



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

10.5260.02

PD/P105260
Basel, 9. Februar 2011

Regierungsratsbeschluss
vom 8. Februar 2011

Motion Ursula Metzger Junco P. und Konsorten zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die einheitliche Regelung des Dolmetscherwesens an den Basler Gerichten und Behörden

Der Grossen Rat hat an seiner Sitzung vom 17. November 2010 die nachstehende Motion Ursula Metzger Junco P. und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet:

«Viele ausländische Menschen benötigen in Situationen, in denen ein sorgfältiger und exakter Umgang mit der deutschen Sprache unabdingbar ist, eine Übersetzung in ihre Muttersprache. Erstaunlich ist, dass es in Basel-Stadt bis heute keine einheitliche Regelung des Dolmetscherwesens gibt. Es gibt keine Definition der Anforderungen an DolmetscherInnen, es gibt weder eine Übersicht noch eine Kontrolle ihrer Ausbildung wie auch keine Überprüfung der Qualität ihrer Arbeit. Zur Zeit kann sich Jede und Jeder in Basel-Stadt bei den Gerichten und Behörden als Dolmetscherin und Dolmetscher bewerben, die oder der eine Fremdsprache spricht, unabhängig, ob sie oder er eine anerkannte und professionelle Ausbildung hat oder nicht. Dies führt dazu, dass die Qualität der Übersetzungen äusserst unterschiedlich ist.

Im Gegensatz zu Basel-Stadt hat der Kanton Zürich das Dolmetscherwesen professionell an eine eigens dafür geschaffene, behördeninterne, Fachstelle delegiert. Grundlage dafür bildet die Dolmetscherverordnung vom 26./27. November 2003 (211.17) sowie das Reglement der Fachgruppe Dolmetscherwesen, welches die einzelnen Anforderungen an die Aufnahme von DolmetscherInnen in das kantonale Dolmetscherverzeichnis detailliert ausführt. Voraussetzung dafür ist u.a. der Besuch des Basiskurses Behörden- und Gerichtsdolmetschen sowie das Bestehen der dazugehörigen Prüfung (schriftlicher Rechtskundetest und mündliche Dolmetschprüfung).

Das Gerichts- und Behördendolmetschen geht weit über das mündliche Übersetzen im Alltag hinaus. Gerade bei Gerichtsverhandlungen ist es unabdingbar für die Wahrheitsfindung, dass korrekt und verständlich übersetzt wird, ohne jedoch die konkrete Aussage des Betroffenen mit eigenen Worten zu verändern. Oftmals reicht eine kleine Nuance aus, um den Inhalt einer Aussage anders wiederzugeben, als dass sie eigentlich gemeint war. Eine hohe Anforderung, die an DolmetscherInnen gestellt wird. Die Aufgabe des Dolmetschens wird oftmals unterschätzt.

Damit Basel-Stadt das Dolmetscherwesen für alle Behörden- und Gerichtsverfahren einheitlich regeln kann, muss dem Regierungsrat die Kompetenz erteilt werden, eine Dolmetscherverordnung zu erlassen. Dazu bedarf es einer gesetzlichen Grundlage.

Der Regierungsrat wird beauftragt, eine gesetzliche Grundlage zur einheitlichen Regelung des Dolmetscherwesens zu schaffen und diese dem Grossen Rat innert 12 Monaten oder im Rahmen der bereits eingeleiteten Totalrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes vorzulegen.

Ursula Metzger Junco P., Mustafa Atici, Anita Heer, Tanja Soland, Conradin Cramer, Sibel Arslan, Heinrich Ueberwasser, Remo Gallacchi, Christophe Haller, Beatrice Alder»

Der Regierungsrat nimmt zu diesem Vorstoss wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion Ursula Metzger

§ 42 Abs. 1 und 2 GO bestimmen Folgendes:

¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtsetzungsbereich beziehen.

Mit der vorliegenden Motion wird der Erlass eines Gesetzes beantragt. Ein solcher erfolgt im Gesetzgebungsverfahren und fällt daher eindeutig in die Zuständigkeit des Grossen Rates, mit der Einschränkung, dass gemäss § 52 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV; SG 111.100) die vom Parlament beschlossene Gesetzesvorlage dem fakultativen Referendum unterliegt. Die Motion verlangt zudem nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder an diesen delegierten Rechtsetzungsbereich bezieht und ist somit gemäss § 42 OG rechtlich zulässig.

2. Inhaltliche Würdigung der Motion

2.1 Das Anliegen der Motion

In der Motion Ursula Metzger Junco P. und Konsorten wird die Auffassung vertreten, dass die Qualität der Übersetzungsleistungen im Kanton Basel-Stadt äusserst unterschiedlich sei. Dies wird darauf zurückgeführt, dass keine einheitliche Regelung bestehe, welche die Anforderungen an Dolmetscherinnen und Dolmetscher definiere. Im Weiteren wird bemängelt, es gebe weder eine Übersicht noch eine Kontrolle betreffend ihre Ausbildung sowie keine Überprüfung der Qualität ihrer Arbeit.

Hierbei wird von den Motionärinnen und Motionären akzentuiert, dass die Gewährung des rechtlichen Gehörs eines der elementaren Prinzipien des Rechtsstaates sei. So dürften keine Verfügungen getroffen werden, ohne dass die Betroffenen angehört würden und Gelegenheit erhielten, ihre Situation zu erklären. Um effektiven Rechtsschutz und eine rechtsgleiche Behandlung von fremdsprachigen Personen gewährleisten zu können, sei ein kor-

rektes Übersetzen folglich unabdingbar. Dementsprechend sei die Schaffung von Qualitätsstandards im Bereich des Gerichts- und Behördendolmetschens ein zentrales Anliegen.

Um diesem Anliegen Rechnung zu tragen, verlangt die Motion, es sei für alle Behörden- und Gerichtsverfahren im Kanton Basel-Stadt eine einheitliche Regelung für das Dolmetscherwesen zu statuieren. Hierfür soll zunächst eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, welche dem Regierungsrat die Kompetenz erteilt, eine «Dolmetscherverordnung» auszuarbeiten. In der Motion wird dabei beispielhaft auf den Kanton Zürich verwiesen, wo am 1. Januar 2004 eine entsprechende Verordnung in Kraft gesetzt wurde.

Die Schaffung einer behördeninternen Fachstelle, wie der Kanton Zürich sie kennt und welche das kantonale Dolmetscherwesen zentral bewirtschaftet, wird mit der Motion nicht explizit gefordert. Indes zeigte sich anlässlich der Diskussion im Grossen Rat am 17. November 2010, dass die Motionärinnen und Motionäre Kooperationen mit bestehenden Institutionen für ebenso denkbar halten. So etwa mit der interkulturellen Übersetzungs- und Vermittlungsstelle des HEKS (Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz), welche gegenwärtig vor allem im Gesundheitswesen ihre Dienste anbietet. In der Zentralschweiz beziehe man sich auf die Caritas. Auch eine Zusammenarbeit etwa mit dem Kanton Zürich wird für möglich erachtet, zumal Zürich die gleichen Sprachanforderungen habe wie Basel-Stadt und bereits über eine professionelle Bewirtschaftung des Dolmetscherwesens verfüge.

2.2 Das Dolmetscherwesen im Kanton Basel-Stadt

Im Kanton Basel-Stadt leben Einwohnerinnen und Einwohner aus etwa 160 Nationen. Aufgrund der damit einhergehenden Sprachenvielfalt innerhalb der Bevölkerung sind die Gerichtsbehörden sowie verschiedene Dienststellen der kantonalen Verwaltung – wie etwa die Staatsanwaltschaft, der Bereich Migration und Bevölkerungsdienste, die Schulen oder die Gesundheitsdienste – auf die Dienste von Dolmetscherinnen und Dolmetscher angewiesen.

So muss beispielsweise das Strafgericht fast täglich eine bzw. einen oder mehrere Dolmetscherinnen bzw. Dolmetscher beziehen. Insbesondere wegen der Verhandlungen vor dem Haftgericht (seit dem 1. Januar 2011 Zwangsmassnahmengericht) wird dort eine grosse Anzahl von Übersetzenden benötigt. Hinzu kommt, dass diese für solche Verhandlungen kurzfristig – innert weniger Stunden nach Anfrage – verfügbar sein müssen. Hierfür besitzt das Strafgericht eine Liste mit gegenwärtig rund 190 Personen. Beim Zivilgericht umfasst diese Liste ungefähr 100 Namen, womit in etwa 30 verschiedene Sprachen abgedeckt werden. Für hierzulande eher selten gesprochene Sprachen stehen zum Teil nur eine oder zwei Personen zur Verfügung, weshalb die Gerichte manchmal bei Amtsstellen in anderen Kantonen hinsichtlich verfügbaren Dolmetscherinnen und Dolmetscher nachfragen müssen.

Grundsätzlich kann sich jede Person, die eine fremde Sprache spricht, bei den Gerichten und Verwaltungsbehörden für diese Tätigkeit bewerben. Dementsprechend sind die sprachlichen Talente der für den Kanton Basel-Stadt tätigen Dolmetscherinnen und Dolmetscher tatsächlich unterschiedlich. Einige von ihnen verfügen vielleicht über ein entsprechendes Ausbildungszertifikat, andere sind bilingual aufgewachsen, manche stammen aus dem fraglichen Sprachgebiet und haben erst hier die deutsche Sprache erlernt. Sowohl die Gerichte

als auch die Verwaltungsbehörden prüfen die schriftlichen Unterlagen und Qualifikationen von Bewerberinnen und Bewerbern. Eingesetzt werden sollen nur die Fähigsten von ihnen, damit die Rechte der fremdsprachigen Bevölkerung in den verschiedenen Verfahren bestmöglichst gewahrt werden können. Entsprechend wird eine Dolmetscherin oder ein Dolmetscher nicht für einen erneuten Einsatz angefragt, sollte sich herausgestellt haben, dass die Übersetzungsleistungen mangelhaft sind.

In diesem Zusammenhang ist einerseits zu beachten, dass die einzelnen Behörden ganz unterschiedliche Anforderungen an Dolmetscherinnen und Dolmetscher haben. Folglich kann es vorkommen, dass verfügbare Personen, welche für an den Schulen benötigte Dolmetscherdienste durchaus in Frage kommen könnten, für einen Einsatz in einem Strafverfahren möglicherweise nicht geeignet sind. Andererseits zeigt die Erfahrung, dass Personen, welche eine Fremdsprache beherrschen, zwar oft bereit sind, in einem Bereich zu dolmetschen, in einem anderen dagegen nicht. So sind Dolmetscherinnen und Dolmetscher je nachdem eher bereit, im Schulwesen zum Einsatz zu gelangen, als bei der Staatsanwaltschaft, zumal sie dort mit Umständen konfrontiert werden, welche sie möglicherweise als unangenehm empfinden. Dementsprechend zeigt sich bereits heute, dass Dolmetscherinnen oder Dolmetscher nicht verfügbar sind, wenn sich Einsatzmöglichkeiten in anderen Bereichen ergeben. Die kantonalen Behörden sehen sich deshalb zunehmend mit dem Umstand einer internen Dolmetscherkonkurrenz konfrontiert.

Die Eignung einer Person für die benötigten Dolmetscherdienste und ob diese über die erforderlichen Sprachkenntnisse verfügt, wird – wie bereits erwähnt – in einem ersten Schritt ausschliesslich anhand der Bewerbungsunterlagen geprüft. Hingegen erfolgt in einem zweiten Schritt eine Evaluation auf der Grundlage von Erfahrungen bzw. Rückmeldungen. Zu diesem Zweck wird etwa beim Strafgericht nach jeder Verhandlung, welche unter Einsatz einer Dolmetscherin oder eines Dolmetschers stattfand, durch die Präsidentin oder den Präsidenten ein Formular ausgefüllt, anhand dessen die Dolmetscherfähigkeiten in Bezug auf Deutsch- und – soweit einschätzbar – Fremdsprachenkenntnisse, Kenntnisse von Fachausdrücken sowie das Verhalten in der Verhandlung beurteilt werden. Ferner haben die Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten anzugeben, ob jemand nach ihrer Auffassung auch in Zukunft in Verhandlungen eingesetzt werden kann oder nicht. Auf der Grundlage dieser Rückmeldungen werden dann Personen, deren Übersetzungsfähigkeiten sich nicht als tauglich erwiesen haben, von der Liste gestrichen.

Bereits vor einigen Jahren wurde auf Initiative der Gerichte hin die Idee einer zentralen Be- wirtschaftung des Dolmetscherwesens im Kanton Basel-Stadt, inklusive einer Qualitätsprüfung der Übersetzungsleistungen mit Vertreterinnen und Vertretern anderer Dienststellen des Kantons, die ebenfalls die Dienste von Dolmetscherinnen und Dolmetscher in Anspruch nehmen, diskutiert. Dabei war gemeinhin unbestritten, dass das Dolmetscherwesen im Kanton Basel-Stadt einheitlich geregelt werden sollte. Von Seiten der Gerichte wurde ferner angeregt, dass für alle Behörden ein gemeinsamer Pool von Dolmetscherinnen und Dolmetschern geschaffen werden sollte.

2.3 Interkantonaler Vergleich

a) *Kanton Zürich*

Auf der Grundlage der Dolmetscherverordnung vom 26./27. November 2003 (LS 211.17), welche sich auf das Gerichtsverfassungsgesetz vom 13. Juni 1976 (LS 211.1) sowie das Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (LS 175.2) stützt, existiert im Kanton Zürich seit einigen Jahren die Fachgruppe Dolmetscher- und Übersetzungswesen. Diese Fachgruppe setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Gerichte und Direktionen verschiedener Departemente zusammen und führt ein Verzeichnis von Personen, denen die Gerichts- und Verwaltungsbehörden Dolmetscher- und Übersetzungsaufträge erteilen können.

Die Dolmetscherverordnung normiert im Grundsatz die fachlichen und persönlichen Voraussetzungen für die Aufnahme ins kantonale Dolmetscherverzeichnis sowie die Modalitäten der Auftragerteilung und die Entgeltung von Übersetzungsleistungen. Diesbezügliche Detailregelungen werden von der Fachgruppe in einem Reglement erlassen. Darin werden etwa der Besuch eines Basiskurses in Behörden- und Gerichtsdolmetschen sowie das Bestehen der dazugehörigen Prüfungen vorgeschrieben. Die Fachgruppe überwacht die Einhaltung von Verordnung und Reglement und entscheidet über die Aufnahme von Personen ins Dolmetscherverzeichnis sowie die Sperrung und Löschung von Eintragungen hierin.

Bislang hat es einzig der Kanton Zürich für notwendig erachtet, für eine einheitliche Regelung des Dolmetscherwesens und zur Führung eines zentralen Dolmetscherverzeichnisses eine spezifische Verordnung zu erlassen.

b) *Kanton Basel-Landschaft*

Die Schaffung einer einheitlichen Regelung des Dolmetscherwesens wurde jüngst auch innerhalb der basellandschaftlichen Justiz diskutiert. Anstatt entsprechende Bestimmungen in einer Verordnung zu statuieren, hat man sich dort jedoch für einen anderen Weg entschieden. So hat die Geschäftsleitung des Kantonsgerichts am 11. Januar 2011 eine Weisung zum Übersetzungswesen verabschiedet. Darin werden Aspekte geregelt wie etwa die fachlichen und persönlichen Voraussetzungen zur Aufnahme ins kantonale Übersetzerregister, die Pflichten der beauftragten Übersetzerinnen und Übersetzer, die Bemessung der Entschädigung sowie die sozialversicherungsrechtliche Stellung der übersetzenden Personen.

Die Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft ist zurzeit im Begriff, ihrerseits ebenfalls eine entsprechende Weisung für die Strafverfolgungsbehörden zu erarbeiten.

3. Haltung des Regierungsrates

Der Regierungsrat teilt die Ansicht der Motionärin, dass der Kanton Basel-Stadt nicht zuletzt zur Gewährleistung des rechtlichen Gehörs und einer rechtsgleichen Behandlung der Bevölkerung in den verschiedenen Verfahren sowohl bei den Gerichten, als auch bei zahlreichen anderen Behörden auf qualifizierte Dolmetscherinnen und Dolmetscher angewiesen ist. Zum Einsatz kommen sollen nur die fähigsten Bewerberinnen und Bewerber, damit die Rechte der Parteien bestmöglichst gewahrt werden können.

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Behörden ganz unterschiedliche Anforderungen an Dolmetscherinnen und Dolmetscher haben. In gewissen Bereichen wird maximale Sprachkompetenz benötigt, in anderen reicht es, wenn eine angemessene Verständigung möglich ist. Gleichzeitig ist es eine Tatsache, dass die Gerichte und Behörden nicht in allen Sprachen freie Wahl haben. Gerade wenn etwa Kenntnisse in einer hierzulande eher selten gesprochenen Sprache benötigt werden, wird es kaum möglich sein, stets professionelle Dolmetscherinnen und Dolmetscher beiziehen zu können. Dem Umstand der beschränkten Verfügbarkeit geeigneter Personen, welcher durch eine Konkurrenz zwischen den nachfragenden Behörden teilweise noch verstärkt wird, kann auch durch den Erlass einer Verordnung nicht begegnet werden.

In diesem Zusammenhang ist derweil zu beachten, dass die gegenwärtige Qualität der im Kanton Basel-Stadt erbrachten Übersetzungsleistungen zwar unterschiedlich, aber keineswegs mangelhaft ist. Es ist zwar schon vorgekommen, dass Gerichtsverhandlungen abgebrochen werden mussten, weil die Übersetzung ungenügend war. Es handelt sich hierbei aber um Einzelfälle. Grundsätzlich ist man bei den Gerichten und Verwaltungsbehörden mit der Arbeit der beauftragten Dolmetscherinnen und Dolmetscher zufrieden.

Gleichwohl erscheint dem Regierungsrat die Schaffung von Qualitätsstandards für das Gerichts- und Behördendolmetschen prüfenswert. Benötigt wird hierfür zunächst der Austausch der verschiedenen Dienststellen über «best practices» im kantonalen Dolmetscherwesen und deren Umsetzbarkeit an den Gerichten und in der Verwaltung. Gegenstand dieser Diskussionen könnte auch der seitens der Gerichte angeregte Vorschlag einer zentralen Bewirtschaftung des Dolmetscherwesens sowie die Etablierung eines kantonalen Übersetzerregisters sein. Untersucht werden könnten zudem auch Möglichkeiten einer professionelleren Vorprüfung von Bewerberinnen und Bewerbern sowie die Kooperation mit etablierten Institutionen oder anderen Kantonen.

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat nun aber zunächst verpflichtet werden, dem Grossen Rat eine Vorlage zum Erlass von Gesetzesbestimmungen zu unterbreiten, auf deren Grundlage hiernach eine regierungsrätliche Verordnung verabschiedet werden soll.

Für eine Regelung der fachlichen und persönlichen Anforderungen an Dolmetscherinnen und Dolmetscher auf Verordnungsstufe besteht nach Ansicht des Regierungsrates indessen keine Veranlassung. Geprüft werden soll hingegen, inwiefern solche – in Zusammenarbeit mit dem Appellationsgericht – einheitlich und unter Berücksichtigung der unterschiedli-

chen Anforderungen seitens der kantonalen Behörden sowie allfälliger Einsatzpräferenzen der Dolmetscherinnen und Dolmetschern in Form einer Weisung festgeschrieben werden könnten. Denkbar ist auch, darin allfällige weitere Resultate der vorstehend erwähnten Diskussionen zwischen den Gerichten und Verwaltungsbehörden zu berücksichtigen. Auf diese Weise könnte den Anliegen der Motionärinnen und Motionäre ausreichend und adäquat Rechnung getragen werden. Zudem bietet das Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz, SG 153.100) für den Erlass entsprechender Weisungen an die Verwaltungsbehörden bereits heute zureichende Grundlagen. Bezüglich der Gerichtsbehörden räumt das Gesetz betreffend Wahl und Organisation der Gerichte sowie der Arbeitsverhältnisse des Gerichtspersonals und der Staatsanwaltschaft vom 27. Juni 1895 (Gerichtsorganisationsgesetz, SG 154.100) dem Appellationsgericht die hierfür erforderlichen Kompetenzen ein.

4. Antrag

Zusammenfassend gelangt der Regierungsrat zum Schluss, dass die Ausarbeitung einer Delegationsnorm, welche ihn zum Erlass einer Dolmetscherverordnung ermächtigt, nicht erforderlich ist. Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen reichen aus, damit – im Rahmen einer gemeinsam mit dem Appellationsgericht zu erlassenden Weisung – einheitliche Regelungen für das Dolmetscherwesen im Kanton Basel-Stadt geschaffen werden könnten. Der Regierungsrat ist denn auch bereit, das in der Motion formulierte Anliegen in diesem Sinne aufzunehmen und insbesondere die Festlegung und Durchsetzung einheitlicher Qualitätsstandards im Bereich des Gerichts- und Behördendolmetschens zu prüfen.

Dem Grossen Rat wird deshalb beantragt, die Motion Ursula Metzger Junco P. und Konsorten zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die einheitliche Regelung des Dolmetscherwesens an den Basler Gerichten und Behörden dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin