

Vorlage des Regierungsrates vom ...

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

23-xy

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 Gemeinden. Die Ombudsstelle soll auch Ansprechstelle für Whistleblower sein. Unseren Anträgen stellen wir folgende Erläuterungen voraus.

I. Ausgangslage

1. Inhalt und Hintergrund der Motion

Die Motion verlangt die Schaffung von Rechtsgrundlagen einerseits 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 unentgeltliche und damit *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. 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 Landrat. Unterstützt werden die beiden Ombudspersonen durch einen juristischen Mitarbeitenden in einem 60-Prozent-Pensum und einer kaufmännischen Assistentin mit einem 50 Prozent-Pensum. Aktuell wird bei den beiden Ombudspersonen aufgrund der knapp beurteilten Dotierung eine Pensumserhöhung 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 sind ein Pensum von je 50 Prozent vorgesehen. Dazu kommen weitere 270 Prozent für juristische Mitarbeiter 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 ausser 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.

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

ist der Gesetzgebungsprozess abgeschlossen und soll das entsprechende Gesetz 2024 in Kraft treten.

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, der Krankenversicherungen, der Bankenombudsmann. Die Ombudsstellen nehmen dabei eine Art Friedensrichterfunktion wahr zwischen dem Privaten und dem betroffenen Unternehmen.

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 von Konfliktsituationen mit der Verwaltung bei. Zudem wird durch diese Art der Konfliktlösung 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 von erheblicher Tragweite *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 erheblicher Missstand liegt vor, wenn gegen rechtliche Bestimmungen verstossen wird. Dazu gehören auch Verbrechen wie Korruption, Betrug oder andere strafrechtlich relevante Verhaltensweisen. Es geht also um die *anonyme Aufdeckung von behördlichen Missständen*.

Soweit es um die Meldung von Missständen von Arbeitnehmern 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 zudem, 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 guten 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.

Beim Whistleblowing-Verfahren gibt es funktionierende Beispiele in anderen Kantonen. Bei den Ombudstellen 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 allfälliger Korruptionstatbestände gemeldet werden. Im Kanton Zürich besteht sodann mit der "Integrity-Line Plattform" ein

elektronisches Hinweisgebersystem, das ermöglicht, unter Wahrung der Anonymität mit 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 am 16. Februar 2023 bei den Gemeinden, den im Kantonsrat vertretenen Parteien und weiteren interessierten Kreisen in die Vernehmlassung gegeben.

(Text wird nach durchgeführtem Vernehmlassungsverfahren eingefügt.)

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).

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 (voraussichtliches Inkrafttreten 2024).

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 Einwohnern. 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. 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 Einwohnern 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 Zentralverwaltungen der Gemeinden zum Wirkungsbereich der Ombudsstelle gehören. Bei zahlreichen weiteren kantonalen Trägern öffentlicher Aufgaben ist indessen nicht von vorneherein klar, ob sie vom Wirkungsbereich mitumfasst sein sollen oder nicht.

In **Abs. 1 von Art. 3** wird der Wirkungsbereich der Ombudsstelle in allgemeiner Weise umschrieben. So soll sich dieser grundsätzlich auf die Behörden und Dienststellen der kantonalen Zentralverwaltung (lit. a), die Behörden und Dienststellen der kommunalen Verwaltungen (lit. d) sowie auf die selbständigen und unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Betriebe des Kantons erstrecken (lit. b).

Zu den unselbständige öffentlich-rechtlichen Anstalten und Betriebe:

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. Informatik Schaffhausen) 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 ist. Geht es dagegen eher um eine Angelegenheit zwischen Schülerinnen beziehungsweise Schülern und Lehrpersonen oder zwischen Eltern und Gemeindebehörden handelt es sich um eine Angelegenheit, die ohne Einbezug der Ombudsstelle auf Gemeindeebene zu lösen ist.

Die Berufsfachschulen sind im Einführungsgesetz zum Berufsbildungsgesetz (SHR 412.100) sowie in der entsprechenden Verordnung (insb. § 22; SHR 412.101) geregelt. Dabei ist der Kanton Schulträger des Berufsbildungszentrums Schaffhausen (BBZ) für die gewerblich-industriellen Berufe. Die Führung einer Berufsfachschule für die kaufmännischen Berufe sowie die Berufe des Detailhandels ist mittels Leistungsvereinbarung auf den Kaufmännischen Verband Schaffhausen übertragen. Ungeachtet der Rechtsnatur des Kaufmännischen Verbandes soll diese, soweit es um den Wirkungsbereich der Ombudsstelle geht, sachlich gleich wie die öffentlichen Schulen im

Sinne des Schulgesetzes behandelt werden. Privatschulen sind vom Wirkungsbereich ausgenommen.

Zu den selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Betrieben:

Bei den **selbständigen** öffentlich-rechtliche Anstalten lässt sich kaum ein Grundsatz aufstellen, vielmehr ist nachfolgend einzelfallweise zu entscheiden. Kriterium soll sein, ob sich ein Einbezug in den Wirkungsbereich gemessen an den Bedürfnissen der Einwohnerinnen und Einwohnern sowie unter dem Blickwinkel der Rechtsgleichheit rechtfertigen lässt. Im Weiteren soll die Ombudsstelle nicht zuständig sein für selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten mit interkantonalem Wirkungsbereich. Im Einzelnen ist Folgendes auszuführen:

Die **Pädagogische Hochschule Schaffhausen** und die **Schaffhauser Sonderschulen** als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten (vgl. Art. 8 Hochschulgesetz; SHR 414.200; § 1 Dekret über die Schaffhauser Sonderschulen; SHR 411.210) sollen ebenfalls wie die übrigen Schulen dem Wirkungsbereich der Ombudsstelle unterliegen.

Die **Gebäudeversicherung des Kantons Schaffhausen** als selbständige öffentlich-rechtliche Unternehmung erfüllt wichtige Verwaltungsaufgaben im öffentlichen Interesse (vgl. Art. 1 Gebäudeversicherungsgesetz; SHR 960.100). Dem Ombudsmann der Privatversicherung und der Schweizerischen Unfallversicherung (Suva) ist die Gebäudeversicherung nicht angeschlossen; es handelt sich bei der Gebäudeversicherung denn auch nicht um eine Privatversicherung. Aus diesen Gründen soll diese Anstalt dem Wirkungsbereich der Ombudsstelle unterstellt werden.

Das **Sozialversicherungsamt Schaffhausen** (SVA Schaffhausen) als selbständige Staatsanstalt, zu der auch die Ausgleichskasse und die IV-Stelle gehören, soll vom Wirkungsbereich der Ombudsstelle erfasst werden. 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.

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. Es rechtfertigt sich daher die SSH in dem Sinne dem Wirkungsbereich der Ombudsstelle zu unterstellen, als es eigentliche Verwaltungstätigkeiten der SSH betrifft. Vom Wirkungsbereich entzogen sind somit alle Fragen und Konflikte betreffend die medizinische Behandlung und dergleichen. Auf diese Weise wird auch keine Ungleichbehandlung zu anderen privaten Spitälern und Behandlungsinstitutionen geschaffen.

Gemäss **Abs. 2 von Art. 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. Die SHKB tritt gegenüber den Einwohnerinnen und Einwohnern grundsätzlich gleich auf wie andere Geschäftsbanken. Sie erfüllt dabei keine öffentlichen Aufgaben. 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. Die PKSH untersteht weder einer parlamentarischen Kontrolle durch den Kantonsrat und der Regierungsrat hat keine Aufsichtsfunktion. Der paritätisch zusammengesetzten Verwaltungskommission stehen weitreichende Kompetenzen zu, welche nicht mit anderen selbständigen Anstalten verglichen werden können. Die PKSH untersteht ihrerseits jedoch der BVG- und Stiftungsaufsicht, womit ein Einbezug der Ombudsstelle bereits ein Stück weit 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.

Betreffend **die richterlichen Behörden** erscheint es diskussionslos, diese grundsätzlich vom Einflussbereich der Ombudsstelle auszunehmen. Eine Ausnahme davon rechtfertigt sich bei der Justizverwaltung. In diesem Bereich erfolgen keine Rechtsprechungstätigkeiten mit richterlicher Unabhängigkeit, weshalb es keinen sachlichen Grund gibt, die Justizverwaltung vom Wirkungsbereich der Ombudsstelle auszunehmen. Vielmehr wird sie damit gleich behandelt wie die kantonale Verwaltung. Bei den entsprechenden Themen geht es nicht um die Frage der richterlichen Rechtsanwendung, sondern um die Frage der Verfahrensführung.

Auch die **Strafverfolgungsbehörden** im Sinne von Art. 12 ff. der Schweizerischen Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) vom 5. Oktober 2007 sind vom Wirkungsbereich der Ombudsstelle auszuklammern. Zu den Strafverfolgungsbehörden zählen die Polizei, die Staatsanwaltschaft und die Übertretungsstrafbehörden (vgl. Art. 12 StPO). Vom Wirkungsbereich nicht erfasst sind diese Behörden, einschliesslich die Jugendanwaltschaft, allerdings nur insofern, als sie Aufgaben der Strafverfolgung wahrnehmen. Werden ähnlich wie bei der Justizverwaltung eigentliche Verwaltungstätigkeiten wahrgenommen, darf sich die Ombudsstelle bei Bedarf einschalten. In der Praxis sind Strafverfolgungshandlungen und Verwaltungstätigkeiten allerdings eng miteinander verwoben und werden sich möglicherweise nicht immer leicht voneinander abgrenzen lassen. Insofern wird es Aufgabe der Ombudsstelle sein, sich dieser Problematik bewusst zu machen und sich im Zweifelfalle zurückzuhalten.

Privatrechtliche Leistungserbringer, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, selbst wenn sie von der öffentlichen Hand ganz oder teilweise finanziert werden (z.B. Elektrizitätswerk des Kantons Schaffhausen AG, Vereine wie Zweidihei, Verein Friedeck usw.), sollen insbesondere aufgrund des Grundsatzes, den Wirkungsbereich der Ombudsstelle nicht allzu weit zu fassen, von diesem nicht erfasst werden. Diese Leistungserbringer werden von den Einwohnerinnen und Einwohnern denn auch nicht in erster Linie als Behörden, sondern als Vertragspartner wahrgenommen.

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

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

Ebenfalls sollen alle **Behörden hinsichtlich Rechtsmittelverfahren** ausgeklammert sein. Steht den Betroffenen ein ausgebautes Rechtsmittelsystem zur Verfügung, erscheint eine Einflussnahme durch die Ombudsstelle nicht als opportun. Alle Rechtsmittelverfahren (einschliesslich Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerden) sollen somit ausserhalb des Wirkungsbereichs der Ombudsstelle liegen. Dabei spielt es keine Rolle, ob ein Rechtsmittelverfahren noch hängig oder bereits abgeschlossen ist.

Die Ombudsstelle wird zu differenzieren haben, ob nach Ergehen eines erstinstanzlichen Entscheids noch eine Rechtsmittelfrist läuft oder ob der erstinstanzliche Entscheid bereits in Rechtskraft erwachsen ist:

Im ersten Fall wird die Ombudsstelle auf die Rechtsmittelfrist aufmerksam machen. Bei Bedarf kann die Ombudsstelle die Betroffenen in formellen Fragen auch bei der Abfassung der Beschwerdeschrift beraten. In inhaltlicher Hinsicht wird sie sich in diesem Verfahrensstadium bereits zurückhalten. Ist ein Rechtsmittel bei der Beschwerdeinstanz anhängig gemacht, wird sich die Ombudsstelle nicht einschalten.

Alle Streitigkeiten, für die ein **Schlichtungsverfahren** (z.B. Friedensrichteramt, Schlichtungsstelle für Mietsachen, Schlichtungsstelle bei Diskriminierungen im Erwerbsleben) besteht, sollen vom Wirkungsbereich der Ombudsstelle ausgenommen werden.

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.

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. 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 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 Lösung hinzuwirken.

Zu Art. 6 und 7 Prüfungsinstrumente, Mitwirkungspflichten und Amtsgeheimnis

Art. 6 regelt die verfahrensmässigen Kompetenzen der Ombudsperson. Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Eine besonders wichtige Funktion innerhalb dieses Instrumentariums kommt der persönlichen Anhörung von Betroffenen durch die Ombudsperson sowie die uneingeschränkte, fallbezogene Akteneinsicht der Ombudsperson zu. 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 geht, nicht aber um die eigentliche Rechtsprechung. 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 bei-

spielsweise 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. Sie nehmen zwischen den Beteiligten gleichsam 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, sofern die Beteiligten oder in strafrechtlichen Verfahren die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates sie nicht von der Geheimhaltungspflicht entbinden. 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

Mit der in Art. 9 Abs. 1 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.

Art. 10 hält fest, dass die Anspruchnahme der Dienste einer 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.

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. Bei der Wahl der Ombudsperson und der Stellvertretung ist die Geschlechterparität zu berücksichtigen. Die Ombudsperson und die Stellvertretung unterstehen dem Personalrecht, soweit es mit den Bestimmungen des Ombudgesetzes vereinbar ist.

Die Stellvertretung wird gemäss Art. 12 tätig bei längerer 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 Ombudsperson 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 sollen ihr die Bekleidung von öffentlichen Ämtern und leitende Funktionen in Verbänden oder wirtschaftlichen Unternehmungen untersagt 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 führende Position in der Verwaltung eines anderen Kantons oder eine Tätigkeit mit grossem Bekanntheitsgrad oder eine wahrnehmbare Funktion in 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

Gemäss Abs. 1 soll die auf vier Jahre gewählte Ombudsperson in gewissen Fällen des Amtes enthoben werden können. Über gewisse strafrechtliche Verurteilungen muss sie zudem dem Kantonsrat gemäss Abs. 2 informieren. Die Bestimmung gilt ergänzend zu den Bestimmungen der kantonalen Personalgesetzgebung betreffend Beendigung aus wichtigen Gründen sowie Disziplinarmassnahmen.

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, und 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 im gutem Glauben gemacht werden. Das bedeutet, dass die meldende Person ernsthaft der Ansicht sein muss, es liege ein Missstand bzw. Unregelmässigkeit vor und der Verdacht muss hinlänglich begründet sein. 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.

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 erstellen, 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 erscheint im vorliegenden Kontext nicht geeignet, weil die notwendige Erreichbarkeit und zeitliche Verfügbarkeit kaum befriedigend sichergestellt werden kann.

Die Ombudsstelle als Ansprechbehörde für die Bevölkerung *muss präsent und gut erreichbar sein* und deshalb verlässliche Öffnungszeiten anbieten und eine umgehende Bearbeitung der vorgebrachten Anliegen sicherstellen können. Ansonsten kann sie ihren gesetzlichen Auftrag (vgl. Art. 2) nicht wahrnehmen. Das kann nur mit einer Anstellung einer Ombudsperson mit einem fixen Pensum und einem zusätzlichen Sekretariatspensum für die administrativen Tätigkeiten bewerkstelligt 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. Aufgrund der zwingenden Unabhängigkeit von der Verwaltung können aber 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 Kommunikationsmittel 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, Baselland: www.ombudsstelle-basel-land.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 verfügen. Eine juristische Grundausbildung 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 lohnmassige Einstufung soll nach den geltenden Grundsätzen des Personalrechts aufgrund des Stellenprofils beziehungsweise der Stellenbeschreibung durch die Bewertungskommission erfolgen. 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 mit einem fixen Pensum und einer Stellvertretung mit Einsätzen bei Abwesenheit oder bei Ausstand der Ombudsperson sowie 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, Schulen und Spitäler) 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 2019-2021) im Verhältnis zur Einwohnerzahl auf. Dabei fällt auf, dass die Anzahl Fälle in allen untersuchten Ombudsstellen über die Jahre recht konstant ist, weshalb die Zahlen als Berechnungsgrundlage herangezogen werden können.

Kanton	Einwohner (2020)	Anzahl Fälle/Kontakte	Fälle pro 1000 Einwohner (Durchschnitt 2019-21)	Pensum Ombudsstelle	Pensum Mitarbeitende
Basel-Stadt ¹	196'600	2021: 522 2020: 495 2019: 533	2.6 Kontakte pro 1000 Einwohner	100 Prozent (2 Personen im Jobsharing)	270 Prozent 1 juristischer Mitarbeiter 2 Personen im Sekretariat
Basel-Landschaft ²	291'300	2021: 246 2020: 245 2019: 247	0.8 Kontakte pro 1000 Einwohner	100 Prozent (2 Personen im Jobsharing)	110 Prozent 1 juristischer Mitarbeiter 1 Person im Sekretariat
Zürich ³	1'553'200	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	130'200	2021: 172 2020: 175 2019: 147	1.3 Kontakte pro 1000 Einwohner	90 Prozent (Ombudsperson und Stellvertr.)	60 Prozent 1 Person im Sekretariat

Quelle: Jahresberichte der aufgeführten Ombudsstellen

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.

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 selbstständige 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.

Bei einer Anzahl Fälle von 1,3 pro 1000 Einwohnerinnen und Einwohner ergibt dies für den Kanton Schaffhausen mit einer Einwohnerzahl von 84'094 Personen (Stand Ende 2021) rund 110 Fälle pro Jahr was in etwa zwei (neue) Fälle pro Woche entspricht.

Zur Bearbeitung dieser Fälle ist mit Blick auf die personelle Dotierung der vergleichbaren Ombudsstellen ein fixes Pensum für die Ombudsperson von 50% notwendig, zusätzlich 10% für die Stellvertretung, die bei Abwesenheit oder bei Ausstand der Ombudsperson in Einzelfällen zum Einsatz kommt und nicht über ein fixes Pensum verfügen soll, sondern im Stundenlohn entgolten werden soll. Für die administrative Unterstützung und Sachbearbeitung (Telefondienst, Führung der Korrespondenz, Organisatorisches, Buchhaltung usw.) ist weiter ein Pensum vom 40% notwendig. Mit dieser Dotierung der Ombudsstelle (50% Ombudsperson und 40% Administration/Sachbearbeitung; zusätzlich 10% stellvertretende Ombudsperson) können fixe Ansprech- bzw. Öffnungszeiten festgelegt und auf diese Weise die notwendige Präsenz und Verfügbarkeit sichergestellt werden (z.B. Montag Dienstag ganztags und Donnerstag und Freitag jeweils vormittags).

Die *Personalkosten* (Vollkosten) belaufen sich für die total 60% Ombudsperson auf rund Fr. 130'000 und für die 40% Administration/Sachbearbeitung auf rund Fr. 37'000.⁵

Als *Büroinfrastruktur* sollten ein Schalterbereich und drei Räume zur Verfügung stehen (ca.90m2 Fläche). Dabei belaufen sich die einmaligen Kosten für Mobiliar, IT-Infrastruktur und Bereitstellungsarbeiten auf ca. Fr. 40'000 sowie für den Fall, dass keine kantonale Liegenschaft genutzt werden kann, eine jährliche Miete in Höhe von ca. Fr. 24'000.

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. 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 wohl eher abnehmen wird. Ebenso ist durch die Ombudsstelle mittel- und langfristig mit einer Reduktion des Aufwandes bei der Ausübung der Oberaufsicht durch den Kantonsrat zu rechnen, da allfällige Unzulänglichkeiten oder gar Missstände früher erkannt und behoben werden können.

⁵ Ombudsperson: Fr. 180'000 plus Sozialkosten Fr. 36'000 = Fr. 216'000, davon 60 % = Fr. 130'000; 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, _____

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Dino Tamagni

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

Anhang:

- Entwurf Gesetz über die Ombudsstelle (Ombudsgesetz)