

Beschluss der Ratsleitung

vom 07.05.2024

KR.Nr. K 0033/2024 (KR)

Kleine Anfrage Fraktion FDP.Die Liberalen: Kompetenzen und Funktionsweise der Geschäftsprüfungskommission (GPK) (20.03.2024) Stellungnahme der Ratsleitung

1. Vorstosstext

Die Ratsleitung wird gebeten, die nachfolgenden Fragen zu prüfen:

1. Im Pflichtenheft der GPK vom 4. Dezember 1991 (Stand 1. Januar 2001) wird die GPK beauftragt, den Geschäftsbericht der Solothurnischen Gebäudeversicherung (SGV) zu prüfen. Nicht erwähnt sind z.B. die Solothurner Spitäler AG (soH) als grösste 100 % Tochter des Kantons oder die Ausgleichskasse des Kantons Solothurn (AKSO). Wäre es nicht im Sinne der Sache, dass der GPK die parlamentarische Kontrolle über alle Beteiligungen des Kantons zugewiesen wird?
2. Besitzen die GPKs anderer Kantone und des Bundes im Vergleich zu Solothurn zusätzliche Kompetenzen und Instrumente, unter anderem auch finanzielle Kompetenzen, um ihren gesetzlichen Verantwortungen nachzukommen?
3. Wie lassen sich die Untersuchungen beschleunigen, so dass Sachverhalte innert Tagen und Wochen abgeklärt werden können?
4. Wie kann sichergestellt werden, dass sich Mitarbeitende im Fall von beobachteten Missständen an die GPK wenden können, ohne mit Nachteilen rechnen zu müssen oder sich gar der Strafverfolgung auszusetzen?
5. Ist die Ratsleitung bereit, die notwendigen Reformen der Grundlagen der GPK zügig an die Hand zu nehmen, die GPK zu stärken und eine effiziente und effektive Ausübung der Aufsichtspflicht und Geschaftsprfung zu ermöglichen?

2. Begründung

Trägerinnen öffentlicher Aufgaben wie soH, AKSO und SGV sowie Betriebe mit Staatsbeteiligung machen mit medialem Paukenschlag auf sich aufmerksam. Die Vorfälle der letzten Jahre verdeutlichen, wie beschränkt die Einsichts- und Wirkungsmöglichkeiten unserer kantonsrätlichen GPK sind. Obwohl die GPK sowohl rund um die aktuellen Vorfälle bei AKSO, SGV und soH punktuell aktiv war, konnte sie nur unzureichend ihrer Verantwortung der nach Artikel 85 der Kantonsverfassung (vgl. KRG  46) nachkommen und für Transparenz und Vertrauen sorgen. Die Prüfungen sind langatmig, mit wenig vertieften Einblicken und Erkenntnissen. Besorgte Mitarbeitende der Verwaltung müssen gar mit Strafverfahren rechnen. Die GPK verfügt über wenige Kompetenzen. Sie muss jeweils von ihrem Informationsrecht Gebrauch machen und ergänzende Berichte und Unterlagen anfordern. Dies setzt voraus, dass sie überhaupt von Missständen Kenntnis hat. Es fehlt die vollumfängliche Akteneinsicht. So hat die GPK z.B. keinen Zugriff auf die Protokolle der Sachkommissionen. Auch kann die GPK Sachbearbeitende der Verwaltung nur im Einvernehmen mit der Departementsleitung befragen. Mit der heutigen Praxis und dem zur Verfügung stehenden Instrumentarium kann die GPK ihrer gesetzlichen Oberaufsicht über die Geschäftsführung der gesamten Verwaltung, einschliesslich der andern Träger öffentlicher Aufgaben nur ungenügend nachkommen und dem Parlament weder sach- noch zeitgerecht Lösungen vorschlagen.

3. Stellungnahme der Ratsleitung

3.1 Vorbemerkung

3.1.1 Grundlagen der vorliegenden Stellungnahme

Die vorliegende Stellungnahme beruht auf einer Umfrage unter den Parlamentsdiensten der anderen Kantone zu den Kompetenzen und Instrumenten der Geschäftsprüfungskommission sowie auf einer Auswertung der Rechtsliteratur zur parlamentarischen Aufsicht mit Schwerpunkt auf jüngste Entwicklungen in Bezug auf die Oberaufsicht bei dezentralen Verwaltungsträgern. Die Ergebnisse der Umfrage sind dieser Stellungnahme beigelegt.

3.1.2 Generelle Einschätzung zur Situation der parlamentarischen Oberaufsicht

Die Ratsleitung erachtet die Oberaufsicht als wichtige Aufgabe des Parlaments und als zentrale Grundlage für das Funktionieren des Zusammenspiels der Staatsgewalten. Es ist in einem demokratischen Rechtsstaat von Bedeutung, dass es eine parlamentarische Instanz gibt, die einen Beitrag leistet, um Transparenz im Verwaltungshandeln zu schaffen, Mängel in der Verwaltungsführung aufzudecken, zu beheben und vorzubeugen. Damit wird ein entscheidender Beitrag geleistet, um das Vertrauen der Bevölkerung in die Verwaltung und die staatlichen Institutionen zu stärken. Entsprechend erachtet es die Ratsleitung als entscheidend, laufend zu prüfen, inwieweit die Rahmenbedingungen der parlamentarischen Aufsicht an allenfalls geänderte Verhältnisse, die neue Fragestellungen der Oberaufsicht aufwerfen, anzupassen sind.

Zu beachten ist bei einer solchen Überprüfung die verfassungsmässige Funktion der parlamentarischen Oberaufsicht. Es handelt sich nicht um eine exklusive und umfassende Kontrolle der Verwaltung durch das Parlament, sondern um eine spezifische Kontrolltätigkeit, die im Zusammenspiel mit Aufsichtstätigkeiten anderer Organe steht. Die parlamentarische Oberaufsicht steht im Kontext der Gewaltenteilung und der staatsrechtlichen Organisation. Es ist eine spezifische Kontrollfunktion, nämlich um die *politische* Kontrolle von Exekutive und Judikative durch das Parlament.

Bei der parlamentarischen Oberaufsicht handelt sich also um eine spezifische Überwachungsfunktion. Es geht um eine Prüftätigkeit über die Verwaltung, welche die *Rechenschaftsablage* der Verwaltung gegenüber dem Parlament bezweckt. Entsprechend steht bei der parlamentarischen Oberaufsicht die Aufklärung von Vorfällen sowie das Treffen von Feststellungen (Berichte und Empfehlungen) im Vordergrund, wobei hierzu weitgehende Informations- und Auskunftsrechte zur Verfügung stehen – nicht aber direkte Interventionen wie die Aufhebung von Entscheidungen, das Treffen von Entscheidungen anstelle von Verwaltungsstellen oder das Aussprechen von administrativen oder disziplinarischen Massnahmen. Es geht also um eine politische Aufarbeitung von Vorfällen und das Einleiten eines Lernprozesses bei der Verwaltung – und nicht um ein Tätigwerden in Einzelfällen. Über die Rechenschaftsablage hinausgehende gestalterische Massnahmen sind aufgrund der Gewaltenteilung mit den allgemeinen Instrumenten des Parlaments (Vorstösse) innerhalb des ordentlichen «parlamentarischen Weges» einzuleiten.

Im so verstandenen Sinn ist die parlamentarische Oberaufsicht als politische Kontrolle insbesondere abzugrenzen von anderen Aufsichtsfunktionen und Kontrollinstanzen innerhalb des rechtsstaatlichen Gebildes, etwa der gerichtlichen Kontrolle (Rechtsmittelinstanzen) oder der allgemeinen Aufsichtstätigkeiten von übergeordneten Instanzen oder Disziplinarbehörden über untergeordnete Einheiten. Abzugrenzen ist die parlamentarische Aufsicht auch von Revisionstätigkeiten im Bereich der (unmittelbaren) Finanzaufsicht.

Der verfassungsmässige Rahmen steckt somit den Handlungsspielraum der Geschäftsprüfungskommission ab. Die Interventionsmöglichkeiten sind weitgehend durch die Gewaltenteilung vorgegeben. Eine Ausweitung direkter Interventionsmöglichkeiten würde somit das heutige

Verständnis über das Verhältnis der Staatsgewalten in Frage stellen. Für die Ratsleitung stehen damit in Bezug auf eine Überprüfung der Rolle und Funktionsweise der Geschäftsprüfungskommission nicht die Kompetenzen zur Intervention in Einzelfällen im Vordergrund, sondern die Instrumente, die für eine effektive Informationsbeschaffung und Rechenschaftsablage notwendig sind.

Hierzu sieht die Ratsleitung in zwei Bereichen Entwicklungen, welche neue Herausforderungen für die parlamentarische Oberaufsicht darstellen: Einerseits ist eine Zunahme der Komplexität des staatlichen Handelns festzustellen, die zu einem zunehmenden Wissens- und Informationsgefälle zwischen Verwaltung und Parlament führt. Die Beurteilung des Funktionierens der Verwaltung, der Umsetzung von parlamentarischen Beschlüssen und das Erkennen von Handlungsbedarf wird schwieriger. Damit stellt sich die Fragen, welche Rolle der Geschäftsprüfungskommission dabei zukommt, d.h. inwieweit dieses Informationsdefizit durch eine stärkere Berichterstattung durch die Geschäftsprüfungskommission verbessert werden kann, um so politischen Handlungsbedarf des Parlaments ausloten zu können.

Andererseits wurden einzelne staatliche Tätigkeiten aus der Zentralverwaltung auf dezentrale Verwaltungseinheiten ausgelagert: Staatliche Aufgaben werden damit von verselbständigten und autonom agierenden Einheiten ausgeübt. Für den Kanton kommt damit eine (neue) Rolle als Eignerin zu. Damit stellt sich die Frage, wie die parlamentarische Oberaufsicht, die sich an der klassischen Zentralverwaltung orientiert, über diese Einheiten auszuüben ist. Hierzu bestehen in der Schweizerischen Rechtslehre noch eine Vielzahl ungeklärter Rechtsfragen, auf die nachfolgend kurz eingegangen wird und die im Rahmen einer Reform der parlamentarischen Oberaufsicht zu klären sind.

