



Herisau, 20. Januar 2026

Gesetz über die Ombudsstelle (OmbG); Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf

A. Ausgangslage

1. Hintergrund

Die Schaffung einer Ombudsstelle in Appenzell Ausserrhoden wurde erstmals 1994 anlässlich der damaligen Totalrevision der Kantonverfassung (KV; bGS 111.1) diskutiert, jedoch durch den Kantonsrat abgelehnt. 2012 wurde die Ombudsstelle auf Anregung der damaligen Staatswirtschaftlichen Kommission erneut thematisiert, die Idee jedoch nicht weiterverfolgt. Begründet wurde die Ablehnung beide Male vor allem damit, dass der Landammann in Appenzell Ausserrhoden bereits eine vergleichbare Funktion wahrnehme (Jürg Schoch, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, Rz. 3 zu Art. 84).

Am 11. Juni 2018 reichte der Kantonsrat Peter Gut, Walzenhausen, eine von 40 weiteren Kantonsratsmitgliedern unterzeichnete [Motion](#) ein, worin der Regierungsrat den Auftrag erhielt, die Grundlagen für eine kantonale Ombudsstelle zu schaffen. Die Motion wurde für erheblich erklärt. Damals stand bereits die Totalrevision der Kantonsverfassung an (Grundsatzbeschluss vom 4. März 2018), in welcher eine Grundlage für die Ombudsstelle auf Verfassungsstufe vorgesehen war (vgl. nun Art. 119 neue Kantonsverfassung vom 30. November 2025 [nachfolgend nKV]). Aus diesem Grund und auch weil die grundlegende Frage zum Wirkungsbereich der Ombudsstelle zu beantworten war, wurde der Erlass von gesetzlichen Bestimmungen zur Ombudsstelle bis zur Klärung der verfassungsrechtlichen Ausgangslage aufgeschoben.

Am 17. Dezember 2021 reichte Kantonsrat Peter Gut eine parlamentarische Initiative unter Beilage eines Gesetzesentwurfs für ein Gesetz über die Ombudsstelle ein, welche jedoch vom Kantonsrat für nicht erheblich erklärt wurde. Der Kantonsrat folgte damit dem [Antrag des Regierungsrates](#), der im Wesentlichen argumentierte, die Errichtung einer Ombudsstelle erfordere eine Grundlage auf Verfassungsstufe und mit dem Erlass eines Gesetzes vor Zustimmung der Stimmberechtigten zur revidierten Kantonsverfassung würde ein zentraler Inhalt der anstehenden Totalrevision der Verfassung vorweggenommen.

In Art. 119 nKV ist auf Verfassungsstufe eine verwaltungsunabhängige Ombudsstelle vorgesehen, die als Anlauf- und Beratungsstelle für Private im Kontakt mit dem Gemeinwesen dient (Abs. 1) sowie zwischen Privaten und öffentlichen Aufgabenträgern aller Stufen vermittelt (Abs. 2).

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf werden die Rahmenbedingungen für die Ombudsstelle festgelegt und die Vorgaben der Kantonsverfassung präzisiert.

2. Handlungsbedarf

Privatpersonen sind in vielen Bereichen von Behörden, Amtsstellen oder anderen öffentlichen Aufgabenträgern abhängig, sei es, um eine Baubewilligung zu bekommen, eine Firma im Handelsregister eintragen zu lassen oder amtliche Dokumente, wie z.B. einen Führerschein, zu erhalten. Das Verwaltungshandeln und die Verwaltungsabläufe sind für Aussenstehende nicht immer leicht verständlich. Gleichzeitig kommt es im Kontakt zwischen Privatpersonen und dem Gemeinwesen gelegentlich zu Auseinandersetzungen oder sogar ernsthafteren Konflikten. Diese führen teils zu langwierigen Verfahren vor verwaltungsinternen Instanzen und Gerichtsbehörden und generieren bei allen Beteiligten viel Aufwand. Schlechte Erfahrungen und Ungerechtigkeit, ob real oder nur gefühlt, können bei Privatpersonen zu tiefem Misstrauen und einem Ohnmachtsgefühl gegenüber Behörden und Amtsstellen führen. Naturgemäß besteht ein gewisses Machtgefälle, nicht immer kann ein Rechtsmittel ergriffen werden und nicht jedes behördliche Verhalten ist justizierbar, so dass sich eine Privatperson dagegen wehren könnte.

Mit einer Ombudsstelle soll eine niederschwellige verwaltungsunabhängige Anlaufstelle geschaffen werden. Privatpersonen, die sich mit Verwaltungsabläufen nicht zurechtfinden oder sich im Umgang mit Behörden überfordert oder ungerecht behandelt fühlen, sollen bei der Ombudsstelle unkompliziert Rat und Hilfe finden. Als unparteiische und unabhängige Stelle soll sie zwischen Privatpersonen und Amtsstellen oder Behörden eine vermittelnde Position einnehmen, um Anliegen unbürokratisch zu erledigen und sich anbahnende oder bestehende Konflikte einvernehmlich beizulegen.

Die Ombudsstelle agiert für Privatpersonen nicht im Sinne einer anwaltlichen Vertretung und konkurrenziert daher die Anwaltschaft nicht. Indem sie ein beanstandetes behördliches Vorgehen neutral und unparteiisch prüft, kann sie das Gemeinwesen auch vor falschen oder ungerechtfertigten Vorwürfen durch Privatpersonen schützen. Aus diesem Grund soll die Tätigkeit der Ombudsstelle von Amtsstellen und Behörden sowie anderen öffentlichen Aufgabenträgern nicht als Einmischung erlebt, sondern als konstruktive Unterstützung wahrgenommen werden, von der sie ebenfalls profitieren können.

Nicht zuletzt kann die Ombudsstelle die Rechtmäßigkeit des Handelns von Behörden aus einem viel näheren und alltäglicheren Blickwinkel untersuchen, als es dem Regierungsrat und dem Kantonsrat als Aufsichtsorgane möglich ist.

Die Tätigkeitsberichte von Ombudsstellen anderer Kantone und Städte zeigen, dass das Angebot von der Bevölkerung genutzt wird und sich durch die Unterstützung und Vermittlungstätigkeit der Ombudsstelle viele Fragen klären und Konflikte lösen lassen. Gleichermaßen kann in Appenzell Ausserrhoden erwartet werden. Darüber hinaus ist eine Verringerung der Anzahl Rechtsmittelverfahren sowie eine Steigerung der Effizienz in der Verwaltung und nicht zuletzt ein höheres Vertrauen der Bevölkerung in den Rechtsstaat zu erwarten.

3. Abgrenzung zu anderen Behelfsmöglichkeiten bei Konflikten

Auch dem Landammann kommt gemäss Art. 17 Abs. 1 lit. e des Organisationsgesetzes (OrG; bGS 142.12) die Aufgabe zu, in strittigen Fragen zu schlichten. Dies bezieht sich nicht nur auf Konflikte innerhalb der Verwaltung, auch Privatpersonen können sich in Appenzell Ausserrhoden traditionsgemäss an den Landammann wenden. Diese Funktion des Landammanns war in früheren Jahren auch der Grund, weshalb die Einrichtung einer Ombudsstelle in Appenzell Ausserrhoden als nicht notwendig erachtet worden ist. Ein wesentlicher Unterschied ist jedoch die ausdrückliche Verwaltungsunabhängigkeit der Ombudsstelle und ihr fachliches Wissen. Der Landammann ist aufgrund seines Amtes immer in die Verwaltung eingebettet und mit ihr verbunden; eine gewisse, auch unbewusste, Abhängigkeit oder Beeinflussung kann aufgrund dieser Position letztlich nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Zumindest kann dieser Anschein bei Privatpersonen nicht verhindert werden, insbesondere, wenn nicht zu ihren Gunsten beurteilt wird. Zudem ist es dem Landammann schon aufgrund seiner hauptsächlichen Aufgaben nicht möglich, Anliegen von Privatpersonen mit der gleichen Gründlichkeit abzuklären, wie es eine darauf spezialisierte Ombudsstelle zu tun vermag.

Privatpersonen steht mit der Aufsichtsbeschwerde (vgl. Art. 43 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG; bGS 143.1]) ein Rechtsbehelf zur Verfügung, um ein (vermeintliches) Fehlverhalten einer Behörde einer übergeordneten Behörde zur Anzeige zu bringen. Die zuständigen Aufsichtsbehörden sind jedoch ebenfalls meist Teil der Verwaltung und deren Möglichkeiten im Vergleich zu einer Ombudsstelle beschränkt, wenn es z.B. darum geht eine aussergerichtliche Lösung zu finden. Unabhängig davon, ob die Ombudsstelle hinzugezogen wird, kann zudem immer auch parallel eine Aufsichtsbeschwerde eingereicht werden, auch durch die Ombudsstelle selbst.

4. Grundzüge der Vorlage

Die Bestimmungen im Gesetz über die Ombudsstelle (Ombudsstellengesetz, OmbG) geben den Rahmen für die Tätigkeit der Ombudsperson von Appenzell Ausserrhoden vor, sie sollen ihr aber gleichzeitig möglichst viel Spielraum bei der Gestaltung ihrer Tätigkeit erlauben. Eine Ombudsstelle als starke, glaubwürdige und gewichtige Institution wird nicht zuletzt durch die Persönlichkeit geprägt, welche diese Funktion innehat.

Bevor im nachfolgenden Kapitel die einzelnen Bestimmungen der Vorlage erläutert werden, sollen die wesentlichen Aspekte aufgezeigt werden, welche die Ausgestaltung der Ombudsstelle in Appenzell Ausserrhoden prägen.

Zentral ist die Niederschwelligkeit des Angebots. Menschen sollen sich nicht scheuen, an die Ombudsstelle heranzutreten, wenn sie bei einem Konflikt mit einer Amtsstelle ein Anliegen haben oder Unterstützung brauchen. Sie sollen dies auch möglichst schnell tun, um allfällige Ungereimtheiten frühzeitig klären lassen. Dieses Bestreben zeigt sich in der Ausgestaltung einzelner Bestimmungen, so z.B. im unbürokratischen Zugang (Art. 4 Abs. 1 E-OmbG) oder in der Kostenlosigkeit der Leistungen für Ratsuchende (Art. 2 Abs. 2 E-OmbG).

Bedeutsam ist zudem die Unabhängigkeit der Ombudsstelle, die in verschiedenen Bestimmungen direkt oder indirekt Ausdruck findet, so z. B. unmittelbar in der Umschreibung der Institution in Art. 1 E-OmbG oder auch in der Unvereinbarkeit des Amtes mit Tätigkeiten, welche die Unabhängigkeit beeinträchtigen könnten in Art. 10 E-OmbG. Sie zeigt sich aber auch in einem grossen Entscheidungs- und Ermessensspielraum bei ihrer Tätigkeit (Art. 4 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 4 E-OmbG).

Ein weiteres wichtiges Element ist der Wirkungsbereich der Ombudsstelle (Art. 3 E-OmbG). Deren Auftrag ist in der verfassungsrechtlichen Grundlage in Art. 119 nKV weit gefasst: Sie soll eine *verwaltungsunabhängige Anlauf- und Beratungsstelle für Private im Kontakt mit dem Gemeinwesen* sein. Vom Wirkungsbereich umfasst sind insbesondere auch die Gemeinden bzw. ihre Aufgabenträger. Es würde dem Anliegen, Konflikte zu einem möglichst frühen Zeitpunkt beizulegen, entgegenstehen, wenn die Ombudsstelle auf Gemeindestufe nicht hinzugezogen werden könnte.

Mitarbeitende der kantonalen und der kommunalen Verwaltungen können bei Personalkonflikten an die Ombudsstelle gelangen. Auch Mitarbeitende sind in einer solchen Situation Privatpersonen, die in einem Konflikt mit einer Amtsstelle, nämlich ihrem Arbeitgeber, stehen.

In der politischen Diskussion wird die Ombudsstelle oft in einem Atemzug mit einer Meldestelle für Whistleblowing genannt (vgl. [Motion Peter Gut vom 11. Juni 2018, Tätigkeitsbericht 2020 der GPK vom 1. April 2021](#), S. 29). Die beiden Einrichtungen sind prinzipiell auseinanderzuhalten. Beim Whistleblowing geht es im Grunde um die Meldung eines Missstandes an eine Aufsichtsbehörde. Im Zuge des neuen Polizeigesetzes sieht der Regierungsrat die Aufnahme einer neuen Bestimmung zum Whistleblowing im Personalgesetz vor (vgl. [Art. 59 E-PG](#)). Gemäss dieser neuen Bestimmung kann der Regierungsrat zusätzliche Meldestellen für Whistleblowing bezeichnen. Ob auch die Ombudsstelle als solche Meldestelle bezeichnet wird, ist zu prüfen. Die Ombudsstelle kann sich solchen Sachverhalten aber ohnehin annehmen (Art. 2 E-OmbG).

Systematisch ist das Gesetz in drei Teile gegliedert und startet im Abschnitt *Allgemeines* (I.) mit einer Umschreibung der Institution der Ombudsstelle sowie deren Angebot und Wirkungsbereich (Art. 1–3). Der zweite Abschnitt regelt das *Verfahren* (II.) von der Einleitung bis zur Erledigung der Angelegenheit (Art. 4–8). Im dritten Abschnitt *Institutionelles* (III.) finden sich Bestimmungen zur Institution der Ombudsstelle, u.a. zu deren Wahl, zur Stellung im institutionellen Gefüge des Kantons und zu den Kosten, die damit verbunden sind (Art. 9–14).

B. Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

I. Allgemeines

Art. 1 Ombudsstelle

Grundvoraussetzung für die Ombudsstelle und entscheidend für ihre Glaubwürdigkeit ist ihre Unabhängigkeit von der Verwaltung, die in der Umschreibung der Institution in Art. 1 E-OmbG zum Ausdruck kommt. Amtsstellen und Behörden sind nicht befugt, der Ombudsperson Weisungen zu erteilen und dadurch Einfluss auf deren Arbeit zu nehmen. Ratsuchende können sich bei "Konflikten mit Amtsstellen von Kanton und Gemeinden" an die Ombudsstelle wenden, wobei Konflikte jegliche Handlungen oder Äusserungen eines Amtsträgers sein können, die bei einer ratsuchenden Person einen Bedarf an Unterstützung auslösen. Dabei geht es nicht nur um rechtlich durchsetzbare Interessen, sondern z.B. auch um einen anständigen Umgang.

Art. 2 Beratung und Hilfe

Abs. 1: Das Angebot von neutraler Beratung und Hilfe richtet sich an private natürliche und juristische Personen. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen zwei Amtsstellen steht die Ombudsstelle nicht zur Verfügung. Hierfür sieht die Gesetzgebung spezifische Regeln vor (vgl. bspw. Art. 17 Abs. 1 lit. e oder Art. 36 OrG).

Die Ombudsstelle ist bei ihrer Tätigkeit unparteiisch und somit keine Institution "gegen die Verwaltung"; sie dient einer objektiven Kontrolle des Verwaltungshandelns.

lit. a: Konflikte können aus Missverständnissen oder auch aus dem Unverständnis der Rechts- oder Sachlage entstehen. Die Ombudsstelle erteilt Auskünfte und Ratschläge in Angelegenheiten mit Amtsstellen und Behörden, wenn eine ratsuchende Person Schwierigkeiten hat, sich zurechtzufinden und nicht weiß, wie sie ihre Interessen bzw. ihre Rechte wahren kann. So können z.B. Verwaltungsprozesse erklärt oder mit der ratsuchenden Person die beste Vorgehensweise eruiert, aber auch ein Entscheid einer Behörde und dessen Folgen erläutert werden. Im Idealfall wird mit der Erteilung von Auskünften und Ratschlägen schon eine Überforderung oder ein Problem gelöst und die Entstehung eines Konflikts vermieden.

lit. b: Die Ombudsstelle prüft Beanstandungen von behördlichem Handeln. Konkret können dies zweifelhafte Verhaltensweisen, z.B. die Kommunikation oder Realakte von Amts- und Behördenmitgliedern sein, die einer Privatperson widerfahren sind.

lit. c: Eine der Kernaufgaben der Ombudsstelle ist die Vermittlung zwischen Privatpersonen und Amtsstellen, vor allem mit dem Ziel, Rechtsverfahren zu vermeiden. Bis zur Einleitung eines Rekursverfahrens können auch schriftliche Entscheide einer Behörde oder Amtsstelle mit der Ombudsstelle angeschaut werden, um gegebenenfalls eine Einigung zu erzielen.

Abs. 2: Die Dienstleistungen der Ombudsstelle können von Privatpersonen kostenlos in Anspruch genommen werden. Die Unentgeltlichkeit unterstreicht die Niederschwelligkeit des Angebots, da Privatpersonen nicht durch Kosten abgeschreckt werden sollen, sich Unterstützung bei der Ombudsstelle zu suchen.

Verzichtet wurde auf eine mögliche Kostenaufrechnung bei sehr hohem Aufwand bzw. bei mutwillig oder missbräuchlich verursachtem Aufwand, wie sie z.B. der Kanton Fribourg kennt (Art. 23 Gesetz über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten; SGF 181.1). Der Ombudsperson darf zugetraut werden, mutwillige und missbräuchliche Beanstandungen frühzeitig zu erkennen und unverhältnismässige Aufwände zu vermeiden.

Art. 3 Wirkungsbereich

Abs. 1: Der Wirkungsbereich der Ombudsstelle erstreckt sich auf alle Aufgabenträger von Kanton und Gemeinden, einschliesslich der selbständigen Anstalten und Betriebe, Zweckverbände und privatrechtlichen Aufgabenträger und ist damit weit gefasst. Ratsuchende sollen nicht lange überlegen müssen, ob sie sich mit ihrem Anliegen an die Ombudsstelle wenden dürfen. Da die Ombudsstelle selbst entscheidet, ob sie auf ein Anliegen eintritt und in welcher Weise sie tätig wird, und kein Anspruch auf ein Tätigwerden besteht (vgl. nachfolgend Erläuterungen zu Art. 4 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 4), ist davon auszugehen, dass der Aufwand für die Ombudsstelle auch mit diesem relativ offenen Wirkungsbereich in einem vertretbaren Rahmen bleibt.

Abs. 2: Einige Verfahren sind vom Wirkungsbereich ausgenommen, da sie sich nicht für eine Untersuchung durch die Ombudsstelle eignen bzw. deren Zweck entgegenstehen.

lit. a: Parlamente haben keine direkten Verwaltungsaufgaben und fällen kaum je Entscheide, welche Einzelpersonen konkret betreffen, weshalb ein Einbezug der Ombudsstelle bei Geschäften des Kantonsrates sowie der Gemeindeparlamente von vornherein wenig Sinne ergäbe. Da der Kantonsrat Wahlorgan der Ombudsstelle ist, wäre zudem die Unabhängigkeit der Ombudsstelle in Frage gestellt, wäre sie mit einer Angelegenheit des Parlaments befasst.

lit. b: Rechtsetzend tätig sind neben dem Kantonsrat, dessen Geschäfte ohnehin vom Wirkungsbereich ausgenommen sind, der Regierungsrat sowie Behörden, denen aufgrund von Delegationsnormen Rechtsetzungsbefugnisse zukommen. Zwar kann ein unbillig erscheinendes Verwaltungshandeln auch auf eine fragwürdige Gesetzgebung zurückzuführen sein. Die Ombudsstelle kann jedoch keine abstrakte Normenkontrolle vornehmen. Das ist – wenn überhaupt – den Gerichten vorbehalten. Vom Wirkungsbereich ausgenommen sind daher Rechtsetzungsgeschäfte. Hingegen ist es der Ombudsstelle möglich, in einem konkreten Fall auf eine mangelhafte gesetzliche Regelung im Rahmen einer Empfehlung hinzuweisen.

lit. c: Ausgeschlossen sind ferner Verfahren vor Gerichts- und Schlichtungsbehörden; d. h. die Ombudsstelle kann nicht hinzugezogen werden, um den Verlauf oder das Ergebnis eines bereits laufenden Verfahrens zu beurteilen oder zu beeinflussen.

Anders verhält es sich mit den *Mitgliedern* der Behörden selbst, die als Angestellte der kantonalen Aufgabenträger vom Wirkungsbereich der Ombudsstelle umfasst sind (so z. B. bei einem diskriminierenden Verhalten oder unangebrachten Aussagen gegenüber einer Person). Auch fallen Handlungen der Justizverwaltung der Gerichte in den Wirkungsbereich der Ombudsstelle, z.B. bei Aufgaben im Bereich des Justizvollzugs wie der Regelung von Besuchsrechten in Vollzugseinrichtungen.

lit. d: Ein Anreiz, eine Ombudsstelle zu schaffen, ist es u. a., Verfahren vor Gerichten und verwaltungsinternen Behörden zu vermeiden, die auf Missverständnisse oder mangelnde Rechtskenntnisse der Verfügungsadressaten zurückzuführen sind. Eine Person, die einen negativen Bescheid mithilfe der Ombudsstelle nachvollziehen kann, wird seltener ein Rechtsmittel ergreifen als jemand, der sich nicht gehört und ungerecht behandelt fühlt. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass der Bezug der Ombudsstelle bis zu einem gewissen Verfahrensstand möglich bleibt, um zwischen einer verfügenden Amtsstelle und dem Adressaten gegebenenfalls noch vermitteln zu können. Die Grenze wird ab dem Rekurs- bzw. Beschwerdeverfahren gezogen. Ab da sind die verfahrensführenden Instanzen berechtigt, den Parteien einen Vergleichsvorschlag zu unterbreiten (vgl. Art. 38 und Art. 59 VRPG).

lit. e: Ausgenommen sind zudem Wahlen und Abstimmungen sowie damit in Zusammenhang stehende behördliche Tätigkeiten wie z.B. der erläuternde Bericht zu einer Abstimmungsvorlage. Der Einbezug der Ombudsstelle im Bereich der politischen Willensbildung ist einerseits mit deren Neutralität nicht zu vereinbaren. Andererseits ist die Stimmrechtsbeschwerde gemäss Art. 62 des Gesetzes über die politischen Rechte (bGS 131.12) das vorgesehene Mittel, um Wahl- und Abstimmungsresultate sowie Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung beim Regierungsrat anzufechten.

Bei den Ausnahmen nicht explizit aufgeführt, aber ebenfalls vom Wirkungsbereich ausgenommen sind die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Kirche sowie vom Kanton anerkannte Religionsgemeinschaften. Diese regeln gemäss Art. 109 Abs. 2 KV (bzw. Art. 129 Abs. 1 nKV) ihre (inneren) Angelegenheiten selbstständig und gelangen aufgrund dessen von vornherein nicht in den Wirkungsbereich der Ombudsstelle.



Abs. 3: Der Wirkungsbereich der Ombudsstelle wird im Fall der privatrechtlichen Aufgabenträger auf deren *hoheitliches Handeln* bei der Erfüllung von kantonalen oder kommunalen Aufgaben beschränkt. Private handeln in der Schweiz hoheitlich, wenn das Gesetz ihnen ausdrücklich eine hoheitliche Aufgabe überträgt und sie im Rahmen dieser Aufgabe verbindlich gegenüber Dritten entscheiden oder Zwang ausüben dürfen. Deren nicht-hoheitliches Handeln soll nicht Gegenstand einer Überprüfung durch die Ombudsstelle sein, weil die privatrechtlichen Aufgabenträger dann nicht in Vertretung der Amtsstellen des Kantons oder der Gemeinden handeln und die Ombudsstelle damit nicht mehr die zuständige Anlaufstelle für allfällige Konflikte sein kann.

II. Verfahren

Art. 4 Einleitung

Abs. 1: Der Zugang zur Ombudsstelle ist für Privatpersonen einfach und unbürokratisch ausgestaltet; das Gesuch um Einleitung eines Ombudsverfahrens ist weder an eine bestimmte Form noch an die Einhaltung einer Frist gebunden. Verzichtet wurde im Vergleich zu anderen Kantonen (z.B. Kanton Zug, § 5 Ombudsgesetz [BGS 156.1]) auf die Geltendmachung eines persönlichen Interesses am Tätigwerden der Ombudsstelle. Auch ein nicht-persönliches Interesse einer Person kann für die Ombudsstelle Anlass sein, ein Verfahren zu eröffnen.

Abs. 2: Der Ombudsstelle soll weitgehende Freiheit in der Gestaltung ihrer Tätigkeit zugestanden werden. Damit einher geht, dass sie selbst entscheidet, ob und wie sie sich einer Angelegenheit annimmt. Dies bedeutet implizit auch, dass kein Rechtsanspruch auf ein (bestimmtes) Tätigwerden der Ombudsstelle besteht, denn sie kann ein Tätigwerden auch ablehnen. Anders würde es sich nur verhalten, wenn die Ombudsstelle in einem Spezialgesetz einen Auftrag bzw. eine Zuständigkeit in bestimmten Angelegenheiten zugewiesen bekäme.

Aufgrund des weitgefassten Wirkungskreises (vgl. Art. 3 Abs. 1 E-OmbG) kann die Ombudsstelle auch mit Sachverhalten befasst sein, die sich mit dem Zuständigkeitsbereich anderer Stellen überschneiden. So besteht z.B. eine spezialisierte Ombudsstelle für Alter und Behinderung (OSAB) i.S.v. in Art. 26 Abs. 4 der Behindertenfinanzierungsverordnung (BeFiV; bGS 852.61), welche bei Streitigkeiten zwischen Menschen mit Behinderung und Leistungserbringern im Kanton vermitteln soll. Möglich ist auch, dass ein Anliegen unter Umständen bei einer anderen Behörde, z.B. beim Datenschutzkontrollorgan, besser aufgehoben ist. Die Ombudsstelle hat die Möglichkeit, sich mit anderen Stellen zu koordinieren oder ein Anliegen weiterzuleiten, wenn ihr dies sinnvoll erscheint.

Abs. 2, 2. Satz: Indem die Ombudsstelle auch auf eigene Initiative tätig werden kann, erhöht sich ihre Unabhängigkeit, weil sie sich bei ihren Untersuchungen gegenüber den betroffenen Behörden nicht mit einer eingegangenen Beanstandung legitimieren muss. Gleichzeitig kann sie dadurch auch die ihr bis zu einem gewissen Grad obliegende Verwaltungskontrolle wahrnehmen, wenn ihr unangemessenes Verhalten auffällt oder sie davon Kenntnis erhält. Es ist davon auszugehen, dass diese Befugnis eher Ausnahmefälle abdeckt. Zu denken ist etwa an Fälle, in denen die Befugnis eher Ausnahmefälle abdeckt. Zu denken ist etwa an Fälle, in denen die Ombudsperson bei einer Untersuchung noch auf andere Unstimmigkeiten in der Verwaltung stösst und das öffentliche Interesse es gebietet, diesen nachzugehen.

Abs. 3: Eine Kontaktaufnahme mit der Ombudsstelle hat keine Auswirkungen auf allfällig laufende Fristen, namentlich nicht auf Rechtsmittelfristen. Dies ist insbesondere von Bedeutung, wenn die Ombudsstelle im Rahmen eines laufenden erstinstanzlichen Verfahrens hinzugezogen werden sollte. Diesfalls sollte unabhängig von

einem allfälligen Ombudsverfahren auf jeden Fall ein mögliches Rechtsmittel ergriffen werden, um eine unerwünschte Rechtskraft zu vermeiden.

Art. 5 Erhebung des Sachverhalts

Abs. 1: Um eine Angelegenheit in Gänze zu beurteilen, muss die Ombudsstelle den Sachverhalt abklären können. Art. 5 stattet sie mit den dafür nötigen Befugnissen aus.

lit. a und b: Entscheidend ist die Befugnis, Auskünfte von Amtsstellen einzuholen sowie uneingeschränkte Ein-sicht in relevante Akten zu nehmen und deren Herausgabe zu verlangen. Der Entscheid, was relevant und damit zur Beurteilung der fraglichen Angelegenheit erforderlich ist, obliegt der Ombudsstelle. Amtsstellen können Auskünfte, Einsichtnahmen und Herausgaben nicht verweigern, da sie eine Mitwirkungspflicht haben und gegenüber der Ombudsstelle vom Amtsgeheimnis entbunden sind (vgl. nachfolgend Art. 8 E-OmbG).

Art. 6 Prüfung und Vermittlung

Abs. 1: Die Prüfung eines beanstandeten Verhaltens durch die Ombudsstelle bezieht sich auf die Rechtmäsigkeit, d. h. auf die Vereinbarkeit mit den geltenden Gesetzen, und auf die Angemessenheit, also ob im konkreten Einzelfall den Umständen entsprechend verhältnismässig, fair und nachvollziehbar gehandelt wurde. Die Ombudsstelle orientiert sich bei der Prüfung generell an den anerkannten Grundsätzen guter Verwaltung, die sich bereits aus der Verfassung ergeben, namentlich die Begründungspflicht von Entscheiden, die Rechts-gleichheit und das Willkürverbot, der Grundsatz von Treu und Glauben, Transparenz über das Vorgehen und der Anspruch auf Behandlung innert angemessener Frist.

Abs. 2: Bei der Prüfung eines beanstandeten behördlichen Vorgehens, ist die Ombudsstelle verpflichtet, der betroffenen Amtsstelle Gelegenheit zu geben, ihren Standpunkt darzulegen. Dies gebietet nicht nur der An-spruch auf Fairness und rechtliches Gehör (auch wenn es sich beim Verfahren vor der Ombudsstelle nicht um ein Rechtsverfahren handelt), sondern trägt auch zur sachgerechten Prüfung und letztlich zur einvernehmli-chen Lösungsfindung im Fall einer Vermittlung bei. Der Zeitpunkt, wann die Ombudsstelle zur Stellungnahme einlädt, wird im Gesetz offengelassen, da je nach Angelegenheit ein früherer oder späterer Zeitpunkt angemes-sen ist.

Abs. 3: Im Rahmen der Prüfung kann die Ombudsstelle auf die betroffene Amtsstelle zugehen und die Angele-genheit besprechen sowie unter den Beteiligten eine Vermittlung durchführen. Wo sinnvoll, kann sie zusätzlich Dritte, z.B. Sachverständige (vgl. Art. 5 Abs. 1 lit. d E-OmbG), beiladen.

Wird die Ombudsstelle in einem laufenden Verfahren beigezogen, um zwischen den Parteien zu vermitteln, wäre das Verfahren zu sistieren, bis der Vermittlungsversuch durch die Ombudsstelle stattgefunden hat. Zu berücksichtigen ist, dass eine Vermittlung ab Stufe Rekurs- bzw. Beschwerdefahren nicht mehr möglich ist, weil diese dem Wirkungsbereich der Ombudsstelle entzogen sind (vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. d E-OmbG).

Art. 7 Erledigung

Abs. 1: Die Beteiligten werden über eine Erledigung des Verfahrens und über das Ergebnis, zu dem die Om-budsstelle bei einer Untersuchung gekommen ist, orientiert. Wie dies geschieht, lässt das Gesetz offen; auf-grund der vielfältigen Angelegenheiten, die an die Ombudsstelle herangetragen werden können, ergibt sich eine Vielzahl von Möglichkeiten, eine Angelegenheit zu erledigen. Dies kann von einer einfachen telefonischen

Auskunft oder der Untersuchung eines beanstandeten Vorgehens bis zu einer Vermittlung zwischen der Privatperson und einer Amtsstelle reichen.

Abs. 2: Mit der Möglichkeit, Empfehlungen an Amtsstellen abzugeben und übergeordnete Stellen über ein Verfahren zu orientieren, kann die Ombudsstelle auf Verbesserungsmöglichkeiten hinweisen, und aus einer objektiven Perspektive allfällige adäquatere Handlungsoptionen aufzeigen. Die Verwaltung soll dazu veranlasst werden, sich bürgerfreundlich, unbürokratisch und – nicht zuletzt auch im eigenen Interesse – effizient zu verhalten.

Abs. 3: Die Befugnisse der Ombudsstelle beschränken sich auf die Abklärung, Vermittlung, Empfehlung (gegebenenfalls auch Ermahnung) und Berichterstattung. Sie kann keine Anordnungen treffen und hat gegenüber Amtsstellen kein Weisungsrecht. Zweck der Ombudsstelle ist es nicht, über die Beteiligten hinweg zu entscheiden, andernfalls würden ihre Befugnisse mit jenen von richterlichen Behörden, Aufsichtsbehörden oder anderen vorgesetzten Stellen konkurrieren und damit letztlich ihre Daseinsberechtigung in Frage stellen. Aus diesem Grund wurde im Vergleich zu anderen Kantonen auch darauf verzichtet, den Amtsstellen im Gesetz eine Pflicht aufzuerlegen, die Ombudsstelle über die Umsetzung von Empfehlungen und oder angedachte Massnahmen zu informieren (z.B. § 10 Abs. 1^{bis} Ombudsgesetz des Kantons Basel-Landschaft [GS 160] oder § 9 Abs. 1 lit. e Ombudsgesetz des Kantons Zug).

Gleichwohl ist die Ombudsstelle nicht "zahnlos". Ihre Empfehlungen verhallen nicht ungehört, denn sie kann in ihrem Bericht an den Kantonsrat (vgl. Art. 12 Abs. 2 OmbG) und damit auch der Öffentlichkeit beanstandete Verhaltensweisen der öffentlichen Verwaltung aufzeigen und mit entsprechenden Empfehlungen zu einer Verbesserung des Verwaltungshandelns beitragen. Auch wenn sie keine verbindlichen Vorgaben machen kann, darf das Aufzeigen von Fehlverhalten durch eine qualifizierte, unabhängige und vom Kantonsrat eingesetzte Stelle nicht unterschätzt werden. Letztlich können die Aufsichtsbehörden über die öffentlichen Verwaltungen (bspw. Gemeinderäte, Regierungsrat, Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates) Berichte der Ombudsstelle zum Anlass nehmen, selbst aktiv zu werden.

Abs. 4: Ebenso wie die Ombudsstelle über die Verfahrensführung entscheidet (vgl. Art. 4 Abs. 2 E-OmbG), ob liegt ihr der Entscheid über die Art und Weise der Verfahrenserledigung. Dagegen kann entsprechend kein Rechtsmittel ergriffen werden. Dies hängt nicht zuletzt mit der Unabhängigkeit der Ombudsstelle zusammen, welche durch eine Anfechtbarkeit ihres Handelns in Frage gestellt wäre.

Art. 8 Mitwirkungspflichten

Abs. 1: Eine Mitwirkungspflicht besteht für die konkret Beteiligten, d. h. sowohl für die betroffenen Amtsstellen als auch die Privatpersonen, welche an die Ombudsstelle gelangt sind.

Abs. 2: Eine generelle Mitwirkungspflicht im Sinne einer Unterstützung der Ombudsstelle besteht für die Aufgabenträger von Kanton und Gemeinden. Bei der Prüfung einer Angelegenheit, z.B. zur Sachverhaltsabklärung, ist die Ombudsstelle unter Umständen auf Informationen angewiesen, welche die unmittelbar Beteiligten nicht liefern können.

Abs. 3: Um der Mitwirkungs- und Unterstützungspflicht sowie auch der Auskunfts- und Herausgabepflicht gegenüber der Ombudsstelle nachkommen zu können, sind Behördenmitglieder, Verwaltungsangestellte und andere Amtsträger ihr gegenüber vom Amtsgeheimnis entbunden.

III. Institutionelles

Art. 9 Wahl

Abs. 1: Die Ombudsperson wird als Mitglied einer verwaltungsunabhängigen Behörde ebenso wie das Datenschutzkontrollorgan oder die Leitung der Finanzkontrolle durch den Kantonsrat gewählt. Dieser wählt mindestens eine Ombudsperson und eine Stellvertretung. Die konkrete personelle Besetzung der Ombudsstelle wird im Gesetz offengelassen und lässt Raum für eine flexible Ausgestaltung.

Um den Betrieb bei einem Ausfall der Ombudsperson aufrecht zu erhalten, ist es erforderlich eine Stellvertretung zu bestimmen. Die Stellvertretung soll auch eingesetzt werden können, wenn die Ombudsperson überlastet sein sollte.

Abs. 2: Die Amts dauer beträgt vier Jahre. Eine Wiederwahl ist zulässig – im Sinne der Aufrechterhaltung einer gewissen Kontinuität und verlässlichen Praxisbildung gar erstrebenswert.

Art. 10 Unvereinbarkeit

Bei einer Ombudsperson muss es sich um eine integre und vertrauenswürdige Persönlichkeit handeln, an deren Unabhängigkeit kein Zweifel bestehen darf. Vor diesem Hintergrund sind gewisse Tätigkeiten, die diese Eigenschaften in Frage stellen oder zu Interessenkonflikten führen könnten, mit dem Amt nicht vereinbar (so z.B. die Mitgliedschaft in bestimmten Vereinigungen). Im Gesetz wird auf die Nennung bestimmter Funktionen, die mit dem Amt nicht vereinbar sind, verzichtet. Es soll im konkreten Fall durch die zuständige Kommission des Kantonsrates geprüft werden, ob eine Unvereinbarkeit besteht. Gleiches gilt für deren Stellvertretung.

Art. 11 Amtsgeheimnis

Die Ombudspersonen ebenso wie allfällige Mitarbeitende der Ombudsstelle unterstehen dem Amtsgeheimnis gemäss Art. 47 OrG. Dies ist zentral für die Vertrauenswürdigkeit der Ombudsperson. Die Beteiligten eines Ombudsverfahrens können die Ombudsperson von der Geheimhaltungspflicht entbinden.

Dem Amtsgeheimnis nicht entgegen steht die Möglichkeit, eine übergeordnete Stelle über ein Ombudsverfahren zu informieren, in welches eine ihr unterstellte Amtsstelle oder Person involviert ist (vgl. Art. 7 Abs. 2 E-OmbG).

Art. 12 Stellung und Berichterstattung

Abs. 1: Die Ombudsstelle wird durch den Kantonsrat gewählt (vgl. Art. 91 Abs. 1 lit. f nKV und Art. 9 E-OmbG) und untersteht als verwaltungsunabhängige Behörde des Kantons dessen Aufsicht (Art. 67 Kantonsratsgesetz [KRG; bGS 141.1]). Mit der parlamentarischen Aufsicht ist jedoch keine Einflussnahme auf die Tätigkeit der Ombudsstelle verbunden, die deren Unabhängigkeit tangieren könnte. Die parlamentarische Aufsicht ist auf eine politische Kontrolle ausgerichtet (Art. 65 KRG, Art. 90 nKV). Die Schranken der parlamentarischen Aufsicht umschreibt Art. 66 KRG sinngemäss.

Abs. 2: Zu den Pflichten der Ombudsstelle gehört die jährliche Berichterstattung an den Kantonsrat, worin sie sich zu ihrer Tätigkeit äussert und Rechenschaft über ihre Arbeit ablegt. Nebst Informationen wie z.B. zur Geschäftsstatistik, kann die Ombudsstelle im Bericht auf Mängel in der Verwaltungstätigkeit oder im geltenden

Recht hinweisen und Änderungen oder Verbesserungen anregen, was ihre fehlende Weisungsbefugnis zu einem gewissen Grad kompensiert. Zwar wird sie aufgrund ihrer grundsätzlichen Pflicht zur Geheimhaltung nicht detailliert über einzelne Angelegenheiten berichten können. Denkbar ist jedoch die Erwähnung besonders interessanter Fälle in anonymisierter oder pseudonymisierter Form. Nebst der jährlichen Berichterstattung kann die Ombudsstelle den Kantonsrat auch darüber hinaus über Begebenheiten informieren, wenn sie hierzu Bedarf sieht. Die Initiative dazu bleibt bei der Ombudsstelle. Anders als die Finanzkontrolle darf die Ombudsstelle nicht für die Wahrnehmung der parlamentarischen Aufsicht durch den Kantonsrat herangezogen werden (vgl. Art. 39 Abs. 5 Finanzaushaltsgesetz; bGS 612.0). Das wäre mit ihrer Stellung als neutrale Anlaufstelle nicht vereinbar.

Abs. 3: Die Ombudsstelle kann nebst dem Kantonsrat auch die Öffentlichkeit über ihre Arbeit informieren. Die Art und Weise, wie sie dies tut, ist der Ombudsstelle überlassen.

Art. 13 Entschädigung und Organisation

Abs. 1: Als Wahlorgan der Ombudsperson soll der Kantonsrat auch deren Entschädigung regeln; dies kann z.B. eine jährliche Pauschalentschädigung oder eine Aufwandpauschale pro erledigte Angelegenheit sein. Ihm obliegt es auch, ob bzw. wie weit er die Ombudspersonen dem kantonalen Personalrecht unterstellen will oder ob eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen wird. Zentral ist, dass die Unabhängigkeit der Ombudsperson durch die Art und Weise ihrer Entschädigung nicht beeinträchtigt wird.

Abs. 2: Der Kantonsrat kann Bestimmungen zur Organisation der Ombudsstelle erlassen, in denen nebst der Entschädigung weitere Punkte wie z.B. die Ausgestaltung der Stellvertretung oder die Ausgabenkompetenzen geregelt werden können.

Art. 14 Finanzierung

Abs. 1: Die Kosten für die Ombudsstelle umfassen die Entschädigung der Ombudsperson, die Stellvertretung sowie die Unterstützung durch administrativ tätige Mitarbeitende. Hinzu kommen Kosten für Infrastruktur, notamment Büroräumlichkeiten und weitere Betriebsmittel.

Abs. 2: Die Kosten der Ombudsstelle sollen je zur Hälfte vom Kanton und den Gemeinden getragen werden. Um eine komplexe und aufwändige Kostenermittlung und -verteilung zu vermeiden, die sich an der Anzahl behandelter Angelegenheiten und deren zeitlichem Aufwand orientiert, soll die Kostentragung der Gemeinden auf der Anzahl der Einwohnenden der einzelnen Gemeinden basieren.

C. Auswirkungen

1. Organisatorische und personelle Auswirkungen

Bei der Schaffung einer neuen Ombudsstelle ist es naturgemäß schwierig, Vorhersagen zu machen über die künftige Nutzung des Angebots durch die Bevölkerung und die Art und Menge der zu bearbeitenden Anliegen. Dementsprechend herausfordernd ist es, zum heutigen Zeitpunkt eine fundierte Aussage zu treffen über die Ausgestaltung und Organisation der Ombudsstelle in Appenzell Ausserrhoden, insbesondere bezüglich eines adäquaten Beschäftigungsgrads der Ombudsperson. In der Schweiz bestehen bereits einige Ombudsstellen,

teils schon seit Jahrzehnten, deren Erfahrungswerte beigezogen werden können; daraus verlässliche Annahmen für die Organisation und den Stellenetablierung der Ombudsstelle in Appenzell Ausserrhoden abzuleiten, ist aber nur bedingt möglich. Die Verwaltungsstrukturen und die Bevölkerungszahlen im Einzugsgebiet sowie der Wirkungsbereich der jeweiligen Ombudsstellen sind nicht kongruent und können damit nicht direkt gegenübergestellt werden. Zudem ist auch die Art und Weise, wie in den einzelnen Regionen mit Konflikten umgegangen wird, nicht immer vergleichbar.

In untenstehender Tabelle sind exemplarisch einige Kennwerte von verschiedenen Ombudsstellen aufgeführt.

Gemeinwesen	Stellenprozente Ombudsstelle (einschliesslich Stellvertretung, Sekretariat und ggf. jur. Mitarbeitende)	Anzahl behandelte Anliegen pro Jahr	Bevölkerung (2024)	Anteil Bevölkerung mit Kontakt zu Ombudsstelle
<u>Kanton Basel-Landschaft</u>	210% (davon 2 Ombudspersonen zu je 50%)	562	rund 303'300	1.8 %
<u>Kanton Basel-Stadt</u>	370% (davon 2 Ombudspersonen zu je 50%)	629	rund 207'000	3 %
<u>Kanton Zürich</u>	500% (1 Ombudsperson, 1 Stellvertretung, 3 jur. Mitarbeitende, 1 Auditerrat und 3 Kanzleimitarbeitende)	894 (dazu rund 1030 Anfragen ausserhalb Zuständigkeit)	rund 1,56 Mio.	0.57 %
<u>Kanton Zug</u>	150% (Ombudsperson 90% einschliesslich Stellvertretung)	163	rund 133'700	1.2 %
<u>Stadt Luzern</u>	110% (70% Ombudsperson, 20% Stellvertretung und 20% Sekretariat)	442	rund 86'200	5.1 %
<u>Stadt St. Gallen</u>	50% (30% Ombudsperson und 20% Sekretariat, Stellvertretung stundenweise)	49 (dazu 116 Anfragen ausserhalb Zuständigkeit)	rund 83'200	0.6 %
<u>Stadt Zürich</u>	500% (1 Ombudsperson, 1 Stellvertretung, jur. Mitarbeitende)	1436	rund 448'700	3.2 %



	beitende, 2 Personen für Beratung/Administration)			
--	---	--	--	--

Angaben aus Berichten der jeweiligen Ombudsstellen 2024 bzw. Website der jeweiligen Ombudsstelle (verlinkt)

Zu berücksichtigen ist, dass die Ombudsstellen der Kantone Zürich, Basel-Stadt und Basel-Landschaft sowie der Stadt Zürich seit vielen Jahren etabliert sind und in der Bevölkerung einen anderen Stellenwert geniessen als eine neu eingeführte Institution. Erwähnenswert ist, dass alle langjährig bestehenden Ombudsstellen ihren Stellenetat im Lauf der Zeit erhöht haben.

Eine im Jahr 2021 erschienene Publikation zu den Ombudsinstitutionen in der Schweiz erwähnt einen Erfahrungswert von rund 1 Promille der Bevölkerung, welches sich in städtischen Verhältnissen an die jeweiligen Ombudsstellen wendet; dies unter dem Vorbehalt, dass verschiedene Faktoren, u.a. die Streitlust der Bevölkerung, zu beträchtlichen Abweichungen dieses Richtwerts führen könnten (Werner Moser, Die Ombudsinstution in der Schweiz, Schulthess, 2021, Kap. V. 3.). Erkundigungen bei der Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz sowie aktuelle Zahlen der untersuchten Ombudsstellen (vgl. obige Tabelle) weisen darauf hin, dass der Wert von einem Promille der Bevölkerung eher tief angesetzt ist und tendenziell mit einer höheren Anzahl ratsuchender Personen gerechnet werden sollte. Die Tätigkeitsberichte der meisten Ombudsstellen zeigen, dass die Anzahl der Anliegen tendenziell eher zu- als abnimmt. Es sollte daher ein ausreichend dotiertes Pensum vorgesehen werden, damit der Ombudsstelle genügend Ressourcen zur Verfügung stehen, um ihre Aufgabe zu erfüllen.

Entscheidend für die Geltung und Wahrnehmbarkeit der Ombudsstelle in Appenzell Ausserrhoden ist, dass sie Präsenz zeigt und für Ratsuchende regelmässig erreichbar ist. Für den Stellenetat zu berücksichtigen sind zudem die breit gefächerten Aufgaben (vgl. Art. 2 E-OmbG) und der weit gefasste Wirkungsbereich (vgl. Art. 3 E-OmbG), welche die Menge und Komplexität der zu bearbeitenden Angelegenheiten beeinflussen.

Die Bevölkerung von Appenzell Ausserrhoden beträgt aktuell 56'854 (Stand 1. Januar 2025); aufgrund der vorangehenden Ausführungen wird die Annahme getroffen, dass rund 1–1,5 Promille davon die Leistungen der Ombudsstelle in Anspruch nimmt, was zwischen 57 und 85 Fällen pro Jahr entspricht.

Es sind verschiedene Modelle vorstellbar, im Rahmen derer die Ombudsperson ihre Tätigkeit ausüben kann. Nebst einer festen Anstellung besteht die Möglichkeit der Erteilung eines Leistungsauftrags mit aufwandbasierterem Stundenansatz (vgl. nachfolgend Ziffer 3). Denkbar wäre zudem, eine Ombudsstelle eines anderen Gemeinwesens zu beauftragen oder eine Ombudsstelle gemeinsam mit einem anderen Gemeinwesen zu betreiben.

Ausgehend von den vorangehend aufgeführten Zahlen und auch gestützt auf die Empfehlung der Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz sollte die Funktion der Ombudsperson im Fall einer Festanstellung mit mindestens 50 Stellenprozent besetzt sein. Für die Stellvertretung ist zu berücksichtigen, dass sie nur bei Abwesenheit der Ombudsperson (geplant und ungeplant) zum Einsatz kommt und somit deren Einsätze nicht immer fest planbar sind. Es sollte daher bei der Stellvertretung – unabhängig vom Modell, das für die Ombudsperson gewählt wird – nicht von einer festen Anstellung, sondern von einer Entlohnung auf Stundenbasis ausgegangen werden. Ausgehend vom angenommenen Mengengerüst für Appenzell Ausserrhoden

den soll für die Stellvertretung vorliegend mit rund 40 Stunden pro Jahr gerechnet werden, was knapp 10 Prozent des geschätzten Aufwands der Ombudsperson von 420 Stunden im Modell der Leistungsvereinbarung entspricht (vgl. nachfolgend Ziffer 2).

Zur ordnungsgemässen Aufgabenerfüllung muss die Ombudsstelle nicht nur mit einer geeigneten Ombudsperson besetzt sein, es bedarf auch angemessener Räumlichkeiten, in denen die Tätigkeit ausgeübt werden kann (z.B. ein genügend grosser Besprechungsraum). Aufgrund der für die Ombudsstelle bedeutsamen Unabhängigkeit von der Verwaltung sollte diese zudem nicht gemeinsam mit Verwaltungseinheiten im gleichen Gebäude untergebracht sein. Weiter ist eine administrative Unterstützung (z.B. bei der Führung des Protokolls oder der Vereinbarung von Terminen) erforderlich; hierfür sollte ein Pensum von rund 20 Prozent vorgesehen werden.

2. Finanzielle Auswirkungen

Auf Grundlage einer funktionellen Lohnbestimmung gemäss Besoldungsverordnung (BVO; bGS 142.211) ist im Fall einer Festanstellung von einer Besoldung im Bereich eines mittleren Werts der Gehaltsklassen 14–15 gemäss Anhang der BVO (rund Fr. 148'000.– bei 100 Prozent) als Minimum auszugehen. Es bleibt jedoch zu berücksichtigen, dass die lohnrelevanten Kriterien in der BVO die hohen Anforderungen an eine Ombudsperson insbesondere auf der persönlichen Ebene nicht gänzlich abzubilden vermögen. Die Ombudsperson soll über eine starke und souveräne Persönlichkeit verfügen und auch mit hierarchisch hoch gestellten Führungskräften auf Augenhöhe Vermittlungsverhandlungen durchführen können. Eine Besoldung, die sich knapp im oberen Drittel des Besoldungsspektrums bewegt, könnte es einerseits schwierig machen, eine fähige Person mit den gewünschten Eigenschaften zu finden und andererseits ihre Stellung und Gewichtung aufgrund einer verhältnismässig tiefen Entschädigung von vornherein in Frage stellen.

Konkrete Angaben zur Besoldung der Ombudspersonen in den einzelnen Gemeinwesen lassen sich nicht überall eruieren. Im Kanton Zug lässt sich dem Personalgesetz (PG; BGS 154.21) entnehmen, dass der Jahreslohn der Ombudsperson bei Aufnahme der Tätigkeit dem Maximum der 22. Lohnklasse entspricht, nämlich Fr. 182 236.– bei 100 Prozent (§ 45 Abs. 6 i.V.m. § 44 Abs. 1^{bis} PG-ZG). Im Kanton Schaffhausen, wo per 1. Januar 2026 eine Ombudsstelle geschaffen wurde, wird gemäss Bericht und Antrag des Regierungsrates (ADS 24-85) von Personalkosten von Fr. 108 000.– bei einem Pensum von 50 Prozent ausgegangen. Im Kanton Zürich gibt es Anhaltspunkte, wonach die Ombudsperson 77 Prozent der Besoldung eines Regierungsrates erhält (Tobias Jaag, in: Kommentar VRG, § 87 Rz 9). Dies entspricht aktuell einer Entschädigung von rund Fr. 250 000.–.

Es herrscht grundsätzlich Einigkeit darüber, dass die Ombudsperson eine hohe Besoldung erhalten muss, um ihrer fachlichen und menschlichen Qualifikation sowie ihrer Stellung innerhalb des jeweiligen Gemeinwesens Rechnung zu tragen und nicht zuletzt, um ihre Unabhängigkeit zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund sollte die Entschädigung der Ombudsperson höher angesetzt werden als die rein nach den Kriterien der BVO eruierte Entlohnung (vgl. auch Tabelle untenstehend).

Bei einer Leistungsvereinbarung könnte ein fester Stundenansatz für Abklärungs-, Beratungs- und Vermittlungsstätigkeit nach effektivem Aufwand vereinbart werden, so wie es aktuell mit dem kantonalen Datenschutzkontrollorgan der Fall ist. Zu berücksichtigen sind dabei ebenso wie bei einer Festanstellung die Administrations- und Infrastrukturkosten der Ombudsstelle. Der feste Stundenansatz könnte pauschal ausgestaltet werden,

indem die administrative Unterstützung und Räumlichkeiten von der Ombudsperson selbst organisiert werden und der Aufwand mit der Pauschale abgegolten ist; bei diesem Modell würde der Stundenansatz entsprechend höher ausfallen. Möglich wäre aber auch, der Ombudsperson die administrative Unterstützung und die Räumlichkeiten zur Verfügung zu stellen. Um die Erreichbarkeit für die Ratsuchenden regelmässig zu gewährleisten, könnten in der Leistungsvereinbarung mit der Ombudsperson gegebenenfalls feste Präsenzzeiten vereinbart werden.

Finanziell könnten die unterschiedlichen Modelle wie folgt aussehen (Berechnung pro Jahr):

	Festanstellung gemäss Kriterien BVO (Pensum 50 %)	Festanstellung unter Berücksichtigung weiterer Kriterien (Pensum 50 %)	Leistungsvereinbarung mit Stundenansatz zu Fr. 250.– *	Pauschale Leistungsvereinbarung mit festem Stundenansatz zu Fr. 300.– *
Ombudsperson	Fr. 74'000.–	Fr. 90'000.–	Fr. 111'000.–	Fr. 133 200.–
Stellvertretung / auf Stundenbasis mit rund 40 Std. Aufwand	Fr. 7'400.–	rund Fr. 9'000.–	rund Fr. 10'000.–	rund Fr. 12'000.–
Administrative Unterstützung 20%**	Fr. 16'000.–	Fr. 16'000.–	Fr. 16'000.–	pauschal abgegolten
Total Personal	Fr. 97'400.–	Fr. 115'000.–	Fr. 137'000.–	Fr. 145'200.–
Infrastrukturkosten Räumlichkeiten	Fr. 24'000.–	Fr. 24'000.–	Fr. 24'000.–	pauschal abgegolten
Kosten für Online-Arbeitsplatz der AR-Informatik AG hinzurechnen	Fr. 6400.– (2 Arbeitsplätze)	Fr. 6400.– (2 Arbeitsplätze)	Fr. 6'400.– (2 Arbeitsplätze)	–
Total	Fr. 127'800.–	Fr. 145'400.–	Fr. 167'400.–	Fr. 145'200.–

* Ausgehend von 70 Fällen (einschliesslich Recherche, Dokumentation, Vor- und Nachbereitung) mit Gesamtaufwand von 420 Std. bestehend aus 10 Vermittlungen mit durchschnittlich 15 Std. Aufwand (insgesamt 150 Std.), 15 komplexere Beratungen bis 10 Std.

(insgesamt 150 Std.), 15 Beratungen bis 6 Std. (insgesamt 90 Std.), 30 einfache Anfragen mit durchschnittlich 1 Std. Aufwand (insgesamt 30 Std.) sowie rund 24 Std. für sonstige Tätigkeiten (z.B. Schreiben des Jahresberichts an den Kantonsrat, administrative und organisatorische Angelegenheiten).

** ausgehend von Mittelwert der Gehaltsklasse 6 Fr. 80 093.– bei 100%

Beide Varianten haben finanzielle Vor- und Nachteile. Bei einer Festanstellung sind die Kosten plafoniert, sie fallen jedoch immer an, unabhängig davon, ob die Ombudsperson mit Arbeit ausgelastet ist oder nicht, gleiches gilt für die Kosten für Räumlichkeiten und administrative Unterstützung. Im Gegenzug kann die für die Ombudsstelle wichtige Präsenz und Erreichbarkeit dadurch sichergestellt werden. Sollten die Anzahl Ratsuchende bzw. die Menge der zu klarenden Angelegenheiten über längere Zeit höher sein als angenommen, müsste der Etat gegebenenfalls erhöht werden, um die Funktionsfähigkeit der Ombudsstelle zu erhalten.

Eine Leistungsvereinbarung mit aufwandbasiertem Stundenansatz hat den Vorteil, dass nur der effektive Aufwand abzugelten ist. Ist der Aufwand allerdings höher als die den Zahlen in der Tabelle zugrundeliegenden Annahmen, insbesondere, falls noch eine fixe Präsenzzeit vereinbart würde, könnten die Kosten steigen.

Abschliessend ist zu erwähnen, dass den Kosten für die Ombudsstelle eine Entlastung und ein Effizienzgewinn in der Verwaltung und bei den Gerichten gegenübergestellt werden kann. Diesbezügliche quantitative Vorhersagen, die sich mit den Kosten der Ombudsstelle aufrechnen liessen, sind zum heutigen Zeitpunkt nicht möglich, zumal sich die Ombudsstelle bei der Bevölkerung auch zuerst etablieren muss. Die Erfahrungen anderer Gemeinwesen mit Ombudsstellen zeigen jedoch, dass diesbezüglich mittelfristig mit positiven Entwicklungen gerechnet werden darf, was sich wiederum positiv auf die Kosten für Kanton und Gemeinden auswirkt.

4. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gemeinden sollen gemäss Art. 14 E-OmbG die Hälfte der jährlichen Kosten der Ombudsstelle tragen, der jeweilige Kostenanteil pro Gemeinde ergibt sich proportional aus der Anzahl Einwohnender. Auf Basis des teuersten der unter Ziffer 3 aufgeführten Modelle (Fr. 167'400.– bzw. die Hälfte Fr. 83'700.–) und einer Bevölkerung von aktuell 56'854 ergibt dies einen Betrag von maximal rund Fr. 1.47 pro Kopf und Jahr. Im Hinblick auf den Nutzen, den nebst der Bevölkerung auch die Gemeindeverwaltungen aus der Tätigkeit der Ombudsstelle ziehen können, wird dieser Beitrag als vertretbar erachtet.

Vermittlungsstellen im Sinne einer Ombudsstelle, welche der Konfliktbereinigung und -bewältigung zwischen Behörden und der Bevölkerung dienen, stehen in den einzelnen Gemeinden heute nicht zur Verfügung. Allfällige bestehende Konfliktbewältigungsstrategien einzelner Gemeinden stehen der Ombudsstelle jedoch nicht entgegen, da es den Ratsuchenden in den einzelnen Gemeinden obliegt, ob sie sich an die Ombudsstelle wenden oder mit dem Gemeinwesen einen anderen Weg beschreiten wollen.

D. Weiteres Vorgehen

Nach der Durchführung und Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens wird der Regierungsrat die Vorlage zuhanden des Kantonsrates verabschieden. Die erste Lesung im Kantonsrat ist im Frühjahr 2027 geplant. Das neue Gesetz über die Ombudsstelle soll im Sommer 2028 in Kraft treten.