

Erläuternder Bericht

zum Vorentwurf des Gesetzes über die Mediation in Verwaltungsangelegenheiten

Dieser erläuternde Bericht dient der Präsentation des Vorentwurfs des Gesetzes über die Mediation in Verwaltungsangelegenheiten.

1. Einrichtung einer Stelle für die Mediation in Verwaltungsangelegenheiten im Kanton Wallis

1.1 Einleitung

In Beantwortung einer Frage von Grossrat Emmanuel Amoos betreffend den Schutz von Whistleblowern wies der Staatsrat im Rahmen der Fragestunde in der Septembersession 2020 darauf hin, dass zwischen Beschwerden gegen Gemeinden und Beschwerden gegen Kantonsbehörden unterschieden werden muss.

Bei Beschwerden gegen Gemeinden können die betroffenen Personen bereits heute an die Aufsichtsbehörde gelangen, um gemäss Artikel 153 des Gemeindegesetzes Tätigkeiten oder Versäumnisse von Gemeindebehörden anzuzeigen. Die Beschwerdeführerin oder der Beschwerdeführer hat dabei Anspruch auf eine Antwort. Die Aufsichtsbeschwerde ist kein formelles, sondern ein informelles Rechtsmittel.

Hingegen werden sich Bürgerinnen und Bürger, die Streitigkeiten mit der Verwaltung haben, an eine unabhängige Ombudsstelle, genauer gesagt die kantonale Ombudsperson, wenden können, deren Aufgabe es ist, Konflikten vorzubeugen, einvernehmliche Lösungen zu finden und die Arbeitsweise der Verwaltung zu verbessern.

Parallel zur Einrichtung einer Ombudsstelle in Verwaltungsangelegenheiten wird beim kantonalen Finanzinspektorat eine Instanz zur Behandlung von Hinweisen im Zusammenhang mit der Kantonsverwaltung geschaffen. Aufgabe dieser Instanz wird es sein, Informationen von Kantonsangestellten sowie von Bürgerinnen und Bürgern über allfällige Versäumnisse oder Gesetzesverstösse seitens der Verwaltung entgegenzunehmen. Diese Informationen können über eine eigens dafür eingerichtete IT-Plattform, per Post oder E-Mail übermittelt werden.

1.2 Die Grundzüge des Gesetzesentwurfs über die Mediation in Verwaltungsangelegenheiten

Die Hauptaufgabe der kantonalen Ombudsperson wird es sein, durch ihre Rolle als neutrale Vermittlerin das Vertrauen der Bevölkerung in den kantonalen öffentlichen Dienst zu stärken. Die Ombudsstelle übernimmt somit eine wichtige Rolle im Bereich der Information, Erklärung und Erleichterung der Kontakte, bevor irgendwelche Entscheide gefällt werden. Die kantonale Ombudsperson kann Probleme erkennen, bevor die Situation eskaliert, Konflikte entschärfen und entsprechend dazu beitragen, den Verwaltungs- und Justizbehörden unnötige Beschwerden und Reklamationen zu ersparen.

Konkret wird die kantonale Ombudsperson auf Gesuch der betroffenen Person oder der für das Dossier zuständigen Verwaltung eine Untersuchung durchführen, um den Sachverhalt zu ermitteln, den betroffenen Personen und Behörden die Möglichkeit zum gegenseitigen Austausch zu geben und die kritisierte Massnahme zu beurteilen. Gestützt auf ihre Analyse sucht sie zusammen mit den betroffenen Personen und Behörden nach Lösungen, die für alle Beteiligten zufriedenstellend sind und allenfalls zu einer Verbesserung der Arbeitsweise der Verwaltung beitragen.

Die Tätigkeit des Grossen Rates, des Staatsrates, der Gerichtsbehörden, der Strafverfolgungsbehörden, des Finanzinspektorats, der Gemeindebehörden sowie der anerkannten Kirchen und konfessionellen Gemeinschaften sind vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes ausgeschlossen. Folglich ist nur die Verwaltung betroffen.

Die kantonale Ombudsperson wird vom Staatsrat für eine Dauer von vier Jahren ernannt.

Die Befassung der Ombudsperson soll unkompliziert sein. Gleichsam muss die kantonale Ombudsperson flexibel und effizient handeln können, ohne von starren Verfahrensregeln eingeengt zu werden, wobei zu beachten ist, dass sie bei der Behandlung der ihr unterbreiteten Fälle an das Amtsgeheimnis und den Grundsatz der Vertraulichkeit gebunden ist.

Das Ergebnis der kantonalen Mediation fällt je nach Situation unterschiedlich aus. Die kantonale Ombudsperson kann den Parteien eine gütliche Einigung vorschlagen und nach Abschluss des Mediationsverfahrens eine Empfehlung zuhanden der für das Dossier zuständigen Verwaltung abgeben (im Hinblick auf eine Optimierung der Arbeitsweise der Verwaltung). Sie verfügt jedoch über keine Durchsetzungs- oder Aufsichtsbefugnisse gegenüber den Behörden, mit denen sie zu tun hat.

Schliesslich ist es auch wichtig, dass die Ombudsperson die Öffentlichkeit über ihre Arbeit informieren kann. Entsprechend legt sie in ihrem Jahresbericht zuhanden des Grossen Rates über ihre Tätigkeit Rechenschaft ab.

2. Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Gesetzes über die Mediation in Verwaltungsangelegenheiten

Artikel 1

In Artikel 1 werden zunächst die Form (Abs. 1), die Definition (Abs. 2) und der Zweck der Mediation in Verwaltungsangelegenheiten (Abs. 3) festgehalten.

Die vorgeschlagene Definition erlaubt es, die Mediation in einen allgemeinen Rahmen einzubetten (Abs. 2). Die wichtigsten Ziele des Gesetzes sind in Absatz 3 dargelegt. Es geht insbesondere darum, das Vertrauensverhältnis zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der Verwaltung zu festigen.

Der Begriff «Bürgerinnen und Bürger» umfasst sowohl natürliche als auch juristische Personen aus der Schweiz und dem Ausland.

Sinn und Zweck der Ombudsstelle ist es nicht etwa, Einzelpersonen vor der Verwaltung zu schützen. Sie steht auch den Angestellten des öffentlichen Dienstes zur Verfügung: Sie soll Konflikte verhindern, indem einvernehmliche Lösungen angestrebt werden, die Bürgerinnen und Bürger bei ihren Behördengängen unterstützt werden und dazu beitragen, dass dem öffentlichen Dienst ungerechtfertigte Vorwürfe erspart bleiben. Auf diese Weise wird der Verwaltung auch die Gelegenheit gegeben, ihre Arbeitsweise zu verbessern.

Artikel 2

Nur die Aktivitäten der Kantonsverwaltung fallen in den Tätigkeitsbereich der kantonalen Ombudsperson. In Absatz 2 werden die Organe und Behörden aufgelistet, die ausgenommen sind. Streitigkeiten, die das Arbeitsverhältnis zwischen Staatsangestellten und Kantonsverwaltung betreffen, werden von diesem Erlass ebenfalls nicht tangiert.

Artikel 3

In Artikel 3 geht es um die Modalitäten zur Ernennung der kantonalen Ombudsperson. Der Staatsrat ernennt die kantonale Ombudsperson für eine Dauer von vier Jahren (Abs. 1). Er kann unter Berücksichtigung der Amtssprachen des Kantons eine oder mehrere Ombudspersonen ernennen oder eine im Bereich der Mediation spezialisierte Einrichtung beauftragen (Abs. 2).

Artikel 4

Um die Unabhängigkeit zu gewährleisten, ist das Amt der kantonalen Ombudsperson mit jeglichem öffentlichen Wahlmandat, jeglicher Führungsfunktion in einer politischen Partei und jeglicher Tätigkeit in der Kantonsverwaltung unvereinbar.

Artikel 5

Aufgrund der Besonderheit des Amtes müssen die Fälle geregelt werden, in denen die Ernennungsbehörde die kantonale Ombudsperson abberufen kann.

Ausserdem wird ausdrücklich daran erinnert, dass im Rahmen einer allfälligen Abberufung die Gesetzgebung über das Staatspersonal anwendbar ist.

Artikel 6

Trotz ihrer Unabhängigkeit muss die kantonale Ombudsperson administrativ einer Behörde angegliedert werden. Diese Behörde kümmert sich um logistische Belange, darf die Funktionsweise jedoch keinesfalls beeinflussen.

Da vorgesehen ist, dass die kantonale Ombudsperson durch den Staatsrat ernannt wird, drängt sich eine administrative Angliederung an die Staatskanzlei auf.

Artikel 7

Um die vollständige Unabhängigkeit der kantonalen Ombudsperson sicherzustellen, soll ihr ein Globalbudget gewährt werden. Die Organisation liegt in ihrem eigenen Ermessen.

Artikel 8

In diesem Artikel werden die in Artikel 1 definierten Ziele genauer ausgeführt. Die Aufgaben der kantonalen Ombudsperson werden aufgelistet.

Zunächst ist sie beauftragt, die Bürgerinnen und Bürger zu informieren (Bst. a). Sie erläutert den manchmal ratlosen Bürgerinnen und Bürgern bestimmte Verwaltungshandlungen, um das staatliche Handeln transparenter zu machen. Überdies besteht die Hauptaufgabe der kantonalen Ombudsperson darin, die eingereichten Gesuche zu prüfen (Bst. b) und allenfalls Empfehlungen abzugeben (Bst. d). Dabei gilt jedoch, dass sie den betroffenen Behörden keine Weisungen erteilen, keine Verfügungen erlassen und von sich aus keine Verfahren aussetzen kann. Diese Möglichkeit hat einzig die für das Dossier zuständige Verwaltung (Art. 14 Abs. 3).

Um zu verhindern, dass die Abläufe ins Stocken geraten, muss sie ihre Aufgaben innerhalb angemessener Frist erfüllen (Bst. c). Dieser Begriff muss im Einzelfall insbesondere im Lichte der Komplexität der entsprechenden Angelegenheiten ausgelegt werden.

Artikel 9

Die kantonale Ombudsperson kann nicht von Amtes wegen handeln. Sie kann also nicht von sich aus tätig werden (Abs. 5). Folglich ist es Sache der betroffenen Person oder der für das Dossier zuständigen Verwaltung, die Ombudsperson anzurufen (Abs. 1). Die kantonale Ombudsperson kann auch keine Gesuche von Rechtsvertretern entgegennehmen, die im Namen einer Drittperson tätig sind (Abs. 2).

Es wird zudem festgehalten, dass anonyme Gesuche nicht behandelt werden (Abs. 3). Die Gesuche wirken sich nicht auf die Rechtsmittelfristen aus (Abs. 4).

Artikel 10

Die kantonale Ombudsperson untersteht dem Amtsgeheimnis und verweigert in jedem verwaltungsrechtlichen, zivilrechtlichen oder strafrechtlichen Verfahren das Zeugnis über Feststellungen, die sie im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben gemacht hat.

Artikel 11

Es gelten die gleichen Ausstandsbedingungen wie für die Verwaltungsbehörden. Daher wird auf die einschlägigen Bestimmungen des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege (VVRG) verwiesen.

Artikel 12

Bevor die kantonale Ombudsperson ein Gesuch prüft, vergewissert sie sich, dass die betroffene Person im Vorfeld die üblichen Schritte zur einvernehmlichen Beilegung des Streitfalls bei der für das Dossier zuständigen Verwaltung unternommen hat (Abs. 1). Das Gesuch kann schriftlich oder mündlich gestellt werden. Dabei sind die Identität der gesuchstellenden Person und der Gegenstand des Streitfalls anzugeben (Abs. 2). Die kantonale Ombudsperson kann frei darüber entscheiden, ob sie ein Mediationsverfahren einleiten will oder nicht. Wenn ja, steht es ihr auch frei, über die Art der Behandlung des Gesuchs zu entscheiden (Abs. 3). Dabei behält sie stets die allgemeinen Ziele der Mediation in Verwaltungsangelegenheiten im Auge (Art. 1 Abs. 3). So kann sie beispielsweise Gesuche zurückweisen, die spitzfindig sind oder Bagatellfälle betreffen. Wenn sie der Ansicht ist, dass der Gegenstand des Gesuchs nicht in ihren Zuständigkeitsbereich fällt, informiert sie die betroffene Person (Abs. 4).

Schliesslich ist die kantonale Ombudsperson nicht befugt, ein Gesuch zu prüfen, das Gegenstand eines laufenden Gerichtsverfahrens ist oder über das bereits rechtskräftig entschieden wurde, es sei denn, Letzteres wurde im Hinblick auf eine einvernehmliche Einigung vor der Ombudsperson ausgesetzt (Abs. 5).

Artikel 13

Beschliesst die kantonale Ombudsperson, ein Gesuch zu prüfen, muss sie transparent handeln. Sie informiert unverzüglich die Parteien (betroffene Personen und Verwaltung) und gibt ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme. Dabei wird auf übertriebenen Formalismus verzichtet: Die Stellungnahme kann schriftlich oder mündlich erfolgen (Abs. 1). Falls die kantonale Ombudsperson nicht auf das Gesuch eintreten will, erläutert sie den Parteien die Gründe dafür (Abs. 1). Ziel ist es, dass die Verwaltung von Mediationsbeginn an zu den Beschwerdepunkten gegen sie Stellung nehmen kann, damit ungenaue Fakten oder unbegründete Anschuldigungen gegebenenfalls sofort richtiggestellt werden können. Die Prüfung verfolgt somit zwei Ziele: Einerseits den Sachverhalt festzustellen, andererseits die Gründe des Gesuchs zu ermitteln. Dies ermöglicht es der kantonalen Ombudsperson, gezielter zu vermitteln (Abs. 2).

Im Rahmen der Sachverhaltsfeststellung (Abs. 3) hat die kantonale Ombudsperson jederzeit das Recht: die Angelegenheit mit den betroffenen Parteien (betroffene Personen und Verwaltung) zu besprechen, Dritte zur Teilnahme an den Besprechungen einzuladen (Abs. 3 Bst. a) und die von den Parteien eingereichten Dokumente einzusehen (Abs. 3 Bst. b). Sie kann auch an einer Sache oder Örtlichkeit einen Augenschein durchführen (Abs. 3 Bst. c). Ausnahmsweise kann sie Experten beiziehen (Abs. 3 Bst. d), um Licht in die Angelegenheit zu bringen.

Artikel 14

Nach Abschluss der Prüfung erteilt die kantonale Ombudsperson die verlangten Auskünfte und informiert die betroffene Person sowie die für das Dossier zuständige Verwaltung über das Ergebnis ihrer Untersuchungen (Abs. 1 Bst. a). Gegebenenfalls hält sie eine zwischen den Parteien erzielte Einigung schriftlich fest (Abs. 1 Bst. b). Im Falle eines Scheiterns beendet sie das Mediationsverfahren (Abs. 2).

Es wird daran erinnert, dass die Ombudsperson keine Durchsetzungsbefugnis hat (Abs. 3): Sie ist weder befugt, Sachentscheide zu treffen, noch Verfügungen der Behörden, mit denen sie zu tun hat, auszusetzen oder zu ändern. Sie kann lediglich Empfehlungen abgeben, die ihr nach Abschluss der Mediation zweckmässig erscheinen.

Artikel 15

Die kantonale Ombudsperson kann zuhanden der für das Dossier zuständigen Verwaltung eine Empfehlung abgeben, falls sie dies für notwendig erachtet. Die Empfehlungen der kantonalen Ombudsperson sind keine Verfügungen im Sinne des VVRG und sind entsprechend weder für die betroffene Verwaltung noch für die gesuchstellende Person verbindlich. Sie sind im Übrigen auch nicht beschwerdefähig (Art. 17).

Artikel 16

Das Mediationsverfahren ist unentgeltlich.

Artikel 17

Die Handlungen der kantonalen Ombudsperson können nicht mittels Beschwerde angefochten werden.

3. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Schätzungen zufolge müsste die Ombudsstelle eine Ombudsperson im Vollzeitamt umfassen, um den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger gerecht werden zu können.

Die Kosten dürften sich auf maximal rund 200'000 Franken pro Jahr belaufen.

Der Betrag für eine Ombudsperson muss vor Ende 2022 ins Budget 2023 der Staatskanzlei aufgenommen werden.

Sitten, 9. Februar 2022

Anhang Vorentwurf des Gesetzes über die Mediation in Verwaltungsangelegenheiten

* * *