



Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

An den Grossen Rat

95.8744.05

Basel, 14. August 2007

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

1. Der Anzug Dr. Luc Saner und Konsorten

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 20. Oktober 2004 beschlossen, nachstehenden Anzug Dr. Luc Saner und Konsorten stehen zu lassen und an die Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission (JSSK) zur Stellungnahme zu überweisen:

„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 1990) 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.“

Die JSSK unterbreitet Ihnen folgenden Bericht und nimmt zum obgenannten Anzug wie folgt Stellung:

2. Ausgangslage

Am 19. Oktober 1995 überweist der Grosse Rat den Anzug Dr. Luc SANER und Konsorten betreffend Verbesserung im Gesetzgebungs- und Beschlussfassungsverfahren an den Regierungsrat. In seinem Bericht vom 16. Januar 2002 beantragt der Regierungsrat, den Anzug abzuschreiben. Er vertritt die Auffassung, das geltende, aus der Praxis entwickelte Rechtssetzungsverfahren habe sich bewährt. Handlungsbedarf im Sinne der Vorschläge der Anzugstellenden bestehe nicht. Entgegen dem Antrag des Regierungsrats beschliesst der Grosse Rat, den Anzug stehen zu lassen, und dem Regierungsrat zur erneuten Stellungnahme zu überweisen.

In seinem Bericht vom 27. April 2004 beantragt der Regierungsrat erneut, den Anzug abzuschreiben. Nach wie vor sehe er keinen Änderungsbedarf im Gesetzgebungsverfahren.

Vor der Behandlung des Geschäfts im Grossen Rat befasst sich die JSSK mit dem Anzug. Die JSSK kommt nach kurzer Diskussion zum Schluss, dass die Vorschläge der Anzugstellenden geprüft werden sollten. Insbesondere das praktizierte Vernehmlassungsverfahren sei unbefriedigend. Das Verfahren werde in der Verwaltung unterschiedlich gehandhabt. Es bedürfe mindestens in diesem Bereich einer Regelung. In der Folge beantragt die JSSK dem Grossen Rat, den Anzug stehen zu lassen und der JSSK zur Bearbeitung zu überweisen. Mit Beschluss vom 20. Oktober 2004 heisst der Grosse Rat den Antrag der JSSK gut.

3. Behandlung und Schlussfolgerungen der Kommission

Die JSSK hat sich mit dem Anzug befasst und hält fest, dass das Ziel der Anzugstellenden zu unterstützen ist. Danach soll das Gesetzgebungsverfahren, wo nötig und wo möglich, verbessert und optimiert werden. Die Kommission prüft die im Anzug vorgeschlagenen Massnahmen und kommt zu folgendem Schluss:

1. Regelung des Vernehmlassungsverfahrens

Die Kommission teilt die Auffassung der Anzugstellenden, wonach eine Regelung für das kantonale Vernehmlassungsverfahren überfällig ist. Dies ergibt sich aus demokratischen Erwägungen. Das Vernehmlassungsverfahren ist eine wichtige Grundlage für die Ausarbeitung von Gesetzen und stellt sicher, dass eine künftige Regelung breit abgestützt ist. Die JSSK stellt allerdings fest, dass nunmehr keine weiteren Schritte zur Realisierung dieses Vorschlags notwendig sind. Gestützt auf § 53 KV hat der Regierungsrat nämlich am 13. Februar 2007 die Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren erlassen. Die Publikation im Kantonsblatt erfolgte am 17. Februar 2007. Das Anliegen der Anzugstellenden und der JSSK bezüglich Regelung des Vernehmlassungsverfahrens ist damit erfüllt.

2. Einführung von Praxistests für Gesetzesentwürfe

Die Anzugstellenden schlagen vor, zur Verbesserung von Gesetzesvorlagen Praxistests einzuführen. Praxistests sind virtuelle Tests. Gesetzesentwürfe werden vor der parlamentarischen Beratung unter Beizug von potentiellen Rechtsanwendern erprobt. Damit soll vermieden werden, dass aufwändige Gesetzgebungsarbeiten in Angriff genommen werden, die später wegen unerwünschten Auswirkungen abgebrochen werden müssten. Die Anzugstellenden verweisen auf eine Studie aus Deutschland. Die Kommission stellt fest, dass Praxistests im genannten Sinn in der Schweiz nicht die gleiche Bedeutung zukommt. Als Form der prospektiven Gesetzesevaluation hat sich das Vernehmlassungsverfahren bewährt. Das Vernehmlassungsverfahren erfüllt weitestgehend die Ziele von Praxistests. Die JSSK schliesst sich der Auffassung des Regierungsrats an, wonach Praxistests im Einzelfall durchaus zur Anwendung kommen können. Eine generelle Pflicht zu diesem Vorgehen ist aber auch aus der Sicht der JSSK nicht angezeigt.

3. Regelung des Inhalts von Ratschlägen und Berichten

Die Anzugstellenden schlagen eine Regelung der Inhalte von Regierungsberichten nach dem Vorbild von Art. 43 des eidgenössischen Geschäftsverkehrsgesetzes vor. Die JSSK stimmt dem Anliegen der Anzugstellenden zu, wonach Ratschläge und Berichte möglichst vollständig und übersichtlich zu gestalten sind. Dieses Ziel kann aus Sicht der JSSK jedoch nicht mit einer starren Regelung erreicht werden. Hingegen ist die JSSK der Meinung, dass eine sinnvolle Grundstruktur der Ratschläge und Berichte den Lesern hilft, die Vorlagen des Regierungsrates besser zu lesen und zu verstehen. Die JSSK verweist in diesem Zusammenhang auf die Leitlinien der Bundesverwaltung und schlägt die Übernahme eines solchen „roten Fadens“ in den Ratschlägen und Berichten des Regierungsrates vor.

4. Regelung betreffend Varianten in Ratschlägen und Berichten

Die Anzugstellenden sind der Auffassung, mit der Vorlage von Varianten würde sich der Gesetzgebungsprozess beschleunigen, indem auf diese Weise Rückweisungen von Vorlagen vermieden werden könnten. Die JSSK stimmt den Anzugstellenden insofern zu, dass die Diskussion von Varianten für die Entscheidungsfindung im Parlament nützlich sein kann. In verschiedenen Geschäften haben die Regierung resp. die vorbereitenden Sachkommissionen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Hingegen ist die JSSK nicht davon überzeugt, dass die Vorlage von Varianten den Gesetzgebungsprozess generell beschleunigen würde. Sie teilt die Auffassung des Regierungsrats, wonach eine Regelung im Sinne der Anzugstellenden erhebliche Kosten und grossen Zeitaufwand nach sich ziehen würde. Eine generelle Regelung betreffend Varianten hält die JSSK daher nicht für sinnvoll.

4. Beschluss und Antrag der Kommission

Gestützt auf die obigen Ausführungen beantragt die JSSK dem Grossen Rat einstimmig, den Anzug Dr. Luc Saner und Konsorten betreffend Verbesserung im Gesetzgebungs- und Beschlussfassungsverfahren vom 13. September 1995 (95.8744.05) vollumfänglich abzuschreiben.

Die JSSK hat diesem Bericht an ihrer Sitzung vom 9. Mai 2007 einstimmig zugestimmt und ihren Präsidenten zu ihrem Sprecher bestimmt.

Im Namen der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission des Grossen Rates:



Ernst Jost
Präsident