



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Bericht und Antrag

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 5. Dezember 2012 (StB 1104)

B+A 40/2012

Reglement über die Ombudsstelle der Stadt Luzern

**Vom Grossen Stadtrat mit zwei
Protokollbemerkungen und mit
Änderungen beschlossen
am 31. Januar 2013
(Protokollbemerkungen und definitiver
Beschluss des Grossen Stadtrates am
Schluss dieses Dokuments)**

Bezug zur Gesamtplanung 2013–2017

Leitsatz Gesellschaft

Luzern macht sich für eine lebendige Stadtregion in Freiheit und Sicherheit stark.

Stossrichtungen

- Flexible und effiziente Beratungs-, Unterstützungs- und Betreuungsangebote sicherstellen

Politikbereich Allgemeine Verwaltung

Fünfjahresziel 0.2 Die Stadtverwaltung ist auf die Bedürfnisse der Bevölkerung und Institutionen zugeschnitten und erbringt ihre Dienstleistungen professionell und freundlich. Sie betreibt weiterhin eine aktive Genderpolitik.

Übersicht

Die Stimmberechtigten der Stadt Luzern haben am 14. Juni 2012 einer Änderung der Gemeindeordnung (GO) zugestimmt, die am 1. Januar 2014 in Kraft treten wird. Damit wurde die Grundlage für eine Ombudsstelle in der Stadt Luzern geschaffen.

Die Ombudsstelle wird auf Anfang 2014 mit einem Kostenrahmen von Fr. 100'000.– bis Fr. 150'000.– eingeführt werden.

Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag wird dem Grossen Stadtrat ein Reglement zum Erlass unterbreitet, das die Aufgaben und Zuständigkeiten der Ombudsstelle näher bestimmt. Weiter wird das Verfahren vor der Ombudsstelle geregelt. Schliesslich enthält das Reglement Bestimmungen zur Wahl und zu den Anstellungsbedingungen der Ombudsperson und von deren Stellvertretung sowie zur Organisation der Ombudsstelle.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Ausgangslage	4
2 Ombudsperson und Ombudsstelle	5
2.1 Staatsrechtliche Definition und Funktion	5
2.2 Stellung der Ombudsstelle	6
2.3 Allgemeine Erfahrungen	7
2.3.1 Stadt St. Gallen	7
2.3.2 Stadt Winterthur	8
2.3.3 Entwicklung der Fallzahlen	8
3 Reglement über die Ombudsstelle der Stadt Luzern	9
3.1 Vorbemerkung	9
3.2 Die Reglementsbestimmungen im Einzelnen	9
3.2.1 Zweck (Art. 1)	9
3.2.2 Aufgaben (Art. 2)	9
3.2.3 Zuständigkeit (Art. 3)	10
3.2.3.1 Grundsatz	10
3.2.3.2 Beanstandungen von städtischen Mitarbeitenden	10
3.2.3.3 Ombudsstelle als Anlaufstelle für Whistleblowing?	11
3.2.4 Einschränkungen (Art. 4)	11
3.2.5 Verfahrensbeginn (Art. 5)	11
3.2.6 Form und Wirkung (Art. 6)	12
3.2.7 Prüfung (Art. 7)	12
3.2.8 Prüfungsinstrumente (Art. 8)	12
3.2.9 Verfahrensabschluss (Art. 9)	13
3.2.10 Mitwirkungspflicht (Art. 10)	13
3.2.11 Unentgeltlichkeit (Art. 11)	13
3.2.12 Wahl und Organisation (Art. 12)	13
3.2.13 Stellvertretung (Art. 13)	14
3.2.14 Anstellungsbedingungen (Art. 14)	14
3.2.15 Unabhängigkeit und Unvereinbarkeit (Art. 15)	15
3.2.16 Organisation der Ombudsstelle (Art. 16)	15
3.2.17 Voranschlag (Art. 17)	15
3.2.18 Tätigkeitsbericht (Art. 18)	18
4 Zeitplan und weiteres Vorgehen	19
5 Antrag	19

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Ausgangslage

Die Stimmberechtigten der Stadt Luzern haben am 14. Juni 2012 einer Änderung der Gemeindeordnung (GO) zugestimmt, die am 1. Januar 2014 in Kraft treten wird. Die neue bzw. geänderte Bestimmung schafft die Grundlage für eine Ombudsstelle in der Stadt Luzern. Vorgesehen ist in Art. 26 neu die Wahl einer Ombudsperson und einer Stellvertretung durch den Grossen Stadtrat. Damit die Unabhängigkeit von Stadtrat und Verwaltung bei der Auswahl der Ombudsperson sichergestellt ist, wird auf das sonst übliche Antragsrecht des Stadtrates verzichtet. An dessen Stelle soll die Geschäftsprüfungskommission (bzw. eine aus ihren Mitgliedern gebildete Subkommission) die Auswahl vornehmen.

Zusätzlich wurde ein neuer Abschnitt mit einer Bestimmung zur Ombudsstelle eingefügt:

VI.^{bis} Ombudsstelle

Art. 53a Grundsatz

¹ Als unabhängige Anlaufstelle zur Überprüfung einer fairen Behandlung durch den Stadtrat und durch das städtische Personal besteht in der Stadt Luzern eine Ombudsstelle.

² Sie wird von einer Ombudsperson geführt und prüft:

- a. Beanstandungen Privater gegen den Stadtrat und das städtische Personal;
- b. Beanstandungen von städtischen Mitarbeitenden, die das Arbeitsverhältnis betreffen. Dies, sofern die Vermittlung durch die für das Personal zuständige Dienstabteilung und die Schlichtungsstelle gemäss Personalreglement zu keiner Einigung geführt hat. Vorbehalten bleibt zudem die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle im Rahmen des Vorverfahrens zu einer verwaltungsgerichtlichen Klage.

³ Die Ombudsperson kann die erforderlichen Abklärungen treffen und hat das Recht auf entsprechende Akteneinsicht und Auskunftserteilung. Die Ombudsperson unterliegt der Schweigepflicht. Mitglieder des Stadtrates und das städtische Personal sind ihr gegenüber von ihrer Schweigepflicht entbunden.

⁴ Die Ombudsperson bemüht sich um von allen Seiten akzeptierte Lösungen. Nötigenfalls kann sie eine schriftliche Empfehlung abgeben.

⁵ In laufende Verfahren darf die Ombudsperson nicht eingreifen; ebenso wenig kann sie Verwaltungsentscheide oder personalrechtliche Anordnungen ändern.

⁶ Die Ombudsperson erstattet dem Grossen Stadtrat jährlich Bericht über ihre Tätigkeit.

⁷ Der Grosse Stadtrat regelt das Nähere in einem Reglement.

Der Stadtrat hatte sich grundsätzlich für eine Ombudsstelle ausgesprochen, wollte aus finanziellen Gründen aber mit der Realisierung noch zuwarten. Diesem Vorgehen widersprach die Geschäftsprüfungskommission, denn dank der Ombudsstelle könnten Konflikte vermieden, Gerichtsfälle verhindert und somit auch Geld eingespart werden. Deshalb sollte die Realisierung der Stelle nicht auf die lange Bank geschoben werden. Die Kommission machte dem Parlament einen Kompromissvorschlag beliebt: Die Ombudsstelle sollte nicht sofort, sondern erst auf Anfang 2014 eingeführt werden. Zudem sollte die Stelle ein jährliches Kostendach von maximal Fr. 150'000.– erhalten.

Diesem Vorgehen schlossen sich alle Fraktionen ausser der SVP an. Die SVP-Fraktion stellte sich aus Kostengründen gegen die Schaffung der Ombudsstelle. Die Mehrheit des Parlaments war jedoch der Ansicht, dass eine Ombudsstelle Probleme der Bevölkerung mit Verwaltung und Stadtrat neutral und fair beurteilen könne. Durch ihre Vermittlung ermögliche sie einvernehmliche Lösungen, wirke präventiv und könne die Eskalation von Konflikten verhindern. Auch der Stadtrat folgte unter diesen Voraussetzungen dem Antrag der Geschäftsprüfungskommission und der Mehrheit des Parlaments und unterstützte die Schaffung der Ombudsstelle. Mit 35 Ja zu 6 Nein stimmte der Grosse Stadtrat der Schaffung der Ombudsstelle auf Anfang 2014 mit einem Kostenrahmen von Fr. 100'000.– bis Fr. 150'000.– zu.

Als Grundlage für die Umsetzung der Ombudsstelle steht eine vom Juristen der Bildungsdirektion Urs Purtschert im Jahr 2011 verfasste Zertifikatsarbeit zur Verfügung, die er im Rahmen des Certificate of Advanced Studies in Public Administration (CeMaP) an der Universität Bern eingereicht hat. Sie enthält neben dem Überblick über die Errungenschaft der Institution „Ombudsperson“ und einer Darstellung der Entwicklungen auch einen aufgrund des Vergleichs mit bereits bestehenden Ombudsstellen in Schweizer Städten erarbeitete konkrete Lösung für die Stadt Luzern.

2 Ombudsperson und Ombudsstelle

2.1 Staatsrechtliche Definition und Funktion

Unter dem staatsrechtlichen Begriff der Ombudsperson versteht man eine von der Volksvertretung bestellte, dieser gegenüber aber relativ unabhängige Vertrauensperson, die zwecks Verstärkung der Rechtmässigkeit der Rechtsanwendung, des Rechtsschutzes der Bürger und der parlamentarischen Kontrolle als mahnende Instanz eine Aufsicht über einen näher zu umschreibenden Kreis von Beamten und Behörden ausübt, wobei sie auf Grund eingereicherter Beschwerden oder aus eigener Initiative tätig wird (Haller, 1964¹; Hansen, 1972²).

