

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 108-2016
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2016.RRGR.563

Eingereicht am: 30.05.2016

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Rudin (Lyss, glp) (Sprecher/in)
Machado Rebmann (Bern, GPB-DA)
Streit-Stettler (Bern, EVP)
Schindler (Bern, SP)

Weitere Unterschriften: 1

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 1341/2016 vom 30. November 2016
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Eine Ombudsstelle für den Kanton Bern: Beratung, Transparenz sowie Rechtsfrieden fördern und Kosten sparen!

Der Regierungsrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen für eine kantonale Ombudsstelle zu schaffen und diese zu errichten.

Begründung:

Bürgerinnen und Bürger im Kanton Bern sind gegenüber den Behörden in vielen Fällen in einer unterlegenen Position, es besteht ein Gefälle von Wissen und Macht. Dies ist Ausfluss der Verfügungsmacht des Staates über Angelegenheiten der Bürgerin oder des Bürgers. Geht es zum Beispiel um eine Baubewilligung oder um eine Bewilligung des Betriebs einer Gaststätte, entscheidet die Behörde, sie «verfügt», gestützt auf die gesetzlichen Grundlagen. In vielen Fällen hat die Behörde einen Ermessensspielraum, den sie zu Gunsten der Betroffenen einsetzen kann.

Die hoheitlichen Handlungen sind jedoch für die Bürgerinnen und Bürger nicht immer nachvollziehbar, sie verstehen manchmal das Verfahren oder die rechtlichen Grundlagen nicht oder fühlen sich ungerecht behandelt. Verständnisprobleme können eine Rolle spielen oder die Bürgerinnen und Bürger haben vielleicht schlechte Erfahrungen gemacht mit Behörden, so dass die Kommunikation schwierig ist. Oder der Behörde fehlt das nötige Fingerspitzengefühl. Bei einem für sie ungünstigen Entscheid strengt manche Bürgerin oder mancher Bürger ein Verwaltungs-

verfahren oder ein Verwaltungsjustizverfahren an und versucht so, sich zu wehren. Diese Verfahren sind aufwändig, kosten Kraft, Zeit und Geld.

Aus diesen Gründen haben etliche Kantone, u. a. Basel-Landschaft, Waadt, Zug, Zürich und Freiburg, Ombudsstellen eingerichtet. Diese sind unabhängig von der Verwaltung und ermöglichen eine Verwaltungskontrolle, je nach Ausgestaltung von der untersten Gemeindestufe bis zum Regierungsrat.

Die Hauptaufgabe der Ombudsstelle besteht darin, bei Streitigkeiten zwischen Behörden und Einwohnerinnen und Einwohnern zu vermitteln, nach einer gütlichen Einigung zu suchen und somit auf Gemeinde- und Kantonsebene zum Rechtsfrieden beizutragen.

Die Ombudsperson hört sich alle Hilfesuchenden persönlich an. Weil die Anwendung von Vorschriften manchmal sehr kompliziert ist, versucht sie, den Sachverhalt im beratenden Gespräch einfach und klar darzustellen. Sie nimmt die Beschwerden entgegen und untersucht ohne Vorurteile, ob die Amts- und Dienststellen rechtmässig, korrekt und zweckmässig gehandelt haben. Durch ihre Vermittlung will sie eine Lösung der Konflikte erreichen, womit erhebliche Kosten gespart werden. Es steht aber nicht in ihrer Macht, Entscheide aufzuheben oder abzuändern. Lassen sich keine einvernehmlichen Lösungen finden, gibt die Ombudsperson schriftliche Empfehlungen ab.

Behörden und Institutionen sind der Ombudsperson gegenüber zu uneingeschränkter Auskunft verpflichtet. Im Rahmen ihrer Aufgabe kann sie alle Verwaltungsakten einsehen. Die Ombudsperson selber untersteht, ähnlich wie ein Arzt, der Schweigepflicht. Beschwerden und schriftliche Unterlagen leitet sie nur im Einverständnis der Hilfe Suchenden weiter.

Alle Personen, die ein Problem haben, das in ihren Aufgabenbereich fällt, haben das Recht, Beschwerden an die Ombudsperson zu richten. Oft lassen sich unangenehme Folgen vermeiden, wenn die Ombudsperson bei Schwierigkeiten mit Behörden, Verwaltungen und Institutionen frühzeitig um Rat gefragt wird. Für private Streitigkeiten, beispielsweise zwischen Mieter und Vermieter, ist die Ombudsperson nicht zuständig. Sie wird in solchen Angelegenheiten auch keine Rechtsauskünfte erteilen. In den Aufgabenbereich der Ombudsperson fallen u. a. Steuerangelegenheiten, Baufragen, Probleme mit Schul-, Vormundschafts-, Fürsorgebehörden, Spitälern, der Polizei, dem Arbeitsamt usw.

Die Ombudsstelle berichtet dem Grossen Rat jährlich über ihre Tätigkeiten, damit werden die Transparenz und die demokratische Kontrolle der Verwaltung erhöht. Problemfelder können frühzeitig erkannt werden, und wo nötig, kann korrigierend eingegriffen werden.

Artikel 96 der bernischen Verfassung lautet: «Durch Gesetz kann eine kantonale Ombudsstelle geschaffen werden». Die verfassungsmässige Grundlage für die Errichtung einer Ombudsstelle besteht also bereits, gut 20 Jahre nach der Verfassungsrevision von 1994 ist es nun an der Zeit, diese einzuführen und den Kanton Bern als bürgerfreundlichen, transparenten und demokratischen Kanton weiterzuentwickeln und den Rechtsfrieden weiter zu fördern.

Organisatorisch kann die Ombudsstelle den Statthalterämtern angeschlossen werden. Damit könnten bestehende Strukturen und allfällige Synergien genutzt werden. Des Weiteren könnte die regionale Optik ebenfalls Synergien beinhalten.

Antwort des Regierungsrates

Der Vorschlag, für den Kanton Bern eine Ombudsstelle zu schaffen, wurde in der Vergangenheit bereits mehrmals geprüft. In einer Volksabstimmung wurde 1979 die Schaffung einer Ombudsstelle verworfen. Artikel 96 der Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 sieht vor, dass durch Gesetz eine kantonale Ombudsstelle geschaffen werden kann. Die „Kann-Formulierung“ stellt dabei das Ergebnis eines politischen Kompromisses zwischen einer zwingenden Formulierung und einer ersatzlosen Streichung der Verfassungsbestimmung dar. Bei der Erarbeitung des Organisationsgesetzes vom 20. Juni 1995 wurde erneut die Frage geprüft, ob die Schaffung einer Ombudsstelle im Rahmen dieses Gesetzes erfolgen sollte. Dabei wurde festgestellt, dass eine Ombudsstelle am besten eine eigenständige Gesetzesgrundlage erhalten müsste. Im Vortrag zum Organisationsgesetz wurde zudem festgehalten, dass zum damaligen Zeitpunkt der Einsetzung einer kantonalen Ombudsstelle der vom Grossen Rat beschlossene Stellenabbau entgegenstand. Ein Postulat von Grossrat Frainier (P 218/01), mit welchem im Jahr 2001 die Schaffung einer Ombudsstelle angeregt wurde, lehnte der Grosse Rat im September 2002 mit 73 gegen 50 Stimmen bei 11 Enthaltungen ab.

2006 verlangte die Motion Bernasconi (M 139/06) die Schaffung einer kantonalen Ombudsstelle. Während der Regierungsrat damals beantragte, die Motion anzunehmen, wurde sie vom Grossen Rat im Januar 2007 mit 76 gegen 66 Stimmen bei 7 Enthaltungen abgelehnt. Grossrat Bernasconi beantragte 2010 erneut die Schaffung einer Ombudsstelle als Präventionsmassnahme gegen Drohungen und Gewalt (M 212/10). Da der Grosse Rat vier Jahre zuvor eine Ombudsstelle abgelehnt hatte und vor dem Hintergrund der zunehmend schwierigen Lage des kantonalen Finanzhaushaltes lehnte der Regierungsrat den Vorstoss ab. Der Grosse Rat folgte diesem Antrag und lehnte die Motion mit 85 gegen 51 Stimmen bei 5 Enthaltungen ab.

Der Regierungsrat teilt die Auffassung, dass eine Ombudsstelle im Einzelfall einen Beitrag zur Lösung von Konflikten zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und den kantonalen Behörden leisten kann. Bereits in seiner Antwort auf die Motion Bernasconi aus dem Jahr 2006 hat der Regierungsrat allerdings festgehalten, dass die Schaffung einer Ombudsstelle auch Probleme mit sich bringen kann: Wenn Menschen sich von der Verwaltung an die Ombudsstelle abgeschoben fühlen oder wenn die Intervention der Ombudsstelle nicht das gewünschte Ergebnis zeitigt, kann dies zu zusätzlichen Aggressionen führen. In der Debatte über den Vorstoss aus dem Jahre 2006 wurde denn auch ausgeführt, es sei wichtig, dass die Verwaltung selber bei ihrer täglichen Arbeit die Funktion einer Ombudsstelle erfülle (Tagblatt des Grossen Rates 2007, S. 111, Voten Grossräte Adrian Kneubühler, FDP, und Erwin Fischer, FDP). In einem staatlichen System mit geregelten Verfahren und ausgebauten Rechtsmitteln und Rechtsbehelfen ist zudem auch die Gefahr unklarer Zuständigkeiten nicht von der Hand zu weisen, wenn eine Ombudsstelle neben die bereits bestehenden Institutionen tritt.

Das Handeln der Verwaltung mündet grundsätzlich in einer Verfügung, die auf dem Rechtsweg angefochten werden kann. Damit besteht ein bewährtes System, wie korrigierend in fehlerhaftes Verwaltungshandeln eingegriffen werden kann. Im konkreten Einzelfall kann oft nur die Anfechtung der Verfügung eine für die Betroffenen unliebsame Entscheidung ändern. Die Ombudsstelle kann eine in Rechtskraft erwachsene Verfügung nicht abändern, wenn die strikten gesetzlichen Voraussetzungen für ein Rückkommen nicht erfüllt sind.

Mit der aufsichtsrechtlichen Anzeige besteht bereits ein niederschwelliges Instrument, damit das Handeln der Verwaltung ausserhalb eines Rechtsmittelverfahrens (kostenlos) überprüft werden kann.

Es ist denkbar, dass eine Ombudsstelle auch den Grossen Rat und namentlich die Justizkommission, welche Petitionen und Eingaben von Bürgerinnen und Bürgern berät, entlasten könnte. Die Schaffung einer Ombudsstelle ist demgegenüber aber mit neuen finanziellen Folgen verbunden, wobei insbesondere auch an die Infrastrukturkosten sowie an Gehaltskosten für juristisches Personal und das Sekretariat der Ombudsstelle zu denken ist (die Ombudsstelle des Kantons Zürich war z. B. im Jahr 2015 neben der Leitung mit 1,5 Stellen im juristischen Sekretariat und 1,8 Kanzleistellen dotiert).

Im Vorstoss wird darauf hingewiesen, dass etliche Kantone eine Ombudsstelle eingerichtet haben. Neben den privatrechtlich organisierten Ombudsstellen verschiedener Branchen bestehen allerdings nur einige städtische und auf Kantonsebene nur gerade sechs Ombudsstellen (Basel-Stadt, Basel-Land, Freiburg, Waadt, Zug und Zürich).

Aus der Sicht des Regierungsrates haben sich seit 2010, als der Grosse Rat letztmals die Schaffung einer Ombudsstelle ablehnte, keine Veränderungen ergeben, die eine Neubeurteilung nahelegen. Die Überlegungen, die den Grossen Rat bewogen, keine Ombudsstelle zu schaffen, gelten auch heute noch. Bereits aus diesem Grund verzichtet der Regierungsrat darauf, dem Grossen Rat den Antrag zu stellen, den Vorstoss anzunehmen. Zudem könnte aufgrund der angespannten Lage des kantonalen Finanzhaushalts ein Vorstoss, welcher die Schaffung einer neuen Einrichtung mit zusätzlichen Stellen verlangt, nur dann unterstützt werden, wenn ein zwingendes Bedürfnis bestehen würde.

Verteiler

- Grosser Rat