

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 12. Februar 2013

80

GRG NR.	08	MO 56	422
---------	----	-------	-----

Motion von Elsbeth Aepli Stettler und andere vom 28. März 2012 „Öffnung des Zugangs zum Grossen Rat“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Elsbeth Aepli Stettler, Christian Koch, Marlies Näf-Hofmann, Walter Schönholzer und Silvia Schwyter-Mäder sowie 35 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner verlangen, die Kantonsverfassung mit dem Ziel zu ändern, den Zugang zum Grossen Rat zu öffnen.

Der Regierungsrat nimmt zum Vorstoss wie folgt Stellung:

I. Ausgangslage

Gemäss § 10 der Verfassung des Kantons Thurgau (KV; RB 101) beruhen der Aufbau des Staates und die Ausübung staatlicher Macht auf dem Grundsatz der Gewaltenteilung. Das Gewaltenteilungsprinzip ist ein tragender Grundsatz jedes modernen Staates. Dieses Prinzip ist eine umfassende Ordnungsidee des Staates und durchdringt die ganze Verfassung. Es erschöpft sich nicht in organisatorischen Vorkehren, sondern gilt ausdrücklich auch für die Ausübung staatlicher Macht. Nach dem Prinzip der organisatorischen oder funktionellen Gewaltenteilung wird die Staatsgewalt in die drei Funktionen Legislative, Exekutive und Judikative aufgeteilt, die im Kanton Thurgau auf den Grossen Rat, den Regierungsrat und die Gerichte übertragen sind (vgl. §§ 34 ff. KV).

Ebenso wichtig ist die Gewaltenteilung im subjektiven oder personellen Sinn, indem eine Person nicht gleichzeitig mehreren Gewalten angehören darf. Diese Unvereinbarkeit und die Ausstandspflichten sind in den §§ 29 bis 31 KV geregelt. Die personelle Gewaltenteilung ist im Gegensatz zur funktionellen Gewaltenteilung im Kanton Thurgau allerdings nicht mit letzter Konsequenz verwirklicht. Es gibt gewisse Ausnahmen, die aber

vom Verfassungsgeber so gewollt sind. Die Verfassung bringt jedoch auch diese Ausnahmen aufgrund der vorgängig zitierten Normen in eine klare verfassungsmässige Ordnung. Die Unvereinbarkeitsvorschriften von § 29 KV dienen der Durchsetzung des Gewaltenteilungsprinzips im Sinne von § 10 KV.

Gemäss § 29 Abs. 1 KV darf niemand seiner unmittelbaren Aufsichtsbehörde angehören. Für die Zugehörigkeit zum Grossen Rat gelten die besonderen Ausschlussgründe von § 29 Abs. 2 KV. Die Verfassung konkretisiert somit den in § 29 Abs. 1 KV festgehaltenen Grundsatz für die Bestellung des Grossen Rates abschliessend durch Abs. 2. Danach dürfen die Mitglieder des Regierungsrates, der Staatsschreiber, die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Obergerichtes, des Verwaltungsgerichtes, des Zwangsmassnahmengerichtes und der Rekurskommissionen sowie die nicht vom Volk gewählten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bezirksgerichte und der vorgeannten Gerichte sowie der Verwaltungen des Kantons und seiner öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht dem Grossen Rat angehören. Seit Inkrafttreten der Kantonsverfassung am 1. Januar 1990 wird die Zugehörigkeit zum Grossen Rat den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Gerichte und der Verwaltungen des Kantons sowie seiner Anstalten folglich verwehrt, sofern sie nicht vom Volk gewählt sind. Der Zugang zum Grossen Rat von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der anderen zwei Staatsgewalten wird somit durch das Kriterium der Volkswahl begründet. Vom Volk gewählt werden heute gemäss § 20 Abs. 1 KV die Mitglieder der Bezirksgerichte sowie die Friedensrichterinnen und Friedensrichter. Anlässlich einer Revision von § 29 Abs. 2 KV wurde die Volkswahl als Abgrenzungskriterium sowohl vom Grossen Rat und in der Abstimmung vom 28. November 1999 auch vom Stimmvolk nochmals bestätigt. Die genannte Bestimmung ist in angepasster Form seit dem 1. November 2000 in Kraft.

II. Beurteilung

1. Interessenkollisionen

Wie dargelegt entspricht es dem bewussten Willen des Verfassungsgebers, dass nur vom Volk gewählte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gerichte und der Verwaltungen des Kantons und seiner öffentlich-rechtlichen Anstalten dem Grossen Rat angehören dürfen. Allen anderen Personen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum Kanton stehen, ist die Zugehörigkeit zum Grossen Rat seit Inkrafttreten der Kantonsverfassung somit verwehrt.

Bei einer Abkehr vom Kriterium der Volkswahl und einer stärkeren Öffnung des Zugangs zum Grossen Rat im Sinne der vorliegenden Motion würden gegenüber bisher in weit grösserem Masse Interessenkollisionen entstehen, welche die Berufstätigkeit der Doppelmandatsinhaberinnen und -inhaber und das ordnungsgemässe Funktionieren der anstellenden Institutionen zwangsläufig beeinträchtigen. Jede öffentlich-rechtlich angestellte Person des Kantons untersteht aufgrund des Dienstverhältnisses nämlich der Weisungsbefugnis seiner Anstellungsinstanz und - soweit es sich nicht um eine gerichtliche Behörde handelt - letztlich des Regierungsrates. Sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unterliegen gemäss § 61 Absatz 2 der Verordnung über die Rechtsstel-

lung des Staatspersonals (RSV; RB 177.112) der Treuepflicht. Die Angestellten sind danach zu treuer, sorgfältiger und wirtschaftlicher Arbeitsleistung verpflichtet. Dabei haben sie die Interessen des Kantons zu wahren sowie alles zu unterlassen, was diese beeinträchtigt oder beeinträchtigen könnte. Die Treuepflicht als Grundlage jedes Arbeitsverhältnisses ist unteilbar und darf nicht durch Interessenkonflikte belastet werden. Bei einer Mitgliedschaft von Kantonsangestellten im Grossen Rat sind solche Interessenkollisionen indessen absehbar. Bei Sachthemen könnten Kantonsangestellte im Grossen Rat aus politischen Gründen eine vom Regierungsrat oder vom Departement abweichende Meinung vertreten und sich damit in Widerspruch zur Organisation stellen, wo sie hierarchisch eingebunden ihre beruflichen Tätigkeiten ausüben. Zu denken ist auch etwa an konträre Haltungen von Regierung und Parlament in Budget- und Besoldungsfragen. So könnte eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter der Verwaltung beispielsweise entgegen der Haltung der Amts- oder Departementsleitung Lohn- oder Budgetanträge stellen und diesen im Parlament zum Durchbruch verhelfen. Eine erweiterte Zulassung zum Grossen Rat führt somit unvermeidlich zu Interessenkollisionen und Loyalitätskonflikten bei den Verwaltungen, Gerichten und öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons und deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Die damit zwangsläufig verbundenen Schwierigkeiten und eine nicht gerechtfertigte Privilegierung einzelner Funktionen sprechen klar gegen die mit dieser Motion geforderte Öffnung des Zugangs zum Grossen Rat.

2. Unvereinbarkeitsregelung

Es ist auch nicht einzusehen, weshalb für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der gleichen Institution je nach Funktion eine unterschiedliche Behandlung gerechtfertigt wäre, wie das beispielsweise die in der Motionsbegründung zitierten Bestimmungen aus anderen Kantonen vorsehen. Für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons soll weiterhin die gleiche Unvereinbarkeitsregelung gelten. Wenn beispielsweise ein Generalsekretär oder ein Amtschef bzw. eine entsprechende weibliche Vorgesetzte von der Wählbarkeit ausgeschlossen sein soll, wäre konsequenterweise auch die ihnen zugeordnete Assistentin oder der ihnen zugeordnete Assistent, die jeweilige Sekretariatsleitung oder die Juristinnen und Juristen der Rechtsdienste mit vergleichbaren Vertrauenspositionen auszuschliessen. Spätestens bei der konkreten Ausgestaltung der vorliegend beantragten Öffnung stellten sich nur sehr schwer lösbare Fragen, wo genau die Grenze für eine Parlamentszugehörigkeit zu ziehen wäre. Gerade die Treuepflicht und das Amtsgeheimnis nach § 15 KV gelten nämlich für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und machen nicht Halt vor einer gewissen Funktion.

Wenn bestimmte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Grossen Rat Einsitz nehmen dürfen, entsteht zudem auch ein Misstrauen zwischen dieser Mitarbeiterkategorie und ihren Vorgesetzten sowie ihren Arbeitskolleginnen und -kollegen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltungen, Gerichte und öffentlich-rechtlichen Anstalten müssen bei ihrer Tätigkeit offen und transparent miteinander diskutieren und kommunizieren sowie ihre Ideen und Überlegungen in die Sachgeschäfte einbringen können. Dies ist nicht mehr uneingeschränkt möglich, wenn sich ein Mitglied des Grossen Rates und damit der Aufsichtsinstanz über die Verwaltung in deren Mitte befindet. Ein unvermeidbares Misstrauen gegenüber solchen Angestellten erschwert oder verunmöglicht zwangsläufig

eine gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit diesen Doppelmandatsinhaberinnen und -inhabern. Ausserdem können solche Angestellte wie erwähnt in Loyalitätskonflikte zu ihrem Arbeitgeber geraten. Diese Problematik stellt sich im Übrigen nicht nur bei den dem Regierungsrat oder einem seiner Mitglieder direkt unterstellten Kantonsangestellten. Auch die anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Zentralverwaltung oder von dezentralen Amtsstellen erlangen Kenntnisse von verwaltungsinternen Überlegungen und Abläufen sowie politischen Meinungsbildungen, die nicht oder noch nicht für die Politik und damit für die Öffentlichkeit bestimmt sind. Mit der beantragten weiteren Öffnung des Zugangs zum Grossen Rat und mit der Tätigkeit von Kantonsangestellten im Parlament wären somit zahlreiche, kaum befriedigend lösbare Schwierigkeiten verbunden. Die Anstellung beim Kanton wäre dadurch belastet und gefährdet. Diese Problematik spricht gegen eine Öffnung des Zugangs zum Grossen Rat und wiegt für den Regierungsrat schwerer als der Wunsch einzelner Personalkategorien an Doppelmandaten. Andererseits ist es durchaus vorstellbar, dass die Einsitznahme von kantonalen Angestellten die Position des Regierungsrates gegenüber dem Grossen Rat in unerwünschter Art und Weise stärken könnte.

3. Lockerung versus konsequente Umsetzung

Nach ständiger Auffassung des Regierungsrates wäre statt einer Lockerung der personellen Gewaltenteilung vielmehr eine konsequentere Umsetzung derselben gerechtfertigt. Aus diesem Grunde unterbreitete er dem Grossen Rat am 12. Mai 1998 eine Botschaft, worin er unter anderem eine Anpassung von § 29 Abs. 2 KV vorschlug. Bei jener Revision von § 29 Abs. 2 KV hatte der Regierungsrat dem Grossen Rat 1999 beantragt, als Folge des Gewaltenteilungsprinzips die Unvereinbarkeit zu erweitern und auch die vom Volk gewählten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von der Zugehörigkeit zum Grossen Rat auszuschliessen. Der Grosse Rat lehnte eine solche Verfassungsänderung indessen 1999 ab. Wie in der Antwort des Regierungsrates vom 11. April 2000 auf die Motion von Peter Hausammann vom 5. Mai 1999 „Öffnung des Zugangs zum Grossen Rat“ (96/MO32/237) festgehalten, verlangt das Gewaltenteilungsprinzip eher eine vermehrte personelle Trennung zwischen dem Grossen Rat und anderen Staatsorganen als eine weitere Aufweichung der bestehenden personellen Gewaltenteilung. Diese Motion wurde am 10. Mai 2000 mit 72 zu 31 Stimmen klar abgelehnt. Umgekehrt scheiterte aber auch die Motion von Willi Weibel vom 11. Juni 2008 „Präzisierung der Unvereinbarkeit in § 29 der Kantonsverfassung“ (08/MO3/12), welche die Mitgliedschaft der vom Volk gewählten Bezirksrichterinnen und -richter im Grossen Rat ausschliessen wollte, am 1. Juli 2009 im Grossen Rat mit 76 zu 20 Stimmen deutlich.

Im Gegensatz zu Bezirksrichtern können Notare, Grundbuchverwalter, Mittelschul- und Berufsschullehrpersonen oder Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Pädagogischen Hochschule, der TKB und der Gebäudeversicherung nicht im Grossen Rat Einsitz nehmen, da sie nicht vom Volk gewählt sind. Sie sind wie alle anderen in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum Kanton stehenden Personen vom Zugang zum Grossen Rat ausgeschlossen. Eine Privilegierung z.B. von Notaren oder Lehrern kantonalen Schulen gegenüber dem übrigen Staatspersonal wäre willkürlich und stiesse bei der grossen Mehrheit des übrigen Staatspersonals wohl auf Unverständnis. Die Abschaffung der Volkswahl für Grundbuchverwalter und Notare per 1. Januar 2012 wurde unter

anderem mit der erwähnten Aufsichtsproblematik begründet und bezweckte die Aufhebung ihrer Sonderstellung sowie die Gleichstellung mit den übrigen 3'600 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der kantonalen Verwaltung. Auch diese überwiegende Mehrheit der Mitarbeiterschaft erfüllt kompetent wichtige Aufgaben. Das Fachwissen etwa von Juristinnen und Juristen oder von anderen Fachkräften der Verwaltung würde den Grossen Rat genauso bereichern und dennoch fordert niemand explizit deren Wählbarkeit. Das Kriterium der Volkswahl für die Zugehörigkeit zum Grossen Rat beschränkt die Ausnahmen von der Unvereinbarkeit auf das maximal Vertretbare. Die Gleichbehandlung aller in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum Kanton stehenden, nicht vom Volk gewählten Personen ist dadurch gewährleistet.

4. Rekrutierung

Die Rekrutierung von Kandidatinnen und Kandidaten für die Wahl in den Grossen Rat ist in erster Linie Sache der Parteien. Dies ist ihnen bisher immer gelungen. An den Grossratswahlen beteiligen sich alle vier Jahre ein Mehrfaches an Interessentinnen und Interessenten, als Sitze zu vergeben sind. Die Unvereinbarkeitsregelung bildet somit kein relevantes Hindernis. Eine Person wird vom Volk in erster Linie wegen ihrer Parteizugehörigkeit sowie ihrer Persönlichkeit in den Grossen Rat gewählt und nicht primär wegen ihres spezifischen Fachwissens auf einem bestimmten Gebiet. Es ist Aufgabe der Parteien, valable und kompetente Kandidatinnen und Kandidaten in ihre Wahllisten aufzunehmen und so ein möglichst breites Fachwissen zu generieren. Für die Wahl in den Grossen Rat ist von Gesetzes wegen keine Qualifikation in fachlicher oder anderer Hinsicht vorgeschrieben.

5. Zusammenfassung

Der seit 1990 geltende Standard der persönlichen Gewaltenteilung soll nicht ausgeweitet werden. Die aktuellen Ausnahmen dürfen nicht dazu verleiten, die personelle Gewaltenteilung noch weiter aufzuweichen. Eine Öffnung des Zugangs zum Grossen Rat würde eine schrittweise Aufhebung der Unvereinbarkeitsregelung und damit eine Abschaffung der personellen Gewaltenteilung herbeiführen. Die Zugehörigkeit zum Grossen Rat ist mit Ausnahme der vom Volk gewählten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter allen Personen verschlossen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum Kanton stehen. Diese Regel ist nach dem Grundprinzip der Gewaltenteilung beizubehalten. Die vom Grossen Rat statuierten Ausnahmen müssen die Ausnahme bleiben. Die Kantonsverfassung sieht nach dem Willen des Grossen Rates und des Volkes Ausnahmen von der Unvereinbarkeit der Zugehörigkeit zu mehreren Gewalten nach dem Kriterium der Volkswahl vor. Durch die Abschaffung der Volkswahl der Grundbuchverwalter und Notare am 27. April 2011 mit 81 zu 35 Stimmen hat der Grosse Rat die Grundbuchverwalter und Notare von der Zugehörigkeit zum Grossen Rat ausgeschlossen. Die Stimmberechtigten haben der Abschaffung dieser Volkswahl am 23. Oktober 2011 schliesslich mit 70,7 % zu 29,3 % zugestimmt. Bei einer Öffnung des Zugangs zum Grossen Rat könnte im Widerspruch zum bisherigen Standard der personellen Gewaltenteilung in Zukunft ein breites Spektrum von Personen als Angehörige des Grossen Rates, d.h. des obersten Aufsichtsorgans im Kanton (vgl. § 37 Abs. 1 KV), ihre eigene Aufsichtsbehörde beaufsichtigen. Der Regierungsrat hat als Leitung der Verwaltung umfassende Weisungs- und Aufsichtsbefugnisse (vgl. § 46 Abs. 1 KV). Ausser

beim Grossen Rat sind normalerweise Konstellationen ausgeschlossen, in denen hierarchisch untergeordnete Personen in einer anderen Funktion die hierarchisch übergeordneten Instanzen kontrollieren. Nach der Ordnungsidee der Gewaltenteilung in § 10 KV sind selbst die bestehenden Ausnahmen von diesem Grundsatz nicht befriedigend. Erst recht ist es unangebracht, die Ausnahmen zu erweitern, so dass inskünftig Sekretariatsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter, Juristinnen und Juristen oder andere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung als Kantonsrätinnen und Kantonsräte den Regierungsrat als Leitung der Verwaltung beaufsichtigen. Für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons sollte die gleiche Unvereinbarkeitsregelung gelten. Es ist nicht einzusehen, weshalb für die Angestellten der gleichen Institution in Zukunft eine unterschiedliche Behandlung gerechtfertigt wäre. Das Gewaltenteilungsprinzip ist von Verfassungs wegen eine grundsätzliche Ordnungsidee des Staates Thurgau. Die personelle Gewaltenteilung verlangt, dass die Staatsorgane personell sauber und konsequent getrennt sind und eine Person gleichzeitig nicht mehr als einem der drei Organe angehört. Abweichungen von diesem Grundsatz sind zu vermeiden oder wenigstens zu beschränken. Bestehende Ausnahmen dürfen nicht bis zur schrittweisen Aufhebung der personellen Gewaltenteilung ausgedehnt werden. Andernfalls würde durch die Fortsetzung von an sich systemwidrigen Abweichungen die Ausnahme zur Regel und die Regel zur Ausnahme. Die Verfassung des Kantons Thurgau beruht jedoch nach § 10 KV auf der Gewaltenteilung. Im Interesse einer klaren und unmissverständlichen Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung hält der Regierungsrat daher an § 29 KV fest und lehnt eine weitere Öffnung des Zugangs zum Grossen Rat ab.

III. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Monika Knill

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach