Thurgau

Das Büro des Grossen Rates an den Grossen Rat des Kantons Thurgau

Frauenfeld, 2. März 2022

GRG Nr.	20	MO 6	86

Motion gemäss § 75 der Geschäftsordnung des Grossen Rates von Karin Bétrisey, Daniel Eugster, Josef Gemperle, Christina Pagnoncini, Christine Steiger Eggli und Elisabeth Rickenbach vom 2. Dezember 2020 "Bildung einer ständigen Kommission Klima, Energie und Umwelt"

Beantwortung

1. Ausgangslage

Die Motionärinnen und Motionäre haben am 2. Dezember 2020 mit 56 Mitunterzeichnenden eine Motion eingereicht, mit der das Büro beauftragt werden soll, eine Vorlage zur Abänderung der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOGR; RB 171.1) auszuarbeiten, wonach die Voraussetzungen geschaffen werden sollen, um eine neue ständige Kommission "Klima, Energie und Umwelt (KEU)" zu bilden.

Begründet wird die Motion damit, dass die Themen Klima, Energie und Umwelt zentrale, vorherrschende Themen der nächsten Jahre und Jahrzehnte sein würden. Es sei wichtig, dass eine Konstanz und Kontinuität erreicht werde und diese Themen in der Agenda einer ständigen Kommission des Grossen Rates behandelt würden. Grundlage bilde der kantonale Richtplan, der periodisch überarbeitet werden müsse, zurzeit im Zweijahresrhythmus. Das Kapitel "Ver- und Entsorgung" werde im Kanton Thurgau eher minimalistisch behandelt. Die kantonalen Vorgaben seien offen und wenig verbindlich festgelegt. Das wichtige Thema "Deponien" sei sogar aus dem Richtplan entfernt worden und werde nun einem speziellen Massnahmenpapier behandelt.

Die Behandlung des Kapitels "Ver- und Entsorgung" wäre der neuen Kommission zuzuweisen, die übrigen Richtplanthemen "Siedlung, Landschaft und Verkehr" würden in der Zuständigkeit der Raumplanungskommission (RPK) verbleiben.

Die neu zu schaffende Kommission hätte (wie auch die RPK) keine gesetzgeberischen Aufgaben. Dieser Teil solle weiterhin mit Spezialkommissionen abgedeckt werden. Es wäre eher eine Art "Soundingboard", das – analog der RPK, aber mit an-

deren inhaltlichen Schwerpunkten – zuständig sei für die Vorberatung der vom Rat zu behandelnden Vorlagen über die Themen Klima, Energie und Umwelt und die erforderliche Antragstellung. Nebst dem Richtplankapitel "Ver- und Entsorgung" wären das beispielsweise die kantonale Energiestrategie, das kantonale Förderprogramm und die kantonale Klimafachstelle. Ein regelmässiger Austausch mit Regierung und Amt solle die politische Arbeit erleichtern und unterstützen.

Die Unvereinbarkeit der Arbeitslast von ständigen Kommissionen im Milizsystem für deren Mitglieder sei immer wieder ein Thema bei Vorstössen zu neuen ständigen Kommissionen. Trotzdem seien alle ständigen Kommissionssitze begehrt, es gebe bei keiner Partei Probleme, diese zu besetzen, ganz im Gegenteil. Eine zusätzliche ständige Kommission mit den Themen "Klima, Energie und Umwelt (KEU)" könnte aufgrund der erweiterten Möglichkeiten (fünf statt vier ständige Kommissionen und neue Themenfelder) zu besserer Zuordnung der Mitglieder nach Interessen und Kompetenzen bei allen Kommissionen führen. Momentan stünden in vier ständigen Kommissionen 54 Kommissionssitze zur Verfügung. Mit der Ergänzung einer neuen Kommission "KEU" mit beispielweise 9 oder 13 Sitzen wäre erst ungefähr die Hälfte der 130 Ratsmitglieder in ständigen Kommissionen vertreten. Dies erscheine angemessen und machbar. Die Anzahl Sitzungen dieser neuen Kommission könnte sich vermutlich auf zwei bis vier pro Jahr beschränken.

Bei der Behandlung der Motion "Erweiterung der Raumplanungskommission zur RUVEK" hätten sich alle Parteien übereinstimmend dahingehend geäussert, dass sie grundsätzlich die Themen, um welche die RPK hätte erweitert werden sollen, als wichtig und berechtigt erachten. Die befürchtete Überlast der Kommissionsmitglieder der RPK sei das Hauptargument gewesen, eine Erweiterung abzulehnen. Die Schaffung einer neuen ständigen Kommission erscheine somit aus den aufgeführten Gründen zielführend.

Gerade der Kanton Thurgau sei direkt betroffen bei vielen Klima-, Umwelt- und Energiethemen. Grosse Trockenheit im Sommer und daraus folgende Wasserknappheit bedrängten Landwirte, die im kantonalen Richtplan ausgeschiedenen Windenergiegebiete erführen grossen Widerstand, die noch spärlich verwendete Seewassernutzung des Bodensees berge ungenutztes Potenzial. Es bestehe Handlungsbedarf, und der Kanton Thurgau könnte eine Vorreiterrolle übernehmen, indem er – gerade als Landwirtschaftskanton – diesen wichtigen Themen, die unserer Lebensgrundlagen betreffen, grosses Gewicht beimesse und eine Agenda führe.

2. Gesetzliche Grundlagen

Die Regelungen für Kommissionen des Grossen Rats sind in den § 60 bis § 68 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOGR; RB 171.1) zu finden.

Gemäss § 60 Absatz 1 Ziffer 3 GOGR ist die Raumplanungskommission mit dreizehn Mitgliedern eine ständige Kommission und wird für die Dauer von vier Jahren vom Rat für die Vorberatung seiner Geschäfte gewählt. In § 64 GOGR ist die Aufgabe der

Raumplanungskommission definiert. Sie ist für die Vorberatung der vom Rat zu behandelnden Vorlagen über die Raumplanung und die erforderliche Antragstellung zuständig. Somit hatte sie teilweise die in der vorliegenden Motion genannten Umweltthemen zu behandeln.

Für die Schaffung einer KEU müssten die Bestimmungen im § 60 GOGR angepasst werden. Zudem muss ein neuer Paragraph geschaffen werden, der die Aufgaben der KEU klar umschreibt. Es braucht auch eine Bestimmung, welche allfällige Zuständigkeitskonflikte zwischen den Kommissionen regelt.

3. Grundsätzliches zum Kommissionensystem

Im Bereich der parlamentarischen Kommissionen werden ständige und nichtständige Kommissionen sowie Legislativ-(oder Sach-) und Aufsichtskommissionen unterschieden. Ständige Kommissionen sorgen für die kontinuierliche Behandlung verwandter Sachgeschäfte und erfüllen somit dauernde Aufgaben. Nichtständige Kommissionen, auch Spezialkommissionen oder ad hoc-Kommissionen genannt, werden für die Beratung eines konkreten Geschäftes eingesetzt und nach dessen Erledigung wieder aufgelöst. Legislativkommissionen sind thematisch spezialisierte Kommissionen, die in erster Linie Rechtsetzungsfunktionen wahrnehmen und entsprechende Vorlagen vorberaten. Aufsichtskommissionen sind mit Aufgaben der parlamentarischen Oberaufsicht und Kontrolle betraut.

4. Kommissionensystem des Grossen Rates

Zu den ständigen Kommissionen gehören die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission, die Justizkommission, die Raumplanungskommission sowie die Gesetzgebungs- und Redaktionskommission.

Der Kanton Thurgau gehört zu denjenigen Kantonen, die ein gemischtes parlamentarisches Kommissionensystem mit ständigen und Spezialkommissionen kennen. Während die ständigen Kommissionen Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission sowie Justizkommission in der Regel als Aufsichtskommissionen wirken, können die Raumplanungskommission sowie die Gesetzgebungs- und Redaktionskommission als Fachkommissionen bezeichnet werden. Für die Gesetzesvorberatung werden im Thurgau Spezialkommissionen als Legislativkommissionen gebildet.

Die Zuweisung der Geschäfte und die Bildung der Spezialkommissionen obliegt gemäss § 60a GOGR dem Büro des Grossen Rates. Für Gesetzes- und Beschlussesvorlagen bildet das Büro in der Regel eine Spezialkommission, ausser das Geschäft gehört unmissverständlich ins Aufgabengebiet einer ständigen Kommission oder beinhaltet nur eine kleine, mehrheitlich unbestrittene Änderung. Auch wenn Vorlagen thematisch eng miteinander zusammenhängen, trifft das Büro abweichende Regelungen. Für die Vorberatung von Berichten oder Konzepten bildet es in der Regel ebenfalls eine Spezialkommission. Der Grund liegt darin, dass jedes Ratsmitglied die

Möglichkeit erhalten soll, sein Wissen zu einem spezifischen Thema in einer Kommission einbringen zu können. Ausserdem werden die ständigen Kommissionen dadurch entlastet.

5. Bisher eingereichte Motionen zur Schaffung ständiger Kommission

Das Büro verweist auf seine Beantwortung der Motion "Erweiterung der Raumplanungskommission mit Umwelt, Verkehr und Energie zur RUVEK" vom 10. August 2020 (GR 16/MO 41/408), in der ausführlich auf die bisher eingereichten Motionen zur Schaffung ständiger Kommissionen sowie auf die wichtigsten Argumentationslinien eingegangen wurde. In den Jahren 1986, 1994, 1998, 2001, 2008, 2013 und 2020 wurden Diskussionen zur Einführung einer zusätzlichen ständigen Kommission geführt. In den Jahren 1986 und 1994 wollte man eine ständige Kommission für den Gesundheits- und Sozialbereich und eine für den Natur- und Heimatschutz schaffen, in den Jahren 2001 und 2008 eine im Bildungsbereich, im Jahr 2020 eine für den Bereich Raumplanung, Umwelt, Verkehr, Energie und Klima, und in den Jahren 1998 und 2013 führte man eine Grundsatzdiskussion zum Kommissionensystem.

6. Stellungnahme des Regierungsrates

Das Büro holte beim Regierungsrat eine Stellungnahme zur Motion ein, da er vom Anliegen der Motion ebenfalls in direkter Weise betroffen wäre. Er führt in seiner Stellungnahme Folgendes aus:

1. Vorbemerkungen

Mit RRB Nr. 88 vom 18. Februar 2020 (Stellungnahme zur Motion „Erweiterung der Raumplanungskommission mit Umwelt, Verkehr und Energie zur RUVEK“ [GR 16/MO 41/408]) äusserte sich der Regierungsrat zum Aufgabenbereich der Raumplanungskommission (RPK). Eine pauschale Erweiterung der Themenpalette der RPK mit Umwelt, Verkehr und Energie würde zu einem zu grossen Zeitaufwand für die Kommission führen. Spezialkommissionen zur Vorberatung von Gesetzesvorhaben hätten den Vorteil, dass die zeitliche Verfügbarkeit, die persönlichen Interessen sowie das Fachwissen bei der Auswahl der Kommissionsmitglieder gut berücksichtigt werden könnten und dass sie es vielen und verschiedenen Kantonsrätinnen und Kantonsräten ermöglichten, die Gesetzgebung bereits vor der Beratung im Rat aktiv zu gestalten. Der Regierungsrat sah daher 2020 keinen Anpassungsbedarf am System der Kommissionen. An dieser Einschätzung hat sich seither nichts geändert.

Im Grossen Rat wurde wiederholt darüber debattiert, ob neue ständige Kommissionen geschaffen oder bestehende erweitert werden sollten. Beides wurde jeweils abgelehnt: Die Bildung weiterer ständiger Kommissionen trage zu einem Zweiklassenparlament bei, da der Wissensvorsprung zwischen Kommissionsmitgliedern und den übrigen Mitgliedern des Grossen Rats zu gross sei. Zudem seien viele Ratsmitglieder

aus zeitlichen Gründen nicht in der Lage, in einer ständigen Kommission mitzuwirken. Die Vereinbarkeit zwischen parlamentarischer Arbeit und Beruf lasse sich besser mit der Teilnahme in Spezialkommissionen regeln. Mit der Bildung von weiteren ständigen Kommissionen bräuchte es aber immer weniger Spezialkommissionen (vgl. Beantwortung des Büros des Grossen Rates vom 10. August 2020 der Motion „Erweiterung der Raumplanungskommission mit Umwelt, Verkehr und Energie zur RUVEK“ [GR 16/MO 41/408], Kap. 3 mit weiteren Hinweisen und einer Übersicht).

Das bestehende System mit vier ständigen Kommissionen und Spezialkommissionen zur Vorberatung bestimmter Vorlagen oder Geschäfte hat sich bewährt. Die Schaffung neuer Kommissionen birgt die Gefahr von Abgrenzungs- und Kompetenzstreitigkeiten in sich. Zudem weckt jede neue ständige Kommission Begehrlichkeiten, in anderen Bereichen weitere neue Kommissionen zu schaffen. Solche Kommissionen sollten daher nur mit grosser Zurückhaltung und nur dann geschaffen werden, wenn zwingende Gründe vorliegen. Solche sind vorliegend nicht ersichtlich.

2. Zu den Aufgaben und Zuständigkeiten einer neuen ständigen Kommission „Klima, Energie und Umwelt“

2.1 Aufgabenbereich der RPK

Gemäss § 64 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOGR; RB 171.1) ist die RPK zuständig für die Vorberatung der vom Rat zu behandelnden Vorlagen über die Raumplanung und die erforderliche Antragsstellung. Dazu gehört insbesondere die Anpassung des kantonalen Richtplans, der als zentrales, behördenverbindliches Raumplanungsinstrument des Kantons im Zwei-Jahres-Rhythmus angepasst wird. Die richtplanrelevanten Inhalte sind:

- Raumkonzept
  (räumliche Herausforderungen, Zukunftsbild, funktionale Handlungsräume etc.)
- Siedlung
  (Siedlungsgebiet, Siedlungsentwicklung nach innen, Ein- und Umzonungen, Wirtschaft, Kleinsiedlungen, Naturgefahren etc.)
- Landschaft
  (Landwirtschaftsgebiete, Naturschutzgebiete, Wald, Boden, Gewässer etc.)
- Verkehr
  (Gesamtverkehr, motorisierter Individualverkehr, öffentlicher Verkehr, Langsamverkehr etc.)
- Ver- und Entsorgung
  (Wasser, Energie, Abfall etc.)
- Weitere Raumnutzung
  Gebiete der Intensiverholung, Bootsstationierung, Schiessanlagen, Fahrende etc.)

Neben Richtplananpassungen werden in der RPK auch Informations- und Diskussionsblöcke zu umweltpolitischen Themen (Hochwasserschutzkonzept Thurtal, Endlager für radioaktive Abfälle), verkehrspolitische Themen (Langsamverkehrskonzept, BTS/OLS, Fluglärm) und energiepolitische Themen (Windenergie) traktandiert, die

einen Bezug zur Raumplanung aufweisen. Neben der eigentlichen vorberatenden Funktion dient die RPK damit auch dem Informationsaustausch zwischen Politik und Verwaltung.

2.2 RPK soll für die Behandlung des gesamten Richtplans zuständig bleiben

Der Vorschlag der Motionärinnen und Motionäre, dass die Behandlung des Richtplankapitels 4 „Ver- und Entsorgung“ der neuen Kommission zuzuweisen sei, ist abzulehnen. Die Behandlung des Richtplanes in verschiedenen Kommissionen würde zu Unübersichtlichkeit sowie Uneinheitlichkeit führen und ist deshalb nicht sinnvoll.

Die Motionärinnen und Motionäre gehen davon aus, dass das Thema „Deponien“ aus dem Richtplan entfernt wurde. Dies ist nicht der Fall: Im Unterkapitel 4.4 des Richtplanes „Abfall“ werden nach wie vor Planungsaufträge und -grundsätze im Zusammenhang mit der Abfall- und Deponieplanung sowie sämtliche Deponiestandorte aufgeführt. Neu erstellt hingegen das Amt für Umwelt die Deponieplanung als Teil der Abfallplanung gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) und Art. 4 der Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA; SR 814.600) und führt diese periodisch nach. Die raumwirksamen Ergebnisse dieser Abfall- und Deponieplanung sind jedoch gemäss Art. 5 VVEA und § 4 des Gesetzes über die Abfallbewirtschaftung (Abfallgesetz; RB 814.04) in den Richtplan aufzunehmen.

Das Richtplankapitel 4 „Ver- und Entsorgung“ ist somit bei der RPK zu belassen.

2.3 Aufgabenverschiebungen mit der neuen Kommission „Klima, Energie und Umwelt“

Von der RPK zur neuen Kommission „Klima, Energie und Umwelt“ (KEU) verschoben werden müssten alle umwelt- und energiepolitischen Themen (nicht aber Richtplananpassungen). Da die Klimapolitik erst im Aufbau ist, handelt es sich dabei um eine neue Aufgabe. Themen, die vom Amt für Umwelt bearbeitet werden, wären der neuen Kommission zuzuteilen, und Themen, die im Kompetenzbereich des Amts für Raumentwicklung liegen, müssten bei der RPK verbleiben. Die Bildung einer KEU wäre nicht nur mit Aufgabenverschiebungen, sondern auch mit Abgrenzungsfragen und neuen Schnittstellen verbunden. In der Praxis dürfte die Abgrenzung der Aufgaben der KEU und derjenigen der RPK schwierig sein, da klima-, energie- und umweltpolitische Themen oft gleichzeitig Auswirkungen auf den Richtplan haben.

Es braucht keine KEU und keine weiteren Anpassungen im kantonalen Richtplan, um Themen wie Windenergie oder thermische Seewassernutzung voranzubringen. Dazu braucht es vielmehr vermehrte Anstrengungen in der Gesetzgebung. Für Diskussionen über eine Energie- oder eine Klimastrategie sind Spezialkommissionen besser geeignet, da bei deren Zusammensetzung die Fähigkeiten und das Wissen der Ratsmitglieder berücksichtigt werden können.

2.4 KEU als „Soundingboard“

Die Motionäre sehen die KEU als eine Art „Soundingboard“. Ein regelmässiger Austausch zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung ist wichtig; er erleichtert und unterstützt die politische Arbeit. Der Regierungsrat und die Verwaltung können davon profitieren, dass Geschäfte in einem frühen Bearbeitungsstatus auf ihre politische Konsensfähigkeit überprüft und gegebenenfalls angepasst werden, bevor dem Grossen Rat eine Botschaft überwiesen wird. Unserer Ansicht nach funktioniert der Informationsfluss zwischen dem Grossen Rat und dem Regierungsrat gut. Bereits heute findet in der RPK ein regelmässiger Austausch statt. Es ist daher nicht ersichtlich, weshalb es ein weiteres Gremium für diesen Austausch braucht.

Soundingboards gibt es bereits für das kantonale Energieförderprogramm oder die Klimastrategie. Sie bestehen aus Energiefachleuten (Planenden, Ingenieuren, Installateuren). Der fachliche Input steht bei diesen Soundingboards im Vordergrund, nicht politische oder strategische Entscheide.

2.5 Gesetzliche Grundlagen

Die Kommissionen des Grossen Rats sind in den § 60 bis § 68 GOGR geregelt. Für die Schaffung einer KEU müsste deshalb § 60 Abs. 1 GOGR durch eine neue Ziff. 5 ergänzt werden. Zudem müsste ein neuer § 66a GOGR geschaffen werden, der die Aufgaben dieser Kommission festhielte. Mit einem neuen § 68a wären Zuständigkeitskonflikte zu regeln.

3. Zusammenfassung

Der Regierungsrat sieht keinen Anpassungsbedarf am System der Kommissionen (vgl. Kap. 0). Es besteht keine Notwendigkeit für eine KEU. Das Nebeneinander von RPK, KEU und Spezialkommissionen führte zu Schnittstellen- und Abgrenzungsproblemen, ohne dass diesen Problemen ein deutlicher Mehrwert gegenüberstünde. Der Regierungsrat empfiehlt deshalb, keine KEU zu schaffen.

4. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, den Antrag auf Nichterheblicherklärung der Motion zu stellen.

7. Vorgehen des Büros vor Beantwortung der Motion: Fachreferat, Statistik, Vernehmlassung

Die Argumente für und wider die Schaffung einer zusätzlichen ständigen Kommission oder für einen Wechsel des Kommissionssystems sind grundsätzlich bekannt. Die Schaffung einer neuen Kommission wurde wiederholt vom Rat abgelehnt. Jedoch sprach sich der Rat für die Bildung einer ständigen Spezialkommission "Massnahmen im Zusammenhang mit Covid-19" aus, und die Motionäre verlangen eine Soun-

dingboard-Kommission. Auch ist einige Zeit vergangen, seit die letzte Grundsatzdiskussion zum Kommissionssystem im Rat geführt wurde. Das Büro beschloss deshalb, das Thema Kommissionssystem grundsätzlich zu bearbeiten.

7.1 Fachreferat: Erkenntnisse

Das Büro lud einen ausgewiesenen Fachmann auf diesem Gebiet, Dr. Michael Strebel, zu einem Referat mit anschliessender Diskussion ein (siehe Beilage). Die Fraktionspräsidien, zwei Vertretungen der Motionärinnen und Motionäre KEU, eine Vertretung des Regierungsrates und der Staatsschreiber nahmen an diesem Anlass ebenfalls teil.

An der Veranstaltung vom 1. September 2021 wurde deutlich, dass eine allfällige Verfeinerung des Kommissionssystems im Rat nur dann eine Chance hat, wenn die Diskussionen dazu vorher geführt werden und die Rahmenbedingungen für die Schaffung einer Kommission klar sind. Für eine fundierte Diskussion seien ausserdem aussagekräftige statistische Grundlagen von Vorteil. Das Büro liess in der Folge eine Statistik der Kommissionszugehörigkeiten der gesamten Legislatur 2016 – 2020 erstellen und diskutierte auf dieser Grundlage mögliche Vorgehensweisen. Eine Vernehmlassung wurde in die Wege geleitet.

7.2 Statistik der Kommissionszugehörigkeiten in der Legislatur 2016 – 2020: Resultate und Erkenntnisse

In den ständigen vier Kommissionen gibt es offiziell 58 Sitze inklusive die Beobachterfunktion. Wegen Wechsel oder Austritten nahmen in der vergangenen Legislatur 75 Ratsmitglieder in einer ständigen Kommission Einsitz.

Nimmt man die Geschäftsleitungsfunktionen, d.h. die Büro- und FPK-Mitgliedschaften hinzu, erhöht sich die Zahl der offiziellen Sitze auf 71. Wegen Wechsel oder Austritten nahmen 91 Ratsmitglieder Funktionen in einer ständigen Kommission oder in der Geschäftsleitung wahr.

Berücksichtigt man auch die Präsidien und Vizepräsidien, erhöhen sich die im vorhergehenden Abschnitt aufgeführten Zahlen um je 5 Sitze.

Von allen Ratsmitgliedern in der Legislatur 2016 – 2020 arbeiteten nur drei Personen nie in einer ständigen oder einer Spezialkommission mit. Diese drei Mitglieder waren dazu entweder aus gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage, oder sie traten nach kurzer Zeit aus dem Rat aus. 44 Ratsmitglieder hatten ein Präsidium in einer ständigen oder in einer Spezialkommission inne. Da es in der erwähnten Legislatur 36 Spezialkommissionen gegeben hat, was gegenüber anderen Legislaturen eher im unteren Bereich liegt, dürfte die Zahl von 44 Personen in einer anderen Legislatur eher höher sein.

Betrachtet man nur die Spezialkommissionen, kann festgestellt werden, dass lediglich sieben Ratsmitglieder nie in einer Spezialkommission mitgewirkt haben. Die

Gründe dafür sind darin zu finden, dass sie alle bereits Mitglied in einer ständigen Kommission oder in einer Geschäftsleitungsfunktion waren.

In Spezialkommissionen gab es vereinzelt Mehrfachpräsidien: Vier Personen hatten drei Präsidien inne, vier Personen präsidierten zwei Kommissionen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass ehemalige Motionäre, Antragstellerinnen und Initianten von Parlamentarischen Initiativen vom Büro für das Präsidium bestimmt werden, wenn diese Vorstösse in ein Gesetz oder in einen Bericht münden. Der vorher genannte Grund ist auch dafür ausschlaggebend, dass es relativ häufig Doppelmandate in ständigen und Spezialkommissionen gibt. Zusätzlich ist dabei zu berücksichtigen, dass bei kleinen Fraktionen Doppelmandate und Mehrfachmitgliedschaften in Spezialkommission zwangsläufig vorkommen müssen. Die Mehrfachmitgliedschaften und Doppelmandate zwischen den ständigen und Spezialkommissionen sind also systemimmanent und sagen als Zahl nicht viel aus.

Auch die informellen Gruppen im Grossen Rat wurden mit Stand September 2021 erhoben. Es sind dies: Bildung, Sport, Kultur, Wald und Holz, Pflege und Gesundheit sowie Energie und Klima.

Das Büro befand aufgrund der statistischen Auswertung der Kommissionszugehörigkeiten in der Legislatur 2016 – 2020, von einer vollständigen Umkrempelung des Kommissionssystems abzusehen. Als positiv erachtet wurde, dass sich fast jedes Grossratsmitglied in die Kommissionsarbeit einbringen konnte. Das Büro war aber offen für eine moderate Weiterentwicklung des Systems und stellte nebst der Beibehaltung des heutigen Systems zwei weitere Varianten zur Diskussion. Dazu hat das Büro die Meinung der Fraktionen und des Regierungsrates eingeholt (siehe Beilage). Es hat parallel die Motionärinnen und Motionäre um eine Fristerstreckung der Beantwortung der Motion bis Ende März 2022 gebeten, die am 3. Oktober 2021 gewährt wurde.

7.3 Vernehmlassung bei den Fraktionen und beim Regierungsrat: Auswertung

Ziel der Vernehmlassung war, einerseits die Haltung der Fraktionen und des Regierungsrates zu einer neuen Kommission KEU zu erfragen, andererseits Antworten auf grundsätzliche Überlegungen zum Kommissionssystem zu erhalten. Das Büro spricht im Folgenden zum besseren Verständnis von Fach- und nicht von Begleitkommissionen.

Für die Variante 1, nämlich die Schaffung einer KEU mit weiteren Fachkommissionen, sprach sich die SP aus. Hingegen bevorzugen Die Mitte/EVP, die FDP und die GP die Schaffung einer KEU ohne weitere Fachkommissionen. Die FDP schlägt hierbei eine neue Kommissionsgliederung vor: Neu soll es Ständige Kommissionen in Form von Aufsichtskommissionen (GFK, JK, GRK), Spezialkommissionen (wie bisher Ad-hoc Kommissionen zur Gesetzes- und Beschlussberatung) und neu sogenannte Fachkommissionen (z.B. RPK, KEU) geben, die nach acht Jahren, also nach maximal zwei Legislaturen, einer Neubeurteilung zu unterziehen seien. Fachkommissionen sollen auf Antrag des Grossen Rates gebildet werden, wenn übergeordnete

wichtige politische Themen, Aufträge oder Ziele bestehen (z.B. in der RPK mit dem kantonalen Richtplan oder in der KEU mit der Energiestrategie 2050). Der Variante 2, nämlich der Kompetenzerweiterung von bestehenden informellen Gruppen, gab die SVP den Vorzug, wobei sie mit dem bestehenden System grundsätzlich zufrieden ist. Schliesslich wurde Variante 3, nämlich der Status Quo, von einer Mehrheit der glp, der EDU und vom Regierungsrat favorisiert.

Alle Fraktionen sind sich einig, dass Gesetzesberatungen weiterhin von Spezialkommissionen vorgenommen werden sollen.

Bezüglich der Antworten der Vernehmlassungsteilnehmer auf die weiteren Fragen wird auf die Beilage verwiesen. Im folgenden Kapitel nimmt das Büro zu den einzelnen Fragen ebenfalls Stellung.

8. Stellungnahme des Büros zu den Fragen in der Vernehmlassung

Die Fragen 1 und 2 befassten sich mit der bevorzugten Variante und der Begründung. Das Büro wird sich im Kapitel "Fazit" dazu äussern.

Frage 3: Bereits heute findet in der RPK ein regelmässiger Austausch statt. Weshalb braucht es ein weiteres parlamentarisches Gremium (Kommission KEU) für diesen Austausch?
Das Büro ist mehrheitlich der Meinung, dass die Themen Energie und Klima die langjährige politische und gesellschaftliche Agenda bestimmen werden. Der RPK obliegt die Beratung des Richtplans mit einem anderen Schwerpunkt und einer anderen Ausrichtung. Raumplanung und Energiepolitik sind verschiedene Fachbereiche. Ausserdem sind die Themen Energie und Richtplan in verschiedenen Departementen angesiedelt. Aus Kapazitätsgründen soll die RPK nicht mit zusätzlichen Themen angereichert werden. Fraktionen mit wenig Mitgliedern schätzen es, ihre entsprechenden Fachleute in die Kommissionen zu berufen. Allerdings muss bei den Themen Energie und Klima beachtet werden, dass ein grosser Teil der Gesetzesprozesse auf nationaler Ebene bestimmt wird.

Frage 4: Die Themen einer KEU wären vielfältiger Natur. Damit aber das zu einem Einzelthema (=Gesetzesberatungen) passende spezifische Wissen und die Erfahrung von weiteren Ratsmitgliedern einfliessen könnten, wären Spezialkommissionen von Vorteil. Wie beurteilen Sie diese Aussage?
Das Büro schliesst sich der Meinung der Fraktionen an, für Gesetzesberatungen auch künftig Spezialkommissionen zu bilden. So kann die Möglichkeit gegeben werden, das Wissen der Ratsmitglieder bestmöglich nach Thema einzubringen, was auch einer Zweiklassengesellschaft entgegenwirkt. Ständige Kommissionen eignen sich für wiederkehrende Prozesse und in sich geschlossene Themenbereiche, wohingegen Spezialthemen am besten durch Spezialkommissionen vorberaten werden.

Frage 5: Die Auswertung der Statistik 2016 – 2020 zeigt, dass alle Ratsmitglieder, die in einer Kommission mitarbeiten wollen, dies auch können. Besteht überhaupt

Leidensdruck für eine Weiterentwicklung des Kommissionssystems?
Das Büro ist wie die meisten Fraktionen und der Regierungsrat auch der Meinung, dass kein Leidensdruck für eine Weiterentwicklung des Kommissionssystems besteht. Das aktuelle System funktioniert und hat sich auch bewährt. Jedoch möchte sich das Büro gegenüber gewichtigen neuen gesellschaftlichen Herausforderungen und Entwicklungen nicht verschliessen und auch die Rahmenbedingungen für solche Kommissionen regeln. Das Kommissionssystem soll möglichst flexibel gehalten werden, um auf neue Bedürfnisse reagieren zu können.

Frage 6: Es besteht die Befürchtung, dass bei einem System mit Begleit- oder ständigen Kommissionen eine Zweiklassengesellschaft (grosses Know-how einiger weniger Kommissionsmitglieder über die gesamte Legislatur hinweg) entstehen könnte. Teilen Sie diese Befürchtung?
Ein Stück weit besteht nach Auffassung des Büros die Zweiklassengesellschaft bereits mit dem heute geltenden gemischten Kommissionssystem, auch wenn mit dem in den Fraktionen möglichen Reporting das aktuelle Wissen zumindest in Ansätzen geteilt werden kann. Auch die Fraktionen teilen diese Befürchtung, wobei sie die Konsequenzen unterschiedlich beurteilen. Durch Kontinuität besteht die Chance, tendenziell bessere Kommissionsarbeit zu erreichen, wobei es störend sein kann, wenn jemand zeitlich unbeschränkt über mehrere Legislaturen Mitglied einer ständigen Kommission ist oder das Präsidium stellt. Dies kann zu unerwünschten Blockaden und einem einseitigen Augenmerk führen.

Frage 7: Bei einem System mit Begleitkommissionen kann beim Präsidium die ursprüngliche Antragstellerin oder der ursprüngliche Antragsteller nicht mehr berücksichtigt werden, da der aus dem erheblich erklärten Antrag resultierende Bericht der Fachkommission zur Vorberatung übertragen würde. Wie beurteilen Sie diesen Aspekt?
Die Fraktionen beurteilen diesen Aspekt unterschiedlich. Manche sehen einen Nachteil darin und argumentieren, dass auch dieser Aspekt gegen eine Änderung des Kommissionssystems spricht. Manche sehen eher einen Vorteil darin, weil dem Präsidium in Kommissionen mehr die Moderationsrolle, und nicht die Antragsrolle zukommt. Für das Büro ist dieser Aspekt für die Beurteilung eines gesamten Kommissionssystem untergeordnet.

Frage 8: Wie beurteilen Sie die Aussage, dass viele Ratsmitglieder aus zeitlichen Gründen nicht in der Lage sind, in einer ständigen Begleitkommission mitzuwirken und dass sich parlamentarische und berufliche Arbeit sowie Familie besser mit der Teilnahme in Spezialkommissionen vereinbaren lasse?
Die Mehrheit des Büros und der Fraktionen vermutet, dass die Mitgliedschaft in einer ständigen Kommission zu einer grösseren zeitlichen Belastung führt als diejenige in einer Spezialkommission. Denn Spezialkommissionen werden nach den Beratungen wieder aufgelöst, was ein projektbezogenes Arbeiten möglich macht und für die Vereinbarkeit der verschiedenen Lebensaufgaben mit dem Kantonsratsmandat von Vorteil sein kann. In letzter Zeit häufen sich jedoch die Gesuche der Fraktionen, Mitglieder auch in Spezialkommissionen auszuwechseln, weil sie aus zeitlichen Gründen nicht in der Lage sind, an den festgelegten Daten an Sitzungen teilzunehmen. Mit

einer Jahresplanung könnten Sitzungen vielleicht sogar besser im Voraus eingeplant werden. Dieser Aussage fehlen aber verlässliche Grundlagen oder Beobachtungen.

9. Stellungnahme des Büros zu weiteren Punkten in der Motion

Bezüglich der in der Motion angesprochenen Punkte "Ver- und Entsorgung" und "Deponien" verweist das Büro auf die Stellungnahme des Regierungsrates. Das Büro schliesst sich der Meinung an, dass die Raumplanungskommission für die Beratung des gesamten Richtplans zuständig ist und aus Gründen der Kohärenz nicht einzelne Kapitel davon ausgenommen werden können.

Die Zuständigkeiten müssten in jedem Fall in der GOGR geregelt werden. Die Schaffung neuer Kommissionen birgt immer die Gefahr von Abgrenzungs- und Kompetenzstreitigkeiten in sich. In der Praxis dürfte die Abgrenzung der Aufgaben der KEU und derjenigen der RPK nicht immer einfach sein.

Die Motionärinnen und Motionäre erwähnen die Windenergie und die thermische Seewassernutzung, die nicht vorangetrieben werden könnten. Wenn politische Forderungen (noch) nicht durchgesetzt werden können, hängt dies nach Auffassung des Büros damit zusammen, dass es noch vermehrte politische Anstrengungen braucht, tragfähige Lösungen auszuarbeiten. Auch wenn es manchmal wünschbar wäre, dass der politische Prozess schneller vonstatten ginge, sind die Spielregeln einer Demokratie, wie wir sie kennen, in allen Sachgebieten einzuhalten.

Die Kultur in einer ständigen Kommission ist vielfach vom Präsidium und der Mitgliederzusammensetzung abhängig und widerspiegelt das Kräfteverhältnis des Grossen Rates. Auch eine weitere Kommission ist diesen Rahmenbedingungen unterworfen.

Die Aufgaben des Grossen Rates sind in § 34 bis § 40 der Kantonsverfassung (KV, RB 101) festgelegt. Es sind politische Akte, die er als gesetzgebende Gewalt vorzunehmen hat. Innerhalb dieser Aufgaben werden selbstverständlich Rückmeldungen der Volksvertreterinnen und -vertreter an den Regierungsrat gegeben. Der hauptsächliche Zweck einer Kommission besteht aber nicht darin, ein Soundingboard zu sein, sondern gemäss den Kompetenzen des Grossen Rates politische oder strategische Vorberatungen mit den entsprechenden Entscheiden vorzunehmen.

10. Finanzielle Auswirkungen

Mit der Bildung einer weiteren Kommission ergibt sich eine finanzielle und personelle Mehrbelastung für den Kanton. Eine Kommissionssitzung kostet aktuell durchschnittlich rund Fr. 2'800 an Entschädigung exklusive Sozialleistungen, allenfalls Miet- und Verpflegungskosten sowie Personal- und Sachkosten der Verwaltung.

11. Fazit

Die Ratsorganisation mit dem bestehenden System hat sich bewährt. Die Rats- und Kommissionsarbeit kann damit schlank und effektiv gestaltet werden. Aufgrund der Statistik zur Kommissionszugehörigkeit 2016 – 2020 drängt sich keine grundlegende Änderung auf. Jedes Ratsmitglied kann an der Kommissionsarbeit partizipieren und sein spezifisches Wissen in einer Spezialkommission einbringen. Wie aus der Vernehmlassung klar hervorging, wünschen auch die Fraktionen keine Systemänderung bei der Beratung von Gesetzesvorlagen. Diese sollen weiterhin von einer Spezialkommission vorberaten werden. Damit kann auch einer Zweiklassengesellschaft entgegengewirkt werden. Ein umfassender Kommissionssystemwechsel hin zu ausschliesslich ständigen Kommissionen wurde denn auch vom Grossen Rat bisher immer abgelehnt.

Das Büro ist jedoch einstimmig dafür, die generellen Regelungen in der GOGR zur Kommissionsarbeit moderat anzupassen, damit es möglich sein soll, bei einem überaus wichtigen, zentralen und länger dauernden gesellschaftlichen Thema eine ständige Kommission einzusetzen und generell flexibel im Kommissionssystem zu werden.

Somit spricht sich das Büro für eine gewisse Weiterentwicklung des Status quo aus. Auf die Stärkung der informellen Gruppen soll aus folgenden Gründen verzichtet werden: Informelle Gruppen sollen sich ohne Einmischung der Verwaltung zu einem informativen Austausch treffen können. Die Zahl der Mitglieder ist nicht beschränkt und entspricht auch nicht dem Proporz, also nicht dem Wählerwillen. Solche Gruppen haben denn auch zu Recht keinen offiziellen politischen Auftrag, sind aber für die Ratsmitglieder als Informations- und Austauschquelle wertvoll und können zu politischen Vorstössen führen. Die informellen Gruppen sollen so, wie sie heute funktionieren, belassen werden.

Die Schaffung neuer Kommissionen birgt die Gefahr von Abgrenzungs- und Kompetenzstreitigkeiten in sich. Zudem weckt jede neue ständige Kommission Begehrlichkeiten, in anderen Bereichen weitere neue Kommissionen zu schaffen. Solche Kommissionen sollten daher nur mit grosser Zurückhaltung und nur dann geschaffen werden, wenn dringende gesellschaftliche und übergreifende Gründe vorliegen. Bezüglich der vorliegenden Motion ist das Büro grossmehrheitlich der Meinung, dass aufgrund des überaus wichtigen gesellschaftlichen Anliegens die Schaffung einer neuen Fachkommission angebracht wäre. In den Bereichen Energie und Klima, und damit verbunden die Umwelt, kommen in den nächsten Jahren grosse Herausforderungen auf den Kanton zu. Diese verlangen vom Kanton proaktive und koordinierte Handlungen zur Erreichung der vorgegebenen Ziele. Eine ständige Fachkommission kann mitwirken, wichtige Anliegen in den Bereichen Klima, Energie und Umwelt zuhanden des Grossen Rates vorzuberaten.

Bei Erheblicherklärung der Motion würde ein Entwurf zur Anpassung der GOGR ausgearbeitet. Diese Änderung würde sowohl die allgemeinen Regelungen zum Kommissionssystem wie auch die konkreten Bestimmungen zur KEU enthalten. Für die

Schaffung einer KEU müssten die Bestimmungen im § 60 GOGR angepasst werden. Es müsste ausserdem ein neuer Paragraph geschaffen werden, der die Definition der Aufgaben der KEU beinhaltet. Mittels eines weiteren Paragraphen wären Zuständigkeitskonflikte zwischen den Kommissionen zu regeln.

Die Fachkommission für die generelle GOGR-Revision ist bereits gebildet und wird ihre Arbeiten im Frühjahr 2022 aufnehmen, bevor danach auf Grundlage der Botschaft des Büros zur Änderung der GOGR eine vorberatende Kommission gebildet wird. Die revidierte GOGR soll per neue Legislatur in Kraft treten. Mit diesem Zeitplan ist gewährleistet, dass die Botschaft des Büros zur Revision der GOGR, und damit zur Schaffung der KEU, innert Frist vorliegt.

12. Antrag

Das Büro des Grossen Rates beantragt Ihnen mit 6:1 Stimmen, geschätzte Ratskolleginnen und Ratskollegen, die vorliegende Motion gemäss § 75 GOGR erheblich zu erklären.

Für das Büro:

Die Präsidentin des Grossen Rates

Brigitte Kaufmann

Die Ratssekretäre

Konrad Brühwiler Bruno Lüscher

Beilagen (nur elektronisch):
- Referat Dr. Michael Strebel über die Vor- und Nachteile von ständigen und nichtständigen Kommissionen
- Statistik Kommissionen Legislatur 2016 – 2020
- Vernehmlassungsantworten der 7 Fraktionen und des Regierungsrates