

Vorlage an den Landrat

**Änderung der Kantonsverfassung – Anpassung der Bestimmungen über die Ombuds-
person**
2021/702

vom 16. November 2021

1. Übersicht

1.1. Zusammenfassung

Mit der Verfassungsrevision sollen die mehr als 30-jährigen Regelungen über die Ombudsperson wo nötig aktualisiert werden. Insbesondere sollen Ombudspersonen, die ihre Aufgabe im teilamtlichen Jobsharing wahrnehmen, auch einer weiteren Berufstätigkeit nachgehen können. Bisher untersagt die Kantonsverfassung «die Ausübung eines anderen Berufes oder Gewerbes» neben dem Ombudsamt. Diese Restriktion erweist sich mit Blick auf die neu eingeführte Jobsharing-Möglichkeit als nicht mehr zeitgemäss und soll entfallen. Mit der vorgezogenen Verfassungsrevision erfüllt der Regierungsrat einen Auftrag, der ihm vom Landrat bei der laufenden Beratung zur Revision des Ombudsgesetzes¹ erteilt wurde. Ursprünglich sah der Regierungsrat vor, in einer ersten Etappe die Gesetzesrevision durchzuführen, damit sie rechtzeitig vor der neuen Amtsperiode der Ombudspersonen (1. April 2022) in Kraft treten kann. In einer zweiten Etappe sollte die Verfassungsänderung folgen, die der obligatorischen Volksabstimmung unterliegt und deshalb mehr Zeit in Anspruch nimmt. Auch wenn die Verfassungsänderung keine zwingende Voraussetzung für die Gesetzesrevision ist, respektiert der Regierungsrat den Wunsch des Kantonsparlaments, beide Erlassänderungen gleichzeitig in Kraft treten zu lassen. Aus rechtlicher Sicht bestehen keine Einwände, weder für das eine noch für das andere Vorgehen.

1.2. Inhaltsverzeichnis

1. Übersicht	2
1.1. Zusammenfassung	2
1.2. Inhaltsverzeichnis	2
2. Bericht	3
2.1. Ausgangslage	3
2.2. Ziel der Vorlage	3
2.3. Änderung der Kantonsverfassung	3
2.3.1. Formulierungsvorschlag der JSK für § 88 Kantonsverfassung	3
2.3.2. Geschlechtsneutrale Formulierung	3
2.3.3. Revisionsbestimmungen samt Erläuterungen	3
2.4. Strategische Verankerung / Verhältnis zum Regierungsprogramm	3
2.5. Rechtsgrundlagen; Finanz- oder Planungsreferendum	4
2.6. Finanzielle Auswirkungen	4
2.7. Finanzhaushaltsrechtliche Prüfung	4
2.8. Regulierungsfolgenabschätzung	4
2.9. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	4
2.9.1. Ausgangslage	4
2.9.2. Stillschweigender Verzicht auf Anhörungsteilnahme / schriftliche Stellungnahme	4
2.9.3. Ergebnis der konferenziellen Anhörung	5
2.9.4. Ergebnis der schriftlichen Stellungnahmen	5
2.9.5. Gesamt-Fazit des Vernehmlassungsverfahrens	6
3. Anträge	7
3.1. Beschluss des Landrats	7
4. Anhang	7

¹ [LRV 2018/158](#) vom 13.04.2021: Vorlage des Regierungsrats an den Landrat betreffend Änderung des Gesetzes über den Ombudsman – Einführung des Jobsharing-Modells (Umsetzung der Motion 2018/1582)

2. Bericht

2.1. Ausgangslage

Zur Zeit berät der Landrat die vom Regierungsrat vorgelegte Revision des Ombudsmangengesetzes (LRV 2018/158 vom 13. April 2021 betreffend «Änderung des Gesetzes über den Ombudsman² – Einführung des Jobsharing-Modells (Umsetzung der Motion 2018/158)».

Im Lauf der parlamentarischen Beratungen beauftragte die landrätliche Justiz- und Sicherheitskommission (JSK) an ihrer Sitzung vom 25. Oktober 2021 den Regierungsrat, dem Landrat so rasch als möglich eine Vorlage über die Änderung der Kantonsverfassung zu unterbreiten, die folgende Regelung enthält:

5. Ombudsperson [Zwischentitel]

§ 88 Stellung, Unabhängigkeit und Unvereinbarkeit

1 Die Ombudsperson gewährleistet die Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit der Verwaltungshandlungen in Kanton und Gemeinden sowie der Justizverfahren.

