

Regierungsratsbeschluss

vom 28. März 2023

Nr. 2023/486

KR.Nr. I 0226/2022 (STK)

Interpellation Stephanie Ritschard (SVP, Riedholz): Weshalb hat der Kanton Solothurn keine Ombudsstelle? Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Unsere kantonale Verwaltung kennt heute nach wie vor keine Anlaufstelle für Menschen, die mit Entscheiden oder dem Vorgehen der kantonalen oder kommunalen Instanzen nicht einverstanden sind. Der Regierungsrat wird gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Lässt Art. 85 unserer Kantonsverfassung zu, dass eine von der Verwaltung unabhängige und vom Kantonsrat zu wählende Ombudsstelle eingerichtet werden könnte?
2. Was ist die Aufgabe, die Auslastung und der Effekt der Ombudsstelle im Departement des Innern?
3. Wie sind die Erfahrungen mit der Ombudsstelle «soziale Institutionen» im Kanton Solothurn?
4. Wie müsste eine Ombudsstelle ausgestaltet sein, damit Ombudsverfahren andere, zeit- und kostenintensive verwaltungsinterne und verwaltungsgerichtliche Verfahren vermeiden könnten, so dass eine Entlastung von Verwaltung und Judikative ermöglicht wird, und die mit der Schaffung einer Ombudsstelle benötigten zusätzlichen Stellenprozente zu einer massgeblichen Reduktion von bestehenden Stellenprozenten bei der Verwaltung führen?
5. Eine Ombudsstelle kann auch als Brückenfunktion zwischen Bürgern und Verwaltung dienen. Gibt es in den letzten 30 Jahren eine Tendenz, dass Aggressionen und Unmut gegenüber Behörden und Verwaltungsangestellten zunehmen? Gibt es Statistiken dazu? Wie sehen diese aus?
6. Inwieweit ist der Anstieg von rechtlichen Streitigkeiten - mit den damit verbundenen, erfolgten personellen Aufstockungen bei Gerichts- und Verwaltungsbehörden - auf das Fehlen einer Ombudsstelle zurückzuführen?
7. Sieht der Regierungsrat die Möglichkeit, dass mit einer solch unabhängigen Ombudsstelle diesem Phänomen vorgebeugt werden könnte?
8. Wie beurteilt der Regierungsrat die positiven Erfahrungen mit solchen Ombudsstellen in den Kantonen Zürich, Basel-Landschaft und Basel-Stadt, sowie in den Städten Zug, Zürich, St. Gallen, Winterthur und Bern? Wie könnten diese Modelle im Kanton Solothurn gewinnbringend adaptiert werden?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Zu Frage 1:

Lässt Art. 85 unserer Kantonsverfassung zu, dass eine von der Verwaltung unabhängige und vom Kantonsrat zu wählende Ombudsstelle eingerichtet werden könnte?

Die Verfassungsbestimmung von Artikel 85 KV hat die Auslagerung von Verwaltungsaufgaben «nach Massgabe des Gesetzes» (also auf dem Weg der Gesetzgebung) zum Gegenstand. Beispielsweise kann der Kanton Verwaltungsaufgaben gemäss Absatz 1 Buchstabe c dieses Artikels selbständigen Verwaltungseinheiten übertragen. Auf den ersten Blick könnte dies darauf hinweisen, dass eine verwaltungsunabhängige Funktion wie die Ombudsstelle durch Gesetz eingeführt werden könnte. Hierbei darf aber die verfassungshistorische Komponente nicht aus dem Blick verloren werden. So wurde die Frage der Schaffung eines «Ombudsmannes» bereits bei der Totalrevision der Verfassung des Kantons Solothurn ab dem Jahr 1981 eingehend vom Solothurner Verfassungsrat behandelt (s. insb. VRV S. 138 ff. und 216 ff.) und am 18. März 1983 dem Volk in einer «Grundsatzabstimmung über den Ombudsmann» zum Entscheid vorgelegt. Dieses hat die Einführung eines Ombudsmannes abgelehnt. Im Falle einer Zustimmung des Volkes wäre das Amt in die neue Verfassung aufgenommen worden. Die damalige Abstimmungszeitung hält ebenfalls fest, dass bei einem Volksnein das Thema «aus Abschied und Traktanden» falle. Der Entscheid war also verbindlich für die weiteren Arbeiten an der neuen Verfassung (vgl. dazu Konrad Schwaller, Die solothurnische Verfassungsrevision 1981-1986, in: Festgabe Walter Straumann, 2014, S. 237 f.). Dazu kann auch auf den im Jahr 1981 neu gefassten Artikel 78 der alten Verfassung des Kantons Solothurn vom 23. Oktober 1887 hingewiesen werden, welcher sich im Kapitel über die «Revision der Staatsverfassung» fand und folgenden Wortlaut hatte: «Der Verfassungsrat oder der Kantonsrat können Volksabstimmungen über Grundsatzfragen mit Varianten veranlassen, an deren Ergebnisse sie bei der Ausarbeitung der neuen Verfassungsbestimmungen gebunden bleiben» (übernommen in Art. 139 Abs. 3 der geltenden Verfassung mit der Sachüberschrift «Totalrevision»). Nach dem Grundsatzentscheid des Volkes gegen eine Ombudsstelle im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung würde heute ein Zurückkommen auf diesen Grundsatzentscheid unseres Erachtens einer Verfassungsabstimmung bedürfen. Auch ein Blick auf die Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Zürich, welche eine Ombudsstelle kennen, zeigt: die Ombudsstelle verfügt jeweils über eine ausdrückliche Grundlage in der Verfassung.

3.2 Zu Frage 2:

Was ist die Aufgabe, die Auslastung und der Effekt der Ombudsstelle im Departement des Innern?

Die vier Oberämter sind gemäss Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG) neben ihren vielfältigen anderen Aufgaben auch Ansprech- und Vermittlungsstelle für Bürgerinnen und Bürger. Für eine eigentliche Ombudsstelle durch die Oberämter besteht aktuell keine gesetzliche Grundlage. Entsprechend treten die Oberämter als Triagestelle auf und helfen, die Anliegen aus der Bevölkerung an die richtigen Stellen zu adressieren. Im gleichen Kontext sind auch die durch die Oberämter angebotenen Sprechstunden zu verstehen. Dieses Angebot geht zurück auf Massnahmen, welche der Regierungsrat im Jahr 1983 als Reaktion auf die Ablehnung der damaligen «Ombudsmann-Vorlage» ergriffen hat. Der Aufwand der Oberämter beläuft sich dabei auf ein paar wenige Stunden pro Jahr. Im Rahmen des Projekts «Konzentration Oberämter» wurde das bestehende Aufgabenportfolio überprüft. Dabei wurde entschieden, dass der Begriff «Ombudsstelle» in Verbindung mit den Oberämtern durch eine passendere Beschreibung ersetzt werden soll.

Das Oberamt Region Solothurn ist zudem Schlichtungsstelle für Gleichstellungsfragen im Erwerbsleben für den ganzen Kanton. Dabei werden jährlich nur ein paar wenige Fälle bearbeitet.

3.3 Zu Frage 3:

Wie sind die Erfahrungen mit der Ombudsstelle «soziale Institutionen» im Kanton Solothurn?

Gemäss § 21 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (SG; BGS 831.1) bewilligt und beaufsichtigt der Kanton das Erbringen von sozialen Aufgaben und den Betrieb sozialer Institutionen. Eine Ombudsstelle als neutrale und unabhängige Anlauf- und Triagestelle für Anliegen von Klientinnen und Klienten solcher Institutionen und Betriebe ergänzt die Aufsichtsfunktion des Kantons. Seit 2008 führt der Verein Patientenstelle Aargau/Solothurn die «Ombudsstelle soziale Institutionen Kanton Solothurn» im Auftrag des DDI. Sie umfasst Heime für Menschen mit Behinderung, stationäre Suchtinstitutionen, Alters- und Pflegeheime, Spitexorganisationen, Kinder- und Jugendheime, Tagesstätten im Alter, sonderpädagogische Institutionen sowie betreutes Wohnen. Die aktuelle Leistungsvereinbarung über fünf Jahre gilt für die Jahre 2022 bis 2026. Die Ombudsstelle tritt als Vermittlerin in Konfliktsituationen auf, hilft Spannungen abzubauen und zeigt unbürokratische Lösungsmöglichkeiten auf. Als Vermittlungsstelle sucht sie zusammen mit den Beteiligten (Institutionen, Klientinnen und Klienten, Angehörige, Kostenträger etc.) nach Lösungen. Eine Mehrzahl der Kontaktaufnahmen erfolgt durch Angehörige von Leistungsbezüglerinnen und -bezügern. Die Stelle wird zudem auch von Seite der Leistungserbringer kontaktiert. Seit 2020 gehören Anfragen im Zusammenhang mit COVID neben Fragen rund um Konflikte, Qualität und Kosten zu den hauptsächlichen Themen der Stelle. Die Ombudsstelle ist nicht zuständig für Fragen die Behörden des Kantons oder andere Institutionen betreffen.

3.4 Zu Frage 4:

Wie müsste eine Ombudsstelle ausgestaltet sein, damit Ombudsverfahren andere, zeit- und kostenintensive verwaltungsinterne und verwaltungsgerichtliche Verfahren vermeiden könnten, so dass eine Entlastung von Verwaltung und Judikative ermöglicht wird, und die mit der Schaffung einer Ombudsstelle benötigten zusätzlichen Stellenprozente zu einer massgeblichen Reduktion von bestehenden Stellenprozenten bei der Verwaltung führen?

Im Vernehmlassungsverfahren zur Schaffung einer Ombudsstelle auf Bundesebene führte der Regierungsrat, der sich zum entsprechenden Gesetz ablehnend äusserte, folgendes aus (RRB Nr. 2003/2136 vom 25. November 2003): «Das Projekt steht angesichts der angespannten Finanzlage des Bundes und des Spardruckes in der öffentlichen Verwaltung zurzeit quer in der Landschaft. Insbesondere teilen wir die im erläuternden Bericht geäusserte Meinung nicht, dass die durch die Ombudsstelle entstehenden Kosten von mindestens 2 Millionen Franken durch mutmassliche Einsparungen in Verwaltungsbeschwerde- und Gerichtsverfahren tatsächlich ausgeglichen werden. Vielmehr erwarten wir, dass ein zusätzliches Ombudsverfahren in der Bundesverwaltung jeweils zu einem Mehraufwand mit weiteren Folgekosten in Millionenhöhe führen wird.»

Diese Einschätzung trifft unseres Erachtens auch in Bezug auf die Einführung einer kantonalen Ombudsstelle nach wie vor zu. Es ist zu befürchten, dass diese nicht zu weniger, sondern zu mehr Verfahren in der Verwaltung und bei den Gerichten führen wird, zumal daneben die üblichen Rechtsmittelwege weiterhin beschritten werden dürften. Die üblichen (Verwaltungs- und Gerichts-) Verfahren werden durch ein Ombudsverfahren nicht ersetzt, was deren Rückgang nicht erwarten lässt. Im Gegenteil: die Amtsstellen werden mit vielen neuen Stellungnahmen zu Händen der Ombudsstelle noch zusätzlich belastet werden. Werden einmal Missstände in einer Amtsstelle festgestellt, so hat die zuständige Aufsichtsbehörde auf Anzeige hin oder von Amtes wegen einzuschreiten und den rechtmässigen Zustand herzustellen. Es ist kaum zu erwarten, dass diejenigen Personen, welche bereits bisher in erheblichem Umfang vom Instrument der

Aufsichtsanzeige Gebrauch machen, sich durch die Ombudsstelle davon werden abhalten lassen. Es ist davon auszugehen, dass wohl meistens beide Möglichkeiten (Aufsichtsanzeige und Ombudsstelle) genutzt und somit bei allen involvierten Amtsstellen mehr Personalressourcen gebunden werden.

3.5 Zu Frage 5:

Eine Ombudsstelle kann auch als Brückenfunktion zwischen Bürgern und Verwaltung dienen. Gibt es in den letzten 30 Jahren eine Tendenz, dass Aggressionen und Unmut gegenüber Behörden und Verwaltungsangestellten zunehmen? Gibt es Statistiken dazu? Wie sehen diese aus?

Die Anzahl der im Kanton Solothurn erstatteten Anzeigen wegen Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte (Art. 285 StGB) ist aus der Übersicht unten ersichtlich. Die Angaben stammen aus der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS), welche das Bundesamt für Statistik jährlich (jeweils im Frühling) publiziert. Seit 2008 erscheint die PKS nach schweizweit einheitlichen Standards. Sie gibt Auskunft über Umfang, Struktur und Entwicklung der polizeilich registrierten Straftaten.

<i>Jahr</i>	<i>Anzahl Anzeigen nach Art.285 StGB</i>	<i>Jahr</i>	<i>Anzahl Anzeigen nach Art.285 StGB</i>
2008	58	2015	38
2009	66	2016	53
2010	94	2017	41
2011	70	2018	54
2012	70	2019	84
2013	45	2020	107
2014	25	2021	91

Von der Polizei Kanton Solothurn bearbeitete Beschwerden, ausgewiesen in interner Statistik:

<i>Jahr</i>	<i>Anzahl Beschwerden</i>	<i>Jahr</i>	<i>Anzahl Beschwerden</i>
2008	62	2015	74
2009	64	2016	76
2010	55	2017	70
2011	70	2018	48
2012	58	2019	56
2013	67	2020	57
2014	76	2021	48

In beiden Bereichen lässt sich quantitativ keine generelle Zunahme feststellen, bei den Beschwerden kann sogar von einer rückläufigen Tendenz gesprochen werden. Qualitativ indessen kam es in den letzten Jahren durchaus zu Veränderungen:

Die Bereitschaft hat spürbar zugenommen, sich den Anordnungen der Polizei zu widersetzen und massive Gewalt einzusetzen. Die gegenüber Korpsangehörigen geäusserten Drohungen wurden konkreter und substantieller. Insbesondere Polizistinnen und Polizeiliche Sicherheitsassistentinnen sind respektlosen und sexistischen Beschimpfungen ausgesetzt. Polizisten und Polizeiliche Sicherheitsassistenten sehen sich vermehrt und meist aus dem Nichts mit Aggressionen und Tätlichkeiten konfrontiert. Nicht selten erleiden sie im Rahmen der Dienstausbübung einfache oder gar schwere Körperverletzungen. Alkohol und Drogenkonsum (v.a. Kokain) lassen sich klar als Risikofaktoren für ein enthemmtes und gewalttätiges Verhalten gegenüber Polizeiangehörigen identifizieren. Es handelt sich um ein gesellschaftliches Phänomen.

Das Beschwerdeverfahren ist in einem Dienstbefehl geregelt: Die Beschwerdeschrift wird den konkret betroffenen Korpsangehörigen grundsätzlich zur schriftlichen Stellungnahme an die interne Beschwerdestelle/RD der Polizei Kanton Solothurn weitergeleitet. Bewusst wird auf eine Weiterleitung auf dem Dienstweg verzichtet. Die interne Beschwerdestelle/RD nimmt allfällige weitere Abklärungen zum Sachverhalt vor, prüft die Gesetz- und Verhältnismässigkeit des polizeilichen Vorgehens und verfasst eine entsprechende Beschwerdeantwort, gerichtet an die beschwerdeführende Person sowie die betroffenen Korpsangehörigen. Bei Bedarf wird bei den Vorgesetzten die Anordnung individueller oder allgemeiner Massnahmen beantragt. Erscheint eine Bereinigung im persönlichen Gespräch zielführender, erhalten die Teilnehmenden eine schriftliche Bestätigung des Gesprächsinhalts und –resultates. Es handelt sich unseres Erachtens um ein bewährtes Verfahren, das niederschwellig (z.B. per Telefon, Mail) eingeleitet wird und auf konstruktive Weise zu - für beide Seiten - zufriedenstellenden Ergebnissen führt.

Die Beschwerden lassen sich grob in drei Kategorien unterteilen:

- Unverständnis und/oder Unmut gegenüber einer konkreten polizeilichen Massnahme,
- Behauptungen mit mutmasslichem Ziel der Vorteilsverschaffung in einem parallel geführten Strafverfahren,
- Anliegen, Unverständnis und Unmut grundsätzlicher Natur, gegenüber mehreren Behörden oder dem Staat insgesamt.

Zahlenmässig sind Beschwerden der ersten Kategorie am häufigsten. Das oben skizzierte Verfahren ist auf sie zugeschnitten. Unseres Erachtens liesse sich in diesem Bereich durch eine Ombudsstelle kein erheblicher Mehrwert erzielen. Unter Berücksichtigung der mutmasslichen Zweckentfremdung gilt diese Einschätzung auch für Beschwerden der zweiten Kategorie. Die Schwierigkeiten und Probleme, die sich in Beschwerden der dritten Kategorie erkennen lassen, können von der internen Beschwerdestelle/RD nicht gelöst werden. Abhängig von der jeweiligen Situation stehen dazu verschiedene staatliche Stellen zur Verfügung. Unter anderem die Fachstelle Kantonales Bedrohungsmanagement der Polizei Kanton Solothurn übt in derartigen Situationen wertvolle, deeskalierende Tätigkeiten aus (Gespräche zur Einschätzung und Erkennung potenzieller Gefahren, Mediation, Gefährderansprachen, Grenzziehungsbriefe, Beratung bedrohter/gefährdeter Personen inkl. Verhaltensempfehlungen etc.). Die Massnahmen verfolgen das Ziel, die Situation möglichst zu entschärfen. Der Fachverantwortliche Brückenbauer der Polizei Kanton Solothurn nimmt ähnliche Aufgaben in seinem spezifischen Aufgabengebiet wahr. Beide Fachstellen arbeiten eng und koordiniert mit anderen Behörde zusammen. Eine Ombudsstelle dürfte keinen zusätzlichen Nutzen bringen. Vielmehr würden sich komplexe Fragestellungen zum Verfahrensrecht und zu den Kompetenzabgrenzungen stellen.

3.6 Zu Frage 6:

Inwieweit ist der Anstieg von rechtlichen Streitigkeiten - mit den damit verbundenen, erfolgten personellen Aufstockungen bei Gerichts- und Verwaltungsbehörden - auf das Fehlen einer Ombudsstelle zurückzuführen?

Ob und inwiefern das Fehlen einer Ombudsstelle zu einer personellen Aufstockung bei den Gerichten führte, kann nicht zuverlässig gesagt werden. Tendenziell wird aus den nachfolgenden Gründen jedoch davon ausgegangen, dass Entlastungseffekte – wenn überhaupt - eher bescheiden ausgefallen wären und der Personalbedarf nicht wesentlich beeinflusst worden wäre:

- Gemäss Interpellationstext soll die Ombudsstelle zwischen Bürgern und kantonalen bzw. kommunalen Instanzen vermitteln. Die erstinstanzlichen Gerichte, welche sich primär mit privat- und strafrechtlichen Streitigkeiten befassen, wären somit von einer allfälligen Ombudsstelle nicht betroffen. Folglich ist die personelle Dotation der erstinstanzlichen Gerichte unabhängig von einer allfälligen Ombudsstelle.

- In etlichen Rechtsgebieten regelt das Bundesrecht die Verfahrensvorschriften (z.B. Sozialversicherungsrecht, Strafrecht). Es ist fraglich, inwiefern das Bundesrecht überhaupt Raum für abweichende oder ergänzende Bestimmungen bzw. die Einsetzung einer Ombudsstelle lässt.
- Inwiefern gerichtliche Streitigkeiten vermieden werden können, hängt massgebend von der Ausgestaltung der Ombudsstelle bzw. den entsprechenden Verfahren ab. Das vereinfachte Verfahren nach Art. 243 ff. ZPO nimmt beispielsweise Elemente wie Einfachheit, Bürgernähe und Laienfreundlichkeit auf, welche auch für Verfahren vor Ombudsstellen von Bedeutung sind.
- Im Unterschied zum Privatrecht ist die Beilegung von Streitigkeiten mittels Vergleich im Bereich des öffentlichen Rechts schwieriger, weil beispielsweise der Grundsatz der Rechtsgleichheit und die Officialmaxime zu beachten sind und das Recht von Amtes wegen anzuwenden ist.

Zudem kann eine Ombudsstelle das nach dem Fachgesetz zu führende Verfahren mangels eigener Entscheidzuständigkeit nicht ersetzen. Sie dürfte auch oftmals fachlich mit den ihr unterbreiteten (Rechts-) Problemen überfordert und somit gezwungen sein, bei der spezialisierten Stelle der Verwaltung Rat einzuholen oder den Bürger an die zuständige Stelle (z.B. Steuer-, Bau- oder Subventionsbehörde) zu verweisen. Das Verfahren vor der Ombudsstelle dürfte einfach noch zu den anderen Verfahren hinzukommen.

3.7 Zu Frage 7:

Sieht der Regierungsrat die Möglichkeit, dass mit einer solch unabhängigen Ombudsstelle diesem Phänomen vorgebeugt werden könnte?

Nein. Wir verweisen auf unsere Antworten zu den Fragen 4 und 6.

3.8 Zu Frage 8:

Wie beurteilt der Regierungsrat die positiven Erfahrungen mit solchen Ombudsstellen in den Kantonen Zürich, Basel-Landschaft und Basel-Stadt, sowie in den Städten Zug, Zürich, St. Gallen, Winterthur und Bern? Wie könnten diese Modelle im Kanton Solothurn gewinnbringend adaptiert werden?

Bürgerfreundliches Verhalten ist Aufgabe aller Verwaltungsstellen. Es kann nicht an eine Ombudsstelle delegiert werden. Kanton und Gemeinden sind bereits heute gesetzlich verpflichtet, für eine geringe administrative Belastung von Privatpersonen und Organisationen zu sorgen (§ 25 Abs. 2 Bst. e WoV-G, § 40 Abs. 2 KRG und § 31bis GG). Es darf auch festgestellt werden, dass Verwaltung und Gerichte nicht nur an das Recht gebunden sind, sondern sich in aller Regel auch daranhalten. Entscheide können durch das Ergreifen von Rechtsmitteln einer Überprüfung durch übergeordnete Verwaltungsbehörden und Gerichte zugeführt werden, wenn die betroffene Person damit nicht einverstanden ist. Bei eigentlichen Missständen ist die Aufsichtsbehörde zum Einschreiten von Amtes wegen oder auf Anzeige hin verpflichtet. Die Vermittlung zwischen der kantonalen Verwaltung und den Bürgerinnen und Bürgern funktioniert mit den bestehenden Strukturen. Der niederschwellige Zugang zur Verwaltung und den Behörden -

auch zu den Regierungsratsmitgliedern - ist ein Merkmal des Kantons Solothurn und soll bewahrt und gepflegt werden. Die Schaffung einer Ombudsstelle erweist sich deshalb als unnötig.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Staatskanzlei
Legistik und Justiz
Amt für Gesellschaft und Soziales
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat