



Gesetz über die Ombudsstelle (Ombudsgesetz)

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission
vom 18. November 2009

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsratskommission betreffend das Gesetz über die Ombudsstelle (Ombudsgesetz) hat in zwei Halbtagesitzungen das Ombudsgesetz und zwei mit diesem Gesetz zusammenhängende Motionen beraten.

Vertreten wurde die Vorlage durch Regierungsrat Beat Villiger, als juristischer Berater war Herr Beat Gsell (Vermittler in Konfliktsituationen) ebenfalls anwesend. Die Kommission erklärte sich stillschweigend mit dem Vorschlag des Kommissionspräsidenten einverstanden, dass der Vermittler in Konfliktsituationen während den beiden Kommissionssitzungen (mit Ausnahme der Beratung von lohn- und anstellungsrelevanten Paragrafen) anwesend war. Das Protokoll führte in verdankenswerter Weise Frau Ruth Schorno.

Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Eintretensdebatte
3. Detailberatung: - Vorlage Nr. 1854.2 - 13174
- Motion von Rene Bär, Hans Durrer und Heinz Tännler betreffend Schaffung einer unabhängigen Anlaufstelle für Mitbürgerinnen und Mitbürger (Vorlage Nr. 972.1 - 10736)
- Motion der JPK betreffend Prävention und Umgang mit Personen in Konfliktsituationen (Vorlage Nr. 974.1 - 10743)
4. Schlussabstimmung
5. Anträge

1. Ausgangslage

Die bisherige Stelle des Vermittlers in Konfliktsituationen wurde vor allem aufgrund der schweren Vorkommnisse im Zuger Parlament im Jahre 2001 per 1. Februar 2003 geschaffen. Die Erheblicherklärung der Motionen 972.1 und 974.1 und der Bericht des Regierungsrates vom 4. April 2006 schafften nun die Voraussetzung, die bisherige Stelle des Vermittlers in Konfliktsituationen in eine eigentliche Ombudsstelle zu überführen. Ein zentraler Punkt für das effiziente Funktionieren der Ombudsstelle stellt nach wie vor die Unabhängigkeit der Ombudsstelle dar. In Zukunft soll sich die formelle Zuständigkeit der Ombudsstelle auf die Einwohner-, Bürger-, Kirch- und Korporationsgemeinden, sowie auf weitere Träger öffentlicher Aufgaben (Körperschaften, Anstalten, Betriebe, Stiftungen, Private) ausdehnen. In den Vernehmlassungen wurde diese Erweiterung der Zuständigkeit klar befürwortet.

Das Ombudsgesetz regelt den Zweck, die Aufgaben, den Wirkungsbereich, das Verfahren und die Anstellung der Ombudspersonen, deren Rechtsstellung und die Organisation der Ombudsstelle. Die primäre Aufgabe der Ombudsstelle besteht darin, bei Konfliktsituationen zwischen Bürgerinnen und Bürgern einerseits und den verschiedenen Trägern öffentlicher Aufgaben andererseits zu vermitteln. In der Kommission wurde hervorgehoben, dass jedoch primär die Dienstwege einzuhalten sind.

In der Vernehmlassung sind keine Einwände gegen die Einführung einer Ombudsstelle erhoben worden.

Mit dem neuen Gesetz führt der Kanton auf eigene Kosten eine Ombudsstelle ein, welche in Konflikten zwischen der Bevölkerung und den Trägern öffentlicher Aufgaben vermittelnd und vorbeugend tätig sein soll.

Der heutige Vermittler in Konfliktsituationen erläuterte in den Kommissionssitzungen seine bisherigen Arbeitstätigkeiten. Das Vertrauen zwischen Staat und Bürger kann durch eine Ombudsstelle gefördert werden. Im Vorfeld des Eintretens beantwortete der Vermittler in Konfliktsituationen Fragen von Kommissionsmitgliedern über seine bisherige Tätigkeit, welche so uns vertiefter dargestellt wurde. In der Diskussion wurde auch erwähnt, dass die JPK das Budget und die Aufgaben der Ombudsstelle prüfen muss und der Kantonsrat einen Tätigkeitsbericht der Ombudsstelle erhält (§ 15, § 19 des Gesetzesentwurfes).

2. Eintretensdebatte

Infolge der guten Diskussion im Vorfeld war das Eintreten unbestritten. Das Eintreten auf die Vorlage Nr. 1854.2 - 13174 wurde daher stillschweigend beschlossen.

