

eOmbudsman

Anwendung auf die Politische Gemeinde Hinwil

Arbeit am Institut für Verwaltungs-Management

Schriftliche Arbeit im

**Rahmen des Kurses: CAS Steuerung im öffentlichen Sektor
2016 Modul 2 - Leistungsnachweis LNW**

Autoren (alphabetisch): Jérôme Barraud

Peter Birrer

Erkan Metschli-Roth

Kaspar Schiltz

Ort, Datum:

Winterthur/Zürich, 31. Januar 2017

Erklärung und Genderhinweis

Wir erklären hiermit, dass wir die vorliegende Arbeit selbständig, ohne Mithilfe externer Stellen und nur unter Benützung der angegebenen Quellen verfasst haben.

Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird in der vorliegenden Gruppenarbeit die gewohnte männliche Sprachform bei personenbezogenen Substantiven und Pronomen verwendet. Dies impliziert jedoch keine Benachteiligung des weiblichen Geschlechts, sondern soll im Sinne der sprachlichen Vereinfachung als geschlechtsneutral zu verstehen sein.

Winterthur/Zürich, 31. Januar 2017



Jérôme Barraud



Peter Birrer



Erkan Metschli-Roth



Kaspar Schiltz

Leitgedanke

„Wenn die Gerechtigkeit untergeht, so hat es keinen Wert mehr, dass Menschen leben auf Erden“

Immanuel Kant (1724 – 1804)



Abbildung 1 Die Brücke als Vermittlungs- und Friedenssymbol
(Urheberrecht Foto bei E. Metschli-Roth)

Vorbemerkung

Der Ombudsman ist eine vom Parlament ernannte, unabhängige Vertrauensperson, die Beschwerden von Bürgern gegenüber der öffentlichen Verwaltung nachgeht. Die Ombuds-Dienste eines Ombudsmans sind kostenfrei und können von jedermann in Anspruch genommen werden.

Gemäss der verbreiteten Schreibweise (auch im nicht-deutschsprachigen Ausland) wird im Folgenden die Schreibweise Ombudsman (nicht: Ombudsmann) verwendet. Diese ist geschlechtsneutral und bezeichnet eine Person beliebigen Geschlechts. Entsprechend dem Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau gelten alle Personen- und Funktionsbezeichnungen der vorliegenden Arbeit, ungeachtet der männlichen oder weiblichen Sprachform, für beide Geschlechter.

Management Summary

Die Gemeinde Hinwil war in den letzten Jahren immer wieder als Partei in juristische Streitfälle verwickelt, welche die Ressourcen der Gemeindeverwaltung in teilweise nicht unerheblichem Umfang banden, finanzielle Aufwendungen mit sich brachten und im Ergebnis zur Aufhebung von Gemeinderatsentscheiden, Rügen durch das Aufsichtsorgan (Bezirksrat) sowie Niederlagen der Gemeinde vor Gericht führten. Auf der anderen Seite standen Bürgerinnen und Bürger (Bevölkerung), welche das Verhalten der Gemeinde als unrechtmässig einstufen und keinen anderen Weg als den Gerichtsweg für die Durchsetzung ihrer Beschwerden sahen. In diesen Situationen hätte durch rechtzeitigen Dialog zwischen den Parteien und einvernehmliche Lösungsgestaltung die Eskalation verhindert und ein konkreter Bürgernutzen geschaffen werden können.

In einem grösseren Kontext ist das Phänomen zu beobachten, dass Konfliktsituationen zwischen Bevölkerung und Behörden bei labilen Individuen in eine gewalttätige Eskalation („Amoklauf“) münden können, welche für die betroffenen Verwaltungsmitarbeitenden eine Gefahr für Leib und Leben darstellen. Auch hier besteht durch rechtzeitige Mediation die Möglichkeit, Konflikte zu entschärfen und einer Lösung zuzuführen.

Durch die Schaffung einer Ombudsstelle kann den oben beschriebenen Phänomenen entgegen gewirkt werden. Die Ombudsstelle nimmt Anliegen der Bevölkerung unentgeltlich auf, tritt in Kontakt mit den zuständigen Behörden, prüft das Anliegen sowie die verfügbaren Unterlagen und erarbeitet unter Einbezug beider Parteien eine einvernehmliche Lösung. Gegenüber den Behörden ist die Ombudsstelle weisungsungebunden, ihre Einsetzung erfolgt durch die Legislative (in Hinwil die Gemeindeversammlung) und gegenüber der Legislative erstattet sie auch ihren jährlichen Bericht.

Im vorliegenden Fall wird eine Innovation gegenüber dem klassischen Verfahren vorgeschlagen: die Schaffung eines eOmbudsman. Beim eOmbudsman kann die Bevölkerung ihr Anliegen bzw. ihre Beschwerde auf digitalem Wege einreichen, die Kommunikation und der Austausch von Informationen oder Dokumenten erfolgt ebenfalls digital. Über die elektronische Plattform können die Beschwerdeführenden jederzeit einsehen, in welchem Stadium ihre Beschwerde steht und was die nächsten Schritte sind. Besprechungen für die Lösungsfindung erfolgen dann in persönlicher Anwesenheit aller Beteiligten.

Durch die Schaffung einer eOmbudsstelle können folgende Vorteile gegenüber einem „klassischen“ System (mit persönlicher Initiierung des Verfahrens und ohne digitalen Beschwerdeweg) realisiert werden: Die Hürden für die Beschwerdeführung sind geringer, insbesondere für sozial schwächer Gestellte; die Mehrheit der Verfahrensschritte kann orts- und zeitunabhängig erfolgen; der Informationsstand der Verfahrensbeteiligten ist dank der zentralen Plattform besser; die Verfahrensführung kann insgesamt effizienter gestaltet werden.

Inhaltsverzeichnis

Erklärung und GenderhinweisI

Leitgedanke.....I

Management SummaryII

Inhaltsverzeichnis.....III

Abbildungsverzeichnis..... VI

Tabellenverzeichnis..... VII

Abkürzungsverzeichnis..... VIII

1 Ausgangslage Hinwil1

 1.1 Organisation der Politischen Gemeinde Hinwil1

 1.2 Kritische Ist-Situationsanalyse.....2

 1.2.1 Baurechtlicher Streitfall.....2

 1.2.2 Aufhebung einer Urnenabstimmung3

 1.2.3 Mobilfunk-Streit4

 1.2.4 Bundesverfassungsrechtlicher Moorschutz gegen Dreifachturnhalle5

2 Beleuchtende Grundlagen.....7

 2.1 Ganzheitliche Problemlösungsmethodik.....7

 2.2 Recht und Gerechtigkeit.....7

 2.3 Die Ombudsstelle als Lösungsansatz.....7

 2.3.1 Die Ombudsstelle: Begriff und Geschichte7

 2.3.2 Kostendruck von Ombudsstellen vs. Mediationsinteresse9

 2.3.3 Vernetzung von Ombudsstellen.....10

3 Nutzwertanalyse.....11

 3.1 Einleitung11

 3.2 Mehrwert einer Ombudsstelle.....11

 3.2.1 Bürgerebene11

 3.2.2 Verwaltungsinterne Ebene12

Inhaltsverzeichnis

3.2.2.1	Personalrechtliche Dienstverhältnisse	12
3.2.2.2	Whistleblowing.....	13
3.2.3	Gesellschaftliche Ebene: Bedrohungsmanagement und Gewaltprävention	13
3.3	Good-Governance-Dimension einer Ombudsstelle	15
4	Variantenanalyse	17
4.1	Einleitung	17
4.2	Parlamentarischer vs. Unechter Ombudsman	17
4.3	Klassischer Ombudsman vs. eOmbudsman.....	17
4.4	Bewertung der Varianten.....	18
5	Projektkonzept	20
5.1	Projektziel: eOmbudsman	20
5.2	Rechtliche Grundlagen.....	20
5.3	Projektraster: HERMES 5.1.....	22
5.4	Projektorganisation	23
5.4.1	Steuerung.....	23
5.4.2	Führung.....	24
5.4.3	Ausführung.....	25
5.5	Projektphasen und Meilensteine	25
5.5.1	Initialisierung	25
5.5.2	Konzept.....	26
5.5.2.1	Nutzen eines eOmbudsman	26
5.5.2.2	Zeitplan.....	27
5.5.2.3	Finanzplan	28
5.5.2.4	Stellenprofil.....	28
5.5.2.5	Evaluationsraster für Applikation „eOmbudsman“	28
5.5.2.6	Kommunikationskonzept.....	29
5.5.3	Realisierung	29

Inhaltsverzeichnis

5.5.4	Einführung.....	30
5.6	Personal- und Sachaufwand, Finanzierung.....	31
5.6.1	Projektkosten.....	32
5.6.2	Beschaffungsrechtliche Beurteilung.....	33
5.6.2.1	Schwellenwerte.....	33
5.6.2.2	Büromiete.....	33
5.6.2.3	Grundausrüstung und Büroautomation.....	33
5.6.2.4	Aufbau und Programmierung der IT-Plattform.....	34
5.6.2.5	Honorierung/Anstellung des Ombudsmann.....	34
5.6.3	Kreditrechtliche Beurteilung.....	34
5.6.4	Finanzierung.....	35
5.6.4.1	Externe oder interne Finanzierung der Plattform.....	35
5.6.4.2	Zweckverband.....	35
5.6.4.3	Anstellungsbedingungen.....	36
5.6.4.4	Rechnungsführung.....	36
5.6.4.5	Kostenverteiler.....	36
5.6.5	Herausforderungen.....	36
6	Antrag.....	37
6.1	Ausgangslage.....	37
6.2	Erwägungen.....	37
6.2.1	Projektbeschreibung.....	37
6.2.2	Projektorganisation.....	38
6.2.3	Rechtsgrundlagen.....	38
6.2.4	Kosten.....	38

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Die Brücke als Vermittlungs- und Friedenssymbol (Urheberrecht Foto bei E. Metschli-Roth)I

Abbildung 2 Organigramm der Ressorts des Gemeinderates 2014-20181

Abbildung 3 Doppelmord in Pfäffikon ZH am 15. August 2011 (Quelle: Präsentation von Reinhard Brunner, Chef Präventionsabteilung, Kantonspolizei Zürich, Fachtagung Bedrohungsmanagement – Gewaltprävention vom 16. November 2016 in Zürich)14

Abbildung 4 Rollen gemäss HERMES23

Tabellenverzeichnis

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Bewertung der Varianten	18
Tabelle 2 Projektschritte	28
Tabelle 3 Kostenpositionen	32
Tabelle 4 SWOT Analyse	35

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung(en)
Abs.	Absatz (Absätze)
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
BGE	Bundesgerichtsentscheide (auf http://http://www.bger.ch → Rechtsprechung finden Sie die Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts ab 1954, die in der amtlichen Sammlung publiziert werden)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa, ungefähr
CAF	Common Assessment Framework
CHF	Schweizer Franken
d.h.	das heisst
EFTA	European Free Trade Association, Europäische Freihandelsassoziation
eGovernment	elektronische Regierung bzw. eRegierung bezeichnet grundsätzlich die Unterstützung bzw. Abwicklung von Regierungs- und Verwaltungshandeln durch Informations- und Kommunikationstechniken, insbesondere durch das Internet
EM	Electronic Monitoring, Oberbegriff für die elektronische Aufenthaltsüberwachung
eOmbudsman	elektronische Plattform für die Ombudsfrau oder den Ombudsmann (der Begriff „Ombudsman“ wird geschlechtsneutral aus dem skandinavischen und angelsächsischen Sprachraum entnommen, der auch im deutschsprachigen Raum verstanden wird; vgl. Vereinigung parlamentarischer Ombudsstellen in der Schweiz im Internet http://www.ombudsman-ch.ch)
EU	Europäische Union
etc.	et cetera, und so weiter
f., ff.	folgend, fortfolgend
GG	Gemeindegesezt des Kantons Zürich vom 6. Juni 1926
GO	Gemeindeordnung (kommunale Verfassung)
ggf.	gegebenenfalls
GPA	Government Procurement Agreement, Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. April 1994
GRB	Gemeinderatsbeschluss
HERMES	Handbuch der Elektronischen Rechenzentren des Bundes; als Projektführungsinstrument ist es seit 1975 in der Bundesverwaltung im Einsatz (http://http://www.hermes.admin.ch)
Hrsg.	Herausgeberin oder Herausgeber

Abkürzungsverzeichnis

IT	Informationstechnologie; Oberbegriff für alle mit der elektronischen Datenverarbeitung in Berührung stehenden Techniken, worunter sowohl Netzwerkanwendungen, Datenbankanwendungen, Anwendungen der Bürokommunikation als auch die klassischen Tätigkeiten des Software Engineering fallen.
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards sind Rechnungslegungsstandards, die gemäss den Empfehlungen des IPSAS-Board von öffentlichen Einheiten grundsätzlich anzuwenden sind
IVöB	Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994/15. März 2001
Kap.	Kapitel
KV	Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OrgR	Organisationsreglement der politischen Gemeinde Hinwil vom 1. Januar 2012
RRB	Regierungsratsbeschluss des Kantons Zürich
S.	Seite(n)
sog.	sogenannt(e)
SWOT	englisch für Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen) und Threats (Bedrohungen); Instrument der strategischen Planung
u.a.	unter anderem
UNO	United Nations Organization (Vereinte Nationen)
u.E.	unseres Erachtens
usw.	und so weiter
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VPO+	Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz (http://ombudsman-ch.ch)
VRG	Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959
vs.	versus, gegen
z.B.	zum Beispiel
ZH	Kanton Zürich
ZH-SVO	Submissionsverordnung des Kantons Zürich vom 23. Juli 2003
Ziff.	Ziffer(n)
ZO	Zürcher Oberländer, Regionale Tageszeitung aus Wetzikon, jeweils unter Angabe der betreffenden Ausgabe (http://www.zueriost.ch)

1 Ausgangslage Hinwil

1.1 Organisation der Politischen Gemeinde Hinwil

Die Politische Gemeinde Hinwil ist ein Bezirkshauptort im Zürcher Oberland mit über 11'000 Einwohnern. Sie verfügt, wie üblich für diese Bevölkerungsgrösse über kein Parlament und ist eine Versammlungsgemeinde (Gemeindeversammlung als Legislativorgan).

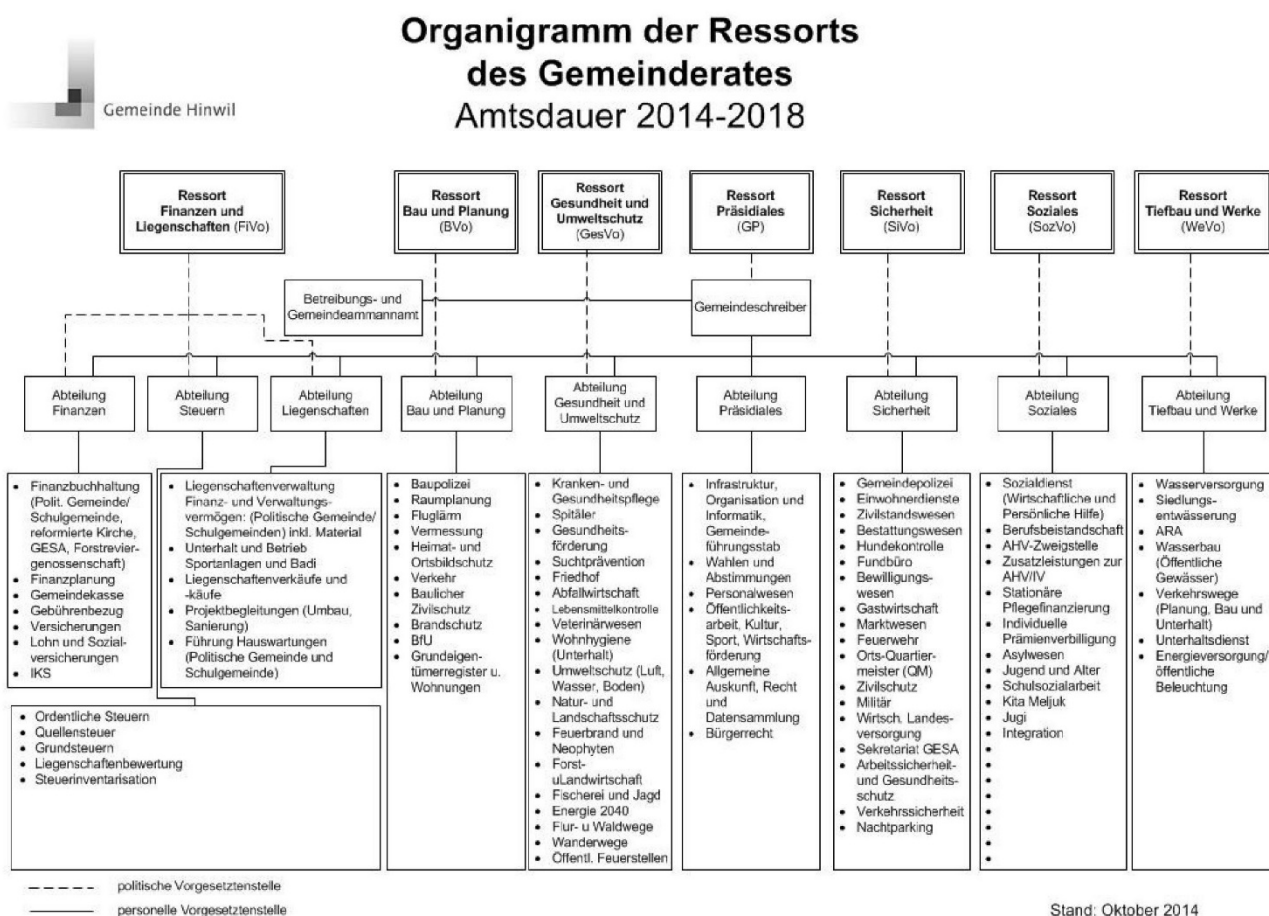


Abbildung 2 Organigramm der Ressorts des Gemeinderates 2014-2018

Es handelt sich hier um eine klassische und etwas in die Jahre gekommene Organisation, in der sieben einzelne Gemeinderatsressorts jeweils mit einer operativ tätigen Abteilung „verzahnt“ sind – mit Ausnahme des Ressorts Finanzen und Liegenschaften, welchem drei Abteilungen zugeordnet sind. Ein Geschäftsleitungsmodell in welchem Gemeindeschreiber und Abteilungsleitende als Geschäftsleitung agieren, hat sich in Hinwil rechtlich noch nicht etabliert. Zudem ist die Gemeinde Hinwil keine Einheitsgemeinde, in der die Schulgemeinde mit der politischen Gemeinde verschmolzen ist (vgl. §§ 81 f. GG) – dies ist im Organigramm darin ersichtlich, dass kein Ressort Schule/Bildung

besteht. Dementsprechend richtet sich die Zuständigkeit des hier geprüften eOmbudsman ausschliesslich auf die Politische Gemeinde Hinwil.

1.2 Kritische Ist-Situationsanalyse

Die folgenden vier publizierten Fälle dienen einer kritischen Ist-Situationsanalyse, welche veranschaulichen, wie das Wirken von Gemeindebehörde und Verwaltung optimiert werden kann. Diese Negativfälle liefern wertvolle Erkenntnisse und Ansatzpunkte für zielgerichtete Veränderungsprozesse der kommunalen Verwaltung und der Behörden. Die zugrundeliegende These ist, dass erstens durch die vermittelnden Dienste eines Ombudsman die Konflikte frühzeitig hätten entschärft werden können und dass zweitens eine (teilweise) digitale Verarbeitung der Anliegen durch einen eOmbudsman diesen Prozess zusätzlich vereinfacht hätte.

1.2.1 Baurechtlicher Streitfall

Die Schule Hinwil hatte beim Schulhaus im Ortsteil Hadlikon versehentlich ohne Baubewilligung zwei Holzspieltürme errichtet. Ende November 2016 erhielt sie die baurechtliche Bewilligung. Ein Anwohner hat anschliessend unter medialer Schlagzeilenbegleitung Rekurs erhoben (ZO vom 8. Dezember 2016, S. 1 und 3 sowie ZO vom 21. Dezember 2016, S. 1 und 3).

Bei der politischen Gemeinde Hinwil handelt es sich nicht um eine Einheitsgemeinde. Die politische Gemeinde und die Schulgemeinde sind voneinander getrennte und selbständige juristische Personen des öffentlichen Rechts. Im vorliegenden Fall geht die Schulgemeinde Hinwil davon aus, dass das Baugesuch nachträglich im vereinfachten Anzeigeverfahren (welches nicht öffentlich publiziert werden muss), bewilligt werden könne. In ihren Bautätigkeiten wird die Schulgemeinde operativ unterstützt durch eine Verwaltungsabteilung der politischen Gemeinde (Abteilung Liegenschaften). Demgegenüber verlangte die für das baurechtliche Verfahren zuständige Verwaltungsabteilung der politischen Gemeinde (Abteilung Bau und Planung) wegen tangierter Drittinteressen von Privatpersonen die gesetzlich erforderliche Durchführung eines ordentlichen Verfahrens mit Baugespann des Vorhabens und öffentlicher Publikation mittels Rechtsmitteleinräumung von Betroffenen. Die begonnenen Bauarbeiten der Schulgemeinde wurde auf Anordnung der Abteilung Bau und Planung sofort eingestellt (Baustopp).

Im Kontext dieser Kompetenz-Unordnung entsteht ein Streitfall zwischen der Schulgemeinde und dem ans Baurekursgericht Zürich gelangenden Anwohner/Rekurrenten zum einen und der Schulgemeinde und der politischen Gemeinde zum anderen. Das Baurekursgericht ist nur dafür zuständig,

das öffentlich-rechtliche Baurekursverfahren zu prüfen und zu beurteilen. Keine gerichtliche Zuständigkeit besteht hingegen im Verhältnis zwischen der Schulgemeinde und der politischen Gemeinde für welches einzig das aufsichtsrechtlich Einschreiten durch den Bezirksrat Hinwil möglich wäre.

Hier würden sich durch eine Sistierung des Gerichtsverfahrens die Dienste eines eOmbudsmann aufdrängen, da dieser eine rasche und unbürokratische Abklärung der Interessen und einen Augenschein vor Ort mit allen Beteiligten durchführen könnte. Eine entsprechende Empfehlung des eOmbudsmann diene auch der Gesichtswahrung der „gewählten“ Behördenmitglieder und der „ausgewählten“ Mitarbeitenden der Gemeindeverwaltung.

1.2.2 Aufhebung einer Urnenabstimmung

Am 27. November 2016 sollten die Hinwiler Stimmberechtigten an der Urne über den Verkauf einer testamentarisch an die Gemeinde übereigneten Liegenschaft abstimmen. So wollte es der Gemeinderat. Doch kaum hatte er die Abstimmungsunterlagen in die Haushaltungen verschickt, haben Anwohner beim Bezirksrat Hinwil Stimmrechtsrekurs eingereicht und die politische Gemeinde zivilrechtlich verklagt (Friedensrichteramt als Schlichtungsbehörde und das Bezirksgericht Hinwil als erstinstanzliches Zivilgericht). Die betroffenen Anwohner verlangen, dass die Abstimmung verschoben werde. Diese Rekurrierenden und Kläger (fortan: Kritiker) werfen dem Gemeinderat vor, eine unwahre und unvollständige Weisung verfasst zu haben. Er unterschlage wesentliche Tatsachen und führe die Stimmberechtigten in die Irre. Dabei berufen sie sich auf das Testament der 1999 verstorbenen Erblasserin der interessierenden Gemeindeliegenschaft. Die gebürtige Ungarin hatte nach dem Zweiten Weltkrieg in Hinwil eine neue Heimat gefunden und der Gemeinde aus Dankbarkeit ihr Haus mit dem 4'470 m² grossen Grundstück vermacht. Dies mit der Auflage, die Liegenschaft für einen gemeinnützigen Zweck zu verwenden. Der Gemeinderat schlug den Stimmberechtigten nach erschöpfender Prüfung von Alternativen vor, die Liegenschaft zu verkaufen. Er erwartet einen Bruttoverkaufserlös von CHF 5,14 Millionen. Die Liegenschaft sollte zusammen mit drei angrenzenden Privatparzellen einem Investor veräussert werden, damit dieser auf dem insgesamt 8'238 m² grossen Areal eine Überbauung realisieren könne. Um eine bezüglich Preis und Überbauung bestmögliche Lösung zu erreichen, hatte der Gemeinderat mit der privaten Grundeigentümerschaft vereinbart, einen Investorenwettbewerb durchzuführen.

Die Kritiker des Gemeinderats machten geltend, dies widerspreche dem letzten Willen der Erblasserin, welche der Gemeinde ihre Liegenschaft nicht einfach für einen gemeinnützigen Zweck vermachte, sondern auch festhielt, dass ein möglichst grosser Teil des Grundstücks nicht überbaut und als Parkanlage ausgestaltet und als solche dem ganzen Quartier und eventuell einer weiteren Öffentlichkeit für Erholungszwecke zugänglich gemacht würde. Weiter machten die Kritiker öffentlich

Ausgangslage Hinwil

geltend, dass unter dieser Voraussetzung die Gemeinde die Liegenschaft nicht einem privaten Investor für eine Überbauung verkaufen könne. Da helfe auch nicht weiter, dass der Verkaufserlös an die gemeinnützige Stiftung Wohnen im Alter der Gemeinde Hinwil überwiesen würde. Mit ihrer zivilrechtlichen Klage wollten die Kritiker den Gemeinderat auf den Wortlaut des Testaments verpflichten.

Der Gemeinderat hingegen widersprach seinen Kritikern und erklärte, er habe die Abstimmungsvorlage durch das kantonale Gemeindeamt juristisch überprüfen lassen (siehe dazu die Schlagzeilen und Medienberichte im ZO vom 8. November 2016, S. 1 und 3).

Der Bezirksrat Hinwil gab in seiner Entscheidung vom 23. November 2016 den Kritikern Recht. Der Bezirksrat rechnet dem Gemeinderat vor, dass er nur etwa 10 Prozent vom Weisungstext auf das Testament verwendet habe, fast 90 Prozent aber darauf, weshalb der Verkauf geeignet sei. Die Weisung sei gemäss Bezirksrat einseitig, unausgewogen und lückenhaft formuliert und damit geeignet, die Stimmberechtigten irreführen zu lassen. Der Urnengang vom 27. November 2016 wurde deshalb abgesagt. Zudem verbat der Bezirksrat die Auszählung der bereits zahlreich eingegangenen Abstimmungszettel. Er empfahl dem Gemeinderat, bis zur Erledigung dieses Verfahrens keinen neuen Abstimmungstermin festzulegen.

Irreführung der Stimmberechtigten und einseitige Interessenvertretung sind schwere Vorwürfe. Auf zivilrechtlichem Weg droht gar ein weiteres Urteil wegen Missachtung einer letztwilligen Verfügung. Dass der Gemeinderat den Bezirksratsentscheid trotzdem akzeptiert, ist zwar erfreulich. Der politische Scherbenhaufen und der Reputationsschaden der politischen Gemeinde ist jedoch enorm (siehe Schlagzeilen, Berichterstattung und Kommentar im ZO vom 24. November 2016, S. 1 und 3).

Auch in diesem Fall liesse sich mit einem eOmbudsman durch die frühzeitige Vermittlung zwischen Beschwerdeführenden und Gemeinderat vieles vermeiden: sowohl die nervenaufreibenden sowie zeit- und kostenaufwändigen Verfahren als auch der entstandene Imageschaden.

1.2.3 Mobilfunk-Streit

Mehr als zehn Jahre lang von 2004 bis 2015 tobte in Hinwil ein Kampf um die Standorte von Mobilfunkstationen, der auch das Schweizerische Bundesgericht mehrmals beschäftigte (Urteile des Bundesgerichts vom 21. Mai 2012 1C_51/2012 und 1C_71/2012): Wegen immer wieder kolportierter Gerüchte, die von Mobilfunkantennen ausgehende Strahlung verursache Krebs, lief die Bevölkerung Sturm gegen den Ausbau des Funknetzes. Zwar wurden mögliche gesundheitsschädigende Auswirkungen bereits in unzähligen Studien abgeklärt. Bislang gibt es dafür keine gerichtlich anerkannten wissenschaftlichen Belege. Antennengegner ergreifen jeden juristischen Strohalm, um eine

Mobilfunkstation zu verhindern. Sie argumentieren mit dem Ortsbild, das gestört werde. Sie schieben die Zonenplanung vor, die bestimmte Standorte nicht zulasse. Sie lancieren Initiativen und Moratorien, um den Ausbau des Mobilfunknetzes zu verzögern. Oftmals konnten Antennengeegner in Hinwil auf Unterstützung der Gemeindebehörde zählen, die selbst bei aussichtsloser juristischer Situation zum Widerstand half. Die Folgen dieses Abnützungskrieges waren, dass die Mobilfunkunternehmen die erforderlichen Antennen erst mit jahrelanger Verspätung oder gar nicht bauten. Es entstanden gar Funklöcher im Hinwiler Ortsteil Hadlikon, welcher nicht mehr mit Mobilfunk versorgt war.

Zur Beendigung des Streites beschloss die Gemeindeversammlung Hinwil am 19. September 2013 eine Revision der Bau- und Zonenordnung (BZO), welche im Amtsblatt des Kantons Zürich vom 4. Oktober 2013 publiziert wurde. Dabei wurde eine sog. Kaskadenregelung eingeführt, um die Standortentscheidungen fundiert abzuwägen und nötigenfalls zu lenken. Die Kaskadenregelung legt fest, die Mobilfunkanlagen nur in folgenden Zonen und gemäss folgenden Prioritäten zuzulassen:

1. Priorität in Industrie- oder Gewerbezone
2. Priorität in Zone für öffentliche Bauten in denen stark und mässig störende Betriebe zulässig sind sowie
3. Priorität in Zentrumszone und Wohnzonen mit Gewerbeerleichterung und
4. Priorität in Kernzonen.

Dagegen legte ein Mobilfunkunternehmen wegen Einschränkungen der unternehmerischen Wirtschaftsfreiheit ein Rechtsmittel beim Baurekursgericht des Kantons Zürich ein, das zugunsten der Gemeinde grossmehrheitlich abgewiesen wurde (Entscheid vom 23. September 2014, BRGE III Nr. 0119/2014, abrufbar unter <http://www.baurekursgericht-zh.ch>) aufgrund der Einführung des sog. Dialogmodells mit Gemeinderatsbeschluss vom 12. Februar 2015. (gesetzliche Regelung der Standortauswahl für Mobilfunksendeanlagen, Zürcher Kantonsrat am 3. November 2014).

Alles in allem verschlangen sämtliche Verfahren in Hinwil rund CHF 200'000.00, woraus schon rein monetär der Vorteil einer gütlichen Einigung solcher Streitfälle klar sein sollte.

1.2.4 Bundesverfassungsrechtlicher Moorschutz gegen Dreifachturnhalle

Die Gemeindeversammlung beschloss am 19. September 2013 die bereits vorerwähnte BZO-Revision, welche die Einzonung von wenigen hundert Quadratmeter Land in der Freihaltezone angrenzend zum Hinwiler Sportplatz vorsah. Die Einzonung wurde erforderlich aufgrund des Baus einer Dreifachturnhalle. Dagegen erhoben Pro Natura Zürich und Schweiz Rekurs am Baurekursgericht Zürich. Der Rekurs wurde aus folgenden Gründen gutgeheissen: Die Einzonungsfläche gehöre zu einem Flachmoor und unterstehe dem bundesverfassungsrechtlichen Moorschutz (Art. 78 Abs. 5 BV). Der Moorschutz sei aufgrund einer Rechtsgüterabwägung höher zu gewichten als die ebenfalls

Ausgangslage Hinwil

bundesverfassungsrechtlich geschützte Gemeindeautonomie (Art. 50 BV und auch Art. 85 KV). Zwar sei der Bedarf nach einer Dreifachturnhalle durchaus ausgewiesen. Der Gemeinderat Hinwil habe in diesem Zusammenhang jedoch klar verlauten lassen, dass – schon aufgrund der Zielsetzungen der Kulturlandinitiative – die vorgesehene Dreifachturnhalle nicht auf dem eingezonten Teil der Moorlandschaft, sondern im Bereich der bereits bestehenden Erholungszone realisiert werden müsse. Die dadurch wegfallende Fläche eines Teils des Fussball-Rasenplatzes könne hingegen durch den Einbezug der Neueinzonung kompensiert werden. Damit werde klar, dass die neue Dreifachturnhalle selbst ohne die strittige Einzonung realisiert werden könnte. Die Darlegungen der Gemeinde Hinwil betreffend das ausserordentlich hohe öffentliche Interesse an der strittigen Einzonung vermöge auch deshalb nicht zu überzeugen (Entscheid vom 11. März 2015, BRGE III Nr. 0033/2015, abrufbar unter <http://www.baurekursgericht-zh.ch>).

Auch im vorgenannten Fall könnte die Einwirkung einer Ombudsstelle mittels sorgfältiger Rechtsgüterabwägung und der Einholung von erforderlichen Gutachten einen Reputationsschaden der Gemeinde genauso wie die kostspieligen und aufwändigen Gerichtsverfahren vermeiden. Im Spannungsfeld von Politik und Recht erweist sich das Wirken der Ombudsinstitution immer wieder als zielführende Kosten- und Aufwandoptimierung.

2 Beleuchtende Grundlagen

2.1 Ganzheitliche Problemlösungsmethodik

Die nachfolgenden Ausführungen beschäftigen sich schrittweise mit dem „dynamischen Ganzen“ (Gomez/Probst, Die Praxis des ganzheitlichen Problemlösens, S. 44): Ausgangspunkt ist dabei die Zweckbestimmung des Systems aus den verschiedenen Perspektiven (siehe Abschnitte 2.2 und 2.3). Im vorliegenden Fall besteht eine Asymmetrie zwischen der öffentlichen Verwaltung und der betroffenen Bevölkerung, das heisst im übertragenen Sinn zwischen „Verwaltern“ und ihren „Verwalteten“. Der Schritt „Ausgangssituation“ wurde bereits in Kap. 1 vorgenommen, die Schritte „Lösungsalternativen bestimmen“ und „Lösungsalternativen bewerten“ finden sich in den Kap. 3 und 4. In Kap. 5 werden die Schritte „Problemlösungen umsetzen und verankern“ sowie „Kontrolle und Wirkungsmessung“ behandelt.

2.2 Recht und Gerechtigkeit

Recht und Gerechtigkeit werden in der Alltagssprache häufig synonym verwendet, sind aber keinesfalls deckungsgleiche Begriffe. Ein klassisches Beispiel soll das verdeutlichen: Streiten sich zwei Menschen um das Eigentumsrecht an einer Orange, so kann ein Gericht nur dem einen oder dem anderen Recht geben und die ganze Orange zuteilen. Damit wird aber nur eine Partei glücklich. Gerechtigkeit – und damit einen echten Frieden zwischen den Parteien kann das Gericht nicht herstellen.

2.3 Die Ombudsstelle als Lösungsansatz

Genau hier setzt das Konzept einer Ombudsstelle an: Im Gegensatz zum Gericht kann ein Ombudsman zum Beispiel mit Einzelgesprächen herausfinden, welche der Streitparteien den Orangensaft und welche die Schale für einen Kuchen benötigt. Falls die entsprechende Ombudsman-Empfehlung berücksichtigt wird, steht einem echten Frieden nichts mehr im Weg.

2.3.1 Die Ombudsstelle: Begriff und Geschichte

Der Begriff Ombudsman wurde in Skandinavien geprägt, das zugrundeliegende Konzept stammt ursprünglich aus dem Orient: Der vielseitig talentierte König Karl XII. von Schweden floh nach seiner Niederlage gegen Russland 1709 ins Osmanische Reich, wo er von Sultan Ahmet III. Asyl erhielt. Im Osmanischen Reich lernte der schwedische König das seit längerer Zeit in der damaligen Türkei funktionierende System des „Mohtasib“ kennen und bewundern (vgl. statt Vieler: The Ombudsman Journal [1992]. Ausgabe 6, S. 100 ff.; so auch das Schlusswort von Gemeinderatspräsident

Beleuchtende Grundlagen

Christopher Vohdin am 31. Oktober 2006 anlässlich der 35-Jahrfeier, Jahresbericht der Ombudsstelle der Stadt Zürich [2006]. S. 6). Nach seiner Rückkehr führte König Karl XII. 1718 in Schweden ein vergleichbares System ein, das seit 1809 als Ombudsman bezeichnet wird (Kölz/Bosshard/Röhl, Kommentar zu §§ 87-94 VRG, S. 852-883). Die Ombuds-Institution ist heutzutage u.a. auch bekannt als „Volksanwalt“ in Österreich sowie „Médiateur de la République“ in Frankreich und „Defensor del Pueblo“ in Spanien.

Der Begriff Ombudsman wird hierzulande sehr häufig für privatrechtlich geschaffene Vermittlerstellen verwendet. Ein solcher Branchen-Ombudsman wie beispielsweise der Schweizerische Bankenombudsman (<http://www.bankingombudsman.ch>) ist nicht Gegenstand dieser vorliegenden Arbeit. Der zentrale Unterschied zum parlamentarischen Ombudsman besteht hier darin, dass es sich um eine privat durch Verbände o.ä. finanzierte Stelle handelt, welche ausserhalb des öffentlich-rechtlichen Rechtsrahmens agiert.

Ein Rechtssuchender in der Schweiz kann in mehreren Kantonen und Städten einen parlamentarischen Ombudsman kontaktieren, um in einer Konfliktsituation mit einem Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung oder im Falle eines als ungerecht empfundenen Entscheids Recht und Gerechtigkeit zu erhalten (siehe zur Übersicht folgende Webseite: <http://www.ombudsman-ch.ch>). Der erste Ombudsman in der Schweiz wurde vor über 45 Jahren in der Stadt Zürich einberufen, wo er amtlich „Beauftragter in Beschwerdesachen“ heisst.

Auf Bundesebene fehlt ein entsprechendes Organ, das nur schon eine Triage-Funktion wahrnehmen könnte. Der Bund kennt zwar auch Beratungs- und Vermittlungsgremien. Doch diese betreffen immer eine ganz bestimmte Materie. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus z.B. hat zwar gewisse Ombudsfunktionen, wird aber nur in beschränktem Feld tätig. Seit den Siebzigerjahren sind auf Bundesebene wiederholt Anläufe zur Schaffung einer nationalen Ombudsstelle unternommen worden. Die jüngsten Anstrengungen blieben ohne Erfolg: Im Sommer 2002 entschied der Bundesrat einmal mehr, dass in der Schweiz alle Verwaltungsstellen bürgerfreundlich zu sein hätten und die Aufgabe der Bürgerfreundlichkeit nicht an eine Ombudsstelle zu delegieren sei. Er lehnte mit dieser Argumentation die Schaffung einer Bundesombudsstelle ab. Trotzdem verabschiedete die Staatspolitische Kommission des Nationalrates im Jahr 2003 einen entsprechenden Gesetzesentwurf über eine Ombudsstelle des Bundes. Nach der Auswertung der grossmehrheitlich zustimmenden Vernehmlassung im Januar 2004 entschied die Kommission am 20. Februar 2004 jedoch, auf ein Ombudsgesetz des Bundes wegen der angespannten Finanzlage des Bundes und des ungeklärten Verhältnisses von Kosten und Nutzen zu verzichten.

2.3.2 Kostendruck von Ombudsstellen vs. Mediationsinteresse

Weniger Finanzmittel bedeutet erfahrungsgemäss mehr Zwang zur Effizienz, weniger Personal, gestraffte Verfahren. In Zeiten schrumpfender öffentlicher Finanzmittel haben die Behörden tendenziell weniger Kapazität und Zeit für Vermittlungslösungen. In der Folge werden die Verfahren tendenziell teurer, da sie stärker formalisiert ablaufen und immer häufiger werden Angelegenheiten im schriftlichen Verfahren erledigt. Internationale Menschenrechtsgerichte warnen in diesem Zusammenhang davor, gerade bei niederschweligen staatlichen Angeboten zu sparen, denn längerfristig würden eben jene Mechanismen zur Verhinderung staatlicher Kosten beitragen, da die Anzahl gerichtlicher Verfahren reduziert werden kann, wie nachfolgend kurz erläutert werden soll.

Die Erfahrungen von Ombudsstellen auf dem Gebiet der Vermittlung und auf den dabei gewonnenen Erkenntnissen zeigen, dass eine erfolversprechende Mediation nie völlig freiwillig ist. Etwas anderes anzunehmen, wäre eine Illusion. Erst wenn die Parteien eine Mediation im Vergleich zu andern Möglichkeiten als besseren Weg erkennen, sind sie motiviert, sich darauf einzulassen. Nur bei einem genügend grossen Mediationsinteresse ist ein tragfähiges Fundament für eine nachhaltig wirkende Mediation vorhanden. Daher wird bei der Mediation der sorgfältigen Abklärung dieses Interesses bei den Parteien besondere Aufmerksamkeit geschenkt, bevor eine Mediation begonnen wird.

Zu den Vorteilen einer Mediation im Vergleich zu einem gerichtlichen Verfahren zählen geringere Kosten, eine erheblich kürzere Verfahrensdauer sowie ein unabhängig von Gerichtsinstanzen und formalisierten Prozessordnungen wählbares Vorgehen mit einer massgeschneiderten Lösung. Diese Vorteile allein bedeuten in der Regel aber noch kein ausreichendes Mediationsinteresse. Das Mediationsinteresse ist das „Inter-Esse“ im wörtlichen Sinne, nämlich die Differenz zwischen dem Ist-Zustand oder einem Gerichtsprozess einerseits und einer möglichen Mediationslösung andererseits. Bei der Mediation geht das methodische Abklären der Mediationsinteressen in alle denkbaren Richtungen, geschieht auf verschiedenen Ebenen und umfasst auch die juristischen Fragen. Wenn bei den Parteien aus der Summe der verschiedenen Aspekte ein ausreichendes Mediationsinteresse ausgemacht werden kann, ist eine stabile Basis für eine dauerhafte Mediationslösung vorhanden. Unter dieser Voraussetzung sind die Parteien in der Lage, sich von fixen Vorstellungen zu befreien, und gewillt, konstruktive eigene Lösungen zu suchen und weiterzuentwickeln, die zuvor nicht vorstellbar gewesen wären. Das Mediationsinteresse der Parteien ist das Fundament für eine erfolversprechende Mediation mit einer dauerhaften, nachhaltigen Lösung (mehr zum „Mediationsinteresse“: vgl. Steiner/Nabholz, S. 58 f.).

2.3.3 Vernetzung von Ombudsstellen

Mit der Ombudsstelle des Kantons Zürich und der Städte Zürich und Winterthur wurden sehr gute Erfahrungen gemacht (vgl. Jubiläumsband 40 Jahre Ombudsstelle, Ombudsarbeit mit Zukunft, Ausrichtung und Ansprüche, Hrsg.: Claudia Kaufmann, Ombudsfrau Stadt Zürich, Zürich 2011; kostenloser Bezug möglich bei der Ombudsstelle der Stadt Zürich, Oberdorfstrasse 8, 8001 Zürich). Diese Stellen können allerdings dann an Grenzen stossen, wenn ein Anliegen den Kompetenzbereich der jeweiligen Gemeinde bzw. des jeweiligen Kantons sprengt. Darum ist die Vernetzung der verschiedenen Stellen von grosser Bedeutung.

3 Nutzwertanalyse

3.1 Einleitung

Es wurde bewusst auf eine klassische Kosten-Nutzenanalyse verzichtet. Während die Kosten einer Ombudsstelle durchaus berechenbar sind (siehe Kap. 5.6.4 Finanzierung), sind demgegenüber die monetären Vorteile der Einsetzung einer Ombudsstelle, wenn überhaupt, sehr schwer zu erfassen.

Theoretisch könnte versucht werden, die Opportunitätskosten, oder Verzichtskosten zu berechnen. Also die Kosten, welche entstehen werden, wenn man die Ombudsstelle nicht einrichten würden. Darunter fallen vor allem der Mehraufwand der Verwaltung für die Behandlung von Fällen, die allfälligen Gerichtskosten sowie die Image- und Reputationsschäden infolge schlagzeilenträchtiger Konflikte. Im Vordergrund soll beim vorliegenden Projekt aber der konkrete Bürgernutzen liegen, welcher durch einen eOmbudsman erzielt wird.

3.2 Mehrwert einer Ombudsstelle

3.2.1 Bürgerebene

Jede Person in der Schweiz hat ein Anrecht darauf, dass sich die Behörden nach Treu und Glauben verhalten. Sie hat ein Recht auf Anhörung im Verfahren, auf Begründung von behördlichen Entscheidungen und auf Durchsetzung ihrer Rechtspositionen; sie hat auch das Recht darauf, nicht diskriminiert zu werden (vgl. zu diesen Ansprüchen die in Art. 5 BV definierten Grundsätze rechtstaatlichen Handelns). Zum Schutz vor diesen Formen der Rechtsverletzung existieren justizförmige Verfahren, mit welchen der Einzelne sich wehren kann – wenn er über das entsprechende Wissen verfügt. Nicht selten sind jedoch gerade die schwächsten Mitglieder unserer Gesellschaft von Rechtsverletzungen betroffen und wissen sich selbst nicht zu wehren. Unter anderem mit dieser Art von Rechtsverletzungen befasst sich der Ombudsman auch.

Besonders wichtig ist: Ombudsstellen befassen sich über den vorerwähnten klassischen Bereich hinaus mit allem, was weniger klar fassbar ist. Sie arbeiten auch dort, wo sich gewissermassen die Grauzone der Noch-nicht-Rechtsverletzung befindet. Es ist die Grauzone von Entscheiden, die zwar rechtlich und sachlich nicht falsch, aber dennoch unbillig oder stossend erscheinen. Es ist die Grauzone jener juristisch zwar korrekten Vorgänge, die aber gleichwohl administrative Härtefälle darstellen, für die es scheinbar keine individuelle Lösung gibt. Schliesslich auch: die Grauzone jener Probleme, für die sich keine Amtsstelle zuständig fühlt oder für die tatsächlich niemand zuständig ist. In der Verordnung über die Aufgaben und die Tätigkeit der Ombudsstelle ist die Abgrenzung der Tätigkeit zu den Instanzen geregelt, die bei rechtsmittelfähigen Entscheiden angerufen werden können.

Unbilligkeiten, aber auch Grund- und Menschenrechtsverletzungen entstehen dort besonders häufig, wo ein strukturelles Ungleichgewicht besteht, wo, also eine Partei über einen Vorsprung an Information und Wissen verfügt. So stellt es viele Bürger vor eine echte Herausforderung, sich einen Überblick über die amtlichen Zuständigkeiten auf kommunaler, kantonaler und Bundesebene zu verschaffen. In gewissen Situationen ist es auch schwierig, die Position und die Rolle des Staates zu verstehen und einzuschätzen, was der Einzelne in einer konkreten Situation von staatlichen Behörden überhaupt erwarten darf. Hinzu kommen die materiell-rechtlichen Fragen des jeweiligen Falls. Die eigene Rechtsposition in diesem komplizierten Gestrüpp zu orten, fällt oft sogar jenen schwer, die mit den entsprechenden juristischen Werkzeugen ausgerüstet sind.

Auch ein eOmbudsman kann keine Rechtsmittelinstanz zwingen, einen Entscheid zu fällen oder eine Revision vorzunehmen. Parlamentarische Ombudsstellen dürfen nur – aber immerhin – argumentieren und vermitteln, jedoch nicht wie ein Gericht entscheiden. Darin wird ein für das öffentliche Recht wesentliches Problem gut sichtbar: Das Spannungsfeld zwischen dem materiell richtigen bzw. gerechten Entscheid und der Rechtssicherheit, die ohne Anerkennung des Prinzips der Gewaltenteilung (sog. „check and balances“) oder der Unabänderlichkeit (Rechtskraft/Rechtsbeständigkeit) des Entscheids nicht gewährleistet wäre.

Was also verlangen die Menschenrechte von den Behörden? Die Staaten sind nach dem Wortlaut der Bundesverfassung sowie der wichtigen internationalen Menschenrechtsabkommen zum einen verpflichtet, durch ihre Gesetze, Verfügungen, Anordnungen und Entscheide die Menschenrechte nicht zu verletzen. Ihre Pflicht geht aber noch weiter: Sie sind gehalten, durch das Ergreifen von Massnahmen dafür zu sorgen, dass diese Rechte tatsächlich verwirklicht werden und ihre Grundsätze in der ganzen Rechtsordnung zum Tragen kommen. Hier können Ombudsstellen einen Beitrag leisten. Zusätzlich schützen sie die Verwaltung, indem Eskalationen und Reputationsschäden vermieden werden. Damit kommt der Politischen Gemeinde Hinwil, neben den Stadtgemeinden Zürich und Winterthur, eine Pionierfunktion zu. Bei einer effizienten Umsetzung des eOmbudsman kann dies für die Politischen Gemeinde Hinwil einen erheblichen Reputationsgewinn bedeuten.

3.2.2 Verwaltungsinterne Ebene

3.2.2.1 Personalrechtliche Dienstverhältnisse

Der eOmbudsman bemüht sich um Lösung von Schwierigkeiten und Konflikten auch im Zusammenhang mit Anstellungsverhältnissen der Gemeindemitarbeitenden. Der Ombudsman vermittelt, berät und informiert. Er orientiert über Rechtsgrundlagen und Möglichkeiten des Vorgehens bei strittigen Fragen. Zudem kann er Entscheide und Vorgehensweisen auf Recht und Billigkeit überprüfen. Auch diese Dienstleistungen der Ombudsstelle sind kostenlos. Die Ombudsstelle ist absolut unabhängig.

Der eOmbudsman gewährt bei allen Kontakten volle Vertraulichkeit. Er leitet keine Informationen weiter, es sei denn, das Vorgehen ist mit den Rat- und Rechtssuchenden vereinbart worden. Im Gegensatz zu den Vorgesetzten und der Personalabteilung steht der Ombudsman ausserhalb der dienstrechtlichen Hierarchie sowie der formalen Abläufe des Personalwesens. Zudem können beispielsweise nicht einvernehmliche Kündigungen für die Gemeinde grosse Kostenfolgen und potenzielle Reputationsrisiken nach sich ziehen. Damit weist der eOmbudsman auch durch seine Mediationswirkung im Rahmen der personalrechtlichen Dienstverhältnisse einen Mehrwert auf.

3.2.2.2 Whistleblowing

Die Ombuds-Institution ist auch als Anlaufstelle für Whistleblower gut geeignet. Ein Gemeindeangestellter, der dem eOmbudsman innerhalb der Gemeindeverwaltung Hinweis wahrgenommene Missstände meldet, begeht keine Amtsgeheimnisverletzung. Zudem bestehen Möglichkeiten für die Ombudsstelle, einem Korruptionsverdacht nachzugehen, ohne gleich die Personalien des Anzeigers preisgeben zu müssen. In den verschiedenen Jahres- und Tätigkeitsberichten von Ombudsstellen wurde immer wieder auf die Funktion als Korruptionsmeldestelle hingewiesen. In einem die Stadt Zürich betreffenden Fall in Sachen Amtsgeheimnisverletzung betrachtete das Bundesgericht die Ombudsstelle als geeignete Ansprechpartnerin, um vor dem von den Angeklagten bzw. ehemaligen Mitarbeiterinnen des Stadtzürcher Sozialamts gewählten Gang in die Öffentlichkeit Missstände zu melden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 6B_305/2011 vom 12. Dezember 2011). Durch die Jahres- und Tätigkeitsberichte werden auch die Öffentlichkeit auf festgestellte Unzulänglichkeiten hingewiesen, was der parlamentarischen Oberaufsicht dient und unter Umständen dem Gesetzgeber aufzeigt, wo Handlungsbedarf besteht.

3.2.3 Gesellschaftliche Ebene: Bedrohungsmanagement und Gewaltprävention

In den vergangenen Jahren traten in der Schweiz einzelne, aber im kollektiven Gedächtnis stark verankerte Ereignisse massiver Gewaltanwendung gegen Amts- oder Mandatsträger auf. Schlüsselergebnis im Kanton Zürich war das Attentat in Pfäffikon ZH am 15. August 2011: Ein Ehemann erschiesst seine Frau und anschliessend die Leiterin der Sozialabteilung auf offener Strasse nach einer längeren Vorgeschichte wegen häuslicher Gewalt.

Die Strafverfolgungsbehörden sehen sich immer wieder mit Bedrohungslagen und Gefährdungssituationen zum Nachteil der Bevölkerung, von Amts- und Behördenmitgliedern sowie Institutionen und Infrastrukturen konfrontiert, die sich strafrechtlich oft nicht eindeutig fassen lassen, vielfach aber Indizien und Vorboten schwerer Gewaltdelikte sein können. Entsprechend erfordert die Prävention derartiger Fälle eine enge interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft, auch im Verbund mit anderen Behörden und Institutionen – wo auch Ombudsstellen eine wichtige Rolle spielen können.

Ausgangslage

Schlüsselereignis im Kanton Zürich:

- **Doppelmord in Pfäffikon ZH am 15. August 2011**
 - Ehemann erschiesset seine Frau und anschliessend die Vorsteherin des Sozialamtes auf offener Strasse nach einer längeren Vorgeschichte wegen häuslicher Gewalt



Chef Präventionsabteilung
Reinhard Brunner Kantonspolizei
Zürich16.11.2016

Abbildung 3 Doppelmord in Pfäffikon ZH am 15. August 2011 (Quelle: Präsentation von Reinhard Brunner, Chef Präventionsabteilung, Kantonspolizei Zürich, Fachtagung Bedrohungsmanagement – Gewaltprävention vom 16. November 2016 in Zürich)

Betroffenen und der zuständigen Verwaltungsabteilung können Ombudsstellen einen wichtigen Beitrag im öffentlichen Interesse leisten: Zum einen können untergeordnete Fälle, welche auf Missverständnissen beruhen, eher bereinigt werden und zum anderen können ernsthafte Fälle auch durch die Ombudsstelle umfassender betreut und erkannt werden. Im Kanton Zug wurde, als Folge des Attentats auf das Zuger Kantonsparlament mit 14 Opfern, im Jahre 2010, die Ombudsstelle eingerichtet und es kann bei aller Pietät festgehalten werden, dass die Ombudsinstitution eine gewaltpräventive Wirkung aufweist und somit ein nützliches, ergänzendes Element für ein zivilisiertes Bedrohungsmanagement darstellt. Auch hier entspricht das umgangssprachliche Motto „Nicht mit Kanonen auf Spatzen schiessen“ dem bundesverfassungsrechtlichen Gebot der Verhältnismässigkeit gemäss Art. 5 BV:

"Art. 5 Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns

¹Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht.

²Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.

³Staatliche Organe und Private handeln nach Treu und Glauben.

⁴Bund und Kantone beachten das Völkerrecht."

3.3 Good-Governance-Dimension einer Ombudsstelle

Ein wichtiges Instrument zur Umsetzung der menschenrechtlichen Pflichten in der öffentlichen Verwaltungstätigkeit der Staaten sind die Prinzipien von Good Governance (gute Regierungs- und Verwaltungsführung). Die UNO-Menschenrechtskommission (heute UNO-Menschenrechtsrat) hat in zwei Resolutionen aus den Jahren 2000 (E/CN.4/RES/2000/64) und 2001 (e/cn.4/res/2001/72) folgende Kernelemente einer Regierungs- und Verwaltungsführung nach den Prinzipien von Good Governance formuliert:

- Transparenz (*transparency*),
- Verantwortung (*responsibility*),
- Verantwortlichkeit (*accountability*),
- Mitwirkung (*participation*) und
- Ansprechbarkeit im Sinne der Berücksichtigung von Anliegen der Bevölkerung (*responsiveness*).

Diese Kernelemente, so die Resolutionen weiter, fördern die Verwirklichung der Grund- und Menschenrechte. Mit den Prinzipien Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz formuliert die Kommission der EU ähnliche Grundsätze. Auch die OECD hat sich mit guter Regierungs- und Verwaltungsführung befasst. Ihre Prinzipien sind noch spezifischer, sie umfassen unter anderem:

- die Achtung des Legalitätsprinzips (*respect for the rule of law*),
- Offenheit, Transparenz und Verantwortlichkeit aller Institutionen (*openness, transparency and accountability to democratic institutions*),
- Fairness und Billigkeit im Umgang mit Bürgerinnen und Bürgern unter Einschluss der Schaffung konsultativer und partizipativer Gremien (*fairness and equity in dealings with citizens, including mechanisms for consultation and participation*) sowie
- Effiziente, wirksame Dienstleistungen (*efficient, effective services*).

Nutzwertanalyse

Niederschwellige Schlichtungs- und Ombudsstellen, die informieren, beraten und in Konflikten mit der Verwaltung vermitteln, sind ein Element von Good Governance. Sie fördern die Berechenbarkeit der Verwaltung und wirken integrierend. Sie stehen ergänzend zu den justizförmigen Verfahren und haben insofern auch eine Kontroll- und Präventivfunktion. Auf internationaler Ebene haben verschiedene Gremien für die praktische Umsetzung der oben genannten Prinzipien unter anderem auch die Schaffung nationaler und lokaler Ombudsstellen gefordert. Nationale Ombudsstellen sind inzwischen in ganz Europa zu unverzichtbaren Institutionen geworden. Auf die Bedeutung von Ombudseinrichtungen für die Verwirklichung der Ziele von Good Governance wurde auch in der Schweiz schon mehrfach hingewiesen (vgl. z.B. die Hinweise der Stadtzürcher Ombudsfrau Dr. Claudia Kaufmann in ihrem Jahresbericht 2012, S. 32 ff.).

4 Variantenanalyse

4.1 Einleitung

Eine nicht-parlamentarische resp. „unechte“ Ombudsstelle wie sie beispielsweise am 5. Dezember 2016 in der Stadtverwaltung Dübendorf durch den Stadtrat eingerichtet wurde kommt als Variante in Betracht (siehe Medienmitteilung der Stadt Dübendorf vom 22. November 2016 abrufbar unter http://www.duebendorf.ch/de/politik/exekutive/politikinformationen/?action=showinfo&info_id=348447). Im Unterschied zu einer parlamentarischen Ombudsstelle ist dieser Ombudsman abhängig von der Exekutive. Schliesslich ist zu prüfen, ob neben der klassischen Variante auch eine digitalisierte Form im Sinne eines eOmbudsman eingeführt werden könnte.

4.2 Parlamentarischer vs. Unechter Ombudsman

Als grundlegende Varianten stehen sich der parlamentarische und der unechte Ombudsman gegenüber. Während der parlamentarische Ombudsman von der Legislative gewählt und somit komplett unabhängig von der Exekutive ist (also auch nicht weisungsgebunden), ist ein unechter Ombudsman von der Exekutive eingesetzt. Dem unechten Ombudsman fehlt die Unabhängigkeit von der Exekutive, das Verfahren für seine Einsetzung gestaltet sich aber einfacher als beim parlamentarischen Ombudsman.

Als Konsequenz aus diesen Varianten ergeben sich unterschiedliche Verfahren für die Ernennung: Wahl durch die Gemeindeversammlung bzw. Urnenwahl (analog der Wahl zum Friedensrichter) beim parlamentarischen Ombudsman und Ernennung durch den Gemeinderat beim unechten Ombudsman.

4.3 Klassischer Ombudsman vs. eOmbudsman

Der Verfahrensweg einer klassischen Ombudsstelle lässt sich nach Steiner/Nabholz (S. 73, Tafel 4) wie folgt stichwortartig aufzeichnen.

1. Erstkontakt (Eingang): Der Beschwerdefall wird mündlich oder schriftlich durch den Beschwerdeführenden Klienten anhängig gemacht.
2. Sprechstundengespräch: Die Sprechstunde mit dem beschwerdeführenden Klienten erfolgt nach dem Erstkontakt. Der Ombudsstelle steht es frei, das Sprechstundengespräch als Vorgespräch zu betrachten und ins Mediationsverfahren überzuleiten.
3. Vernehmlassung/Besprechung mit der Verwaltung: Diese Möglichkeit besteht auch dann, wenn bereits eine Besprechung mit der Verwaltung stattgefunden hat oder nachdem die betroffene Amtsstelle schriftlich Stellung genommen hat.

Variantenanalyse

4. Prüfungsverfahren/Würdigung/Empfehlung: Abgekürzte Verfahren mit oder ohne Sprechstunde und mit oder ohne Vernehmlassung der Verwaltung sind möglich, wenn aufgrund des Erstkontakts bereits alle erforderlichen Informationen vorhanden sind oder in dringlichen Fällen, die keinen Aufschub dulden.
5. Vermittlung/Anschlussmediation am Runden Tisch/Schlussbericht mit Schlussvereinbarung.

Während im Falle eines „klassischen“ Ombudsmans insbesondere in den Verfahrensschritten 1-3 die Beschwerdeführenden in direktem Kontakt mit dem Ombudsman stehen, unterscheidet sich hier die Variante eOmbudsman. Grundidee des eOmbudsman ist, dass die Beschwerde auf digitalem Wege eingereicht werden kann und auch die Kommunikation während der Verfahrensschritte (ganz oder teilweise) via digitale Kanäle erfolgt. Die konkrete Ausgestaltung – also die Anzahl realer vs. digitaler Kontakte kann variieren, das Konzept des eOmbudsman sieht aber in jedem Fall einen benutzerfreundlichen, anonymisierbaren digitalen Kanal zwischen Beschwerdeführenden und Ombudsperson vor.

4.4 Bewertung der Varianten

Ziele / Kriterien	Gewichtung (1-3)	Parlam. Ombudsman		Unechter Ombudsman	
		Punkte	Bewertung	Punkte	Bewertung
Kosten	1	1	1	2	2
Legitimation	3	3	9	1	3
Glaubwürdigkeit	3	3	9	2	6
Alternative zu Rechtswittelweg	2	3	6	3	6
Unabhängigkeit	3	3	9	1	3
Kontrollwirkung auf die Verwal- tung	3	3	9	1	3
Auswertung (Total)			43		23

Tabelle 1 Bewertung der Varianten

Variantenanalyse

Als Konsequenz dieser Nutzwertanalyse wird im vorliegenden Fall die Einführung einer parlamentarischen Ombudsstelle im Rahmen des eGovernment für die Politische Gemeinde Hinwil gewählt. Die Institution ist verfassungsmässig (Gemeindeordnung) zu verankern und deren Magistratsperson durch die Legislative (Urnenwahl) zu bestellen.

Der eOmbudsman folgt dem klassischen Verfahrensweg und generiert einen überaus wichtigen und zeitgemässen Mehrwert: Über eine elektronische Plattform können Beschwerdefälle via Internet auf einer geleiteten Applikation mit Daten in Form von PDF-, JPEG- und Film-Dateien dem eOmbudsman eingereicht werden. Die kann auch anonym erfolgen. Durch das elektronische Weiterleiten an die betroffene Dienststelle verbunden mit der Aufforderung zur Vernehmlassung können Beschwerdefälle sehr effizient und wirksam geprüft werden.

Aufgrund der Digitalisierung erledigen heutzutage immer mehr Menschen alltägliche Arbeiten bequem vom heimischen Computer aus oder per Mobile von unterwegs. So sparen sie nicht nur Zeit, sondern auch Geld. Nachfolgend aufgelistet bringt der eOmbudsman einen Mehrwert für alle Beteiligten:

- eOmbudsman steht jedermann rund um die Uhr zur Verfügung, es muss kein Termin gefunden werden und die Abhängigkeit der Schalteröffnungszeiten entfällt.
- Die lästigen Wartezeiten am Schalter entfallen und es müssen keine Parkplätze mehr gesucht werden.
- Die Digitalisierung erreicht alle Altersgruppen und durch die mögliche Anonymität fällt die Hemmschwelle.
- Auch Personen mit eingeschränkter Bewegungsfreiheit können diese Dienstleistung nutzen.
- Zeitgewinn ergibt sich für alle Teilnehmer, da alle Informationen online erfasst werden und Benutzerfreundlich gestaltet sind.

Die Mehrkosten der Digitalisierung (eOmbudsman) fallen gegenüber dem klassischen Ombudsman nicht ins Gewicht: Die vorerwähnten Mehrwerte rechtfertigen die ohnehin geringen Zusatzkosten als zeitgemäss und im öffentlichen Interesse stehend.

Den üblichen Gefahren des Internet-Missbrauchs und von Persönlichkeitsverletzungen kann der eOmbudsman, der seinerseits an die aus dem Amtsgeheimnis nach Art. 320 StGB fliessenden Schweigepflichten gebunden ist, durch eine sorgfältige Rechtsgüterabwägung (öffentliches Interesse an Transparenz und privates Interesse an Verschwiegenheit) entgegenwirken.

5 Projektkonzept

5.1 Projektziel: eOmbudsman

Wie die oben erwähnten Fallbeispiele zeigen, sind die Berührungspunkte zwischen der Bevölkerung und ihrer Gemeinde naturgemäss sehr vielfältig. Eine elektronische Ombudsstelle dient dabei als moderne und wirtschaftliche Schlichtungsstelle, die sowohl externe Stellen (Gerichte und Aufsichtsbehörden) als auch interne Stellen (insbesondere den als Milizbehörde exekutiv tätigen Gemeinderat) entlasten soll. In den letzten Jahren hat die elektronische Abwicklung von Amtsgeschäften (eGovernment) zunehmend an Bedeutung gewonnen.

In einer Machbarkeitsstudie ist der Gemeinderat (fiktiv) zum Schluss gelangt, dass eine elektronische Beschwerdeeingabe und der elektronische Informationsaustausch zu den Beschwerdefällen, der Gemeinden einen erheblichen Nutzen bringen. Der Gemeinderat hat einen Umsetzungsplan festgelegt. Darin wurde das Kernprojekt in inhaltlichen Handlungsschwerpunkten festgelegt. Aufgrund der Bedürfnisse seitens der Beschwerdeführenden und der Gemeinde wurde das Vorhaben „Die Umsetzung einer eOmbudsstelle“ sowohl im kommunalen Umsetzungsplan der eGovernment-Strategie als auch Leitbildprojekt aufgenommen.

Walter Haller, emeritierter Rechtsprofessor an der Universität Zürich, erläutert in seinem Beitrag im Tätigkeitsbericht 2013 der Kantonalzürcherischen Ombudsstelle die Verbreitung der Ombudsinstitution in der Schweiz und weltweit, welche der Ergänzung des Rechtsschutzes und Unterstützung der parlamentarischen Kontrolle dient. Unter anderem erläutert er die Möglichkeit der Ombudsstelle, nach Art. 81 Abs. 4 KV auch in Gemeinden tätig zu werden können, deren GO dies vorsieht (Tätigkeitsbericht 2013 an den Kantonsrat, S. 14-21).

5.2 Rechtliche Grundlagen

Gemäss dem Mustergesetz der VPO+ bilden folgende drei Elemente die tragenden Säulen für eine „echte“ und damit klassische Ombudsstelle (vgl. <http://ombudsman-ch.ch>):

- ihre Unabhängigkeit von Regierung und Verwaltung (Art. 14),
- das untersuchungsrichterähnliche Instrumentarium (Art. 7) und
- ihre Unentgeltlichkeit (Art. 10).

Der Ombudsmann ist unabhängig und nur gegenüber der Gemeindeversammlung verantwortlich, welche er in jährlichen Rechenschaftsberichten über seine Tätigkeiten informiert. Im Rahmen seiner Zuständigkeit darf er bei allen Ämtern schriftliche oder mündliche Auskünfte abfragen, Besichtigungen durchführen und die Herausgabe aller notwendigen Akten fordern. Er darf auch auf eigene Initiative hin Untersuchungen durchführen.

Projektkonzept

In der Regel nimmt der Ombudsman Beschwerden im persönlichen Gespräch auf und prüft, ob die Verwaltung rechtlich einwandfrei und fair gehandelt hat. Er sucht dann nach einer gerechten und von allen Seiten akzeptierten Lösung, die er in der Form von Empfehlungen (nicht als rechtskräftige Verfügung) ausspricht oder schriftlich formuliert.

Die erforderliche Änderung der Hinwiler GO vom 1. Juli 2012 (abrufbar unter <http://www.hinwil.ch> → Verwaltung → Reglemente) könnte sich nach dem Mustergesetz der VPO+ richten. Die in der GO der Stadt Zürich als „Beauftragte bzw. Beauftragter in Beschwerdesachen“ bezeichnete Ombudsstelle ist beispielsweise wie folgt verankert:

"Art. 39¹ Die bzw. der Beauftragte in Beschwerdesachen vermittelt im Verkehr zwischen Bürgerinnen und Bürgern einerseits und der Stadtverwaltung anderseits. Sie bzw. er prüft Beschwerden, die gegen die Stadtverwaltung erhoben werden. Ihre bzw. seine Inanspruchnahme steht jeder natürlichen und juristischen Person frei, die daran ein Interesse hat, und ist kostenlos.

²Die bzw. der Beauftragte klärt ab, ob die Stadtverwaltung nach Recht und Billigkeit verfährt. Sie bzw. er nimmt in geeigneter Weise zur untersuchten Angelegenheit Stellung, hat aber keine Entscheidungs- und Weisungsbefugnis. Ihre bzw. seine Stellungnahmen werden den Beteiligten, der vorgesetzten Verwaltungsbehörde und nach ihrem bzw. seinem Ermessen auch weiteren Stellen zur Kenntnis gebracht.

³Die bzw. der Beauftragte ist in ihrer bzw. seiner Tätigkeit unabhängig. Sie bzw. er regelt das Verfahren und ernennt ihre bzw. seine Arbeitnehmenden. Sie bzw. er kann jederzeit von der Stadtverwaltung schriftliche oder mündliche Auskünfte einholen, Besichtigungen durchführen und die Akten beiziehen. Behördenmitglieder und Arbeitnehmende der Stadt Zürich sind ihr bzw. ihm gegenüber von der Schweigepflicht entbunden. Die bzw. der Beauftragte ihrerseits bzw. seinerseits wahrt das Amtsgeheimnis, soweit es schutzwürdige öffentliche oder private Interessen gebieten.

⁴Die bzw. der Beauftragte erstattet dem Gemeinderat mindestens einmal jährlich Bericht über ihre bzw. seine Geschäftsführung. Sie bzw. er kann darin auf Mängel im geltenden Recht und in der Verwaltungstätigkeit hinweisen und Änderungen oder Verbesserungen anregen.

Projektkonzept

⁵Die Stellvertreterin bzw. der Stellvertreter übernimmt in Fällen von längerer, ausserordentlicher Abwesenheit alle Aufgaben und Befugnisse der bzw. des Beauftragten. Der Gemeinderat regelt die Entschädigung.

Entsprechend dem Verfahren in der Stadt Zürich ist der eOmbudsman durch die Legislative bzw. die Gemeindeversammlung zu wählen. Will man dem eOmbudsman noch stärkere demokratische Legitimation verleihen, so ist wie z.B. bei der Wahl der Gemeinderatsmitglieder und des Friedensrichters die Urnenwahl ins Auge zu fassen. Die Urnenwahl hätte zudem den Vorteil, dass sich die Kandidierenden den Hearings politischer Parteien und interessierter Vereinigungen stellen könnten. So wie dies bei anderen Miliz-Behördenmitgliedern auch der Fall ist, dürften für die Wahlerfordernisse des eOmbudsman keine zusätzlichen Schranken aufgestellt werden als die z.B. beim Gemeinderat und Friedensrichteramt gesetzlich erforderten. Dies auch mit der Begründung, die demokratischen Mitwirkungsrechte der Bevölkerung möglichst wenig einzuschränken.

5.3 Projektraster: HERMES 5.1

Als grundlegendes Raster für das Projektkonzept dient der Projektmanagement-Standard HERMES 5.1 der eidgenössischen Bundesverwaltung (vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement [2016]). Da es sich zwar um ein eGovernment-Projekt handelt, aber der primäre Fokus nicht auf der detaillierten Planung der Software-Evaluation und -Einführung liegt, kommen nur die entsprechend relevanten Elemente der Methode zur Anwendung.

5.4 Projektorganisation

Als grundsätzliche Ebenen der Projektorganisation sind die Steuerung, Führung und Ausführung der Projektaufgaben zu unterscheiden (vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement [2016], S. 33 ff.).

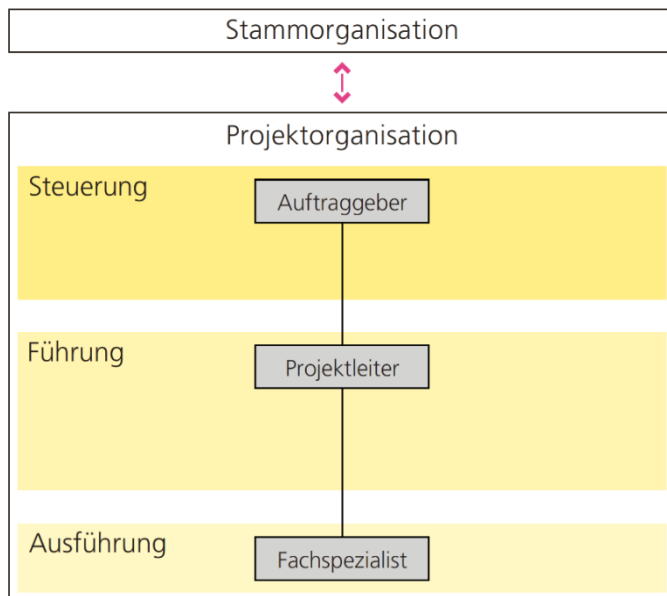


Abbildung 4: Rollen gemäss HERMES

Auf Ebene der Projektsteuerung wird der Projektauftrag erteilt und die Erreichung der Projektziele sichergestellt. Durch die Projektführung werden die ins Projekt involvierten Mitarbeitenden geführt und die konkreten Aufträge für die Projektarbeiten erteilt. In der Projektausführung schliesslich werden die Projektergebnisse erarbeitet.

5.4.1 Steuerung

Auftraggeber des Projektes ist entweder der Gesamtgemeinderat oder ein einzelner Gemeinderat. Für den Gesamtgemeinderat als Auftraggeber spricht, dass so das Projekt einen klar erkennbaren Rückhalt über alle Ressorts hinweg geniesst. Für einen einzelnen Gemeinderat als Auftraggeber spricht, dass die Verantwortung für Entscheide klar einer Person zugewiesen ist (das HERMES-Handbuch des EFD empfiehlt ebenfalls die Zuweisung an eine natürliche Person). Da die Verantwortung für die Freigabe aller Projektmeilensteine beim Auftraggeber liegt und es ungewöhnlich erscheint, diese Kompetenz einem einzelnen Gemeinderat zuzuweisen, soll im vorliegenden Projekt der Gesamtgemeinderat als Auftraggeber auftreten.

Der Projektausschuss (synonym: Steuerungsausschuss) unterstützt den Auftraggeber, insbesondere betreffend die Freigabe der Projektmeilensteine, und seine Mitglieder bringen die Anliegen ihrer

Projektkonzept

jeweiligen Organisationseinheit ein. Als Mitglieder sollten 2-3 Gemeinderäte, der Gemeindeschreiber sowie als externes Mitglied eine Person mit fachlicher Erfahrung im Ombudswesen vertreten sein (kein Dienstleister, sondern beispielsweise eine pensionierte Ombudsperson). Zu berücksichtigen sind im Projektausschuss weiterhin die Anliegen der diversen Stakeholder / Anspruchsgruppen (z.B. Behörden, Bevölkerung, Unternehmen, Verwaltung). Im Rahmen von 1-2 Workshops können die Anliegen der Anspruchsgruppen aufgenommen und in die Erarbeitung des Projektkonzepts einbezogen werden. Als Ergänzung dieses „klassischen“ Kanals könnte ein digitales Forum eingerichtet werden, wo die Anspruchsgruppen (anonym oder mit Klarnamen) ihre Inputs platzieren können. Die Legitimität und Akzeptanz des Projekts kann so verbessert werden.

5.4.2 Führung

Der Projektleiter ist für die operative Umsetzung des Projekts verantwortlich. Er erhält den betreffenden Auftrag vom Auftraggeber und rapportiert an diesen. Als zentrale Schaltstelle der Gemeindeverwaltung mit entsprechenden Kenntnissen bietet sich der Gemeindeschreiber für diese Rolle an. Falls sich die zeitliche Belastung als zu gross erweisen sollte, käme grundsätzlich auch ein externer Projektleiter in Betracht, allerdings ist einem internen Projektleiter aus Gründen der Verwaltungskennntnisse sowie der Legitimation der Vorzug zu geben.

Im Fachausschuss (synonym: Kernteam) laufen die Einschätzungen zu den einzelnen Projektarbeiten und Zwischenergebnissen der Teilprojekte zusammen. Die Mitglieder des Fachausschusses sollten wenn möglich (kollektiv) folgende Kompetenzen abdecken: Rechtswissenschaft, Mediation, IT sowie langjährige Verwaltungserfahrung. Je nach den vorhandenen Kompetenzen in der Gemeindeverwaltung sollte sich der Fachausschuss aus Abteilungsleitenden und Kadermitarbeitenden der einzelnen Abteilungen zusammensetzen und ca. 4-6 Personen umfassen. Dies könnten unter anderem die nachfolgend erwähnten Teilprojektleiter sein.

Für die konzentrierte Bearbeitung der Fachthemen bietet sich eine Projektstruktur mit verschiedenen Teilprojekten und jeweils Teilprojektleitern an. Sinnvoll wären die Teilprojekte

- IT (Klärung der technischen Fragen bei der Schaffung einer elektronischen Plattform zur Einreichung von Beschwerden sowie dem Dialog mit den Beschwerdeführern),
- Recht (Klärung der juristischen Fragen betreffend u.a. Vertraulichkeit, Datenschutz, Anzeigepflicht, Akteneinsichtsrecht etc.) sowie
- Mediation (Definition von Leitlinien zur Behandlung von Beschwerden und dem Dialog mit Beschwerdeführern).

Projektkonzept

Die Teilprojektleiter leiten die Erarbeitung von Lösungen durch Fachspezialisten oder externe Anbieter (etwa IT-Dienstleister) an und rapportieren ihrerseits an den Projektleiter.

5.4.3 Ausführung

Die konkrete Umsetzung von Vorgaben der (Teil-)Projektleitung in Projektergebnisse wird von verwaltungsinternen Fachspezialisten und externen Partnern vorgenommen. Verwaltungsintern sind dies Mitarbeitende oder Kadermitarbeitende, welche juristische Grundkenntnisse besitzen und allenfalls erste Berührungen mit Mediationsverfahren hatten oder zumindest eine Affinität zum Thema haben. Durch externe Partner, insbesondere IT-Dienstleister, wird eine anwenderfreundliche, zweckmässige Beschwerdeplattform eingerichtet, welche die datenschutzrechtlichen Vorgaben des kantonalen bzw. Bundesrechts erfüllt.

5.5 Projektphasen und Meilensteine

5.5.1 Initialisierung

Ziel der Initialisierungsphase ist, Nutzen und Ziele des Projekts zu definieren, Varianten zu prüfen und letztendlich den Entscheid zur Projektfreigabe vorzubereiten (vgl. zu den Projektphasen: Eidgenössisches Finanzdepartement [2016], S. 19 ff.). Im vorliegenden Fall wird der Gemeinderat als (allenfalls auf Anregung des Gemeindeschreibers oder eines einzelnen Gemeinderatsmitglieds) den Auftrag zur Erarbeitung einer Vorlage erteilen, welche die nachfolgend dargestellten Elemente behandelt. Die Vorlage wird sinnvollerweise vom Gemeindeschreiber erarbeitet.

Zunächst sind Ziele und Nutzen eines eOmbudsmans darzulegen und in die Ziele der Gemeinde Hinwil einzubetten. Hier kommen die Leitlinien des Multiprojekt-Managements zur Anwendung (vgl. Pftzing & Rohde, 2014, S. 70 ff.) So gilt es beispielsweise zu klären, inwieweit die Einsetzung eines eOmbudsmans mit den Zielen aus dem „Leitbild 2040“ (abrufbar unter <http://www.hinwil.ch/de/politik/themenprojekte/wohinwillhinwil/>) sowie dem „Umsetzungsprogramm 17/21“ (http://www.hinwil.ch/dl.php/de/57e1532d525bc/Umsetzungsprogramm_17-21.pdf) harmoniert: Kann der eOmbudsman als Ergänzung der im Leitbild erwähnten „tatkräftige[n] und umsichtige[n] Behörden“ betrachtet werden? Wurden im Umsetzungsprogramm bereits Entwicklungsschwerpunkte gesetzt, zu denen die Einsetzung eines eOmbudsmans in Konkurrenz betreffend Ressourcen steht bzw. besteht die Gefahr, durch ein weiteres Projekt die anvisierten Schwerpunkte zu „verwässern“? Die wesentlichen Ziele sowie der Nutzen eines eOmbudsmans sind im Kap. 5.5.2.1 dargelegt.

Nachdem Ziele und Nutzen diskutiert wurden, müssen die verschiedenen Varianten für die Einsetzung des eOmbudsmans entwickelt und beurteilt werden. Diese reichen einerseits von der Einsetzung eines „klassischen“ Ombudsmans (mit Verfahren analog zu den bestehenden Ombudsstellen)

Projektkonzept

über eine „gemischte“ Variante (elektronische Einreichung, dann persönliche Besprechung) bis hin zum „komplett digitalen“ eOmbudsman (rein virtuelle Korrespondenz und Verfahrensführung). Andererseits sind die Varianten des parlamentarischen gegenüber dem unechten Ombudsman abzuwägen. Für die entsprechenden Ausführungen verweisen wir auf Kap. 4. Falls der Gemeinderat den Auftrag für die Ausarbeitung eines Konzepts zur Einsetzung des eOmbudsman erteilt, entscheidet er sich mit diesem Antrag gleichzeitig für eine Variante, welche weiterverfolgt wird.

Als letztes Element der Gemeinderatsvorlage sind eine grobe Abschätzung der zu veranschlagenden Ressourcen sowie der ungefähre Zeitplan auszuarbeiten.

Meilenstein zum Abschluss der Initialisierungsphase ist die Annahme des Antrages durch den Gemeinderat als Auftraggeber: Der Projektleiter erhält den Auftrag zur Ausarbeitung eines detaillierten Konzepts für die Einsetzung eines eOmbudsman.

5.5.2 Konzept

In der Konzeptphase wird die in der Initialisierungsphase ausgewählte Variante detailliert ausgearbeitet und die Projektfreigabe durch den Auftraggeber (Gemeinderat) erteilt.

Auf Grundlage der in der Initialisierungsphase ermittelten Nutzenpotenziale durch die Einsetzung eines eOmbudsmans erarbeitet der Projektleiter (Gemeindeschreiber oder externer Projektleiter) ein Projektkonzept, welches insbesondere folgende Punkte umfasst:

5.5.2.1 Nutzen eines eOmbudsman

Zu den übergeordneten Nutzenüberlegungen: vgl. Kap. 3 Nutzwertanalyse.

Die Plattform eOmbudsman soll grundsätzlich die Kommunikation zwischen Beschwerdeführenden, der Ombudsstelle und der Verwaltung und umgekehrt vereinfachen. Zur Erleichterung der Beschwerdeeingaben soll ein Formular erstellt und mit einer bedienerfreundlichen elektronischen Benutzerführung (intelligentes Formular) den Beschwerdeführenden auf der Website der Gemeinde (<http://www.hinwil.ch>) zugänglich gemacht werden. Ein wesentlicher Teil der Lösung besteht darin, den Beschwerdeführenden die Informationen der Gemeinde und des Ombudsmans zum Bearbeitungsstand des Beschwerdefalls (voraussichtliche Termine, Status des Beschwerdeverfahrens usw.) zugänglich zu machen. Mit der Einführung einer elektronischen Plattform sollen Meldungen und Dokumente automatisiert von der Plattform an den Ombudsman und von diesem an die Gemeinde weitergeleitet werden. Der Ombudsman soll in der Wahl des geeigneten Werkzeugs für die interne Prozessabwicklung der Beschwerde autonom bleiben.

Projektkonzept

Mit der elektronischen Eingabe der Beschwerde via elektronische Plattform erhält die Verwaltung die Aufforderung zur Vernehmlassung durch den Ombudsman sehr speditiv und zeiter sparend.

Es ist zu erwarten, dass dadurch die Prüf- und Entscheidungsprozesse für Ombuds-Empfehlungen beschleunigt werden, wovon insbesondere Beschwerdeführende profitieren. Der gesamte Informationsfluss zwischen Beschwerdeführenden und dem Ombudsman, von der Beschwerdeeingabe, über die Kommunikation der Beurteilung und der Empfehlung bis hin zu den Meldungen während der Abklärungsphase erfolgt bei den bestehenden Ombudsstellen (z.B. Stadt Zürich) grösstenteils schriftlich auf Papier. Der Informationsfluss zu den kommunalen Fachstellen ist mangelhaft. Der gesamte Datenerfassungsprozess wird durch eine digitale Erfassung und Weiterleitung in seiner Handhabung einfacher, effizienter und zuverlässiger. Nach der Eingabe verfügen die Beschwerdeführenden heute über keine Informationen zum Bearbeitungsstand ihres Falls. Sie müssen beispielsweise den voraussichtlichen Berichtstermin mit entsprechender Empfehlung beim Ombudsman telefonisch oder per E-Mail erfragen. Somit können die Beschwerdeführenden in einem digitalen System ihre Beschwerde vorausschauender planen und damit wirtschaftlicher abwickeln.

5.5.2.2 Zeitplan

Für die Umsetzung des Projekts wird folgender Zeitplan vorgeschlagen:



Die einzelnen Aufgaben sind wie folgt terminiert:

Projektschritt	Datum (bis)
Konzept	
Ausarbeitung Projektkonzept	März 2017
Entscheid Gemeinderat über Projektfreigabe	April 2017
Evaluation IT-Applikation	Juli 2017
Erste Information der Bürgerinnen und Bürger	September 2017
Entscheid Gemeindeversammlung	November 2017
Realisierung	

Projektkonzept

Schaffung der Stelle „eOmbudsman“ im Stellenplan	Januar 2018
Auftrag an IT-Firma	Januar 2018
Ggf. Abschluss Mietverträge	März 2018
Ggf. Abschluss Verträge mit Partnergemeinden	März 2018
Einführung	
Wahl des eOmbudsman	Mai 2018
Stellenantritt eOmbudsman (abgestimmt mit Legislatur 2018-2021)	Juli 2018
Applikation eOmbudsman ist operativ	Juli 2018
Evaluation	Sommer 2021

Tabelle 2 Projektschritte

5.5.2.3 Finanzplan

Zu den Finanzen: vgl. Kap. 5.9 Personal- und Sachaufwand, Finanzierung.

5.5.2.4 Stellenprofil

Ebenfalls Teil des Projektkonzepts ist ein Stellenprofil der Ombudsperson, welche (unabhängig von der gewählten Variante) für die Bearbeitung der Anliegen verantwortlich ist. Die wichtigsten Elemente des Stellenprofils sind:

- Keine Interessenkonflikte durch politische Mandate oder vorherige Anstellung in der Gemeinde Hinwil,
- Berufserfahrung in den Bereichen Mediation oder Ombudswesen,
- Juristische Ausbildung von Vorteil.

Neben diesen Anforderungen an die Ombudsperson müssen die personalrechtlichen Aspekte wie etwa die Lohnklasse sowie die Weisungsfreiheit etc. definiert werden. Bei der Ausarbeitung sind allfällige Inputs des Projektausschusses zu berücksichtigen.

5.5.2.5 Evaluationsraster für Applikation „eOmbudsman“

Die Einreichung der Anliegen von Bürgerinnen und Bürger sowie die Kommunikation mit den Geschworenen soll über eine userfreundliche elektronische Plattform erfolgen.

Projektkonzept

Integriert in diese Plattform oder angegliedert werden muss eine digitale Dossierverwaltung, welche die systematische Erfassung, Terminierung und Dokumentation der einzelnen Prozessschritte erlaubt. Für die Auswahl der entsprechenden Applikation muss ein Evaluationsraster erstellt werden, welches im Minimum die folgenden Elemente enthält:

- Kompatibilität mit der bestehenden IT-Architektur der Gemeinde Hinwil
- Gewähr für Vertraulichkeit der Daten und strikten Datenschutz
- Möglichkeit für anonyme Einreichung von Gesuchen
- Möglichkeit für digitale Kommunikation mit Gesuchstellenden
- Benutzerfreundlichkeit, auch für nicht-IT-affine Nutzerschaft

Allenfalls kann für die Erarbeitung des Evaluationsrasters externe Unterstützung durch einen privaten Dienstleister oder die IT-Abteilung einer grösseren Gemeinde beigezogen werden. Bei der Ausarbeitung sind zudem allfällige Inputs des Projektausschusses zu berücksichtigen.

5.5.2.6 Kommunikationskonzept

Die Einsetzung eines eOmbudsmann hat als wesentliches Ziel die Verbesserung der Beziehung zu den BürgerInnen und die Schaffung eines konkreten Nutzens für breite Bevölkerungsschichten. Damit dieses neue Instrument Akzeptanz und Nutzung erfährt, bedarf es der rechtzeitigen sowie zielgruppengerechten Kommunikation. In einem Kommunikationskonzept müssen die Kommunikationskanäle (digital, Zeitung, Post, Radio etc.) für zentrale Botschaften an die verschiedenen Gruppen (Alte, Junge, Gebildete, Bildungserne etc.) definiert und geplant werden.

Die vorerwähnten Elemente werden vom Gemeindeschreiber (allenfalls unterstützt durch die externe Projektleitung) in einem Antrag an den Gemeinderat (Auftraggeber) zusammengefasst. Als abschliessender Meilenstein der Konzeptphase entscheidet der Gemeinderat über die Projektfreigabe. Bei positiver Entscheidung des Gemeinderates wird die IT-Evaluation durchgeführt und die BürgerInnen über die wichtigsten Aspekte des Projekts informiert. Je nach Höhe der projektierten Kosten ist in dieser Phase ein Entscheid der Gemeindeversammlung notwendig, um die entsprechenden Projektkosten auslösen zu können (vgl. Abschnitt 5.6.1 Projektkosten).

5.5.3 Realisierung

Entsprechend dem vom Gemeinderat verabschiedeten Stellenprofil wird der Stellenplan der Gemeinde angepasst. Gleichzeitig wird auf Grundlage der vorgängig durchgeführten IT-Evaluation ein Auftrag an den IT-Dienstleister erteilt bzw. die ausgewählte Software beschafft. Die Applikation wird eingeführt und getestet.

Projektkonzept

Falls die Ombudsstelle neue Räumlichkeiten (ausserhalb der Verwaltungsräumlichkeiten) benötigt, sind die entsprechenden Mietverträge abzuschliessen. Bei einer Kooperation mit Partner-/Verbundgemeinden schliesst der Gemeinderat den Zusammenarbeitsvertrag inklusive der Bestimmungen zur Kostenverteilung ab.

Die Entscheide werden vom Gemeinderat auf Antrag des Projektausschusses hin getroffen. Ausgearbeitet werden die Vorlagen von den sachbereichsspezifischen Projektmitarbeitenden unter Anleitung des Projektleiters. Falls sich in dieser Phase Anpassungen, z.B. aufgrund neuer Erkenntnisse, erster Testergebnisse oder praktisch nicht umsetzbarer Projektziele ergeben, trifft der Gemeinderat als Auftraggeber die entsprechenden Entscheide. Projektmeilensteine dieser Phase sind die erwähnten Verträge und Aufträge sowie die Ergebnisse aus dem Test der IT-Applikation.

Als letzter Schritt der Realisierungsphase werden die BürgerInnen (entsprechend dem Kommunikationskonzept) detailliert informiert.

5.5.4 Einführung

In der Einführungsphase werden die Projektergebnisse operativ wirksam umgesetzt. Im Projekt eOmbudsman bedeutet dies: Die Ombudsperson wird von der Gemeindeversammlung gewählt und tritt in der Folge Ihre Stelle an. Gleichzeitig wird die elektronische Plattform zur Erfassung der Gesuche aufgeschaltet. Es werden erste Gesuche von Bürgerinnen und Bürgern behandelt, das System ist operativ.

Mit Beginn der Einführungsphase wird auch die Projektorganisation aufgelöst. Allenfalls werden wichtige Erkenntnisse aus dem Projektverlauf in einem Abschlussbericht festgehalten.

Von der Option eines Pilotprojekts wird abgesehen, da sich das grundsätzliche Konzept eines Ombudsman in anderen Gemeinden bereits bewährt hat. Mit einem zeitlichen Abstand von ca. drei Jahren nach Einsetzung des eOmbudsman soll das System allerdings auf seine Stärken und Schwächen hin evaluiert werden. Insbesondere folgende Aspekte stehen hier im Vordergrund:

- Anzahl Fälle
- Verteilung der Gesuche nach Sachbereichen
- Qualitative Beurteilung: Wie wurden Fälle gelöst / bereinigt?
- Effizienz / Benutzerfreundlichkeit der elektronischen Plattform

Die Ergebnisse der Evaluation werden in einem Bericht an den Gemeinderat zusammengefasst, welcher die notwendigen Entscheidungen hinsichtlich allfälliger Verbesserungen aufgrund der Evaluation trifft. Im Fall einer ausbleibenden bzw. zu geringen Nutzung durch die Bürger oder bei

erheblichen qualitativen Schwächen muss der Gemeinderat über Weiterführung oder Beendigung der eOmbudsstelle entscheiden.

5.6 Personal- und Sachaufwand, Finanzierung

Die Unabhängigkeit der Ombudsstelle muss nicht nur objektiv, sondern auch dem Anschein nach gewährleistet sein. Um die Unabhängigkeit gegen aussen zu manifestieren sind die Sekretariatsräume des eOmbudsman extern einzumieten und der Standort der Ombudsstelle soll räumlich von der üblichen Gemeindeverwaltung klar getrennt sein. Es muss die Möglichkeit geben, sich auf „neutralen Boden“ zu begegnen. Ist im Verwaltungs- oder Finanzvermögen keine geeignete Liegenschaft verfügbar, müssen die Räumlichkeiten auf dem Markt gemietet werden. Dabei sind schätzungsweise mit Miet- und Infrastrukturkosten von CHF 50'000.00 zu rechnen.

Zusätzlicher Personalbedarf: Die Aufgaben für die Projektabwicklung und die laufenden Tätigkeiten im Betrieb der Plattform können mit dem bisherigen Mitarbeiterstab der Abteilung Präsidiales nicht bewältigt werden, weshalb zusätzliches Personal benötigt wird. Aufgaben während der Projektdauer sind vor allem die Einführung der IT-Plattform. Aufgaben nach dem Projektabschluss sind: Anbindung an die neue Plattform. Fachliche und technische Unterstützung der Beschwerdeführenden, Sicherstellung des Betriebs der Plattform, – Sicherstellung des Datenaustauschs einschliesslich Schnittstellen von und zu den Gemeinden – Weiterentwicklung der Plattform aufgrund von kantonsinternen oder -externen neuen Anforderungen.

Der Stellenplan ist um eine zusätzliche Stelle zu ergänzen. Die vorgesehene Stelle erfordert aufgrund des Anforderungsprofils eine Einreihung in Lohnklasse 18. Es ist mit jährlichen Kosten von CHF 75'000.00 zu rechnen.

Die Einreihung der Stelle ist nach dem Projektabschluss neu zu beurteilen. Für die bedarfsgerechte Vermittlung der neuen Prozesse an die unterschiedlichen Anspruchsgruppen wird während der Projektdauer für zwei Jahre eine befristete Stelle zu 50 % benötigt. Die Kosten für die befristete Stelle sind mit CHF 75'000.00 veranschlagt.

Die Honorierung des eOmbudsman bei einem Beschäftigungsumfang von max. 50 % ist ebenfalls bei CHF 50'000.00 pro Jahr anzusetzen (es bleibt die offene Frage der Stellvertretung). Die jährlichen EDV-Kosten können grosszügig mit CHF 50'000.00 angesetzt werden. Falls die Kosten der Honorierung auf vier Jahre hochgerechnet werden, können die Gesamtkosten für die externen Leistungen, Entwicklung der IT-Plattform und Aufbau der Infrastruktur mit insgesamt CHF 450'000.00 angesetzt werden, was bei einem Jahresbudget von rund CHF 45'000'000.00 nicht erheblich ins Gewicht fällt (<http://www.hinwil.ch/de/politik/finanzen/budget>). Bei diesem Betrag handelt es sich um eine Schätzung auf Grundlage der Erfahrung ähnlichen Projekten im Rahmen des eGovernments.

Projektkonzept

Die endgültigen Kosten für die Verwirklichung der IT-Plattform werden in der Konzeptionsphase in einem Submissionsverfahren ermittelt. Sollten die Kosten höher ausfallen als angenommen, wird der Gemeinderat über das weitere Vorgehen befinden.

Zu bewilligen sind Ausgaben von CHF 450'000.00. Für die Gemeinde Hinwil finden sich die Finanzkompetenzen im Organisationsreglement (OrgR) der politischen Gemeinde Hinwil (online: <http://www.hinwil.ch/de/verwaltungsuebersicht/reglemente>). Es handelt sich um neue Ausgaben gemäss Art.15 GO. Das Vorhaben verursacht jährliche Kapitalfolgekosten von CHF 15'000.00. Sie berechnen sich nach IPSAS wie folgt:

<u>Kosten in Franken:</u>	450'000.00
<u>Nutzungsdauer in Jahren:</u>	5
<u>Kapitalfolgekosten/Jahr in Franken:</u>	
	<ul style="list-style-type: none">• Miete: 14'000.00• Kalk. Zinsen: 1'000.00• Total: 15'000.00

Die entsprechenden Beträge sind im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2016–2019 eingestellt.

5.6.1 Projektkosten

Personal und Sachaufwand pro Jahr ergeben folgende Übersicht:

Position	CHF (geschätzt)
Sekretariatsräume des eOmbudsman (Mietkosten)	40'000.00
Möblierung und Büroautomation (Infrastrukturkosten)	10'000.00
EDV Kosten (einmalige Investition)	50'000.00
Honorierung des eOmbudsman (50 %)	50'000.00
Zusätzliche Stelle (befristet)	75'000.00
Total	225'000.00

Tabelle 3 Kostenpositionen

5.6.2 Beschaffungsrechtliche Beurteilung

Für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen, Arbeiten und Lieferungen finden die kantonalen Submissionsvorschriften (IVöB, Submissionsverordnung ZH-SVO) Anwendung. Im Zentrum stehen die wirtschaftliche Verwendung der öffentlichen Mittel sowie die Öffnung der Märkte für öffentliche Beschaffungen. Der Grundsatz der Transparenz und der Gleichbehandlungsgrundsatz unterstreichen den Grundsatz des wirksamen Wettbewerbs.

5.6.2.1 Schwellenwerte

Im Zürcher Submissionsrecht bestimmt sich der anwendbare Schwellenwert entweder nach den staatsvertraglichen Regelungen (GPA, bilaterales Abkommen der Schweiz mit der EU und EFTA-Übereinkommen) oder nach kantonalem Recht. In einem ersten Schritt muss somit bestimmt werden, ob eine Beschaffung in den Staatsvertragsbereich fällt oder nicht und die Art der nachgefragten Leistung, d.h.: Lieferungen, Dienstleistungen oder Bauleistungen. Die Schwellenwerte im Anhang 2 der revidierten Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) geben Auskunft über die Verfahrensschwellenwerte.

5.6.2.2 Büromiete

Kauf oder Miete von Liegenschaften fallen grundsätzlich nicht unter den Anwendungsbereich des Beschaffungsrechts (Art. 6 Abs. 1 lit. b IVöB, e contrario), solange diese nicht mit der Beschaffung von anderen Leistungen verbunden sind. Dies kann jedoch im konkreten Fall ausgeschlossen werden. Die Ausnahme ist letztlich systemimmanent, da reine Immobiliengeschäfte keinen oder nur sehr beschränkten Wettbewerb zulassen – ein bestimmtes Grundstück oder Teile davon kann selbstredend nicht von mehreren Anbietern, sondern nur vom betreffenden Eigentümer angeboten werden (Jäger, VLP-ASPAN, Ziff.4.1). Abgesehen davon liegt die Schwelle für Lieferungen im Nichtstaatsbereich bei CHF 100'000.00. Bei einem geschätzten Wert von maximal CHF 50'000.00 pro Jahr für die Mietkosten sind wir also klar darunter. Selbst wenn die Sekretariatsräume nicht ausgeschrieben werden müssen, muss allerdings beachtet werden, dass die Miete marktgerecht ist.

5.6.2.3 Grundausstattung und Büroautomation

Die Grundausstattung sollte ein Büro mit Telefonanschluss und PC/Laptop mit Anschluss an das Internet sowie an das verwaltungsinterne Netzwerk (wegen der Möglichkeit des Akteneinsichtsrechts) umfassen. Ein verschliessbarer Aktenschrank muss vorhanden sein. Zudem muss noch ein Sitzungsraum für die Meditationssitzung (runder Tisch, genügend Stühle, Flipchart, allenfalls Beamer) eingerichtet werden.

Projektkonzept

Hier empfiehlt sich die Bündelung bzw. der Kauf durch bestehende Rahmenverträge der Gemeinde, die bereits ordentlich ausgeschrieben wurden, oder der Zugriff auf Lagerbestände der Gemeinde. Der gesamte Aufwand für die Büroeinrichtung kann auf CHF 10'000.00 geschätzt werden und liegt auch klar unter der Schwelle von CHF 100'000.00 für Lieferungen.

Zu klären ist vorweg, ob die Kosten als Aufwand über die Laufende Rechnung/Erfolgsrechnung oder aber über die Investitionsrechnung verbucht und damit aktiviert werden sollen. Der Betrag für die Büromobilien liegt zwar unter der im „Handbuch über das Rechnungswesen der zürcherischen Gemeinden“ aufgeführten Schwelle von CHF 100'000.00 (damit wäre eine Verbuchung über den Aufwand zulässig). Da es sich es aber um eine Erstanschaffung handelt und die Nutzungsdauer grösser als ein Jahr ist, erscheint die Aktivierung über die Investitionsrechnung sinnvoller.

5.6.2.4 Aufbau und Programmierung der IT-Plattform

Wird die Konzeption und Programmierung der IT-Plattform extern vergeben, fällt dies als Dienstleistung grundsätzlich unter das Beschaffungsrecht, allerdings sind die geschätzten Kosten von ca. CHF 50'000.00 klar unter der Schwelle von CHF 150'000.00 und es muss somit nicht ausgeschrieben werden.

5.6.2.5 Honorierung/Anstellung des Ombudsmann

Nach der hier vorgeschlagenen Lösung wird der Ombudsmann demokratisch gewählt. Es handelt sich um ein öffentliches Amt und nicht um einen Dienstleistungsauftrag, das Beschaffungsrecht ist demzufolge nicht anwendbar. Ob der künftige Ombudsmann nach privatrechtlichem oder öffentlich-rechtlichem Vertrag angestellt wird, ist somit für die Berechnung der Beschaffungssumme nicht relevant.

5.6.3 Kreditrechtliche Beurteilung

Wie in Kap. 5.6.1 aufgeführt, ist mit jährlichen Kosten von CHF 150'000.00 zu rechnen. Gemäss Art. 15 GO fällt die Bewilligung dieser wiederkehrenden Ausgaben (welche regulär in den Voranschlag aufgenommen werden) in die Kompetenz der Gemeindeversammlung. Eine entsprechende Vorlage (welche sich idealerweise auf das ausführlichere Projektkonzept im Antrag an den Gemeinderat stützt) ist auszuarbeiten und der Gemeindeversammlung vorzulegen.

5.6.4 Finanzierung

5.6.4.1 Externe oder interne Finanzierung der Plattform

Eine externe Finanzierung der Plattform ist eine jederzeit willkommene Unterstützung, welche aber mit Chancen und Risiken verbunden ist, weshalb sie gut abzuschätzen und mittels einer SWOT Analyse zu eruieren ist.

Stärken <ul style="list-style-type: none">• Entlastung des Haushaltes	Schwächen <ul style="list-style-type: none">• Verlust der Kontrolle• Konjunkturabhängig
Chancen <ul style="list-style-type: none">• Werbepattform für lokale KMU• Synergien nutzen mit anderen E-Government Angeboten der Gemeinde	Gefahren <ul style="list-style-type: none">• Volatilität der Einnahmen• Rufschädigung durch Dritte• Reputationsrisiken

Tabelle 4 SWOT Analyse

Auf den ersten Blick überwiegen die Chancen um via Sponsoring möglicherweise kostendeckend zu wirtschaften, jedoch liegen auch Risiken verborgen, da die Unabhängigkeit der Gemeindeverwaltung verloren geht. Nicht zu unterschätzen sind deshalb die Reputationsrisiken, da die Kontrolle der Gemeindeverwaltung über die externen Sponsoren verloren gehen könnte. Von grosser Bedeutung ist die Reputation der Gemeinde für die Sicherung einer nachhaltigen Grundfinanzierung, welche durch die Wahrnehmung der Anspruchsgruppen und der öffentliche Ruf bezüglich ihrer Vertrauenswürdigkeit und Kompetenz definiert werden.

5.6.4.2 Zweckverband

Wenn der Kostendruck zu gross wird, besteht die Option eines Zweckverbandes in der Region nach den Bestimmungen des GG. Bei Hinwil ist deshalb ein Bachtel-eOmbudsman eine Alternative, da der kantonale Ombudsman zu weit weg ist und der die regionalen Gegebenheiten zu wenig kennt. Der Zweckverband setzt für alle Verbandsmitglieder einen regional bzw. bezirkswweit tätigen eOmbudsman ein und besitzt eine eigene Rechtspersönlichkeit.

5.6.4.3 Anstellungsbedingungen

Für das Personal des Zweckverbandes gelten grundsätzlich die gleichen Anstellungs- und Besoldungsbedingungen wie für das Personal der Standortgemeinde. Besondere Vollzugsbestimmungen bedürfen eines Beschlusses des Verbandsvorstandes.

5.6.4.4 Rechnungsführung

Für die Rechnungslegung und den Finanzhaushalt des Zweckverbandes sind massgebend das GG, die Verordnung über den Gemeindehaushalt sowie die besonderen Haushaltsvorschriften aus Spezialgesetzen.

5.6.4.5 Kostenverteiler

Nicht durch Einnahmen oder Bundes-, Staats- und weitere Beiträge gedeckte Betriebs- und Investitionskosten werden von den Verbandsgemeinden anteilig nach Anzahl Einwohner am 31. Dezember des Rechnungsvorjahres getragen. Ein allfälliger Überschuss wird nach dem gleichen Schlüssel verteilt.

5.6.5 Herausforderungen

Die Beteiligung der Beschwerdeführenden mittels zentraler elektronischer Plattform soll zunächst freiwillig sein. Primäres Ziel des Projekts ist es, einen zusätzlichen Kommunikationskanal zur Verfügung zu stellen. Weil die Beschwerdeführenden nicht verpflichtet sind, die Beschwerden elektronisch einzureichen, ist es wichtig, dass der Nutzen der Plattform so gross ist, dass diese die Beschwerden aus eigenem Interesse elektronisch einreichen. Beispielsweise wären die erleichterte Einreichung, die elektronische Status-Abfrage etc. wichtige Nutzenargumente des digitalen Kanals. Um die Interessen der potenziellen Beschwerdeführenden optimal im Projekt zu berücksichtigen, könnte allenfalls auch geprüft werden, Bevölkerungsvertreter in der Konzeptphase einzubinden. Der Erfolg des Projektes hängt stark davon ab, wie gut die Anspruchsgruppen (Gemeinde, Beschwerdeführende, Bevölkerung) für das Projekt sensibilisiert werden können, damit sie gemeinsam eine Verbesserung der heutigen Zustände erwirken können.

Falls auch die digitale Archivierung von Beschwerden ein langfristiges Ziel ist, müssten die technischen Herausforderungen der digitalen Archivierung zu berücksichtigen (wie etwa Datenerhalt, Urkundencharakter und der künftige Zugriff auf die Daten, vgl. Bericht in: ZO vom 13. Dezember 2016, S. 7: „Der Datenerhalt ist das grösste Problem“). Da es aber zunächst nur um die digitale Erfassung und Bearbeitung geht und das Ombudsverfahren gegenüber anderen Verwaltungsprozessen eher informeller Natur ist, haben diese Herausforderungen zunächst nachrangige Bedeutung.

6 Antrag

6.1 Ausgangslage

Die Politische Gemeinde Hinwil war in den letzten Jahren häufig in Rechtsstreitigkeiten involviert, welche die Gemeindeverwaltung intensiv beschäftigten und die dem Ansehen der Gemeinde nicht dienten. Als Partei standen Bürger gegenüber, die teils zu Recht die Verwaltungstätigkeit der Gemeinde als missbräuchlich rügten. In diesen Situationen hätte durch rechtzeitigen Dialog zwischen den Parteien und einvernehmliche Lösungsgestaltung die Eskalation verhindert und ein konkreter Bürgernutzen geschaffen werden können. Der Gemeinderat liess die Schaffung einer Ombudsstelle als wirksame Gegenmassnahme eingehend evaluieren. Die Ombudsstelle nimmt Anliegen der Bevölkerung unentgeltlich auf, tritt in Kontakt mit den zuständigen Behörden, prüft das Anliegen sowie die verfügbaren Unterlagen und erarbeitet unter Einbezug beider Parteien eine einvernehmliche Lösung. Gegenüber den Behörden ist die Ombudsstelle unabhängig und soll zwecks starker demokratischer Legitimation durch eine Urnenwahl bestellt werden. Die Ombudsstelle soll der Gemeindeversammlung jeweils in einem Jahresbericht Rechenschaft über ihre Tätigkeit ablegen.

6.2 Erwägungen

6.2.1 Projektbeschreibung

Im Ergebnis kommt die gemeinderätliche Evaluation zum Schluss, dass die Politische Gemeinde Hinwil mit der Schaffung einer eOmbudsman-Beschwerdestelle eine schweizweite Pionierrolle übernehmen und den entstandenen Reputationsschaden nachhaltig wiedergutmachen kann.

Beim eOmbudsman kann die Bevölkerung ihre aussergerichtliche Beschwerde auf digitalem Wege einreichen, wobei die Kommunikation und der Informationstransfer ebenfalls auf digitalisiert erfolgen kann. Über die elektronische Plattform können die Beschwerdeführenden jederzeit einsehen, in welchem Stadium ihre Beschwerde steht und was die nächsten Schritte sind. Durch die Schaffung einer Hinwiler eOmbudsstelle können folgende Vorteile gegenüber einem „klassischen“ System (mit persönlicher Initiierung des Verfahrens und ohne digitalen Beschwerdeweg) realisiert werden:

Die Hürden für die Beschwerdeführung sind geringer, insbesondere für sozial schwächere Mitmenschen. Die Verfahrensschritte können orts- und zeitunabhängig erfolgen und der Informationsstand der Verfahrensbeteiligten ist dank der zentralen Plattform besser. Alles in allem kann die Verfahrensführung effizienter gestaltet werden.

6.2.2 Projektorganisation

Zur gesicherten Projekt-Umsetzung wurde eine breit abgestützte Projektorganisation geschaffen. Der Steuerungsausschuss wird vom Gemeindepräsidenten angeführt unter gleichberechtigter Mitwirkung der Sozialvorsteherin sowie des Sicherheits- und Bauvorsteher samt den entsprechenden Abteilungsleitungen der Gemeindeverwaltung. Er stellt sicher, dass die Anliegen der Gemeinde aus politischer Sicht einfließen. Der Projektausschuss unterstützt das Projekt methodisch und fachlich. Die Projektleitung wird der Gemeindeverwaltung, Abteilung Präsidiales, übertragen. Sie setzt das Projekt in Zusammenarbeit mit externer Fachberatung um und erstattet dem Steuerungs- und Projektausschuss Bericht. Das Projektcontrolling wird durch eine unabhängige Fachperson wahrgenommen. Die Erarbeitung des Grobkonzeptes und der Detailspezifikation erfordert eine Zusammenarbeit über alle Abteilungen der Gemeindeverwaltung hinweg und muss die Anliegen von unterschiedlichsten Beteiligten und der Bevölkerung einbeziehen. Im Projektteam werden deshalb ein Vertreter der Bevölkerung sowie je ein Mitglied der diversen Behörden sowie der im Ruhestand befindliche alt Ombudsman(n) der Stadt Zürich, Dr. iur. Werner Moser, einbezogen.

6.2.3 Rechtsgrundlagen

Zur Sicherstellung der Rechtsgrundlagen wird ein kommunaler Erlass über die Rechte und Pflichten des eOmbudsman ausgearbeitet und der Gemeindeversammlung in der diesjährigen Novembersitzung – vor dem Zeitpunkt der Budgetversammlung – zur Beratung und Genehmigung unterbreitet. Der kommunale Erlass zum eOmbudsman wird im Rahmen einer Informationsveranstaltung vor der anzuberaumenden Gemeindeversammlung öffentlich erläutert und auf der Website der Gemeinde aufgeschaltet (<http://www.hinwil.ch>).

6.2.4 Kosten

Die jährlich veranschlagten Gesamtkosten belaufen sich auf CHF 225'000.00 (vgl. Einzelheiten in Kap. 5.6.1 ff. des Projektkonzeptes). Gemäss § 118 GG haben Gemeinden periodisch einen Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) zu erstellen, der über die mittelfristige Entwicklung des Finanzhaushaltes Aufschluss gibt. Er muss die zu erwartenden Aufwendungen und Erträge der laufenden Rechnung sowie die Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung möglichst vollständig wiedergeben. Der nun vorliegende IAFP ist auf die Erkenntnisse des Schlussberichts „Strategieprozess 2015“ abgestimmt. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die aktuelle Finanzlage der Gemeinde Hinwil gesund ist. Die Finanzpolitik und die guten Rechnungsabschlüsse der letzten Jahre bilden eine solide Basis. Zudem konnten in der Vergangenheit grössere, nicht in diesem Umfang budgetierte Einmalerträge verbucht werden. Diese sind jedoch nicht wiederkehrender

Antrag

Natur. Die verschiedenen Anlagen, Bauten und Werke wurden im notwendigen Umfang abgeschrieben, Unterhalts- und Erneuerungsarbeiten vorgenommen, die mittel- und langfristigen Schulden abgebaut und ein Eigenkapital von CHF 20 Millionen konnte gebildet werden. Hinwil kann in den nächsten Jahren mit Ertragsüberschüssen rechnen. Es müssen in Zukunft aber auch mit höheren Ausgaben im Schulbereich, aufgrund höherer Schülerzahlen und der Einführung des Lehrplanes 21, gerechnet werden. Des Weiteren ist im Moment noch nicht absehbar, wo die kantonalen Sparmassnahmen hinführen und wie sich diese in den einzelnen Bereichen bemerkbar machen. Einzelne bekannte Massnahmen wurden im Voranschlag 2017 bereits eingerechnet (höhere Kosten bei der Polizei, Wegfall der EKZ-Rückvergütung). Der IAFP kann von der Gemeinde-Website <http://www.hinwil.ch> heruntergeladen werden.

Auf Antrag des Gemeinderates beschliesst die Gemeindeversammlung:

- I. Die Abteilung Präsidiales wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren, Bevölkerungsvertretern und Vertretern der Gemeindeverwaltung, einen eOmbudsman vollumfänglich zu konzipieren und umzusetzen.
- II. Der kommunale Erlass zum eOmbudsman ist vor der Genehmigungsversammlung im Rahmen einer Informationsveranstaltung öffentlich vorzustellen und auf der gemeindeeigenen Homepage zu publizieren.
- III. Für die Einführung eines eOmbudsman wird eine neue Ausgabe mit einem Kostendach von CHF 300'000.00 zulasten der Investitionsrechnung bewilligt.
- IV. Für die Stelle Projektleitung eOmbudsman werden Ausgaben von insgesamt CHF 150'000.00 für die Dauer von zwei Jahren bewilligt.
- V. Für das Institut eOmbudsman werden jährliche Kapitalfolgekosten von CHF 15'000.00 bewilligt.
- VI. Gegen diesen Beschluss der Gemeindeversammlung kann wegen Verletzung von Vorschriften über die politischen Rechte und ihre Ausübung innert 5 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, schriftlich Stimmrechtsrekurs beim Bezirksrat Hinwil, Untere Bahnhofstrasse 25a, 8340 Hinwil, erhoben werden. Im Übrigen kann gegen den Beschluss gestützt auf § 151 GG (Verstoss gegen übergeordnetes Recht, Überschreitung der Gemeindezwecke oder Unbilligkeit) innert 30 Tagen schriftlich Beschwerde beim Bezirksrat Hinwil eingereicht werden. Die Rekurs- oder Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist, soweit möglich, beizulegen.

Antrag

VII. Der Fristenlauf zählt ab offizieller Veröffentlichung im amtlichen Publikationsorgan (Amtsblatt des Kantons Zürich und Tageszeitung „Zürcher Oberländer“).

VIII. Mitteilung an:

- Rechnungsprüfungskommission
- Publikationsorgane
- Schulgemeinde Hinwil
- Gemeindepräsident
- Gemeindeschreiber
- Abteilung Liegenschaften
- Archiv Gemeinderatskanzlei

Literaturverzeichnis

Eidgenössisches Finanzdepartement. (2016). HERMES 5.1. Projektmanagementmethode für alle Projekte. Referenzhandbuch. 3. Auflage. Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)

Gemeinde Hinwil (2016). Leitbild. URL: <http://www.hinwil.ch/de/politik/themenprojekte/wohinwillhinwil/> [07.01.2016]

Gemeinde Hinwil (2016b). Umsetzungsprogramm 17/21. URL: http://www.hinwil.ch/dl.php/de/57e1532d525bc/Umsetzungsprogramm_17-21.pdf [07.01.2016]

Glasl, F. (2013). Konfliktmanagement. 11., aktualisierte Auflage. Stuttgart: Haupt Verlag

Gomez, P./Probst, G. (1995). Die Praxis des ganzheitlichen Problemlösens, 1. Auflage, Bern, Haupt Verlag

Haller, W. (1982). Der Ombudsmann im Gefüge der Staatsfunktionen, in: Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, Festschrift für Kurt Eichenberger. Basel/Frankfurt a.M., S. 705 ff.

Haller, W. (2013). Tätigkeitsbericht 2013 der Kantonalzürcherischen Ombudsstelle. Zürich

International Ombudsman Institute, University of Alberta, Faculty of Law (Hrsg.). The Ombudsman Journal (1992). Ausgabe 6, S. 100 ff.

Jahresbericht der Ombudsstelle der Stadt Zürich (1971 ff.). Jeweils unter Angabe des betreffenden Jahrganges

Jäger, Ch. (2012). Immobiliengeschäfte und öffentliches Beschaffungsrecht in: Raum & Umwelt VLP-ASPAN, Juli Nr. 4 (2012). Bern, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Kaufmann C. (Hrsg.). (2011). Jubiläumsband 40 Jahre Ombudsstelle, Ombudsarbeit mit Zukunft, Ausrichtung und Ansprüche, Ombudsfrau Stadt Zürich, Zürich

Kölz, A./Bosshart, J./Röhl, M. (1999). Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich. 2., vollständig überarbeitete Auflage. Zürich: Schulthess Verlag

Pfetzinger, K./Rohde, A. (2014). Ganzheitliches Projektmanagement. 5. Auflage. Zürich: Versus Verlag

Steiner R./Nabholz A. (2003). Ombuds-Mediation, Zürich/Basel: Schulthess Verlag 2003

Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz (2016). Mustergesetz. URL: <http://ombudsman-ch.ch/content-de/gesetz.html> [20.12.2016]