



► an den Grossen Rat

JD/958744
Basel, 29. April 2004

Regierungsratsbeschluss
vom 27. April 2004

Anzug Dr. Luc SANER und Konsorten betreffend Verbesserung im Gesetzgebungs- und Beschlussfassungsverfahren vom 13. September 1995

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 9. Juni 1999 nachstehenden Anzug Dr. Luc Saner und Konsorten stehen gelassen und an den Regierungsrat zur wiederholten Stellungnahme überwiesen:

„Die Verbesserung der Qualität bei gleichzeitiger Beschränkung der Quantität der Gesetzgebung und Beschlussfassung des Grossen Rates ist eine Daueraufgabe. In diese Richtung zielt der Anzug von Th. Baerlocher und Konsorten betreffend Vorberatung parlamentarischer Geschäfte durch Kommissionen. Weitere Massnahmen drängen sich aber auf, um dem Grossen Rat seine oft schwierige Arbeit zu erleichtern. Die Unterzeichneten bitten den Regierungsrat deshalb zu prüfen und zu berichten, ob und gegebenenfalls wie folgende Vorschläge verwirklicht werden sollen:

1. Regelung des Vernehmlassungsverfahrens

Im Bund existieren in Form der bundesrätlichen Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren vom 17. Juni 1991 Regelungen insbesondere dazu, wann, durch wen und wie Vernehmlassungen durchzuführen sind. Im Kanton existieren keine derartigen Regelungen. Die Regierung hat in Beantwortung eines Anzuges von P. Eulau und Konsorten am 9. Dezember 1992 ausgeführt, dass die heutige Zeit rasche Entscheide verlange und insbesondere deshalb eine einschlägige Regelung abgelehnt. Doch geht bei der Gesetzgebung und Beschlussfassung Qualität vor Tempo. Zudem kann auch hier gelten: Eile mit Weile. Schliesslich ist es aus demokratischen Erwägungen angezeigt, dass das Vernehmlassungsverfahren gewissen einheitlichen Kriterien gehorcht.

2. Einführung von Praxistests für Gesetzesentwürfe

Mängel in der Gesetzgebung werden oft erst in der Praxis erkannt. Durch sogenannte Praxistests von Gesetzesentwürfen liessen sich viele Mängel rechtzeitig erkennen. Während Vernehmlassungen eher theoretisch ausgerichtet sind, messen Praxistests die Gesetzesentwürfe an konkreten Fällen und unter Einbezug einer Auswahl von potentiellen Gesetzesanwendern. So werden nicht nur Unklarheiten und Widersprüche frühzeitig erkannt, sondern auch Ideen für eine bessere Handhabung der Gesetze eingebracht. Weiter lassen sich Informationen über Vollzugskosten gewinnen. Eine einschlägige Studie von Professor Carl Böhret belegt diese Möglichkeiten von Praxistests (Böhret/Hugger, Der Praxistest von Gesetzesentwürfen, Baden-Baden 1980).

3. Regelung des Inhalts von Ratschlägen und Berichten

Das eidgenössische Geschäftsverkehrsgesetz regelt den Inhalt von Botschaften und Berichten in Art. 43 wie folgt:

- 1) Jede Botschaft des Bundesrates erläutert das Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik sowie zum Finanzplan. Sie gibt Auskunft über die im Vorverfahren der Gesetzgebung vertretenen Hauptstandpunkte und die verworfenen Alternativlösungen.
- 2) In einem besonderen Abschnitt der Botschaften behandelt der Bundesrat bei Gesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen deren Verfassungsmässigkeit und bei einfachen Bundesbeschlüssen deren Gesetzesgrundlage. Er begründet Delegationen der Gesetzgebungskompetenz.
- 3) In Botschaften und Berichten stellt er dar:
 - a) Die personellen und finanziellen Auswirkungen der Vorlage auf den Bund, insbesondere die Art und Weise der Kostendeckung und den Einfluss auf die Finanzplanung;
 - b) die Folgekosten für die Kantone und Gemeinden;
 - c) die Auswirkungen auf die Wirtschaft;
 - d) soweit möglich das Verhältnis von Kosten und Nutzen der Vorlage;
 - e) bei Finanzhilfe- und Abgeltungsvorlagen die Übereinstimmung mit den Grundsätzen über die Rechtsetzung (2. Kap.) des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990⁴⁾ über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz).
- 4) Den Botschaften und Berichten wird eine kurze Übersicht vorangestellt.

Eine entsprechende kantonale Regelung würde die Qualität der Ratschläge und Berichte erhöhen und dem Grossen Rat die Entscheidungsfindung erleichtern, da die Vollständigkeit der Ratschläge und Berichte gefördert würde. Gleichzeitig wäre es zweckmässig festzulegen, in welchen Fällen ein «Ratschlag» und in welchen Fällen ein «Bericht» zu erstellen ist.

4. Regelung betreffend Varianten in Ratschlägen und Berichten

Oft ist es für den Grossen Rat unbefriedigend, eine Vorlage des Regierungsrates anzunehmen oder zurückweisen zu müssen, nicht aber zwischen echten Varianten auswählen zu können, sei dies, weil solche gar nicht erkannt werden, sei dies, weil zu deren Ausarbeitung Zeit und Wissen fehlen. Es wäre deshalb wünschenswert, wenn die Regierung soweit zweckmässig dem Grossen Rat jeweils mit ihren Ratschlägen und Berichten echte Varianten vorlegen und deren Vor- und Nachteile aufzeigen würde. Selbstverständlich sollte die Regierung auch bekanntgeben, welche Variante sie weshalb bevorzugt. Mit diesem Vorgehen würde schliesslich auch die Beschlussfassung im Regierungsrat und in der Verwaltung verbessert, da zwingend Varianten erdacht, diskutiert und verglichen werden müssten.“

Wir gestatten uns, Ihnen dazu folgenden Bericht zukommen zu lassen und zu den Vorschlägen wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Regelung des Vernehmlassungsverfahrens

Nachdem der Grosse Rat den vorliegenden Anzug stehen gelassen hat, hat der Regierungsrat die Frage, ob eine Reglementierung des Vernehmlassungsverfahrens wie im Bund notwendig ist, nochmals geprüft. Er ist weiterhin der Auffassung, dass das kantonale Vernehmlassungsverfahren bereits heute, ohne Richtlinien, eine hohe Qualität aufweist und auch eine gefestigte Praxis existiert, die sich bewährt hat.

Wie bereits im letzten Bericht zum Anzug vom 16. Januar 2002 erwähnt, werden die betroffenen verwaltungsinternen und –externen Stellen regelmässig in die Vernehmlassungsverfahren einbezogen. Bei Vorhaben von besonderer Tragweite wird sogar immer eine Vernehmlassung durchgeführt. Dabei wird grossen

Wert auf eine breite Abstützung der Vernehmlassung gelegt. Auf Verlangen werden auch Organisationen und Einzelpersonen, die nicht zum Adressatenkreis gehören, mit den Vernehmlassungsunterlagen bedient. Die Meinungsäusserungen werden jeweils in schriftlicher Form einverlangt. Als Frist wird den Vernehmlassungsadressaten in der Regel drei Monate eingeräumt. Bei Dringlichkeit fällt die Frist kürzer aus. Unter Umständen wird den Vernehmlassungsadressaten nach der Ausarbeitung eines ersten Entwurfs erneut Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Zum Schluss findet das Vernehmlassungsergebnis in die Berichte an den Regierungsrat zusammenfassend Eingang.

Diese Ausführungen zeigen, dass die kantonalen Vernehmlassungsverfahren im Kanton Basel-Stadt bereits heute gewissen einheitlichen Kriterien genügen, wie es die Anzugstellerinnen und Anzugsteller anregen. Die heute geübte flexible und bewährte Praxis der Behörden erlaubt es, den einzelnen Fällen gerecht zu werden. Die Einführung einer starren Regelung würde diesem Prinzip widersprechen oder die Regelung müsste so offen ausgestaltet werden, dass der Spielraum wieder dem heutigen Zustand entsprechen würde. Dies zeigt sich zum Beispiel an den Regelungen zum Vernehmlassungsverfahren in der Rechtssetzungsverordnung vom 29. November 2000 des Kantons Zürich (LS 172.16). So wird etwa in deren § 12 nicht ausdrücklich festgelegt, in welchen Fällen eine Vernehmlassung durchzuführen ist. Es erfolgt lediglich eine kurze Aufzählung von Fällen, in denen in jedem Fall eine Vernehmlassung stattzufinden hat. Zudem wird auch nicht explizit geregelt, wer in ein Vernehmlassungsverfahren einzubeziehen ist. Dies soll gemäss § 15 die für die Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zuständige Stelle entscheiden. Auch die Fristenregelung von § 14 ist offen formuliert: Die Vernehmlassungsfrist beträgt grundsätzlich drei Monate. Bei Dringlichkeit können kürzere Fristen angesetzt werden. Im Weiteren kann auch auf den neuen Entwurf des Vernehmlassungsgesetzes des Bundes verwiesen werden. Dabei handelt es sich um einen schlanken Gesetzesentwurf, der sich gezielt auf die Grundzüge beschränkt, um den Bundesrat genügend Handlungsspielraum für die Weiterentwicklung und allfällige Anpassung der praktischen Handhabung des Vernehmlassungsverfahrens zu belassen (vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 21. Januar 2004). Da solche Regelungen kaum mehr Qualität gewährleisten als eine ähnlich lautende gefestigte Praxis, kann auf die Reglementierung des Vernehmlassungsverfahrens verzichtet werden.

Demgegenüber ist der Regierungsrat der Ansicht, dass die Abläufe bei der Bearbeitung eidgenössischer Vernehmlassungen zu optimieren und die Antworten des Kantons Basel-Stadt so zu gestalten sind, dass diese eine möglichst grosse Beachtung finden. Um diese Ziele zu erreichen, wurde die Staatskanzlei mit der Erstellung einer Wegleitung beauftragt, die zur Zeit noch in Bearbeitung ist.

2. Einführung von Praxistests für Gesetzesentwürfe

Nach Ansicht der Anzugstellerinnen und Anzugsteller hätte die Einführung von Praxistests für Gesetzesentwürfe den Vorteil, dass nicht nur Unklarheiten und Widersprüche frühzeitig erkannt würden, sondern auch Ideen für eine bessere Handhabung der Gesetzgebung eingebracht werden könnten.

Wie bereits im Bericht vom 16. Januar 2002 erwähnt, befürwortet der Regierungsrat die Durchführung von Praxistests für Gesetzesentwürfe. Er hat denn auch schon verschiedene Male solche Praxistests durchführen lassen. Als Beispiele wurden erwähnt: das aus dem Jahre 1992 stammende Datenschutzgesetz, das auf den vorher gesammelten Erfahrungen mit dem Datenschutzreglement und der Datenschutzverordnung aus den Jahren 1979 und 1984 beruhte, und das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 20. November 1996, basierend auf der Verordnung über die Durchführung von Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 20. Dezember 1994. Als neueres Beispiel kann die auf fünf Jahre befristete Strukturänderung mit zwei kooperativen Leistungszügen an der Weiterbildungsschule (WBS) erwähnt werden (vgl. Fussnote zu § 36 des Schulgesetzes). Die Befristung war notwendig, um eine kurzfristige Lösung an der WBS zu erzielen, aber auch um Zeit zum Sammeln von Erfahrungen mit zwei Klassenzügen und ganz allgemein zum Suchen nach einer Gesamtlösung für alle Schulen zu gewinnen. Im Weiteren kann auch das ebenfalls auf fünf Jahre befristete Gesetz zur Stärkung der Staatsleistung und zur staatsweiten Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (Steuerungsgesetz) genannt werden, worauf der Grosse Rat allerdings anfangs Jahr nicht eingetreten ist. Ziel der Befristung war auch in diesem Fall, mit der neu zu regelnden Materie Erfahrungen zu sammeln, die dann in einem Nachfolgesetz hätten berücksichtigt werden können.

Daraus ergibt sich, dass der Regierungsrat auch zukünftig in Fällen, bei denen er dies für hilfreich erachtet, Praxistests durchführen wird. Eine generelle Pflicht zu diesem Vorgehen erscheint jedoch nicht angezeigt, da sich die einzelnen Gesetze in ihrer Bedeutung und Komplexität doch erheblich voneinander unterscheiden. Zudem können auch im Einzelfall rechtsstaatliche Grundsätze wie das Legalitätsprinzip und die Rechtsgleichheit gegen die Durchführung eines befristeten Praxistests sprechen.

Im Übrigen wurde auch bereits im Bericht vom 16. Januar 2002 darauf hingewiesen, dass die Gesetzgebungsqualität durch andere Massnahmen gefördert wird. Es wurde auf die seit 1980 vorgenommene formelle Prüfung aller Gesetze, Verordnungen, Reglemente und Verträge, die zur Aufnahme in die Gesetzesammlung bestimmt sind, durch die Rechtsabteilung des Justizdepartements hingewiesen, aber auch auf die seit 1996 vorgenommene Überprüfung sämtlicher Erlasse auf ihre Vereinbarkeit mit dem Geschlechtergleichstellungsartikel (Art. 8 Abs. 3 BV) sowie auf die Begutachtung jeden Erlasses in Bezug auf seine finanziellen und wirtschaftlichen Auswirkungen durch das Finanzdepartement.

3. Regelung des Inhalts von Ratschlägen und Berichten

Die Anzugstellerinnen und Anzugsteller vertreten die Meinung, eine kantonale Regelung betreffend den Inhalt von Ratschlägen und Berichten - entsprechend der bundesrechtlichen Regelung von Art. 43 des Geschäftsverkehrsgesetzes - würde deren Qualität erhöhen und dem Grossen Rat die Entscheidungsfindung erleichtern.

Der Regierungsrat vertritt weiterhin die Auffassung, dass dies nur auf wenige Fälle zutrifft, da sich die Inhalte der Ratschläge gegenüber den Botschaften des

Bundesrates teilweise erheblich unterscheiden. Wie bereits im Bericht vom 16. Januar 2002 erwähnt, haben die Botschaften des Bundesrates hauptsächlich Gesetzesvorlagen und Genehmigungen von Staatsverträgen zum Inhalt, während die Inhalte der Ratschläge des Regierungsrates ein sehr viel weiteres Spektrum an Themen betreffen, welche aber oft einen kleineren Umfang aufweisen. Üblicherweise werden alle Vorlagen, die dem Referendum unterstehen, in Form eines Ratschlags gekleidet, so zum Beispiel Verfassungsänderungen, Gesetzesentwürfe, Genehmigung von Staatsverträgen und alle Ausgabenbeschlüsse ab CHF 1,5 Mio. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass eine starre Festlegung des Inhalts von Ratschlägen in einheitliche Richtlinien angesichts der Vielfalt der Themen die Qualität der Ratschläge in Frage stellen und den Departementen die Möglichkeit nehmen würde, die Themen individuell auszurichten und aufzubereiten, um damit grösstmögliche Klarheit zu gewährleisten. Denn eine allfällige Reglementierung müsste eine Vielzahl von Ausnahmen und Varianten beinhalten, wodurch deren Übersichtlichkeit und Praktikabilität gefährdet würden. Dies kann jedoch nicht im Interesse der Anzugstellerinnen und Anzugsteller sein. Überdies kann bei unbestrittenen oder weniger heiklen Themen durch eine gewisse Flexibilität bei der Ausarbeitung einer Vorlage der Arbeitsaufwand der Verwaltung eingeschränkt werden, was zu einer Kosteneinsparung führt.

Schliesslich wurde auch im Bericht vom 16. Januar 2002 darauf aufmerksam gemacht, dass es im Kanton Basel-Stadt bereits Regeln gibt, die den Inhalt von Ratschlägen und Berichten betreffen. So wurde § 55 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt vom 16. April 1997 (Finanzhaushaltsgesetz, SG 610.100) erwähnt, wonach Vorlagen für Verfassungsänderungen, Gesetze, Beschlüsse und Verträge vor der Beschlussfassung durch den Regierungsrat oder den Grossen Rat auf ihre wirtschaftliche oder finanzielle Tragweite zu überprüfen sind, und wonach in Berichten an den Grossen Rat darauf hinzuweisen ist. Ausserdem enthält ein Ratschlag oder ein Bericht praxisgemäss Ausführungen zur Entstehung einer Vorlage, zu den Rechtsgrundlagen, zum Inhalt und im Falle von Gesetzesvorlagen zum Gesetzesentwurf. Je nach Bedeutung und Komplexität der Vorlage gehen die Ausführungen in den Ratschlägen und Berichten darüber hinaus. Bei Subventionsverträgen müssen zudem nähere Angaben gemäss dem Subventionsgesetz von 1984 gemacht werden (namentlich über die Voraussetzungen gemäss § 5a-d).

4. Regelung betreffend Varianten in Ratschlägen und Berichten

Nach Auffassung der Anzugstellerinnen und Anzugsteller wäre es wünschenswert, wenn die Regierung - soweit zweckmässig - dem Grossen Rat jeweils mit ihren Ratschlägen und Berichten echte Varianten vorlegen und deren Vor- und Nachteile aufzeigen würde.

Wie bereits im Bericht vom 16. Januar 2002 erwähnt, wird diesem Wunsch bereits heute teilweise entsprochen. Als Beispiel wurde die dem Grossen Rat unterbreitete Vorlage zur Abschaffung der Billettsteuer genannt (vgl. Ratschlag und Entwurf zur Aufhebung des Gesetzes betreffend Billettsteuer auf Aufführungen und Vorstellungen vom 14. Oktober 1920, zugestellt am 20. Januar 1999). Es erscheint allerdings wenig sinnvoll oder teilweise sogar unmöglich, dem

Grossen Rat in jedem Ratschlag und Bericht Varianten zu unterbreiten. Abgesehen davon, dass eine solche Verpflichtung mit erheblichen Kosten verbunden wäre, würde dies zudem häufig an praktischen Hindernissen scheitern. Da es im Verlaufe eines Gesetzgebungsverfahrens zahlreiche „Weggabelungen“ gibt, bei denen man sich für eine Variante entscheiden muss, müssten diese schon während des laufenden Verfahrens dem Grossen Rat zum Entscheid vorgelegt werden. Ein solches Verfahren würde insbesondere den zeitlich vertretbaren Rahmen sprengen. Sofern der Regierungsrat es allerdings für sinnvoll erachtet, wird er sich bei Geschäften von grundsätzlicher Bedeutung, bei denen sich wichtige Variantenentscheide stellen, mit einem Zwischenbericht an den Grossen Rat wenden. Ebenso wird er dem Grossen Rat in seinen Ratschlägen und Berichten Varianten unterbreiten, in denjenigen Fällen, in denen dies möglich und hilfreich erscheint.

Schliesslich bleibt darauf hinzuweisen, dass die im Jahre 2001 eingeführten Sachkommissionen des Grossen Rates des Öfteren in einzelnen Punkten vom Entwurf des Regierungsrates abweichende Anträge erarbeiten und auf diese Weise ebenfalls dem Bedürfnis der Anzugstellerinnen und Anzugsteller nach Entscheidvarianten entsprechen.

II. Antrag

Gestützt auf vorstehende Ausführungen beantragen wir Ihnen, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen und den Anzug Dr. Luc Saner und Konsorten *abzuschreiben*.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Der Präsident

Der Staatsschreiber

Jörg Schild

Dr. Robert Heuss

Grossratsbeschluss

betreffend

Gewährung eines

(vom)

1.