

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

Frauenfeld, 10. August 2020

GRG Nr.	16	MO 41	408
---------	----	-------	-----

Motion gemäss § 75 der Geschäftsordnung des Grossen Rates von Guido Grütter und Daniel Eugster vom 28. August 2019 „Erweiterung der Raumplanungskommission mit Umwelt, Verkehr und Energie zur RUVEK“

Beantwortung

Die Motionäre haben am 28. August 2019 mit 61 Mitunterzeichnenden eine Motion eingereicht, mit der das Büro beauftragt werden soll, eine Vorlage zur Änderung der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOGR; RB 171.1) auszuarbeiten, wonach die bestehende Raumplanungskommission mit den Themen Umwelt, Verkehr und Energie zur Raumplanungs-, Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission (RUVEK) erweitert werden soll.

Begründet wird die Motion damit, dass Umwelt, Verkehr und Energie zentrale Themen für unsere Zukunft seien, welche an Wichtig- und Dringlichkeit in den letzten Jahren und Monaten zugenommen hätten. Die Energie- und Klimaziele würden parteiübergreifende, wirkungsvolle und mehrheitsfähige Lösungen und Massnahmen erfordern. Hierfür sei eine enge Zusammenarbeit mit der kantonalen Verwaltung sowie eine vertiefte ganzheitliche und frühzeitige Auseinandersetzung mit Anträgen, Wissen und Meinungen wichtig. Da die Themen Umwelt, Verkehr und Energie in einem engen Zusammenhang mit der Raumplanung stünden, sei es effektiv und effizient, wenn die bestehende Raumplanungskommission um die vorgenannten Themen erweitert werde. Eine RUVEK erbrächte folgenden Nutzen: Vernetzung und Koordination der Aspekte Raumplanung, Umwelt, Verkehr und Energie, fachlich fundierte und breit abgestützte Entscheidungsgrundlagen, ganzheitlichere, mehrheitsfähige Lösungen, Beschleunigung der Entscheidungsprozesse, Straffung der Vorstösse und damit Entlastung der Verwaltung sowie Priorisierung von Massnahmen. Die Energie- und Klimaziele seien längst definiert und rasches, koordiniertes und wirksames Handeln sei gefordert. Die äusserst anspruchsvollen Energie- und Klimaziele seien nur parteiübergreifend und koordiniert unter Bündelung aller Kräfte zu erreichen. Der Grosse Rat als Legislative habe damit die alleinige und unteilbare Verantwortung zu konkreten und wirksamen Handlungen. Daraus leite sich die Pflicht ab, die Exekutive in ihrer Arbeit zur Umsetzung der Energie- und Klimaziele konsequent lenkend zu unterstützen. Das sei eine langfristige, dauerhafte Aufgabe der Legislative.

1. 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.

2. Kommissionensystem des Grossen Rates

Zu den ständigen Kommissionen gehören die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission, die Justizkommission, die Raumplanungskommission und 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 Aufsichts- und Planungskommissionen wirken, fungieren die Spezialkommissionen in der Regel als Legislativkommissionen. Die Raumplanungskommission ist zuständig für die Vorberatung der Vorlagen über die Raumplanung. Die Gesetzgebungs- und Redaktionskommission hat in gewissem Sinn eine Stabs- oder Kontrollfunktion inne, indem sie den Wortlaut der Erlasse überprüft, Widersprüche oder Unklarheiten beseitigt und die endgültige Fassung für die Schlussabstimmung festlegt. Die Wahl der Kommissionen, die Organisation sowie die Aufgaben sind in §§ 60 bis 68 der GOGR im Detail geregelt.

Die Zuweisung der Geschäfte und die Bildung der Spezialkommissionen obliegt gemäss § 60a GOGR dem Büro des Grossen Rates. Für Gesetzes- und Beschlussvorlagen hat das Büro jeweils eine Spezialkommission gebildet, für die Vorberatung von Berichten oder Konzepten hat es diese auch schon einer ständigen Kommission zugewiesen.

3. Entwicklung des Kommissionensystems

1986 und 1994 wurden zwei Motionen zur Schaffung einer ständigen Kommission für den Gesundheits- und Sozialbereich und zur Schaffung einer Natur- und Heimatschutzkommission eingereicht. Sie wurden beide nicht erheblich erklärt.

1998 beantragte eine vom Büro eingesetzte Fachkommission, die Spezialkommissionen durch sieben ständige Kommissionen zu ersetzen. Sie waren mehr oder weniger fix einem Departement zugeteilt - mit Ausnahme der Raumplanungskommission.

Im Bemühen, den Grossen Rat mit ständigen Kommissionen zu stärken, erkannte die vorberatende Kommission Handlungsbedarf bei den Aufsichtskommissionen, nicht aber im Bereich der Gesetzgebung. Hier seien Spezialkommissionen vorzuziehen, da sie die gezielte Nutzung von Kompetenz, Interesse, Betroffenheit und Ressourcen erlaubten. Als mehrheitsfähig erwies sich in der vorberatenden Kommission und in der anschliessenden Grossratsdebatte der Vorschlag eines Systems von fünf ständigen Kommissionen (neu: Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission [GFK] sowie Justizkommission; bisherig: Raumplanungskommission, Gemeindeorganisationskommission und Gesetzgebungs- und Redaktionskommission) sowie von Spezialkommissionen für die Vorberatung von Erlassen. Anlässlich der 1. Lesung der revidierten GOGR unterlag ein Antrag, mehr ständige Kommissionen (z. B. für „Bildung“ und „Gesundheit“) und gleichzeitig ein Vertretungssystem für Kommissionsmitglieder zu ermöglichen deutlich. Im Rahmen der 2. Lesung wurde ein Antrag abgelehnt, zwei zusätzliche ständige Kommissionen für "Bildung" und "Wirtschaft und Abgaben" einzuführen.

2001 wurde eine Motion für eine ständige Bildungskommission eingereicht. Sie wurde nicht erheblich erklärt.

2008 sah das Büro anlässlich der GOGR-Revision in seiner Botschaft an den Grossen Rat von Empfehlungen zur Bildung neuer ständiger Kommissionen ab. In der vorberatenden Kommission wurde der Antrag auf Bildung einer ständigen Bildungskommission abgelehnt.

Die Debatte im Rat ergab im Wesentlichen folgende Argumentationslinien: Zum einen wurde immer wieder auf das Zweiklassenparlament hingewiesen, dass der Wissensvorsprung gegenüber dem Rest des Parlamentes zu gross sei. Zum andern seien viele Ratsmitglieder aus zeitlichen Gründen nicht in der Lage, in einer ständigen Kommission mitzuwirken, was in einer Spezialkommission hingegen eher möglich sei. Mit der Bildung von weiteren ständigen Kommissionen bräuchte es aber immer weniger Spezialkommissionen. Weiter wurde ins Feld geführt, dass es nicht immer möglich sei, klar abzugrenzen, was in die Bildungskommission gehört und was nicht. Es wurde auf die Gefahr hingewiesen, dass sich diese Kommission zu sehr in das operative Geschäft des Regierungsrates einmischen könnte. Daneben fanden sich aber auch Argumente für eine Bildungskommission: Eine gewisse Kontinuität; ein grosses Fachwissen, das in weitere Geschäfte übertragen werden könnte; eine kurze Einarbeitungszeit; bestimmte Themen würden aus breiterer Sichtweise und weniger isoliert angeschaut. Der Rat lehnte die Einsetzung einer ständigen Bildungskommission schliesslich ab.

2010 diskutierte das Büro anlässlich der GOGR-Änderung betreffend Mitwirkung des Parlaments bei der Ausarbeitung von interkantonalen Verträgen aufgrund der erheblich erklärten Motion gemäss § 75 GOGR indirekt ebenfalls die Vor- und Nachteile von ständigen und nichtständigen Kommissionen. Da der Inhalt von interkantonalen Verträgen sehr unterschiedlich sei, sei es kaum möglich, eine ständige Konkordatskommission mit sachlich kompetenten Generalisten zu besetzen.

2012 wurde die GOGR ein weiteres Mal revidiert. Das Kommissionensystem war weder in den vorberatenden Gremien noch im Rat ein Thema.

Am 9. Januar 2013 wurde der Antrag gemäss § 52 GOGR von Josef Gemperle "Bericht System Kommissionsarbeit" beraten. Der Antrag wurde insbesondere wegen formeller Gründe nicht erheblich erklärt. Das Büro nahm in der Folge anlässlich der Motionsbeantwortung "Einführung einer ständigen Bildungskommission" eine Ausleageordnung des Kommissionensystems vor. In der Ratsdiskussion vom 30. September 2013 erklärte der Rat die Motion "Einführung einer ständigen Bildungskommission" mit 90:22 Stimmen nicht erheblich.

2016 wurde die GOGR erneut revidiert. Das Kommissionensystem war weder in den vorberatenden Gremien noch im Rat ein Thema, woraus geschlossen werden darf, dass der Rat keine Notwendigkeit zu einer Systemänderung sah.

4. Gesetzliche Grundlagen der Raumplanungskommission

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.

5. Situation in anderen Kantonen und im Bund

In 22 Kantonen (inkl. dem Thurgau) und beim Bund finden sich ständige Kommissionen, die thematisch einen Teil im Raumplanungsbereich abdecken. Neun Kantone haben die Themen Raumplanung, Umwelt, Verkehr und Energie in einer einzigen Kommission vereint. In den übrigen 13 Kantonen, selbst wenn sie vorwiegend ständige Kommissionen kennen, sind diese Bereiche getrennt. Somit müssen sich die Kommissionen untereinander verständigen, wenn sie sich bei diesen Themen koordinieren wollen.

Wie weit die Zuständigkeiten der Raumplanungskommissionen z. B. in Bezug auf die Budget- und Geschäftsberichtsbehandlung gehen, wurde nicht erhoben.

6. Liste der Geschäfte, die einer RUVEK zur Vorberatung zugewiesen worden wären (2009 bis 2019)

Amts-jahr	Titel der Vorlagen aus den Bereichen Raumplanung, Umwelt, Verkehr und Energie	Anzahl Vorlagen ohne Richt-planvor-lagen	Richt-plan-vorla-gen	Total Vor-lagen
2009/10	- Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Stromversorgung - Zwillingsinitiative "Energie" - Änderung des Gesetzes über die Energienutzung	3	1	4
2010/11	- Gesetz über Geoinformation - Änderung des Waldgesetzes - Gesamtverkehrskonzept	3	0	3
2011/12	- Konzept Geothermie Thurgau* - Erweiterung Strassennetz durch zwei neue Kantonsstrassen (BTS/OLS)	2	1	3
2012/13	- Gesetz zur Änderung des Einführungs-gesetzes des Bundes über den Schutz der Gewässer	1	0	1
2013/14	- Änderung des Waldgesetzes - Thurgauer Strommix ohne Strom - Konzept Biomasse Thurgau*	3	1	4
2014/15	- Änderung des Gesetzes über die Was- sernutzung - Gesetz über die Nutzung des Unter- grundes - Stromnetze Thurgau - Gesetz über die Förderung des öffentli- chen Verkehrs	4	0	4
2015/16	- Volksinitiative Kulturlandschaft - Änderung des Gesetzes über die Ener- gienutzung	2	1	3
2016/17	- Änderung des Gesetzes zum Schutz und zur Pflege der Natur und Heimat - Gesetz über den Wasserbau und den Schutz vor gravitativen Naturgefahren - Volksinitiative Kulturlandschutz/LN/FFF bei Gewässerkorrekturen - Langsamverkehrskonzept	4	1	5
2017/18	- Bericht Speicherung von Strom aus er- neuerbaren Energien im Kanton TG*	1	0	1

Amts-jahr	Titel der Vorlagen aus den Bereichen Raumplanung, Umwelt, Verkehr und Energie	Anzahl Vorlagen ohne Richt-planvor-lagen	Richt-plan-vorla-gen	Total Vor-lagen
2018/19	- Elektromobilität im Thurgau - Änderung des Gesetzes über die Energienutzung - Bericht NOK*	3	0	3
Total		26	5	31

* nicht vorberaten

Es darf angenommen werden, dass die Geschäfte im Umwelt- und Energiebereich wegen des technologischen Fortschritts und der Umwälzungen in diesem Bereich in Zukunft mehrheitlich vorberaten werden. Im Schnitt wäre somit pro Amtsjahr mit 2.6 Vorlagen für die RUVEK zu rechnen. Zusätzlich kämen die bisherigen Richtplanberatungen hinzu. Bisher tagte die RPK rund 4.5mal pro Jahr (Durchschnitt der letzten zehn Jahre). In den letzten fünf Jahren nahm die Kommissionstätigkeit zu; es war mit durchschnittlich 5.2 Sitzungen zu rechnen. Nimmt man an, dass pro Vorlage mit drei Sitzungen gerechnet werden muss, ergäbe dies 7.8 zusätzliche Sitzungen. Eine RUVEK müsste also mit ungefähr 12 bis 13 Kommissionssitzungen pro Jahr rechnen. Zum Vergleich: Die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission tagt ohne Sonderabklärungen ungefähr 18 Mal jährlich.

7. Stellungnahme des Regierungsrates

"Für die Vorberatung von wiederkehrenden Themen kennt der Grosse Rat heute vier ständige Kommissionen: die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission (21 Mitgliedern), die Justizkommission (11 Mitglieder), die Raumplanungskommission (13 Mitglieder) und die Gesetzgebungs- und Redaktionskommission (9 Mitglieder) (§ 60 der Geschäftsordnung des Grossen Rates [GOGR; RB171.1]). Zur Vorberatung bestimmter Vorlagen oder Geschäfte wählt das Büro Spezialkommissionen von sieben bis fünfzehn Mitgliedern (§ 60a GOGR).

1. Heutiges Aufgabenfeld der RPK

Die Raumplanungskommission (RPK) ist zuständig für die Vorberatung der vom Rat zu behandelnden Vorlagen über die Raumplanung (§ 64 GOGR), wozu insbesondere die Anpassungen des kantonalen Richtplans (KRP) gehören. Als zentrales, behördenverbindliches Raumplanungsinstrument des Kantons ist der KRP einem ständigen Wandel unterworfen und wird neu im Zwei-Jahres-Rhythmus teilrevidiert. Seitens der RPK führt dies zu einer stetigen, vertieften Auseinandersetzung mit richtplanrelevanten Inhalten. Dazu gehören:

- 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 Raumnutzungen
(Gebiete der Intensiverholung, Bootsstationierung, Schiessanlagen, Fahrende etc.)

In der Legislatur 2016-2020 fanden Stand Ende Februar 2020 15 Sitzungen statt. Folgende KRP-Teilrevisionen wurden in den letzten Jahren vorbereitet:

2016-2020	
Beschluss des Grossen Rates über die Richtplanänderung „Windenergie“ (Stand: Juni 2019)	3 Sitzungen und 1 Exkursion
Beschluss des Grossen Rates über den teilrevidierten kantonalen Richtplan (Stand: Juni 2017)	1 Sitzung Behandlung, vorab regelmässige Info, 5 Sitzungen Diskussion
Beschluss des Grossen Rates betreffend Genehmigung der Änderungen des kantonalen Richtplans: „Festsetzung von Massnahmen aus den Agglomerationsprogrammen“	1 Sitzung
2012-2016	
Beschluss des Grossen Rates betreffend die „Änderung 2013: Kapitel 2 und 3“ des kantonalen Richtplans, Stand Oktober 2013	Bericht nicht verfügbar unter grgeko.tg.ch

Neben Richtplananpassungen werden in der RPK bereits bisher Informations- und Diskussionsblöcke zu umweltpolitischen Themen (Hochwasserschutzkonzept Thurtal, Endlager für radioaktive Abfälle), verkehrspolitischen Themen (Langsamverkehrskonzept, Projektierung BTS/OLS, Fluglärm) und energiepolitischen Themen (Windenergie) traktandiert, die einen Bezug zur Raumplanung aufweisen. Neben der eigentlichen vorbereitenden Funktion dient die RPK damit auch dem Informationsaustausch zwischen Politik und Verwaltung.

Im Verkehrsbereich vorbereitet hat die RPK u.a. den Netzbeschluss BTS/OLS (2011) und das Gesamtverkehrskonzept Thurgau (2011). Die Vorlage resp. der Bericht des Regierungsrates wurden ihr gestützt auf § 21 GOGR vom Büro zugewiesen.

2. Abgrenzung zu Spezialkommissionen

Die folgenden arbeitsintensiven Gesetzesvorlagen in den Bereichen Raumplanung,

Umwelt, Verkehr und Energie wurden in den vergangenen Jahren von Spezialkommissionen vorberaten:

2016-2020	
Gesetz betreffend die Änderung des Gesetzes über die Energienutzung (u.a. MuKE)	3 Sitzungen
Gesetz betreffend die Änderung des Planungs- und Baugesetzes (Baulandmobilisierung)	7 Sitzungen
Gesetz betreffend die Änderung des Gesetzes über Strassen und Wege (Verkehrsordnungen)	1 Sitzung
Gesetz über den Wasserbau und den Schutz vor gravitativen Naturgefahren (Totalrevision Wasserbaugesetz)	4 Sitzungen
2012-2016	
Gesetz betreffend die Änderung des Planungs- und Baugesetzes (verdichtet bauen – auch bei Parkplätzen)	2 Sitzungen
Gesetz betreffend die Änderung des Gesetzes über die Energienutzung (Vorbildfunktion Elektrizitätsversorgungsunternehmen, Vorgaben Basisangebot)	1 Sitzung
Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs (Totalrevision)	2 Sitzungen
Gesetz über die Nutzung des Untergrundes (neues Gesetz)	6 Sitzungen
Gesetz betreffend die Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991	1 Sitzung

Hinzu kam die Vorberatung von Berichten durch Spezialkommissionen:

2016-2020	
Grundlagenbericht „Chancen der Elektromobilität für den Kanton Thurgau“	3 Sitzungen
Langsamverkehrskonzept Thurgau	1 Sitzung
2012-2016	
Bericht „Stromnetze Thurgau“	2 Sitzungen
Konzept für einen Thurgauer Strommix ohne Kernenergie	2 Sitzungen

Die Spezialkommissionen haben den Vorteil, dass die zeitliche Verfügbarkeit, die persönlichen Interessen sowie das Fachwissen bei der Auswahl der Kommissionsmitglieder gut berücksichtigt werden können. Aus demokratischer Sicht ermöglichen sie es vielen und verschiedenen Kantonsrätinnen und Kantonsräten, die Gesetzgebung bereits vor der Beratung im Rat aktiv zu gestalten.

3. Inhaltliche Stellungnahme zur Motion

Rein inhaltlich wäre es naheliegend, die bestehende Raumplanungskommission mit den Themen Umwelt, Verkehr und Energie zur Raumplanungs-, Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission zu erweitern. Dies entspricht ein Stück weit auch der heutigen Praxis, wonach relevante Themen mit einem mehr oder minder engen Bezug zur Raumplanung in der RPK unter Information oder Diskussion traktandiert werden. Allerdings konnte in den vergangenen Jahren verschiedentlich festgestellt werden, dass eine reine Information und Diskussion für eine Spezialkommission nicht befriedigend ist, wenn keine eigentliche Vorberatung durchgeführt wird, bei der die direkte Möglichkeit besteht, inhaltlich Einfluss zu nehmen.

Aus Sicht des Regierungsrates ist für eine inhaltliche Einschätzung zu präzisieren, welche Geschäfte des Grossen Rates die mögliche RUVEK vorberaten soll. Eine pauschale Erweiterung der Themenpalette der RPK mit Umwelt, Verkehr und Energie würde zu einer deutlichen Zunahme der zu beratenden Geschäfte führen. Der bis anhin zur Verfügung gestellte Zeitrahmen (4 halbtägige Sitzungen pro Jahr) dürfte bei Weitem nicht mehr ausreichen. Die RPK scheint dem Regierungsrat aber bereits heute mit den regelmässigen Anpassungen des KRP und der Diskussion von Spezialthemen gut ausgelastet. Der absehbare Arbeitsaufwand sollte im Interesse der Mitglieder mit den Möglichkeiten eines Milizparlaments vereinbar bleiben.

Von aussen betrachtet erachtet es der Regierungsrat als realistisch, die vorgeschlagene RUVEK würde nebst den KRP-Revisionen alle Berichte und Konzepte in ihrem Themenbereich vorberaten. Es dürfte aber den Rahmen sprengen, wenn sie auch die arbeitsintensiven Gesetzesgeschäfte der bisherigen Spezialkommissionen in den Bereichen Umwelt, Verkehr und Energie übernehmen müsste. Von der Verwaltung erbrachte Dienstleistungen wie die Protokollierung müssten in diesem Fall im unterstützenden Amt oder Departement ebenfalls aufgestockt werden.

4. Zusammenfassende Beurteilung

Der Regierungsrat würde eine thematische Erweiterung der RPK begrüssen, wenn bei der Vorberatung von Geschäften KRP-Revisionen, Berichte und Konzepte gemeint sind. Für die Beratung von arbeitsintensiven Gesetzesvorlagen haben sich aus seiner Sicht Spezialkommissionen bewährt. Im Gesamten funktioniert das heutige System sehr gut, da alle wichtigen Geschäfte von geeigneten Kommissionen beraten werden. Der Regierungsrat sieht deshalb keinen grundsätzlichen Anpassungsbedarf."

8. Stellungnahme des Büros

8.1 Begründung der Motion

Umwelt, Verkehr und Energie sind zentrale Themen für unsere Zukunft. Nicht nur Energie- und Klimaziele fordern jedoch parteiübergreifende, rasche, wirkungsvolle und mehrheitsfähige Lösungen und Massnahmen, sondern jedes Sachthema muss politisch so behandelt werden. Mehrheitsfähige Lösungen müssen in einer Demokratie eine Selbstverständlichkeit sein. Dieses Ziel wird nach Auffassung des Büros im Thurgauer Parlament auch erreicht.

Die Motionäre führen ins Feld, dass eine enge Zusammenarbeit mit der kantonalen Verwaltung sowie eine vertiefte ganzheitliche und frühzeitige Auseinandersetzung mit Anträgen, Wissen und Meinungen wichtig sei. Die äusserst anspruchsvollen Energie- und Klimaziele seien nur parteiübergreifend und koordiniert unter Bündelung aller Kräfte zu erreichen. Der Grosse Rat als Legislative habe damit die alleinige und unteilbare Verantwortung zu konkreten und wirksamen Handlungen. Daraus leite sich die Pflicht ab, die Exekutive in ihrer Arbeit zur Umsetzung der Energie- und Klimaziele konsequent lenkend zu unterstützen. Das sei eine langfristige, dauerhafte Aufgabe der Legislative.

Dieser Argumentation stimmt das Büro grundsätzlich zu, wobei es aber in den letzten Jahren keine Mängel oder Fehlleistungen des Parlaments festgestellt hat, weder im Bereich Umwelt noch in den Bereichen Verkehr und Energie. Das Büro weist darauf hin, dass konkrete und wirksame Handlungen gemäss der Gewaltenteilung primär in der Verantwortung des Regierungsrates liegen. Selbstverständlich können Handlungen nur durch die entsprechenden Gesetze vorgenommen werden, deren Ausarbeitung wiederum in der Kompetenz des Parlaments liegt. Es ist eine gemeinsame Aufgabe, die möglichst gut erfüllt werden muss.

Das Büro erkennt den Vorteil der Vernetzung und Koordination der Aspekte Raumplanung, Umwelt, Verkehr und Energie, wenn die RPK mit diesen Aufgabengebieten erweitert würde. Neun Kantone haben diese Themen denn auch in einer einzigen Kommission vereint. In den übrigen 13 Kantonen, selbst wenn sie vorwiegend ständige Kommissionen kennen, müssen sich die Kommissionen aber untereinander verständigen, wenn sie sich bei diesen Themen koordinieren wollen.

Das Büro geht nicht davon aus, dass die Entscheidungsprozesse beschleunigt würden, denn der Gesetzgebungsprozess bleibt sich gleich. Eine gewisse zeitliche Einsparung könnte sich allenfalls dadurch ergeben, dass die Sitzungen bereits jährlich im Voraus abgemacht würden. Der Vorteil eines starr vorgegebenen Sitzungsrhythmus, der nicht mit dem Zeitpunkt von neuen Vorlagen zusammenfällt, wird jedoch oftmals wieder eliminiert.

Ob mit einer Aufgabenerweiterung der RPK eine Reduktion von Vorstössen erreicht wird, bleibt offen.

8.2 Weitere Aspekte einer erweiterten ständigen Kommission

Zeitliche Ressourcen

Es gibt in unserem Milizsystem Kantonsrätinnen und Kantonsräte, die aus zeitlichen Gründen vom Einsitz in ständigen Kommissionen absehen müssen, jedoch mit einer überschaubaren temporären Belastung in einer Spezialkommission Einsitz nehmen können. In den meisten Kantonen mit einem System der ständigen Kommissionen finden regelmässige, im Voraus abgemachte Parlamentssitzungen statt.

Präjudizwirkung für andere Politikfelder

Es ist anzunehmen, dass nach der Erweiterung des Themenfelds der Raumplanungskommission der Wunsch nach weiteren ständigen Kommissionen für andere Politikbereiche (Bildung, Gesundheit, Sicherheit, Soziales, Volkswirtschaft) verstärkt würde, was zu einem eigentlichen Wechsel im Kommissionensystem mit weitreichenden Konsequenzen führen würde. Andernfalls müssten Abgrenzungskriterien gefunden werden, wieso der Umwelt-, Verkehrs- und Energiebereich eine andere Bedeutung als andere Sach- oder Politikbereiche haben sollte. Die Tür würde geöffnet für ein neues Kommissionensystem, das bisher vom Rat abgelehnt wurde.

Spezialisiertes Wissen

Bei einer ständigen Sachkommission gegenüber den Spezialkommissionen stellt sich die Frage, ob damit ein Zweiklassenparlament geschaffen würde. Die thematische Spezialisierung und der systematische Aufbau von Know-how in einer ständigen Kommission führen zwangsläufig dazu, dass sich die Schere zwischen Kommissionsspezialisten und Nichtkommissionsmitgliedern öffnet. Die zunehmende Komplexität der Vorlagen und das Milizsystem machen indessen – unabhängig von ständigen und ad hoc-Kommissionen – Spezialisierung nötig. Entscheidend ist, dass der Grosse Rat insgesamt als fachkompetenter Gesprächspartner des Regierungsrats auftritt.

Interessenvertretung/Kommissionszusammensetzung

Es müssten vertiefte Überlegungen angestellt werden, wie die RUVEK bezüglich Interessenvertretungen zusammengesetzt wäre. Das Büro würde sich erlauben, bei dieser ständigen Kommission Empfehlungen auszusprechen.

Änderung der Regelung betreffend Vorsitz Kommission

Botschaften oder Berichte, die auf eine erheblich erklärte Motion oder auf einen erheblich erklärten Antrag gemäss § 52 GOGR zurückgehen, werden durch eine Spezialkommission unter dem Vorsitz des ursprünglichen Motionärs oder der ursprünglichen Antragstellerin vorberaten. Ebenso geht das Präsidium der vorberatenden Kommission einer Parlamentarischen Initiative an den Initianten oder die Initiantin. Diese Regelung hätte nach Einführung einer RUVEK in diesem Sachbereich keine Gültigkeit mehr. Sofern der Motionär oder die Antragstellerin nicht zugleich Mitglied der RUVEK wäre, könnte er oder sie während der Vorberatung keinen Einfluss nehmen.

Abgrenzung Konkordatskommissionen

Im Bereich der interkantonalen Verträge ist in § 37 Absatz 1^{bis} GOGR festgelegt, dass eine vorgezogene Spezialkommission mit besonderen Aufgaben, d. h. mit dem Zweck der Erstellung von Vernehmlassungsmitberichten, zum Tragen kommt. Diese Konkordate werden also nicht von einer RPK oder RUVEK vorberaten, auch wenn sie deren Bereiche betreffen.

9. Finanzielle Auswirkungen

Es ist davon auszugehen, dass sich der finanzielle Aufwand im ähnlichen Rahmen wie bisher bewegt, da die Anzahl Geschäfte mit raumplanerischem Inhalt unabhängig davon ist, ob sie von einer ständigen oder nichtständigen Kommission vorberaten werden. Die Erfahrung in anderen Kantonen zeigt jedoch, dass erweiterte ständige Kommissionen leistungsfähige Kommissionssekretariate brauchen. In verschiedenen Parlamenten, welche ständige Kommissionen geschaffen haben, wurden gleichzeitig auch die Parlamentsdienste personell aufgestockt und Kommissionssekretariate eingerichtet (Quelle: Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen SGP vom März 2012).

Des Weiteren müsste der beträchtliche Arbeitsaufwand eines Mitglieds der RUVEK aus Gleichbehandlungsgründen wie derjenige eines Mitglied einer anderen ständigen

Kommission mit einer Pauschale abgegolten werden. Diese würde sich zwischen Fr. 800 (Justizkommission) und Fr. 2'000 (Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission) bewegen (siehe Beschluss des Grossen Rates über die Entschädigung seiner Mitglieder und der Fraktionen, RB 171.11). Nimmt man eine Pauschale von Fr. 1'000 an, würde sich der Mehraufwand auf Fr. 13'000 pro Jahr belaufen.

Insgesamt ergibt sich, dass kurz- oder zumindest mittelfristig mit der Bildung einer RUVEK eine finanzielle Mehrbelastung für den Kanton resultiert.

10. Fazit

Dem Büro sind mit dem bisherigen Kommissionensystem keine Qualitätsmängel oder Fehlleistungen des Parlaments in den Bereichen Umwelt, Verkehr und Energie bekannt. Die Erweiterung der Raumplanungskommission mit Sachthemen könnte zur Bildung weiterer ständigen Kommissionen führen, was einen Systemwechsel auslösen könnte, der bisher vom Parlament abgelehnt wurde.

Legislativ- oder Sachkommissionen sind thematisch spezialisierte Kommissionen, welche in erster Linie Rechtsetzungsfunktionen wahrnehmen und entsprechende Vorlagen vorberaten. Das Büro ist der Meinung, dass vom System, Gesetze weiterhin von einer Spezialkommission vorberaten zu lassen, nicht abgewichen werden soll.

Aus demokratischen Überlegungen soll die Möglichkeit für alle 130 Mitglieder des Grossen Rates als Vertreterinnen und Vertreter der Bevölkerung gegeben sein, sich in einer Spezialkommission mit einem Energie-, Umwelt- oder Verkehrsthema einzubringen. Alle Mitglieder des Grossen Rates repräsentieren die Bevölkerung ja in seiner Vielfalt. Die jeweils neue Zusammensetzung von Spezialkommissionen ist der Sache dienlich, vereinen sich doch in immer anderer Zusammensetzung verschiedenes Wissen und verschiedene Erfahrung.

Das Büro befürchtet ausserdem, dass die RPK, wenn sie zu einer RUVEK würde, aufgrund der Arbeitslast vergrössert werden müsste (siehe aufgelistete Vorlagen, die durch eine RUVEK vorberaten werden müssten, Kapitel 6). Allenfalls wären Subkommissionen nötig. Das Büro möchte nicht ohne Not Systeme oder Kommissionen schaffen, die eine hohe zeitliche Belastung mit sich bringen. Die RPK soll zeitlich nicht im Übermass belastet werden.

Gegenüber Spezialkommissionen hat eine ständige Kommission aber den Vorteil, dass sie ihre Arbeit effizient und auf der Wissensbasis vorhergehender Vorlagen aufnehmen kann. Der zeitliche Vorlauf von rund vier Wochen für die Kommissionsbestellung entfällt, wobei dieser Vorteil vom starr vorgegebenen Sitzungsrhythmus oftmals wieder eliminiert wird.

Damit aber Vorteile wie die Nutzung bestehenden Wissens oder die Vernetzung und Koordination der Aspekte Raumplanung, Umwelt, Verkehr und Energie besser und stärker zum Tragen kommen und das Parlament bei den erwähnten Themen in sei-

ner Stellung allgemein gestärkt wird, behält sich das Büro vor, Berichte und Konzepte, die den Bereich einer RUVEK beschlagen, in Zukunft der Raumplanungskommission zur Vorberatung zuzuweisen. Die zeitliche Mehrbelastung würde sich damit in Grenzen halten und der Grundsatz, Gesetzesvorlagen durch Spezialkommissionen vorzubereiten, würde nicht tangiert.

Das Büro des Grossen Rates beantragt Ihnen einstimmig, geschätzte Ratskolleginnen und Ratskollegen, die vorliegende Motion gemäss § 75 GOCR nicht erheblich zu erklären.

Für das Büro:

Der Präsident des Grossen Rates

Norbert Senn

Die Ratssekretäre

Konrad Brühwiler

Bruno Lüscher