

Motion

3438 Streiff-Feller, Oberwangen (EVP)

Weitere Unterschriften: 7

Eingereicht am: 07.06.2001

Für effizientere Verfahren, welche vermehrt die Legislative einbeziehen

Verschiedene Gesetzgebungsverfahren der letzten Zeit haben aufgedeckt, dass die durch Gesetzgebung (Gesetze und Verordnungen), aber auch durch Praxis festgelegten politischen Mitwirkungs- und Beschlussverfahren im Kanton Bern einerseits zu viel Zeit benötigen, andererseits einer Betroffenheitspolitik Vorschub leisten.

Das Verfahren im Kanton Bern für einen Beschluss über ein interkantonales Konkordat beansprucht durchschnittlich doppelt so viel Zeit wie dasjenige der französischsprachigen Nachbar Kantone. Die Änderung der Maturitätsschulgesetzgebung zeigt exemplarisch, dass auch bei klarem, unmissverständlichem Auftrag der Legislative des Kantons das durch Praxis und Verfahrensgesetzgebung vorgeschriebene Verfahren unsinnige Schlaufen nimmt. Oder es werden dem Grossen Rat Gesetzesentwürfe vorgelegt mit der Bitte, auf eine zweite Lesung zu verzichten, da vom Gesetzesentwurf bis zu dessen erster Lesung im Grossen Rat bereits ein ganzes Jahr verstrichen ist, während welchem die vorgeschriebenen Mitwirkungsrechte wahrgenommen und das Vorverfahren befolgt werden konnte. Die mit der Zeit gewachsenen und durch Praxis zementierten Mitwirkungsrechte der Betroffenen entbinden damit nicht zuletzt das Parlament von der Verantwortung, echte Legislative zu sein und politische Differenzen im Grossen Rat selber auszutragen. Die politische Diskussion wird im Vorverfahren geführt; insbesondere haben Änderungsanträge im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren bei Gesetzen grössere Chancen auf Durchsetzung als ein Änderungsantrag im Grossen Rat. Dies ist umso problematischer, als in Vernehmlassungsverfahren in erster Linie Betroffene oder spezifische Interessenvertreterinnen und -vertreter einbezogen werden. Dies birgt die Gefahr, dass die Berner Politik zu einer Betroffenheitspolitik wird: Die Stimme der Parteien, die das öffentliche Wohl als Gesamtheit zu vertreten haben, ist eine unter vielen.

Der Regierungsrat wird daher beauftragt, das Gesetzgebungsverfahren und die Verfahrenspraxis (für den Erlass von Gesetzen, Dekreten, Grossratsbeschlüssen und Verordnungen) wie folgt zu verändern:

1. Der erste verwaltungsinterne Mitbericht ist nur noch im Ausnahmefall nötig.
2. Die Vernehmlassungsfrist bei Gesetzesvorlagen ist in erster Linie entsprechend der Wichtigkeit festzusetzen und nicht bereits von Gesetzes wegen fest zu bestimmen. Die in der Regel zu gebende Frist ist auf zwei Monate festzusetzen. Insbesondere sind kurze Vernehmlassungsfristen, mündliche Formen der Vernehmlassung oder Verzicht auf eine Vernehmlassung vorzusehen bei klaren Aufträgen des Grossen Rates (aufgrund von Motionen, Richtlinienmotionen oder Postulaten), bei Konkordaten (Ja-Nein-Entscheid) und bei kleinen Änderungen. Bei Dringlichkeit der Vorlage soll nach wie vor eine Kürzung der normalen Vernehmlassungsfrist möglich sein, bei wichtigen Vorlagen eine Verlängerung.

3. Der zweite verwaltungsinterne Mitbericht ist nur im Ausnahmefall vorzusehen.
4. Die Präsidentenkonferenz des Grossen Rates soll auf die Vorberatung einer Gesetzesvorlage in einer grossrätlichen Kommission verzichten können bei klaren Aufträgen des Grossen Rates (aufgrund von Motionen, Richtlinienmotionen oder Postulaten), bei Konkordaten (Ja-Nein-Entscheid) und bei kleinen Änderungen.
5. In das Vernehmlassungsverfahren sind die politischen Parteien, weitere Gruppierungen, die allgemeine öffentliche Interessen vertreten, und die wichtigsten Betroffenen einzubeziehen. Alle weiteren Gruppierungen sind nicht in die Vernehmlassung einzubeziehen.
6. Das Mitberichtsverfahren ist entsprechend zu überprüfen: Nur tatsächlich betroffene Direktionen sind einzubeziehen.
7. Das Verfahren zum Erlass von Verordnungen ist entsprechend zu straffen.
8. Die verwaltungsinternen Abläufe sind auf deren Notwendigkeit zu überprüfen und entsprechend anzupassen.

Antwort des Regierungsrates

Rechtsgrundlagen

Das Vernehmlassungsverfahren ist in der Kantonsverfassung vorgesehen (Art. 64 KV; BSG 101.1); geregelt wird es durch das Gesetz vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG; BSG 152.01; Art. 41) und durch die Verordnung vom 26. Juni 1996 über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren (VMV; BSG 152.025; Art. 4 bis 20). Die Bestimmungen in Bezug auf das Mitberichtsverfahren befinden sich in Artikel 22 bis 25 VMV.

Funktionen des Vernehmlassungsverfahrens

Das Vernehmlassungsverfahren gehört zum Vorverfahren der Gesetzgebung und ist damit Teil des Rechtsetzungsverfahrens. Es hat folgende Hauptfunktionen:

- Es dient in erster Linie dazu, die politischen Kreise und die Bürgerinnen und Bürger darüber in Kenntnis zu setzen, dass ein Rechtsetzungsprojekt in Vorbereitung ist. Es ist die einzige Phase im Rechtsetzungsverfahren, die — abgesehen von der Volksabstimmung — der Öffentlichkeit Gelegenheit zur Teilnahme am Gesetzgebungsprozess gibt. Es trägt damit zur Bildung der öffentlichen Meinung bei.
- Es erlaubt der Regierung, die politische Akzeptanz der von den konsultierten Behörden und Organisationen beantragten Regelung zu überprüfen und so das Risiko eines Referendums einzugrenzen.
- Es bietet auch die Gelegenheit, eine Meinung der Fachleute aus dem betreffenden Sachgebiet einzuholen, insbesondere um herauszufinden, welche Probleme bei der Umsetzung der geplanten Massnahmen entstehen könnten.
- Schliesslich erfüllt es auch eine pädagogische Funktion, indem es den betroffenen Kreisen ermöglicht, sich auf eine zukünftige Regelung einzustellen, was letztlich wiederum deren Anwendung zu erleichtern vermag.

In unserem politischen System, das auf Konkordanz und Konsens beruht, spielt das Vernehmlassungsverfahren im Rechtsetzungsverfahren demzufolge eine zentrale Rolle.

Kritik am Vernehmlassungsverfahren

Die von der Motionärin geäusserte Kritik, wonach der Interessenausgleich in einer vorparlamentarischen Phase stattfindet, bedarf einer näheren Überprüfung.

Der Einfluss des vorparlamentarischen Verfahrens auf die Veränderungstätigkeit im Bundesparlament zwischen 1995 und 1997 war Gegenstand einer Untersuchung. Die Studie hat ge-

zeigt, dass der im vorparlamentarischen Verfahren gefundene Interessenausgleich nicht zwangsläufig die Übernahme des Entwurfs durch die Bundesversammlung zur Folge hatte: Fast sechzig Prozent der als konsensfähig eingestuften Vorlagen wurden in der parlamentarischen Phase dennoch verändert. Auch wenn die Nichtberücksichtigung starker Interessen, die im Vernehmlassungsverfahren zum Ausdruck kamen, beinahe immer eine Veränderung der Vorlage durch das Parlament zur Folge hatten, war die Berücksichtigung dieser Interessen allerdings noch lange kein Garant dafür, dass die Vorlage nicht mehr geändert wurde. Die Studie hat im Übrigen festgestellt, dass die Veränderungsquote im Parlament umso grösser ausfiel, je negativer eine Vorlage in der Vernehmlassung aufgenommen worden war.

Es kann somit festgestellt werden, dass das Vernehmlassungsverfahren den Handlungsspielraum des Parlaments nicht eingrenzt. Es gewährleistet die Transparenz der Gesetzgebungstätigkeit, was ein Mittel ist, um der Gefahr entgegenzutreten, dass sich Partikularinteressen gegenüber Allgemeininteressen durchsetzen. Es erlaubt allen Kreisen, die am Rechtsetzungsverfahren beteiligt sind, die kontroversen Aspekte einer Vorlage frühzeitig zu erkennen und nach mehrheitsfähigen Lösungen zu suchen. Es trägt somit zur Effizienz der parlamentarischen Arbeit bei.

Länge des Rechtsetzungsverfahrens

Die Motionärin schreibt, dass die Mitwirkungs- und Beschlussverfahren zu viel Zeit benötigen. Der Regierungsrat vertritt eine differenziertere Meinung. Die Bestimmungen über das Vernehmlassungsverfahren sind ausreichend flexibel, damit die Verwaltung (oder eine parlamentarische Kommission im Falle einer parlamentarischen Initiative) eine für den vorzubereitenden Erlassentwurf geeignete Konsultationsform wählen kann. Die Palette der Möglichkeiten reicht vom totalen Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren bis hin zu einer Wiederholung des Verfahrens, wenn sich dies als nötig erweist.

Die Länge des Rechtsetzungsverfahrens wird nicht in ausschlaggebender Weise durch die Länge des Vernehmlassungsverfahrens beeinflusst. Die Ausarbeitung des Gesetzentwurfs über die Spezialfinanzierungen für die Bewältigung der Lothar-Sturmschäden (BSG 921.20) beweist, dass ein Rechtsetzungsverfahren auch sehr kurz sein kann, wenn die Umstände es erfordern (im diesem Fall vier Monate für das vorparlamentarische Verfahren und vier Monate für das parlamentarische Verfahren). Der Regierungsrat teilt hingegen die Meinung der Motionärin in der Hinsicht, dass die Behandlung einer interkantonalen Vereinbarung durch das kantonalbernerische Parlament wesentlich länger dauert als in anderen Kantonen. Das Büro des Grossen Rates hat bereits 1999 mit einer Motion darauf reagiert und eine Stärkung der Rolle des Grossen Rates im Bereich der äusseren Angelegenheiten verlangt (vgl. M 200/1999 vom 9.9.1999). Insbesondere die Bildung einer ständigen Kommission für auswärtige Angelegenheiten — wie dies eine Revisionsvorlage des Grossratsgesetzes (GRG; BSG 151.21) vorsieht, die am 18. Dezember 2000 in die Vernehmlassung geschickt wurde — würde es ermöglichen, die notwendige Zeit zur Genehmigung von interkantonalen Vereinbarungen zu verkürzen.

Mitberichtsverfahren

Beim Mitberichtsverfahren handelt es sich um ein verwaltungsinternes Vorgehen. Das Mitberichtsverfahren dient der Meinungsbildung auf Stufe Regierung und ist unabdingbar, um allfällige Meinungsverschiedenheiten frühzeitig zu erkennen und sie soweit wie möglich vor der Regierungssitzung zu bereinigen. Die Pflicht der Direktionen und der Staatskanzlei sich gegenseitig zu konsultieren entspricht auch dem Gebot der Wirkungsorientierung. Die Nützlichkeit des Mitberichtsverfahrens ist demzufolge erwiesen. Auf Grund des direktionsübergreifenden Charakters und der Wichtigkeit der Rechtsetzungstätigkeit ist das Mitberichtsverfahren im Rahmen von Rechtsetzungsverfahren beizubehalten.

Beantwortung der einzelnen Fragen

Auf Grund dieser Erwägungen kann der Regierungsrat wie folgt zu den Forderungen der Motionärin Stellung nehmen:

1. Das erste Mitberichtsverfahren, das stattfindet, bevor der Regierungsrat beschliesst, einen Erlassentwurf in die Vernehmlassung zu schicken, wird in der VMV nicht zwingend verlangt. Es ist allerdings in der Regel angebracht, die Meinung der Direktionen und der Staatskanzlei einzuholen, bevor über die Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens beschlossen wird.
2. Die geltenden Bestimmungen lassen dem Regierungsrat einen grossen Spielraum in Bezug auf die Entscheidung, ob ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen ist oder nicht, sowie in Bezug auf die Modalitäten, nach denen ein solches Verfahren ablaufen soll. Artikel 9 VMV besagt, dass sich die Vernehmlassungsfrist nach Art und Umfang des Geschäfts bemisst. Die Regierung wendet diese Bestimmung regelmässig an, namentlich wenn eine Frist von weniger als drei Monaten festzulegen ist. Eine Verlängerung der Frist ist bei Bedarf ebenfalls möglich. Der Regierungsrat achtet in jedem Fall darauf, dass ein möglichst rasches und effizientes Verfahren durchgeführt wird.
3. Das zweite Mitberichtsverfahren ist unentbehrlich, da es einem Beschluss des Regierungsrates über den materiellen Inhalt der Vorlage unmittelbar vorangeht. Die bestehende Regelung ist demnach beizubehalten.
4. Die Forderung der Motionärin betrifft eine Regelung aus dem Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates. Es gibt gute Gründe dafür, dass Geschäfte dem Plenum nicht ohne Vorberatung durch eine Kommission vorgelegt werden. Das System der Kommissionen ist zurzeit Gegenstand einer Prüfung durch die Umsetzungskommission NEF 2000.
5. Die Behörden, Körperschaften und Organisationen, die in der Liste der ordentlichen Vernehmlassungsadressaten enthalten sind (Art. 16 Abs. 1 VMV), entsprechen denjenigen, die von der Motionärin genannt werden. Die Möglichkeit jeder Direktion, zusätzlich weitere Behörden oder Organisationen zu konsultieren (Art. 16 Abs. 3 VMV) rechtfertigt sich für Bereiche, in denen es nützlich und sinnvoll ist, auch die Meinung von Fachleuten einzuholen. Die bestehende Regelung ist somit beizubehalten.
6. Die Rechtsetzung und insbesondere der Erlass von Verordnungen zählen zu den Hauptkompetenzen des Regierungsrates (Art. 87 bis 91 KV). Die mehrere Fachgebiete betreffende Rechtsetzung erfordert eine direktionsübergreifende Zusammenarbeit. Es ist daher nötig, bei Erlassvorlagen alle Direktionen und die Staatskanzlei in das Mitberichtsverfahren einzubeziehen.
7. Grundsätzlich wird bei Verordnungsentwürfen kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt, ausser wenn die Tragweite oder besondere Umstände es gebieten (Art. 5 Abs. 3 Bst. d VMV). Das Verfahren für den Erlass von Verordnungen ist rasch und flexibel.
8. Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass die verwaltungsinternen Abläufe den Anforderungen an eine moderne, rasche, effiziente und zuverlässige Rechtsetzung schon heute weitgehend genügen. Dennoch empfiehlt es sich, sowohl im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates als auch in jenem des Grossen Rates die bereits bestehenden Effizienz- und Beschleunigungsmöglichkeiten noch besser auszuschöpfen.

Antrag: Ablehnung der Motion.

An den Grossen Rat