, entsprechende Informationen aufschalten und neben den herkömmlichen Kommunikationsmitteln für die Kontaktaufnahme (Brief, Mail, Telefon) auch ein Kontaktformular aufschalten (vgl. dazu z.B. auch die Homepages der Kantone Zug: www.ombudsstelle-zug.ch, Zürich: www.ombudsstelle.zh.ch, Basel-Stadt: www.ombudsstelle.bs.ch, Basel-Landschaft: www.ombudsstelle-baselland.ch)

2. Anforderungsprofil der Ombudsperson

Das Anforderungsprofil für die Ombudsperson ist äusserst anspruchsvoll. Die Ombudsperson muss fähig und geeignet sein, ratsuchende Personen gegenüber der Verwaltung kompetent zu unterstützen und zwischen Einwohnerinnen und Einwohnern einerseits und Verwaltung andererseits zielgerichtet zu vermitteln. Gesucht wird deshalb eine integre Persönlichkeit mit Erfahrungen aus Verwaltung, Politik und/oder Wirtschaft, die über einen breiten fachlichen Hintergrund sowie über langjährige Berufs- und grosse Lebenserfahrung verfügt. Eine juristische Grundausbildung und/oder gute Kenntnisse der Abläufe und Verfahren in der Verwaltung sowie psychologisches Gespür sind ebenfalls notwendig. Eine Ombudsperson muss darüberhinaus sowohl in der Bevölkerung und ihren Vertreterinnen und Vertretern im Kantonsrat als auch in der Verwaltung über grosse Akzeptanz verfügen. Im Rahmen ihrer Tätigkeit muss die Ombudsperson in der Lage sein, auf "Augenhöhe" mit

Exekutivmitgliedern auf Kantons- und Gemeindeebene zu korrespondieren und gegebenenfalls zu vermitteln und zu verhandeln.

Die Ombudsperson ist nicht als Magistratsperson anzusehen, steht ihr doch weder ein Weisungsrecht zu noch hat sie Entscheidkompetenzen. Ihre lohnmässige Einstufung soll nach den geltenden Grundsätzen des Personalrechts aufgrund des Stellenprofils beziehungsweise der Stellenbeschreibung. Es ist allerdings davon auszugehen, dass aufgrund der Anforderungen bzw. des Stellenprofils die Besoldung in einem der obersten Lohnbänder zu liegen kommen wird.

3. Personelle Dotierung der Ombudsstelle und Kosten

Die Ombudsstelle setzt sich zusammen aus der Ombudsperson sowie einer Stellvertretung und dem Sekretariatspersonal.

Die konkrete Dotierung der einzelnen Pensen ist abhängig von den Fallzahlen. Die Fallzahlen sind sodann abhängig von der Zuständigkeit bzw. dem Wirkungsbereich der Ombudsstelle (vgl. Art. 3 und Ziff. IV zu Art. 3). Ein zuverlässiger Vergleich lässt sich beispielsweise mit der Ombudsstelle des Kantons Zug erstellen, da diese über den gleichen Wirkungsbereich (Kanton und Gemeinden sowie weitere öffentlich-rechtliche Anstalten und kantonale Schulen) verfügt und der Kanton Zug von der Struktur her mit dem Kanton Schaffhausen sehr gut vergleichbar ist.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Anzahl Kontakte bzw. Fälle der Ombudsstellen (Durchschnitt der Jahre 2019-2023) im Verhältnis zur Einwohnerzahl auf. Dabei fällt auf, dass die Anzahl Fälle in allen Ombudsstellen über die Jahre recht konstant ist, weshalb die Zahlen als Berechnungsgrundlage herangezogen werden können. In fast allen Ombudsstellen sind die Fälle leicht steigend.

Kanton	Einwohner (2023)	Anzahl Fälle/Kontakte	Fälle pro 1000 Einwohner (jeweils ø 2019-2023)	Pensum Ombudsstelle	Pensum Mitarbeitende
Basel-Stadt ¹	206'308	2023: 609 2022: 549 2021: 522 2020: 495 2019: 533	2,7 Kontakte pro 1000 Einwohner	100 Prozent (2 Personen im Jobsharing)	270 Prozent 1 juristischer Mitarbeiter 2 Personen im Sekretariat Juristisches Volontariat (100 %) ab 1.10.2025
Basel-Landschaft ²	301'262	2023: 323 2022: 275 2021: 246 2020: 245 2019: 247	0,9 Kontakte pro 1000 Einwohner	100 Prozent (2 Personen im Jobsharing)	110 Prozent 1 juristischer Mitarbeiter 1 Person im Sekretariat
Zürich ³	1'601'434	2023: 835 2022: 817 2021: 754 2020: 774 2019: 819	0,5 Kontakte pro 1000 Einwohner	100 Prozent (Ombudsperson und Stellvertr.)	320 Prozent 2 juristische Mitarbeitende 3 Personen im Sekretariat
Zug ⁴	132'545	2023: 162 2022: 166 2021: 172 2020: 175 2019: 147	1,2 Kontakte pro 1000 Einwohner	90 Prozent (Ombudsperson und Stellvertr.)	60 Prozent 1 Person im Sekretariat

Quelle: Jahresberichte der aufgeführten Ombudsstellen 2019 - 2023

Es ist klar, dass der Arbeitsaufwand für die einzelnen Fälle sehr unterschiedlich sein kann. Aber gerade weil diese Unterschiede gross sind (einfache telefonische Auskunfterteilung; persönliche Befragung mit Aktenstudium und Vermittlung zw. Konfliktparteien; umfangreiche Untersuchungen/Abklärungen mit diversen Befragungen und Aktenstudium mit mehreren Personen und/oder Behörden und Vermittlung zw. Konfliktparteien), ist es sachgerecht, auf Durchschnittswerte abzustellen.

Überträgt man die – wie erwähnt – vergleichbare Situation im Kanton Zug auf den Kanton Schaffhausen, ergibt dies bei einer Anzahl Fälle von 1,2 pro 1000 Einwohnerinnen und Einwohner für den Kanton Schaffhausen mit einer Einwohnerzahl von 87'435 Personen (Stand Ende 2023) rund 105 Fälle pro Jahr, was in etwa zwei (neue) Fälle pro Woche entspricht.

¹ Zuständigkeit: Kantonale Verwaltung, angegliederte Institutionen und Betriebe, bei denen die Angestellten öffentlich-rechtlich angestellt sind und die durch den Kanton ganz oder massgeblich finanziert sind. Justizverwaltung, nicht aber Gerichte und Staatsanwaltschaft.

² Zuständigkeit: Kantonale und kommunale Verwaltung, Anstalten und privatrechtliche Organisationen, soweit sie öffentliche Aufgaben erfüllen. Justizverwaltung, nicht aber Gerichte und Staatsanwaltschaft.

³ Zuständigkeit: Verwaltung des Kantons, der Bezirke und - soweit sie sich angeschlossen haben - der Gemeinden. Unselbständige und selbständige Staatsanstalten ausser der ZHKB und des EWZ, Schulen und Kantonsspitäler (keine medizinischen Fragen). Justizverwaltung und Begehren betreffend Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung, nicht aber Gerichte und Staatsanwaltschaft.

⁴ Zuständigkeit: Verwaltung des Kantons und der Gemeinden, öffentlich-rechtliche Anstalten, Spitäler und Schulen, Justizverwaltung und Begehren betreffend Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung, nicht aber Gerichte und Staatsanwaltschaft.

Zur Bearbeitung dieser Fälle ist mit Blick auf die personelle Dotierung der vergleichbaren Ombudsstellen ein Pensum für die Ombudsperson und ihre Stellvertretung von insgesamt 50% notwendig. Für die administrative Unterstützung und Sachbearbeitung (Telefondienst, Führung der Korrespondenz, Administration, Organisatorisches, Buchhaltung usw.) ist ein weiteres Pensum von 40% notwendig. Mit dieser Dotierung der Ombudsstelle (50% Ombudsperson inkl. Stellvertretung und 40% Administration/Sachbearbeitung) können fixe Ansprech- bzw. Öffnungszeiten festgelegt und auf diese Weise die notwendige Präsenz und Verfügbarkeit sichergestellt werden (z.B. Montag und Dienstag ganztags und Donnerstag und Freitag jeweils vormittags).

Die *Personalkosten* (Vollkosten) belaufen sich für die total 50% Ombudsperson auf rund Fr. 108'000 und für die 40% Sachbearbeitung/ Administration auf rund Fr. 37'000.⁵ Es fallen somit wiederkehrende Personalkosten in Höhe von total Fr. 145'000 an.

Als *Büroinfrastruktur* sollten drei Räume zur Verfügung stehen (ca. 70- 90m² Fläche). Dabei belaufen sich die einmaligen Kosten für Mobiliar, IT-Infrastruktur und Bereitstellungsarbeiten auf ca. Fr. 35'000 sowie für den Fall, dass keine kantonale Liegenschaft genutzt werden kann, eine jährliche Miete in Höhe von ca. Fr. 20'000.

Welche finanziellen Auswirkungen die Einführung einer Ombudsstelle auf die Verwaltungen haben wird, ist schwierig vorauszusagen. Die diesbezüglichen Angaben der Kantone, die über eine Ombudsstelle verfügen, sind unterschiedlich. Einerseits wird sich die Belastung der Verwaltung reduzieren, indem gewisse Fälle an die Ombudsstelle gerichtet werden, die vorher mangels Alternative bei der Verwaltung eingegangen und bearbeitet worden sind, oftmals durch verschiedene Stellen und über längere Zeit. Hinzu kommt, dass in Fällen erfolgreicher Erledigung/Schlichtung von Fällen durch die Ombudsstelle langwierige (Gerichts-) Verfahren verhindert werden und Kosten vermieden werden können. Andererseits könnte die Belastung zunehmen, indem die Verwaltung in die Verfahren der Ombudsstelle eingebunden wird. Im heutigen Zeitpunkt quantitative Prognosen abzugeben über das Ausmass der Ent- respektive Belastung ist schwierig. Gesamthaft ist zu vermuten, dass die Gesamtbelastung der Verwaltung eher abnehmen wird.

⁵ Ombudsperson: Fr. 180'000 plus Sozialkosten Fr. 36'000 = Fr. 216'000, davon 50 % = Fr. 108'000; Sachbearbeitungs-/Sekretariatsperson: Fr. 85'000 plus Sozialkosten Fr. 17'000 = Fr. 92'000, davon 40 % = Fr. 36'800

VII. Antrag

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und dem im Anhang beigefügten Entwurf für ein Gesetz über die Ombudsstelle (Ombudsgesetz) zuzustimmen und die Motion 2020/15 vom 7. September 2020 als erledigt abzuschreiben.

Schaffhausen, 25. Juni 2024

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Patrick Strasser

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

Anhang:

- Entwurf Gesetz über die Ombudsstelle (Ombudsgesetz)

Gesetz über die Ombudsstelle (Ombudsgesetz)

vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst:

1. Zweck, Aufgaben, Wirkungsbereich

Art. 1 Zweck

Die Ombudsstelle beweckt

- a) das Vertrauen zwischen der Bevölkerung und den Trägern öffentlicher Aufgaben auf Kantons- und Gemeindeebene zu stärken und insbesondere in Konflikten zwischen diesen und Privaten zu vermitteln
- b) Unzulänglichkeiten und Missstände in den Verwaltungen zu erkennen und zu beheben, insbesondere auch durch die Ermöglichung von (anonymen) Meldungen von Missständen (Whistleblowing)
- c) den Kantonsrat bei der Ausübung der Oberaufsicht zu unterstützen

Art. 2 Aufgaben

Die Ombudsstelle hat namentlich folgende Aufgaben:

- a) Auskunfterteilung an Ratsuchende und Beratung im Umgang mit Behörden
- b) Vermittlung bei Konflikten von Privaten (natürlichen und juristischen Personen) mit Behörden
- c) Entgegennahme von Anliegen, vorgetragene Beanstandungen und Missständen von Privaten (natürlichen und juristischen Personen) gegenüber Behörden zur Prüfung
- d) Entgegennahme von Meldungen von Angestellten nach Art. 34^{bis} Personalgesetz¹ zur Prüfung
- e) Abgabe von Empfehlungen an Behörden, die sich auf die Erledigung der unterbreiteten Angelegenheit, das künftige Verhalten oder die Rechtsetzung beziehen können
- f) Öffentlichkeitsarbeit und Berichterstattung über ihre Tätigkeit

Art. 3 Wirkungsbereich

¹ Die Tätigkeit der Ombudsstelle erstreckt sich auf:

- a) die Behörden der kantonalen Verwaltung inklusive der unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Betriebe sowie unter Vorbehalt von Abs. 2 die Justiz- und Strafverfolgungsbehörden
- b) die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Betriebe, wie die Pädagogische Hochschule Schaffhausen (PHSH), die Schaffhauser Sonderschulen, die Gebäudeversicherung des Kantons Schaffhausen und das Sozialversicherungsamt Schaffhausen (SVA)
- c) die Behörden der kommunalen Verwaltungen inklusive der kommunalen Zweckverbände

¹ SHR 180.100

² Der Wirkungsbereich der Ombudsstelle umfasst bei folgenden Behörden einzig Beanstandungen wegen Rechtsverweigerung, Rechtsverzögerung und anderen Amtspflichtverletzungen:

- a) Gerichte und weitere Justizbehörden im Bereich im Bereich ihrer unabhängigen richterlichen Tätigkeit
- b) Strafverfolgungsbehörden im Bereich der Strafverfolgung
- c) alle Behörden hinsichtlich Rechtsmittelverfahren

³ Vom Wirkungsbereich der Ombudsstelle ausgeschlossen sind:

- a) die Schaffhauser Kantonalbank (SHKB)
- b) die Pensionskasse Schaffhausen (PKSH)
- c) die Spitäler Schaffhausen
- d) der Kantonsrat, die Gemeindeparlamente und die Gemeindeversammlungen
- e) die kirchlichen Institutionen
- f) alle Behörden hinsichtlich ihrer Rechtsetzungstätigkeit
- g) Streitigkeiten, für die ein Schlichtungsverfahren besteht

2. Verfahren

Art. 4 Einleitung

¹ Die Ombudsperson wird auf Gesuch einer natürlichen oder juristischen Person hin oder von sich aus tätig. Sie kann auch auf Anregung einer Behörde hin tätig werden.

² Das Gesuch kann eine laufende oder abgeschlossene Angelegenheit betreffen. Es ist an keine Form und Frist gebunden. Es wirkt sich nicht auf Rechtsmittelfristen aus und ersetzt die erforderlichen Eingaben oder Vorkehrungen zur Wahrung von Rechten und Pflichten nicht.

Art. 5 Prüfungsumfang, Vermittlung

¹ Die Ombudsperson entscheidet, ob und wie eingehend sie sich mit einer Angelegenheit befassen will.

² Nimmt sie ein Anliegen zur Prüfung entgegen, gibt sie der betroffenen Behörde oder Institution Gelegenheit zur Stellungnahme.

³ Sie prüft die Möglichkeiten der Vermittlung und wirkt darauf hin, Konfliktsituationen zu entschärfen und einvernehmliche Lösungen zu treffen. Dabei prüft sie das beanstandete Verhalten der Behörden auf Recht- und Zweckmässigkeit sowie Angemessenheit.

Art. 6 Prüfungsinstrumente

Zur Abklärung des Sachverhalts hat die Ombudsperson insbesondere die folgenden Rechte:

- a) Einholung von mündlichen und schriftlichen Auskünften
- b) uneingeschränkte, fallbezogene Einsicht in Akten und deren Herausgabe unter Vorbehalt einschränkender Bestimmungen des Bundes
- c) Durchführung von Augenscheinen an Ort und Stelle
- d) Durchführung von Aussprachen unter den Beteiligten
- e) Im Einverständnis mit den Beteiligten Beauftragung von Sachverständigen mit der professionellen Konfliktvermittlung
- f) Beizug von Sachverständigen zur Klärung der Verhältnisse

Art. 7 Mitwirkungspflichten und Amtsgeheimnis

¹ Die Beteiligten sind zur Mitwirkung bei der Erhebung des Sachverhalts und bei Vermittlungsversuchen der Ombudsperson verpflichtet.

² Die Behörden sind der Ombudsstelle gegenüber vom Amtsgeheimnis entbunden und zur Vorlage von Akten und zur Auskunft verpflichtet. Vorbehalten bleiben einschränkende Bestimmungen des Bundesrechts.

³ Die Ombudsperson, ihre Mitarbeitenden sowie von ihr beigezogene Sachverständige und Dritte unterliegen derselben Geheimhaltungspflicht wie die Auskunft erteilenden Behörden. Sie haben über ihre Wahrnehmungen, die sie in einem konkreten Einzelfall gemacht haben, gegenüber Behörden und Privaten zu schweigen. Die Schweigepflicht ist aufgehoben, wenn die betroffene Person damit einverstanden ist.

Art. 8 Zeugnisverweigerungsrecht und Melderecht

¹ Die Ombudsperson, ihre Mitarbeitenden sowie von ihr beigezogene Sachverständige und Dritte verweigern in jedem verwaltungsrechtlichen, zivilrechtlichen oder strafrechtlichen Verfahren das Zeugnis über Wahrnehmungen, die sie in Erfüllung ihrer Aufgaben gemacht haben, sofern die Beteiligten oder in strafrechtlichen Verfahren die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates sie nicht von der Geheimhaltungspflicht entbinden.

² Die Ombudsperson und ihre Mitarbeitenden sind von der strafprozessualen Anzeigepflicht entbunden.

³ Die Schweigepflicht der Ombudsperson entfällt insoweit, als es sich zur Verhinderung von Verbrechen oder Vergehen als nötig erweist. In diesen Fällen ist sie zur strafprozessualen Anzeige berechtigt, aber nicht verpflichtet.

Art. 9 Verfahrenserledigung

¹ Die Ombudsperson informiert die Beteiligten über das Ergebnis der Prüfung und über die Verfahrenserledigung.

² Die Ombudsperson kann

- a) den Gesuchstellenden für ihr weiteres Verhalten Rat erteilen
- b) eine schriftliche Empfehlung zuhanden der beteiligten und weiterer Behörden sowie der vorgesetzten Stelle und der Aufsichtsbehörden abgeben
- c) im Falle von erheblichem öffentlichem Interesse ihre Empfehlungen, ihre Vorschläge für die künftige Praxis oder für die Rechtsetzung nach ihrem Ermessen weiteren Behörden und der Öffentlichkeit bekannt geben

³ Sie hat kein Weisungsrecht gegenüber den betroffenen Behörden.

⁴ Die Behörden informieren die Ombudsstelle über die Massnahmen, die sie zu treffen gedenken.

⁵ Gegen Handlungen der Ombudsstelle sowie betreffend der Verfahrensführung und -erledigung stehen keine Rechtsmittel zur Verfügung.

Art. 10 Unentgeltlichkeit

Die Inanspruchnahme der Dienstleistungen der Ombudsstelle ist unentgeltlich. Vorbehalten bleibt die querulatorische Inanspruchnahme der Ombudsstelle.

3. Wahl, Rechtsstellung, Organisation, Finanzielles

Art. 11 Wahl der Ombudsperson und der Stellvertretung

¹ Der Kantonsrat wählt auf Antrag des Büros des Kantonsrates die Ombudsperson und eine Stellvertretung auf eine Amtsdauer von vier Jahren.

² Die Ombudsperson und die Stellvertretung unterstehen dem Personalrecht, soweit es mit den Bestimmungen des Ombudsgesetzes vereinbar ist. Sie veröffentlichen ihre Interessenbindungen.

Art. 12 Stellvertretung, Ausstand

¹ Die Stellvertretung wird insbesondere tätig bei Abwesenheit oder Verhinderung der Ombudsperson oder wenn gegen sie ein Ausstandsgrund vorliegt oder bei Vorliegen anderer wichtiger Gründe.

² Der Ausstand der Ombudspersonen richtet sich nach Art. 2 des Verwaltungsrechtspflegengesetzes².

Art. 13 Unvereinbarkeit

Die Ombudsperson und die Stellvertretung dürfen keine Tätigkeit ausüben, die sie in der Unabhängigkeit ihrer Amtsführung beeinträchtigen könnte oder die in anderer Weise mit den Aufgaben der Ombudsstelle unvereinbar ist. Insbesondere dürfen sie neben der Anstellung als Ombudsperson oder Stellvertretung keine leitende Funktion in einer politischen Partei ausüben und weder in der Verwaltung oder der Justiz im Kanton Schaffhausen angestellt sein oder ein anderes öffentliches Amt im Kanton Schaffhausen bekleiden.

Art. 14 Unabhängigkeit

¹ Die Ombudsperson und die Stellvertretung sind bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unabhängig.

² Die Ombudsstelle ist administrativ dem Kantonsrat zugeordnet.

Art. 15 Aufsicht und Berichterstattung

¹ Die Ombudsperson untersteht der Oberaufsicht des Kantonsrates.

² Sie erstellt zuhanden des Kantonsrates und der Öffentlichkeit jährlich einen detaillierten Bericht über ihre Tätigkeit und vertritt diesen im Kantonsrat persönlich. Der Kantonsrat nimmt vom Bericht Kenntnis.

³ Sie informiert in geeigneter Weise auch weitere Behörden und die Verwaltung sowie die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit.

Art. 16 Finanzielles

¹ Der Kanton trägt die Kosten der Ombudsstelle und der von ihr beigezogenen Sachverständigen und Dritten.

² SHR 172.200

² Die Ombudsstelle erstellt für die in diesem Gesetz festgelegten Aufgaben ein Budget und übermittelt dieses dem Regierungsrat, der es unverändert dem Kantonsrat weiterleitet. Der Regierungsrat kann abweichende Anträge stellen.

Art. 17 Mitarbeitende

¹ Die Ombudsperson stellt ihre Mitarbeitenden im Rahmen des vom Kantonsrat bewilligten Budgets selber an.

² Die Mitarbeitenden arbeiten ausschliesslich nach den Weisungen der Ombudsperson.

³ Über die Einstufung der Mitarbeitenden der Ombudsperson entscheidet das Büro des Kantonsrates nach Anhörung des Personalamtes.

⁴ Gegen die von der Ombudsperson angeordneten personalrechtlichen Massnahmen kann beim Obergericht Beschwerde nach den Bestimmungen von Art. 35 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes³ erhoben werden.

Art. 18 Amtsenthebung

¹ Die Ombudsperson und ihre Stellvertretung können bei offenkundiger Amtsunfähigkeit von zwei Dritteln der anwesenden Mitgliedern des Kantonsrates ihres Amtes enthoben werden.

² Die Ombudsperson hat den Kantonsrat umgehend über strafrechtliche Verurteilungen zu informieren, die während der Amtsdauer erfolgen und zu einem Eintrag im Strafregister der Ombudsperson führen.

4. Schlussbestimmungen

Art. 19 Änderung bisherigen Rechts

Das Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz) vom 3. Mai 2004⁴ wird wie folgt geändert:

Art. 34 Abs. 2
Aufgehoben

Art. 34^{bis} Meldung von Missständen (neu)

¹ Mitarbeitende, die in Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit einen Missstand innerhalb der Organisation oder Institution feststellen, namentlich strafbare Handlungen oder anderweitige Unregelmässigkeiten, sind, sofern die vorgesetzten Stellen der Meldung keine Folge leisten, berechtigt, der kantonalen Ombudsstelle die Missstände zu melden.

² Wer unter den Voraussetzungen von Abs. 1 in gutem Glauben einen Missstand meldet, verstösst nicht gegen die Schweigepflicht und das Amtsgeheimnis und darf deswegen nicht in der beruflichen Stellung benachteiligt werden.

³ Der Regierungsrat regelt das Nähere.

³ SHR 172.200

⁴ SHR 180.100

Art. 20 Referendum, Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ Das Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Sekretär: