

## 8. Änderung der Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Thurgau vom 22. März 2000 (Mitwirkung des Parlaments bei der Ausarbeitung von interkantonalen Verträgen) (08/VO 1/317)

### Eintreten

**Präsident:** Den Kommissionsbericht zu diesem Geschäft haben Sie vorgängig erhalten. Für die Tribünenbesucher liegen Kopien auf.

(Schriftliche, nicht vorgelesene Ausführungen)

Zusammensetzung der Kommission: Renate Bruggmann, Kradolf (Präsidentin); Josef Bieri, Kreuzlingen; Verena Herzog, Frauenfeld; Urs Martin, Romanshorn; Walter Marty, Ellighausen; Dr. Hans Munz, Amriswil; Willy Nägeli, Oberwangen; Beat Pretali, Altnau; Fritz Rupp, Tobel; Erich Schaffer, Pfyn; Norbert Senn, Romanshorn; Isabella Stäheli, Eschlikon; Dr. Christoph Tobler, Arbon; Monika Weber, Eschenz; Edith Wohlfender, Kreuzlingen.

Vertreter des Büros des Grossen Rates: Walter Hugentobler, Matzingen; Willy Weibel, Balterswil.

Der Regierungsrat hatte Gelegenheit, eine schriftliche Stellungnahme zuhanden der Kommission abzugeben. Darin betonte er, dass er an der bisherigen Regelung festhalten möchte, die er mit seinem Regierungsratsbeschluss Nr. 616 vom 4. August 2008 in Kraft gesetzt hatte.

Die Kommission beschloss, ein Mitglied des Regierungsrates für die zweite Kommissionssitzung einzuladen. Diese Aufgabe nahm Regierungsrat Dr. Claudius Graf wahr.

Die Kommission zur Vorberatung der Änderung der Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Thurgau vom 22. März 2000 (Mitwirkung des Parlaments bei der Ausarbeitung von interkantonalen Verträgen) behandelte die Vorlage in zwei Sitzungen und dankt den Vertretern des Büros des Grossen Rates sowie Regierungsrat Dr. Claudius Graf für die Begleitung der Verhandlungen.

- Eintreten war unbestritten.
- Der neue Abs. 1<sup>bis</sup> von § 37 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOGR) lautet: "Zur konsultativen Mitwirkung bei interkantonalen Verträgen, die der Beschlussfassung durch den Grossen Rat unterliegen, beantragt der Regierungsrat rechtzeitig die vorgezogene Bildung einer Spezialkommission." Dieser Änderung wurde einstimmig zugestimmt.
- Die Änderung der Geschäftsordnung des Grossen Rates tritt per Datum der Beschlussfassung im Grossen Rat in Kraft.

Eine geeignete Form der Mitwirkung des Parlaments bei der Erarbeitung von Verträgen zwischen den Kantonen war in den letzten Jahren immer wieder ein Diskussionsthema.

Kritik erhob sich am späten Einbezug des kantonalen Parlaments, das erst nach der Aushandlung der Vertragsinhalte konsultiert wurde und nur noch über den Beitritt oder den Nichtbeitritt bestimmen konnte.

Im Zusammenhang mit der NFA-Gesetzgebung erarbeitete die Konferenz der Kantonsregierungen eine Rahmenvereinbarung für interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Darin werden die Kantonsregierungen verpflichtet, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren.

Bisher wurde die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission für diese Aufgabe beigezogen. Diese Regelung basierte auf einem Regierungsratsbeschluss (RRB Nr. 616 vom 4. August 2008).

Das Parlament soll nun aber selber über eine geeignete Form der Mitwirkung beschliessen und diese Regelung in der Geschäftsordnung des Grossen Rates festlegen.

Das Büro des Grossen Rates hat eine Fachkommission unter der Leitung von Willy Weibel zusammengestellt, die das Geschäft vorbereitete und dem Büro des Grossen Rates die Grundlagen für die Botschaft lieferte.

Die vorliegende Änderung der Geschäftsordnung des Grossen Rates regelt die Mitwirkung des Parlaments bei der Ausarbeitung von interkantonalen Verträgen.

Der Präsident der Fachkommission, Willy Weibel, führte in das Thema ein, klärte Begriffe und Bestimmungen, zeigte die bisherige Handhabung im Thurgau auf und rekapitulierte den Ablauf von der Eingabe der Motion bis zur Behandlung in dieser Kommission. Er hielt fest, dass es darum gehe, eine Regelung in die GOCR aufzunehmen, die festhalten soll, zu welchem Zeitpunkt, in welcher Form und mit welchem Instrument der Grosse Rat bei der Erarbeitung von interkantonalen Verträgen einbezogen wird.

Die Kommissionsmitglieder äusserten sich positiv darüber, dass der Grosse Rat selber über eine gangbare Regelung bei der Mitwirkung des Parlaments bei der Ausarbeitung von interkantonalen Verträgen beschliesst und diese Regelung in der GOCR verankert.

Anforderung an die Kommission, die bei der Ausarbeitung von interkantonalen Verträgen mitwirkt: Fachlich kompetent; breit abgestützt; rasche Verfügbarkeit.

Mehrere Kommissionsmitglieder lehnten beim Eintreten und in der 1. Lesung den Vorschlag des Büros des Grossen Rates ab. Sie wollten die Mitwirkung lieber bei der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission (GFK) belassen. Sie hielten fest, dass der Regierungsrat bei der Ausarbeitung von solchen Verträgen meist unter Zeitdruck stehe. Es würde zu lange dauern, eine Spezialkommission zu bilden. Die GFK sei schnell einsatzbereit, effizient und die Vertraulichkeit sei gegeben.

Allerdings wurde auch ins Feld geführt, dass die GFK bereits jetzt unter grosser Geschäftslast und vielen Sitzungsterminen leide.

Die GFK würde nur für die Meinungsäusserung in der Vernehmlassungsphase eingesetzt. Für die Vorberatung der Botschaft würde dann, wie üblich, eine Spezialkommission eingesetzt.

**Präsident:** Das Wort hat zuerst die Präsidentin der vorberatenden Kommission für ihre einleitenden Bemerkungen zum Eintreten.

Kommissionspräsidentin **Bruggmann**, SP: Mit der vorgeschlagenen Änderung der Geschäftsordnung des Grossen Rates verankert das Thurgauer Parlament in seiner Geschäftsordnung, zu welchem Zeitpunkt welches Gremium in welcher Form bei der Erarbeitung von interkantonalen Verträgen einbezogen wird. Die vorberatende Kommission hat die Vorlage in zwei Sitzungen durchberaten. Speziell war die speditive Kommissionsarbeit unter erschwerten Umständen. Stellungnahmen zu interkantonalen Verträgen müssen oft innerhalb von drei Monaten vorliegen. Es gab Zweifler, die meinten, unser Parlament könne nicht so schnell handeln. Aber siehe da: Trotz ausfallender Grossrats-sitzung, die dazu führte, dass die Kommissionssitzung erst später erfolgte, und trotz Frühlingferien, in denen keine Kommissionssitzung möglich war, brachten wir die Beratungen inklusive das Verfassen des Berichtes innerhalb der Frist von drei Monaten über die Bühne. Eine kurze Terminübersicht: Am 11. Februar 2011 wurde die Botschaft verschickt. Erst am 28. April 2011 konnte die erste Kommissionssitzung stattfinden. Am 3. Mai 2011 führten wir die zweite Kommissionssitzung durch. Dann folgten in geballter Ladung Protokollentwurf, Rückmeldungen zum Protokoll, Kommissionsberichtsentwurf, Stellungnahme zum Kommissionsbericht. Dies alles geschah innerhalb von sechs Tagen, zum Teil mit Fristen bis Mitternacht. Am 9. Mai 2011 lag der Kommissionsbericht in der definitiven Fassung vor. Über unsere Beratungen und Beschlüsse wurden Sie im Kommissionsbericht informiert. Eintreten war in der vorberatenden Kommission unbestritten. In der Schlussabstimmung hat die vorberatende Kommission den neuen Abs. 1<sup>bis</sup> von § 37 einstimmig gutgeheissen. Ich freue mich, wenn Sie der einhelligen Kommission folgen und auf die Vorlage eintreten.

**Hartmann**, GP: Ich spreche für die GP-Fraktion, jedoch mit den Worten meiner Kollegin Isabella Stäheli, die nicht wie vorgesehen heute Nachmittag hier sein kann. In diesem Rat wurde schon einigen Konkordaten zugestimmt, oft aber murrend und zähneknirschend, weil man zwar seine Meinung sagen durfte, aber nichts mehr ändern konnte. Auch in den vorberatenden Kommissionen wurde das Demokratieverständnis geritzt. Es ist darum richtig und wichtig, dass jetzt endlich etwas geschieht und das Parlament mehr Einfluss nehmen kann. Wir sind davon überzeugt, dass in den nächsten Jahren die Zahl der Konkordate zunehmen wird, denn die Welt, die Länder und die Kantone wachsen immer mehr zusammen. Man wird gezwungen sein, mehr zusammenzuarbeiten, und dafür sind Konkordate ein gutes Instrument. Das ist der positive Aspekt. Sie sind sicher besser, als wenn der Bund in die Hoheit der Kantone eingreift. Die GP-Fraktion unterstützt den Vorschlag der Kommission, dass bei der Behandlung von Konkordaten eine Spezialkommission eingesetzt und nicht die GFK damit beauftragt wird. Die Kapazität der GFK stösst an ihre Grenzen, und die Gefahr ist gross, dass ein Zweiklassenparla-

ment entsteht, wenn zu viel Wissen und zu viele interne Informationen bei der GFK sind. Dem will man entgegenwirken. In der Kommission gab es grosse Diskussionen darüber, zu welchem Zeitpunkt das Parlament einzubeziehen und damit eine Spezialkommission einzusetzen sei: Bei der Vernehmlassung oder erst bei der Botschaft? Da jedes Konkordat aufgrund verschiedener Umstände entsteht und es sehr schwierig ist, einen Zeitpunkt festzulegen, hat die vorberatende Kommission beschlossen, den Termin für den Einbezug des Parlamentes im Vertrauen darauf dem Regierungsrat zu überlassen, dass es in seinem Interesse liegt, wenn er die Unterstützung des Parlamentes hat. Es wurde lange und sehr differenziert in der Kommission diskutiert. Mit der Änderung der Geschäftsordnung wird das Parlament wieder mehr Einflussmöglichkeiten bei den Konkordaten haben. Die GP-Fraktion ist für Eintreten und für den Vorschlag der Kommission.

**Martin, SVP:** Im Namen der SVP-Fraktion möchte ich der Fachkommission unter dem Präsidium von Ratssekretär Willy Weibel herzlich für die umfassende und saubere Auslegeordnung danken, die dazu geführt hat, dass die vorberatende Kommission an nur zwei Sitzungen fundiert über das Thema zu diskutieren brauchte und Ihnen heute eine gute Lösung präsentieren kann. Ebenfalls danken möchte ich der Kommissionspräsidentin, die mit ihrem Vorstoss dieses wichtige Thema überhaupt erst lanciert hat. Die Frage der Mitwirkung bei Konkordaten hat mit der zunehmenden europäischen Integration zu tun, bei der die Schweiz in Bereichen, die innerstaatlich in der Kompetenz der Kantone liegen, ziemlich schnell gezwungen wird, Stellung zu nehmen. Da stellt sich vermehrt das Problem, dass 26 kantonale Stellungnahmen innert kürzester Zeit koordiniert und abgestimmt werden müssen. Aus diesem Grund gibt es solche Konkordate in vermehrter Form. Ebenfalls hat die NFA dazu geführt, dass die Kantone gewisse Kompetenzen, die zuvor teilweise oder ganz durch den Bund wahrgenommen wurden, ausschliesslich in die Hoheit der Kantone übergangen, die teilweise den Wunsch verspürten, dennoch eine einheitliche Regelung zu treffen. Weiter wurde mit der Verfassungsänderung aufgrund der NFA ein Art. 48 a in der Bundesverfassung geschaffen, der sogar die Möglichkeit bietet, Konkordate unter gewissen Bestimmungen allgemeinverbindlich zu erklären. Aufgrund all dieser Entwicklungen müssen die Kantone zu Konkordaten schnell Stellung nehmen können. Unbefriedigend für uns ist aber der Umstand, dass bei Konkordaten Regierungsmitglieder Legislativtätigkeiten wahrnehmen und wir damit eigentlich dieselben Demokratiedefizite haben, die in der EU herrschen, wo der Ministerrat auch Gesetzesfunktion ausübt. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass die Kantonsparlamente zu einem früheren Zeitpunkt in die Konkordatsverhandlungen mit einbezogen werden, als dies heute der Fall ist. Gerade in der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass es für ein Kantonsparlament unbefriedigend ist, zu einem Konkordat nur ja oder nein sagen zu können, wenn es grundsätzlich dafür ist, eine Bestimmung jedoch als stossend empfindet. Aus diesem Grund begrüssen wir es sehr, dass jetzt eine Lösung möglich scheint. Wir geben der Variante der vorberatenden Kommission gegenüber der vom Regierungs-

rat favorisierten Variante klar den Vorzug, und zwar aus verschiedenen Gründen: Zum einen ist die GFK ohnehin schon stark beansprucht, und es ist in einem 130-köpfigen Gremium sinnvoll, die Arbeiten auf verschiedene Schultern zu verteilen. Zum andern ist es wichtig, dass es bei Konkordaten, die teilweise sehr komplex sind, effektiv auch Leute dabei hat, die fachkompetent sind. Aus diesem Grund ist die SVP-Fraktion klar der Auffassung, dass der Vorschlag der vorberatenden Kommission, dafür eine vorgezogene Spezialkommission einzusetzen, Sinn macht. Dann erteilen nämlich die gleichen Leute dem Regierungsrat die Ratschläge des Parlamentes, die auch die Vorlage vorberaten. Es gibt noch einen Knackpunkt, und zwar der Zeitpunkt des Einbezuges des Parlamentes. Darüber wurde in der Kommission ausführlich diskutiert. Aus Sicht des Parlamentes stellt sich die Frage, ob man einen verbindlichen Zeitpunkt definieren könnte, ab welchem der Regierungsrat das Parlament einzubeziehen hätte. Wenn man dies wollte, müsste man wahrscheinlich eine Verfassungsänderung anstreben, da man in die Hoheit des Regierungsrates eingreifen würde. Auf der anderen Seite macht es auch Sinn, dass der Regierungsrat einen gewissen Interpretationsspielraum hat. Auf jeden Fall muss gesagt werden, dass der Regierungsrat in Zukunft auch daran gemessen werden wird, wie früh er das Parlament mit einbezieht, falls diese Regelung verabschiedet wird. Die SVP-Fraktion unterstützt den Vorschlag der vorberatenden Kommission einstimmig.

**Weber, CVP/GLP:** Die CVP/GLP-Fraktion dankt der Fachkommission für die ausführliche und saubere Darlegung der möglichen Varianten zur Mitwirkung bei der Ausarbeitung von interkantonalen Verträgen, früher Konkordate genannt. Das Eintreten ist bei uns unbestritten. Die beiden favorisierten Varianten "GFK" oder "vorgezogene Spezialkommission" fanden bei uns gleichermassen Sympathien. Ausschlaggebend für die Lösung mit der Bildung einer vorgezogenen Spezialkommission waren wohl die Relativierung der Häufigkeit von Vernehmlassungsvorlagen, die Effizienz unseres Ratsbüros bei der Bestellung von Kommissionen und der Lösungsansatz bei den Vorbehalten betreffend Vertraulichkeit oder Geheimhaltung. Durch eine neutrale Bezeichnung könnten vertrauliche Informationen zurückbehalten werden. Das Resultat bei der Schlussabstimmung von 13 Stimmen für die Variante "vorgezogene Spezialkommission" zeigt die breite Unterstützung dieser Lösung. Die CVP/GLP-Fraktion bittet Sie, im Sinne des Entscheides der vorberatenden Kommission abzustimmen.

**Pretali, FDP:** Mit der vorliegenden Änderung der Geschäftsordnung wird die bei der Revision unterlassene Regelung zur Mitwirkung des Parlamentes bei der Ausarbeitung von internationalen Verträgen nachgeholt. Für die Ausarbeitung dieser Regelung wurde durch das Büro des Grossen Rates eine Fachkommission eingesetzt. Die Arbeit dieses Fachgremiums ist äusserst professionell ausgefallen. In übersichtlicher Weise wurden einander sechs denkbare Varianten gegenübergestellt und deren Vor- und Nachteile analysiert und begründet. Die vorberatende Kommission hatte somit eine hervorragende

Arbeitsgrundlage. Die FDP-Fraktion beurteilt den von der vorberatenden Kommission vorgeschlagenen neuen Absatz in § 37 der Geschäftsordnung bezüglich des Auftrages und des Einsetzungszeitpunktes als klar. Die Kompetenz zum Entscheid, wann der richtige Zeitpunkt für das konsultative Mitwirken im Verlauf der Ausarbeitung von Verträgen gekommen ist, wird auch von Seiten der FDP vertrauensvoll dem Regierungsrat zugestanden. Die FDP-Fraktion begrüsst den Vorschlag der vorberatenden Kommission zur Regelung der parlamentarischen Mitwirkung in der Geschäftsordnung. Sie ist einstimmig für Eintreten.

**Wohlfender, SP:** Das vorliegende Geschäft ist letztendlich auch eine Folge der NFA. Die Verpflichtung der Kantonsregierungen, die kantonalen Parlamente frühzeitig und umfassend über so genannte Konkordate zu informieren, gab in der Vergangenheit Anlass zu Diskussionen. Der Vorstoss von Kantonsrätin Renate Bruggmann im Jahr 2008 brachte den Stein ins Rollen. Die SP-Fraktion begrüsst es, dass künftig eine Spezialkommission zur Vorberatung von interkantonalen Geschäften einberufen und diese Geschäftslast nicht mehr wie bisher der GFK aufgebürdet wird. Die SP-Fraktion unterstützt einstimmig den Vorschlag der vorberatenden Kommission.

**Rupp, EVP/EDU:** Mit der Erheblicherklärung der Motion Bruggmann wurde das Büro beauftragt, eine Vorlage auszuarbeiten, welche die Mitwirkung des Parlamentes bei interkantonalen Verträgen regelt. Diese Regelung soll in die Geschäftsordnung des Grossen Rates aufgenommen werden. Die EVP/EDU-Fraktion dankt der Fachkommission für die sorgfältige Vorarbeit. Sie ist einstimmig für Eintreten.

Diskussion - **nicht weiter benützt.**

**Eintreten ist unbestritten und somit beschlossen.**

**1. Lesung** (Fassung der vorberatenden Kommission siehe Anhang zum Protokoll)  
(Fassung nach 1. Lesung siehe Anhang zum Protokoll)

I.

Ziffer 1: § 37 Absatz 1<sup>bis</sup>

(Schriftliche Ausführungen der Kommissionspräsidentin)

Die Kommission hat die Detailberatung zu den Punkten I bis VIII gemäss Botschaft durchgeführt und dabei Fragen und Details geklärt. Vertiefte Diskussionen gab es zu folgenden Punkten:

- Initiierung der Vorberatung: Die Kommission vertraut darauf, dass der Regierungsrat rechtzeitig mit den Informationen an das Büro des Grossen Rates gelangt, damit die Mitwirkung durch eine Kommission schnell in die Wege geleitet werden kann.

- Gewährleistung interner Vertraulichkeit oder Geheimhaltung: Vertrauliche Informationen und Inhalte sollen nicht zu früh an die Öffentlichkeit gelangen. Die Bildung einer Spezialkommission wird aber im Amtsblatt veröffentlicht. Es wird angeregt, einer Spezialkommission zum Beispiel eine neutrale Bezeichnung zu geben.
- Inhalt der Vorlage - Mögliche Varianten: Die Kommission kam zum Schluss, dass nur die beiden Varianten 1.5 "Vorgezogene Bildung einer Spezialkommission" oder 1.6 "Begleitung durch die GFK" in Frage kommen. Diese beiden Varianten wurden vertieft diskutiert.
- In 1. Lesung wurde ein Antrag gestellt, die GFK mit der Aufgabe der Vorbehandlung von interkantonalen Verträgen (laufenden Konkordatsentwürfen) zu betrauen und in der GOGR vom 22. März 2000 in einer neuen Ziffer 5 von § 62 Abs. 1 zu verankern. Die Kommission hat diesen Antrag mit 7:5 Stimmen abgelehnt.
- § 37 Abs. 1<sup>bis</sup>: Der vom Büro des Grossen Rates vorgeschlagene Text wurde überarbeitet und lautet neu: "Zur konsultativen Mitwirkung bei interkantonalen Verträgen, die der Beschlussfassung durch den Grossen Rat unterliegen, beantragt der Regierungsrat rechtzeitig die vorgezogene Bildung einer Spezialkommission." Die Kommission stimmte dieser Änderung der GOGR vom 22. März 2000 mit 13:0 Stimmen zu.
- Inkraftsetzung: Die Kommission präziserte den Text und legte den Termin der Inkraftsetzung fest: "II. Diese Änderung der Geschäftsordnung des Grossen Rates tritt per Datum der Beschlussfassung im Grossen Rat in Kraft."

Kommissionspräsidentin **Bruggmann**, SP: Ich danke Ihnen im Nachhinein für das einstimmige Eintreten und freue mich darüber, dass die Fassung der vorberatenden Kommission Ihre Unterstützung findet.

Diskussion - **nicht weiter benützt.**

II.

Diskussion - **nicht benützt.**

**Präsident:** Wir haben die Änderung der Geschäftsordnung des Grossen Rates in 1. Lesung durchberaten. Möchte jemand auf einen Paragraphen zurückkommen? Das ist nicht der Fall.