

6. Motion von Willy Weibel vom 11. Juni 2008 "Präzisierung der Unvereinbarkeit in § 29 der Kantonsverfassung" (08/MO 3/12)

Beantwortung

Präsidentin: Die Antwort des Regierungsrates liegt schriftlich vor. Ich eröffne die Diskussion. Das Wort hat zuerst der Motionär.

Diskussion

Weibel, CVP/GLP: Ich danke dem Regierungsrat für die Beantwortung der Motion, aber noch viel mehr für die Bestätigung, dass die personelle Gewaltenteilung nicht mit letzter Konsequenz verwirklicht ist, sowie für das indirekte Bekenntnis, dass eine gewisse Unvollkommenheit erkannt wird. Ich bin der Meinung, dass das Volk vom Regierungsrat und vom Parlament erwartet, dass dann Korrekturen vorgenommen werden, wenn vollkommeneren Lösungen machbar sind. Mir wurde im Staatskundeunterricht gelehrt, dass die Aufgaben des Staates auf drei Ebenen aufgeteilt sind, auf Bund, Kanton und Gemeinde. Ebenso wurde mir beigebracht, dass die Staatsgewalt drei voneinander unabhängigen Funktionsträgern zugeordnet wird, um die Ansammlung von zu grosser Machtfülle auf eine einzelne Person zu verhindern. In den aktuellen Staatskundelehrmitteln ist der Begriff der horizontalen Gewaltenteilung so definiert: "Mitglieder einer Behörde dürfen auf der gleichen Staatsebene nur einer Behörde angehören, entweder dem Parlament, der Regierung oder dem Gericht." Im Unterschied dazu ist eine eingeschränkte vertikale Ämterkumulation möglich. In der Verfassung des Kantons Thurgau wird in § 10 festgehalten: "Der Aufbau des Staates und die Ausübung staatlicher Macht beruhen auf dem Grundsatz der Gewaltenteilung." Ich bin überzeugt, dass unser Volk an die horizontale Gewaltenteilung, an die Unabhängigkeit der Funktionsträger und an ein gut funktionierendes gegenseitiges Kontrollsystem glaubt und dieser Grundsatz auf kantonaler Ebene konsequent umgesetzt wird. In der Staatskunde wurde mir auch beigebracht, dass die gesetzgebende Behörde auf Kantonsebene der Grosse Rat ist, der Regierungsrat für den Vollzug verantwortlich ist und die Richter die Aufgabe haben, Recht zu sprechen. Im Staatskundebuch, das in der kaufmännischen Ausbildung benützt wird, steht: "Im Rechtsstaat müssen die Gerichte von den beiden anderen Gewalten unabhängig sein." Ich habe grossen Respekt vor unseren kompetenten, talentierten und multifunktionalen Ratskolleginnen und Ratskollegen und bin beeindruckt, wie es ihnen gelingt, ihre Aufgaben in der Judikative und in der Legislative hervorragend zu lösen. Ich nehme es in den Debatten sogar als eine grosse Bereicherung wahr und ich gestehe, dass mich diese Wahrnehmung etwas hemmt, an der Motion festzuhalten. Es darf jedoch nicht darum gehen, dass wir uns bei der Rechtsetzung an diesen Ratsmitgliedern orientieren, weil sie

für die offene Formulierung in § 29 wie massgeschneidert wirkt. Es geht darum, dass der Grundsatz der Gewaltenteilung, wie er in § 10 der Kantonsverfassung formuliert ist, konsequent umgesetzt werden kann. Ich versuche an einem Beispiel aufzuzeigen, wie auf Kantonsebene das rechtsstaatliche Empfinden strapaziert wird. In unserem Kanton wird die parlamentarische Aufsicht über die Organisation und Geschäftsführung der richterlichen Behörden durch die Justizkommission ausgeübt und die Aufsicht über die erstinstanzliche Zivilrechtspflege und die Strafgerichtsbarkeit durch das Obergericht. § 29 unserer Kantonsverfassung lässt zu, dass erstinstanzliche Richterinnen oder Richter, die Mitglied des Grossen Rates sind, einerseits die kantonalen Gesetze mitgestalten, welche die Basis für ihre Rechtsprechung bilden, und andererseits ihre direkte und indirekte Aufsichtsbehörde wählen. Das strapaziert das rechtsstaatliche Empfinden. Zudem wurden im Grossen Rat bei Wahlen von Mitgliedern in den Verwaltungsrat der Gebäudeversicherung oder bei Wahlen in den Bankrat wiederholt Diskussionen über die Unvereinbarkeit ausgelöst. Das bestätigt doch, dass in § 29 der Kantonsverfassung nicht für alle alles klar geregelt ist. Der Regierungsrat schreibt in der Beantwortung, dass eine gewisse Unvollkommenheit jedem Gesetz einschliesslich der Verfassung eigen sei und einer tief verwurzelten Rechtsauffassung entspreche. Dies bestreite ich vehement. Ich bin überzeugt, dass unser Volk daran glaubt, dass die Verfassung die Unabhängigkeit der Funktionsträger garantiert und Interessenkonflikte vermeidet. Deshalb bitte ich Sie, die Motion erheblich zu erklären.

Wiesmann, SP: Im Vorfeld von Wahlen in Behörden sei es mehrmals zu Diskussionen darüber gekommen, ob die Gewaltentrennung gewährleistet sei. Aus diesem Grund soll § 29 der Kantonsverfassung präzisiert werden. Für Bürgerinnen und Bürger sei der Paragraph nicht verständlich. Wir von der SP-Fraktion trauen den Bürgerinnen und Bürgern mehr zu. Es liegt eine sehr demokratische Regulierung vor: Entweder wird der oder die Betroffene gewählt oder eben nicht. Eine der Stärken des Milizsystems ist, dass wir nicht nur Politikerinnen und Politiker sind, sondern vor allem auch Berufsfrauen und Berufsmänner, die verschiedenste Erfahrungen und breites Wissen in ein Parlament einbringen. Interessenkonflikte kennen wir heute schon. Sie werden im Zusammenhang mit der Ausstandswahrung geregelt. Der Trend der personellen Gewaltenteilung geht in jüngster Zeit eher in die andere Richtung. Sie wird gelockert und nicht verschärft. Welche Berufsgruppen ausgeschlossen werden, darüber scheiden sich die kantonalen Geister. Das wird von Kanton zu Kanton anders geregelt. Wir von der SP-Fraktion sind der Meinung, dass § 29 der Kantonsverfassung nicht weiter präzisiert und geregelt werden muss. Wir werden die Motion nicht erheblich erklären.

Dr. Christoph Tobler, SVP: Die Fraktion der SVP ist ebenfalls einstimmig gegen die Erheblicherklärung der Motion Weibel. Unseres Erachtens besteht kein Handlungsbedarf. Die Bestimmungen in § 29 der Kantonsverfassung zur Unvereinbarkeit sind klar und

transparent. Sie bedürfen auf Verfassungsebene keiner weiteren Präzisierung. Der Motionstext unterstellt, die Kantonsverfassung sei zu wenig präzise und werde nicht transparent umgesetzt. Er bleibt aber selbst völlig unpräzise und intransparent in Bezug darauf, welche Anpassungen die Motion konkret verlangt. Die Fraktion der SVP teilt die Auffassung des Motionärs nicht, Absatz 1 von § 29 der Kantonsverfassung ("Niemand darf seiner unmittelbaren Aufsichtsbehörde angehören") genüge nicht mehr. Er ist klar und richtig. Allerdings darf diese allgemeine Regel nicht mit der speziellen Unvereinbarkeitsregelung für die Zugehörigkeit zum Grossen Rat in Absatz 2 verwechselt werden, wie auch der Regierungsrat in seiner Antwort ausführt. Die allgemeine Unvereinbarkeitsregel betrifft die unmittelbare Aufsichtsbehörde. Das ist gemäss allgemein anerkannten Grundlagen und Erläuterungen der Verfassung die hierarchisch direkt vorgesetzte Behörde, welcher auch Weisungsbefugnis zukommt. Der Grosse Rat, der gemäss § 37 der Kantonsverfassung die oberste Aufsicht im Kanton ausübt, ist das in keinem Fall. Bleiben noch die konkreten Unvereinbarkeiten für den Grossen Rat in Absatz 2 von § 29 der Kantonsverfassung. Im Visier hat der Motionär gemäss Punkt 3 seiner Begründung insbesondere die erstinstanzlichen Richter, die einerseits als Mitglieder des Grossen Rates die kantonalen Gesetze mitgestalten könnten, deren Vollzug sie in der judikativen Gewalt wieder zu überprüfen hätten. Man mag darüber diskutieren, ob Angestellte des Kantons, und das sind die vom Volk gewählten erstinstanzlichen Richter, dem Grossen Rat angehören sollen, aber sicher nicht mit diesem Argument. Die Bezirksgerichte vollziehen eidgenössisches Privat- und Strafrecht, nicht aber kantonales öffentliches Recht, das wir in diesem Rat erlassen. Das ist Sache der Departemente und des Verwaltungsgerichtes, in erster Instanz oft auch der Gemeindebehörden. Mit diesem Argument müssten wir viel eher alle Gemeinderäte und Schulbehördenmitglieder vom Grossen Rat ausschliessen. Man kann sich, wie gesagt, grundsätzlich die Frage stellen, ob die in der Verfassung gezogene Grenze für den Zugang von Bediensteten des Kantons (Volkswahl oder nicht) richtig ist. Es gibt Gründe dafür und dagegen. Die Debatte darüber ist allerdings in verfassungsgeschichtlich jüngerer Zeit, zum einen bei der Beratung der neuen Kantonsverfassung vor gut zwanzig Jahren und zum andern bei der Ablehnung einer entsprechenden Revisionsvorlage des Regierungsrates zu dieser Regelung vor rund zehn Jahren, geführt worden. Der Entscheid dieses Rates - er sprach sich beide Male für die heute gültige Regelung aus - ist jeweils anschliessend in der Volksabstimmung von den Stimmberechtigten auch sanktioniert worden. Für die Fraktion der SVP gibt es deshalb keine Gründe, um heute auf diese Entscheide zurückzukommen.

Parolari, FDP: Die FDP-Fraktion ist einstimmig gegen die Erheblicherklärung der Motion. Der Motionär will den Regierungsrat verpflichten, § 29 der Kantonsverfassung so zu präzisieren, dass die Gewaltentrennung transparent umgesetzt und Interessenkonflikte vermieden werden könnten. Will man sich der Argumentation von Kantonsrat Weibel anschliessen, muss man der geltenden Regelung in der Verfassung eine intransparente

Gewaltenteilung beziehungsweise Unvereinbarkeit unterstellen und man muss von konkreten Interessenkonflikten ausgehen. Beides ist für die FDP-Fraktion jedoch ganz klar nicht der Fall. Die Motion zielt auf ein Nicht-Problem und ist deshalb "pour la galerie". Der Regierungsrat hat in seiner Motionsantwort die Rechtslage präzise und knapp dargelegt und eine schlüssige Beurteilung vorgenommen. Dem ist aus unserer Fraktion nichts beizufügen. Mit dem Regierungsrat sieht unsere Fraktion in dieser Frage keinen Präzisionsbedarf und damit auch keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Wenn es dem Motionär, was zu vermuten ist, letztlich darum gehen sollte, den erstinstanzlichen Berufsrichtern die gleichzeitige Einsitznahme in der gesetzgebenden Behörde zu verwehren, so verkennt er, dass unser Rat diese Frage in der Revision 1999 eingehend diskutiert und explizit beschlossen hat, die vom Volk gewählten Richter und Funktionäre von der in § 29 der Kantonsverfassung geregelten Unvereinbarkeit eben gerade auszunehmen. Diese Fassung wurde vom Volk klar angenommen und ist seit dem November 2000 in Kraft. Beachten Sie bitte auch, dass ein Bezirksrichter bei seiner Arbeit fast ausschliesslich Bundesrecht und Bundesprozessrecht anwendet und praktisch nie kantonales Recht. Wo also liegt das Problem des Motionärs? Die FDP-Fraktion hat keines gefunden. Es dient der Klarheit weit mehr, wenn man vom Parlament ganz bewusst getroffene und vom Stimmvolk sanktionierte Regelungen stehen lässt, als diese schon nach kurzer Zeit wieder über den Haufen zu werfen. Wir fühlen uns im Gegensatz zu Kantonsrat Willy Weibel nicht gehemmt und bitten Sie, die Motion abzulehnen.

Frischknecht, EVP/EDU: Die EVP/EDU-Fraktion trägt den Wunsch nach einer klaren Gewaltentrennung, die der Motionär im Zusammenhang mit der Unvereinbarkeit gesichert haben will, grundsätzlich mit, stellt sie doch unter anderem die Wahrung und Umsetzung des Demokratieverständnisses sicher. Es ist aber zu bedenken, dass beim Grossen Rat als 130-köpfigem Aufsichtsorgan Funktion und Bedeutung des Einzelnen bezüglich der Gewaltentrennung anders sind als beispielsweise in einer Justizkommission. Es ist deshalb schwierig, Aufsichtsgremien so unterschiedlicher Grössen in einem umfassenden Gesetzesparagrafen gerecht zu werden. Uns fehlt in der Motion vor allem ein Vorschlag, der die Unvereinbarkeiten besser definiert und somit die Grundlage zur Sicherung der Gewaltentrennung schafft. Die EVP/EDU-Fraktion ist einstimmig für Nichterheblicherklärung der Motion.

Hartmann, GP: Die Grüne Fraktion setzt sich seit jeher grundsätzlich für die Gewaltentrennung ein, sei dies in entsprechenden Vernehmlassungen oder hier im Rat. In § 29 der Kantonsverfassung wird die Unvereinbarkeit für Mitglieder des Grossen Rates sowie des Regierungsrates grundsätzlich geregelt. Der Motionär fordert eine Präzisierung des erwähnten Paragraphen. Die heutige Fassung von § 29 der Kantonsverfassung wurde 1999 vom Stimmvolk angenommen und ist seit 2000 in Kraft. Wir sind auch der Meinung, dass ein Volksentscheid im Prinzip zu respektieren ist. Nach zehn Jahren kann darüber

jedoch durchaus erneut diskutiert werden, auch wenn dies zum dritten Mal der Fall ist. Das Problem liegt bei der Aufsicht der Bezirksgerichte, die durch das Obergericht erfolgt. Wir gehen mit dem Regierungsrat einig, dass jedem Gesetz eine gewisse Unvollkommenheit eigen ist. Dennoch spricht unseres Erachtens nichts gegen die Präzisierung, wie sie vom Motionär gewünscht wird. Die Grüne Fraktion wird mehrheitlich für Erheblicherklärung der Motion stimmen.

Dr. Ulrich Müller, CVP/GLP: Wenn es denn so einfach wäre, wie wir jetzt gehört haben. Das ist es eben nicht. Es ist schade, dass gerade heute keine Schulklasse auf der Tribüne sitzt und sich die Lektion in Staatskunde und Rechtsphilosophie anhört. Die CVP/GLP-Fraktion hat die Diskussion durchaus kontrovers geführt. Wir mussten uns eingestehen, dass die Fragestellung nicht so simpel ist. Ich war rund zwanzig Jahre als Angestellter des Kantonsspitals Frauenfeld nicht in den Grossen Rat wählbar und wurde dann als Angestellter der Spital Thurgau AG in den Grossen Rat gewählt, obwohl weder im einen noch im anderen Fall der Grosse Rat meine direkte vorgesetzte Behörde war. Die Abgrenzungsfrage, die sich in § 29 der Kantonsverfassung stellt, gemäss welchem man nicht seiner unmittelbar vorgesetzten Behörde angehören darf, ist in der Realität immer wieder verschieden beantwortet worden. Wir haben im Grossen Rat zum Beispiel keine Gymnasiallehrer, weil es dabei um kantonale Angestellte geht. Wir haben aber Volksschullehrer, obwohl ihre Besoldung und eine Menge direkter Überwachungsfunktionen über ihre Stellung und Beschäftigung im Grossen Rat festgesetzt werden, auch wenn am Schluss die Behörde, welche die Volksschullehrer anstellt, die Schulgemeinde ist. 1999 wurde ein ähnlicher Vorschlag im Grossen Rat abgelehnt und nachher in der Volksabstimmung bestätigt. Die in der Antwort des Regierungsrates erwähnte Neufassung von § 30 in Bezug auf den Verwandtenschluss hat überhaupt nichts mit § 29 zu tun. Dort ging es in keinem Fall um eine Stellung in der vorgesetzten Behörde. Am Schluss mussten wir uns mit dem schönen Satz in der regierungsrätlichen Antwort zufrieden geben, der lautet: "Es bleibt gerade ein Verdienst des schweizerischen Rechtssystems, dass es die Lückenhaftigkeit der Normenkomplexe nicht mit endlosen Regelungsbemühungen zu überdecken sucht, sondern die Lückenhaftigkeit anerkennt." Wir haben beschlossen, uns zuerst die Diskussion anzuhören und uns dann zu entscheiden.

Tschanen, SVP: Die Motion Weibel ist nach meinem Dafürhalten abzulehnen. Die Gewaltenteilung in Bezug auf die Bezirksgerichte ist vorhanden, denn unmittelbare Aufsichtsbehörde der Bezirksgerichte ist das Obergericht. Für kantonale Gesetze ist vorwiegend das Verwaltungsgericht zuständig. Die Antwort des Regierungsrates zeigt auf, wie der Ist-Zustand 1998/1999 zustande gekommen ist. Würde der Motion Weibel stattgegeben, müsste dieses Begehren grundsätzlich angegangen werden. Die Unvereinbarkeit müsste möglicherweise auf weitere Berufsgruppen ausgedehnt werden. Es war in früheren Jahren gerade so, dass ein Bezirksgerichtspräsident Betreiber eines Anwaltsbüros

und gleichzeitig noch Grossratspräsident und Bankrat war. Eine solche Ämterkumulation sehen wir heute in unserem Rat nicht mehr. Aus diesem Grund ist die Motion Weibel abzulehnen.

Regierungsrat **Dr. Graf:** Sie haben in einer ausgiebigen Diskussion alle Aspekte der Problematik der Motion Weibel beleuchtet. Ich habe dem nichts mehr beizufügen. Für den Regierungsrat ersuche ich Sie um Nichterheblicherklärung der Motion.

Diskussion - **nicht weiter benützt.**

Beschlussfassung

Die Motion Weibel wird mit 76:20 Stimmen nicht erheblich erklärt.