

Inhalt

1 Ombudsstelle der Stadt St.Gallen	2
1.1 Überblick	2
1.2 Zusammenarbeit mit anderen Ombudsstellen und Öffentlichkeitsarbeit	2
2 Statistik: Zahlen zur Ombudstätigkeit	3
2.1 Übersicht und Veränderungen gegenüber dem Vorjahr	3
2.2 Verteilung auf die Direktionen	3
2.3 Personen	3
2.4 Staatsangehörigkeit	3
2.5 Ombudstätigkeit	3
2.6 Erledigungsart	4
2.7 Ergebnisse	4
2.8 Erteilte Auskünfte	4
3 Welches sind die Problemschwerpunkte?	5
3.1 Vorbemerkung und Kurzbeschreibung von Fällen	5
3.2 Erlass einer Empfehlung	5
3.3 Arbeit in späteren Lebensphasen: Auch für die Stadtverwaltung eine Herausforderung?	6
4 Diversity Management in der Verwaltung?	8
5 Dank	12

Geschäftsbericht 2009

Gestützt auf Art. 16 Abs. 1 des Reglements über die Ombudsperson erstattet der Ombudsmann dem Stadtparlament der Stadt St.Gallen Bericht über seine Tätigkeit im Jahr 2009.

St.Gallen, April 2010

Hansruedi Wyss, Ombudsmann

1 Ombudsstelle der Stadt St.Gallen

1.1 Überblick

Im Jahr 2009 gingen insgesamt 40 Fälle ein (Vorjahr: 45 Fälle). Der grösste Teil der Arbeit entfiel dabei unverändert auf Beratungs- und Informationsdienstleistungen, die von der Ombudsstelle erbracht wurden.

Der effektive Beschäftigungsumfang des Ombudsmannes belief sich unverändert auf 30% und entsprach damit dem Jahressoll. Die Ombudsfrau-Stv. arbeitete während 34 Stunden für die Ombudsstelle. Der effektive Beschäftigungsumfang von Katrin Zünd, Mitarbeiterin Administration, lag vereinbarungsgemäss bei 30%. Der Beschäftigungsumfang ihrer Stellvertreterin Franziska Pulfer betrug in den Monaten September bis Dezember 20%.

1.2 Zusammenarbeit mit anderen Ombudsstellen und Öffentlichkeitsarbeit

Die Mitglieder der „Vereinigung parlamentarischer Ombudsleute der Schweiz“ (VPO+, vgl. www.ombudsman-ch.ch) trafen sich zu zwei Besprechungen, an denen jeweils auch methodische Fragen geklärt wurden. Unter der Federführung von Dr. Claudia Kaufmann, Ombudsfrau der Stadt Zürich, beteiligte sich die VPO+ zudem am Vernehmlassungsverfahren im Hinblick auf den Erlass des Zuger Ombudsgesetzes. Die VPO+ begrüsst die Schaffung einer kantonalen (parlamentarischen) Ombudsstelle im Kanton Zug und tat dies in einer Medienmitteilung kund. Auch die Tätigkeit der Ombudsstelle St.Gallen war im Jahr 2009 mehrfach Gegenstand von Presseberichterstattungen.

Vom 3. bis 5. September 2009 trafen sich Ombudsleute aus Italien, Österreich, Deutschland und der Schweiz in Goldrain (Südtirol) zu einer Weiterbildungsveranstaltung. Im Zentrum der Tagung standen verschiedene Formen und Methoden der Reflexion des Arbeitsalltags. Auch wenn die verschiedenen Institutionen im Wesentlichen denselben Auftrag haben, zeigt sich im Austausch mit Ombudspersonen aus den benachbarten Ländern jeweils eine beeindruckende Vielfalt von Arbeits-

weisen, Amtsverständnissen und Tätigkeitsschwerpunkten.



Hansruedi Wyss, Ombudsmann



Regula Kägi-Diener, Prof. Dr.iur., Ombudsfrau-Stv.

2 Statistik: Zahlen zur Ombudstätigkeit

2.1 Übersicht und Veränderungen gegenüber dem Vorjahr

Ausgehend vom Aufgabenbereich der Ombudsstelle lassen sich unverändert externe Fälle, die das Verhältnis zwischen Privaten und den städtischen Behörden betreffen und interne Fälle (Personalangelegenheiten) unterscheiden.

Im Jahr 2009 sind 40 Fälle eingegangen (Vorjahr: 45 Fälle). Inklusive 7 penderter Fälle aus dem Jahr 2008 konnten insgesamt 39 Geschäfte abgeschlossen werden (Vorjahr 38). Per 31. Dezember 2009 verblieben somit 8 Fälle pendent (Vorjahr: 7 Fälle). Der Anteil der externen Fälle betrug 70% (28 Fälle; Vorjahr: 87%, 39 Fälle), derjenige der internen Fälle (Personalangelegenheiten) beläuft sich auf 30% (12 Fälle; Vorjahr: 13%, 6 Fälle).

	07	08	09
<i>Eingegangene Fälle</i>	51	45	40
– davon extern	39	39	28
– davon intern	12	6	12
<i>Pendenzen aus dem Vorjahr</i>	7	11	7
<i>erledigte Fälle</i>	40	38	39
<i>Pendent per 31.12.2009</i>			8

2.2 Verteilung auf die Direktionen

	07	08	09
<i>Direktion Inneres und Finanzen</i>	9	10	10
– davon Personalangelegenheiten	2	1	2
<i>Direktion Schule und Sport</i>	13	5	9
– davon Personalangelegenheiten	7	3	6
<i>Direktion Soziales und Sicherheit</i>	24	26	15
– davon Personalangelegenheiten	3	1	0
<i>Direktion Technische Betriebe</i>	2	1	2
– davon Personalangelegenheiten	0	1	2
<i>Direktion Bau und Planung</i>	3	2	2
– davon Personalangelegenheiten	0	0	2
<i>Institutionen ausserhalb der Stadtverwaltung, die im Auftrag der Stadt öffentliche Aufgaben erfüllen</i>	0	1	2

2.3 Personen

Es wandten sich 16 Frauen und 21 Männer an die Ombudsstelle. Zwei Männer suchten 2009 zweimal Rat bei der Ombudsstelle. Im vergangenen Jahr sind keine Anfragen von juristischen Personen eingegangen.

	07	08	09
<i>Frauen</i>	25	21	16
<i>Männer</i>	21	19	21
<i>Paare / Familien</i>	4	1	1
<i>Juristische Personen</i>	0	0	0

2.4 Staatsangehörigkeit

Rund 78% der anfragenden Personen waren Schweizerinnen und Schweizer. 22% der Klientinnen und Klienten stammten somit aus dem Ausland. Sie gehören jeweils unterschiedlichen Nationen an.

	07	08	09
<i>Staatsangehörigkeit</i>			
– Schweiz (in Prozent)	88	83	78
– Ausland (in Prozent)	12	17	22

2.5 Ombudstätigkeit

Die nachfolgenden Angaben geben Aufschluss darüber, welche Tätigkeiten die Arbeit der Ombudsstelle überwiegend ausmachen.

	07	08	09
<i>Persönliche Besprechungen</i>			
– mit anfragenden Personen	72	66	55
– mit Verwaltungsstellen	6	3	4
<i>Augenscheine</i>	0	0	0
<i>Vermittlungsgespräche</i>	3	10	0
<i>Telefonische Besprechungen</i>			
– mit anfragenden Personen	153	90	194
– mit Verwaltungsstellen	66	56	48

2.6 Erledigungsart

	07	08	09
<i>Aktennotiz oder Schreiben bzw. nach persönlicher oder tel. Be- kanntgabe des Ergebnisses</i>	40	38	38
<i>schriftliche Empfehlung</i>	0	0	1

2.7 Ergebnisse

	07	08	09
<i>Beratung und Information</i>	30	26	28
<i>Vermittlung total</i>	7	10	9
– erfolgreich	5	9	9
– teilweise erfolgreich	0	1	0
– erfolglos	2	0	0
<i>Beschwerdeprüfung</i>	3	2	2
– Gutheissung	0	1	0
– teilweise Gutheissung	0	0	0
– Abweisung	3	1	2

2.8 Erteilte Auskünfte

Unter den Auskünften sind Anliegen zu verstehen, welche die Eröffnung eines Falles nicht rechtfertigen und sich mit verhältnismässig geringem Aufwand erledigen lassen. Wie im Vorjahr wurden insgesamt 79 Auskünfte erteilt.

	07	08	09
<i>Externe Auskünfte</i>	67	79	79
<i>Interne Auskünfte</i>	0	6	4

3 Welches sind die Problemschwerpunkte

3.1 Vorbemerkung und Kurzbeschreibung von Fällen

Auch im Jahr 2009 bestätigte sich die Beobachtung, dass die Dienste der Ombudsstelle oftmals von Personen in Anspruch genommen werden, deren Kontakte mit der Stadtverwaltung besonders sensitive Lebensbereiche betreffen. Dabei kann es sich insbesondere um aktuelle oder inzwischen überwundene finanzielle Notlagen (z.B. Sozialhilfe, Steuererlass), um Schwierigkeiten zwischen „Familie“ in einem weiten Sinne und der Verwaltung (z.B. Beschulung, vormundschaftliche Massnahmen) oder um einschneidende Veränderungen im Arbeitsverhältnis handeln (finanzielle Einbussen, Kritik an der Arbeitsleistung).

Mit Rücksicht auf die Interessen der involvierten Personen und insbesondere zur Wahrung von deren Anonymität wird im Geschäftsbericht weiterhin auf die detaillierte Schilderung einzelner Fälle verzichtet. Die Arbeit der Ombudsstelle wird nachfolgend – mit Ausnahme der Schilderungen unter Ziffer 3.2 – in Stichworten beispielhaft beschrieben:

Externe Fälle:

- Gesuch um Steuererlass oder um Stundung der Steuerforderung
- Ordnungsbussen
- Rückerstattung von Sozialhilfe
- Fragen zu den Leistungen des Sozialamts
- Fragen im Zusammenhang mit der Klassenzuteilung
- Schwierigkeiten zwischen Eltern und Kindergarten
- Fragen zum Kontakt mit dem Vormundschaftsamt
- Fragen im Zusammenhang mit Obhutsentzug und Besuchsrechtsregelung

Interne Fälle:

- Interner Stellenwechsel und Rückstufung in der Lohnskala
- Rückstufung in der Lohnskala
- Beendigung des Dienstverhältnisses

- Fragen im Zusammenhang mit der Arbeitsleistung
- Arbeitszeugnisse

3.2 Erlass einer Empfehlung

Die Kontakte zwischen Ombudsstelle und Verwaltung bieten vielfältige und oft auch informelle Möglichkeiten zum Meinungsaustausch. Die Ombudsstelle nutzt diese Gelegenheiten um auf Lösungsmöglichkeiten hinzuweisen und gibt in diesem Sinne gegenüber der Verwaltung auch „Empfehlungen“ ab. Auf diesem Weg lassen sich viele Anfragen im Interesse der Ratsuchenden und auch im Sinne der Verwaltung klären.

Im Jahr 2009 drängte sich demgegenüber erstmals der Erlass einer Empfehlung im Sinne von Art. 8 Abs. 1 lit. d des Reglements über die Ombudsperson auf¹.

Die Stadtverwaltung teilte einem langjährigen, über 55-jährigen Mitarbeiter mit, sie werde das Dienstverhältnis u.a. wegen wiederholter Pflichtverletzungen auflösen. Nach Prüfung der von der Dienststelle zur Verfügung gestellten Zusatzinformationen teilte der Ombudsmann der Stadtverwaltung mit, dass die Voraussetzungen für eine Kündigung weder in formeller noch in materieller Hinsicht gegeben seien. Die Stadtverwaltung hielt dennoch an ihrer Absicht fest, das Arbeitsverhältnis zu kündigen.

Aufgrund dieser Ausgangslage und angesichts der Wichtigkeit der Angelegenheit für den betroffenen Arbeitnehmer erliess die Ombudsstelle die Empfehlung, von der Auflösung des Dienstverhältnisses abzusehen, gegenüber dem Arbeitnehmer hinsichtlich Arbeitserledigung eine schriftliche Weisung zu erlassen sowie die weiteren Modalitäten betreffend Zusammenarbeit und Kommunikation zu klären und gegebenenfalls schriftlich zu vereinbaren.

Begründet wurde die Empfehlung insbesondere damit, dass vorgängig keine schriftliche Mahnung erlassen wurde und dem Mitarbeiter die Kündigung (trotz jahrelangem Arbeitsverhältnis) nie in

Schriftform angedroht wurde. Die Gerichtspraxis stellt darüber hinaus bei längerer Anstellungsdauer höhere Anforderungen an die Kündigungsbegründung als bei Dienstverhältnissen, die noch nicht lange dauerten². Auch diesbezüglich vermochte der Standpunkt der Stadtverwaltung aus Sicht des Ombudsmannes nicht zu überzeugen. Die Dienststellenleitung nahm Leistung und Verhalten des Arbeitnehmers sodann nie zum Anlass, eine schriftliche Rüge oder Mahnung zu erlassen oder eine Disziplinar massnahme zu verfügen. Dem Verhältnismässigkeitsprinzip entsprechend, hat die Kündigung jedoch ultima ratio zu sein. Eine Kündigung hätte nach Auffassung der Ombudsstelle einen Verstoss gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip bedeutet. Dies vor allem deshalb, weil der Arbeitnehmer aufgrund seines Alters nach der Kündigung dem Risiko einer dauerhaften Arbeitslosigkeit ausgesetzt gewesen wäre, ohne dass vorgängig mildere Massnahmen zur Anwendung kamen.

Die Stadtverwaltung teilte in ihrer Stellungnahme zur Empfehlung mit, sie verzichte – „zumindest einstweilen“ – auf die Auflösung des Dienstverhältnisses. Dies in erster Line deshalb, weil noch nicht alles unternommen worden sei, um die Kündigung zu vermeiden.

Es versteht sich von selbst, dass die Weiterführung eines belasteten Arbeitsverhältnisses nur dann gelingt, wenn beiderseits Offenheit, Respekt, Augenmass und Einsatz vorhanden sind.

3.3 Arbeit in späteren Lebensphasen: Auch für die Stadtverwaltung eine Herausforderung?

Eine Arbeitsstelle in der Verwaltung dürfte von Aussenstehenden auch heute noch – allenfalls gar neidvoll? – mit dem Klischee eines sicheren Jobs versehen sein. Von Veränderung wird in der Verwaltung wohl ebenfalls nicht viel zu spüren sein, mag man denken. Bereits das in Ziffer 3.2. geschilderte Beispiel lehrt uns eines Besseren. Dass die Verwaltung kein sicherer Hafen ist, bestätigt denn auch Daniel Hirsbrunner, Leiter Personalge-

winnung bei der Bundesverwaltung“³. Ständiger Spardruck führte bei der (Bundes-)Verwaltung zu Reorganisationen und zu Stellenabbau. Der Vorstellung, dass der öffentliche Dienst lebenslange Arbeitsplätze bietet, wird eine Absage erteilt, wenngleich eine gewisse Planbarkeit der beruflichen Zukunft in der Verwaltung eher möglich sei, als bei einem ausschliesslich profitmaximierenden Unternehmen⁴. Was mag dies für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung die älter als 50 oder 55 Jahre sind, bedeuten?

Bei der Bundesverwaltung scheint man – wenig überraschend – davon überzeugt zu sein, dass „der Übergang vom Berufsleben in die dritte Lebensphase“ in Zukunft eine Herausforderung darstelle⁵.

Vor dieser Herausforderung stehen auch die Stadtverwaltung und deren Beschäftigte. Ohne daraus zum heutigen Zeitpunkt einen Trend ableiten zu wollen, fällt auf, dass sich im Jahr 2009 vermehrt Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen der städtischen Verwaltung jenseits der Altersgrenze von 55 Jahren an die Ombudsstelle wandten. Wenige Jahre vor dem Ende ihrer beruflichen Laufbahn angekommen, sahen sie sich – im vermeintlich stabilen Umfeld – mit neuen Anforderungen und Herausforderungen konfrontiert. Dabei handelte es sich beispielsweise um Stellenwechsel, verbunden mit einer Salärückstufung, um Salärückstufungen aufgrund von (bestrittenen) Leistungsmängeln⁶, um neue oder erhöhte Leistungsanforderungen im Arbeitsalltag oder um den von der Stadtverwaltung geäusserten Wunsch nach vorzeitiger Pensionierung⁷.

Sich anbahnende oder tatsächliche Veränderungen dieser Art führen nicht selten zu Existenzängsten und -problemen, zu Frustration und Wut, zu Unverständnis („Ich habe meinen Job immer richtig gemacht.“; „Ich kann und will noch arbeiten“), aber möglicherweise auch zu gesundheitlichen Problemen.

Worin liegen die Schwierigkeiten? Handelt es sich beim „älteren Menschen“ einfach um einen Kos-

tenfaktor⁸? Ist der ältere Mensch den sich ändernden Anforderungen an den Verwaltungsbetrieb nicht mehr gewachsen? Sollten nicht etwa die Ressourcen der älteren Menschen in den Vordergrund gerückt werden?

Die Leistungsfähigkeit älterer Erwerbstätiger ist intensiv untersucht worden. Die Ergebnisse der Forschung können in diesem Geschäftsbericht nicht umfassend dargestellt werden. Der Hinweis soll jedoch nicht unterbleiben, dass sich zwischen Alter und Leistung kein genereller Zusammenhang feststellen lässt⁹. In besonderen Fällen wie bei schweren körperlichen Arbeiten oder bei Arbeiten, die eine hohe „Switchfähigkeit“ erfordern, spielt das Alter natürlich eine Rolle. Älter werdende Mitarbeitende können denn auch gewisse für die Arbeit positive Eigenschaften verlieren, sie gewinnen jedoch oft neue Fähigkeiten dazu und kompensieren damit allfällige Einbussen.

Zwei Schlussfolgerungen zieht die Wissenschaft aus dem Grundsatz der Altersunabhängigkeit von Leistung¹⁰:

- Älter werdende Menschen haben ein beträchtliches Potenzial an Ressourcen.
- Das Alter ist kein taugliches Kriterium, um zu beurteilen, ob jemand für die Besetzung einer Stelle, die Erledigung einer bestimmten Aufgabe oder für eine bestimmte Weiterbildung geeignet ist oder nicht.

Zur Nutzung des Potenzials älter werdender Menschen wird ein eigentlicher Paradigmenwechsel gefordert¹¹. Damit die älteren Menschen als Ressource anerkannt werden, bedarf es – nebst dem gesellschaftlichen Willen – einer Mentalitätsänderung sowohl auf Seite der Arbeitgebenden als auch auf Seite der Beschäftigten.

Die Arbeitgeberin kann insbesondere dann auf eine hohe Arbeitsmotivation der älteren Mitarbeitenden zählen, wenn sie deren spezifischen Bedürfnisse im Bezug auf ihre Arbeit berücksichtigt¹². Als Kernfaktoren gelten dabei insbesondere die Bedeutung des Sinns der Arbeit, Gleichbehandlung und Fairness bei Beförderung und Weiterbildung, respekt-

volles Führungsverhalten von Vorgesetzten sowie der Abbau von Vorurteilen aufgrund des Alters.

Gerade weil respektvolles Führungsverhalten für ältere Mitarbeitende von besonderer Bedeutung ist, sei zu guter Letzt an die Bedeutung der Kommunikation mit den Mitarbeitenden erinnert. Veränderungen anzukündigen und wirkungsvoll umzusetzen ist ohnehin keine leichte Aufgabe. Sollen die Veränderungen nicht bloss Ausdruck des Machtungleichgewichts zwischen der Verwaltung und deren Personal sein, ist eine faire, transparente und rechtzeitige Information unerlässlich¹³. Die Suche nach Lösungen sollte dabei beiderseits von Kreativität, Engagement und Mut gekennzeichnet sein. Es steht ausser Frage, dass der Verwaltung die Erfüllung ihrer vielfältigen Aufgaben besser gelingt, wenn sie ihren Mitarbeitenden ein von Verbindlichkeit und Vertrauen geprägtes Arbeitsklima bietet. Sie prägt damit auch massgeblich das Gesicht, das die Verwaltung den Privaten im alltäglichen Kontakt zeigt.

¹ Reglement über die Ombudsperson, sRS 161.1

² GVP 1999 Nr. 84

³ HR Today, 3/2010, "Wer glaubt, beim öffentlichen Dienst eine Job auf Lebenszeit zu haben, irrt", S. 5 ff.

⁴ HR Today, 3/2010, a.a.O., S. 7

⁵ HR Today, 3/2010, a.a.O., S. 7

⁶ Art. 45bis PR, sRS 191.1

⁷ Art. 13 ff. PR, sRS 191.1

⁸ An dieser Stelle wird auf die Definition des "älteren Menschen" verzichtet. Weiterführende Informationen dazu finden sich in Winkler Ruedi, Ältere Menschen als Ressource für die Wirtschaft und Gesellschaft von morgen, in: Clemens/Höpflicher/Winkler (Hrsg), Arbeit in späteren Lebensphasen, Bern 2005, S. 129

⁹ Winkler Ruedi, a.a.O., S. 133 mit weiteren Hinweisen

¹⁰ Winkler Ruedi, a.a.O., S. 135

¹¹ Winkler Ruedi, Soziale und arbeitsmarktliche Massnahmen zur Nutzung der Potenziale älterer Menschen, in: Clemens/Höpflicher/Winkler (Hrsg), Arbeit in späteren Lebensphasen, Bern 2005, S. 195, sowie Winkler Ruedi, a.a.O., S. 135 f.

¹² Winkler Ruedi, a.a.O., S. 148 ff.

¹³ Weiterführend: Schulz von Thun/Ruppel/Stratmann, Miteinander reden: Kommunikationspsychologie für Führungskräfte, 9. Auflage, Hamburg 2008

4 Diversity Management in der Verwaltung?

Regula Kägi-Diener, Prof. Dr.iur., Ombudsfrau-Stv.

Einleitung

Der Vorsitzende der Geschäftsleitung der Raiffeisengruppe, Pierin Vincenz, sieht Diversity als ziel führendes Element des Managing, um einer Unternehmung „ihre Zukunft zu sichern und in einer komplexen Umwelt mit ungewissen Prognosen zu überleben“.¹⁴ Diese Aussage lässt sich auf die öffentliche Verwaltung nicht direkt übertragen. Die öffentliche Verwaltung wird wohl praktisch jede nur denkbare Entwicklung überleben. Allerdings stellt sich die Frage wie? Wie verkauft sie ihr „Produkt“, wie stellt sie die Daseinsvorsorge und die Dienstleistungen in ihren zahlreichen Tätigkeitsbereichen sicher? *Wem* verkauft sie ihr „Produkt“ gut, der Öffentlichkeit, der Bevölkerung oder den Politikern und Politikerinnen, die sie kontrollieren? Es stellt sich auch die Frage, wie sie ihr Zielpublikum erreicht. Und *auf wen kann sie zählen*, welches Personal findet sie, welche Führungspersonen, welche Unterstützung durch das Stimmvolk? Diese Fragen nach der Qualität der Verwaltung sind nicht ohne Belang. Sie tangieren einerseits das Selbstverständnis der Verwaltung selber, andererseits tangieren sie auch die Akzeptanz der Verwaltung in der Öffentlichkeit und letztlich in der Politik. Die Verwaltung wird also in einer komplexen Umwelt nicht untergehen, sie muss aber durchaus damit rechnen, angefochten und in Frage gestellt zu werden, wenn sie sich nicht ausreichend modernen Strömungen und Auffassungen öffnet. Ein Blick in die „Wunderkiste“ der Betriebswirtschaftslehre ist deshalb durchaus nicht zu verachten.

Diversity als Alltag

Bei all den Tätigkeiten der Verwaltung spielt eine Rolle, dass sich die Verwaltung in einem Umfeld von Menschen bewegt und selber durch zahlreiche Menschen konstituiert wird. Die Verwaltung arbeitet nämlich nur so gut, wie die Personen, die mit den Verwaltungsaufgaben betraut sind. Sie

muss auch eine Vielfalt von Menschen ansprechen, auf sie eingehen. Diese personalen Bedingungen, unter denen die Verwaltung funktioniert, zeichnen sich aus durch Vielfalt als Unterschiede und gleichzeitig durch Vielfalt als Unterschiede *und* Gemeinsamkeiten: Die Verwaltung trifft nicht nur auf Frauen und Männer, sie trifft auch auf Junge, auf Ältere, auf Personen mit je einer spezifischen Ausbildung, einem besonderen Erfahrungshorizont, einem Migrationshintergrund oder einer örtlichen Verwurzelung und anderes mehr. Diese vielfältigen personalen Gegebenheiten gilt es zu bewältigen, wenn die Verwaltung mit ihren Aufgaben ernst macht.

Zum Diversity Management

In der Betriebswirtschaftslehre werden die personalvielschichtigen Bedingungen vor allem im Bereich des Personalmanagements heute durch den Begriff der (sozialen) *Diversität* oder *Diversity* erfasst, und der Umgang damit wird im *Diversity Management* angegangen. Dieses kann als grundlegend positive Ausrichtung einer Organisation auf Vielfalt und die darin vorzufindende Individualität bezeichnet werden, eines Einbezugs (Inclusion) und einer Ausnutzung dieser Vielfalt. In der Betriebswirtschaft steht dahinter vor allem der Gedanke der Aufdeckung und optimalen Nutzung der in dieser Diversität vorhandenen Potentiale. In der Verwaltung muss es noch um mehr gehen, nämlich um eine Entfaltung der staatlichen (städtischen) Aktivitäten, die diesen beteiligten und betroffenen Personen auch gerecht wird.

Diversity Management ist ein Konzept, das aus den USA kommt und hierzulande seit rund 10 Jahren an Bedeutung gewinnt.¹⁵ Eine im Jahre 2006 veröffentlichte Untersuchung über Diversity Management in der Schweiz, welche auf einer Umfrage der Top 500 Unternehmen basierte (118 Antworten konnten ausgewertet werden), zeigte, dass knapp ein Drittel der erfassten Unternehmen Diversity Management als (weitgehend diskreten) Teil ihres Management Konzepts bezeichneten,

und rund die Hälfte erhoben regelmässig Daten über die Zusammensetzung der Belegschaft. Der grösste Teil dieser Unternehmen (71%) hatte aber ihren Hauptsitz im Ausland. Nur rund 10 Unternehmen mit Schweizer Hauptsitz hatten ausdrücklich Diversity Management implementiert.¹⁶ Die Zahlen mögen heute leicht höher sein, gesamthaft ist aber ersichtlich, dass sich die Schweiz eher schwer tut mit einem Konzept, das in der Managementlehre mit hohen Erwartungen belegt wird. Wie steht es mit der öffentlichen Verwaltung?

Diversity im öffentlichen Bereich

Aus Sicht des öffentlichen Rechts ist Diversität weder neu noch verpönt. Es sei daran erinnert, dass ein wichtiges Credo des föderalistischen schweizerischen Staatsverständnisses die *Einheit in der Vielfalt* und die *Vielfalt in der Einheit* darstellt. Einheit und Vielfalt als staatsrechtliche Konzepte werden in ihrer Aufschlüsselung von Unterschieden und von Gleichheiten, mit ihren kulturellen und politischen Chancen gepflegt. Die dadurch verursachte Komplizierung der Verhältnisse wird allerdings nicht übersehen, sie wird aber hingenommen. Diversität ist auch in der Demokratie seit längerem thematisiert, und zwar unter dem Begriff der Pluralität und der Forderung nach Pluralität. Das Diversity-Konzept der Managementlehre lässt sich so einfügen in eine öffentlich-rechtliche Lehre, die sich unter verschiedenen Aspekten mit Vielfalt beschäftigt. Diversity verdient es deshalb, im Zusammenhang mit der Verwaltungswissenschaft genauer betrachtet und eingesetzt zu werden.

Das Diskriminierungsverbot als Bekenntnis zur Diversität

Im Zusammenhang mit der Tätigkeit der öffentlichen Hand verbietet die Bundesverfassung in Art. 8 Abs. 2 Ausschliessungen im Rahmen des Diskriminierungsverbotes. Nicht ausgeschlossen oder mit Nachteilen belegt werden dürfen im Zusammenhang mit jedwelcher staatlichen Tätigkeit – sei sie intern (aufs Personal) ausgerichtet, sei sie öf-

fentlichkeitsorientiert – ausdrücklich Personen aufgrund ihrer *Herkunft*, der *Ethnie* (Rasse), der *Geschlechtszugehörigkeit* (Gender), des *Alters*, der Zugehörigkeit zu einer *Sprachgemeinschaft*, der *sozialen Stellung*, der *Lebensform*, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen *Überzeugung* sowie der (körperlichen, geistigen und psychischen) *Versehrtheit*. Diese Kategorien lassen sich klassischerweise wiedererkennen beim Diversity-Management. Dort spricht man von den „Big 8“-Kategorien, die es mitzunehmen gilt: (1) Rasse, (2) Gender, (3) ethnisch-nationale Herkunft, (4) organisatorisch-gesellschaftliche Rolle oder Funktion, (5) Alter, (6) sexuelle Orientierung, (7) geistige und psychische (Un-)Versehrtheit und (8) Religion.¹⁷ Anders als im betriebswirtschaftlichen Konzept steht im öffentlichen Recht allerdings nicht der Effizienzgesichtspunkt im Vordergrund, sondern ein Gerechtigkeitsgedanke. Gleichwohl ist zu sehen, dass damit auch Effizienz gepaart sein kann. Anders als das betriebswirtschaftliche Diversity-Management ist Art. 8 Abs. 2 der Bundesverfassung sodann nicht primär auf einen positiven, proaktiven Umgang mit Diversität ausgerichtet, sondern setzt einem negativen, ausschliessenden Umgang Schranken. Immerhin, die neuere Grundrechtslehre geht über die bloss abwehrende Funktion hinaus: Es wird aus dem Diskriminierungsverbot auch ein *positives Bekenntnis* zu einer vielfältigen Gesellschaft und ein Schutzauftrag für die Entfaltung der Einzelnen in dieser Diversität abgeleitet. Den verschiedenen Kategorien des Diskriminierungsverbots liegt ein Konzept der menschlichen Würde zugrunde, die verlangt, dass der Staat und seine Exponenten sich nicht von bestimmten Menschenbildern leiten lassen. Es lässt sich deshalb zwischen dem betriebswirtschaftlichen Diversity-Konzept und dem Bekenntnis zum Diskriminierungsverbot nicht wirklich ein Spannungsfeld ausmachen. Vielmehr können und müssen Anti-Diskriminierungsanliegen durchaus als Teil eines positiven Umganges mit Diversität aufgefasst werden. Wenn Diversity-Management sich vornehmlich auf

das Personalmanagement bezieht, so versteht sich das Anti-Diskriminierungsanliegen endlich breiter und muss den gesamten Verwaltungsalltag einbeziehen. Ein auf die öffentliche Verwaltung zugeschnittenes Verständnis weitet dieses entsprechend auf das Publikum aus, ohne aber das Verwaltungsteam als Anwendungsfeld zu vernachlässigen.

Es kann festgestellt werden: Die normativen Grundlagen für einen wertschätzenden, positiven Umgang mit sozialer Diversität in der öffentlichen Verwaltung sind jedenfalls gegeben. Sie müssen im Verwaltungsalltag nur ernst genommen und umgesetzt werden. Dies mag nicht immer einfach sein. Es bedingt eine bewusste Auseinandersetzung mit der Frage, wie die Vielfalt der Unterschiede sich positiv im Alltag implementieren lässt. Dafür kann Diversity-Management ein geeignetes Instrument sein, hat es doch zum Ziel, die potentielle Konfliktrichtigkeit einer heterogenen Gruppe proaktiv zu lösen, Ausgrenzungen zu verkleinern und eine offene Haltung zu fördern.

Von der betriebswirtschaftlichen zur verwaltungswirtschaftlichen Anforderung

Veränderte Altersstrukturen, Wertewandel, Emanzipationsbewegung, Einforderung des Respekts vor privaten Lebensbedingungen und dergleichen mehr vereinfachen das Zusammenleben in einem Verwaltungsteam nicht. Sie erhöhen Friktionen. Die Verwaltung kommt deshalb nicht umhin, sich diesen Veränderungen und ihrer Vielfalt zu stellen. Die genannten Entwicklungen verändern auch den Umgang der Verwaltung mit Bürgerinnen und Bürgern. Der städtische Verwaltungsalltag ist konfrontiert mit individualisierten Verständnissen über das Verhältnis zur Verwaltung, etwa mit steigenden Ansprüchen, Abstinenz und Interesselosigkeit sowie Verlust von Obrigkeitgläubigkeit. Er ist auch konfrontiert mit einer veränderten Öffentlichkeit, z.B. infolge der zunehmenden Teilnahme von Frauen in der Arbeitswelt, einer Migrationsbevölkerung mit vielfältigem Hintergrund sowie einer

Scherbewegung in der Bevölkerung zwischen Arm und Reich, zwischen Jung und Alt, zwischen Gebildeten und Ungebildeten. Die Ombudsstelle fungiert in diesen Spannungsfeldern als niederschwelliges Vermittlungs- und Konfliktlösungsorgan. Sie kann freilich die Probleme nicht einfach lösen. Eine grundlegende Besinnung auf den Umgang mit diesen vielschichtigen Bedingungen scheint unausweichlich.

Es ist eine alte politische Forderung, die Vielfalt der Auffassungen in der Bevölkerung abzubilden in den politischen Organen. Daraus resultieren die für uns (immer noch) selbstverständliche Bedeutung der politischen Parteien und ihre Repräsentation in Parlament und Regierung. Weniger selbstverständlich ist es, die Vielfalt der städtischen Bevölkerung in der Zusammensetzung des Verwaltungspersonals zu spiegeln. Es ist aber sinnvoll, die personellen Ressourcen (Personal, Stimmvolk) und das Zielpublikum (Bevölkerung) in eine gewisse Kongruenz zu bringen. Bei der Personalrekrutierung in der Verwaltung kann entsprechend angesetzt werden. Die Aufnahme unterschiedlichster Persönlichkeiten wird sich für die Verwaltung auf längere Sicht gegenüber einer Politik der Exklusion von „Problem“-Kategorien auszahlen.

Zeit für bewussten Umgang mit Diversität in der Verwaltung

Nach *Müller/Sander (2009)*¹⁸ braucht Diversity-Kompetenz allerdings auf drei Ebenen Voraussetzungen: Im Bereich des *Wissens*, wo es gilt, Zusammenhänge zu erkennen und zu verstehen, im Bereich der *Haltung*, wo Reflexionsfähigkeit gefordert ist, man sich selber und seine Erfahrungen in Frage stellen können muss und Empathie notwendig ist, indem man auf fremde Erwartungen eingehen können muss, und letztlich im Bereich des *Könnens*: Es sind Instrumentarien zu entwickeln und einzusetzen, um Mitarbeitende und andere Beteiligte (aus dem Stimmvolk: Quartiersvereine, Lobbying-Gruppen) zu integrieren und ihre Potentiale zu nutzen.

Die Verwaltung ist seit Jahren immer wieder wechselnden Anforderungen ausgesetzt. Es ist nicht einzusehen, weshalb sie sich die genannten Voraussetzungen eines angepassten Personal-Managements in diesem weiteren Sinn nicht soll aneignen können. Ausgrenzungen mögen auf kurze Sicht einfach sein, auf längere Sicht sind sie nicht tragfähig. Die Verwaltung kann der heutigen Zeit und den Menschen, mit denen und für die sie tätig ist, nur genügen, wenn sie sich gegenüber einer Haltung öffnet, die Menschen in ihrer Individualität respektiert. Es gelingt ihr auch nur so, in unserer vielfältigen Welt mit ihrem raschen Wandel ausreichendes Knowhow zu erlangen und die erforderliche Gerechtigkeit zu verwirklichen. Profitieren wir von unserer modernen Vielfalt! Dazu kann die Verwaltung auch Instrumente und Konzepte aus der Betriebswirtschaftslehre aufnehmen. So bleibt sie politisch akzeptiert und zur Weiterentwicklung fähig.

¹⁴ So im Vorwort zu Catherine Müller/Gudrun Sander, *Innovativ führen mit Diversity Kompetenz*, Haupt 2009, S. 6.

¹⁵ So Müller/Sander (Fussnote 14), S. 118.

¹⁶ Filler/Liebig/Fengler-Veith/Varan, *Diversity in Switzerland*, Heidrick & Struggles 2006.

¹⁷ Müller/Sander, (Fussnote 14), S. 119.

¹⁸ Siehe Fussnote 14.

5 Dank

Der Geschäftsbericht soll erneut Anlass bieten, sich bei allen zu bedanken, die im vergangenen Jahr der Ombudsstelle ihr Vertrauen schenkten. Bei den Vertreterinnen und Vertretern der städtischen Behörden bedanke ich mich für die offene Zusammenarbeit. Ein grosses Dankeschön gebührt Regula Kägi-Diener, Ombudsfrau-Stv., sowie meiner Mitarbeiterin Katrin Zünd und deren zeitweiliger Stellvertreterin Franziska Pulfer. Ohne ihr beherztes Engagement wären die Dienstleistungen der Ombudsstelle nicht denkbar.