

# Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 24. März 2020

162

GRG Nr.	16	MO 37	369
---------	----	-------	-----

## **Motion von Sonja Wiesmann und Nina Schläfli vom 8. Mai 2019 „Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK)“**

### **Beantwortung**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dem vorliegenden Vorstoss wollen die Motionärinnen sowie 52 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner den Regierungsrat beauftragen, dem Grossen Rat eine Vorlage zu unterbreiten, mit der die gesetzlichen Grundlagen für eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) als Mittel der Oberaufsicht des Grossen Rates geschaffen werden. Der Regierungsrat nimmt dazu wie folgt Stellung:

### **I. Rechtslage**

#### **1. Bestehende Aufsicht des Grossen Rates**

Laut § 37 der Verfassung des Kantons Thurgau (KV; RB 101) übt der Grosse Rat die oberste Aufsicht im Kanton aus. Er genehmigt jährlich die Rechenschaftsberichte des Regierungsrates und der kantonalen Gerichte sowie die Geschäftsberichte der selbständigen kantonalen Anstalten. Gestützt auf § 34 Abs. 2 KV erlässt der Grosse Rat seine Geschäftsordnung selbst (GOGR; RB 171.1).

Zur Ausübung seiner Aufsicht stehen dem Grossen Rat zunächst die verschiedenen persönlichen Vorstösse wie die Parlamentarische Initiative, die Motion, die Leistungsmotion, die Interpellation, die Einfache Anfrage und der Antrag nach § 52 GOGR zur Verfügung (§ 43 bis § 52 GOGR). Daneben setzt das Parlament zur Vorberatung seiner Geschäfte ständige Kommissionen oder Spezialkommissionen ein (§ 60 und § 60a GOGR). Die Geschäftsprüfungs- und Finanzprüfungskommission (GFK) übt nach § 62 Abs. 1 GOGR die parlamentarische Aufsicht über den gesamten Finanzhaushalt, aber auch generell über die gesamte kantonale Verwaltung aus und prüft die Geschäftsberichte der Regierung und der selbständigen Anstalten. Sie kann zur Wahrnehmung ihrer

Aufgaben Subkommissionen bilden und diesen Aufgaben und Kompetenzen übertragen (§ 62 Abs. 3 GOCR). Insbesondere im Rahmen der Prüfung der jährlichen Geschäftsberichte führen die Subkommissionen regelmässig Ämterbesuche durch. Im Bereich der Justiz übt die Justizkommission die parlamentarische Aufsicht über die Organisation und die Geschäftsführung der richterlichen Behörden aus und prüft die Rechenschaftsberichte der kantonalen Gerichte (vgl. § 63 Abs. 1 GOCR).

## **2. Zum Begriff der PUK**

Begriff, Zuständigkeit und Instrumentarium einer PUK werden durch die Gesetzgebung des betreffenden Gemeinwesens bestimmt. Eine PUK kann bei besonderen Vorkommnissen von grosser Tragweite zur Ermittlung des Sachverhalts und zur Beschaffung von Beurteilungsgrundlagen eingesetzt werden. Einer PUK können „quasi-richterliche“ Befugnisse übertragen werden. Dazu gehören namentlich folgende Kompetenzen:

- Beweiserhebung nach gerichtlichen Regeln (VRG, StGB, ZPO/StPO)
- Zeugeneinvernahmen
- Verpflichtung von Privatpersonen zu Zeugenaussage und Aktenedition
- Befragung von Auskunftspersonen
- Einholen von Gutachten von Sachverständigen
- Einsichtnahme und Anforderung von sämtlichen Akten (Verwaltungsakten, Regierungsakten, Justizakten, Akten öffentlicher Anstalten und der Finanzkontrolle)
- Augenschein
- Aufhebung der Grenzen des Amtsgeheimnisses

Den Abschluss einer PUK bildet die Berichterstattung an das Parlament. Danach wird die PUK durch Beschluss des Parlaments wieder aufgelöst.

## **3. Bestehende Bestimmungen zur PUK beim Bund und in den Kantonen**

### **3.1 Bund**

Auf Bundesebene besteht eine verfassungsmässige Grundlage für besondere Delegationen von Aufsichtskommissionen. Einer solchen Delegation können keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden (Art. 169 Abs. 2 BV). Obwohl die PUK streng genommen nicht unter die „besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen“ fällt, wird eine analoge Ausweitung der Rechte für die PUK als zulässig erachtet (GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar BV, Zürich 2007, Art. 169 N 21). Die PUK und ihre qualifizierten Rechte sind sodann in einem formellen, referendumsfähigen Gesetz geregelt (Parlamentsgesetz; ParlG; SR 171.10). In den Art. 163 bis 171 ParlG werden namentlich Aufgabe und Einsetzung, Organisation, Verfahren, Informationsrechte, Stellung des Bundesrates, Rechte der Betroffenen, Schweigepflicht, falsches Zeugnis und Gutachten sowie Wirkung auf andere Verfahren detailliert festgelegt.

Die Bundesversammlung kann zur Wahrnehmung ihrer Aufsichtspflicht über die Tätigkeiten des Bundesrates, der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte und anderer Träger von Bundesaufgaben eine PUK einsetzen, wenn Vorkommnisse von gros-

ser Tragweite zu klären sind. Dabei gilt der Grundsatz, dass eine PUK kein Strafgericht und auch keine Disziplinarbehörde ist. Die Einsetzung erfolgt in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses. Initiiert wird dieser Beschluss auf dem Weg einer parlamentarischen Initiative eines Ratsmitgliedes oder einer Fraktion oder einer Kommissionsinitiative. Die Einsetzung erfolgt nach Anhörung des Bundesrats.

Bis heute gab es parlamentarische Untersuchungskommissionen in vier Fällen: PUK Mirage-Angelegenheit (1964), PUK Vorkommnisse im EJPD (1989), PUK Vorkommnisse im EMD (1990) und PUK Pensionskasse des Bundes (1995). Hingegen kamen seit 1995 rund dreissig weitere beantragte PUK nicht zustande. Den entsprechenden parlamentarischen Initiativen wurde keine Folge gegeben oder sie wurden zurückgezogen.

### **3.2 Kantone**

In vielen Kantonen besteht die Möglichkeit, bei besonderen Vorkommnissen von grosser Tragweite eine PUK einzusetzen (Aargau, Bern, Basel-Land, Basel-Stadt, Freiburg, Glarus, Graubünden, Jura, Luzern, Neuchâtel, Nidwalden, Obwalden, Schaffhausen, Solothurn, Schwyz, Uri, Wallis, Zug und Zürich).

Zur Einsetzung einer PUK kam es in folgenden Fällen:

- Basel-Stadt: PUK zur Pensionskasse des Staatspersonals (2003)
- Bern: PUK zur Bernischen Lehrerversicherungskasse (2004/2005)
- Schwyz: PUK zur Justizaffäre (2012)
- Schaffhausen: PUK Schulzahnklinik (2018)
- Graubünden: PUK zum Baukartell (2018/2019)

Im Kanton Zürich (als Beispiel) besteht eine verfassungsmässige Grundlage, die über die üblichen Abgrenzungen hinaus weitergehende Auskunfts- und Einsichtsrechte für das Parlament normiert. Die PUK ist ausführlich in § 34f bis § 34n des Kantonsratsgesetzes und damit in einem formellen, referendumsfähigen Gesetz geregelt.

Wie die Beispiele Bund und Kanton Zürich zeigen, ist eine formelle rechtliche Grundlage unerlässlich, damit die Erfordernisse einer PUK im Rahmen der Oberaufsicht erfüllt werden können. Es gibt nicht nur Rechte und Pflichten für die Untersuchenden, sondern auch für die Untersuchten. Der Eingriff in die Rechte der Untersuchten oder gar die Aufhebung solcher Rechte ist ohne formelle gesetzliche und allenfalls verfassungsrechtliche Grundlage nicht zulässig.

## **4. Situation im Kanton Thurgau**

### **4.1 Fehlende Verfassungsgrundlage für eine PUK**

In der Motion wird ausgeführt, dass frühere Versuche, im Kanton Thurgau eine PUK einzuführen, unter anderem aufgrund von Bedenken bezüglich einer ausreichenden Verfassungsgrundlage und einer Verletzung der Gewaltenteilung verworfen wurden. Diese Bedenken bestehen unverändert. In der Kantonsverfassung ist eine über die übli-

che Formulierung der Oberaufsichtsfunktion hinausgehende Kompetenz nicht vorgesehen. Immerhin hält § 40 Abs. 7 KV fest, dass *das Gesetz* dem Grossen Rat weitere Befugnisse übertragen kann. Damit ist ein formelles Gesetz gemeint. Die Geschäftsordnung des Grossen Rates ist nicht referendumsfähig und damit kein Gesetz im formellen Sinn. Es bietet demnach keine genügende Grundlage für eine PUK.

Die von den Motionärinnen vertretene Auffassung, wonach sich die Einsetzung einer PUK aus der Oberaufsicht des Grossen Rates ableiten lasse, ist rechtlich nicht haltbar. Mit der PUK würden grundsätzliche, verfassungsmässig zugewiesene Zuständigkeiten von der Judikative zur Legislative übergehen. Eine solche Verschiebung in den Staatsgewalten müsste in der Verfassung vorgesehen sein.

#### **4.2 Bestehende Möglichkeiten für den Grossen Rat und den Regierungsrat**

Die Oberaufsicht des Grossen Rates gemäss § 37 KV beinhaltet keine ständige Untersuchungstätigkeit. Vielmehr wird sie insbesondere durch die Prüfung der Geschäftsberichte und Rechnungen wahrgenommen. Auch das Budgetrecht, die Wahlkompetenzen und die Anfragen an die Regierung bilden Teil der parlamentarischen Aufsicht (PHILIPP STÄHELIN / RAINER GONZENBACH / MARGRIT WALT, Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, 2. Aufl., Frauenfeld 2007, § 37 N 2). Insbesondere der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission (GFK) stehen zentrale Aufsichtsbefugnisse zu. Sie überprüft den Finanzhaushalt, beaufsichtigt die gesamte kantonale Verwaltung und die selbständigen Anstalten und prüft deren Geschäftsberichte (§ 62 Abs. 1 GOGR).

Zusätzlich hat der Grosse Rat die Möglichkeit, seine Aufsicht in bestimmten Fällen zu verstärken und vertiefte Untersuchungen zu veranlassen. Er kann Spezialkommissionen mit Untersuchungen betrauen, insbesondere beispielsweise die GFK (§ 21 Abs. 1 Reglement GFK). Dabei sind die finanziellen, personellen und juristischen Mittel allerdings limitiert. Eine parlamentarische Spezialkommission kann nicht ohne weiteres Zeugen befragen oder unbeschränkt Akten herausverlangen, da die zu befragenden Behörden mit Aktenbesitz dem Amtsgeheimnis unterstehen. Die betreffenden Personen müssen von der vorgesetzten Stelle zuerst davon entbunden werden.

Seitens des Regierungsrates lässt sich das Recht zur Einsetzung einer Kommission zum Zweck einer Administrativuntersuchung aus dem verfassungsmässigen Leitungsauftrag ableiten (§ 46 KV). Gestützt darauf hat der Regierungsrat umfassende Weisungs- und Aufsichtsbefugnisse sowie die entsprechende Organisationsgewalt. Ausdrücklich verleiht § 50 KV dem Regierungsrat zudem die Kompetenz, Kommissionen einzusetzen, die auch mit befristetem Auftrag versehen sein können (§ 50 Abs. 3 KV). Dazu gehört auch, dass die entsprechenden finanziellen Mittel dafür bereitgestellt werden können. Gemäss § 50 Abs. 2 KV haben regierungsrätliche Kommissionen jedoch keine Entscheidkompetenz. Spezifische Verfahrensvorschriften für Administrativuntersuchungen finden sich im kantonalen Recht nicht, so dass auf die anerkannten verfassungsrechtlichen Standards für Verwaltungsverfahren zurückzugreifen ist.

## II. Beurteilung der Motion

In der Praxis wurde im Kanton Thurgau bei einigen aussergewöhnlichen Vorkommnissen die GFK mit der Untersuchung beauftragt. Teilweise ist der Regierungsrat von sich aus aktiv geworden und hat im Einzelfall eine externe Untersuchungskommission eingesetzt. Dabei wurde eine Vertretung des Grossen Rates in die Untersuchungskommission berufen. Dies zeigt, dass Fälle von besonderer Tragweite keineswegs der notwendigen Aufsicht entzogen, sondern stets ihrer Bedeutung entsprechend unabhängig untersucht wurden.

Der Kanton Thurgau war bisher nicht in einer besonderen Häufigkeit mit aussergewöhnlichen Vorkommnissen dieser Art konfrontiert. Mit dem Fall Hefenhofen ist aber 2017 ein solches Ereignis aufgetreten. Durch den Entscheid des Regierungsrates, eine externe und unabhängige Untersuchungskommission einzusetzen, konnte eine umfassende Abklärung der Umstände sichergestellt werden. Die breite Akzeptanz des Untersuchungsberichtes zeigt, dass dieser Fall mit einer PUK kaum besser hätte aufgearbeitet werden können.

Auch abgesehen von einem solchen, national beachteten Sonderfall können sich Vorkommnisse ergeben, die zu einer verstärkten öffentlichen Wahrnehmung und zu einem Handlungsbedarf der zuständigen Aufsichtsorgane führen. Dies gehört zur Normalität einer offenen Gesellschaft mit freien Medien. Bisher konnte der Grosse Rat seinen Aufsichtspflichten mit den zur Verfügung stehenden Mitteln gut nachkommen. Jüngstes Beispiel ist der Konflikt innerhalb der Pädagogischen Hochschule Thurgau (PHTG), der durch die GFK untersucht wurde und in den Schlussbericht vom 18. September 2019 mündete. Dieser Vorgang zeigt exemplarisch, dass die parlamentarische Aufsicht im konkreten Bedarfsfall greift. Jedenfalls ist die sachgerechte Untersuchung besonderer Vorkommnisse nie daran gescheitert, dass keine PUK eingesetzt werden konnte.

Gemäss Motion soll eine PUK zur Klärung der politischen Verantwortung bei Vorkommnissen mit grosser Tragweite eingesetzt werden können. Dieser Vorstellung ist entgegenzuhalten, dass eine PUK nur rechtliches oder tatsächliches Fehlverhalten identifizieren kann. Die Rolle eines „politischen Gerichts“ zur Feststellung der politischen Verantwortung kann eine PUK nicht ausfüllen. Wer die politische Verantwortung wahrzunehmen hat und welche politischen oder personellen Konsequenzen zu ziehen sind, entscheidet nicht eine Kommission. Diese Entscheidung ist im Kontext der öffentlichen Wahrnehmung von den betroffenen Personen und Behörden selbst zu treffen. Das letzte Wort haben die Stimmberechtigten im Rahmen der Behördenwahlen.

Wie erwähnt, müsste für die Schaffung einer PUK eine verfassungsmässige und auch eine formelle gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Nur damit könnte einer Kommission ein „quasirichterlicher Status“ verliehen werden, mit dem andere Regelungen wie das Amtsgeheimnis übergangen werden könnten. Ein Spezialgesetz einzig für die PUK wäre jedoch ein Fremdkörper in der kantonalen Gesetzgebung. Die regulären Möglichkeiten des Grossen Rates und seiner ständigen Kommissionen sollen nicht auf einer tieferen gesetzlichen Stufe erwähnt werden als die nur einzelfallweise zu bildende PUK. Um die PUK im Rahmen der anderen parlamentarischen Instrumente und Zuständigkeiten richtig einordnen zu können, müssten die wichtigsten Bestimmungen der

GOGR in ein formelles Parlamentsgesetz überführt werden. Der verbleibende Rest der GOGR wäre dann auf eine Ausführungsverordnung zu reduzieren.

Die fachliche und juristische Führung einer PUK inklusive das Verfassen des Untersuchungsberichts, die Befragungen durch ausgebildete Personen, die Protokollierung der Zeugeneinvernahmen, die Teilnahme an den Kommissionssitzungen sowie das Führen des Sekretariats sind sehr zeitaufwendig. Erfahrungsgemäss bedeutet dies für die involvierten Personen, dass sie sich über Wochen oder Monate fast ausschliesslich dieser Aufgabe widmen. Ob sich ein solcher finanzieller und personeller Aufwand lohnt, ist nur im Einzelfall zu beurteilen.

### **III. Fazit**

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Einführung einer PUK abzulehnen ist. Das Anliegen kann nicht losgelöst vom Gesamtsystem der parlamentarischen Aufsicht gesehen werden. Es wären aufwendige Revisionen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe nötig, ohne dass damit für die Untersuchung von vereinzelt auftretenden Spezialfällen ein Mehrwert geschaffen würde. Eine PUK darf nicht nur als politische Drohkulisse dienen, sondern muss eine klare Lücke in den Untersuchungsmöglichkeiten von Parlament, Justiz und Regierung schliessen. Eine solche Lücke besteht im Kanton Thurgau nicht. Im Rahmen der letzten GOGR-Revision 2015 wurde daher die Einführung einer PUK aus grundsätzlichen Erwägungen vom Grossen Rat selber verworfen.

### **IV. Antrag**

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

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber-Stellvertreter