Die Ombudsstelle nimmt sich der Anliegen und Beschwerden der Vorsprechenden persönlich an und prüft anschliessend, ob die öffentlichen Dienststellen nach Recht und Billigkeit gehandelt haben. Sie sucht als Vermittlerin nach fairen, einvernehmlichen Lösungen (VPO+,

¹ Haller, W. (1964). Der schwedische Justitieombudsman. Zürich: Polygraphischer Verlag, Seite 34.

² Hansen, J. (1972). Die Institution des Ombudsman. Frankfurt a. Main: Athenäum, Seite 4.

2011a, Frage 2³). Als Bindeglied zwischen Parlament als oberstem politisch verantwortlichem Organ einerseits und der mit den Einwohnerinnen und Einwohnern konfrontierten Verwaltung andererseits übt die Ombudsstelle eine wichtige Funktion aus. „Es geht vielfach primär nicht darum, ob das Recht richtig vollzogen wird, sondern ob die der Verwaltung übertragenen und wahrgenommenen Aufgaben in einer Art und Weise erfüllt werden, welche den modernen Erwartungen von Politik und Bürgerschaft entsprechen. Die Ombudsstelle stellt sich so als ein Element der ‚Good Governance‘ heraus.“ (Kägi-Diener, 2009⁴)

2.2 Stellung der Ombudsstelle

Die Ombudsstelle kann als ergänzende, „aufsehende und mahnende Gewalt“ neben den klassischen Staatsgewalten der Legislative, Exekutive und Judikative bezeichnet werden. Obwohl vom Parlament gewählt und diesem gegenüber rechenschaftspflichtig, ist sie kein eigentliches „Hilfsorgan des Parlaments“, ist nicht an Weisungen von Parlament und Regierung gebunden und hat keine Entscheidungsbefugnisse (Kanton Solothurn, 1973⁵).

Die Ombudsstelle wirkt wie eine „komplementäre“ Ergänzung einerseits zur parlamentarischen Oberaufsicht über die Verwaltung und andererseits zur verwaltungsinternen und verwaltungsgerichtlichen Verwaltungsrechtspflege. Die parlamentarische Oberaufsicht fokussiert sich vor allem auf das gesetzliche Funktionieren und die zweckmässige Organisation der Verwaltung. Diese Kontrolle vermag daher wenig zur Stärkung des Vertrauens zwischen den Einwohnerinnen und Einwohnern und der Verwaltung beizutragen. Auch ist eine parlamentarische Kommission nicht geeignet, im Konfliktfall „eine Rechtsbefriedung, insbesondere eine ‚gütliche Einigung‘ herbeizuführen“. Der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege begegnen die Einwohnerinnen und Einwohner mit viel Misstrauen, da sie es nicht für möglich halten, dass die Verwaltung sie „gegen ebendiese Verwaltung zu schützen“ vermag. Die Aufnahme eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nehmen nur wenige in Kauf, sei es wegen des Kostenrisikos, sei es, dass sie das Wohlwollen der Verwaltung nicht aufs Spiel setzen wollen. In solchen Verfahren wird die Rechtmässigkeit des Verwaltungsentscheides geprüft, in den Ermessensbereich der Verwaltung „dringen die Gerichte nur ausnahmsweise ein“. Ombudsstellen ersetzen in keinem Fall die Verwaltungsrechtspflege, sind aber geeignet, diese „von Fällen zu entlasten und bezüglich ihrer Lücken und Unzukömmlichkeiten zu ergänzen“ (Moser, 2002⁶).

³ Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz, VPO+ (2011a). FAQs. URL: <http://www.ombudsman-ch.ch/content-de/faqs.html>, 7. November 2011.

⁴ Kägi-Diener, R. (2009). Die Verwaltung und das Politische: Good Governance. In Ombudsstelle Stadt St. Gallen (Hrsg.), Geschäftsbericht 2008 (Seiten 9–10). St. Gallen, Seite 10.

⁵ Kanton Solothurn: Bericht und Antrag zur Einführung eines Ombudsmanns, 1973, Seite 10.

⁶ Moser, W. (2002). Funktion, Grundstruktur und Stellung der Ombudsinstitution im System der Rechtsschutz- und Verwaltungskontrolleinrichtungen. Das Parlament – Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, 5(1), Seite 8 f.

Wurden die Ombudsstellen zunächst überwiegend als Teil der Verwaltungskontrolle geschaffen (Keller, 1979⁷), so hat in jüngerer Zeit die Vermittlertätigkeit (Mediation) an Bedeutung zugenommen (Steiner & Nabholz, 2003⁸).

Die in der Schweiz bestehenden parlamentarischen Ombudsstellen (Stadt Zürich, Kanton Zürich, Kanton Basel-Stadt, Kanton Basel-Landschaft, Stadt Winterthur, Stadt Bern, Stadt St. Gallen, Stadt Rapperswil-Jona, Wallisellen) konnten in den vergangenen 40 Jahren umfangreiche Erfahrungen sammeln und ihre Arbeit weiterentwickeln. Auf diesen Erfahrungen basierend beschreiben Steiner & Nabholz (2003, Seiten 36–41) die unverzichtbaren und begriffsnotwendigen Merkmale der Ombudsstellen und des Verfahrens wie folgt:

- Verwaltungsunabhängigkeit und Neutralität der Ombudsstelle.
- Die Ombudsstelle basiert auf einer gesetzlichen Grundlage; sie waltet im öffentlichen Interesse.
- Umfassende Abklärungsbefugnisse der Ombudsstelle (uneingeschränktes Akteneinsichtsrecht, Auskunftspflicht der Verwaltung).
- Die Ombudsstelle hat keine Entscheidungs- oder Weisungsbefugnisse; sie gibt Empfehlungen ab.
- Die angestrebte Lösung richtet sich nach Recht (Rechtsstaatlichkeit) und Billigkeit.
- Faires Verfahren (rechtliches Gehör, gleich lange Spiesse, transparentes Verfahren).
- Unentgeltliches, niederschwelliges und möglichst formloses Verfahren.

2.3 Allgemeine Erfahrungen

Für die Stadt Luzern sind in erster Linie Erfahrungs- und Referenzwerte aus Städten vergleichbarer Grösse von Nutzen. Deshalb werden an dieser Stelle nur die Erfahrungen und die Entwicklung der Fallzahlen der Städte St. Gallen und Winterthur betrachtet.

2.3.1 Stadt St. Gallen

In St. Gallen (mit rund 73'000 Einwohnerinnen und Einwohnern) existiert seit 2005 eine Ombudsstelle. Im Rückblick auf die ersten fünf Jahre Ombudsstelle hat sich gezeigt, dass die Ombudsstelle „eine Lücke im Beratungsangebot füllte“. Berechtigte Interessen lassen sich oftmals nicht auf dem normalen Rechtsweg durchsetzen, sei es, dass der materielle Streitwert zu gering ist, die finanziellen Mittel fehlen oder der betroffenen Person der Verfahrensweg zu kompliziert erscheint. Entscheidend ist aber, „dass die Ombudsstelle dann zur Verfügung steht, wenn Missverständnisse, Schwierigkeiten und Konflikte auftreten, die sich gar nicht auf dem Rechtsweg klären lassen“. In solchen Situationen ermöglicht es die Ombudsstelle, die Unklarheiten zu benennen, Lösungen zu suchen und neues Vertrauen zwischen der Verwaltung und den Einwohnerinnen und Einwohnern zu schaffen. Eine effektive Tätigkeit ist hingegen nur möglich, wenn die Verwaltung mitwirkt, was sie in St. Gallen durch einen „offenen und unbürokratischen Austausch“ von Anfang an getan hat (Ombudsstelle Stadt St. Gallen, 2011⁹).

⁷ Keller, B. (1979). „Der Ombudsmann der Stadt Zürich – ein schweizerisches Modell“. Zürich: Schulthess, Seite 46 f.

⁸ Steiner, R. & Nabholz, A. (2003). Ombuds-Mediation. Zürich/Basel/Genf: Schulthess, Seiten 34–36.

⁹ Ombudsstelle Stadt St. Gallen (2011). Geschäftsbericht 2010. St. Gallen, Seite 2.

2.3.2 Stadt Winterthur

Die Stadt Winterthur (mit rund 105'000 Einwohnerinnen und Einwohnern) hat seit 1992 eine Ombudsstelle. Als sechstgrösste Stadt der Schweiz will sich Winterthur mit den grösseren Städten messen und stellt deshalb an sich selbst hohe Erwartungen bezüglich Professionalität der geleisteten Verwaltungsarbeit und bezüglich Rechtsstaatlichkeit städtischer Entscheide (Ombudsstelle Stadt Winterthur, 2010, Seite 6). Die Ombudsstelle erachtet eine niederschwellige Anlaufstelle in der heutigen Zeit mehr als berechtigt. Das hektische Tagesgeschäft, die Regelungsdichte und der damit verbundene Erklärungsbedarf der Verwaltung nehmen zu. Kaum jemand hat noch die notwendige Zeit, den Einwohnerinnen und Einwohnern bei ihren Fragen zuzuhören. Nicht die Klärung formeller Rechtsfragen steht im Vordergrund, sondern „eine pragmatische, lösungsorientierte Behandlung“. Erst aus Einzelgesprächen ergibt sich „der kritische Blick aufs Ganze im Sinne einer Verwaltungskontrolle“ (Ombuds- und Datenschutzstelle Stadt Winterthur, 2009¹⁰).

2.3.3 Entwicklung der Fallzahlen

Mit der Schaffung eines neuen Dienstleistungsangebots geht oftmals die Befürchtung der Politik einher, die Benutzung des Angebots steige stetig und verursache nicht absehbare finanzielle Folgen und einen ungebremsten Ausbau der Stellen.

Die Fallzahlen der beiden Städte in den letzten fünf Jahren deuten darauf hin, dass sie sich nach einer ersten Phase des Aufbaus auf gleichbleibendem Niveau konsolidiert haben, Abweichungen in einzelnen Jahren aber – so 2010 in der Stadt Winterthur – durchaus vorkommen können. Damit erscheint die erwähnte Befürchtung des ungebremsten Wachstums einer Ombudsstelle unbegründet.

Eingegangene Fälle St. Gallen	2006	2007	2008	2009	2010
Verwaltungsextern	28	39	39	28	27
Verwaltungsintern	13	12	6	12	14
Total	41	51	45	40	41

Tabelle 1: Fallzahlen Ombudsstelle Stadt St. Gallen 2006–2010

Eingegangene Fälle Winterthur	2006	2007	2008	2009	2010
Verwaltungsextern	119	123	112	138	153
Verwaltungsintern	48	41	38	36	43
Von Amtes wegen	6	6	4	0	2
Total	173	170	154	174	198

Tabelle 2: Fallzahlen Ombudsstelle Stadt Winterthur 2006–2010

¹⁰ Ombudsstelle Stadt Winterthur (2009). Bericht an den Grossen Gemeinderat 2008. Winterthur, Seite 7.

3 Reglement über die Ombudsstelle der Stadt Luzern

3.1 Vorbemerkung

Die Rechtsgrundlagen zur Ombudsstelle haben sich in den Städten mit einer Ombudsstelle bewährt, wobei die Regelungsdichte und die Regelungsstufe getreu dem föderalistischen Prinzip unterschiedlich sind. Die nachfolgend genannten Rechtsgrundlagen der Städte Zürich, Bern, St. Gallen und Winterthur sowie das Mustergesetz der Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz (VPO+, 2011d¹¹) dienen als wertvolle Richtschnur und Leitplanken:

- Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970;
- Reglement über die Ombudsstelle der Stadt Bern vom 23. Juni 1994;
- Reglement über die Ombudsperson (der Stadt St. Gallen) vom 23. November 1994;
- Verordnung über die städtische Ombudsstelle (der Stadt Winterthur) vom 23. Juni 2008.

3.2 Die Reglementsbestimmungen im Einzelnen

3.2.1 Zweck (Art. 1)

Der Zweckartikel des Reglements konkretisiert die Bestimmung des neuen Artikels 53a Abs. 1 GO, indem noch präziser formuliert wird, dass die Ombudsstelle Beanstandungen entgegennimmt und für diese Lösungen anstrebt. Primär soll sie ratsuchenden Privatpersonen für ihre Probleme mit der Verwaltung dienen und sekundär dem städtischen Personal für Beanstandungen im Zusammenhang mit dem Arbeitsverhältnis.

3.2.2 Aufgaben (Art. 2)

Die Bestimmung von Art. 53a Abs. 1 GO umschreibt das Tätigkeitsfeld der Ombudsstelle bewusst nur in groben Zügen, weil die erweiterte Umschreibung im Reglement vorgenommen werden soll. Letztlich geht es um Zuhören, Abklären und Erklären (Ombudsstelle Stadt Winterthur, 2010¹²). Das Vertrauen ist dabei die wichtigste Voraussetzung und Basis für das Gelingen und das Funktionieren einer Ombudsstelle (Ombudsstelle Stadt Winterthur, 2011¹³). Unter die Aufgabe der „Auskunftserteilung“ fällt nicht die eigentliche inhaltliche Rechtsberatung, da sich eine Ombudsstelle davor hüten muss, zum Anwalt der ratsuchenden Person zu werden.

¹¹ Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz, VPO+ (2011d). Mustergesetz. URL: <http://www.ombudsman-ch.ch/content-de/gesetz.html>, 11. November 2011.

¹² Ombudsstelle Stadt Winterthur (2010). Jahresbericht 2009. Winterthur, Seite 5.

¹³ Ombudsstelle Stadt Winterthur (2011). Jahresbericht 2010. Winterthur, Seite 4.

3.2.3 Zuständigkeit (Art. 3)

3.2.3.1 Grundsatz

Die Klärung der Zuständigkeit im Einzelfall ist bei der Arbeit der Ombudsstellen jeweils eine zentrale Frage (Ombudsstelle Stadt Winterthur, 2011¹⁴). Wie in der Stadt Zürich soll „die Anrufung der Ombudsstelle zulässig sein, wenn sowohl in institutioneller Sicht als auch in funktioneller Hinsicht ein Konflikt mit der ‚Stadtverwaltung‘ vorliegt“. Tätigkeiten des Parlaments sowie Rechtsetzungsakte der Verwaltungsbehörden sind ausgenommen (Saile & Burgherr & Loretan, 2009¹⁵).

Auch eine zukünftige Ombudsstelle Stadt Luzern muss sich klar abgrenzen, da weder der Kanton Luzern noch eine andere Gemeinde im Kanton eine Ombudsstelle hat. Entscheidend ist, ob die Frage oder die Beanstandung einen direkten Bezug zur städtischen Verwaltung hat. Ausgehend von Art. 53a Abs. 2 lit. a der Gemeindeordnung, wonach die Ombudsstelle Beanstandungen Privater gegen den Stadtrat und das städtische Personal prüft, ist die Ombudsstelle zuständig für alle Beanstandungen, welche den Stadtrat und Personen betreffen, die bei der Stadt Luzern in einem öffentlich- oder privatrechtlichen Arbeitsverhältnis angestellt sind.

Der Wohnsitz bzw. die Herkunft der ratsuchenden Person ist nicht massgebend. Ebenfalls spielen der Aufenthaltsstatus, die Nationalität, das Alter und der Grad der Handlungsfähigkeit einer ratsuchenden Privatperson keine Rolle. Damit ist zum Beispiel eine Beanstandung bezüglich Diskriminierung aufgrund der Herkunft einer Person bei der Ombudsstelle möglich (vgl. dazu Schönenberger & Wichmann, 2011, Seiten 15–16¹⁶). Eine Ombudsstelle hat mithin als Teil der „Good Governance“ auch eine Bedeutung bei der Umsetzung von Menschenrechten (vgl. dazu Wyttenbach, 2011¹⁷).

3.2.3.2 Beanstandungen von städtischen Mitarbeitenden

In Abs. 3 wird klargestellt, dass unter den Begriff der städtischen Mitarbeitenden alle Personen zu subsumieren sind, die bei der Stadt Luzern in einem öffentlich- oder privatrechtlichen Arbeitsverhältnis angestellt sind, unabhängig von dem auf sie anwendbaren Personalrecht. Damit sind insbesondere die Lehrpersonen der städtischen Volksschule und der städtischen Musikschule gemeint, die zwar bei der Stadt Luzern angestellt sind, für die aber das kantonale Personalrecht als anwendbares Recht gilt (§ 1 Abs. 1 lit. b Personalgesetz). Im Gegensatz zum übrigen städtischen Personal können sich die städtischen Lehrpersonen ohne Konsultation einer Schlichtungsstelle an die Ombudsstelle wenden, da weder die kantonale noch die städtische Schlichtungsstelle für sie zuständig ist. Vor einem Gang an die Ombudsstelle muss jedoch eine Vermittlung durch die für das Personal zuständige Dienstabteilung erfolglos geblieben sein.

¹⁴ Ombudsstelle Stadt Winterthur (2011). Jahresbericht 2010. Winterthur, Seite 6.

¹⁵ Saile, P. & Burgherr, M. & Loretan, Th. (2009). Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich. Zürich/St. Gallen: Dike, Seite 239.

¹⁶ Schönenberger, S. & Wichmann, N. (2011). Wegweiser zum Schutz vor Diskriminierung in der Zentralschweiz. Neuenburg, Seite 15 f.

¹⁷ Wyttenbach, J. (2011). Die Stadt: Ort der Verwirklichung der Menschenrechte. In Stadt Zürich, Beauftragte in Beschwerdesachen, Ombudsfrau (Hrsg.), Ombudsarbeit mit Zukunft – Ausrichtung und Ansprüche. Zürich, Seiten 94–97.

3.2.3.3 Ombudsstelle als Anlaufstelle für Whistleblowing?

Bei Beanstandungen seitens des städtischen Personals können auch Fälle des sogenannten „Whistleblowing“ auftreten. Der Whistleblower deckt die ihm in seinem Arbeitsumfeld bekannten – gegen das Gesetz und andere Vorschriften verstossenden – Missstände auf und macht diese publik.

In der Stadt Bern wird nach Auskunft des dortigen Ombudsmanns die Ombudsstelle vom Parlament als Anlaufstelle für Whistleblower angesehen. Explizit deklariert sich nur die Ombudsstelle des Kantons Zürich als Meldestelle für Korruptionsfälle und Whistleblowing (Ombudsstelle Kanton Zürich, 2011¹⁸).

Zumindest für die Übergangszeit bis zum Tätigwerden der Ombudsstelle wird der Stadtrat in der Personalverordnung vorsehen, dass eine nicht bei der Stadt angestellte Person als sogenannte interne Meldestelle für Missstände zuständig ist. In einer Leistungsvereinbarung sollen deren Rechte und Pflichten festgelegt und eine Stellvertretung geregelt werden. Die Mitarbeitenden können sich an diese Stelle wenden, wenn die gemäss Art. 41a Abs. 1 des Personalreglements vom 14. Juni 2012 (in Kraft ab 1. Januar 2013) angerufene Instanz nicht handelt.

In Absprache mit der Ombudsperson soll nach 2014 geklärt werden, ob die Ombudsstelle auch als Anlaufstelle für Whistleblowing geeignet ist, obschon sie nicht in erster Linie eine Untersuchungsinstanz ist, die Abläufe und Vorkommnisse untersucht, sondern bei ihr die Vermittlungstätigkeit bei Beanstandungen, die ein einzelnes Arbeitsverhältnis betreffen, im Vordergrund steht.

3.2.4 Einschränkungen (Art. 4)

Die Ombudsstelle behandelt nur Beanstandungen gegen Handlungen des städtischen Personals. Der Grosse Stadtrat kann als Wahlbehörde der Ombudsperson nicht zum erwähnten Personenkreis gehören (lit. a). Die Tätigkeiten der Gemeinde- und Zweckverbände (lit. b) werden nicht von der städtischen Ombudsstelle behandelt, weil an diesen Verbänden auch andere Gemeinden beteiligt sind. Beanstandungen gegen solche Verbände wären allenfalls nur beim Vorhandensein einer eigenen oder einer kantonalen Ombudsstelle denkbar. Beanstandungen gemäss lit. c sind beim Stadtrat anzubringen, da dieser bei grossen Beteiligungen an juristischen Personen im Verwaltungsrat vertreten ist und v. a. auch bei diesen Beteiligungen ein Beteiligungscontrolling erfolgt (z. B. Verkehrsbetriebe Luzern AG, Energie Wasser Luzern AG).

3.2.5 Verfahrensbeginn (Art. 5)

Während die Ombudsperson in Winterthur von sich aus tätig werden kann (Art. 3 Abs. 2 VO Winterthur), gibt es dafür in der Stadt Zürich keine Rechtsgrundlage (vgl. Art. 39 GO Zürich). Ebenso sieht St. Gallen ein Tätigwerden der Ombudsperson nur auf Gesuch hin vor (Art. 4 Regl. St. Gallen). Die Ombudsstelle der Stadt Luzern soll ebenfalls nur auf an sie herangetragene Beanstandungen tätig werden (Abs. 1) und darf nicht von Amtes wegen einschreiten. Sie setzt sich damit in der Aufbauphase nicht einem möglichen Vorwurf aus, fehlende Beanstandungen mit „eigenen“ Fällen zu kompensieren, um sich eine politische Legitimation zu sichern (vgl. zu weiteren Vor- und Nachteilen dieser Lösung: Keller, 1979¹⁹).

¹⁸ Ombudsstelle Kanton Zürich (2011). Merkblatt zu Korruptionsmeldestelle / Whistleblowing. URL: <http://www.ombudsmann.zh.ch/Korruptionsmeldestelle.pdf>, 11. November 2011, Seite 1.

¹⁹ Keller, a.a.O., Seiten 108–112.

Abs. 2 will verhindern, dass querulatorische und trölerische Beanstandungen von der Ombudsstelle entgegengenommen und behandelt werden müssen. Es soll nicht jede missmutige und beliebige Willensäußerung Gegenstand von Abklärungen sein müssen.

3.2.6 Form und Wirkung (Art. 6)

Mit der Formulierung von Abs. 1 wird der Niederschwelligkeit des Angebots – als unverzichtbares und begriffsnotwendiges Merkmal einer Ombudsstelle – Nachdruck verliehen. Die Einwohnerinnen und Einwohner sollen die Möglichkeit haben, ihre Beanstandungen grundsätzlich mündlich vorzubringen. In einem persönlichkeitsbezogenen Verfahren ergeben sich für die Ombudsstelle bessere Verständigungsmöglichkeiten als in einem rein schriftlichen Verfahren (Vontobel, 1981²⁰). Der Ombudsstelle steht es frei, Sprechstunden auch ausserhalb ihrer Büroräumlichkeiten anzubieten, sollte die beanstandende Person aus gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage sein, die Ombudsstelle aufzusuchen.

Der Hinweis in Abs. 2 soll die ratsuchenden Personen vor dem womöglich auftretenden Irrtum schützen, der Gang zur Ombudsstelle hätte einen Unterbruch laufender Verfahren zur Folge. Es ist hingegen möglich, dass aufgrund einer Konsultation der Ombudsstelle ein Verwaltungs- oder Verwaltungsgerichtsverfahren ausgesetzt (sistiert) wird (vgl. §§ 41 und 41b VRG).

3.2.7 Prüfung (Art. 7)

Die Unabhängigkeit der Ombudsstelle erfordert auch ihre Freiheit, das Verfahren frei zu gestalten (Abs. 1). Sie ist dabei an die allgemeinen Verfahrensgrundsätze, namentlich die Gewährung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 BV), gebunden (Abs. 2; Saile & Burgherr & Loretan, 2009²¹).

Abs. 3 umschreibt den Prüfungsmassstab im Grundsatz. Vontobel (1981²²) umschreibt diesen Massstab wie folgt: Die Ombudsperson „befasst sich mit Gesetzeswidrigkeiten im engeren Sinne, mit weiteren Rechtswidrigkeiten wie Willkür, Ermessensüberschreitung und unterschiedlicher Rechtsanwendung, aber auch mit jenem Verhalten der Verwaltung, das rechtlicher Normierung nicht zugänglich ist, mit Unzweckmässigkeiten, Untätigkeit, Nachlässigkeit und ungebührlichem Verhalten“.

3.2.8 Prüfungsinstrumente (Art. 8)

Die Aufzählung präzisiert das in Art. 53a Abs. 3 GO allgemein formulierte Recht der Ombudsstelle auf Akteneinsicht und Auskunft. Das Recht ist umfassend und höchstens eingeschränkt durch anderslautende übergeordnete Vorschriften.

Mit „namentlich“ wird zum Ausdruck gebracht, dass die Aufzählung nicht abschliessend ist. Sie kann es auch nicht sein, weil der Ombudsstelle bei der Verfahrensgestaltung ein grosser Handlungsspielraum zugestanden wird. Selbstverständlich haben die verwendeten Instrumente immer den rechtsstaatlichen Grundsätzen und den gesetzlichen Vorschriften zu entsprechen.

²⁰ Vontobel, J. (1981). Der Ombudsmann der Stadt Zürich: Mittler zwischen Bürger und Verwaltung. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 82(1). Zürich: Orell Füssli, Seite 10.

²¹ Saile & Burgherr & Loretan, a.a.O., Seite 240.

²² Vontobel, a.a.O., Seite 7.

3.2.9 Verfahrensabschluss (Art. 9)

Beim Verfahrensabschluss soll die Aufzählung nicht abschliessend sein. Der Ombudsstelle kommt jedoch nie Entscheidungsbefugnis zu. Die Ombudsperson ist kein Richter, hat aber bei der Prüfung der Beanstandungen dessen Objektivität anzuwenden (Keller, 1979²³). Lit. c sieht eine Vermittlung zwischen den Beteiligten vor. Diese kann auch mit der Methode der Mediation durchgeführt werden. Zur Wirkung der Empfehlung (lit. e) wird auf die Ausführungen unter Ziff. 3.2.18 verwiesen.

3.2.10 Mitwirkungspflicht (Art. 10)

Soll die Tätigkeit der Ombudsstelle von Erfolg gekrönt sein, ist eine gute Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Ombudsstelle eine unabdingbare Voraussetzung; was wiederum nicht bedeutet, dass sie völlig spannungsfrei sein muss. Es liegt in der Natur der Sache, dass Verwaltung und Ombudsstelle eine Angelegenheit anders betrachten und beurteilen können (vgl. Vontobel, 1981²⁴). Die Mitwirkungspflicht des städtischen Personals kann direkt über die Personalführung umgesetzt werden.

3.2.11 Unentgeltlichkeit (Art. 11)

Die grundsätzliche Kostenlosigkeit der Dienstleistungen der Ombudsstelle ist Bestandteil aller konsultierten Rechtsgrundlagen (Art. 39 Abs. 1 GO Zürich; Art. 3 Abs. 4 VO Winterthur; Art. 10 Reglement St. Gallen; Art. 7 Abs. 1 Ombudsreglement Stadt Bern OSR). Einzig die Stadt Bern enthält einen Vorbehalt bezüglich der Abgeltung von Aufwendungen der Dienststellen für die Beschaffung archivierter Akten. Dieser Vorbehalt soll in der Stadt Luzern nicht gelten, da in Aussicht gestellte Kosten Einwohnerinnen und Einwohner abschrecken könnten, eine Beanstandung oder eine Anfrage vorzubringen.

Es soll auch keine Ausnahme vorgesehen werden bei trölerischen oder querulatorischen Anfragen. Das soll die Ombudsstelle selbst steuern, indem ihr offensteht, ob und wie sie eine Meldung bearbeitet (vgl. dazu Ausführungen zu Art. 5, Ziff. 3.2.5).

3.2.12 Wahl und Organisation (Art. 12)

Die Amtsdauer der Ombudsperson beginnt jeweils am 1. Januar des übernächsten Jahres nach den Gesamterneuerungswahlen des Grossen Stadtrates. Damit wird sichergestellt, dass der Rat in der gleichen Zusammensetzung sowohl die Auswahl treffen und auch die Wahl vornehmen kann. (Ein Beginn der Amtsdauer am 1. Januar nach der Gesamterneuerungswahl würde dazu führen, dass bei der Wahl einer neuen Ombudsperson die Geschäftsprüfungskommission des Rates der laufenden Legislaturperiode die Auswahl trifft und dann der neue Rat die Wahl vorzunehmen hat.)

Konkret bedeutet das, dass die erstmalige Wahl einer Ombudsperson und einer Stellvertretung im Jahr 2013 für eine Amtsdauer vom 1. Januar 2014 bis zum 31. Dezember 2017 erfolgen soll. Die Geschäftsprüfungskommission organisiert sich bei der Auswahl der Ombudsperson selbst und kann eine Subkommission für die Durchführung der Auswahl einsetzen.

²³ Keller, a.a.O., Seite 160.

²⁴ Vontobel, a.a.O., Seite 14.

Es ist dem Grossen Stadtrat bzw. der Geschäftsprüfungskommission überlassen, das Anforderungsprofil der Ombudsperson bzw. von deren Stellvertretung zu definieren. Gestützt auf die Auskunft der Ombudsfrau der Stadt Winterthur sollten zumindest folgende drei Anforderungen gelten: juristische Ausbildung; Kenntnisse der öffentlichen Verwaltung, von Vorteil der Stadtverwaltung Luzern; Mediations- und Konfliktausbildung.

3.2.13 Stellvertretung (Art. 13)

Die Ombudsstelle soll eine verlässlich erreichbare Institution sein. Wenn Einwohnerinnen und Einwohner ein Problem haben, möchten sie dieses möglichst schnell vorbringen können. Längere Abwesenheiten der Ombudsperson infolge Krankheit oder Unfall, aber auch ein fallbezogener Ausstand können den Einsatz der Stellvertretung notwendig machen. Um als Stellvertretung zeitgerecht die Funktion übernehmen zu können, ist die Stellvertretung „auf Vorrat“ zu bestimmen. Weitere Ausführungen zur Anstellung finden sich nachfolgend unter Ziff. 3.2.14. Ein möglicher Ausstand der Ombudsperson beurteilt sich nach Art. 42 Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000.

3.2.14 Anstellungsbedingungen (Art. 14)

Die eigentliche Anstellung der Ombudsperson und der Stellvertreterin oder des Stellvertreters erfolgt durch die Geschäftsprüfungskommission nach der Ernennung durch Wahl (Abs. 1). Die Geschäftsprüfungskommission kann, wie im Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates vorgesehen, vorbereitende Aufgaben auf eine aus ihren Mitgliedern gebildete Subkommission übertragen.

Die Anstellung der Ombudsperson soll grundsätzlich über ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis erfolgen. Das städtische Personalreglement und die dazugehörigen Ausführungs-erlasse sind in diesem Fall für die Ombudsperson anwendbar. Von einer privatrechtlichen Anstellung auf Mandatsbasis, wie sie bei der Stellvertretung vorgesehen ist, ist eher abzuraten, da nur ein festes und gesichertes Arbeitspensum die Kontinuität der Ombudstätigkeit und den raschen Zugang gewährleistet sowie umfassende Abklärungen ohne Zeitdruck zulässt. Der Geschäftsprüfungskommission soll indessen ein möglichst grosser Handlungsspielraum eingeräumt werden, und sie soll die Möglichkeit haben, auch für die Ombudsperson eine Anstellung auf Mandatsbasis vorzusehen (Abs. 2). Dies wäre z. B. in der Anfangsphase denkbar. Bei einer Anstellung auf Mandatsbasis wird eine Entschädigung gemäss dem zeitlichen Aufwand ausgerichtet wie bei der Stellvertreterin oder dem Stellvertreter (Abs. 3).

Ein Mindestpensum – wie es in Winterthur vorgesehen ist (60 Prozent, Art. 10 VO Winterthur) – soll nicht im Reglement verankert werden. Es stellt sich die Frage, welche optimale Pensengrösse in Luzern notwendig sein wird. Ein Vergleich mit den Städten St. Gallen und Winterthur ergibt folgendes Bild:

Stadt	Einwohnerzahl (rund)	Fälle/Dossiers 2010 (ohne Anfragen)	Pensum Ombudsperson und Mitarbeitende (ohne Sekretariat)
St. Gallen	73'000	41	30 %
Winterthur	105'000	198	160 %

Gestützt auf diese Zahlen und unter der Berücksichtigung, dass die Ombudsstelle am Anfang den Aufbau leisten muss, erscheint ein Pensum für die Ombudsperson der Stadt Luzern von

maximal 30 Prozent in der Startphase als angezeigt. Die Ombudsperson wird für dieses Pensum grundsätzlich bei der städtischen Pensionskasse versichert.

Das Reglement legt nicht fest, in welche Besoldungsklasse die Ombudsperson eingereiht werden soll. Dies hängt sehr stark von ihrer Ausbildung, dem Alter und der Erfahrung ab. Für die Besoldung der Ombudsperson könnte als Richtgrösse die Einstufung eines juristischen Stabsmitarbeiters dienen.

3.2.15 Unabhängigkeit und Unvereinbarkeit (Art. 15)

In Abs. 1 wird nebst der absolut notwendigen Unabhängigkeit die Ungebundenheit bezüglich Weisungen ausdrücklich erwähnt (so auch in der Stadt Bern, Art. 5 Abs. 1 OSR). Abs. 2 erweitert die Unabhängigkeit der Ombudsperson in Bezug auf mögliche politische Tätigkeiten ausserhalb der Verwaltung. Nicht explizit erwähnt wird die Unvereinbarkeit von Nebentätigkeiten mit der Tätigkeit als Ombudsperson, da diese nach städtischem Personalrecht angestellt wird, das die Nebenbeschäftigung in Art. 42 PR, 60 und 61 PVo regelt. Zuständige Behörde in Anwendung dieser Bestimmungen ist die Geschäftsprüfungskommission.

3.2.16 Organisation der Ombudsstelle (Art. 16)

Die Ombudsperson organisiert und führt die Ombudsstelle und die Mitarbeitenden (Abs. 1 bis 3). Bei einer öffentlich-rechtlichen Anstellung der Ombudsperson sind auch die Mitarbeitenden des Sekretariats mit öffentlich-rechtlichem Vertrag anzustellen. Die Ombudsperson gilt dann als zuständige Behörde gemäss städtischem Personalrecht. Die Stellen der Ombudsstelle sind nicht in den Stellenplan der Stadt Luzern aufzunehmen, um die Unabhängigkeit auch bezüglich der Organisation zu gewährleisten.

Das von der Geschäftsprüfungskommission bzw. deren Subkommission zu erlassende Pflichtenheft soll als Leitfaden zur Führung der Ombudsstelle und zur Ausübung ihrer Aufgaben dienen (Abs. 4). Mit dem Pflichtenheft kann der Grosse Stadtrat die Tätigkeiten der Ombudsstelle beurteilen.

Es mag auf den ersten Blick überflüssig erscheinen, den Sitz der Ombudsstelle im Reglement festzuhalten (Abs. 5). Die Globalbudgetierung der Ombudsstelle könnte jedoch eine Ombudsperson dazu veranlassen, aus Kostengründen und aufgrund tieferer Mieten für Büroräumlichkeiten das Büro ausserhalb der Stadt zu führen.

Bezüglich Büroräumlichkeiten ist es gemäss den Auskünften der Ombudsstellen Zürich und Bern von sehr grosser Bedeutung, dass die Ombudsstelle eine private, unabhängige Miete von Büroräumlichkeiten anstrebt. Diese dürfen zudem nicht in Räumen der Stadtverwaltung liegen, um die Unabhängigkeit der Ombudsstelle auch örtlich zu unterstreichen.

Kontakt- und Anlaufstelle für die Ombudsstelle bei allgemeinen und organisatorischen Fragen ist das Sekretariat des Grossen Stadtrates.

3.2.17 Voranschlag (Art. 17)

Der Aufwand der Ombudsstelle ist Teil des städtischen Voranschlags für die Laufende Rechnung. Der Grosse Stadtrat soll die Mittel für die Ombudsstelle jährlich im Rahmen des Voranschlags bewilligen.

In den Städten Winterthur und Bern wird die gesamte Verwaltung über Globalbudgets für die einzelnen Dienststellen geführt, folglich auch die Ombudsstelle. In St. Gallen wird die Ombudsstelle mit Krediten zu einzelnen Kontopositionen geführt.

In der Stadt Luzern sind gemäss Art. 15b des Reglements über den Finanzhaushalt vom 15. Juni 2000 Leistungsaufträge mit Globalbudget nicht in der gesamten Stadtverwaltung eingeführt. Dafür vorgesehen sind in erster Linie Organisationseinheiten, die marktnahe Dienstleistungen erbringen, mit anderen Worten auch Erträge generieren. Dies ist bei der Ombudsstelle nicht der Fall. Daher ist für sie auch kein Globalbudget vorgesehen. Nichtsdestotrotz soll ihr ein möglichst grosser Handlungsspielraum für eine flexible Organisation gewährt werden, indem für die Ombudsstelle lediglich das über den Voranschlag bewilligte Kostendach für die Kostenstelle „Ombudsstelle“ massgebend ist. Der Spezifikationsgrundsatz gemäss Art. 9 des Reglements über den Finanzhaushalt ist nicht anwendbar. Das heisst, Kredite dürfen nicht nur für den gemäss Kreditposition vorgesehenen Zweck verwendet werden (z. B. Besoldung oder Miete), sondern es kann im Rahmen des erwähnten Kostendachs für die Leistungsgruppe bzw. Kostenstellen „Ombudsstelle“ frei darüber verfügt werden. Um die Unabhängigkeit der Ombudsstelle von der Verwaltung und ihrer Organisation durch den Stadtrat zu gewährleisten, soll für die Ombudsstelle auch der Stellenplan keine Geltung haben.

Verfahrenstechnisch soll die Ombudsperson nach Rücksprache mit der Geschäftsprüfungskommission oder der zuständigen Subkommission die vorgesehenen Ausgaben für die Ombudsstelle in den Voranschlag einbringen. Im Grossen Stadtrat wird diese (Sub-)Kommission diesen Teil des Voranschlags vertreten.

Für die Schaffung einer Ombudsstelle in der Stadt Luzern sind die jährlich anfallenden Betriebskosten das zentrale Element. Ein Vergleich mit den Städten St. Gallen und Winterthur – gestützt auf deren Rechnungen 2010 – zeigt folgendes Bild:

Stadt	Einwohnerzahl (rund)	Pensum Ombudsperson (mit Mitarbeitenden / Sekretariat)	Gesamtkosten brutto in Fr.
St. Gallen	73'000	30 % Ombudsperson 20 % Mitarbeiter/in Administration	Rund 117'500.–
Winterthur	105'000	80 % Ombudsperson 80 % Mitarbeiter/in (5 % Reinigungspersonal)	Rund 270'000.–
Luzern	77'000	30 % Ombudsperson 20 % Mitarbeiter/in Administration	Rund 118'000.–

Gestützt auf die Ausführungen zu den Anstellungsbedingungen in Art. 14 ist für eine Ombudsstelle der Stadt Luzern von folgenden Kosten auszugehen:

- Personalaufwand (30%-Pensum Ombudsperson mit Besoldung zirka Lohnklasse 22/20: Fr. 40'688.– und 20%-Pensum administrative Mitarbeiterin / administrativer Mitarbeiter mit Besoldung Lohnklasse 12/20: Fr. 16'670.55²⁵): Fr. 57'358.55;
- Sachaufwand: Fr. 53'500.–.

Es ergibt sich ein geschätzter jährlicher Aufwand für die Ombudsstelle von rund Fr. 118'000.–, der sich im Detail wie folgt zusammensetzt:

Kontobezeichnung	Aufwand in Fr.	Ertrag in Fr.
Besoldung	57'400.–	
Sozialversicherungen (AHV: 5,15 %; ALV 1,1 %)	3'600.–	
Personalversicherungsbeiträge (10 %)	5'800.–	
Unfall- und Krankenversicherungsbeiträge (NBU 0,65 %)	400.–	
Aus- und Weiterbildung	1'000.–	
Büromaterial / Drucksachen	5'000.–	
Mieten	22'500.–	
Unterhalt / Reinigung Mobilien	2'000.–	
Spesenentschädigungen / Mitgliederbeiträge	1'000.–	
Sachversicherungen	1'000.–	
Telefon, Porti, Spesen	3'000.–	
Dienstleistungen, Honorare Dritter	3'000.–	
Rückerstattungen		0
Interne Verrechnungen (Dienstabteilungen Finanzverwaltung, Personal sowie Prozesse und Informatik)	11'700.–	
Aufwand	117'450.–	
Ertrag		0

Erläuterungen:

- Im Personalaufwand sind die Versicherungsbeiträge einzubeziehen. Die können aber je nach Alter der angestellten bzw. gewählten Personen variieren. Die vorliegende Berechnung geht von einer Person zwischen 42 und 51 Jahren aus.
- Die vorliegenden Kostenschätzungen für die Miete, aber auch für die Positionen Büromaterial / Drucksachen, Unterhalt / Reinigung / Mobilien und Sachversicherungen gehen vom Fall aus, dass für die Ombudsstelle separate Räumlichkeiten gemietet werden müssen. Hat die Ombudsperson im Rahmen ihrer sonstigen Tätigkeit bereits eigene Büroräumlichkeiten (z. B. Anwaltskanzlei), so wird davon ausgegangen, dass eine für diese Positionen ausgerichtete Entschädigung tiefer ausfallen wird.
- Bei den extern anzumietenden Büroräumlichkeiten ist in der Stadt Luzern mit einem m²-Preis von jährlich rund Fr. 300.– (inkl. Nebenkosten) auszugehen. Die Ombudsstelle benötigt sicher 2 Büro-

²⁵ Lohnklassen und Lohnstufen gemäss Beschreibung der Richtfunktionen in der Personalverordnung vor der Teilrevision 2011

räume (schätzungsweise je zirka 15 m² bis 20 m²), 1 Sitzungszimmer (zirka 20 m²), ein WC (3 m²) und sonstige Nebenflächen, was insgesamt etwa einer Fläche von gegen 75 m² entspricht.

- Da die Ombudsstelle administrativ interne Ressourcen der Dienstabteilungen Finanzverwaltung, Personal (Lohnbüro und Unterstützung bei Anstellung Personal) sowie eventuell Dienstleistungen von Prozesse und Informatik benötigen wird (obwohl kein Anschluss an das Stadtnetz vorgesehen ist), werden interne Verrechnungen von Fr. 11'700.– berücksichtigt (entspricht 10 % des Gesamtaufwands).

Für den Fall, dass die Stadt für die Ombudsstelle eigene Büroräumlichkeiten zur Verfügung stellen muss, sind neben den Betriebskosten einmalige Investitionen für die Büroräumlichkeiten zu tätigen und im Voranschlag 2014 zu budgetieren. Es ist mit geschätzten Kosten von Fr. 25'000.– zu rechnen (Büromöbel: Fr. 15'000.–; Büromaterial, Literatur, Gesetze: Fr. 5'000.–; Diverses, z. B. Beschriftung am Gebäude, Flyer usw.: Fr. 5'000.–). Die Kosten für Anschaffungen der Informatikmittel und der Telefonie sind in den monatlichen Betriebskosten enthalten.

Der Aufwand für die Ombudsstelle ist erstmals in den Voranschlag 2014 aufzunehmen. Soweit Mittel für Ausgaben im Jahr 2013 notwendig sind (z. B. müssen die Büros bereits einige Zeit vorher gemietet werden, damit die Stelle am 1. Januar 2014 ihre Tätigkeit aufnehmen kann), wird der Stadtrat entsprechende Nachtragskredite gemäss Art. 60 GO bewilligen. Da die Mittel für die Ombudsstelle über den Voranschlag bewilligt werden sollen, gelten für sie die gleichen Einschränkungen bei einer Ablehnung des Voranschlags bzw. beim Ergreifen des Referendums dagegen wie für die städtische Verwaltung: Das Führen einer Ombudsstelle ist eine gesetzlich vorgeschriebene Aufgabe und ist grundsätzlich wahrzunehmen, d. h., der bisher benötigte Aufwand ist gebunden, nicht aber Mehraufwand wie z. B. für allfällige Lohnerhöhungen.

3.2.18 Tätigkeitsbericht (Art. 18)

Der Tätigkeitsbericht dient der Ombudsstelle in erster Linie als Rechenschaftsbeleg gegenüber dem Parlament (Abs. 1), gibt aber auch für die Öffentlichkeit einen Einblick in den Alltag der Ombudsstelle. Die bunte Palette der Fälle zeigt, was die Leute bewegt (Ombudsstelle Stadt Winterthur, 2010²⁶). Deshalb soll die Ombudsstelle auch aktiv über ihre Arbeit informieren (Abs. 3). Die Form der Information obliegt der Ombudsstelle.

Mit dem Instrument der Empfehlung kann die Ombudsstelle Verbesserungsvorschläge, die einen Mehrnutzen für die Verwaltung darstellen, anbringen. Auf dem gleichen Weg kann die Ombudsstelle bei den Verwaltungsstellen und beim Stadtrat anregen, die im Laufe von Verfahren festgestellten Mängel in der Rechtsetzung zu beheben. Mit dem Tätigkeitsbericht wird der Grosse Stadtrat in Kenntnis der Mängel und Empfehlungen gesetzt. Das Parlament – als Oberaufsicht über die Verwaltung – hat die Möglichkeit, die festgestellten Mängel mittels gesetzgeberischer Massnahmen anzugehen und zu beheben (Keller, 1979²⁷).

²⁶ Ombudsstelle Stadt Winterthur (2010). Jahresbericht 2009. Winterthur, Seite 3.

²⁷ Keller, a.a.O., Seite 165 f.

4 Zeitplan und weiteres Vorgehen

Wenn der Grosse Stadtrat wie geplant das Reglement über die Ombudsstelle am 31. Januar 2013 erlässt, läuft am 10. April 2013 die entsprechende Referendumsfrist ab. Sollte es keine Anzeichen für das Ergreifen des fakultativen Referendums geben, ist vorgesehen, die Stelle für die Ombudsperson und deren Stellvertretung Ende März 2013 auszuschreiben. Bis zur letzten Sitzung des Grossen Stadtrates vor den Sommerferien 2013 sollte die Auswahl und die Wahl der Ombudsperson und der Stellvertretung durch den Grossen Stadtrat erfolgen. Im Anschluss daran sind die Anstellungsmodalitäten vorzunehmen und ist die Infrastruktur bereitzustellen, damit die Ombudsstelle ihre Tätigkeit im Januar 2014 aufnehmen kann.

Um die Unabhängigkeit der Ombudsstelle zu gewährleisten, ist es Stadtrat und Verwaltung nicht erlaubt, sich in das Auswahlverfahren einzumischen. Oder zumindest dürfen Verwaltungsstellen dabei nicht die Führung übernehmen und dem Auswahlgremium lediglich unterstützend und koordinierend zur Seite stehen (z. B. die Dienstabteilung Personal für die Stellenausschreibung und die Bewerbungsgespräche). Dieses Gremium ist sinnvollerweise die Geschäftsprüfungskommission oder eine für die Ombudsstelle zuständige Subkommission, da sie ja auch dem Grossen Stadtrat den Wahlantrag unterbreitet.

5 Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt Ihnen der Stadtrat, das Reglement über die Ombudsstelle der Stadt Luzern zu erlassen. Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 5. Dezember 2012



Stefan Roth
Stadtpräsident



Toni Göpfert
Stadtschreiber



Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 40 vom 5. Dezember 2012 betreffend

Reglement über die Ombudsstelle der Stadt Luzern,

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1, Art. 26, Art. 28 Abs. 1 und Art. 53a der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

Reglement über die Ombudsstelle der Stadt Luzern

vom ...

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

gestützt auf Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1, Art. 26, Art. 28 Abs. 1 und Art. 53a der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 *Zweck*

Die Ombudsstelle der Stadt Luzern dient ratsuchenden Privaten im Umgang mit der städtischen Verwaltung sowie dem städtischen Personal als unabhängige Anlaufstelle, um für Beanstandungen Lösungen zu finden.

Art. 2 *Aufgaben*

¹ Die Ombudsstelle schafft Vertrauen zwischen den beteiligten Parteien.

² Sie prüft Beanstandungen, vermittelt in Konflikten, hilft Lösungen zu finden und empfiehlt Verbesserungen.

³ Sie erteilt ratsuchenden Personen Auskunft und berät sie über die Möglichkeiten des weiteren Vorgehens.

Art. 3 *Zuständigkeit*

¹ Die Ombudsstelle ist für alle Beanstandungen zuständig, welche den Stadtrat und Personen betreffen, die bei der Stadt Luzern in einem öffentlich- oder privatrechtlichen Arbeitsverhältnis angestellt sind.

² Als Private gemäss Art. 53a Abs. 2 lit. a der Gemeindeordnung gelten auch Ausländerinnen und Ausländer, nicht in der Stadt Luzern Wohnende, Jugendliche, Personen mit einer Beistandschaft sowie juristische Personen.

³ Unter städtische Mitarbeitende gemäss Art. 53a Abs. 2 lit. b der Gemeindeordnung fallen alle Personen, die bei der Stadt Luzern in einem öffentlich- oder privatrechtlichen Arbeitsverhältnis angestellt sind, unabhängig von dem auf sie anwendbaren Personalrecht.

Art. 4 *Einschränkungen*

Ausgenommen von der Zuständigkeit der Ombudsstelle sind Beanstandungen gegen Tätigkeiten folgender Organisationen:

- a. Grosser Stadtrat;
- b. Gemeinde- und Zweckverbände;
- c. juristische Personen, an denen die Stadt beteiligt ist.

II. Verfahren

Art. 5 *Verfahrensbeginn*

¹ Die Ombudsstelle wird auf Beanstandungen und Anfrage hin tätig.

² Wer eine Beanstandung oder Anfrage anbringen will, hat ein rechtliches oder tatsächliches Interesse glaubhaft zu machen.

Art. 6 *Form und Wirkung*

¹ Die Beanstandung oder die Anfrage ist weder an eine Form noch an eine Frist gebunden.

² Sie wirkt sich nicht auf Rechtsmittelfristen aus und ersetzt die erforderlichen Vorkehrungen und Eingaben zur Wahrung von Rechten und die Einhaltung von Pflichten nicht.

Art. 7 *Prüfung*

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

² Nimmt sie ein Anliegen zur Prüfung entgegen, gibt sie der betroffenen Verwaltungsstelle Gelegenheit zur Stellungnahme.

³ Die Ombudsstelle prüft die Handlungen der betroffenen Verwaltungsstelle auf Rechtmässigkeit und Angemessenheit.

Art. 8 *Prüfungsinstrumente*

Die Ombudsstelle klärt den Sachverhalt bei den Beteiligten, Dritten und anderen Behörden ab, namentlich durch:

- a. Einholen schriftlicher und mündlicher Auskünfte;
- b. umfassende Einsichtnahme in die Akten und Edition von Akten unter Vorbehalt anderslautender übergeordneter Vorschriften;

- c. Durchführung von Besprechungen;
- d. Augenschein vor Ort;
- e. Beizug von sachverständigen Personen bei Geschäften, zu deren Beurteilung besondere Kenntnisse erforderlich sind.

Art. 9 *Verfahrensabschluss*

Die Ombudsstelle erledigt die geprüfte Beanstandung oder Anfrage in geeigneter Weise, indem sie namentlich

- a. der anfragenden Person Rat und Antwort erteilt;
- b. die Beteiligten über das Ergebnis der Abklärungen informiert;
- c. zwischen den Beteiligten vermittelt;
- d. die Angelegenheit mit der betroffenen städtischen Verwaltungsstelle bespricht;
- e. bei Bedarf eine schriftliche Empfehlung zuhanden der überprüften Verwaltungsstelle erlässt. Die Empfehlung wird auch der vorgesetzten Verwaltungsstelle, der anfragenden Person und nach Ermessen weiteren Beteiligten und interessierten städtischen Verwaltungsstellen zugestellt.

Art. 10 *Mitwirkungspflicht*

Der Stadtrat und die betroffene Verwaltungsstelle:

- a. unterstützen die Ombudsstelle und wirken bei den Abklärungen mit;
- b. nehmen das Prüfungsergebnis der Ombudsstelle zur Kenntnis und beurteilen, ob und welche Massnahmen zu treffen sind, um dem Anliegen Rechnung zu tragen;
- c. informieren die Ombudsstelle und die anfragende Person über die Massnahmen, die sie zu treffen gedenken.

Art. 11 *Unentgeltlichkeit*

Die Dienstleistungen und das Verfahren vor der Ombudsstelle sind kostenlos.

III. Wahl und Organisation

Art. 12 *Wahl*

¹ Der Grosse Stadtrat wählt die Ombudsperson und deren Stellvertreterin oder Stellvertreter auf Antrag der Geschäftsprüfungskommission für eine Amtsdauer von vier Jahren.

² Die Amtsdauer beginnt jeweils am 1. Januar des übernächsten Jahres nach den Gesamterneuerungswahlen des Grossen Stadtrates.

Art. 13 *Stellvertretung*

¹ Die Stellvertreterin oder der Stellvertreter wird bei längerer Abwesenheit und bei einem Ausstand der Ombudsperson tätig und hat die gleichen Aufgaben und Befugnisse.

² Ist der Ausstand streitig, entscheidet die Geschäftsprüfungskommission. Im Übrigen sind die Bestimmungen betreffend den Ausstand gemäss dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege sinngemäss anwendbar.

Art. 14 *Anstellungsbedingungen*

¹ Die Geschäftsprüfungskommission ist zuständig für die Anstellung der Ombudsperson und der Stellvertreterin oder des Stellvertreters. Sie legt insbesondere die Besoldung bzw. die Entschädigung fest.

² Die Anstellung der Ombudsperson erfolgt grundsätzlich über ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis. Das städtische Personalreglement und die dazugehörenden Ausführungserlasse finden in diesem Fall auf die Ombudsperson Anwendung. Die Geschäftsprüfungskommission kann für die Ombudsperson auch eine Anstellung auf Mandatsbasis gemäss Abs. 3 vorsehen.

³ Die Anstellung der Stellvertreterin oder des Stellvertreters erfolgt auf Mandatsbasis mit privatrechtlichem Vertrag. Die Entschädigung erfolgt gemäss dem zeitlichen Aufwand.

Art. 15 *Unabhängigkeit und Unvereinbarkeit*

¹ Die Ombudsperson und deren Stellvertreterin oder Stellvertreter sind verwaltungsunabhängig und handeln nicht auf Weisung.

² Sie dürfen kein anderes öffentliches Amt und keine leitende Funktion in einer politischen Partei ausüben.

Art. 16 *Organisation der Ombudsstelle*

¹ Die Ombudsperson kann ein Sekretariat führen und Mitarbeitende im Rahmen des bewilligten Voranschlags anstellen.

² Bei einer öffentlich-rechtlichen Anstellung finden das städtische Personalreglement und die dazugehörenden Ausführungserlasse Anwendung.

³ Das Personal der Ombudsstelle untersteht ausschliesslich dem Weisungsrecht der Ombudsperson.

⁴ Die Geschäftsprüfungskommission erlässt für die Ombudsstelle ein Pflichtenheft.

⁵ Sitz der Ombudsstelle ist die Stadt Luzern.

IV. Finanzen und Berichterstattung

Art. 17 *Voranschlag*

¹ Aufwand und Ertrag der Ombudsstelle sind Teil des städtischen Voranschlags für die laufende Rechnung. Der Grosse Stadtrat bewilligt die Mittel für die Ombudsstelle jährlich im Rahmen des Voranschlags.

² Die Ombudsperson bringt nach Rücksprache mit der Geschäftsprüfungskommission den vorgesehenen Aufwand und Ertrag für die Ombudsstelle in den Voranschlag ein. Die Geschäftsprüfungskommission vertritt den Voranschlag im Grossen Stadtrat.

³ In Abweichung zum Spezifikationsgrundsatz gemäss dem Reglement über den Finanzhaushalt dürfen einzelne Kreditpositionen den budgetierten Betrag überschreiten, sofern das über den Voranschlag bewilligte Kostendach für die Leistungsgruppe „Ombudsstelle“ insgesamt eingehalten wird.

Art. 18 *Tätigkeitsbericht*

¹ Die Ombudsstelle erstellt zuhanden des Grossen Stadtrates jährlich einen Bericht über ihre Tätigkeit.

² Der Bericht enthält insbesondere festgestellte Mängel sowie Empfehlungen für die künftige Verwaltungspraxis und für die städtische Rechtsetzung.

³ Die Ombudsstelle informiert den Stadtrat und die Öffentlichkeit in geeigneter Weise über ihre Tätigkeit.

V. Schlussbestimmung

Art. 19 *Inkrafttreten*

¹ Das Reglement tritt am 1. Mai 2013 in Kraft. Es unterliegt dem fakultativen Referendum.

² Das Reglement ist zu veröffentlichen.

Definitiver Beschluss des Grossen Stadtrates von Luzern,
(unter Berücksichtigung der im Grossen Stadtrat beschlossenen Änderungen)

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 40 vom 5. Dezember 2012 betreffend

Reglement über die Ombudsstelle der Stadt Luzern,

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1, Art. 26, Art. 28 Abs. 1 und Art. 53a der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

Reglement über die Ombudsstelle der Stadt Luzern

vom 31. Januar 2013

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

gestützt auf Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1, Art. 26, Art. 28 Abs. 1 und Art. 53a der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 *Zweck*

Die Ombudsstelle der Stadt Luzern dient ratsuchenden Privaten im Umgang mit der städtischen Verwaltung sowie dem städtischen Personal als unabhängige Anlaufstelle, um für Beanstandungen Lösungen zu finden.

Art. 2 *Aufgaben*

¹ Die Ombudsstelle schafft Vertrauen zwischen den beteiligten Parteien.

² Sie prüft Beanstandungen, vermittelt in Konflikten, hilft Lösungen zu finden und empfiehlt Verbesserungen.

³ Sie erteilt ratsuchenden Personen Auskunft und berät sie über die Möglichkeiten des weiteren Vorgehens.

Art. 3 *Beanstandungsberechtigte*

¹ Als Private gemäss Art. 53a Abs. 2 lit. a der Gemeindeordnung gelten auch Ausländerinnen und Ausländer, nicht in der Stadt Luzern Wohnende, Jugendliche, Personen mit einer Beistandschaft sowie juristische Personen.

² Unter städtische Mitarbeitende gemäss Art. 53a Abs. 2 lit. b der Gemeindeordnung fallen alle Personen, die bei der Stadt Luzern in einem öffentlich- oder privatrechtlichen Arbeitsverhältnis angestellt sind, unabhängig von dem auf sie anwendbaren Personalrecht.

Art. 4 *Zuständigkeit*

¹ Die Ombudsstelle ist für alle Beanstandungen zuständig, welche den Stadtrat und Personen betreffen, die bei der Stadt Luzern in einem öffentlich- oder privatrechtlichen Arbeitsverhältnis angestellt sind.

² **Ausdrücklich** ausgenommen von der Zuständigkeit der Ombudsstelle sind Beanstandungen gegen Tätigkeiten **namentlich** folgender Organisationen:

- a. Grosser Stadtrat;
- b. **Einbürgerungskommission der Stadt Luzern;**
- c. Gemeinde- und Zweckverbände;
- d. juristische Personen, an denen die Stadt beteiligt ist.

II. Verfahren

Art. 5 *Verfahrensbeginn*

¹ Die Ombudsstelle wird auf Beanstandungen und Anfrage hin tätig.

² Wer eine Beanstandung oder Anfrage anbringen will, hat ein rechtliches oder tatsächliches Interesse glaubhaft zu machen.

Art. 6 *Form und Wirkung*

¹ Die Beanstandung oder die Anfrage ist weder an eine Form noch an eine Frist gebunden.

² Sie wirkt sich nicht auf Rechtsmittelfristen aus und ersetzt die erforderlichen Vorkehrungen und Eingaben zur Wahrung von Rechten und die Einhaltung von Pflichten nicht.

Art. 7 *Prüfung*

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

² Nimmt sie ein Anliegen zur Prüfung entgegen, gibt sie der betroffenen Verwaltungsstelle Gelegenheit zur Stellungnahme.

³ Die Ombudsstelle prüft die Handlungen der betroffenen Verwaltungsstelle auf Rechtmässigkeit und Angemessenheit.

Art. 8 *Prüfungsinstrumente*

Die Ombudsstelle klärt den Sachverhalt bei den Beteiligten, Dritten und anderen Behörden ab, namentlich durch:

- a. Einholen schriftlicher und mündlicher Auskünfte;
- b. umfassende Einsichtnahme in die Akten und Edition von Akten unter Vorbehalt anderslautender übergeordneter Vorschriften;
- c. Durchführung von Besprechungen;
- d. Augenschein vor Ort;
- e. Beizug von sachverständigen Personen bei Geschäften, zu deren Beurteilung besondere Kenntnisse erforderlich sind.

Art. 9 *Verfahrensabschluss*

Die Ombudsstelle erledigt die geprüfte Beanstandung oder Anfrage in geeigneter Weise, indem sie namentlich

- a. der anfragenden Person Rat und Antwort erteilt;
- b. die Beteiligten über das Ergebnis der Abklärungen informiert;
- c. zwischen den Beteiligten vermittelt;
- d. die Angelegenheit mit der betroffenen städtischen Verwaltungsstelle bespricht;
- e. bei Bedarf eine schriftliche Empfehlung zuhanden der überprüften Verwaltungsstelle erlässt. Die Empfehlung wird auch der vorgesetzten Verwaltungsstelle, der anfragenden Person und nach Ermessen weiteren Beteiligten und interessierten städtischen Verwaltungsstellen zugestellt.

Art. 10 *Mitwirkungspflicht*

Der Stadtrat und die betroffene Verwaltungsstelle:

- a. unterstützen die Ombudsstelle und wirken bei den Abklärungen mit;
- b. nehmen das Prüfungsergebnis der Ombudsstelle zur Kenntnis und beurteilen, ob und welche Massnahmen zu treffen sind, um dem Anliegen Rechnung zu tragen;
- c. informieren die Ombudsstelle und die anfragende Person über die Massnahmen, die sie zu treffen gedenken.

Art. 11 *Unentgeltlichkeit*

Die Dienstleistungen und das Verfahren vor der Ombudsstelle sind kostenlos.

III. Wahl und Organisation

Art. 12 *Wahl*

¹ Der Grosse Stadtrat wählt die Ombudsperson und deren Stellvertreterin oder Stellvertreter auf Antrag der Geschäftsprüfungskommission für eine Amtsdauer von vier Jahren.

² Die Amtsdauer beginnt jeweils am 1. Januar des übernächsten Jahres nach den Gesamterneuerungswahlen des Grossen Stadtrates.

Art. 13 *Stellvertretung*

¹ Die Stellvertreterin oder der Stellvertreter wird bei längerer Abwesenheit und bei einem Ausstand der Ombudsperson tätig und hat die gleichen Aufgaben und Befugnisse.

² Ist der Ausstand streitig, entscheidet die Geschäftsprüfungskommission. Im Übrigen sind die Bestimmungen betreffend den Ausstand gemäss dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege sinngemäss anwendbar.

Art. 14 *Anstellungsbedingungen*

¹ Die Geschäftsprüfungskommission ist zuständig für die Anstellung der Ombudsperson und der Stellvertreterin oder des Stellvertreters. Sie legt insbesondere die Besoldung bzw. die Entschädigung fest.

² Die Anstellung der Ombudsperson erfolgt grundsätzlich über ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis. Das städtische Personalreglement und die dazugehörigen Ausführungserlasse finden in diesem Fall auf die Ombudsperson Anwendung. Die Geschäftsprüfungskommission kann für die Ombudsperson auch eine Anstellung auf Mandatsbasis gemäss Abs. 3 vorsehen.

³ Die Anstellung der Stellvertreterin oder des Stellvertreters erfolgt auf Mandatsbasis mit privatrechtlichem Vertrag. Die Entschädigung erfolgt gemäss dem zeitlichen Aufwand.

Art. 15 *Unabhängigkeit und Unvereinbarkeit*

¹ Die Ombudsperson und deren Stellvertreterin oder Stellvertreter sind verwaltungsunabhängig und handeln nicht auf Weisung.

² Sie dürfen kein anderes städtisches öffentliches Amt und keine leitende Funktion in einer politischen Partei ausüben.

Art. 16 *Organisation der Ombudsstelle*

¹ Die Ombudsperson kann ein Sekretariat führen und Mitarbeitende im Rahmen des bewilligten Voranschlags anstellen.

² Bei einer öffentlich-rechtlichen Anstellung finden das städtische Personalreglement und die dazugehörigen Ausführungserlasse Anwendung.

³ Das Personal der Ombudsstelle untersteht ausschliesslich dem Weisungsrecht der Ombudsperson.

⁴ Die Geschäftsprüfungskommission erlässt für die Ombudsstelle ein Pflichtenheft.

⁵ Sitz der Ombudsstelle ist die Stadt Luzern.

IV. Finanzen und Berichterstattung

Art. 17 *Voranschlag*

¹ Aufwand und Ertrag der Ombudsstelle sind Teil des städtischen Voranschlags für die laufende Rechnung. Der Grosse Stadtrat bewilligt die Mittel für die Ombudsstelle jährlich im Rahmen des Voranschlags.

² Die Ombudsperson bringt nach Rücksprache mit der Geschäftsprüfungskommission den vorgesehenen Aufwand und Ertrag für die Ombudsstelle in den Voranschlag ein. Die Geschäftsprüfungskommission vertritt den Voranschlag im Grossen Stadtrat.

³ In Abweichung zum Spezifikationsgrundsatz gemäss dem Reglement über den Finanzhaushalt dürfen einzelne Kreditpositionen den budgetierten Betrag überschreiten, sofern das über den Voranschlag bewilligte Kostendach für die Leistungsgruppe „Ombudsstelle“ insgesamt eingehalten wird.

Art. 18 *Tätigkeitsbericht / Information der Geschäftsprüfungskommission*

¹ Die Ombudsstelle erstellt zuhanden des Grossen Stadtrates jährlich einen Bericht über ihre Tätigkeit. Der Bericht enthält insbesondere festgestellte Mängel sowie Empfehlungen für die künftige Verwaltungspraxis und für die städtische Rechtsetzung.

² Die Ombudsstelle informiert den Stadtrat und die Öffentlichkeit in geeigneter Weise über ihre Tätigkeit.

³ Bei der Feststellung von Mängeln von erheblicher Bedeutung informiert die Ombudsstelle umgehend die Geschäftsprüfungskommission.

V. Schlussbestimmung

Art. 19 *Inkrafttreten*

¹ Das Reglement tritt am 1. Mai 2013 in Kraft. Es unterliegt dem fakultativen Referendum.

² Das Reglement ist zu veröffentlichen.

Luzern, 31. Januar 2013

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



Theres Vinatzer
Ratspräsidentin



Hans Büchli
Leiter Sekretariat Grosser Stadtrat

Protokollbemerkungen des Grossen Stadtrates

zu B+A 40/2012 Reglement über die Ombudsstelle der Stadt Luzern

Die Protokollbemerkung 1 zu Punkt 3.2.3.3 lautet:

Die für das Whistleblowing zuständige Person erstattet der Geschäftsprüfungskommission in geeigneter Form Bericht.

Die Protokollbemerkung 2 zu Punkt 3.2.4 lautet:

Bei einer allfälligen Ausgliederung von HAS muss sichergestellt werden, dass die HAS AG weiterhin über eine Ombudsstelle verfügt.