

6. Angleichung der rechtlichen Bestimmungen zur Ombudsperson, der Leiterin oder des Leiters der Finanzkontrolle und der oder des Beauftragten für den Datenschutz

Antrag der Geschäftsleitung vom 24. Januar 2022

KR-Nr. 224/2022

Markus Bischoff (AL, Zürich), Referent der Geschäftsleitung (GL): Der Kantonsrat ist ja verantwortlich für drei Funktionen, respektive drei Funktionen sind ihm unterstellt und nicht der Verwaltung: die Finanzkontrolle, die Datenschutzbeauftragte und die Ombudsperson. Diese drei Funktionen müssen besonders unabhängig sein, deshalb hat man gefunden, sie müssten dem Kantonsrat unterstellt sein, und sie werden ja auch vom Kantonsrat beaufsichtigt. Wenn wir die Regelungen dieser drei Personen ansehen – und das ist uns aufgefallen –, dann sind die höchst unterschiedlich. Das ist, weil alle drei Funktionen zu einer anderen Zeit geschaffen wurden, man sagt dann so schön: Das Ganze ist eben historisch gewachsen. Man sieht das zum Beispiel darin, dass es für die Ombudsperson noch einen Beschluss betreffend Schaffung der Ombudsperson aus dem Jahr 1978 gibt, einen Beschluss des Kantonsrates. Man sieht es auch, wie der Lohn geregelt ist: Die Ombudsperson zum Beispiel hat 77 Prozent des Lohnes eines Regierungsrates oder einer Regierungsrätin. Jetzt fragen Sie: Wie kommt man auf diese 77 Prozent? Nicht, weil das eine besondere, eine Schnapszahl ist, sondern ganz einfach, weil man, als die Ombudsperson geschaffen wurde, auch darüber diskutiert hat, ob allenfalls ein Oberrichter oder eine Oberrichterin Ombudsperson werden könnte. Und dann musste man eben schauen, dass diese Person keine Einbusse des Lohnes hatte, sondern noch eine kleine Lohnerhöhung gegenüber dem Lohn eines Oberrichters hatte, und so ist man dann auf diese 77 Prozent gekommen. Die Datenschutzbeauftragte hat 83 Prozent der höchsten Lohnklasse, auch das ist sehr speziell.

Die Geschäftsleitung hat deshalb beschlossen, dass man eine Angleichung dieser drei Funktionen macht respektive diese einheitlicher gesetzlich regeln soll. Und das Erste und das ist ganz besonders wichtig: Wenn man strukturelle Sachen diskutiert, dann muss man das unabhängig von der betreffenden Person diskutieren, die zurzeit diese Stelle innehat. Sonst kommt man auf keinen grünen Zweig, sonst lässt man sich von Sympathie und Antipathie leiten. Wichtig ist eben, dass man das völlig unabhängig und strukturell macht.

Wir haben uns dann in einer Subkommission an die Arbeit gemacht und wir haben auch festgestellt, dass es noch ganz andere interessante Sachen gibt, die uns gar nicht bekannt waren, zum Beispiel, dass es ein Abberufungsrecht gibt für den Leiter der Finanzkontrolle. Die Mehrheit des Kantonsrates kann diese Person abberufen. Bei den anderen hat es keine Abberufungsmöglichkeit gegeben. Wir haben uns dann auch beim Personalamt schlaugemacht, was das heisst, wenn der Ombudsmann so quasi sinngemäss dem Personalrecht unterstellt sei. Da hat es geheissen, das habe bis anhin überhaupt keine Probleme gegeben. Wir haben dann

auch die Löhne, respektive die Funktionseinreihung dieser drei Personen beim Personalamt analysieren lassen, und dieses hat dann nach seinen Kriterien, die es überall anwendet, diese drei Funktionen gewichtet. Es ist zum Entscheid gekommen, dass eigentlich das Amt der oder des Datenschutzbeauftragten zu tief und das Amt der Ombudsperson zu hoch bewertet ist. Das war die Funktionsanalyse. Es hat dann seitens der Geschäftsleitung einen Entwurf gegeben, den haben wir den drei Personen zugestellt. Dieser Entwurf wurde überarbeitet und Sie haben hier jetzt das Ergebnis dieser Vernehmlassungen und den Antrag der einstimmigen Geschäftsleitung.

Es ist so, dass wir neu ein Abberufungsrecht für alle drei Funktionen haben. Wir lassen das aber nicht mit einfachem Mehr zu, wir wollen ja keine brasilianischen Verhältnisse, indem die politische Mehrheit plötzlich diese Funktionen abberufen kann. Es braucht schwerwiegende Gründe und es braucht eine Zweidrittelsmehrheit.

Dann sind die Finanzkontrolle und die Datenschutzbeauftragte weiterhin dem Personalrecht unterstellt, soweit das möglich ist. Und das andere bezüglich der Ombudsperson: Diese wollten wir auch gern dem Personalrecht unterstellen. Es gab dann vehementen Widerspruch seitens der Ombudsperson, die gesagt hat «Ich bin in der Verfassung verankert» et cetera. Wir sind der Argumentation diesbezüglich nicht gefolgt. Aber das Argument, dass natürlich die Ombudsperson auch für die Auslegung des Personalrechts zuständig ist und etliche personalrechtliche Fälle hat, haben wir übernommen. Deshalb sind wir zur Ansicht gelangt, dass wir die Ombudsperson nur für bestimmte Fälle diesem Personalrecht unterstellen. Das ist analog zum Regierungsrat und heisst, dass er auch Anspruch auf Familienzulagen und bei Krankheit et cetera einen Lohn hat. Zuhanden der Materialien ist aber ganz klar, dass die Kehrseite davon, dass man die Ombudsperson nicht dem Personalrecht unterstellt, ist, dass er keinen Anspruch auf Überstundenentschädigung hat. Gemäss Paragraf 128 VVO (*Vollzugsverordnung zum Personalgesetz*) hat das leitende Kader ja unter bestimmten Voraussetzungen auch einen Anspruch auf Überstundenentschädigung, das gibt es jetzt nicht bei der Ombudsperson.

Bezüglich des Lohnes haben wir die Finanzkontrolle weiterhin in der Lohnklasse 29 eingestuft. Die Datenschutzbeauftragte und das Amt der Ombudsperson sind neu in der Lohnklasse 27, das heisst: Das Amt der oder des Datenschutzbeauftragten wurde lohnmässig um 8,7 Prozent aufgewertet, das Amt der Ombudsperson um 5,7 Prozent tiefer eingestuft. Wichtig ist auch, dass es einen Fixlohn gibt. Es ist also nicht so, dass man mit zunehmendem Alter einfach mehr verdient. Wir wollten die Unabhängigkeit behalten, und das war bis anhin bei allen diesen drei Funktionen auch so, sie werden unabhängig vom Alter und der Amtserfahrungen bezahlt.

Sodann gibt es auch eine grosszügige Übergangsfrist. Man könnte nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung innerhalb einer Frist von sechs Monaten diese Bestimmungen, diese lohnmässigen Anstellungsbedingungen ändern. Wir wollten das aber nicht. Wir wollten da der Rechtssicherheit einen grösseren Vorrang geben. Das heisst, diese Bestimmungen treten erst ein, wenn eine neue Legislatur oder, besser gesagt, eine neue Amtsdauer für das betreffende Amt gilt. Das heisst also

bei der Ombudsperson, die wir erst letztthin für vier Jahre gewählt haben, tritt diese Änderung erst in drei Jahren und etwa neun oder zehn Monaten in Kraft. Aber damit wollten wir eben zeigen, dass wir die Unabhängigkeit dieser Funktionen hochhalten.

Im Namen der einstimmigen Geschäftsleitung bitte ich Sie, diesen Änderungen zuzustimmen.

Jürg Sulser (SVP, Otelfingen): Ich kann es relativ kurz machen: Die SVP wird dem Antrag der Geschäftsleitung zustimmen. Für uns seitens der SVP ist und bleibt zentral, dass die Ombudsperson auch weiterhin nicht Teil der Verwaltung sein soll. Das Personalgesetz wird lediglich sinngemäss angewendet. Das macht durchaus Sinn, ist doch die Ombudsperson kantonalzürcherischer Prägung vor allem dadurch charakterisiert, dass sie hauptsächlich auf Beschwerden Dritter hin tätig wird. Eigentliche Personalfälle – wir haben es beim vorhergehenden Traktandum «Jahresbericht des Ombudsmannes» gehört – machen dagegen lediglich circa 17 Prozent aller Fälle aus. Wenn also über 80 Prozent aller Fälle von privaten Dritten stammen, die mit dem Kanton ein Problem haben, ist es gut und ratsam, wenn die Ombudsperson diesen privaten Dritten gegenüber völlig unabhängig und frei von Eigeninteresse und Befangenheit auftritt, im Sinne einer echten externen Verwaltungskontrolle. Was die übrigen Punkte, wie Besoldung und Abberufungsmöglichkeit, aller drei Institutionen betrifft, erübrigen sich weitere Ausführungen. Stimmen Sie dem Antrag der Geschäftsleitung zu, die SVP wird dies tun.

Dieter Kläy (FDP, Winterthur): Im Rahmen der letzten Wahl der Beauftragten für den Datenschutz ist die GL auf die grossen Unterschiede der Löhne der Ombudsperson, der Beauftragten für den Datenschutz und des Leiters Finanzkontrolle aufmerksam geworden, was uns dann in der Geschäftsleitung veranlasst hat zu überprüfen, ob die Löhne sowie die diesbezüglichen Andersbehandlungen, die wir bisher hatten, noch gerechtfertigt seien. Im Zuge der Abklärungen sind dann weitere Punkte mit Revisionsbedarf festgestellt worden. Das alles schlägt sich jetzt in diesem vorliegenden Vorschlag nieder. Die bisherigen unterschiedlichen Regelungen für die drei Funktionen lassen sich nur bedingt rechtfertigen, deshalb ist eine gewisse Angleichung angezeigt. Die Details hat Ihnen der Referent der Geschäftsleitung bereits dargelegt, sie müssen nicht mehr ausgerollt werden. Nur so viel: Die FDP unterstützt die Vorlage.

Die Angleichung der Position des oder der Beauftragten für den Datenschutz und der Ombudsperson auf den Höchstbetrag der Lohnklasse 27 entspricht der Einschätzung ihrer Funktion und Stellung. Die Anpassung orientiert sich an einer Funktionsanalyse, die vom Personalamt vorgenommen worden ist. Dabei wurden namentlich Aspekte wie Kompetenzen, Verantwortungen et cetera in die Analyse miteinbezogen. Der angestrebte Gesetzesentwurf ermöglicht einen direkten Vergleich innerhalb des Systems der Lohnklassen. Wichtig ist aber – und das ist auch bereits gesagt worden – die Wahrung der Unabhängigkeit dieser Personen. Diese

bleibt gewährleistet. Die Entschädigungen sind weiterhin fixiert und somit nicht 100 Prozent leistungs- und erfahrungsbezogen abhängig.

Wichtig ist auch die Frage der Abwahlmöglichkeit: Dass wir hier das Quorum erhöhen, dafür alle drei gleich behandeln, auch das unterstützt die FDP. Neu soll nicht mit einer einfachen Mehrheit die Abberufung ermöglicht werden, sondern es ist eine Zweidrittelsmehrheit. Damit wollen wir wiederum klare Rahmenbedingungen und klare Hürden schaffen. Danke für die Aufmerksamkeit.

Qëndresa Hoxha-Sadriu (SP, Opfikon): Wie von meinem Vorredner mitgeteilt, fielen in der Geschäftsleitung Unterschiede beim Lohn und den Anstellungsbedingungen der unabhängigen Verwaltungsstellen durch die Neuwahl der Datenschutzbeauftragten auf. Datenschutzbeauftragte und Ombudsperson sind bisher nicht in der Lohnklasse der kantonalen Angestellten eingereiht, das wird mit dem vorliegenden Antrag angepasst. Zudem soll die Möglichkeit einer Abwahl für alle drei Stufen geschaffen werden, im Fall einer schwerwiegenden Amtsverletzung oder bei fachlichem Ungenügen durch eine Zweidrittelsmehrheit im Kantonsrat, was ebenso sinngemäss und wichtig ist für uns. Eine vom Personalamt durchgeführte Funktionsanalyse zeigt auf, dass der Höchstbetrag der Lohnklasse 27 der Funktion und der Stellung von Datenschutzbeauftragter und Ombudsperson entsprechen.

Weil die Ombudsperson durch die Verfassung als Magistratsperson definiert wird, soll das Personalrecht nur sinngemäss zur Anwendung kommen. Die vorgeschlagenen Bestimmungen nehmen auf diese Besonderheit Rücksicht. Mit dem Verzicht auf die leistungs- und erfahrungsbezogenen Beurteilungen und Lohnanpassungen wird die Unabhängigkeit der beiden Stellen gewahrt.

Die Gesetzesänderungen sind notwendig. Es sollen ebenso für die in der Vorlage betroffenen Angestellten dieselben Anstellungs- und Sicherheitsbedingungen gelten. Zudem muss die Möglichkeit der Abwahl bei allen drei unabhängigen Verwaltungsstellen bei schwerwiegenden Amtsverletzungen und fachlichem Ungenügen gegeben sein. Die bisherigen, nicht erklärbaren Unterschiede der Entlohnung sind nicht akzeptabel und die Anwendung des Personalrechts und die Einreihung in die kantonalen Lohnklassen sind mehr als überfällig.

Mit dieser Vorlage soll die Amtsführung der derzeitigen Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber nicht qualifiziert werden, weshalb die Gesetzesänderung erst nach Ablauf der Amtszeit in Kraft treten wird, was sehr zu begrüssen ist. Gemäss den ausgeführten Gründen und den in der Vorlage ersichtlichen Ausführungen geht die SP-Fraktion mit der Geschäftsleitung des Kantonsrates einig und stimmt der Vorlage zu. Ich danke für die Aufmerksamkeit.

Markus Schaaf (EVP, Zell): Gleich vorneweg, bei den angestrebten Änderungen geht es nicht um eine Abrechnung mit den bisherigen Amtsträgern und es geht nicht um Parteipolitik und es geht auch nicht um die Qualität und die Ergebnisse ihrer Arbeit. Alle drei Ämter – Finanzkontrolle, Ombudsperson und Datenschutzbeauftragte – erfüllen eine wichtige Funktion im Kanton und alle drei Ämter oder Funktionen werden direkt vom Kantonsrat gewählt, von ihm beaufsichtigt und

sind ihm unterstellt. Das war es dann aber auch schon mit den Gemeinsamkeiten dieser drei Funktionen.

Jedes Amt hat seine eigene Entstehungs- und Wirkungsgeschichte. Es gibt oder gab bisher unterschiedliche Referenzwerte zur Berechnung der Saläre. Es gibt unterschiedliche Anstellungsbedingungen und – für den schlimmsten aller Fälle – unterschiedliche Wege, wenn man die Zusammenarbeit beenden müsste. Bei einzelnen Funktionen war das bisher nicht einmal möglich. Mit den beantragten Änderungen sollen nun diese Unterschiede harmonisiert werden. Es gibt also eine Angleichung, eine Feinabstimmung für die Anstellungsbedingungen dieser drei Ämter.

Alle drei Amtsträger konnten sich zur geplanten Angleichung äussern und haben dies auch getan. Es war eine ziemlich komplexe Aufgabe, die hier gelöst werden musste. Ich bin der Meinung, es ist uns als Subkommission unter der Leitung von Markus Bischoff und auch als Geschäftsleitung recht gut gelungen, jetzt eine Lösung zu präsentieren, die sehr breit abgestützt ist und von allen Fraktionen mitgetragen wird. So wird es Sie nicht überraschen, wenn ich Ihnen mitteile, dass die EVP den geplanten Angleichungen zustimmen wird.

Eintreten

ist beschlossen, nachdem kein anderer Antrag gestellt worden ist.

Detailberatung

Titel und Ingress

I. Das Finanzkontrollgesetz vom 30. Oktober 2000 wird wie folgt geändert:

§ 5

Übergangsbestimmung

Keine Bemerkungen; genehmigt.

II. Das Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 wird wie folgt geändert:

§ 30

Übergangsbestimmung

Keine Bemerkungen; genehmigt.

III. Das Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 wird wie folgt geändert:

§§ 87, 87a und 88

§ 87a wird zu § 88a

Übergangsbestimmung

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Ratspräsidentin Esther Guyer: Damit ist die Vorlage materiell durchberaten. Sie geht an die Redaktionskommission. An der Redaktionslesung befinden wir über Ziffern römisch IV bis VII der Vorlage.

Das Geschäft ist für heute erledigt.