3. Detailberatung

§ 1

Der Zweckparagraf entspricht dem Zweckartikel des Entwurfs des eidgenössischen Ombudsgesetzes. Er umschreibt das Schaffen von Vertrauen zwischen Bevölkerung und Staat und wie wichtig das ist. Wichtig dabei ist aber, dass keine unnötigen Doppelspurigkeiten geschaffen werden. Vor allem rechtsstaatliche (z.B. Straf- oder Verwaltungs-) Verfahren dürfen nicht durch ein Ombudsverfahren beeinflusst werden. Solche Einschränkungen müssen aber nicht im Zweckparagrafen (§ 1), sondern bei den Aufgaben (§ 2) definiert werden.

Ein Antrag auf folgenden Wortlaut: „Die Ombudsstelle berät und vermittelt“, wurde mit 8:7 Stimmen abgelehnt, da ja in § 1 vor allem der Zweck und nicht die Aufgaben in beschlossen wird. Es könnte sonst die Gefahr einer Vermischung der Aufgaben entstehen.

§ 2 Bst. b)

Die Kommission diskutierte zum einen bei diesem Buchstaben das Problem des Whistle-Blowing, welches dann unter Buchstabe d) abgehandelt wird, zum anderen das Problem des Dienstweges. Mit dem Antrag der Kommission wird sichergestellt, dass bei Konflikten der Dienstweg einzuhalten ist und damit die internen Möglichkeiten zuerst ausgeschöpft werden müssen.

Die Kommission stimmte mit 7:6 Stimmen bei einer Enthaltung folgendem Wortlaut zu: „... Trägern öffentlicher Aufgaben sowie nach **vollumfänglicher** Ausschöpfung der internen Möglichkeiten ...“

§ 2 Bst. d) **gestrichen**

Diese Thematik war bereits im Gesundheitsgesetz heftig umstritten. Was nützt es, wenn die Ombudsstelle Kenntnis von z.B. strafbaren Handlungen hat, aber nicht reagieren kann oder darf?

Mit dem Streichen des Buchstaben d) gibt die Kommission gleichzeitig dem Regierungsrat den Auftrag, das Thema Whistle-Blowing rasch in Angriff zu nehmen. Die Anonymität bei diesem Thema ist sehr wichtig und bedarf einer korrekten Anpassung im Verwaltungswesen. Es bedarf dafür ein separates Gesetz.

Die Kommission stimmte mit 9:6 Stimmen für Streichen des Buchstaben d).

§ 2 Bst. e) streichen von: „... **und leistet Öffentlichkeitsarbeit**“

Mit 11:3 Stimmen wurde dieser Teil im Gesetz gestrichen. Die Kommission vertritt die Meinung, dass dieser Begriff je nach Stelleninhaber sehr grosszügig ausgelegt werden könnte.

§ 3 Abs. 2

Da wurde ein Antrag auf Streichen von Buchstabe b) gestellt, welcher mit 11:3 Stimmen abgelehnt wurde. Die Komplexität besteht darin, dass wirklich nur Träger von öffentlichen Aufgaben diesem Gesetz unterstehen, wenn sie auch ihnen übertragene öffentliche Aufgaben erfüllen.

§ 5 Abs. 3 streichen von: „... **oder auf eigene Initiative** ...“

Die Kommission diskutierte, was diese Formulierung bedeuten kann. Mit 8:7 Stimmen stimmte die Kommission dieser Streichung zu. Die Ombudsstelle kann auch ohne diese Formulierung aktiv werden. Eine weite Auslegung der Formulierung „auf eigene Initiative hin“, könnte allenfalls auch zu übertriebenem Aktivismus führen. Das soll aber nicht das Ziel der Ombudsstelle sein, sondern sie soll wirklich dann aktiv werden, wenn sie dazu aufgefordert wird.

§ 6 Abs. 1

Da wurde ein Antrag auf Streichung des Wortes „ob“ gestellt. Dieser wurde mit 14:1 Stimmen abgelehnt, da dieses Wort umschreibt, ob die Ombudsstelle überhaupt tätig wird.

§ 7 streichen des letzten Satzes: „**Dabei prüft sie** ...“

Die Kommission stimmte mit 9:3 Stimmen der Streichung des letzten Satzes zu. Die Aufgabe der Ombudsstelle soll vor allem die Vermittlungstätigkeit sein. Würde die Ombudsstelle andere Ämter oder gar richterliche Urteile überprüfen, wäre sie unter Umständen nicht mehr neutral. Gegen allfällige Fehlurteile von Gerichten können Rechtsmittel ergriffen werden. Da ist die Ombudsstelle die falsche Adresse.

Es steht der Ombudsstelle frei, im Sinne des zu streichenden zweiten Satzes zu prüfen. Mit der Streichung des Satzes handelt es sich aber nicht mehr um einen zwingenden gesetzlichen Auftrag. Die „Prüfung“ der Träger öffentlicher Aufgaben könnte zudem unter Umständen sehr weit ausgelegt werden.

Als Konsequenz muss im Titel des Paragraphen das Wort „**Prüfungskriterien**“ **gestrichen** werden.

§ 8 Bst. d)

Korrektur: ... durchführen sowie **im Einverständnis mit den Beteiligten** Sachverständige mit der ...“

Kommission stillschweigend einverstanden

§ 8 Bst. e) Änderung: „**Dritte und ausnahmsweise** Sachverständige beiziehen, die zur Klärung ...“

Dieser Antrag wurde mit 12:0 Stimmen bei zwei Enthaltungen gutgeheissen. Die Kriterien der Unvereinbarkeit sollen für Dritte und Sachverständige ebenso gelten, wie für die Ombudspersonen.

§ 10 Abs. 1 Bst. c)

Hier wurde kein Antrag gestellt, jedoch das Problem aufgeworfen, ob es richtig sei, dass die Ombudsstelle für die Rechtssetzung Empfehlungen abgeben kann. Damit würde ein Eingriff in die Gewaltentrennung erfolgen.

Dieser Artikel ist aber nicht so zu verstehen, dass die Ombudsperson in den gesetzgeberischen Prozess Einfluss nehmen kann. Sie kann höchstens, wenn in einem Einzelfall irgendetwas schlecht oder gar nicht geregelt ist, im Jahresbericht darauf aufmerksam machen. Es ist nicht die Idee und wird auch nirgends so praktiziert, dass die Ombudsperson auf Gemeinde- oder Kantonsebene in den Gesetzgebungsprozess eingreifen kann und darf und das wird auch nicht gemacht, da sonst die Unabhängigkeit auf dem Spiel steht. Die Ombudsperson ist eine vom Parlament gewählte Vertrauensperson. Das erheblich öffentliche Interesse soll geprüft werden können. Gemäss den Aussagen des heutigen Vermittlers in Konfliktsituationen sind ihm in diesem Bereich aber klare Grenzen gesetzt.

§ 12 Abs. 1 Ergänzung: „...von vier Jahren. **Die Wahl erfolgt mind. 6 Monate vor Beginn der Amtsperiode.**“

Diese Ergänzung wurde einstimmig gutgeheissen und ist aufgrund der Diskussion bei § 27 des Personalgesetzes entstanden.

Da § 27 Personalgesetz von der Kommission gestrichen wurde (Begründung erfolgt bei § 27 Personalgesetz) musste dieser Artikel angepasst werden, um teure Abfindungen bei einer Abwahl der Ombudsperson zu verhindern. Mit der Ergänzung hätte die Ombudsperson eine ordentliche, sechsmonatige Kündigungsfrist. Die Planung der Stelle wird dadurch in keiner Weise beeinträchtigt.

§ 13 Abs. 2 Antrag des Obergerichtes: „**Für den Ausstand der Ombudsperson gelten sinngemäss die gleichen Regelungen wie für Mitglieder des Verwaltungsgerichtes.**“ Die Ombudsperson ...

Die laufende Bearbeitung des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG) führt dazu, dass dieser Passus angepasst werden muss, sonst müsste nach Abschluss dieser Gesetzesrevision das Ombudsgesetz schon wieder angepasst werden. Bisher hatten die Gerichte eine für alle Verfahren geltende gemeinsame Ausstandsregelung. Gemäss der neuen schweizerischen Zivil- und Strafprozessordnung hat der Kanton keine Regelungsmöglichkeit mehr. Das Verwaltungsgericht hat nun entschieden, eine eigene, kantonale Regelung zu diesem Thema zu behalten. Die Ombudsstelle soll nun in diese kantonale Regelung integriert werden. Die Kommission stimmte dieser Änderung einstimmig zu.

§ 17 Abs. 3 Ergänzung: „... sofern die Beteiligten **oder die Justizprüfungskommission des Kantonsrates** sie nicht von der Geheimhaltungspflicht entbinden.“

Auch diese Ergänzung wurde vom Obergericht empfohlen, da neu die Verfahren im Zivil- und Strafprozessrecht, welche früher im kantonalen Bereich geregelt waren, nun zur Bundeskompetenz gehören. Ab 2011 gibt es eine schweizerische Zivil- und Strafprozessordnung. Diese Anpassung macht daher Sinn und die Kommission hat einstimmig dieser Änderung zugestimmt.

§ 17 Abs. 5

Zu dieser Ziffer wurde kein Antrag gestellt, aber eine breite Diskussion geführt. Die Thematik Meldepflicht und Melderecht ist sehr heikel. Es zeigte sich aber, dass es Sinn macht, die Formulierung so zu belassen, um der Ombudsstelle einen gewissen Freiraum zu geben, denn solche Entscheide zu fällen sind doch sehr situationsbezogen und können rasch auch falsch aufgelöst werden. Die Kommissionsmitglieder sind der Meinung, dass der Ombudsperson das Vertrauen ausgesprochen werden kann, in der jeweiligen Situation richtig zu reagieren. Aber die Kommission erwartet von der Ombudsstelle eine Handlung, wenn Vergehen oder Verbrechen verhindert werden können.

Herr Gsell verabschiedet sich von der Kommissionssitzung, da die zwei folgenden Paragraphen Lohn- und Anstellungsrelevante Themen sind.

§ 27 des Personalgesetzes: **unverändert belassen wie bisher**

Die Kommission diskutierte diesen Paragraphen wegen der Höhe der Abgangentschädigung und der Auslegung dieses Paragraphen.

Zum einen sind im Titel die Richterinnen und Richter und auch Landschreiberinnen und Landschreiber erwähnt. Da unsere Kommission aber nur über die Ombudsperson berät, können wir nicht auch noch eine entsprechende Änderung über Richter und Landschreiber fällen. Daher wurde ein Rückkommen auf § 12 gemacht, in welcher die Wahl der Ombudsperson um mind. 6 Monate vorzuverlegen sei. Wie im Bericht erwähnt, wurde das auch so genehmigt. Daher entfällt § 27 für die Ombudsstelle, was die Kommission einstimmig beschloss.

§ 45 Abs. 1 des Personalgesetzes **unverändert belassen wie bisher:**

Das Jahresgehalt der vom Volk gewählten hauptamtlichen Richterinnen und Richter des Kantonsgerichts entspricht bei der Aufnahme der Amtstätigkeit dem Maximum der 23. Gehaltsklasse, nach 6 Amtsjahren demjenigen der 24. Gehaltsklasse, nach 12 Amtsjahren demjenigen der 25. Gehaltsklasse und nach 18 Amtsjahren demjenigen der 26. Gehaltsklasse.

Da die Kommission die Gehälteranpassung und Lohnstufen neu regeln will, bleibt die Ziffer 1 unverändert wie im bestehenden Gesetz. (d.h. keine Erwähnung der Ombudsperson).

§ 45 Abs. 1 gem. Vorlage Nr. 1854.2 - 13174 **neu als § 45 Abs. 6** mit folgendem Text:

Das Jahresgehalt der vom Kantonsrat gewählten Ombudsperson entspricht bei der Aufnahme der Amtstätigkeit dem Maximum der 22. Gehaltsklasse, nach 6 Amtsjahren demjenigen der 23. Gehaltsklasse und nach 12 Amtsjahren demjenigen der 24. Gehaltsklasse.

Dieser Antrag wurde mit 12:1 Stimmen bei zwei Enthaltungen gutgeheissen.

Die Kommission schätzt den Stellenwert der Ombudsperson hoch ein, jedoch erscheint uns der von der Regierung vorgeschlagene Einstufungsbereich analog der Richter doch etwas zu hoch, insbesondere im Vergleich mit den Löhnen der Chefbeamten des Kantons. Diese Lösung entspricht immer noch einer guten Gehaltsklasse und stellt die Ombudsperson in diesem Bereich nicht auf die Stufe der Richter, sondern eher als vierte Gewalt im kantonalen System. So ist auch im Lohnbereich eine „Neutralität“ der Ombudsperson gewährleistet.

Die Kommission aber fordert für den bisherigen Amtsinhaber als Vermittler in Konfliktsituationen - falls er sich als Ombudsperson in unserem Kanton zu Verfügung und zur Wahl stellen will - eine Übergangsbestimmung bezüglich der Besitzstandswahrung. Denn schliesslich kann Herr Gsell eine breite Erfahrung vorweisen und die Kommission sieht nicht ein, warum er nun eine

Lohneinbusse in Kauf nehmen sollte. Diese Übergangsbestimmungen wurden von der Sicherheitsdirektion nach Abschluss der Kommissionssitzungen erstellt und auf dem Mailweg über den Kommissionspräsidenten den Kommissionsmitgliedern zur Kenntnisnahme und zur Rückantwort zugestellt. Die eingegangenen Rückmeldungen waren alle grundsätzlich einverstanden.

Die entsprechenden Übergangsbestimmungen sind unter neuem Paragraf 18 wie folgt festgehalten:

§ 18 (neu) *Übergangsbestimmung*

¹ Die Bestimmung von § 12 Abs. 1 Satz 2 dieses Gesetzes ist für die erste Amtsperiode 2011 bis 2014 nicht anwendbar.

² Wird der derzeitige Vermittler in Konfliktsituationen vom Kantonsrat zur Ombudsperson gewählt, so hat er längstens bis zur Vollendung des 65. Altersjahres Anspruch auf Wahrung des Besitzstandes.

³ Wird der derzeitige Vermittler in Konfliktsituationen gegen seinen Willen vom Kantonsrat nicht zur Ombudsperson gewählt, kündigt der Regierungsrat das Arbeitsverhältnis unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von sechs Monaten. In diesem Fall gilt das Arbeitsverhältnis als unverschuldet aufgelöst.

§ 18 (Änderung bisherigen Rechts) gemäss Antrag des Regierungsrats vom 25. August 2009 wird neu zu § 19,

§ 19 (Referendum, Inkrafttreten) gemäss Antrag des Regierungsrats vom 25. August 2009 wird neu zu § 20.

Die Frage nach den Mehrkosten im Falle des bisherigen Stelleninhabers gegenüber einer Neubesetzung der Stelle als Vermittler in Konfliktsituationen hat die Sicherheitsdirektion abgeklärt. Gesetzt der Fall, dass der bisherige Stelleninhaber sich zur Wiederwahl stellt, würden Lohnmehrkosten von maximal rund 37'000 Fr. pro Jahr bei 100% Anstellung bis ins Jahre 2015 anfallen. Inbegriffen sind dabei mögliche Teuerungen und Beförderungen.

4. Schlussabstimmung

Die Kommission stimmt mit 15:0 Stimmen der Vorlage Nr. 1854.2 - 13174 mit den gemachten Änderungen zu.

5. Anträge

1. Es sei auf die Vorlage Nr. 1854.4 - 13293 einzutreten und ihr mit den von der Kommission beschlossenen Änderungen zuzustimmen.
2. Die bereits erheblich erklärte Motion von René Bär, Hans Durrer und Heinz Tännler betreffend Schaffung einer unabhängigen Anlaufstelle für Mitbürgerinnen und Mitbürger (Vorlage Nr. 972.1 - 10736) wird einstimmig als erledigt abgeschlossen.

3. Die bereits erheblich erklärte Motion der JPK betreffend Prävention und Umgang mit Personen in Konfliktsituationen (Vorlage Nr. 974.1 - 10743) wird einstimmig als erledigt abgeschlossen.

Zug, 18. November 2009

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der vorberatenden Kommission

Der Präsident: Georg Helfenstein

Kommissionsmitglieder:

Helfenstein Georg, Cham, Präsident
Andenmatten Karin, Hünenberg
Barmet Monika, Menzingen
Birrer Walter, Cham
Castell-Bachmann Irène, Zug
Gössli Alois, Baar
Huwyler Andreas, Hünenberg
Landtwing Alice, Zug
Lustenberger-Seitz Anna, Baar
Rickenbacher Thomas, Cham
Robadey Heidi, Unterägeri
Sieber Beat, Cham
Strub Barbara, Oberägeri
Villiger Werner, Zug
Zeiter Berty, Baar