

Beschluss des Landrats vom 09.02.2023

Nr. 2040

45. Änderung des Landratsgesetzes (SGS 131): Rechte und Pflichten der Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung gegenüber der parlamentarischen Oberaufsicht

2022/542; Protokoll: ama

Landratspräsidentin **Lucia Mikeler Knaack** (SP) informiert, dass eine Parlamentarische Initiative jeweils an eine vorberatende Kommission überwiesen werde, sofern sie von einer Ratsmehrheit unterstützt wird. In diesem Fall würde sich die Justiz- und Sicherheitskommission mit dem Anliegen beschäftigen. Der Regierungsrat hat ein Recht auf Stellungnahme und er beantragt heute Ablehnung der Initiative. Eine schriftliche Begründung liegt vor.

Laura Grazioli (Grüne) gibt ein Votum im Namen der Finanzkommission (FIK) ab. Diese wurde von der Geschäftsprüfungskommission (GPK) zu einem frühen Zeitpunkt in die vorliegende Diskussion einbezogen, wofür sie sich bedankt. Im Gegensatz zur GPK kam die Finanzkommission nach eingehender Beschäftigung mit dem Thema Rechte und Pflichten der Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung gegenüber der parlamentarischen Oberaufsicht zum Schluss, dass eine dringende Gesetzesänderung aus ihrer Sicht nicht notwendig sei, auch wenn sie die etwas anders gelagerten Bedürfnisse der GPK verstehen könne. Aus diesem Grund spricht nichts dagegen, dass die GPK die Möglichkeit einer Gesetzesänderung weiterverfolgt. Die Finanzkommission wird sich erneut äussern, wenn die ausgearbeiteten Ergebnisse zur Parlamentarischen Initiative vorliegen.

Inhaltlich äussert sich die Finanzkommission nicht zum vorliegenden Vorstoss, die Mitglieder werden wohl auch unterschiedlich abstimmen. Einig sind sich die Kommissionsmitglieder darüber, dass im Falle einer Überweisung neben der GPK auch die Finanzkommission und eine allfällige Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) in die Überlegungen einbezogen werden müssten, denn sämtliche gesetzlichen Bestimmungen werden auf alle Oberaufsichtsorgane angewandt. In der ursprünglichen Variante als Motion beinhaltete der Vorstoss diesen Aspekt, bei der vorliegenden Parlamentarischen Initiative ist dies nicht mehr der Fall. Die Finanzkommission bedankt sich im Voraus für die Berücksichtigung dieser Tatsache.

Andreas Dürr (FDP) stellt einmal mehr fest, dass Parlamentarische Initiativen teilweise unglücklich gehandhabt werden. Ein solcher Vorstoss nimmt in der Regel etwas auf, von dem klar zu sein scheint, wie Verbesserungen erreicht werden können. In der Hitze des Gefechts jedoch werden dann Vorschläge eingereicht, welche der Verbesserung bedürfen. Im vorliegenden Fall versteht die FDP-Fraktion das Anliegen der GPK, jedoch ist auch eine Abstimmung zwischen Finanzkommission, GPK und möglicher PUK unumgänglich. Aus diesem Grund wäre es gefährlich, via Parlamentarische Initiative zu versuchen, eine ganze Palette von Fragen zu lösen. Die FDP-Fraktion folgt daher dem Regierungsrat mit seiner Forderung nach einer gesamtheitlichen Betrachtungsweise für sämtliche Oberaufsichtsorgane. In die gleiche Richtung geht auch das Votum seitens Finanzkommission. Es wäre falsch, Änderungen im Landratsgesetz einseitig nur aus Sicht der GPK vorzunehmen. Eine umfassende gesetzliche Überarbeitung ist unumgänglich, was mittels Parlamentarischer Initiative nicht möglich ist. Obwohl das Anliegen der GPK berechtigt ist, plädiert Andreas Dürr dafür, die Parlamentarische Initiative nicht zu überweisen und stattdessen das gesetzgeberische Grundproblem via Motion anzugehen. Es kann nicht sein, dass einer GPK letztlich aufgrund einer Parlamentarischen Initiative mehr Kompetenzen zugesprochen werden, als einer PUK.

Miriam Locher (SP) erklärt, auch bei der SP-Fraktion sei es völlig unbestritten, dass die Kompetenzen neu geregelt werden müssen. Die einzelnen Fraktionsmitglieder sind sich jedoch nicht ganz einig darüber, wie mit der vorliegenden Parlamentarischen Initiative umgegangen werden soll. Eine Mehrheit plädiert dafür, die GPK nicht isoliert zu betrachten und auch ein Augenmerk auf die übrigen Oberaufsichtsorgane zu legen. Aufgrund vergangener Erfahrungen in unserem Kanton hat die Geschäftsleitung des Landrats festgestellt, dass sich das Mittel der Parlamentarischen Initiative nur für einzelne, eingeschränkte und punktuelle Gesetzesänderungen eigne. Genau dies ist hier nicht der Fall. Es braucht eine Gesamtsicht und damit verbunden allenfalls entsprechende Anpassungen in weiteren Paragraphen. Aus Sicht der SP-Mehrheit wäre daher eine Motion der richtige Weg, weshalb die Parlamentarische Initiative abgelehnt werde. Aufgrund der Tatsache, dass der Pendenzenberg im Landrat zurzeit nicht besonders gross sei, könnte eine Motion schon bald angegangen werden.

Der Initiator **Florian Spiegel** (SVP) betont, dass er sich als Vorstossurheber und nicht als GPK-Präsident zum Anliegen äussere, habe einzig damit zu tun, dass eine Parlamentarische Initiative – anders als andere Vorstossarten – nicht von einer Kommission, sondern nur von einem Ratsmitglied eingereicht werden könne. Mit Blick auf die Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner wird aber klar, dass es sich bei der vorliegenden Parlamentarischen Initiative um ein von der Geschäftsprüfungskommission gemeinsam erarbeitetes Anliegen handle.

Worum geht es der GPK? Hierfür muss der Votant ein wenig ausholen, denn die Ursprünge dieser Parlamentarischen Initiative reichen bis in die letzte Legislatur zurück. Am 24. Januar 2018 veröffentlichte die GPK ihren Bericht betreffend Überprüfung von Fahrzeugverkäufen der Garage BUD. Auf diesen Bericht soll nun nicht eingegangen werden, entscheidend ist aber, dass sich im Rahmen der Auseinandersetzung mit dem Thema und den Empfehlungen der GPK verschiedene institutionelle Fragen stellten, welche anhand eines Rechtsgutachtens, das von der Geschäftsleitung des Landrats in Auftrag gegeben wurde, geklärt werden sollten. Ein Bereich betraf Fragestellungen zu den Kompetenzen der GPK im Umgang mit Kantonsmitarbeitenden und den Schutz der befragten Mitarbeitenden. Gemeinsam mit der Finanzkommission wurden die aus dem Gutachten gewonnenen Erkenntnisse diskutiert und in der Folge auch Anpassungen des Landratsgesetzes besprochen. Alle kamen zum Schluss, dass das Gesetz heute Lücken enthält, welche geschlossen werden müssen. Es wurden Vergleiche mit der Praxis in anderen Kantonen vorgenommen und in der GPK während sechs Sitzungen beraten. Dabei flossen auch die Rückmeldungen aus verschiedenen Fraktionen ein. Alle Fraktionen verlangten möglichst geschlossene und nicht offene Formulierungen. Dieser Vorschlag liegt heute nun vor.

Die folgenden Verbesserungen sollen erreicht werden:

- Die heute unklare oder ungenügende Rechtsgrundlage betreffend die Kompetenz der GPK zur Befragung von Mitarbeitenden wird präzisiert und explizit festgehalten, dass die GPK Mitarbeitende des Kantons anhören und befragen kann.
- Weiter wird definiert, dass die Mitarbeitenden zur wahrheitsgemässen Aussage gegenüber der GPK verpflichtet sind. Auch hier ist die heutige Rechtslage unklar.
- Die Kantonsmitarbeitenden sind neu auch dazu verpflichtet, gegenüber ihren Vorgesetzten Stillschweigen über den Inhalt des Gesprächs mit der GPK zu wahren. Auch dafür ist die heutige Rechtsgrundlage ungenügend. Diese Anpassung ist als Schutzmassnahme für die Mitarbeitenden zu verstehen, können sie doch mit entsprechendem Verweis auf das Gesetz die Auskunft gegenüber ihren Vorgesetzten verweigern.
- Auch geklärt wird, dass die Direktionsvorsteherinnen und Direktionsvorsteher über das Einverlangen und das Einsehen von Akten und die Befragung von Mitarbeitenden informiert werden. In Bezug auf die Orientierungspflicht ist die heutige Rechtslage ebenfalls strittig und die GPK möchte ihre Transparenz gegenüber der Regierung explizit festgehalten wissen.

- Im Landratsgesetz fehlt zudem eine Rechtsgrundlage zum Schutz der befragten Mitarbeitenden vor personalrechtlichen oder sonstigen Repressalien. Auch diesem Missstand wird Rechnung getragen, indem eine entsprechende Änderung aufgenommen wird.

Der Regierungsrat zeigt sich inhaltlich mit den Anliegen der GPK völlig einverstanden. Er moniert jedoch, dass das Anliegen gesamtheitlich betrachtet werden sollte, insbesondere auch im Hinblick auf die Bedürfnisse der Finanzkommission. Die Finanzkommission nahm mit einer Delegation an der Präsentation der Ergebnisse des von der GPK initiierten Gutachtens teil. Auch fand ein steter Austausch während der Ausarbeitung der Parlamentarischen Initiative statt, ebenso eine Information über das weitere Vorgehen. Aus Florian Spiegels Sicht liegt daher heute kein Grund vor, welcher gegen eine Überweisung der Parlamentarischen Initiative sprechen würde. Im vorliegenden Fall stellt eine Parlamentarische Initiative klar das richtige Instrument dar, auch wenn sie ein Stück weit als Schreckgespenst wahrgenommen werde. Es geht darum, ob das Parlament im Bereich der Oberaufsicht selbständig bleiben will. Eine Motion gibt dem Regierungsrat die Möglichkeit, eine Gesetzesänderung auszuarbeiten. Es kann jedoch nicht sein, dass der Beaufsichtigte vorschlagen kann, wie er beaufsichtigt werden möchte. Selbstverständlich dürfen Parlamentarische Initiativen als Instrument nicht überstrapaziert werden, im vorliegenden Fall handelt es sich jedoch um das richtige Vorgehen: Die Initiative ist geschlossen formuliert, die Ausarbeitung wird in der Justiz- und Sicherheitskommission (JSK) stattfinden (und nicht in der GPK, der FIK oder im Regierungsrat) und somit unabhängig erfolgen. Bei der Parlamentarischen Initiative handelt es sich zwar um das schärfste Instrument eines Parlaments, es darf aber durchaus eingesetzt werden.

Bei einer anlässlich der letzten Landratssitzung diskutierten Parlamentarischen Initiative lautete der Vorwurf, diese sei zu weit gefasst. Nun wird moniert, die Initiative sei zu einschränkend. Mit der Parlamentarischen Initiative liegt ein Vorstoss vor, welcher die Rückmeldungen aus den Fraktionen und der Finanzkommission berücksichtigt und von der Tiefe her als richtig bezeichnet werden muss. Damit wird der korrekte Weg eingeschlagen. Das Anliegen nach Anpassungen im Gesetz soll via Parlament und zuständiger Kommission weiterverfolgt werden. Das Zepter soll beim Parlament und nicht bei der Regierung liegen.

Irene Wolf-Gasser (EVP) bleibt angesichts der schlagenden Argumente von Florian Spiegel bei nahe die Spucke weg. Im Gegensatz zu anderen Parteien kam es bei der Fraktion der Grünen/EVP anfänglich zu Opposition gegenüber dem Anliegen der Parlamentarischen Initiative. Sämtliche Hindernisse konnten im Laufe der Diskussionen jedoch aus dem Weg geräumt werden und die Fraktion Grüne/EVP steht nun uneingeschränkt hinter der Parlamentarischen Initiative.

Laura Grazioli (Grüne) betont noch einmal, die Finanzkommission sei von der GPK gut in die Diskussionen einbezogen worden. Sofern die Parlamentarische Initiative überwiesen wird, müssten auf jeden Fall die Anliegen einer PUK oder der FIK mitbedacht werden. Die Votantin sieht keine Gründe, welche gegen eine Überweisung als Parlamentarische Initiative sprechen, denn auch diese gewährt einen gewissen Spielraum.

Simon Oberbeck (Die Mitte) erklärt, der aktuelle Vorstoss sei in seiner Fraktion sehr intensiv diskutiert worden und es lägen nach wie vor gewisse Bedenken vor. Ein zu starkes Eingreifen und Reglementieren der künftigen Handhabung der Oberaufsicht wird befürchtet, auch wenn die Wichtigkeit des Schutzes der Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung unbestritten ist. Die Mitte/glp-Fraktion präsentiert sich gespalten und möchte auf jeden Fall verhindern, dass die Überweisung der Parlamentarischen Initiative zu einer starren Überreglementierung führen würde.

Reto Tschudin (SVP) berichtet, die SVP-Fraktion unterstütze das Anliegen der GPK sowohl inhaltlich als auch vom Vorgehen her. Am 16. Dezember 2021 unterhielt sich der Landrat im Rahmen eines Verfahrenspostulats über «Lessons learned» aus Parlamentarischen Initiativen und

lernte dabei, dass diese so ausgestaltet sein sollen, wie im vorliegenden Fall: Gut vorbereitet, mit mehreren Partnern abgesprochen und eng gehalten. Aus diesem Grund kann der Landrat den heute diskutierten Vorstoss mit gutem Gewissen unterstützen, denn das Anliegen ist inhaltlich unbestritten und soll nicht am Verfahren scheitern. Die GPK verabschiedete die Parlamentarische Initiative einstimmig und es wäre schade, nun eine unnötige Ehrenrunde einzubauen.

Urs Roth (SP) bekräftigt die Tatsache, dass mit der Parlamentarischen Initiative keine grosse Revision verlangt werde. Bei einigen wenigen Fragestellungen zeigte sich in der praktischen Arbeit, dass eine Gesetzeslücke bestehe. Dies zeigt sich insbesondere bei der Befragung von Mitarbeitenden bei Prüfhandlungen der Oberaufsicht, ausserdem fehlt eine Rechtsgrundlage zum Schutz von Mitarbeitenden vor personalrechtlichen oder weiteren Repressalien. Die ausgedehnte Diskussion über die Form, wie das Anliegen eingebracht werden soll, erscheint Urs Roth nicht zielführend und er selbst fürchtet das Instrument der Parlamentarischen Initiative offenbar weniger als beispielsweise Andreas Dürr. Im vorliegenden Fall erfolgte der Einbezug eines Rechtsgutachtens und selbstverständlich wird auch die Justiz- und Sicherheitskommission den Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat einbeziehen können. Zudem fanden Beratungen im Rahmen der Vernehmlassung über die Kommissionsgrenzen hinaus statt. Urs Roth ist froh über das Votum der Präsidentin der Finanzkommission und ermuntert noch unentschiedene Kolleginnen und Kollegen, der Parlamentarischen Initiative zuzustimmen.

Andreas Dürr (FDP) stellt fest, dass Handlungsbedarf unbestritten sei. Eine Parlamentarische Initiative stellt jedoch nicht das richtige Instrument für ein kompliziertes Gesetzgebungsverfahren dar. Mit der vorliegenden Parlamentarischen Initiative rückt sich die GPK gegenüber der Finanzkommission oder einer möglichen PUK in eine Position, welche ihr nicht zusteht. Die notwendigen Gesetzesanpassungen sollen nicht handgestrickt von einer landrätlichen Kommission, sondern vom Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat erarbeitet werden, weshalb die Parlamentarische Initiative das falsche Mittel darstellt.

Linard Candreia (SP) verweist auf verschiedene Mechanismen in der Politik: Wenn beispielsweise der Inhalt nicht passt, wird häufig die Form kritisiert. Hier nun scheint der Inhalt zu passen, allerdings wird die Form in Frage gestellt. Wer noch unentschieden ist, sollte der Parlamentarischen Initiative zustimmen und damit sein Vertrauen zum Ausdruck zu bringen, dass die unbestrittenen Anliegen bestimmt sinnvoll umgesetzt werden.

Regierungspräsidentin **Kathrin Schweizer** (SP) betont, auf den ersten Blick könnte das Gefühl entstehen, die Regierung würde den Vorstoss ablehnen. Dies ist jedoch nicht der Fall. Das Anliegen ist anerkannt, denn es besteht tatsächlich Regelungsbedarf. Die Regierung ist allerdings der Meinung, dass das Instrument der Parlamentarischen Initiative falsch gewählt sei. Der Regelungsbedarf besteht nicht nur für die GPK, sondern auch für die FIK und eine allfällige PUK. Damit wird es heikel und der Gesetzgebungsprozess mittels Parlamentarischer Initiative ist nicht unbedingt zielführend. Auch warnt die Regierungspräsidentin davor, zunächst lediglich bei der GPK Änderungen vorzunehmen und zu einem späteren Zeitpunkt nachzubessern. Dieses Vorgehen wäre das Schlechteste von allen. Die Oberaufsicht stellt ein wichtiges Instrument dar, welches nicht durch Experimente beschädigt werden darf. Eine Parlamentarische Initiative ist dann zielführend, wenn ein eingeschränkter gesetzlicher Bereich angepasst werden soll. Sobald die Thematik jedoch komplexer wird, ist das Instrument weniger geeignet. In diesem Sinne soll die Parlamentarische Initiative abgelehnt und anschliessend möglichst schnell eine Motion eingereicht werden. Der Regierungsrat will die verlangten Anpassungen sehr gerne anhand nehmen und dem Landrat einen Vorschlag unterbreiten, welcher sämtliche Oberaufsichtskommissionen einbezieht.

Florian Spiegel (SVP) widerspricht der Regierungsrätin. Es wurde ganz klar festgehalten, was die Kommission möchte. Da nun aber die Finanzkommission und der Regierungsrat in die Ausarbeitung der Parlamentarischen Initiative einbezogen wurden, ist es nicht in Ordnung, das Anliegen der GPK als unklar zu bezeichnen. Die GPK hält an ihrem Anliegen fest und ist damit einverstanden, dass sich die Finanzkommission sowie der Regierungsrat im weiteren Verlauf einbringen können. Mit der Finanzkommission fand auch bereits in der Vergangenheit ein Austausch statt. Die GPK möchte sich auf keinen Fall besserstellen als die übrigen Obergerichtskommissionen.

://: Mit 50:24 Stimmen bei 7 Enthaltungen wird die parlamentarische Initiative vorläufig unterstützt und zur Vorberatung an die Justiz- und Sicherheitskommission überwiesen.
