



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Wahlvorbereitungskommission

An den Grossen Rat

14.5691.01

Basel, 21. Januar 2015

Kommissionsbeschluss
vom 9. Januar 2015

**Bericht und Antrag der Wahlvorbereitungskommission zur
vorübergehenden Stellvertretungsregelung bei der Ombudsstelle**

Ausgangslage

Am 1. Januar 2006 nahmen Beatrice Inglin und Dieter von Blarer die Arbeit als Ombudsleute im Jobsharing auf. Das Bedürfnis nach einer Stellvertreter-Regelung bestand nicht, da sich die beiden Ombudsleute gegenseitig vertreten konnten. Mit dem Rücktritt Dieter von Blarers auf Ende 2013 ist das Jobsharing der Ombudsleute in Basel-Stadt vorläufig zu Ende. Seither ist Beatrice Inglin zu 100% als Ombudsfrau tätig. Ihre Amtszeit endet im Dezember 2017. Die Regelung der Stellvertretung für die Ombudsfrau ist derzeit nicht geregelt.

Zurzeit hat die Wahlvorbereitungskommission aufgrund eines Anzugs zu prüfen, ob die Ombudsstelle neu nur noch im Rahmen eines Jobsharing besetzt werden soll. Sollten die Begehren des Anzugs umgesetzt werden, wird sich ab 2018 auch die Frage einer besonderen Stellvertretungsregelung nicht mehr stellen. Bis Ende 2017 ist jedoch eine juristisch einwandfreie und praktikable Lösung für dieses Problem zu finden.

Gutachten Haller

Prof. Dr. Walter Haller, Meilen, emeritierter Staatsrechtslehrer der Universität Zürich und Experte für Fragestellungen im Zusammenhang mit den Ombudsstellen, beurteilte im August 2014 im Auftrag der Ombudsstelle Basel-Stadt die rechtlichen Voraussetzungen zur Bestellung einer Stellvertretung für die Ombudsfrau des Kantons Basel-Stadt¹.

Gemäss diesem Gutachten kennen ausser Basel-Stadt alle schweizerischen Kantone und Städte mit einer Ombudsstelle eine Stellvertreter-Regelung, wobei die Ersatzleute im Falle ihres Einsatzes dieselben Kompetenzen wie die regulären Amtsträger haben. Das Mustergesetz der Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz für staatliche Ombudsstellen sieht vor, dass das Parlament die Ombudsperson und deren Stellvertretung auf eine Amtsdauer wählt; die Stellvertreterin / der Stellvertreter wird bei längerer Abwesenheit und in Fällen von Befangenheit der Ombudsperson tätig und hat die gleichen Aufgaben und Befugnisse.

In den schweizerischen Kantonen und Gemeinden sind Stellvertretungs-Regelungen gemäss dem Gutachten Haller dort, wo nur eine einzige Ombudsperson wirkt, dringend geboten, um den Rechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger auch beim Ausfallen der Amtsinhaberin oder des Amtsinhabers sicherzustellen. Zwar können qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch bei Abwesenheit der Ombudsperson einen wesentlichen Beitrag leisten, um Beschwerdeführende zu beraten, Informationen zu beschaffen und hängige Geschäfte der Entscheidungsreife zuzuführen. Fällt jedoch die Ombudsperson z.B. wegen Krankheit für längere Zeit aus, so sollte jemand zur Stelle sein, der dank Bestellung durch das Parlament mit der notwendigen Autorität auftreten kann, etwa wenn die Beschaffung von Informationen bei der Verwaltung auf Widerstände stösst, heikle Vermittlungsgespräche zu führen sind oder nach der Feststellung eines Mangels eine Empfehlung abgegeben wird.

Die Wahlvorbereitungskommission hat sich deshalb dafür entschieden, dem Anliegen der Ombudsfrau nach einer kompetenten Stellvertretung nachzukommen und hat mit möglichen Personen Kontakt aufgenommen.

¹ Das Kurzgutachten von Prof. Walter Haller ist nicht publiziert, kann jedoch beim Parlamentsdienst des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt eingesehen werden (8 Seiten).

Vorerst stellt sich aber die Frage einer ausreichenden Rechtsgrundlage für die Wahl einer Stellvertretung der Ombudsfrau oder des Ombudsmanns. Die Stellvertretung ist im Gesetz nicht vorgesehen und die Modalitäten ihrer Bestellung fehlt dementsprechend ebenfalls.

Um eine heute im Gesetz nicht vorgesehene Stellvertretung permanent einzuführen, bedürfte es einer Gesetzesänderung. Derzeit ist noch zu klären, ob die Ombudsstelle nach Ende der laufenden Amtsdauer zwingend im Jobsharing zu besetzen ist. Sollte eine Parlamentsmehrheit eine solche Lösung vorziehen, so könnte nämlich auf eine Stellvertreter-Regelung verzichtet werden.

Das Gutachten Haller kommt zum Schluss, dass in der vorliegenden besonderen Situation die Stellvertretung ohne Gesetzesänderung geregelt werden kann:

- Angestrebt wird eine befristete Regelung. Sie soll nur bis Ende 2017 gelten. Sobald die Frage des Jobsharing politisch geklärt ist, wird eine Gesetzesrevision ohnehin notwendig oder wahrscheinlich sein: Will der Grosse Rat ein Jobsharing zwingend statuieren, so muss er § 2 Ziff. 2 des Gesetzes ändern. Verzichtet er darauf, so wird sich die Frage nach einer permanenten Stellvertretungs-Regelung stellen.
- Die (nur temporäre) Stellvertretung betrifft im Rahmen der Gesamtregelung der Ombudsstelle einen Nebenpunkt. Erfahrungen in sämtlichen schweizerischen Kantonen und Gemeinden mit einer Ombudsstelle zeigen, dass zwar Stellvertreter praktisch überall jährlich zum Einsatz kommen, jedoch in einem zeitlich geringen Ausmass. Es geht bei der Stellvertretung nicht um grundlegende und wichtige Bestimmungen i.S. von § 83 Abs. 1 der Kantonsverfassung. Die in der Verfassung und im Gesetz festgelegten Grundzüge und Aufgaben der Ombudsstelle (§ 83 Abs. 2 Bst. d KV) sind nicht betroffen.
- Zwar muss bei einem Jobsharing in Kauf genommen werden, dass nur eine der Teilstellen vakant wird. Nicht voraussehbar war jedoch, dass das Jobsharing während der laufenden Amtszeit de facto beendet wird. Der Grosse Rat muss in einer solchen Situation dafür besorgt sein, dass die Ombudsstelle auch bei einem Ausfall der Amtsträgerin in der Lage ist, die ihr in § 118 der Kantonsverfassung übertragenen Aufgaben wahrzunehmen.

Prof. Walter Haller schliesst aus diesen Überlegungen, dass eine temporäre Regelung der Stellvertretung ohne formelle Gesetzesänderung verwirklicht werden kann.

Die Wahl der Stellvertretung könnte durch das Ratsplenum oder durch ein Ratsgremium - in Frage kämen z.B. das Büro des Grossen Rates oder die Wahlvorbereitungskommission - erfolgen. Dabei ist zu bedenken, dass die Stellvertreterin oder der Stellvertreter im Verkehr mit der Verwaltung mit grösserem Nachdruck auftreten kann, wenn sie oder er vom Grossen Rat gewählt worden ist. Sinnvoll könnte es sein, bei der Bestellung der Stellvertretung an ein schon bestehendes Amt anzuknüpfen und jemanden damit zu betrauen, der bereits im Auftrag des Parlaments eine mit der Ombudsfunktion vergleichbare Aufgabe wahrnimmt oder wahrgenommen hat.

Aus diesen Erwägungen zieht das Gutachten Haller folgende Schlüsse:

- Eine temporäre Regelung der Stellvertretung bis zum Ende der Amtszeit im Dezember 2017 kann ohne formelle Gesetzesänderung verwirklicht werden.
- Als Rechtsgrundlage ist jedoch ein Beschluss des Grossen Rates notwendig.

- Gestützt auf diese Grundlage kann die Stellvertreterin / der Stellvertreter - nach Massgabe des Parlamentsbeschlusses - vom Grossen Rat selber gewählt oder durch ein Ratsgremium (z.B. die Wahlvorbereitungskommission) bestimmt werden. Denkbar wäre es, einen bereits vom Grossen Rat für eine andere Funktion gewählten Amtsträger (wie den Datenschutzbeauftragten) mit der Stellvertretung zu bestimmen.

Die Kommission hat sich daher dafür entschieden, dem Grossen Rat zwei Beschlussentwürfe vorzulegen:

1. Grundsatzentscheid, dass eine Stellvertretungsregelung eingerichtet wird, dass der Grosse Rat diese Stellvertretung personell bestimmt und dass die Wahlvorbereitungskommission mit der Antragstellung zur Wahl beauftragt wird.
2. Wahlvorschlag für einen Stellvertreter oder eine Stellvertreterin bis zum Schluss der laufenden Amtsdauer, soweit die Ombudsstelle nur mit einer Person besetzt ist.

Auch wenn der erste Beschluss Voraussetzung für den zweiten Beschluss ist, spricht nach Auffassung der Kommission nichts dagegen, diese Beschlussentwürfe gleichzeitig dem Grossen Rat zu unterbreiten und auf eine zeitliche Staffelung zu verzichten.

Wahlvorschlag der Kommission

Die Wahlvorbereitungskommission hat verschiedene Personen ins Auge gefasst, welche für die Stellvertretung der amtierenden Ombudsfrau in Frage kommen.

Die Kommission freut sich darüber, dass der von ihr favorisierte Kandidat, lic. iur. **Dieter von Blarer**, spontan zugesagt hat, diese Aufgabe zu übernehmen. Dieter von Blarer führte von 2006 bis 2013 zusammen mit Beatrice Inglin-Buomberger die Ombudsstelle und kennt daher die Aufgaben besser als jede andere Person, welche für diese Funktion in Frage kommt. Er ist zudem in der kantonalen Verwaltung wohlbekannt und in jeder Hinsicht akzeptiert.

Dieter von Blarer, geb. 1956, Bürger von Aesch BL, war vor seiner Tätigkeit als Ombudsmann seit Juli 2002 als Peace Building Adviser für das Eidg. Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) tätig. Ab 1986 war er während 15 Jahren als Partner in einer Anwaltskanzlei in Aesch BL tätig und befasste sich hauptsächlich mit öffentlichem Recht, mit Bau- und Planungsrecht, mit Familienrecht, Vertragsrecht und Migrationsrecht, mit der Beratung von KMU und Gemeinden sowie mit Mediation. 1990 wurde er Eigentümer eines durch einen Betriebsleiter geführten Landwirtschafts- und Rebbaubetriebes im Tschäpperli / Aesch BL. Seit seinem Rücktritt als Ombudsmann ist Dieter von Blarer wieder verstärkt im Auftrag des EDA in internationalen Krisengebieten engagiert. Es ist aber nicht damit zu rechnen, dass diese Tätigkeit ihn im Bedarfsfall an der Ausübung der Stellvertretung der Ombudsfrau hindern oder diese beeinträchtigen wird.

Wohnsitzpflicht und Entschädigung

Das Gesetz sieht in § 2 Abs. 3 vor, dass der oder die Ombudsperson seinen / ihren Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt hat. Der ins Auge gefasste Stellvertreter der Ombudsfrau, Dieter von Blarer, hat seinen Wohnsitz nach seinem Rücktritt als Ombudsmann nach Pfeffingen/BL verlegt. Die Kommission erachtet es aber als unverhältnismässig, die Wohnsitzpflicht der Ombudsperson auch auf deren Stellvertretung zu übertragen. Dies insbesondere, weil das zeitliche Engagement

der Stellvertretung entsprechend der Erfahrung der Ombudsleute in den anderen Kantonen und Städten nur minimal sein wird.

Die Entschädigung für die Stellvertretung der Ombudsstelle wird vom Stellvertreter entsprechend dem geleisteten Aufwand in Rechnung gestellt. Die Rechnung dazu geht an das Präsidium des Grossen Rates, wird aber der Ombudsstelle belastet. Der Stundenansatz (pauschal inkl. Spesen und Aufwände) wird zwischen der Stellvertretung und dem Ratsbüro einvernehmlich festgelegt.

Dieter von Blarer bezieht seit seinem Rücktritt als Ombudsmann gestützt auf § 24c des Lohngesetzes ein Ruhegehalt. Die Ombudspersonen wurden im Laufe der Beratungen zum neuen Pensionskassengesetz aus der Kategorie der zum Ruhegehalt berechtigten Personen (Magistratspersonen) entlassen. Die entsprechende Änderung des Lohngesetzes wird voraussichtlich am 1. Januar 2016 gleichzeitig mit dem neuen PK-Gesetz wirksam. Gemäss § 24 a Abs. 5 Lohngesetz wird bei ehemaligen Magistratspersonen mit Ruhegehalt ein Erwerbseinkommen dann vom Ruhegehalt in Abzug gebracht, wenn Ruhegehalt und Erwerbseinkommen zusammen den letzten Jahreslohn als Magistratsperson übersteigen. Dieter von Blarer ist mit dieser Regelung einverstanden.

Anträge

Die Wahlvorbereitungskommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, auf den Bericht einzutreten und den beiden vorgelegten Beschlussentwürfen zuzustimmen.

Das Vorgehen zur Bestellung einer Stellvertretung wurde mit dem Ratsbüro einvernehmlich abgesprachen und vom Rechtsdienst des Parlamentsdienstes geprüft.

Die Kommission hat den vorstehenden Bericht am 9. Januar 2015 verabschiedet und ihren Präsidenten, Andreas Zappalà, als Sprecher der Kommission im Grossen Rat bestimmt.

Gemäss § 31 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) ist bei einem Wahlgeschäft keine Diskussion vorgesehen. Da es im vorliegenden Fall aber nicht nur um ein Wahlgeschäft geht, sondern auch um den Grundsatzentscheid einer Stellvertretung der Ombudsperson, muss eine Diskussion des Berichts möglich sein.

Wählbar sind gemäss § 76 Abs. 2 GO Personen, die die gesetzlichen Wahlerfordernisse erfüllen und entweder von der Kommission oder spätestens vier Wochen nach Bekanntgabe des Kommissionsvorschlages von vier Ratsmitgliedern schriftlich vorgeschlagen werden.

Im Namen der Wahlvorbereitungskommission des Grossen Rates



Andreas Zappalà
Präsident

Grossratsbeschluss I

Regelung der Stellvertretung der Ombudsperson

(vom.....)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsicht in den Bericht Nr. 14.5691.01 der Wahlvorbereitungskommission, beschliesst:

1. Für die laufende Amtsdauer bis zum 31. Dezember 2017 wird vom Grossen Rat eine befristete Stellvertretung für die Ombudsperson des Kantons Basel-Stadt gewählt.
2. Die Stellvertreterin oder der Stellvertreter wird bei längerer Abwesenheit und in Fällen von Befangenheit des Ombudsmann tätig und hat die gleichen Aufgaben und Befugnisse. Sie oder er wird nach effektivem Aufwand entschädigt.

Dieser Beschluss ist zu publizieren

Grossratsbeschluss II

Wahl der Stellvertretung der Ombudsperson des Kantons Basel-Stadt

für den Rest der laufenden Amtsdauer 2012 - 2017

(vom.....)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsicht in den Bericht Nr.14.5691.01 der Wahlvorbereitungskommission, beschliesst:

Als Stellvertreter der Ombudsperson des Kantons Basel-Stadt wird für den Rest der laufenden Amtsdauer bis 31. Dezember 2017 gewählt:

lic. iur. Dieter von Blarer, geb. 1956, von Aesch BL, wohnhaft in Pfeffingen BL.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.