3.1.3 Besonderheiten der parlamentarischen Aufsicht über dezentrale Verwaltungsträger

Bei der parlamentarischen Aufsicht über dezentrale Verwaltungsträger kommen die oben beschriebenen allgemeinen Elemente der Aufsicht wie das Nichtaufheben von Entscheidungen, das Verhältnismässigkeitsprinzip sowie die Beschränkung auf das allgemein Bedeutsame zur Anwendung. In der Literatur wird dabei zwischen der direkten und der indirekten Oberaufsicht unterschieden:¹

Die direkte Oberaufsicht richtet sich dabei auf den Verwaltungsträger selbst sowie auf dessen operative Tätigkeiten. Grundsätzlich wird eine direkte Oberaufsicht als zulässig erachtet. Dabei sind aber gewisse Einschränkungen zu beachten: Die Auslagerung kann beispielsweise vorgenommen worden sein, um grössere Freiheiten zu erlangen und Unabhängigkeit von staatlichen Instanzen zu schaffen. Der dezentrale Verwaltungsträger verfügt in diesem Fall über einen autonomen Bereich, der dem Einfluss der Exekutive entzogen ist. Ob sich die Oberaufsicht der Legislative nun auch auf diesen Bereich erstreckt, ist umstritten. Zum einen wird mit einer Kongruenz resp. Akzessorietät mit der Aufsicht der Exekutive argumentiert. Gegen diese Auffassung wird vorgebracht, dass es keine Staatstätigkeit geben dürfe, die nicht der parlamentarischen Kontrolle unterliegt. Das Pflichtenheft der GPK² spricht dabei in § 1 Abs. 1 auch von der gesamten Verwaltung, einschliesslich der anderen Träger öffentlicher Aufgaben. Diese Auffassung muss dabei nicht zwingend bedeuten, dass die parlamentarische Kontrolle nicht beschränkt werden kann. Der Ausschluss der politischen Kontrolle dürfte in vielen Fällen auch der Ausschluss der parlamentarischen Kontrolle intendieren. Der genaue Umfang sollte deshalb eine Frage der Spezialgesetzgebung sein.

¹ Weitergehende Informationen:

Höchner Claudia, *Parlamentarische Oberaufsicht über öffentliche Unternehmen des Bundes*, § 5 *Parlamentarische Oberaufsicht über öffentliche Unternehmen*, Bern 2020.

Felix Uhlmann, *Gutachten betreffend Oberaufsicht über die eidgenössische Finanzmarktaufsichtsbehörde vom 28.08.2013*.
Giovanni Biaggini, *Rechtsgutachten zur Frage der Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Oberaufsicht im Bereich des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorat vom 26.08.2013*.

² Pflichtenheft für die Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Kantonsrates von Solothurn, BGS 121.212.

Die indirekte Oberaufsicht beziehen sich auf die Überprüfung, ob die Eignerinteressen der Exekutive wahrgenommen werden. Es handelt sich demnach über eine «Aufsicht über die Aufsicht». Auch in diesem Fall ist der genaue Umfang der Aufsicht umstritten. Auf der einen Seite wird eine restriktive Sichtweise vertreten, welche die Aufsicht primär auf die strategischen Ziele beschränkt sieht. Andere Meinungen sehen dabei aber beispielsweise auch die Rechenschaftsablage über das Funktionieren einer Unternehmung.

Wird die Ansicht vertreten, dass kein Bereich der Staatstätigkeit im Vorhinein von der Oberaufsicht ausgeschlossen ist, ist es wichtig, dass das Parlament seine Befugnisse verantwortungsbewusst wahrnimmt. Aus diesem Grund kann diese anhand von einigen Grundsätzen eingeschränkt werden. Folgende Punkte können zusätzlich zu den oben beschriebenen allgemeinen Grundsätzen genannt werden: Erstens ist die Oberaufsicht des Parlaments grundsätzlich subsidiär zur Aufsicht der Regierung. Sollte es folglich zu Kompetenzüberschneidungen kommen, dürfen die Befugnisse der Regierung nicht durch die Oberaufsicht ausgehöhlt werden. Weiter sollen die internen Entscheidungsprozesse weiterhin geschützt werden. Dies soll dafür sorgen, dass sich die Organe bei der Entscheidungsfindung frei äussern können. Zudem soll mit der Aufsicht politische Verantwortung sichtbar gemacht werden. Auf der anderen Seite steht die Vertraulichkeit von gewissen staatlichen Informationen. Zur Wahrung der Geheimnisse muss deshalb das vom Gesetzgeber geschaffene System des Geheimnisschutzes gewahrt werden. Abschliessend muss jedoch auch erwähnt werden, dass der Gesetzgeber im Spezialgesetz weitere Einschränkungen vornehmen kann. Das Spezialgesetz genießt in diesen Fällen den Vorrang.

3.2 Zu Frage 1:

Im Pflichtenheft der GPK vom 4. Dezember 1991 (Stand 1. Januar 2001) wird die GPK beauftragt, den Geschäftsbericht der Solothurnischen Gebäudeversicherung (SGV) zu prüfen. Nicht erwähnt sind z.B. die Solothurner Spitäler AG (soH) als grösste 100 % Tochter des Kantons oder die Ausgleichskasse des Kantons Solothurn (AKSO). Wäre es nicht im Sinne der Sache, dass der GPK die parlamentarische Kontrolle über alle Beteiligungen des Kantons zugewiesen wird?

Diese Frage wird die Ratsleitung detailliert in Zusammenhang mit der Stellungnahme zum zwischenzeitlich bereits eingereichten Vorstoss A 056/2024 «Auftrag Geschäftsprüfungskommission: Parlamentarische Aufsicht über verselbständigte Einheiten stärken» erörtern.

So viel vorweg: Die Stossrichtung des erwähnten Auftrags erachtet die Ratsleitung als sinnvoll: Es ist wichtig, dass die Geschäftsprüfungskommission periodisch den Allgemeinzustand der verselbständigten Aufgabenträger sowie die Ausübung und Vertretung der Eignerinteressen durch den Regierungsrat überprüft. Eine solche parlamentarische Kontrolle geht über eine Behandlung der Geschäftsberichte hinaus und sollte auch eine Rechenschaftsablage über den Erfüllungsgrad der strategischen Ziele und den Verlauf der Eigergespräche beinhalten, um auch die Tätigkeit der Verwaltung bei der Wahrnehmung der Eigner-Rolle zu prüfen. Zu klären wird in diesem Zusammenhang sein, welche direkten oder indirekten Einsichts- und Auskunftsrechte der Geschäftsprüfungskommission gegenüber diesen verselbständigten Einheiten zustehen.

3.3 Zu Frage 2:

Besitzen die GPKs anderer Kantone und des Bundes im Vergleich zu Solothurn zusätzliche Kompetenzen und Instrumente, unter anderem auch finanzielle Kompetenzen, um ihren gesetzlichen Verantwortungen nachzukommen?

In Bezug auf den *allgemeinen Auftrag der Geschäftsprüfungskommission* sowie die *Interventionsmöglichkeiten* bestehen keine Unterschiede unter den Kantonen (siehe hierzu die Ergebnisse der Umfrage in der Beilage). Grund dafür ist das unter Ziffer 3.1.2 Ausgeführte, wonach es sich bei der Oberaufsicht um eine politische Kontrolle handelt, bei der es um das Schaffen von Transparenz und das Ablegen von Rechenschaft der Verwaltung gegenüber dem Parlament geht. Für weitergehende Interventionen sind andere Staatsgewalten zuständig. Entsprechend ist in diesem Bereich kein Defizit bei der Geschäftsprüfungskommission festzustellen.

Bezüglich der Auskunfts- und Einsichtsrechte bestehen kleinere Unterschiede unter den Kantonen. Für Details hierzu wird auf die beigelegten Umfrageergebnisse verwiesen. In Bezug auf den Kanton Solothurn sind keine gravierenden Defizite erkennbar, zumal der Geschäftsprüfungskommission nach § 31 Abs. 2 Kantonsratsgesetz ein sehr weitgehendes Einsichts- und Auskunftsrecht zusteht und gemäss § 31 Abs. 2^{bis} Kantonsratsgesetz der Kommissionspräsident auch in vertrauliche Regierungsratsbeschlüsse Einsicht nehmen kann.

Grosse Unterschiede unter den Kantonen gibt es hingegen bezüglich der Mittel für externe Abklärungen und internen Ressourcen für Untersuchungsarbeiten: Einerseits verfügen einige Kantone – zusätzlich zu den Aktuariaten und über die klassische Protokollierungsarbeit hinaus – über fest angestellte Mitarbeitende, die ausschliesslich für die Geschäftsprüfungskommission tätig sind und «vollamtlich» Abklärungen und Untersuchungen durchführen und das Ergebnis für die Berichterstattung und politische Vorstösse aufbereiten. Andererseits stehen in einzelnen Kantonen der Geschäftsprüfungskommission fixe Mittel für externe Untersuchungen zur Verfügung. Sowohl bezüglich internen Ressourcen wie auch der Mittel für externe Untersuchungen liegt Solothurn im interkantonalen Vergleich im hinteren Bereich.

3.4 Zu Frage 3:

Wie lassen sich die Untersuchungen beschleunigen, so dass Sachverhalte innert Tagen und Wochen abgeklärt werden können?

Dies ist hauptsächlich eine Frage der vorhandenen internen Ressourcen sowie dem Mitteleinsatz für externe Untersuchungen: Die Informationsbeschaffung, die Auswertung der Vielzahl von Dokumenten, die Einordnung und fachliche Beurteilung der Sachverhalte, das Formulieren von Feststellungen, das Ziehen der richtigen Schlussfolgerungen sowie die Aufbereitung der Erkenntnisse für die Milizpolitiker und -politikerinnen ist sehr aufwendig. Sie ist mit Fleissarbeit verbunden und damit ressourcenintensiv; zudem setzt sie Spezialkenntnisse voraus, die nicht immer sofort innerhalb der Verwaltung verfügbar sind und zunächst noch entwickelt werden müssen.

Eine Beschleunigung der Untersuchungen liesse sich somit dadurch erzielen, dass externe, auf die jeweiligen Fragestellungen spezialisierte Stellen mit der Durchführung von Untersuchungen beauftragt werden. Eine andere Möglichkeit wäre, für das Parlament – analog dem Parlament-scontroller und WoV-Spezialisten – einen vollamtlichen GPK-Untersuchungssekretär zur Verfügung zu stellen. Dieser könnte laufend Untersuchungen durchführen, Informationen auswerten, fachliche Abklärungen treffen; zudem könnte er periodisch Berichte z.H. des Parlaments zu einzelnen aufsichtsrelevanten Themen verfassen.

Zu beachten ist, dass in Bezug auf die Beschleunigung der Verfahren auch bestimmte (rechtsstaatliche) Grenzen gesetzt sind, da – analog administrativen und strafrechtlichen Untersuchungen – gegenüber den involvierten Stellen angemessene Fristen gesetzt werden müssen und das rechtliche Gehör gewährt werden muss, bevor Untersuchungsergebnisse und Feststellungen veröffentlicht werden.

3.5 Zu Frage 4:

Wie kann sichergestellt werden, dass sich Mitarbeitende im Fall von beobachteten Missständen an die GPK wenden können, ohne mit Nachteilen rechnen zu müssen oder sich gar der Strafverfolgung auszusetzen?

Die Geschäftsprüfungskommission verfügt bereits heute über einen internen Prozess, nach welchem Dritte Meldungen platzieren können und auf Missstände hinweisen können. Das vorhandene Kommissionsgeheimnis garantiert, dass diese Informationen innerhalb der Kommission bleiben und somit das Risiko einer Strafverfolgung der meldenden Personen gering ist.

In den im Vorstoss angesprochenen Fällen einer eingeleiteten Strafverfolgung, auf die die vorliegende Frage offenbar Bezug nimmt, war – soweit ersichtlich – ausschlaggebend, dass die Meldungen nicht ausschliesslich an die Geschäftsprüfungskommission, sondern an einen breiteren Adressatenkreis mit Personen, die nicht ans Kommissionsgeheimnis gebunden waren und auch keine aufsichtsrechtliche Aufgaben ausübten, gerichtet waren. Die Informationen wurden in diesen Fällen also über den Kreis der Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission gestreut.

Weitergehende Möglichkeiten wäre die Schaffung einer Ombuds- oder Whistleblowing-Stelle, bei welcher die Meldungen platziert werden und welche die Geschäftsprüfungskommission regelmässig informiert. Einzelne Kantone kennen bereits solche Stellen, die jedoch nicht direkt der Kommission angegliedert sind, sondern einer staatlichen Stelle (meist Finanzkontrolle) zugeordnet sind. Diese Stellen verfügen über Spezialisten (z.B. Wirtschaftsprüfer, Jurist, etc.) sowie den Zugang zu den Ämtern (Auskunfts-, Einsichtsrechte), um den Meldungen nachgehen zu können – und auch für die parlamentarische Oberaufsicht aufbereiten zu können. Geschaffen werden müsste weiter eine Plattform für eine anonyme und geschützte Mitteilung – wie sie etwa beim Bund (www.whistleblowing.admin.ch) besteht. Zusätzlich müsste auch personalrechtlich der Schutz der meldenden Person durch Anpassung des Personalrechts garantiert werden.

3.6 Zu Frage 5:

Ist die Ratsleitung bereit, die notwendigen Reformen der Grundlagen der GPK zügig an die Hand zu nehmen, die GPK zu stärken und eine effiziente und effektive Ausübung der Aufsichtspflicht und Geschäftsprüfung zu ermöglichen?

Die Ratsleitung ist bereit, die notwendigen Revisionsarbeiten an die Hand zu nehmen, sofern ein entsprechender Auftrag mit klaren Vorgaben, über die politisch ein Konsens herrscht, erheblich erklärt wird. Es ist darauf hinzuweisen, dass viele der dargestellten Vorschläge nicht in der abschliessenden Entscheidkompetenz der Ratsleitung liegen, sondern in derjenigen des Gesamtkantonsrats (z.B. Revision des Kantonsratsgesetzes oder Geschäftsreglements mit Einsetzung einer Spezialkommission, in welcher auch eine Vertretung der von der Umsetzung betroffenen Regierung Einsitz nehmen müsste). Um diesen Reformprozess zu initiieren, müsste zunächst im Vorfeld im Rahmen eines Vorstosses politisch geklärt werden, in welche Richtung die Revisionsarbeiten gehen sollen und welche Punkte diese beinhalten sollen. Es müsste ein klarer Auftrag formuliert werden. Die Ratsleitung kann nicht gestützt auf eine kleine Anfrage ohne vorgängige politische Debatte selber gesetzgeberisch tätig werden.

Zudem liegt für einzelne weitere Vorschläge die Kompetenz für die Erarbeitung einer Revisionsvorlage nicht bei der Ratsleitung, sondern beim Regierungsrat. Dies betrifft insbesondere die

Schaffung einer Whistleblower-Stelle, inkl. notwendiger Plattform und eine Anpassung des Personalrechts zum Schutze von Whistleblower und Whistleblowerinnen. Hierzu ist ein entsprechender Auftrag notwendig, um das Vorverfahren der Gesetzgebung bei der Verwaltung zu initiieren.

Einzelne zur Diskussion stehende Vorschläge stellen zudem eine Erweiterung der Aufgaben der Parlamentsdienste mit zusätzlichem Ressourcenbedarf dar. Für die Schaffung zusätzlicher Ressourcen und Mitteln für externe Untersuchungen und die Aufnahme zusätzlicher Aufgaben im GPK-Bereich müsste im Rahmen der Beratung des Globalbudgets «Stabsdienstleistungen für den Kantonsrat» ein entsprechender Antrag gestellt werden, über den das Ratsplenum zu entscheiden hat.

In der abschliessenden Kompetenz der Ratsleitung liegt eine Anpassung des Pflichtenhefts der Geschäftsprüfungskommission. Über eine entsprechende Anpassung wird die Ratsleitung im Rahmen der Behandlung des Vorstosses A 0056/2024 «Auftrag Geschäftsprüfungskommission: Parlamentarische Aufsicht über verselbständigte Einheiten stärken» befinden.

Im Namen der Ratsleitung



Marco Lupi
Kantonsratspräsident



Markus Ballmer
Ratssekretär

Verteiler

Regierungsrat
Staatskanzlei
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat

Anhang

Interkantonaler Vergleich der Geschäftsprüfungskommissionen und deren Äquivalenten

Anhang

Zur Stellungnahme der Ratsleitung zur Kleinen Anfrage Fraktion FDP.Die Liberalen: Kompetenzen und Funktionsweise der Geschäftsprüfungskommission (GPK) (K 033/2024)

1. Einleitung

Im Rahmen des Vorstosses «K 033/2024 Kleine Anfrage Fraktion FDP.Die Liberalen: Kompetenzen und Funktionsweise der Geschäftsprüfungskommission (GPK)» wurden die Parlamentsdienste gebeten, im Rahmen der Beantwortung einen interkantonalen Vergleich der Geschäftsprüfungskommissionen oder deren Äquivalenten durchzuführen. Im Folgenden sind die Ergebnisse aufgelistet.

2. Ergebnis der Umfrage

2.1 Wie viel Personal resp. Stellenprozente sind in Ihrem Kanton ausschliesslich für die GPK tätig?

Kanton	Ergebnis in Stellenprozent
TI	100 %
SH	Ca. 45 %
GL	0 % ausschliesslich, ca. 10 % (Finanzaufsichtskommission und GPK)
VS	Stark fluktuierend und deshalb schwer zu beziffern. Eine Sitzung pro Monat, die restliche Arbeit hängt von den zu bearbeitenden Dossiers ab.
SZ	0 % ausschliesslich, ca. 10 % für Administration, Koordination, Protokoll der Staatswirtschaftskommission. Für vertiefte Abklärungen und Prüfungen im Auftrag der Staatswirtschaftskommission je nach Bedarf mehr.
GE	100 % (Vollzeitäquivalente)
VD	Die Sekretariate sind mit drei Personen zu einem 60 % Pensum besetzt (Jahresarbeitszeit).
SG	Ca. 80 % für die Staatswirtschaftskommissionen
OW	Ca. 20 % der Finanzkontrolle. Für die GPK sind keine expliziten Stellenprozente vorgesehen.
GR	100 %
AI	Keine Bezifferung möglich. Es handelt sich grundsätzlich um ein selbstständiges Sekretariat der staatswirtschaftlichen Kommission.
LU	120 % (Aufgeteilt)
BS	100 %
BE	160 % (Aufgeteilt)
AR	120 % (60 % Aktuariat und 60 % wissenschaftliche Mitarbeit)
NE	80 % (Schätzung) --> Es ist eine Person pro Departement tätig.

JU	Keine vergleichbare Kommission, weshalb Bezifferung nicht möglich ist.
TG	Die GPK wird von den Parlamentsdiensten (480 %) und den Departementen betreut. Eine Bezifferung ist deshalb schwierig.
UR	Ca. 15 %
ZG	Ca. 35 – 45 % (abhängig von der Anzahl Vorlagen)
AG	20 %

2.2 Wie hoch ist das Budget in Ihrem Kanton für die Abklärungen und die Untersuchungen der GPK?

Kanton	Ergebnis
TI	CHF 50'000 (für alle Kommissionen)
SH	CHF 80'000 (für alle Kommissionen)
GL	Mittel werden nach Bedarf gesprochen.
VS	2023 ca. CHF 78'000. Dieses Geld kommt aus dem globalen Budget des Grossen Rates.
SZ	Nach Bedarf, kein spezifisches Budget für Abklärungen und Untersuchungen.
GE	Kein eigenes Budget. Bei Bedarf werden Untersuchungen aus dem Budget des Grossen Rates finanziert.
VD	Es existiert kein spezielles Budget. Bei Bedarf kann ein Antrag an das Büro des Grossen Rates gestellt werden.
SG	CHF 30'000 im Budget des Kantonsrats für Expertengutachten und Sachverständige. In Ausnahmefällen können Mehrausgaben vom Präsidium des Kantonsrats beschlossen werden.
OW	Der Kanton Obwalden kennt kein separates Budget für Untersuchungen und Abklärungen der GPK.
GR	Es existiert kein eigenes Budget. Im Budget des Grossen Rates sind CHF 100'000 für ausserordentliche Aufwendungen vorgesehen.
AI	Die Kommission hat kein eigenes Budget. Die Ausgaben laufen über das Budget des Grossen Rates. Bei ausserordentlichen Abklärungen kommt es zu Budgetüberschreitungen.
LU	Es existiert kein fixes Budget. Ein fixer Budgetrahmen wurde abgelehnt. Es wird jeweils ein Antrag auf bewilligte Budgetüberschreitung gestellt.
BS	CHF 20'000
BE	CHF 250'000 (für alle Kommissionen)
AR	CHF 5'000 (für alle Kommissionen)
NE	CHF 20'000 (Im nächsten Jahr sind weitere CHF 120'000 für die Evaluation der öffentlichen Politik vorgesehen)
JU	Keine vergleichbare Kommission, weshalb Bezifferung nicht möglich ist.
TG	Das Budget des Grossen Rates für «Dienstleistungen Dritter» beträgt CHF 150'000. Die Ressourcen kommen aus diesem Budget.
UR	CHF 20'000 für das gesamte Parlament. Im Einzelfall kann die Ratsleitung weitere Ausgaben bis CHF 15'000 bewilligen.
ZG	Kein expliziter Betrag. Die Kommissionen können Gutachteraufträge erteilen. Das Büro des Kantonsrats genehmigt Gutachten, welche mehr als CHF 50'000 kosten.
AG	Im Globalbudget des Grossen Rates sind Mittel für externe Gutachten enthalten. Die GPK kann bei Bedarf Mittel anfordern.

- 2.3 Die GPK des Kantons Solothurn verfügt momentan über die «klassischen Instrumente» und kann Akten einfordern, Departements- und Amtsvorsteher befragen, Inspektionen durchführen und im Einvernehmen mit der Ratsleitung aussenstehende Sachverständige beiziehen. Dazu erstattet sie dem Rat Bericht und informiert die Öffentlichkeit periodisch über ihre Tätigkeiten. Über welche darüberhinausgehenden Instrumente verfügt Ihr Kanton?

Kanton	Ergebnis
TI	Zusätzlich können der Finanzkontrolle Aufträge erteilt werden.
SH	Es können Regierungsratsmitgliedern zur Prüfung von Amtsberichten und Rechnungen und für Erteilung von Auskünften zu Sitzungen eingeladen werden. Später können Personen, die im Dienst des Kantons stehen, befragt werden.
GL	Der Kanton Glarus kennt im Wesentlichen die gleichen Instrumente. Es können jedoch nicht nur Departements- und Amtsvorsteher befragt werden, sondern – im Einverständnis mit dem Departementsvorsteher – beliebige Sachbearbeiter.
VS	Die GPK des Kantons Wallis verfügt über keine darüberhinausgehenden Instrumente. Ergänzend ist zu erwähnen, dass die GPK alle Berichte des kantonalen Finanzinspektorats erhält und diese behandelt.
SZ	Darüber hinaus kann die Staatswirtschaftskommission der Finanzkontrolle besondere Prüfaufträge erteilen und sie als beratendes Organ in Fragen der Finanzaufsicht beiziehen.
GE	Die Geschäftsprüfungskommission verfügt über die gleichen Kompetenzen wie im Kanton Solothurn.
VD	Die Finanzkommission kann beigezogen werden. Überraschungsbesuche der Besucherkommission des Grossen Rates in Haftanstalten sind möglich.
SG	Akten, die unter das Amtsgeheimnis fallen, sind ausdrücklich mitgemeint; Befragung beschränkt sich nicht auf Departements- und Amtsvorsteher; der Beizug von Sachverständigen bedarf keiner Genehmigung; das Einholen von Gutachten ist ausdrücklich aufgeführt.
OW	Der Kanton Obwalden kennt keine weiteren Instrumente als die Beschriebenen.
GR	Keine speziellen Instrumente. Sie kann Geschäfte mit finanziellen Auswirkungen separat prüfen und dem Grossen Rat einen Antrag stellen. Davon wurde in den letzten 15 Jahren kein Gebrauch gemacht.
AI	Die Staatswirtschaftliche Kommission kann mit allen Angestellten sprechen. Zudem erfolgt der Beizug von Sachverständigen ohne Konsultation der Ratsleitung.
LU	Es gibt keine weiteren Instrumente.
BS	Es gibt keine weiteren Instrumente.
BE	Die Kommission kann einzelne Personen im Dienst des Kantons anhören (mit oder ohne Vorgesetzte), dies in wichtigen Fällen auch nach dem Ausscheiden aus dem Staatsdienst. Weiter kann die kantonale Finanzkontrolle mit Prüfungen beauftragt werden. Der Regierungsrat kann der Kommission einen Bericht Vorschlagen, wenn dies zur Wahrung des Amtsgeheimnisses unerlässlich ist.
AR	Sie verfügt über ein umfassendes Akteneinsichtsrecht.
NE	Neuenburg verfügt über die gleichen Instrumente.
JU	Die commission de gestion et des finances kann alle Untersuchungen durchzuführen, die sie als nützlich erachtet, sowohl in den Departementen als auch in den vom Staat verwalteten Diensten oder Anstalten. Zu diesem Zweck kann sie die Dienste der Finanzkontrolle in Anspruch nehmen.
TG	Die GPK verfügt über vergleichbare Aufgaben.
UR	Die Staatspolitische Kommission verfügt über die gleichen Instrumente.
ZG	---

AG	Die Instrumente der GPK sind Inspektionen, Evaluationen und Gutachten, Besuche bei Dienststellen und Behörden, Empfehlungen und Nachkontrollen. Zudem hat die GPK umfassende Informationsrechte und die Möglichkeit, parlamentarische Vorstösse einzureichen.
----	---

2.4 Verfügt Ihr Kanton über einen Prozess oder ein strukturiertes Verfahren, wie Mitarbeitende der Verwaltung direkt Meldungen über Unregelmässigkeiten in der Verwaltung tätigen können?

Kanton	Ergebnis
TI	2021 wurde die Möglichkeit eingeführt, Unregelmässigkeiten am Arbeitsplatz zu melden: Die neue Regelung sieht vor, dass Whistleblowerinnen und Whistleblower vertraulich zu behandeln und vor negativen beruflichen Konsequenzen zu schützen sind. https://www4.ti.ch/can/segnalazioni/home
SH	Bisher besteht diese Möglichkeit nicht. Es gibt jedoch eine Motion betreffend Konfliktvermittlung und Korruption, welche 2020 erheblich erklärt wurde. Die Regierung soll die Vorlage in diesem Jahr finalisieren.
GL	Nicht in Bezug auf die GPK oder die parlamentarische Oberaufsicht im Allgemeinen. Es gibt aber eine personalrechtliche unabhängige Anlauf- und Meldestelle.
VS	Es wurde auf Verlangen der GPK eine Whistleblowingstelle eingerichtet. Dabei ist die Wahrung der Anonymität sichergestellt. Zudem wurden gesetzliche Dispositionen vorgenommen, damit die meldende Person keine Nachteile erleidet. https://www.vs.ch/web/if/whistleblowing
SZ	Nein.
GE	Vor zwei Jahren wurde ein Prozess eingeführt, der es Whistleblowern ermöglicht, Meldungen zu tätigen.
VD	Es existiert kein strukturiertes Verfahren. Man kann sich direkt an Kommission wenden oder in Unterausschüssen aussagen. Dabei sind die Vorgesetzten nicht anwesend. Zudem kann man sich telefonisch etc. an den Ausschuss wenden.
SG	Der Kanton St. Gallen verfügt über eine Ombudsstelle für Fälle, in denen das Vertrauen zu Vorgesetzten oder zum Departement nicht mehr vorhanden ist und es der betroffenen Person unmöglich erscheint, den ordentlichen Dienstweg einzuhalten. Zusätzlich verfügt der Kanton St. Gallen über eine Meldestelle für Missstände («Whistleblower-Stelle»). Mitarbeitende der Staatsverwaltung können zudem mittels Zuschriften und Eingaben wie auch mittels Aufsichtsbeschwerden an den Kantonsrat bzw. an dessen Aufsichtskommissionen gelangen.
OW	Nein.
GR	Seit 2023 unabhängige Meldestelle für Missstände im Personalbereich und eine für Missstände im Beschaffungswesen. Diese sind jedoch nicht für Meldungen an die GPK gedacht.
AI	Es gibt kein strukturiertes Verfahren. Meldungen werden jedoch in Praxis gemacht, sowohl von Mitarbeitenden als auch aus der Bevölkerung.
LU	Seit einem Jahr existiert eine unabhängige interne Meldestelle für die Mitarbeitenden der Verwaltung. Diese arbeitet in einem Mandatsverhältnis und hat keine anstellungsrechtliche Eingliederung in die kantonale Verwaltung.
BS	Nein.

BE	Vor einigen Jahren wurde eine Whistleblowingstelle geschaffen. Die Bekanntgabe der Person erfolgt nur mit deren Zustimmung. Details finden sich im Finanzkontrollgesetz.
AR	Momentan nicht, mittelfristig soll eine Whistleblowingstelle eingerichtet werden.
NE	Es gibt eine hängige Motion. Die Antwort des Staatsrats ist ausstehend. Ein Beamte oder eine Beamtin kann sich aber direkt an die GPK oder an die Finanzkommission wenden.
JU	Es existiert keine vergleichbare Stelle.
TG	Es gibt eine Delegation an den Regierungsrat, eine Stelle zu schaffen, wo Unregelmässigkeiten gemeldet werden können. Die Meldungen werden vertraulich behandelt und den Personen dürfen keine beruflichen Nachteile aufgrund der Meldung entstehen.
UR	Es existiert Merkblatt für das Personal der Kantonsverwaltung, das Handlungsmöglichkeiten und das Vorgehen mit internen Kontaktpersonen und eine externe Anlaufstelle aufführt.
ZG	Meldungen an die dafür zuständige Ombudsstelle können telefonisch, elektronisch, persönlich oder per Brief erfolgen. Es gibt kein strukturiertes Verfahren.
AG	Die Mitarbeitenden unterliegen dem Amtsgeheimnis. Wenn schwerwiegende Missstände nach Ausschöpfung des Dienstweges an den Grossratspräsidenten oder die Grossratspräsidentin gemeldet werden, liegt jedoch keine Verletzung des Amtsgeheimnisses vor. Zusätzlich findet momentan auch eine Diskussion über die Anpassung des Personalrechts statt. Dabei geht es auch darum, wie die Mitarbeitenden bei Whistleblowing vor negativen beruflichen Konsequenzen geschützt werden können.