



**DEPARTEMENT
VOLKSWIRTSCHAFT UND INNERES**

20. Oktober 2021

ANHÖRUNGSBERICHT

Gesetz über die Ombudsstelle (Ombudsgesetz)

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	5
1.1 Parlamentarischer Vorstoss	5
1.2 Geltende Regelung	5
2. Handlungsbedarf	6
3. Situation in anderen Kantonen	6
3.1 Allgemeines.....	6
3.2 Kanton Basel-Landschaft.....	6
3.3 Kanton Basel-Stadt	7
3.4 Kanton Zug.....	7
3.5 Kanton Zürich	7
4. Umsetzung	8
4.1 Aufgaben	8
4.2 Wirkungsbereich	9
4.2.1 Allgemeines.....	9
4.2.2 Zentralverwaltung.....	9
4.2.3 Unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalten	9
4.2.3.1 Allgemeines	9
4.2.3.2 Schulen im Besonderen.....	9
4.2.4 Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten	10
4.2.4.1 Allgemeines	10
4.2.4.2 Aargauische Gebäudeversicherungsanstalt (AGV).....	10
4.2.4.3 Sozialversicherungsanstalt (SVA)	10
4.2.4.4 Aargauische Pensionskasse (APK).....	10
4.2.4.5 Aargauische Kantonalbank (AKB)	10
4.2.4.6 BVG- und Stiftungsaufsicht (BVSA).....	11
4.2.4.7 Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW)	11
4.2.5 Privatrechtliche Leistungserbringer mit öffentlichen Aufgaben.....	11
4.2.6 Gemeinden.....	11
4.2.6.1 Kein Einbezug der Gemeinden.....	11
4.2.6.2 Freiwilliger Einbezug der Gemeinden.....	11
4.2.6.3 Zwingender Einbezug der Gemeinden	12
4.2.6.4 Fazit	12
4.2.7 Justiz	12
4.2.8 Kirchliche Institutionen	12
4.2.9 Ausgeschlossene Bereiche.....	12
4.2.9.1 Rechtssetzung	12
4.2.9.2 Rechtsmittelverfahren	12
4.2.9.3 Personalrechtliche Streitigkeiten	13
4.2.9.4 Bereiche mit Schlichtungsverfahren	13
4.3 Rechtsstellung und Organisation	13
4.3.1 Wahl	13
4.3.2 Amtsdauer	14
4.3.3 Unvereinbarkeit	14
4.3.4 Anstellungsverhältnis	14
4.3.5 Unabhängigkeit	14
4.3.6 Aufsicht	14
4.3.7 Amtsenthebung	14

4.4 Personelles.....	15
4.4.1 Ombudsperson.....	15
4.4.2 Jobsharing.....	15
4.4.3 Stellvertretende Ombudsperson	15
4.4.4 Wissenschaftliche Mitarbeitende	16
4.4.5 Administration	16
4.4.6 Kosten	16
4.5 Aufgaben- und Finanzplanung	16
4.5.1 Budget.....	16
4.5.2 Berichterstattung.....	16
4.6 Verfahren.....	17
4.6.1 Einleitung	17
4.6.2 Schriftlichkeit und Mündlichkeit.....	17
4.6.3 Mitwirkungspflicht.....	17
4.6.4 Transparenz	17
4.6.5 Amtsgeheimnis.....	17
4.6.6 Unentgeltlichkeit.....	18
4.6.7 Verfahrensabschluss	18
4.7 Regelungsbedarf	18
4.7.1 Kantonsverfassung	18
4.7.2 Ombudsgesetz	18
4.7.3 Personalgesetz	18
4.7.4 Dekretsebene.....	18
4.7.5 Verordnungsebene.....	18
5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.....	19
5.1 Ombudsgesetz	19
5.2 Gesetz über die Grundzüge des Personalrechts (Personalgesetz, PersG) vom 16. Mai 2002.....	24
5.3 Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) vom 5. Juni 2012.....	24
6. Auswirkungen.....	25
6.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton.....	25
6.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft.....	25
6.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft.....	25
6.4 Auswirkungen auf die Umwelt.....	25
6.5 Auswirkungen auf die Gemeinden	25
6.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen.....	25
7. Weiteres Vorgehen / Zeitplan	26

Zusammenfassung

Aufgrund einer überwiesenen Motion der CVP-Fraktion vom 5. März 2019 ist für den Kanton Aargau eine von der Verwaltung unabhängige und vom Grossen Rat zu wählende Ombudsstelle zu schaffen.

Die Ombudsstelle soll Anliegen der Bevölkerung, die sich aus dem Umgang mit Behörden ergeben, entgegennehmen, prüfen, Auskünfte erteilen, klären und versuchen zu vermitteln. Damit stärkt sie das Vertrauen der Bevölkerung in die Tätigkeit der Behörden und sie unterstützt auch den Grossen Rat in seiner parlamentarischen Oberaufsicht über alle Behörden, die kantonale Aufgaben wahrnehmen.

Die Ombudsstelle soll grundsätzlich in folgenden Bereichen zum Einsatz gelangen:

- Zentralverwaltung,
- unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalten,
- gewisse selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten (Aargauische Gebäudeversicherung [AGV], Sozialversicherungsanstalt [SVA]).

Nicht zum Wirkungsbereich der Ombudsstelle sollen gehören:

- gewisse selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten (Aargauische Kantonalbank [AKB], Aargauische Pensionskasse [APK], BVG- und Stiftungsaufsicht [BVSA], Fachhochschule Nordwestschweiz [FHNW]),
- privatrechtliche Leistungserbringer mit öffentlichen Aufgaben,
- Justiz,
- Kirchliche Institutionen,
- Der Grosse Rat und alle Behörden hinsichtlich ihrer Rechtssetzungstätigkeit,
- alle Behörden hinsichtlich Rechtsmittelverfahren,
- Angelegenheiten, bei denen ein Schlichtungsverfahren besteht., z.B. personalrechtliche Streitigkeiten

Die Gemeinden sollen nicht zum Wirkungsbereich der Ombudsstelle gehören. Denkbar wäre allerdings eine Lösung, wonach die Gemeinden selber entscheiden können, ob sie die Dienste der Ombudsstelle in Anspruch nehmen wollen. Diesfalls hätten sie sich an den Kosten zu beteiligen.

Es erscheint sachgerecht, dass die Ombudsperson vom Grossen Rat auf eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt wird. Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben ist die Ombudsperson unabhängig und nur dem Grossen Rat gegenüber rechenschaftspflichtig, dem sie jährlich detailliert Bericht über ihre Geschäftstätigkeit erstattet. Dem Grossen Rat steht die Aufsicht über die Ombudsperson zu.

Die Ombudsperson wird nur auf Gesuch hin tätig, oder wenn sie bei ihren Abklärungen feststellt, dass auch Untersuchungen in anderen Bereichen erforderlich sind. Sie entscheidet in eigener Kompetenz, ob sie einem Hinweis aus der Bevölkerung nachgehen will. Sie kann den betroffenen Privaten und Behörden Ratschläge und Empfehlungen abgeben. Ein Weisungsrecht gegenüber Behörden kommt ihr indessen nicht zu.

Finanzrechtlich soll die Ombudsstelle einen eigenen Aufgabenbereich darstellen, so wie dies auch für die Beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz gilt. Ihre Tätigkeit soll für die Bevölkerung unentgeltlich sein.

1. Ausgangslage

1.1 Parlamentarischer Vorstoss

Am 5. März 2019 reichte die CVP-Fraktion eine (19.65) Motion betreffend Schaffung einer von der Verwaltung unabhängigen und vom Grossen Rat gewählten Ombudsstelle ein. Es wurde ausgeführt, dass die Schaffung einer Ombudsstelle in § 101 der Kantonsverfassung vorgesehen sei und es nun noch der gesetzlichen Umsetzung sowie der Finanzierung bedürfe. Eine Ombudsstelle nimmt Beschwerden der Bevölkerung gegenüber Behörden und Verwaltungsstellen entgegen, prüft sie und bemüht sich durch Vermittlung um eine einvernehmliche Lösung. Die Ombudsstelle hat eine wichtige Brückenfunktion zwischen Bürgerinnen und Bürgern einerseits und Verwaltung andererseits und kann niederschwellig zu Lösungen beitragen. Unsicherheit oder eine gewisse Ohnmacht gegenüber der Verwaltung führen möglicherweise zu Aggressionen, die vielfach mit der richtigen Auskunft oder in einem Gespräch abgebaut werden können.

Mit Beschluss vom 29. Mai 2019 lehnte der Regierungsrat die Motion ab beziehungsweise erklärte sich bereit, diese als Postulat entgegen zu nehmen. Er führte aus, die Einführung einer kantonalen Ombudsstelle sei in der Vergangenheit bereits mehrfach parlamentarisch angeregt worden – letztmals mit dem (11.1) Postulat des damaligen Grossrats Dr. Markus Dieth vom 11. Januar 2011, welches gestützt auf den ablehnenden Antrag des Regierungsrats an seiner Sitzung vom 24. Mai 2011 mit 67 zu 61 Stimmen abgelehnt worden ist. Eine Überweisung der Motion an den Regierungsrat im jetzigen Zeitpunkt hätte einen direkten Gesetzgebungsauftrag zur Folge. Der Regierungsrat würde dazu verhalten, direkt ein Normkonzept zu erarbeiten und anschliessend ein Anhörungsverfahren durchzuführen. Er sei der Ansicht, dass dafür die nötigen Grundlagen noch nicht vorhanden seien. Zudem sei mit der (19.71) Motion Claudia Rohrer et al vom 5. März 2019 ein Vorstoss eingereicht worden, der inhaltlich die gleiche Zielsetzung aufweise. Allerdings werfe dieser Vorstoss mehrere Detailfragen auf, deren Beantwortung zusätzliche Abklärungen erfordere, die nicht innert nützlicher Frist getroffen werden könnten. Ebenfalls mit Beschluss vom 29. Mai 2019 lehnte der Regierungsrat auch diese Motion ab beziehungsweise erklärte sich bereit, den Vorstoss als Postulat entgegen zu nehmen.

An seiner Sitzung vom 27. August 2019 überwies der Grosse Rat die erwähnte (19.65) Motion der CVP-Fraktion an den Regierungsrat.

Die (19.71) Motion Claudia Rohrer et al wurde am 12. November 2019 zurückgezogen und in der Folge als erledigt von der Kontrolle abgeschrieben.

1.2 Geltende Regelung

Gemäss § 101 der Kantonsverfassung kann durch Gesetz das Amt des kantonalen Ombudsmannes geschaffen werden.

Ein Auftrag an den Gesetzgeber ist damit nicht verbunden. Auch Tätigkeit und Stellung des Ombudsmannes werden nicht näher umrissen. Indes gibt die Verfassung gewisse Merkmale vor, wie die Ombudsstelle auszugestalten wäre. Demnach soll es eine nebst den parlamentarischen, verwaltungsmässigen, rechtspflegerischen und staatsleitenden Kontrollen stehende Institution zum Schutze und zur Orientierung der Bevölkerung gegenüber staatlichen und anderen öffentlichen Betätigungen sein (KURT EICHENBERGER, Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar, Aarau 1986, § 101 N 1 ff.).

2. Handlungsbedarf

Aufgrund der Überweisung der (19.65) Motion der CVP-Fraktion an den Regierungsrat ist eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten, mit der eine unabhängige Ombudsstelle eingerichtet wird, die vom Grossen Rat zu wählen ist. Denkbar, aber nicht zwingend ist, die Ombudsstelle auch bei Angelegenheiten kommunaler Behörden einzusetzen. Weitere Vorgaben werden in der Motion nicht gemacht.

Am 4. Mai 2021 wurde die (21.120) Motion der Fraktionen der EVP (Sprecher Uriel Seibert, Schöftland), der SP, der GLP und der Grünen betreffend Schaffung rechtlicher Grundlagen zum Schutz von berechtigtem Whistleblowing eingereicht. Mit diesem Vorstoss wird beantragt, im Zuge der Einführung einer Ombudsstelle die Schaffung rechtlicher Grundlagen zum Schutz von berechtigtem Whistleblowing zu prüfen. In seiner Stellungnahme vom 23. Juni 2021 hielt der Regierungsrat dazu fest, gemäss dem am 10. März 2021 verabschiedetem Normkonzept sei bereits vorgesehen, dass bei der Ombudsstelle auch Meldungen von Unregelmässigkeiten am Arbeitsplatz durch Mitarbeitende eingereicht werden können. Dies gehört denn auch zum naturgemässen Aufgabengebiet einer Ombudsstelle. Dementsprechend sind auch die näher untersuchten Ombudsstellen der vier Deutschschweizer Kantone, welche bereits eine solche betreiben, für Fälle von Whistleblowing zuständig. Gesetzgeberisch umgesetzt wird diese Thematik vorliegend mit einer Fremdänderung des Gesetzes über die Grundzüge des Personalrechts (Personalgesetz, PersG) vom 16. Mai 2000).

3. Situation in anderen Kantonen

3.1 Allgemeines

Gegenwärtig verfügen sieben Kantone über eine unabhängige Ombudsstelle (BL, BS, FR, GE, VD, ZG und ZH). Auf kommunaler Ebene sind es unter anderem die Städte Bern, Luzern, St. Gallen, Wallisellen, Zug und Zürich. Im Bund sind Bestrebungen zur Einrichtung einer Ombudsstelle bisher abgelehnt worden.

Sodann existieren für viele Spezialbereiche respektive in vielen Institutionen unabhängige Anlaufstellen, so etwa im Umfeld der Banken, der Privatversicherungen, der Krankenversicherungen, von betagten Personen, von invaliden Personen, der Opferhilfe, der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) usw.

Vorliegend erfolgt eine Darstellung der Situation in vier ausgesuchten Kantonen (BL, BS, ZG und ZH), dies gestützt auf eine Sichtung der gesetzlichen Grundlagen und anhand der im Rahmen einer Umfrage erhaltenen Rückmeldungen betreffend Gründungszeitpunkt, Wirkungsbereich, hauptsächliche Themenbereiche, Wahlbehörde, Anforderungen an die Ombudsperson(en) und personelle Ressourcen.

3.2 Kanton Basel-Landschaft

Der Kanton Basel-Landschaft kennt seit 1989 eine Ombudsstelle. Diese ist zuständig bei Problemen mit der kantonalen oder der kommunalen Verwaltung, inklusive Anstalten und privatrechtlichen Organisationen, sowie sie öffentliche Aufgaben erfüllen. Nicht zuständig ist die Ombudsstelle namentlich bei Spitälern sowie Kirchen. Inhaltlich ist die Ombudsstelle für alle Probleme von Bürgerinnen und Bürgern mit Behörden zuständig. Daneben ist sie auch bei Problemen von Mitarbeitenden des Kantons oder der Gemeinden mit ihren Vorgesetzten zuständig. Zudem ist sie die Anlaufstelle für Whistleblowing im Kanton. Schwergewichtige Themenbereiche sind nicht auszumachen.

Wahlgremium für die Ombudsperson und deren Stellvertretung ist der Grosse Rat. Betreffend Anforderungsprofil der Ombudsperson wird im Wesentlichen eine integre Persönlichkeit mit fundierter Ausbildung, reicher Berufs- und Lebenserfahrung sowie sehr guter Kenntnisse des Verwaltungs- und Justizwesens des Kantons Basel-Landschaft gesucht. Die juristischen Mitarbeitenden sollten über breite Kenntnisse des öffentlichen Rechts und Erfahrung in der Verwaltung verfügen.

Die Tätigkeit wird seit Mai 2020 im Jobsharing ausgeübt. Die beiden Ombudspersonen haben je ein Pensum von 50 % inne. Dazu kommt die Stelle einer juristischen Mitarbeiterin mit einem Pensum von 60 %. So lasse sich eine Stellvertretungsregelung vermeiden, die bislang als Lösung nicht befriedigend gewesen sei. Bisher wurden nach Einschätzung der Ombudsstelle mit dem Jobsharing gute Erfahrungen gemacht, doch ist eine gute Koordination der Arbeiten erforderlich, da trotz grundsätzlich aufgeteilter Fälle zahlreiche gemeinsame Entscheidungen im Führungsbereich getroffen werden müssen. Damit überschneidende Arbeitszeiten bestehen und auch angesichts der als knapp eingestuftem Dotierung der gesamten Stelle wird eine Pensumerhöhung auf je 60 % angestrebt. Die Ombudspersonen sind ausserhalb des kantonalen Lohnklassensystems eingestuft, wobei die Besoldung etwa derjenigen einer Zivilgerichtspräsidentin oder eines Zivilgerichtspräsidenten entspricht.

3.3 Kanton Basel-Stadt

Im Kanton Basel-Stadt besteht seit dem Jahr 2002 eine Ombudsstelle. Diese ist sachlich zuständig für die kantonale Verwaltung und angegliederte Institutionen und Betriebe, bei denen die Angestellten öffentlich-rechtlich angestellt sind und die durch den Kanton ganz oder massgeblich finanziert sind. Typisch sind Beschwerden im Zusammenhang mit Polizeikontrollen, Sozialhilfe, Aufenthaltsbewilligungen, Steuerveranlagungen sowie arbeitsrechtlichen Fragestellungen und Whistleblowing.

Die Ombudsperson wird vom Kantonsparlament für die Dauer von sechs Jahren gewählt. Was das Anforderungsprofil für den Ombudsmann anbetrifft, so werden ein Hochschulabschluss sowie eine Weiterbildung in Mediation/Coaching gewünscht. Für die juristischen Mitarbeitenden und die Volontariatsperson wird ein Hochschulabschluss vorausgesetzt. Bei den juristischen Mitarbeitenden sind mindestens fünf Jahre Berufserfahrung erforderlich.

Für die beiden Ombudspersonen sind ein Pensum von 2 x 50 % vorgesehen, für die juristische Mitarbeiterin 70 %, für das juristische Volontariat 100 % und für das Sekretariat 2 x 50 %. Die Ombudspersonen sind in der gleichen Besoldungsstufe wie Zivilgerichtspräsidentinnen oder -präsidenten eingereiht. Das Gesetz sieht vor, dass der Grosse Rat in der Regel eine Frau und einen Mann wählt, die sich im Jobsharing in das 100 Stellenprozente umfassende Amt teilen.

3.4 Kanton Zug

Der Kanton Zug verfügt seit 2010 über eine Ombudsstelle. Diese ist zuständig für die Verwaltung des Kantons und der Gemeinden, für öffentlich-rechtliche Anstalten und Spitäler sowie für die Schulen. Bei Letzterem muss kein Konflikt mit Behörden des Kantons vorliegen, möglich ist also auch ein Konflikt zwischen Lernenden und Lehrpersonen. Die Zuständigkeit ist in diesen Bereichen eine umfassende. Was die Justiz betrifft, ist die Ombudsstelle nur, aber immerhin, für den Bereich der Justizverwaltung zuständig. Schwergewichtige Themenbereiche sind nicht auszumachen

Die Ombudsperson und ihre Stellvertretung werden vom Kantonsparlament gewählt. Betreffend Anforderungsprofil der Ombudsperson sind eine juristische Ausbildung und eine Weiterbildung in Mediation von Vorteil. Bei den Mitarbeitenden sind Kenntnisse von verwaltungsinternen Abläufen erwünscht. Jobsharing ist bei einem minimalen Pensum von 50 % möglich.

Insgesamt stehen aktuell 155 Stellenprozente zur Verfügung, davon für die Ombudsfrau 80 % und für die Mitarbeitende 75 %.

3.5 Kanton Zürich

Im Kanton Zürich wurde bereits im Jahr 1978 eine Ombudsstelle eingerichtet. Der Aufgabenbereich der Ombudsstelle ist gesetzlich verhältnismässig abstrakt gefasst. So hat die Ombudsperson zu prüfen, ob die Behörden und Verwaltungseinheiten des Kantons und der Bezirke nach Recht und Billigkeit verfahren. Sie ist zuständig für die Verwaltung des Kantons und der Bezirke – der Gemeinden,

soweit sie sich ihr angeschlossen haben –, für unselbständige und selbständige Staatsanstalten ausser der Zürcher Kantonalbank (ZKB) und des Elektrizitätswerks der Stadt Zürich (EWZ), für Schulen und für Kantonsspitäler. Im Bereich der Justiz ist sie nur, aber immerhin, für die Justizverwaltung zuständig. Viele Fälle betreffend den Zürcher Verkehrsverbund, dann auch die Sicherheitsdirektion mit der Kantonspolizei und dem Migrationsamt sowie die Finanzdirektion mit dem Steueramt. Aber auch Spitäler, die Sozialversicherungsanstalt oder die Universität geben immer wieder Anlass zu Beschwerden.

Sowohl die Ombudsperson als auch ihre Stellvertretung werden vom Kantonsrat gewählt. Ein juristischer Hintergrund ist von Vorteil. Die Mitarbeitenden teilen sich auf in juristische Mitarbeitende und das Kanzleipersonal. Das Gesetz äussert sich nicht zur Frage eines Jobsharings. Bis jetzt waren sämtliche bisherigen Ombudspersonen vollamtlich tätig.

Zurzeit stehen der Ombudsperson insgesamt 430 Stellenprocente zur Verfügung, davon 100 % für die Ombudsperson, 90 % und 60 % für zwei juristische Mitarbeitende sowie 80 % und zwei Mal je 50 % für drei Sekretariatsstellen. Zusätzlich verfügt die Ombudsperson über eine juristische Volontariatsstelle. Die Entschädigung der Ombudsperson und ihrer Mitarbeitenden ist durch einen Kantonsratsbeschluss geregelt.

4. Umsetzung

4.1 Aufgaben

Die Ombudsstelle soll als Ergänzung und Verstärkung der parlamentarischen Kontrolle der Verwaltung und als leicht zugängliche Anlaufstelle für Bürgerinnen und Bürger dienen (ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER/DANIELA THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich 2020, Rz. 1544). Was die Terminologie angeht, ist unbestritten, dass auch Ausländerinnen und Ausländer an die Ombudsstelle gelangen können. Denkbar ist aber auch, dass Einwohnerinnen und Einwohner aus anderen Kantonen mit den aargauischen Behörden in Kontakt kommen und die Ombudsstelle in Anspruch nehmen dürfen. In diesem Licht wird in der Folge der Begriff "Bürgerinnen und Bürger" verwendet.

Die Ombudsstelle nimmt Anliegen zur Prüfung entgegen. Sie erteilt Ratsuchenden Auskunft und berät sie über Vorgehensmöglichkeiten. Und sie unterbreitet Vorschläge oder Empfehlungen, die zum Ziel haben, die Angelegenheit nachhaltig zu erledigen. Kurz zusammengefasst: Sie prüft, berät und vermittelt. Sie wird nicht von sich aus tätig, sondern auf Hinweise oder Beanstandungen aus der Bevölkerung hin. Dabei liegt der Entscheid, ob sie tätig wird oder nicht, bei der Ombudsstelle. Unter Umständen kann sie auch in Angelegenheiten, welche auf den ersten Blick eher geringfügig erscheinen, wichtige Hilfestellungen leisten. Jedenfalls wird sie immer eine Beurteilung vornehmen müssen, ob und mit welchem Ressourceneinsatz sie einer Angelegenheit nachgehen will (vgl. auch hinten, Ziffer 4.6.1).

Alle von ihr übernommenen Fälle prüft die Ombudsstelle auf Rechtmässigkeit und Angemessenheit. Letzteres beinhaltet auch die Beurteilung der Qualität der Beziehungen zu den Bürgerinnen und Bürgern, was mit Kundenfreundlichkeit oder Kundenorientierung gleichzusetzen ist.

Dabei darf die Ombudsstelle den Behörden keine Weisungen erteilen. Sofern die Beteiligten einverstanden sind, kann sie auf geeignete Art und Weise vermitteln und zu einer fairen Lösung beitragen. Gegebenenfalls gibt sie den Behörden Empfehlungen ab, sowohl im konkreten Fall als auch für das zukünftige Handeln. Eigentliche Entscheidkompetenzen kommen der Ombudsstelle nicht zu. Ihr Wirken endet in einer einvernehmlichen Lösung, in Empfehlungen oder Ratschlägen. Falls die Ombudsstelle zum Schluss gelangt, dass die Behörden korrekt gehandelt haben, besteht ihre Funktion darin, die Behörden vor ungerechtfertigten Vorwürfen und Angriffen zu schützen.

Die Tätigkeit der Ombudsstelle kann sich sowohl auf erstinstanzlich hängige als auch auf abgeschlossene, rechtskräftige Verfahren richten. Insofern ist ihr Wirkungsbereich weiter gefasst als etwa derjenige einer Rechtsmittelbehörde. Ein direkter Einfluss der Ombudsstelle auf hängige Beschwerde- oder Klageverfahren oder das Verwaltungshandeln mittels Weisungen ist nach dem Gesagten aber ausgeschlossen.

Dabei gewährleistet die Ombudsstelle im Rahmen ihrer Berichterstattung und vorbehaltlich der Geheimhaltungspflichten vollumfänglich Transparenz über ihre Tätigkeiten, sei dies gegenüber den Beteiligten in einem konkreten Verfahren, sei dies gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit (vgl. hinten, Ziffern 4.5.2 und 4.6.4).

4.2 Wirkungsbereich

4.2.1 Allgemeines

Es stellt sich die Frage, in welchen Bereichen die Ombudsstelle zum Einsatz kommen soll. Der Vergleich mit der Situation in anderen Kantonen hat gezeigt, dass diesbezüglich unterschiedliche Regelungen zur Anwendung gelangen und dass sich der Wirkungsbereich nicht immer abschliessend definieren lässt. Ein Grund dafür liegt in der dynamischen Entwicklung der Zuständigkeitsbereiche der staatlichen Behörden und der anderen Träger von öffentlichen Aufgaben.

Die Organisationseinheiten der kantonalen Zentralverwaltung gehören unbestrittenermassen zum Wirkungsbereich der Ombudsstelle.

Bei zahlreichen weiteren Trägern öffentlicher Aufgaben ist indessen nicht von vorneherein klar, ob sie vom Wirkungsbereich mitumfasst sein sollen.

Betreffend die Gemeinden schlägt der Regierungsrat vor, dass diese nicht zum Wirkungsbereich der Ombudsstelle gehören sollen. Es sind jedoch auch andere Lösungen denkbar, die in der Anhörung zur Diskussion gestellt werden sollen (vgl. hinten, Ziffer 4.2.6).

4.2.2 Zentralverwaltung

Von der kantonalen Zentralverwaltung umfasst werden die fünf Departemente Bau, Verkehr und Umwelt; Bildung, Kultur und Sport; Finanzen und Ressourcen; Gesundheit und Soziales sowie Volkswirtschaft und Inneres mit ihren Abteilungen und Ämtern sowie die Staatskanzlei als Stabsstelle des Regierungsrats. Diese Organisationseinheiten sollen grundsätzlich innerhalb des Wirkungsbereichs der Ombudsstelle liegen.

4.2.3 Unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalten

4.2.3.1 Allgemeines

Die unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten sind technisch-organisatorisch verselbständigte, das heisst aus der Zentralverwaltung ausgegliederte Verwaltungseinheiten, denen eine bestimmte öffentliche Aufgabe obliegt und die im Gegensatz zu den selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten über keine eigene Rechtspersönlichkeit und über kein eigenes Vermögen verfügen (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich 2020, Rz. 1659 ff.).

Diese unselbständigen Anstalten (bspw. Jugendheim Aarburg, Justizvollzugsanstalt Lenzburg) sollen angesichts ihrer Nähe zur Zentralverwaltung grundsätzlich zum Wirkungsbereich der Ombudsstelle gehören.

4.2.3.2 Schulen im Besonderen

Die Volksschulen, bestehend aus Kindergarten, Primarschule und Oberstufe, sowie die Mittelschulen sind als öffentliche Schulen von ihrer Rechtsnatur her unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalten

(vgl. § 2 des Schulgesetzes vom 17. März 1981). Sie sollen grundsätzlich dann zum Wirkungsbereich der Ombudsstelle gehören, wenn die kantonale Verwaltung, namentlich das BKS, in die konkrete Fragestellung involviert ist. Geht es dagegen eher um eine Angelegenheit zwischen Schülerinnen beziehungsweise Schülern und Lehrpersonen oder zwischen Eltern und Gemeindebehörden ohne Einbezug des BKS, handelt es sich um eine Angelegenheit, die ohne Einbezug der Ombudsstelle auf Gemeindeebene zu lösen ist.

Die Berufsschulen sind im Gesetz über die Berufs- und Weiterbildung (GBW) vom 6. März 2007 geregelt. Eine explizite Bestimmung betreffend Rechtsnatur enthält dieses Gesetz nicht. Es gibt verschiedene Formen der Trägerschaft (Gemeinden, Private, Kanton). In den zwei ersten Fällen wird mit Leistungsvereinbarungen gearbeitet (vgl. §§ 5, 15 und 16 GBW). Ungeachtet der Rechtsnatur von Berufsschulen sollen diese, soweit es um den Wirkungsbereich der Ombudsstelle geht, sachlich gleich wie die öffentlichen Schulen im Sinne des Schulgesetzes behandelt werden. Privatschulen sind vom Wirkungsbereich ausgenommen (vgl. hinten, Ziffer 4.2.5).

4.2.4 Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten

4.2.4.1 Allgemeines

Bei den selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten lässt sich kaum ein Grundsatz aufstellen, vielmehr ist nachfolgend einzelfallweise zu entscheiden. Kriterium soll sein, ob sich ein Einbezug in den Wirkungsbereich gemessen an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger sowie unter dem Blickwinkel der Rechtsgleichheit rechtfertigen lässt. Im Weiteren soll die Ombudsstelle nicht zuständig sein für selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten mit interkantonalem Wirkungsbereich.

4.2.4.2 Aargauische Gebäudeversicherung (AGV)

Die Aargauische Gebäudeversicherung (AGV) als selbständige öffentlich-rechtliche Unternehmung erfüllt wichtige Verwaltungsaufgaben im öffentlichen Interesse. Dem Ombudsman der Privatversicherung und der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA) ist die AGV nicht angeschlossen; es handelt sich bei der AGV denn auch nicht um eine Privatversicherung. Aus diesen Gründen soll diese Anstalt dem Wirkungsbereich der Ombudsstelle unterstellt werden.

4.2.4.3 Sozialversicherungsanstalt (SVA)

Die Sozialversicherungsanstalt (SVA) als selbständige Staatsanstalt, zu der auch die Ausgleichskasse und die IV-Stelle gehören, soll vom Wirkungsbereich der Ombudsstelle erfasst werden.

Führt man sich vor Augen, dass in diesem Bereich die Bürgerinnen und Bürger einerseits unmittelbar in oft massgeblicher Weise betroffen und gleichzeitig aufgrund der anspruchsvollen und komplexen Materie häufig überfordert sind, erscheint ein Einbezug der SVA als gerechtfertigt, zumal die SVA öffentliche Aufgaben wahrnimmt. In den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Zug und Zürich findet sich dieselbe Lösung.

4.2.4.4 Aargauische Pensionskasse (APK)

Die Aargauische Pensionskasse (APK) als selbständige Staatsanstalt soll nicht zum Wirkungsbereich der Ombudsstelle gehören. Sie untersteht weder einer parlamentarischen Kontrolle durch den Grossen Rat noch hat der Regierungsrat eine Aufsichtsfunktion. Dem paritätisch zusammengesetzten Leitungsorgan stehen weitreichende Kompetenzen zu, welche nicht mit anderen selbstständigen Anstalten verglichen werden können.

Die APK untersteht ihrerseits jedoch der BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau (BVSA).

4.2.4.5 Aargauische Kantonalbank (AKB)

Die Aargauische Kantonalbank (AKB) als selbständige Staatsanstalt soll vom Wirkungsbereich ausgenommen werden. Die AKB tritt gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern grundsätzlich gleich auf wie andere Geschäftsbanken. Sie erfüllt dabei keine öffentlichen Aufgaben. Würde man die AKB in

den Wirkungsbereich der Ombudsperson einbeziehen, stellte dies eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung dar. Auch die Zürcherische Kantonalbank beispielsweise ist vom Wirkungsbereich der zürcherischen Ombudsstelle ausgenommen.

Im Bereich der Banken steht ohnehin der Schweizerische Bankenombudsman zur Verfügung. Dieser ist zuständig bei Beschwerden von Kundinnen und Kunden gegen eine Bank mit Sitz in der Schweiz.

4.2.4.6 BVG- und Stiftungsaufsicht (BVSA)

Die BVG- und Stiftungsaufsicht (BVSA) ist unter anderem für die Aufsicht über sämtliche Einrichtungen der beruflichen Vorsorge (Pensionskassen, Zusatz- und Kadereinrichtungen, Wohlfahrtsfonds usw.) mit Sitz in den Kantonen Aargau und Solothurn zuständig. Sie soll als selbständige Staatsanstalt vom Wirkungsbereich der Ombudsstelle nicht erfasst werden, da sich ihr Zuständigkeitsbereich auf mehrere Kantone (Aargau und Solothurn) erstreckt.

4.2.4.7 Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW)

Die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) ist eine interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt. Sie soll vom Wirkungsbereich der Ombudsstelle nicht erfasst werden, da ihr Wirkungsbereich kantonsübergreifend gilt und die Trägerschaft aus mehreren Kantonen besteht.

4.2.5 Privatrechtliche Leistungserbringer mit öffentlichen Aufgaben

Privatrechtliche Leistungserbringer, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, selbst wenn sie von der öffentlichen Hand ganz oder teilweise finanziert werden (bspw. Kantonsspitäler, AEW AG), sollen insbesondere aufgrund des Grundsatzes, den Wirkungsbereich der Ombudsstelle nicht allzu weit zu fassen, von diesem nicht erfasst werden. Diese Leistungserbringer werden von Bürgerinnen und Bürgern denn auch nicht in erster Linie als Behörden, sondern als Vertragspartner wahrgenommen.

4.2.6 Gemeinden

Betreffend die Gemeinden bieten sich folgende drei Varianten an:

4.2.6.1 Kein Einbezug der Gemeinden

Mit Blick auf die Gemeindeautonomie soll sich die Ombudsstelle nicht um kommunale Angelegenheiten kümmern. Die Verwaltungstätigkeit der Gemeinden soll demzufolge nicht zum sachlichen Zuständigkeitsbereich der Ombudsstelle gehören. Diese Lösung findet sich beispielsweise im Kanton Basel-Stadt. Den Gemeinden ist es natürlich möglich, eine eigene Ombudsstelle einzurichten. Dies wäre allerdings ressourcenintensiv. Bis jetzt haben die Gemeinden im Kanton Aargau auf kommunale Lösungen verzichtet.

4.2.6.2 Freiwilliger Einbezug der Gemeinden

Bei dieser Variante wäre es den Gemeinden anheimgestellt, ob sie von den Dienstleistungen der Ombudsstelle Gebrauch machen wollen. Gegebenenfalls müsste die jeweilige Gemeinde dies ausdrücklich in ihrer Gemeindeordnung vorsehen. Die Ombudsstelle wird vom Kanton finanziert. Wenn sich eine Gemeinde dazu entschliessen würde, vom Angebot der Ombudsstelle Gebrauch zu machen, müsste sie sich finanziell beteiligen. Diese Lösung findet sich beispielsweise im Kanton Zürich. Zuständig für den entsprechenden Entscheid auf Gemeindeebene wäre die Gemeindeversammlung beziehungsweise der Einwohnerrat.

In diesem Fall könnte die Ombudsstelle auch die Funktion einer vermittelnden Behörde in Fällen von personalrechtlichen Streitigkeiten zwischen Gemeindeangestellten und ihren Arbeitgebenden wahrnehmen.

4.2.6.3 Zwingender Einbezug der Gemeinden

Möglich wäre auch, dass die Gemeinden generell vom Zuständigkeitsbereich der Ombudsstelle umfasst werden. Diese Lösung findet sich beispielsweise in den Kantonen Basel-Landschaft und Zug. Die Dienstleistung der Ombudsstelle wäre für die Gemeinden ebenfalls kostenpflichtig. Die Gemeinden wären bei dieser Variante gezwungen, sich der Konzeption des Kantons anzuschliessen.

4.2.6.4 Fazit

Der Regierungsrat schlägt insbesondere mit Blick auf die Gemeindeautonomie vor, dass die Ombudsstelle nicht für kommunale Angelegenheiten zuständig sein soll. Mit einer Frage wird aber auch diejenige Variante zur Diskussion gestellt, wonach sich die Gemeinden freiwillig der Zuständigkeit der Ombudsstelle unterstellen können. Dies würde eine Änderung der jeweiligen Gemeindeordnung bedingen. Ob in diesem Fall die Ombudsstelle auch für personalrechtliche Streitigkeiten von Gemeindeangestellten zuständig wäre, ist offen zu lassen. Hierzu ist auf die überwiesene (18.137) Motion Dr. Lukas Pfisterer, FDP, betreffend Einführung eines Schlichtungsverfahrens bei Streitigkeiten aus einem öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnis auf kommunaler Ebene hinzuweisen, deren Umsetzungsmodalitäten im Rahmen des Projekts "Revision des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG)", welches sich zurzeit in der Konzeptphase befindet, in Prüfung ist.

4.2.7 Justiz

Betreffend die richterlichen Behörden erscheint es sachgerecht, diese gänzlich vom Einflussbereich der Ombudsstelle auszunehmen. Mit dieser klaren Grenzziehung kommen allfällige Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger, mittels Verfahren vor der Ombudsstelle eine Entscheidänderung erwirken zu können, gar nicht erst auf. Gesondert zu entscheiden ist, ob die Justizverwaltung analog der Zentralverwaltung in die Zuständigkeit der Ombudsstelle fallen soll. Der Anwendungsbereich der Justizverwaltung erscheint im vorliegenden Zusammenhang gering. Zudem sind die Tätigkeiten der Justiz von derjenigen der Justizverwaltung teilweise nur schwer abzugrenzen. Aufgrund dieser Bedenken soll die Justiz, einschliesslich die Justizverwaltung, vom Zuständigkeitsbereich der Ombudsstelle ausgenommen werden. Zur Justiz zu zählen sind auch die Staatsanwaltschaften, soweit sie richterliche Funktionen ausüben.

4.2.8 Kirchliche Institutionen

Alle kirchlichen Institutionen sollen ausserhalb des Wirkungsbereichs der Ombudsstelle liegen. Diese Lösung findet sich auch in den anderen Kantonen.

4.2.9 Ausgeschlossene Bereiche

4.2.9.1 Rechtssetzung

Einigkeit besteht darin, die gesetzgebenden Behörden (Grosser Rat, Gemeindeversammlungen und Einwohnerräte) vom Wirkungsbereich der Ombudsstelle auszunehmen. Dasselbe soll für die Rechtssetzungstätigkeit anderer Behörden gelten. Soweit also beispielsweise der Regierungsrat als Verordnungsgeber tätig wird, vermag der Ombudsmann keinen Einfluss darauf zu nehmen.

4.2.9.2 Rechtsmittelverfahren

Wie bereits erwähnt (vgl. vorne, Ziffer 4.2.7) sind die richterlichen Behörden gänzlich vom Einflussbereich der Ombudsstelle ausgenommen. Dasselbe soll gelten für alle Behörden hinsichtlich Rechtsmittelverfahren, denn damit steht den Betroffenen ein ausgebautes Rechtsschutzsystem zur Verfügung. Alle Rechtsmittelverfahren (einschliesslich Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerden) sollen damit ausserhalb des Wirkungsbereichs der Ombudsstelle liegen.

In diesem Zusammenhang hat die Ombudsperson zu differenzieren, ob nach Ergehen eines erstinstanzlichen Entscheids noch eine Rechtsmittelfrist läuft oder ob der erstinstanzliche Entscheid bereits in Rechtskraft erwachsen ist:

Im ersten Fall wird die Ombudsstelle auf die Rechtsmittelfrist aufmerksam machen. Bei Bedarf kann die Ombudsstelle die Betroffenen in formellen Fragen auch bei der Abfassung der Beschwerdeschrift beraten. In inhaltlicher Hinsicht wird sie sich in diesem Verfahrensstadium bereits zurückhalten. Ist ein Rechtsmittel bei der Beschwerdeinstanz anhängig gemacht, wird sich die Ombudsstelle nicht einschalten.

Im zweiten Fall hat die Ombudsstelle die Möglichkeit, den Betroffenen den Entscheid verständlich zu machen. Allenfalls kann sie bei der betreffenden Behörde auf eine Wiedererwägung des erstinstanzlichen Entscheids hinwirken.

4.2.9.3 Personalrechtliche Streitigkeiten

Die Ombudsstellen in anderen Kantonen sind mindestens teilweise auch bei personalrechtlichen Streitigkeiten zuständig. Im Kanton Aargau besteht indessen für kantonale Angestellte schon seit längerem eine Schlichtungsstelle für Personalfragen, die sich bewährt hat. Auch die Lehrpersonen, und zwar sowohl diejenigen der Volksschule als auch diejenigen der Sekundarstufe II, können sich an die Schlichtungskommission für Personalfragen (Schliko) wenden. Diese gibt bei Bedarf Empfehlungen ab, worauf die zuständige Stelle einen neuen Entscheid erlässt (vgl. § 37 ff. PersG).

Würde man personalrechtliche Streitigkeiten in den Wirkungsbereich der Ombudsstelle einbeziehen, würde dies zu unerwünschten Doppelspurigkeiten und Koordinationsproblemen führen. Aufgrund der gefestigten Strukturen und Abläufe der Schliko ist es nicht angezeigt, diese in der Ombudsstelle aufgehen zu lassen. Vielmehr soll sie weiterhin eigenständig bleiben und ihre Tätigkeit weiterführen. Die Ombudsstelle ist somit nicht für personalrechtliche Streitigkeiten von kantonalen Angestellten zuständig. Der Einbezug personalrechtlicher Streitigkeiten von Gemeindeangestellten käme einzig in Frage, wenn die Anhörungsergebnisse für die Lösung des freiwilligen Anschlusses von Gemeinden sprechen würden und dies gesetzlich so geregelt würde (vgl. vorne, Ziffer 4.2.6). Davon ausgenommen wären jedoch wiederum die Lehrpersonen der Volksschule, welche sich wie erwähnt an die Schliko wenden können. Daran soll nichts geändert werden.

4.2.9.4 Bereiche mit Schlichtungsverfahren

Die für personalrechtliche Streitigkeiten aufgezeigten Doppelspurigkeiten würden bei allen Verfahren entstehen, bei denen bereits eine Schlichtungsstelle eingesetzt ist. Deshalb sollen sämtliche bestehenden Schlichtungsstellen und ihre Verfahren vom Wirkungsbereich der Ombudsstelle ausgenommen werden (vgl. z.B. das Schlichtungsverfahren nach § 73 Beurkundungsgesetz).

4.3 Rechtsstellung und Organisation

4.3.1 Wahl

Die Ombudsperson soll vom Grossen Rat gewählt werden. Die Möglichkeit eines Jobsharings wird explizit gesetzlich vorgesehen (vgl. weitere Ausführungen zum Jobsharing unter Ziffer 4.4.2). In diesem Fall sind selbstverständlich beide Personen durch den Grossen Rat zu wählen.

Falls "nur" eine Ombudsperson gewählt wird, stellt sich die Frage, ob auch die stellvertretende Ombudsperson vom Grossen Rat gewählt werden soll, um ihr eine gleichgelagerte Legitimation zu verschaffen. Diese Lösung haben die Kantone Basel-Landschaft, Zug und Zürich gewählt. Andererseits besteht damit die Gefahr, dass die Zusammenarbeit weniger gut funktioniert, als wenn die leitende Ombudsperson ihre Stellvertretung selber rekrutieren kann. Daher schlägt der Regierungsrat für den Fall einer Lösung ohne Jobsharing vor, dass die Stellvertretung durch die Ombudsperson angestellt wird.

Die übrigen Mitarbeitenden (wissenschaftliche Mitarbeitende und Kanzleipersonal) der Ombudsstelle werden von der Ombudsperson angestellt.

4.3.2 Amtsdauer

Es erscheint sinnvoll, für die Ombudsperson eine Amtsdauer von vier Jahren vorzusehen. In Frage käme auch eine Amtsdauer von sechs Jahren, so wie bei der Beauftragten Person für Öffentlichkeit und Datenschutz oder bei der Ombudsperson des Kantons Basel-Stadt, doch besteht dafür sachlich keine Notwendigkeit.

4.3.3 Unvereinbarkeit

Die Tätigkeit der Ombudsperson ist unvereinbar mit anderen öffentlichen Ämtern in Verwaltung und Justiz. Unvereinbar ist die Tätigkeit auch mit einer Zugehörigkeit zum Grossen Rat. Zur Wahrung der Unabhängigkeit soll auch eine leitende Position in einer politischen Partei, in einem Verband oder in einer wirtschaftlichen Unternehmung ausgeschlossen sein.

4.3.4 Anstellungsverhältnis

Die Mitarbeitenden der Ombudsstelle unterstehen im Grundsatz dem Personalrecht des Kantons. Sie werden wie das kantonale Personal mittels eines öffentlich-rechtlichen Vertrags und einer Lohnverfügung angestellt.

4.3.5 Unabhängigkeit

Die Ombudsperson ist bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unabhängig und gegenüber niemandem weisungsgebunden. Sie orientiert sich bei ihrer Tätigkeit an den gesetzlichen Vorgaben.

Administrativ soll die Ombudsstelle dem Büro des Grossen Rates zugeordnet werden. Dies erscheint aus organisatorischer Sicht und mit Blick auf die anzustrebende grösstmögliche Unabhängigkeit der Ombudsstelle sinnvoll.

4.3.6 Aufsicht

Die Ombudsperson soll auch einer Aufsicht unterstehen. Als sachgerecht erscheint eine Aufsicht durch den Grossen Rat, der zugleich auch als Wahlbehörde fungiert.

4.3.7 Amtsenthebung

Grundsätzlich soll während der Amtsdauer auch eine Ombudsperson unter gewissen Voraussetzungen durch den Grossen Rat ihres Amtes enthoben werden können.

Für die gesetzliche Ausgestaltung kann auf die Regelung von § 25 Abs. 4 des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG) vom 6. Dezember 2011 verwiesen werden. Danach ist eine Amtsenthebung möglich bei

- schwerer vorsätzlicher oder grobfahrlässiger Verletzung von Amtspflichten,
- dauerhaftem Verlust der Fähigkeit, das Amt auszuüben,
- Verurteilung wegen einer Handlung, die nicht mit dem Amt vereinbar ist, es sei denn, die Verurteilung erscheint nicht mehr im Privatauszug aus dem Strafregister.

Sodann ist analog zur Regelung über die Amtsenthebung von Richterinnen und Richtern vorzusehen, dass die Ombudsperson den Grossen Rat umgehend über strafrechtliche Verurteilungen informiert, die während der Amtsdauer erfolgen und zu einem Eintrag im Privatauszug aus dem Strafregister führen.

4.4 Personelles

Die Ombudsstelle setzt sich personell zusammen aus der Ombudsperson und einer Stellvertretung, beziehungsweise bei Jobsharing aus den beiden Ombudspersonen, wissenschaftlichen Mitarbeitenden und Kanzleipersonal.

4.4.1 Ombudsperson

Das Anforderungsprofil für die Ombudsperson ist anspruchsvoll. Gesucht werden integre Persönlichkeiten aus Politik, Wirtschaft oder Verwaltung, die über einen breiten fachlichen Hintergrund und über grosse Lebenserfahrung verfügen.

Wählt man eine Lösung mit einer einzigen Person, so dürfte ein Pensum von 100 % sachgerecht sein, mindestens aber wohl ein Pensum von 80 %. Die Ombudsperson soll präsent und für die Bevölkerung gut erreichbar sein.

Entscheidet man sich demgegenüber für eine Lösung im Jobsharing, so dürften zwei Pensen zu je 60 % wohl sachgerecht sein, wobei aber auch andere Pensen denkbar sind. Bestehen überlappende Arbeitszeiten, können organisatorische Fragen besser gelöst werden, was die Erfahrungen aus dem Kanton Basel-Landschaft zeigen (vgl. vorne, Ziffer 3.2).

Die Ombudsperson und ihre Mitarbeitenden unterstehen dem Personalrecht des Kantons, soweit im Ombudsgesetz nicht spezielle Vorschriften bestehen (vgl. insbesondere die Regelungen gemäss §§ 4 ff. Ombudsgesetz). Für die auf Amtszeit gewählten Ombudspersonen gelten insbesondere die Bestimmungen für Beamtinnen und Beamte gemäss Abschnitt 5 des Personalgesetzes.

Die Ombudsperson ist nicht als Magistratsperson anzusehen, steht ihr doch weder ein Weisungsrecht zu noch hat sie Entscheidkompetenzen. Ihre lohnmassige Einstufung soll nach den geltenden Grundsätzen des Personalrechts (mittels ABAKABA-Bewertung aufgrund des Stellenprofils beziehungsweise der Stellenbeschreibung) erfolgen. Über die Einreihung der Ombudsperson sowie auch der stellvertretenden Ombudsperson entscheidet der Regierungsrat, auf Antrag der Bewertungskommission. Da es sich um Einzelfunktionen handelt, ist die Verordnung zum Einreihungsplan (VEP; SAR 165.133) vom 8. Juni 2011 entsprechend anzupassen. Die Einstufung des übrigen Personals der Ombudsstelle erfolgt wie beim sonstigen Personal der Zentralverwaltung aufgrund der Beurteilung der Anforderungen und Belastungen des Stellenprofils durch die Bewertungskommission.

4.4.2 Jobsharing

Angesichts der guten Erfahrungen, die in diesem Bereich bisher mit Jobsharing gemacht wurden, soll auch im Kanton Aargau die Möglichkeit dafür geschaffen werden (vgl. vorne, Ziffer 3.2). Wird eine Funktion durch zwei Personen bekleidet, gibt es verschiedene Möglichkeiten, wie dies zu geschehen hat. Vorliegend sollen sich diese Personen die Aufgaben und Verantwortungen teilen. Es soll somit keine Aufteilung der Aufgaben (Job Splitting) oder der Führungsverantwortung (Top Sharing) erfolgen. Im Weiteren sollen die Anstellungen der beiden Person nicht zwingend miteinander verknüpft sein (sogenanntes Job Pairing). Das heisst, wenn die Anstellung der einen Person aus welchen Gründen auch immer endet, läuft die Anstellung der anderen Person weiter und fällt nicht automatisch auch dahin. Weitere Modalitäten (Minimal-/Maximalpensen, Mann/Frau etc.) sind im Rahmen der Erarbeitung der Botschaft näher zu definieren.

4.4.3 Stellvertretende Ombudsperson

Die Einsetzung einer stellvertretenden Ombudsperson ist dann vorzunehmen, wenn man eine Lösung ohne Jobsharing vorsieht. Im Fall des Jobsharings werden sich die beiden Ombudspersonen gegenseitig vertreten. Die stellvertretende Ombudsperson sollte grundsätzlich über die gleichen Qualifikationen verfügen wie die Ombudsperson selbst, auch wenn sie wohl tiefer einzustufen sein wird.

4.4.4 Wissenschaftliche Mitarbeitende

Die Ombudsperson beziehungsweise die Ombudspersonen im Jobsharing werden nicht ohne qualifizierte wissenschaftliche Mitarbeitende auskommen können. In den anderen Kantonen handelt es sich dabei soweit ersichtlich oft um Mitarbeitende mit einem juristischen Hochschulabschluss auf Masterstufe.

Mit Blick auf die Ausgestaltung in anderen Kantonen wird diesbezüglich mit einem Ressourcenbedarf von 100–150 % zu rechnen sein. Wählt man ein Modell mit Jobsharing, entfallen die Kosten für die Stv. Ombudsperson. Demgegenüber wäre für die wissenschaftlichen Mitarbeitenden ein grösserer Ressourcenbedarf einzuplanen.

4.4.5 Administration

Was das administrative Personal anbetrifft, ist für den Kanton Aargau ein Ressourcenbedarf von rund 80 % zu veranschlagen.

4.4.6 Kosten

Die Lohnkosten für die Ombudsstelle werden sich aufgrund einer groben Schätzung im Bereich von rund Fr. 600'000.– bis Fr. 700'000.– pro Jahr bewegen.

Dabei werden bei einem Modell mit stellvertretender Ombudsperson von Lohnkosten von rund Fr. 220'000.– für die Ombudsperson, von rund Fr. 180'000.– für die stellvertretende Ombudsperson, von rund Fr. 170'000.– für das wissenschaftliche Personal und von rund Fr. 80'000.– für Sekretariatspersonal ausgegangen.

Bei einem Modell mit Jobsharing wären je nach Pensen für beide Ombudspersonen zusammen höhere Kosten zu budgetieren, die Kosten für die stellvertretende Ombudsperson würden entfallen, dafür wäre für die wissenschaftlichen Mitarbeitenden entsprechend mehr Mittel einzuplanen.

Den Lohnkosten sind die Gemeinkosten hinzuzurechnen, welche in der Regel mit zusätzlichen rund 25 % zu Buche schlagen (vgl. § 5 Abs. 3 der Verordnung über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen [VAF]). Damit ist von Gesamtkosten von rund Fr. 750'000.– bis Fr. 900'000.– auszugehen.

4.5 Aufgaben- und Finanzplanung

4.5.1 Budget

Die Ombudsstelle soll einen eigenen Aufgabenbereich darstellen und entsprechend über ein eigenes Budget verfügen.

4.5.2 Berichterstattung

Die Ombudsstelle ist gegenüber dem Parlament rechenschaftspflichtig sowohl hinsichtlich ihrer Tätigkeit als auch hinsichtlich der Verwendung der finanziellen Mittel.

In diesem Sinne wird die Ombudsperson einen ausführlichen Jahresbericht zuhanden des Grossen Rates erstatten. Die Berichterstattung soll namentlich darüber Auskunft geben, aus welchen Bereichen wie viele Fälle eingegangen sind und wie sie erledigt wurden sowie darüber, welchen Hinweisen aus der Bevölkerung die Ombudsstelle nicht näher nachgegangen ist.

Da die Ombudsstelle eine aktive Öffentlichkeitsarbeit betreiben soll, wird der Bericht auf geeignete Weise, vorzugsweise auf deren Homepage, zu veröffentlichen sein.

4.6 Verfahren

4.6.1 Einleitung

Wenn von "Verfahren" die Rede ist, so bedarf dies einer gewissen Relativierung. Zum einen wird von der Ombudsstelle erwartet, dass sie mit Fantasie und Flexibilität auf die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger eingeht. Zum andern kann sie deren Rechte mangels eines Weisungsrechts beziehungsweise Entscheidungskompetenzen nicht beeinträchtigen. Es bedarf deshalb keiner detaillierten Verfahrensregelungen, wie dies für die rechtsanwendenden Verwaltungsbehörden oder die Organe der Rechtspflege der Fall ist.

Die Ombudsperson wird auf Gesuch hin tätig oder wenn sie bei ihren Abklärungen feststellt, dass auch Untersuchungen in anderen Bereichen notwendig sind. Der Entscheid, ob die Ombudsstelle auf ein entsprechendes Gesuch hin aktiv werden will oder nicht, liegt bei der Ombudsperson selbst. Das bedeutet indessen nicht, dass dieser Entscheid in das freie Ermessen der Ombudsperson gestellt wäre. Vielmehr wird sich die Ombudsperson von gewissen Kriterien leiten lassen. Offensichtlich querulatorischen Hinweisen wird sie nicht weiter nachgehen. Auch sollte das Anliegen aus der Bevölkerung objektiv von einer gewissen Tragweite sein. Um Lappalien braucht sich die Ombudsstelle nicht zu kümmern. Sie wird von einer Prüfung der Angelegenheit etwa auch dann absehen, wenn mit einem Anliegen aus der Bevölkerung weder eigene noch öffentliche Interessen geltend gemacht werden oder wenn keinerlei Bezug zu einer bestimmten Amtshandlung ersichtlich ist. Auch auf anonyme Eingaben soll die Ombudsstelle nicht eingehen.

4.6.2 Schriftlichkeit und Mündlichkeit

Das Verfahren bei der Ombudsstelle ist sowohl von Schriftlichkeit als auch von Mündlichkeit geprägt.

Die Ombudsstelle hat, wenn sie ein Anliegen entgegennimmt, zunächst eine Stellungnahme der betreffenden Organisationseinheit einzuholen. Dabei wird grundsätzlich zu verlangen sein, dass die betroffene Privatperson ihr Anliegen zuhanden der Ombudsstelle schriftlich umreist.

Anschliessend kann das Verfahren je nach konkreter Situation schriftlich weitergeführt werden, indem eine Stellungnahme der Betroffenen eingeholt wird, oder die Ombudsstelle lädt beispielsweise zu einer gemeinsamen Besprechung ein.

4.6.3 Mitwirkungspflicht

Die Beteiligten trifft eine Mitwirkungspflicht. Dies gilt sowohl für die Personen, die mit einem Anliegen an die Ombudsstelle gelangen als auch für die betroffenen Organisationseinheiten.

4.6.4 Transparenz

Die Ombudsstelle hat für ein gegenüber allen Beteiligten transparentes Vorgehen zu sorgen. Dazu gehört bei mündlichen Besprechungen etwa, dass alle Beteiligten eingeladen werden.

Gegenüber der Öffentlichkeit hat die Ombudsstelle die Pflicht zur Berichterstattung (vgl. vorne, Ziffer 4.5.2).

4.6.5 Amtsgeheimnis

Die Behörden sind gegenüber der Ombudsstelle vom Amtsgeheimnis entbunden. Die massgeblichen Akten haben sie der Ombudsstelle herauszugeben. Dazu ist eine entsprechende Regelung in das Gesetz aufzunehmen.

Die Mitarbeitenden der Ombudsstelle unterstehen ihrerseits demselben Amtsgeheimnis wie die Behörden, bei denen sie Auskünfte eingeholt haben. Deshalb können Ratsuchende denn auch nicht uneingeschränkt Einsicht in ihr Dossier bei der Ombudsstelle nehmen.

4.6.6 Unentgeltlichkeit

Die Tätigkeit der Ombudsstelle soll für die Bevölkerung unentgeltlich sein. Würden Kosten erhoben, so stellte dies für die Bürgerinnen und Bürger eine nicht zu unterschätzende Hemmschwelle dar, die Dienste der Ombudsstelle in Anspruch zu nehmen.

4.6.7 Verfahrensabschluss

Die Ombudsstelle schliesst ein Geschäft in der Regel mit Ratschlägen und Empfehlungen für das weitere Vorgehen ab, sei dies für den konkreten Fall oder sei es allgemein für den Geschäftsgang der betreffenden Verwaltungseinheit. Es steht der Ombudsstelle dagegen nicht zu, den Behörden konkrete Weisungen zu erteilen.

4.7 Regelungsbedarf

4.7.1 Kantonsverfassung

Die Kantonsverfassung enthält ausreichende Vorgaben zur Einrichtung einer Ombudsstelle (vgl. vorne, Ziffer 1.2). Eine Anpassung der Kantonsverfassung ist daher nicht erforderlich.

4.7.2 Ombudsgesetz

Auf der Stufe des formellen Gesetzes besteht die Möglichkeit, die Ombudsstelle in einem bestehenden Gesetz zu regeln, z.B. im Verwaltungsrechtspflegegesetz, wie es im Kanton Zürich der Fall ist. Oder es wird ein neues Gesetz geschaffen, das einzig die Ombudsstelle zum Gegenstand hat, so wie etwa auch in den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Zug.

Die Kantonsverfassung misst der Ombudsstelle eine grosse Bedeutung zu, indem sie ihr eine eigene Bestimmung widmet. Es erscheint daher sachgerecht, diese neue Materie in einem eigenen Gesetz und nicht im Verwaltungsrechtspflegegesetz zu regeln, zumal das Verfahren vor der Ombudsstelle gegenüber dem Verwaltungsverfahren verschiedene Besonderheiten aufweist.

4.7.3 Personalgesetz

Die Ombudsstelle wird ebenfalls zuständig sein für Fälle von Whistleblowing kantonaler Angestellter (vgl. vorne, Ziffer 2). Dabei geht es um die Meldung von Unregelmässigkeiten am Arbeitsplatz. Aktuell findet sich hierzu eine Regelung in § 23 Abs. 2 PersG. Diese Bestimmung ist im Sinne einer Fremdänderung anzupassen. Es ist insbesondere zu regeln, unter welchen Voraussetzungen die Meldung von Missständen zulässig ist, sodass keine Amtsgeheimnisverletzung vorliegt und dass für solche Meldungen die Ombudsstelle zuständig ist.

4.7.4 Dekretsebene

Im Dekret über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (DAF) vom 5. Juni 2012 wird für die Ombudsstelle ein neuer Aufgabenbereich zu schaffen und einer grossrätlichen Kommission zuzuweisen sein. Analog zur Beauftragten Person für Öffentlichkeit und Datenschutz (OEDB) könnte dies die Kommission für allgemeine Verwaltung (AVW) sein.

4.7.5 Verordnungsebene

Die Einzelheiten betreffend Whistleblowing, insbesondere was das Verfahren betrifft, werden durch den Regierungsrat auf Verordnungsstufe zu regeln sein.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

5.1 Ombudsgesetz

Zu § 1 Zweck:

¹ Die Ombudsperson soll das Vertrauen zwischen der Bevölkerung und den Trägern öffentlicher Aufgaben stärken und das Parlament bei der Ausübung seiner Oberaufsicht unterstützen.

Im einleitenden Zweckartikel werden Ziel und Zweck der Ombudsstelle in grundsätzlicher Weise umschrieben. Mit der gewählten Formulierung ("Die Ombudsperson") soll zum Ausdruck gebracht werden, dass in dieser Funktion der Persönlichkeit der Ombudsperson(en) eine spezielle Bedeutung zukommt. Deren Glaubwürdigkeit, Verlässlichkeit und Kompetenz werden für den Erfolg und die Effektivität der Stelle eine wesentliche Rolle spielen.

Zu § 2 Aufgaben:

¹ Die Ombudsperson hat namentlich folgende Aufgaben:

- a) Auskunfterteilung an Ratsuchende und Beratung im Umgang mit Behörden,
- b) Vermittlung bei Konflikten mit Behörden,
- c) Abgabe von Empfehlungen an Behörden.

² Sie prüft das beanstandete Verhalten auf Rechtmässigkeit und Angemessenheit.

Die konkreten Aufgaben der Ombudsperson bestehen einerseits in der Auskunfterteilung an ratsuchende Personen und deren Beratung im Umgang mit den Behörden. In vielen Bereichen öffnet sich zunehmend eine Kluft zwischen spezialisierten staatlichen Behörden mit hohem Fachwissen einerseits und den betroffenen Laien in der Bevölkerung, die sich ausserstande sehen, Entscheide dieser Behörden zu verstehen und zu überprüfen, andererseits. Hier kann die Ombudsstelle staatliches Handeln verständlich machen. Sodann soll die Ombudsperson bei Konflikten mit den Behörden vermitteln und schliesslich Empfehlungen abgeben für das weitere Handeln der Behörden.

Gemäss Absatz 2 kann die Ombudsstelle eine behördliche Handlung auf Rechtmässigkeit und Angemessenheit überprüfen. Ihr ist es auch möglich, innerhalb des Ermessensspielraums der Behörden auf eine einvernehmliche Lösung hinzuwirken.

Zu § 3 Wirkungsbereich:

¹ Der Wirkungsbereich der Ombudsstelle erstreckt sich grundsätzlich auf

- a) Behörden der kantonalen Verwaltung,
- b) selbständige und unselbständige Staatsanstalten,

² Vom Wirkungsbereich ausgeschlossen sind folgende selbständige Anstalten:

- a) Aargauische Kantonalbank (AKB),
- b) Aargauische Pensionskasse (APK),
- c) BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau (BVSA),
- d) Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW).

³ Weiter vom Wirkungsbereich ausgeschlossen sind insbesondere:

- a) der Grosse Rat,
- b) die Justiz,
- c) privatrechtliche Leistungserbringer mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben,
- d) Spitäler,
- e) kirchliche Institutionen,
- f) Gemeinden,
- g) alle Behörden hinsichtlich ihrer Rechtssetzungstätigkeit,
- h) alle Behörden hinsichtlich Rechtsmittelverfahren,
- i) alle Streitigkeiten, für die ein Schlichtungsverfahren besteht.

In Absatz 1 wird der Wirkungsbereich der Ombudsperson in allgemeiner Weise umschrieben. So soll sich dieser grundsätzlich auf die Behörden der kantonalen Zentralverwaltung sowie die selbständigen und unselbständigen kantonalen Staatsanstalten erstrecken.

Gemäss Absatz 2 sollen einige selbständige Staatsanstalten vom Wirkungsbereich der Ombudsperson nicht umfasst sein. Zur Begründung, weshalb diese Staatsanstalten vom Wirkungsbereich ausgenommen sein sollen, kann auf die entsprechenden Ausführungen im vorliegenden Anhörungsbericht verwiesen werden (vgl. vorne, Ziffer 4.2.4).

In Absatz 3 werden sodann weitere Behörden und staatliche Funktionen vom Wirkungsbereich ausgenommen (vgl. vorne, Ziffern 4.2.5 ff.).

Zu § 4 Wahl:

¹ Der Grosse Rat wählt die Ombudsperson für die Dauer von vier Jahren. Zulässig ist die Wahl von zwei Personen im Jobsharing.

In Absatz 1 wird festgelegt, dass die Amtsdauer der Ombudsperson vier Jahre dauern soll. Als Wahlbehörde der Ombudsperson ist der Grosse Rat vorgesehen. Ob die Einzelheiten (Wahl durch Büro oder Kommission, Prozedere im Einzelnen) auf Dekretsebene oder auf Reglementsstufe zu regeln sein wird, ist zu gegebener Zeit zu klären.

Im Fall, dass zwei Personen die Funktion ausfüllen, sollen sich diese die Aufgaben und Verantwortungen teilen. Es wird somit keine Aufteilung der Aufgaben (Job Splitting) oder der Führungsverantwortung (Top Sharing) erfolgen. Im Weiteren sollen die Anstellungen der beiden Person nicht zwingend miteinander verknüpft sein (sogenanntes Job Pairing). Das heisst, wenn die Anstellung der einen Person endet, aus welchen Gründen auch immer, läuft die Anstellung der anderen Person weiter und fällt nicht automatisch auch dahin.

Zu § 5 Unvereinbarkeit:

¹ Die Ombudsperson darf kein anderes öffentliches Amt und keine leitende Funktion in einer politischen Partei, einem Verband oder einer wirtschaftlichen Unternehmung ausüben.

² Die Ombudsperson darf keine Tätigkeit ausüben, die sie in ihrer Amtsführung beeinträchtigen könnte oder mit den Aufgaben der Ombudsstelle unvereinbar ist.

Absatz 1 regelt für die Ombudsperson gewisse Unvereinbarkeiten. Mit Blick auf die anzustrebende Unabhängigkeit der Ombudsperson sollen ihr die Bekleidung von öffentlichen Ämtern und leitende Funktionen in Verbänden oder wirtschaftlichen Unternehmungen untersagt sein.

Ganz allgemein soll die Ombudsperson auch keine Tätigkeiten ausüben, die sie in ihrer Amtsführung beeinträchtigen könnten oder die mit den Aufgaben einer Ombudsstelle nicht vereinbar sind, was in Absatz 2 festgehalten wird. Denkbar wäre beispielweise eine führende Position in der Verwaltung eines anderen Kantons oder eine Tätigkeit mit grossem Bekanntheitsgrad (Moderation einer bekannten Fernsehsendung) oder eine wahrnehmbare Funktion in einer sozialpartnerschaftlichen Organisation. Im Gegensatz zu Abs. 1, welcher klare Abgrenzungskriterien aufstellt, sind die Sachverhalte gemäss Abs. 2 genereller umschrieben. Es wird im Einzelfall zu prüfen sein, ob eine mit dem Amt der Ombudsperson unvereinbare Tätigkeit vorliegt oder nicht.

Zu § 6 Unabhängigkeit:

¹ Die Ombudsperson ist bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unabhängig.

² Die Ombudsstelle ist administrativ dem Büro des Grossen Rates zugeordnet.

In Absatz 1 wird der wichtige Grundsatz der Unabhängigkeit der Ombudsperson statuiert. Damit ist klargestellt, dass der Ombudsperson niemand Aufträge oder Weisungen erteilen kann. Immerhin untersteht die Ombudsperson der Aufsicht des Grossen Rates und ist ihm rechenschaftspflichtig (vgl. Erläuterungen zu § 9).

Gemäss Absatz 2 soll die Ombudsstelle als Konsequenz ihrer Unabhängigkeit administrativ dem Büro des Grossen Rates zugeordnet sein.

Zu § 7 Aufgaben- und Finanzplan:

- ¹ Die Ombudsperson erstellt für die in diesem Gesetz festgelegten Aufgaben den Aufgaben- und Finanzplan, den Entwurf des Budgets und den Jahresbericht.
- ² Die Ombudsperson übermittelt dem Regierungsrat ihren Aufgaben- und Finanzplan, den Entwurf ihres Budgets und ihren Jahresbericht.
- ³ Der Regierungsrat leitet diese unverändert dem Grossen Rat weiter; er kann Bemerkungen und abweichende Anträge formulieren.

Die Unabhängigkeit der Ombudsperson findet auch darin ihren Niederschlag, dass sie ihren eigenen Aufgaben- und Finanzplan und ihr eigenes Budget erstellt, was in Absatz 1 ausdrücklich festgehalten wird (vgl. vorne, Ziffern 4.5.1 und 4.7.4).

Sie übermittelt ihren Aufgaben- und Finanzplan, den Entwurf des Budgets und ihren Jahresbericht an den Regierungsrat, welche diese Dokumente unverändert dem Grossen Rat weiterleitet. So wie auch bei der Beauftragten Person für Öffentlichkeit und Datenschutz kann der Regierungsrat dem Grossen Rat Änderungsanträge unterbreiten (vgl. Absätze 2 und 3).

Zu § 8 Mitarbeitende:

- ¹ Die Ombudsperson stellt ihre Mitarbeitenden im Rahmen des vom Grossen Rat bewilligten Budgets an.
- ² Die Mitarbeitenden arbeiten ausschliesslich nach den Weisungen der Ombudsperson.
- ³ Über die Einstufung der Mitarbeitenden der Ombudsperson entscheidet das Büro des Grossen Rates.

In dieser Bestimmung wird geregelt, dass die Ombudsperson Anstellungsbehörde für ihre Mitarbeitenden ist und dass nur sie ihnen gegenüber ein Weisungsrecht hat.

Zu § 9 Aufsicht und Berichterstattung:

- ¹ Die Ombudsperson untersteht der Aufsicht des Grossen Rates.
- ² Sie veröffentlicht jährlich einen detaillierten Bericht über ihre Tätigkeit.

Die Tätigkeit der Ombudsperson soll der Aufsicht des Grossen Rats unterstehen, was in Absatz 1 festgehalten wird.

Gemäss Absatz 2 erstellt die Ombudsperson jedes Jahr einen Bericht, der auch veröffentlicht wird. Mit der expliziten Erwähnung der detaillierten Berichterstattungspflicht wird darauf hingewiesen, dass eine Ombudsstelle auch Öffentlichkeitsarbeit zu leisten hat, da diese von zentraler Bedeutung ist. Eine unbekannte Ombudsstelle verfehlt ihren Zweck. Sie hat die Öffentlichkeit aktiv und umfassend über ihre Tätigkeit zu informieren. Damit kann bereits ein Teil ihres Zwecks erfüllt werden, indem diese Informationen auch präventiv für analoge Fälle und vertrauensbildend für die Arbeit der Ombudsstelle wirken können und sollen.

Zu § 10 Amtsenthebung:

- ¹ Eine Amtsenthebung durch den Grossen Rat ist zulässig bei
 - a) schwerer vorsätzlicher oder grobfahrlässiger Verletzung von Amtspflichten,
 - b) dauerhaftem Verlust der Fähigkeit, das Amt auszuüben,
 - c) Verurteilung wegen einer Handlung, die nicht mit dem Amt vereinbar ist, es sei denn, die Verurteilung erscheint nicht mehr im Privatauszug aus dem Strafregister.
- ² Die Ombudsperson hat den Grossen Rat umgehend über strafrechtliche Verurteilungen zu informieren, die während der Amtsdauer erfolgen und zu einem Eintrag im Privatauszug aus dem Strafregister führen.

Gemäss Absatz 1 soll die auf vier Jahre gewählte Ombudsperson in gewissen Fällen des Amtes enthoben werden können. Über gewisse strafrechtliche Verurteilungen muss sie zudem den Grossen Rat gemäss Absatz 2 informieren. Die Regelung von § 10 über die Amtsenthebung entspricht derjenigen für Richterinnen und Richter im Gerichtsorganisationsrecht (vgl. vorne, Ziffer 4.3.7). Es rechtfertigt sich, entsprechende Regelungen auch auf die Ombudsperson anzuwenden. Sie gelten ergänzend zu den Bestimmungen der kantonalen Personalgesetzgebung betreffend Beendigung aus wichtigen Gründen sowie Disziplinar massnahmen (vgl. §§ 35 und 36 PersG).

Zu § 11 Einleitung und Prüfungsumfang:

- ¹ Die Ombudsperson wird auf Gesuch hin tätig oder wenn sie bei ihren Abklärungen feststellt, dass auch Untersuchungen in anderen Bereichen notwendig sind.
- ² Sie entscheidet selbst, ob und wie eingehend sie sich mit einer Angelegenheit befassen will.
- ³ Sie kann eine erstinstanzlich hängige oder eine abgeschlossene Angelegenheit untersuchen.
- ⁴ Nimmt sie ein Anliegen entgegen, gibt sie der betroffenen Behörde Gelegenheit zur Stellungnahme.

Absatz 1 hält fest, dass die Ombudsperson auf Gesuch hin tätig wird oder wenn sie bei ihren Abklärungen feststellen sollte, dass auch Abklärungen in anderen Bereichen notwendig sind. Dabei kann es sich um Abklärungen in derselben staatlichen Stelle handeln, oder aber um solche in einer anderen Organisation, die zum Wirkungsbereich der Ombudsstelle gehört.

Ist die Ombudsperson tätig geworden, entscheidet sie gemäss Absatz 2 selbst, wie eingehend sie sich mit einer Angelegenheit befassen will. Diese Bestimmung stellt einen Ausfluss des Grundsatzes der Unabhängigkeit der Ombudsstelle dar. Die Ombudsperson wird etwa dann auf eine Prüfung verzichten, wenn die gesuchstellende Person keine eigenen persönlichen oder öffentlichen Interessen anführen kann oder wenn die Ombudsperson zur Auffassung gelangt, die Bedeutung einer Angelegenheit rechtfertige eine Prüfung nicht. Auf anonyme Eingaben wird die Ombudsperson nicht eintreten.

Gemäss Absatz 3 kann die Ombudsperson nicht nur eine erstinstanzlich hängige, sondern auch eine abgeschlossene Angelegenheit untersuchen. Dies im Gegensatz zur Kompetenz von Gerichten und anderen Rechtsmittelbehörden, die sich abgesehen von seltenen Ausnahmen nur um hängige Angelegenheiten kümmern dürfen.

Um sich ein umfassendes Bild der Angelegenheit verschaffen zu können und eine genügende Grundlage für eine allfällige Empfehlung zu haben, hat die Ombudsperson der betroffenen Stelle Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, was in Absatz 4 festgehalten ist.

Zu § 12 Prüfungsinstrumente:

- ¹ Zur Abklärung des Sachverhalts hat die Ombudsperson insbesondere die folgenden Kompetenzen:
 - a) Einholung von schriftlichen und mündlichen Auskünften,
 - b) Durchführung von Augenscheinen an Ort und Stelle,
 - c) Durchführung von Aussprachen unter den Beteiligten.

Diese Bestimmung regelt die verfahrensmässigen Kompetenzen der Ombudsperson. Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Eine besonders wichtige Funktion innerhalb dieses Instrumentariums kommt der persönlichen Anhörung von Betroffenen durch die Ombudsperson zu.

Zu § 13 Mitwirkungspflichten und Amtsgeheimnis:

¹ Die Beteiligten sind zur Mitwirkung bei der Erhebung des Sachverhalts und bei Vermittlungsversuchen der Ombudsperson verpflichtet.

² Die Behörden sind der Ombudsperson gegenüber ohne Rücksicht auf das Amtsgeheimnis zur Vorlage der Akten und zur Auskunft verpflichtet. Vorbehalten bleiben einschränkende Bestimmungen des Bundesrechts.

³ Die Ombudsperson und ihre Mitarbeitenden unterliegen derselben Geheimhaltungspflicht wie die Auskunft erteilenden Behörden.

Damit die Ombudsperson ihre Aufgaben sachgerecht erfüllen kann, sind alle Verfahrensbeteiligten zur Mitwirkung verpflichtet. Die betreffenden Behörden sind gemäss Absatz 2 vom Amtsgeheimnis entbunden. Die Ombudsperson verfügt über ein umfassendes Recht zur Einholung von Informationen. Beim Vorbehalt des einschränkenden Bundesrechts handelt es sich beispielsweise um das Berufsgeheimnis gemäss Obligationenrecht oder die Bestimmungen der Strafprozessordnung zum Aussageverweigerungsrecht, wonach niemand sich selber oder Angehörige durch eine belastende Aussage einer Strafverfolgung aussetzen muss.

Gemäss Absatz 3 sind die Ombudsperson und ihre Mitarbeitenden zur Verschwiegenheit verpflichtet. Sie nehmen zwischen den Beteiligten gleichsam eine neutrale Haltung ein.

Zu § 14 Erledigung:

¹ Die Ombudsperson kann den Gesuchstellenden für ihr weiteres Verhalten Rat erteilen oder eine schriftliche Empfehlung zuhanden der beteiligten Behörden abgeben.

² Sie hat kein Weisungsrecht gegenüber den betroffenen Behörden.

³ Die Behörden informieren die Ombudsstelle und die Ratsuchenden über die Massnahmen, die sie zu treffen gedenken.

Dass die Ombudsperson kein Weisungsrecht gegenüber den betroffenen staatlichen Stellen hat, ist gleichsam die Kehrseite für ihre Unabhängigkeit gegenüber den Behörden. Mit der Möglichkeit, sowohl den Gesuchstellenden als auch den betroffenen staatlichen Stellen Ratschläge und Empfehlungen abzugeben, stehen der Ombudsperson aber wichtige Handlungsinstrumente zur Verfügung. Inwieweit diese umgesetzt werden, wird wesentlich von der Überzeugungskraft und der Autorität der Ombudsperson abhängen. Die Erledigung des Verfahrens durch die Ombudsperson kann auch formlos erfolgen. Jedenfalls wird sie die Beteiligten über die erfolgte Überprüfung informieren.

Die Ombudsperson soll erfahren, wie die Behörden ihre Empfehlungen umzusetzen gedenken. In diesem Sinne statuiert Absatz 3 eine Pflicht der Behörden, die Ombudsperson dahingehend zu informieren.

Zu § 15 Unentgeltlichkeit:

¹ Die Inanspruchnahme der Dienstleistungen der Ombudsstelle ist unentgeltlich.

Die Anspruchnahme der guten Dienste einer Ombudsstelle ist kostenlos. Unentgeltlichkeit stellt ein eigentliches Markenzeichen von Ombudsstellen dar. Die Erhebung von Verfahrenskosten würde dem Sinn einer Ombudsstelle widersprechen und stellte eine wohl nicht zu unterschätzende Hemmschwelle für Personen dar, sich an die Ombudsstelle zu wenden. Demzufolge sollen auch die Dienstleistungen der neuen kantonalen Ombudsstelle für die Hilfesuchenden kostenlos sein.

Zu § 16 Inkrafttreten:

¹ Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

Gemäss aktuellem Zeitplan ist die Inkraftsetzung auf den 1. Juni 2023 geplant.

5.2 Gesetz über die Grundzüge des Personalrechts (Personalgesetz, PersG) vom 16. Mai 2000

Zu § 23 Abs. 4 (geändert), Abs. 5, 6 und 7 (neu)

⁴ Mitarbeitende sind berechtigt, der kantonalen Ombudsstelle Missstände zu melden. Zulässig sind nur Meldungen, die in gutem Glauben erfolgen.

⁵ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten durch Verordnung.

⁶ Zulässige Meldungen verstossen nicht gegen die Verschwiegenheitspflicht gemäss Absatz 1 und stellen keine Amtsgeheimnisverletzung im Sinne von Art. 320 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB) vom 21. Dezember 1937 dar.

⁷ Mitarbeitende dürfen aufgrund von zulässigen Meldungen in ihrer beruflichen Stellung nicht benachteiligt werden.

In Absatz 4 wird festgehalten, dass Mitarbeitende der Ombudsstelle Missstände in ihrem Arbeitsumfeld melden können (Whistleblowing). Die Bestimmung bezieht sich auf diejenigen Mitarbeitenden, deren Organisation in den Wirkungsbereich der Ombudsstelle einbezogen ist. Unter "Missständen" im Sinne dieser Bestimmung sind immer gravierende Vorfälle, so etwa strafrechtlich relevante Tatbestände zu verstehen (z.B. Bestechung oder Veruntreuung), sodann Mobbing oder sexuelle Belästigung. Mitteilungen über Missstände sollen nur zulässig sein, wenn sie in gutem Glauben, das heisst nicht wider besseren Wissens, erfolgen. In vielen Fällen wird es sinnvoll sein, zunächst die vorgesetzte Person oder Behörde über die Missstände zu informieren und erst dann an die Ombudsstelle zu gelangen, wenn die vorgesetzten Stellen nichts unternehmen. Allerdings wird es möglicherweise Situationen geben, in denen eine Information der vorgesetzten Stelle die gewünschte Wirkung verfehlt. Um als Mitarbeiterin oder Mitarbeiter wegen Missständen an die Ombudsstelle zu gelangen, ist deshalb nicht zwingend erforderlich, dass vorgängig bei der vorgesetzten Stelle eine Meldung erstattet worden ist.

Die Regelung weiterer Einzelheiten soll auf Verordnungsstufe durch den Regierungsrat erfolgen. Daher enthält Abs. 5 eine Delegationsnorm. Im Wesentlichen wird es darum gehen, das konkrete Verfahren zu normieren.

Gemäss Absatz 6 bleiben zulässige Meldungen über Missstände ohne nachteilige rechtliche Konsequenzen für die betreffenden Mitarbeitenden. So verstossen entsprechende Meldungen nicht gegen die Verschwiegenheitspflicht gemäss § 23 Absatz 1 des Gesetzes über die Grundzüge des Personalrechts (Personalgesetz, PersG). Gegenüber den betreffenden Personen dürfen somit keine Disziplinar massnahmen ausgesprochen werden, und es darf ihnen wegen der erstatteten Meldung nicht gekündigt werden (vgl. dazu §§ 10 und 36 PersG). Auch ist eine Bestrafung gemäss Art. 320 des Strafgesetzbuchs wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses nicht möglich. Umgekehrt bedeutet dies, dass eine Person, die wider besseren Wissens der Ombudsstelle Meldungen über angebliche Missstände anzeigt, mit strafrechtlichen und arbeitsrechtlichen Konsequenzen rechnen muss.

Absatz 7 schliesslich legt fest, dass die betreffenden Mitarbeitenden nach einer zulässigen Meldung in ihrer beruflichen Stellung nicht benachteiligt werden dürfen (z.B. hinsichtlich Aufstiegsmöglichkeiten, Weiterbildungsmöglichkeiten, Lohnentwicklung etc.).

5.3 Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) vom 5. Juni 2012

Zu § 10 Abs. 1 (geändert)

¹ Der Regierungsrat, das Büro des Grossen Rats, die Justizleitung, die Finanzkontrolle, die beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz und die Ombudsperson erarbeiten jährlich für die ihnen zugewiesenen Aufgabenbereiche den Aufgaben- und Finanzplan.

Zu § 18 Abs. 1 (geändert)

¹ Der Regierungsrat, das Büro des Grossen Rats, die Justizleitung, die Finanzkontrolle, die beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz und die Ombudsperson erarbeiten jährlich für die ihnen zugewiesenen Aufgabenbereiche den Jahresbericht.

Diese beiden Bestimmungen regeln den Prozess der Steuerung zum Aufgaben- und Finanzplan und zum Jahresbericht. Da die Ombudsstelle über einen eigenen Aufgabenbereich verfügen wird, welcher nicht dem Regierungsrat unterstellt ist, sind diese Bestimmungen mit der Ombudsstelle zu ergänzen.

6. Auswirkungen

6.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Die Schaffung einer Ombudsstelle hat finanzielle Auswirkungen für den Kanton (vgl. vorne, Ziffer 4.4.6).

Welche Auswirkungen die Einführung einer Ombudsstelle auf die Verwaltung haben wird, ist schwierig vorauszusagen. Die diesbezüglichen Angaben der vier befragten Kantone sind unterschiedlich. Eine Rückmeldung geht von einer klaren Entlastung aus, welche für die Verwaltung resultiert. Eine andere hielt fest, dass kurzfristig für die Verwaltung eine Mehrbelastung entstehe, mittel- bis langfristig sie jedoch entlastet würde, auch weil die Ombudsstelle eine Ventilfunktion habe, was sich ebenfalls entlastend auswirke. Eine dritter Kanton hielt fest, dass die Ombudsstelle als externe Verwaltungskontrolle tätig sei und insofern die Verwaltung weder be- noch entlaste. Der vierte befragte Kanton machte dazu keine Angaben. Es ist tendenziell davon auszugehen, dass mittelfristig, wenn die Stelle eingeführt ist, die Abläufe geklärt sind und das notwendige Know-how aufgebaut worden ist, keine spürbare Mehrbelastung resultieren wird. Tendenziell ist eher von einer Entlastung auszugehen.

6.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Es gibt keine Auswirkungen auf die Wirtschaft.

6.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Eine Ombudsstelle steht per se sowohl im Dienst der Bevölkerung als auch der Behörden. Durch ihre klärende und vermittelnde Funktion trägt sie zum gegenseitigen Verständnis bei, nimmt eine wichtige und niederschwellige Brückenfunktion wahr und kann im bestens Fall präventiv eskalierenden Streitigkeiten entgegenwirken.

6.4 Auswirkungen auf die Umwelt

Es gibt keine Auswirkungen auf die Umwelt.

6.5 Auswirkungen auf die Gemeinden

Falls der Wirkungsbereich der Ombudsstelle auf freiwilliger Basis auf die Gemeinden ausgedehnt werden sollte (vgl. Ziffer 4.2.6), müssten sich diese entsprechend an den Kosten beteiligen.

6.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Es gibt keine Auswirkungen auf die Beziehung zum Bund und zu den anderen Kantonen.

7. Weiteres Vorgehen / Zeitplan

Was	Wann
RRS Botschaft 1. Beratung	April 2022
1. Beratung Grosser Rat	2. Quartal 2022
RRS Botschaft 2. Beratung	September 2022
2. Beratung Grosser Rat, inkl. Redaktionslesung	4. Quartal 2022
Referendumsfrist	1. Quartal 2023
Inkraftsetzung	1. Juni 2023
Wahl Ombudsperson	4. Quartal 2023
Arbeitsbeginn Ombudsstelle	1. Januar 2024

Beilage

- Entwurf Gesetz über die Ombudsstelle (Ombudsgesetz) mit Bemerkungsspalte