2 Die Ombudsperson nimmt ihre Aufgaben unabhängig wahr. Sie ist nicht an Weisungen anderer Behörden gebunden.

3 Unvereinbarkeiten regelt das Gesetz.

Dass daneben auch die nötigen sprachlichen Anpassungen in den weiteren Verfassungsbestimmungen vorgenommen werden sollen, in denen das Ombudsamt erwähnt wird, war in der JSK unbestritten.

2.2. Ziel der Vorlage

Erfüllung des parlamentarischen Auftrags im Rahmen der Beratung des Landrats zur Revision des Gesetzes über den Ombudsman.

2.3. Änderung der Kantonsverfassung

2.3.1. Formulierungsvorschlag der JSK für § 88 Kantonsverfassung

Den Kern der vorliegenden Verfassungsänderung bildet der Vorschlag für den revidierten §§ 88, den die JSK am 25. Oktober 2021 beschlossen (siehe oben Ziffer 2.1) und mit dessen Umsetzung in einer Landratsvorlage sie den Regierungsrat beauftragt hat.

2.3.2. Geschlechtsneutrale Formulierung

Im Rahmen der vorliegenden Revision soll auch die Möglichkeit genutzt werden, alle weiteren Verfassungsbestimmungen über die Ombudsperson (§§ 10, 51, 67 und 89) sprachlich zu aktualisieren.

2.3.3. Revisionsbestimmungen samt Erläuterungen

Siehe die Synopse³ zur Änderung der Kantonsverfassung (Beilage 2).

2.4. Strategische Verankerung / Verhältnis zum Regierungsprogramm

Keine Bemerkungen.

² [SGS 160](#)

³ Gegenüberstellung geltendes Recht / geändertes Recht (mit Kommentierung der Änderungen)

2.5. Rechtsgrundlagen; Finanz- oder Planungsreferendum

Keine Bemerkungen.

2.6. Finanzielle Auswirkungen

Voraussichtliche Mehr- oder Minderausgaben respektive Mehr- oder Mindereinnahmen (§ 4a Absatz 1 Buchstabe a Vo FHG):

Ja Nein

Keine Bemerkungen.

Auswirkungen auf den Aufgaben- und Finanzplan (§ 4a Absatz 1 Buchstabe a Vo FHG):

Ja Nein

Keine Bemerkungen.

Auswirkungen auf den Stellenplan (§ 4a Absatz 1 Buchstabe a Vo FHG):

Ja Nein

Keine Bemerkungen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und Risiken (§ 35 Absatz 1 Buchstabe k, § 49–51 Vo FHG):

Keine Bemerkungen.

2.7. Finanzhaushaltsrechtliche Prüfung

Erübrigt sich mangels finanzieller Auswirkungen.

2.8. Regulierungsfolgenabschätzung (§ 4 KMU-Entlastungsgesetz⁴ und § 58 Absatz 1 Buchstaben e und e^{bis} Geschäftsordnung des Landrats⁵)

Die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen haben keine Aussenwirkung im Sinn der Regulierungsfolgenabschätzung.

2.9. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

2.9.1. Ausgangslage

Im Auftrag des Regierungsrats führte die Sicherheitsdirektion das Vernehmlassungsverfahren zur entworfenen Verfassungsänderung in Form einer konferenziellen Anhörung⁶ durch. Statt einer Teilnahme stand es den Eingeladenen frei, ihre Stellungnahmen schriftlich abzugeben⁷. Das Einladungsschreiben enthielt den expliziten Hinweis, dass ein Verzicht sowohl auf die Anhörungsteilnahme als auch auf eine schriftliche Meinungsäusserung als Zustimmung zur Vernehmlassungsvorlage gewertet werde.

2.9.2. Stillschweigender Verzicht auf Anhörungsteilnahme / schriftliche Stellungnahme

Folgende Vernehmlassungsadressaten verzichteten stillschweigend auf eine Teilnahme an der konferenziellen Anhörung und reichten auch keine schriftliche Stellungnahme ein:

- Politische Parteien: FDP Baselland, Grüne Baselland, SVP Baselland
- Interessenorganisationen: Wirtschaftskammer Baselland, Handelskammer beider Basel, Basellandschaftlicher Anwaltsverband, Gewerkschaftsbund Baselland, Arbeitgeberverband Basel
- Gerichte: Kantonsgericht, Basellandschaftliche Richtervereinigung

Gemäss ausdrücklichem Hinweis in der Vernehmlassungseinladung ist somit davon auszugehen, dass diese Adressaten der vorgeschlagenen Verfassungsänderung stillschweigend zustimmen.

⁴ [SGS 541](#)

⁵ [SGS 131.1](#)

⁶ [§ 8 Absatz 5](#) Verordnung über das Mitberichtsverfahren und das Vernehmlassungsverfahren

⁷ Mit Frist bis zum Anhörungstermin.

2.9.3. Ergebnis der konferenziellen Anhörung

An der konferenziellen Anhörung vom 10. November 2021 in Liestal nahmen 2 Personen teil (Gemeindepräsidentin Ettingen und Vize-Gemeindepräsident Niederdorf). Beide Anwesenden stimmten der vorgeschlagenen Verfassungsänderung grundsätzlich zu, lehnten jedoch die Ersetzung der Formulierung «Die Ombudsperson wacht über ... die Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit» durch die neue Formulierung «Die Ombudsperson gewährleistet ... die Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit» in § 88 Absatz 1 Kantonsverfassung ab. Weitere Bemerkungen wurden auf Nachfrage keine abgegeben.

2.9.4. Ergebnis der schriftlichen Stellungnahmen

Schriftlich äusserten sich zur Vernehmlassungsvorlage 13 Gemeinden⁸ und 2 Gemeindeverbände sowie 2 politische Parteien und die Ombudsstelle Baselland.

Gemeinden und Gemeindeverbände

Von den 13 Gemeinden mit schriftlicher Stellungnahme stimmen 9 Gemeinden der Verfassungsänderung zu, lehnen jedoch die Ersetzung der bisherigen Formulierung «wachen über» durch «gewährleisten» in § 88 Absatz 1 KV ab und kritisieren fast einhellig das Vorgehen in Form der kurzfristig angesetzten konferenziellen Anhörung. 3 Gemeinden unterstützen explizit die Stellungnahme des Gemeindefachverbands Basel-Landschaft (siehe nachfolgend), 1 Gemeinde schliesst sich ausdrücklich jener des Verbands Basellandschaftlicher Gemeinden an (siehe nachfolgend).

71 Gemeinden verzichteten stillschweigend auf eine Vernehmlassungsantwort, was als Unterstützung der Stellungnahme des Verbands Basellandschaftlicher Gemeinden zu werten ist⁹.

Der Verband Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG) unterstützt die Verfassungsänderung zur Streichung des heutigen Verbots, neben dem Ombudsamt eine weitere Berufstätigkeit auszuüben. Der VBLG befürwortet auch, dass die Unvereinbarkeiten mit der Ombudstätigkeit auf Gesetzesebene geregelt werden und betont, dass den Gemeinden klare Unvereinbarkeitsvorschriften wichtig seien.

Der Gemeindefachverband Basel-Landschaft (GFV) ist befremdet, dass zu einer Verfassungsänderung lediglich eine konferenzielle Anhörung stattfindet und die Frist von nur gerade 10 Tagen einer seriösen Prüfung des Anliegens nicht zuträglich sei. Dass das Parlament eine ernsthafte und seriöse Mitwirkung quasi verhindere, sei nur schwer nachvollziehbar. Umso mehr, als die vorgezogene Verfassungsrevision absolut nicht nötig sei und auch auf dem ordentlichen Weg hätte durchgeführt werden können. Inhaltlich ist der GFV mit dem Jobsharing sowie der Möglichkeit für nebenamtliche Tätigkeiten einverstanden. Im Gegensatz dazu lehnt er eine Änderung von § 88 Absatz 1 KV, wonach die Ombudsperson die Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit der Verwaltungshandlungen in Kanton und Gemeinden sowie der Justizverfahren neu «*gewährleistet*», dezidiert ab. Gemäss bisheriger Formulierung «*wacht*» die Ombudsstelle über die Rechtmässigkeit, Korrektheit und Zweckmässigkeit. Sie habe eine Vermittlungsfunktion, könne Beanstandungen anbringen und Verbesserungsvorschläge machen, es kämen ihr jedoch keinerlei Weisungsbefugnisse gegenüber anderen Behörden zu. Mit der nun vorgeschlagenen Formulierung einer «Gewährleistung» käme die Ombudsstelle in eine Rolle, in der sie selbst sicherstellen müsse, dass das Verwaltungshandeln rechtmässig und zweckmässig sei. Dies sei keinesfalls die Idee einer Ombudsstelle und widerspreche auch dem Selbstverständnis der parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz¹⁰. Zudem würde die Ombudsperson über kurz oder lang zusätzliches Personal benötigen, um diesem neuen Auftrag nachkommen zu können, was erhebliche Kosten nach sich ziehen würde. Der GFV ersucht daher dringend, von dieser Änderung des heutigen Verfassungswortlauts abzusehen.

⁸ Allschwil, Bennwil, Blauen, Bottmingen, Brislach, Burg, Dittingen, Duggingen, Gelterkinden, Laufen, Röschenz, Therwil, Zwingen

⁹ Der VBLG weist in seinen Vernehmlassungsantworten jeweils auf folgenden Delegierten-Beschluss vom 28. März 2019 hin: «Diejenigen Gemeinden, die bei einer Vernehmlassung oder Anhörung keine eigene Stellungnahme einreichen, schliessen sich jener des VBLG an. Sie sind bei der Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse zu beachten: Die Zahl der Gemeinden, die sich dem VBLG anschliessen, ist zu nennen und die Stellungnahme des Verbandes ist entscheidend zu gewichten.»

¹⁰ www.ombudsstellen.ch

Politische Parteien

Die CVP Baselland begrüsst in ihrer schriftlichen Stellungnahme die Überarbeitung des § 88 der Kantonsverfassung gemäss dem Vorschlag der Justiz- und Sicherheitskommission. Ebenso unterstützt sie die weiteren redaktionellen Anpassungen.

Die EVP Baselland teilte mit, an der Anhörung könne leider niemand teilnehmen, ohne sich zur Vernehmlassungsvorlage zu äussern.

Die SP Baselland erklärt sich in ihrer schriftlichen Stellungnahme mit der Vorlage einverstanden. Insbesondere begrüsst sie, dass die Unvereinbarkeiten mit dem Ombudsamt neu allein auf Gesetzesebene geregelt werden. Weiter spricht sich die SP für die Beibehaltung der bisherigen Formulierung in § 88 Absatz 1 KV «Die Ombudsperson *wacht über* ... die Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit » aus und lehnt so sinngemäss die neu vorgeschlagene Formulierung «Die Ombudsperson *gewährleistet* ... die Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit» ab.

Ombudsstelle Baselland

Die beiden Amtsinhaberinnen schlagen in ihrer schriftlichen Stellungnahme die Bezeichnung «Ombudsfrau / Ombudsmann» für die Kantonsverfassung vor (analog RichterIn / Richter, Landschreiberin / Landschreiber). Auch sollten alle neuen, von der Verfassungsänderung nicht tangierten Gesetzesbestimmungen schon vor der Verfassungsrevision in Kraft treten. So könnte die vom Landrat gewünschte und seit 1½ Jahren bestehende Co-Leitung der Ombudsstelle legitimiert und auch die Öffentlichkeitsarbeit vorangetrieben werden (z.B. Flyer in den Gemeinden mit der neuen Bezeichnung «Ombudsstelle / Ombudsfrauen»). Einzig mit dem Inkraftsetzen des neuen § 4 Absatz 1 Ombudsgesetz müsse zugewartet werden. Bis dahin reiche der heutige § 4 Absatz 2 unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftsfreiheit der Ombudsfrauen aus. Ferner fragen sich die Ombudsfrauen, warum in § 88 Absatz 1 KV der Begriff «Korrektheit» gestrichen werden soll, bei dem es um ein bürgerfreundliches Verhalten einer Behörde gehen dürfte. In § 88 Absatz 3 KV befürworten sie die Beibehaltung der bisherigen Formulierung «wachen über», weil die Ombudsstelle mangels Weisungsrecht die Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit der Verwaltungshandlungen und der Justizverfahren nicht «garantieren» könne.

2.9.5. Gesamt-Fazit des Vernehmlassungsverfahrens

Im Grundsatz wird die entworfene Verfassungsänderung von allen beteiligten Vernehmlassungsadressaten unterstützt.

Eine Ausnahme bildet die von der landrätlichen Justiz- und Sicherheitskommission vorgeschlagene Neuformulierung «*Die Ombudsperson gewährleistet¹¹ die Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit ... der Verwaltungshandlungen ... sowie der Justizverfahren*»¹² (§ 88 Absatz 1 KV). Nach einhelliger Ansicht der Vernehmlassungsteilnehmenden ist die Rechtmässigkeit der Verwaltungs- und Justizverfahren allein von den Organen sicherzustellen («zu gewährleisten»), die heute von der Kantonsverfassung damit beauftragt sind (Parlament, Regierung, Gerichtsbarkeit)¹³. Der Hauptzweck der Ombudstätigkeit¹⁴ besteht darin, der Bevölkerung im Umgang mit der Verwaltung und der Justiz behilflich zu sein und bei Meinungsverschiedenheiten in erster Linie auf ein gütliches Einvernehmen hinzuwirken; zwar kann die Ombudsperson die zuständigen Stellen auf Mängel des geltenden Rechts hinweisen und Empfehlungen abgeben, aber keine Rechtsakte ändern oder aufheben. Auch der Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat empfiehlt daher, den bisherigen Verfassungswortlaut beizubehalten¹⁵.

- *Gestützt auf das klare Vernehmlassungsergebnis verzichtet der Regierungsrat im Revisionsentwurf zu Händen des Landrats auf diesen Änderungsvorschlag.*

¹¹ Synonyme: «sicherstellen», «garantieren» etc.

¹² Heutiger Verfassungswortlaut: «Die Ombudsperson wacht über die Rechtmässigkeit ... » (§ 88 Absatz 1 KV).

¹³ § 61 Absatz 1 KV: «Er [der Landrat] übt die Oberaufsicht über alle Behörden und Organe aus, die kantonale Aufgaben wahrnehmen.» / § 76 Absatz 2 KV: Er [der Regierungsrat] sorgt für eine rechtmässige und wirksame Verwaltungstätigkeit.

¹⁴ § 89 Absätze 1 und 2 KV. Rechtsakte sind insbesondere behördliche Verfügungen, Gerichtsurteile, Rechtsetzungserlasse.

¹⁵ Schriftliche Stellungnahme vom 5. November 2021 im Mitberichts-/Vernehmlassungsverfahren zur Verfassungsänderung.

Die Frage, ob die von der Ombudsstelle bevorzugte Bezeichnung «die Ombudsfrau / der Ombudsmann»¹⁶ oder die von der Justiz- und Sicherheitskommission (JSK) vorgeschlagene Bezeichnung «die Ombudsperson» verwendet werden soll, ist rein sprachlicher Natur ohne inhaltliche Relevanz. Diese Entscheidung bleibt dem Kantonsparlament überlassen, dessen JSK die Sicherheitsdirektion im Rahmen der Rückweisung von § 4 des Ombudsgesetzes zur erneuten Beratung beauftragte, analog zur vorgeschlagenen Verfassungsänderung auch im gesamten Gesetzeswortlaut neu die Bezeichnung «Ombudsperson» zu verwenden. Der Begriff wird im Übrigen auch von der «Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz»¹⁷ verwendet. Was die Inkraftsetzung des revidierten Gesetzes anbelangt, teilt der Regierungsrat die Ansicht der Ombudsstelle, dass diese sobald als möglich erfolgen soll. Allerdings mit der Einschränkung, dass § 4 Absatz 2 des heutigen Ombudsmangegesetzes keine Rechtsgrundlage bietet, um entgegen dem bis zur Verfassungsrevision nachwievorgeltdenden § 88 Absatz 3 KV die «Ausübung eines anderen Berufes oder Gewerbes» zu bewilligen. Schliesslich ist auch die Frage, ob in § 88 Absatz 1 KV der Begriff «Korrektheit» gestrichen oder beibehalten werden soll, letztlich vom Landrat zu entscheiden. Das Informationspapier der Sicherheitsdirektion zu Händen der JSK über den zwingenden Anpassungsdarf in der Kantonsverfassung sah diese Änderung nicht vor, sie wird aber von der Kommission so gewünscht. Im Vernehmlassungsverfahren wurden keinerlei Einwände gegen einen Verzicht auf dieses eher unbestimmte Kriterium vorgebracht. Ohnehin ist es schwierig anzuwenden und kaum objektiv zu fassen. Ob sich eine Verwaltungs- oder Justizbehörde «korrekt» verhalten hat, ist in aller Regel eine Wertungsfrage, die je nach Blickwinkel sehr unterschiedlich beantwortet werden kann.

3. Anträge

3.1. Beschluss des Landrats

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die Änderung der Kantonsverfassung (Beilage 1) zu beschliessen.

Liestal, 16. November 2021

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Thomas Weber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

4. Anhang

- Landratsbeschluss
- Beilage 1: Verfassungsänderung
- Beilage 2: Synopse Verfassungsänderung (Gegenüberstellung geltendes Recht / geändertes Recht, mit Kommentar zu den Änderungsbestimmungen)

¹⁶ Wie im Gesetzesentwurf des Regierungsrats und in der ursprünglichen Gesetzesfassung der Justiz- und Sicherheitskommission zu Händen des Landrats vorgesehen.

¹⁷ www.ombudsstellen.ch

Landratsbeschluss

Änderung der Kantonsverfassung – Anpassung der Bestimmungen über die Ombudsperson

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Der Änderung der Kantonsverfassung wird gemäss Beilage zugestimmt.
2. Ziffer 1 untersteht der obligatorischen Volksabstimmung gemäss § 30 Absatz 1 Buchstabe a Kantonsverfassung.

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Landrats

Die Präsidentin:

Die Landschreiberin: