



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 21. Dezember 2022
Direktion: Staatskanzlei
Geschäftsnummer: 2021.STA.625
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Verordnung über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren (VMV)

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage	1
2.	Grundzüge der Neuregelung	2
2.1	Vernehmlassungsverfahren	2
2.1.1	Verzicht auf Publikation im Amtsblatt	2
2.1.2	Bezeichnung der Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten	2
2.1.3	Verzicht auf Gesuchsverfahren zur Aufnahme in die Vernehmlassungsadressatenliste	3
2.1.4	Nichtübernahme des bisherigen Unterabschnitts 2.1.5 «Kosten» (Art. 18 bis 20 bisherige VMV).....	3
2.2	Konsultationsverfahren	4
2.3	Mitberichtsverfahren.....	4
2.4	Nichtübernahme von Kapitel 4a Archivierung (Art. 26a bisherige VMV)	5
3.	Erläuterungen zu den Artikeln	6
4.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	18
5.	Finanzielle Auswirkungen	18
6.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	18
7.	Auswirkungen auf die Gemeinden	19
8.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	19
9.	Ergebnis der Konsultation	19

1. Ausgangslage

Bei der im Jahre 1996 erlassenen Verordnung über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren (VMV) besteht in verschiedener Hinsicht Anpassungsbedarf: Insbesondere geht die geltende VMV in ihren Grundzügen teilweise noch von papiergebundenen Prozessen aus. Die Vernehmlassungs- und Mitberichtsverfahren werden aber heute praktisch ausschliesslich digital durchgeführt.

Weiter ist der Einbezug des Grossen Rates bzw. der Parlamentsdienste sowie derjenige der Finanzkontrolle im Mitberichtsverfahren bisher nicht in der VMV geregelt. Auch die Bezeichnung der Behörden und Organisationen, die in jedem Vernehmlassungsverfahren anzuhören sind, entspricht nicht mehr der Pra-

xis. Schliesslich ist die Motion 061-2021 Klausser (Bern, Grüne) «Mehr Transparenz bei Vernehmlassungsverfahren» mit der vorliegenden Vorlage umzusetzen. Aufgrund des festgestellten Anpassungsbedarfs wird die VMV totalrevidiert.

2. Grundzüge der Neuregelung

Die bisherige Systematik der VMV wird beibehalten: Zuerst wird das Vernehmlassungsverfahren geregelt (Kapitel 2), anschliessend das Konsultationsverfahren (Kapitel 3), das Mitberichtsverfahren (Kapitel 4) und die Vernehmlassungen zu Vorlagen des Bundes (Kapitel 5).

2.1 Vernehmlassungsverfahren

2.1.1 Verzicht auf Publikation im Amtsblatt

Gemäss bisherigem Recht gibt die Staatskanzlei die Einleitung eines Vernehmlassungsverfahrens durch Veröffentlichung im Amtsblatt sowie auf dem kantonalen Internetportal bekannt (Art. 12 Abs. 1 VMV [Fassung vom 2. Februar 2022]¹). Neu wird auf die Publikation im Amtsblatt verzichtet (vgl. Art. 5 Abs. 2). Die alleinige Veröffentlichung auf dem kantonalen Internetportal ist zeitgemässer und sollte zu keinen Nachteilen für die an der Vernehmlassung interessierten Personen und Organisationen führen. So erscheint auch das Amtsblatt seit dem 1. Januar 2020 nur noch in elektronischer Form. Eine Publikation des Vernehmlassungsverfahrens im Amtsblatt würde demnach auch für die Personen, die weniger mit dem Internet vertraut sind, keinen Mehrwert bieten. Zudem ist der Regierungsrat aufgrund der geltenden Gesetzgebung nicht verpflichtet, die Einleitung eines Vernehmlassungsverfahrens im Amtsblatt bekannt zu geben (vgl. Art. 14 Abs. 2 PuG und Ziff. 4 Kommentar zu Art. 5 Abs. 2).

2.1.2 Bezeichnung der Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten

Entsprechend Artikel 41 Absatz 2 Satz 1 des Gesetzes vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG; BSG 152.01) wird in der VMV festgehalten, welche Behörden und Organisationen, in jedem Vernehmlassungsverfahren anzuhören sind. Damit sollen jene Behörden und Organisationen, die wiederkehrend an einer Vielzahl von Vernehmlassungen des Kantons interessiert sind, jeweils aktiv über eröffnete Vernehmlassungen informiert werden. Die Liste der geltenden VMV entspricht nicht mehr der Praxis und soll aktualisiert werden (vgl. Art. 16 Abs. 1 bisherige und Art. 4 Abs. 2 neue VMV). So bezeichnet der Regierungsrat neu auch die Finanzkontrolle und die Kantonale Datenschutzaufsichtsstelle als Vernehmlassungsadressatinnen (Art. 4 Abs. 2 Bst. p und q). In der Praxis sind die Finanzkontrolle und die Kantonale Datenschutzaufsichtsstelle bereits auf der im Internet publizierten Vernehmlassungsadressatenliste der Staatskanzlei aufgeführt. Überdies werden neben den Regionalkonferenzen neu auch die Planungsregionen begrüsst (Art. 4 Abs. 2 Bst. e). Schliesslich erfolgt in weiteren Fällen eine Anpassung an die bisherige Praxis der Staatskanzlei bzgl. kantonale Jungparteien, Arbeitnehmerorganisationen des öffentlichen Sektors, und Männerorganisationen (vgl. unten Ziff. 3, Kommentar zu Art. 4 Abs. 2).

Von der Liste gestrichen werden die Direktionen und die Staatskanzlei, da das Vernehmlassungsverfahren – im Gegensatz zum Mitberichtsverfahren – grundsätzlich an Personen und Organisation ausserhalb der Zentralverwaltung gerichtet ist (Art. 64 Abs. 1 KV).

¹ In Kraft seit 1. März 2022. Indirekte Änderung von Art. 12 Abs. 1 VMV im Rahmen der Änderung der Verordnung vom 2. November 2005 über das Sonderstatut des Berner Juras und über die französischsprachige Minderheit des Verwaltungskreises Biel/Bienne (Sonderstatutsverordnung, SStV; BSG 102.111). Das vormalige «Amtsblatt des Kantons Bern» und das «Feuille officielle du Jura bernois» wurden zu einem kantonalen Publikationsorgan, dem «Amtsblatt des Kantons Bern» (kantonales Amtsblatt) vereinigt (vgl. Art. 13 Abs. 1 Publikationsgesetz vom 18. Januar 1993 [PuG; BSG 103.1]). Diese Vereinigung wurde redaktionell in Art. 12 Abs. 1 VMV abgebildet.

Im Gegensatz zu Organen der Judikative (Justizverwaltungsleitung und Verwaltungsgericht) werden die Parlamentsdienste als Organ der Legislative nicht in die Liste der Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten aufgenommen. Als Stabstelle des Grossen Rates haben sich die Parlamentsdienste grundsätzlich nicht zu Vernehmlassungsvorlagen, welche in Grossratsgeschäfte münden, zu äussern. Den Parlamentsdiensten steht es jedoch frei, unter Umständen trotzdem eine Vernehmlassung einzureichen (z.B., wenn sie ausnahmsweise von einer Vorlage direkt betroffen sind; vgl. Art. 4 Abs. 1).

2.1.3 Verzicht auf Gesuchsverfahren zur Aufnahme in die Vernehmlassungsadressatenliste

Der bisherige Artikel 17 VMV betreffend Aufnahme gesuche in die Adressatenliste für sämtliche Vernehmlassungsverfahren bzw. in die ergänzenden Listen der Direktionen und der Staatskanzlei soll vereinfacht werden:

- Der geltende Artikel 17 Absatz 1 VMV bestimmt, dass Gesuche um Aufnahme in die Adressatenliste für sämtliche Vernehmlassungsverfahren an die Staatskanzlei zu richten sind. Über diese Gesuche verfügt die Staatskanzlei. Die Abweisung des Gesuches kann nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege angefochten werden. Dieses förmliche Gesuchsverfahren mit entsprechendem Rechtsschutz ist nicht mehr nötig, da alle Vernehmlassungsunterlagen im Internet veröffentlicht und damit für alle Interessierten gleichzeitig zugänglich werden. Zudem können nur die in Artikel 4 Absatz 2 Genannten in die Liste aufgenommen werden. Damit hat die Staatskanzlei nur bei den in Artikel 4 Absatz 2 Buchstaben c, m und n Aufgeführten einen Entscheidungsspielraum. Es genügt damit in der VMV festzuhalten, dass die Staatskanzlei die von Artikel 41 Absatz 2 OrG vorgesehene Liste der Vernehmlassungsadressatinnen und –adressaten führt (vgl. Art. 4 Abs. 2).
- Wie in Artikel 41 Absatz 2 OrG erwähnt, bestimmen die Direktionen und die Staatskanzlei, wer in ihrem Fachbereich zusätzlich anzuhören ist. In der dazugehörigen Ausführungsbestimmung der VMV wird – analog zur allgemeinen Liste der Vernehmlassungsadressatinnen- und adressaten – künftig auf ein eigentliches Gesuchsverfahren verzichtet (vgl. Art. 4 Abs. 3 Bst. a).

2.1.4 Nichtübernahme des bisherigen Unterabschnitts 2.1.5 «Kosten» (Art. 18 bis 20 bisherige VMV)

Artikel 18 Absatz 1 der bisherigen VMV bestimmt, dass die Vernehmlassungsunterlagen im Internet unentgeltlich zugänglich sind. Angesichts der Tatsache, dass keine kantonalen Informationen im Internet gegen Entgelt publiziert werden und die Publikation der Vernehmlassungsunterlagen in Artikel 41 Absatz 3 OrG (Fassung vom 5. September 2022) sowie Artikel 5 Absatz 2 VMV geregelt ist, muss dieser Artikel nicht in die neue VMV überführt werden.

Gemäss Artikel 19 Absatz 1 der geltenden VMV können die Vernehmlassungsunterlagen gegen Entrichtung einer Gebühr (Art. 25 der Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung, GebV; BSG 154.21) bei der zuständigen Dienststelle in Papierform bezogen werden. Der Verweis auf Artikel 25 GebV ist zwar nach wie vor aktuell. Da die Gebührenerhebung in Artikel 25 GebV aber auch für die Abgabe von Vernehmlassungsunterlagen gilt (vgl. Abs. 1), kann auf eine Regelung in der neuen Verordnung verzichtet werden.

Gemäss Artikel 20 Absatz 1 der geltenden VMV ist die Einsichtnahme in amtliche Akten nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens unentgeltlich. Mit dieser Bestimmung sollte gewährleistet werden, dass die Einsichtnahme nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens in jedem Fall und unabhängig von der Form, d.h. auch beim Bezug der Akten in Papierform, grundsätzlich unentgeltlich gewährt wird.²

² Vgl. Vortrag vom 11. Mai 2006 der Staatskanzlei an den Regierungsrat betreffend die Änderung vom 17. Mai 2006 der Verordnung über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren (VMV), S. 4 f., Kommentare zu Art. 18 bis 20 VMV.

Auch auf diese Bestimmung kann in Zukunft verzichtet werden. Die Vernehmlassungsunterlagen sowie neu auch die Stellungnahmen und die Protokolle konferenzieller Anhörungen werden im Internet veröffentlicht (vgl. Art. 5 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 3) und sind somit frei zugänglich. Zudem gilt das neue Gesetz vom 7. März 2022 über die digitale Verwaltung (DVG; BSG 109.1, geplantes Inkrafttreten im ersten Quartal 2023), wonach grundsätzlich kein Rechtsanspruch darauf besteht, Informationen der Behörden, die sich an eine unbestimmte Vielzahl von Personen richten, in anderer als in digitaler Form zu erhalten (Art. 6 Abs. 1 DVG). Der Erhalt einer Kopie auf Papier bleibt jedoch möglich, wenn die Person glaubhaft macht, dass ihr die Einsicht in die digitale Form der Informationen nicht möglich oder zumutbar ist (Art. 7 Abs. 2 DVG). Für die Kopie auf Papier wird höchstens dieselbe Gebühr erhoben wie für die digitalen Informationen (Art. 7 Abs. 3 DVG).

2.2 Konsultationsverfahren

Die Konsultation dient der Beteiligung von Fachbehörden und Dritten an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Kantons. Konsultationen ermöglichen, eine Beurteilung durch Fachbehörden, Körperschaften und Organisationen einzuholen, die über ein besonderes Fachwissen verfügen oder von einer Vorlage in besonderem Mass betroffen sind. Damit sollen sie Aufschluss geben über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Rechtsetzungsvorhabens des Kantons.

Die Konsultation gemäss dem bisherigen Artikel 21 VMV soll beibehalten werden. Die Direktionen und die Staatskanzlei können ausserhalb der Vorschriften des Vernehmlassungsverfahrens gewisse Kreise konsultieren. Dies kann z.B. in Fällen erfolgen, in denen kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird oder im Vorfeld eines Vernehmlassungsverfahrens bei ausgewählten Adressatinnen und Adressaten. Im Vergleich zum Vernehmlassungsverfahren können die Direktionen und die Staatskanzlei die Konsultation flexibler nach ihren Bedürfnissen ausgestalten (Adressatinnen und Adressaten, Frist, Form, Zeitpunkt der Durchführung). Insbesondere bei der Frist sollen die Behörden anhand des jeweiligen Vorhabens entscheiden, wie lange die freiwillige Konsultation sinnvollerweise dauern soll. Auf die Einführung einer verbindlichen Frist wird daher verzichtet. Der Effekt einer solchen Regelung wäre letztlich kontraproduktiv, würde doch die Gefahr bestehen, dass solche Fristen – etwa eine Dreimonatsfrist – die Behörden oft dazu veranlassen würden, einzig aus zeitlichen Gründen auf eine freiwillige Konsultation zu verzichten.

Neu soll neben den Direktionen und der Staatskanzlei sowie allenfalls deren Ämter auch dem Regierungsrat ermöglicht werden, ein Konsultationsverfahren auszulösen (Art. 9 Abs. 1). Dadurch erhält der Regierungsrat mehr Spielraum, beispielsweise bei Vorhaben, zu denen nur ein beschränkter Personenkreis begrüsst werden soll.

Schliesslich ist diese «freiwillige» Konsultation von den Konsultationsrechten des Grossen Rates zu Verordnungen und zu wichtigen Geschäften der Aussenpolitik zu unterscheiden (vgl. Art. 41 und 56 Gesetz vom 4. Juni 2013 über den Grossen Rat [Grossratsgesetz, GRG; BSG 151.21]). Ob die Konsultationen von Kommissionen des Grossen Rates gleichzeitig (und parallel zum Mitberichtsverfahren) oder nacheinander stattfinden, liegt im Ermessen des Regierungsrates bzw. der zuständigen Direktion oder Staatskanzlei.

2.3 Mitberichtsverfahren

Das Mitberichtsverfahren war gemäss der VMV aus dem Jahre 1996 grundsätzlich ein verwaltungsinternes Konsultationsinstrument und diente der Meinungsbildung und der Differenzbereinigung auf Stufe Regierungsrat (Art. 22 Abs. 1 geltende VMV). Ursprünglich fand das Mitberichtsverfahren deshalb ausschliesslich unter den Direktionen und der Staatskanzlei statt. In den Jahren 2008 bzw. 2014 wurde auch

der Einbezug der Kantonalen Datenschutzaufsichtsstelle³ und der Justizleitung in den Artikeln 3a und 3b VMV geregelt. Das Mitberichtsverfahren wie es heute in der VMV geregelt ist, hat sich grundsätzlich bewährt. Neu sollen aber neben der Kantonalen Datenschutzaufsichtsstelle und der Justizverwaltungsleitung⁴ auch die Finanzkontrolle, der Grosse Rat und die Parlamentsdienste bei Geschäften, die sie betreffen, miteinbezogen werden (vgl. Art. 19).

In systematischer Hinsicht wird der Einbezug des Bernjurassischen Rats (BJR), des Rats für französischsprachige Angelegenheiten des Verwaltungskreises Biel/Bienne (RFB), der begleitenden Rechtsetzung (Dienst für begleitende Rechtsetzung, jurassische Angelegenheiten und Zweisprachigkeit der Staatskanzlei [RJZ]), der Kantonalen Datenschutzaufsichtsstelle sowie der Justizverwaltungsleitung neu im Kapitel 4 zum *Mitberichtsverfahren* und nicht mehr zu Beginn der VMV in Kapitel 1 (ehemals allgemeine Bestimmungen) festgehalten (vgl. Art. 2-3b bisherige VMV und Abschnitt 4.2 neue VMV [Art. 16-19]). Der Einbezug dieser Behörden im *Vernehmlassungsverfahren* ist dadurch gewährleistet, dass sie auf der Liste der Adressatinnen und Adressaten gemäss Artikel 4 Absatz 2 aufgeführt sind (neu auch: Finanzkontrolle und Kantonale Datenschutzaufsichtsstelle). Mit der Folge, dass diese Behörden in *jedem* Vernehmlassungsverfahren begrüsst werden und nicht nur, wenn sie speziell betroffen sind wie im Mitberichtsverfahren. Diese unterschiedliche Regelung ist sinnvoll, da die beiden Verfahren verschiedene Zwecke verfolgen: Das öffentliche Vernehmlassungsverfahren bezweckt die Anhörung von weiten Kreisen und soll insbesondere Aufschluss geben über die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Vorhabens des Kantons. Dagegen dient das interne Mitberichtsverfahren der Meinungsbildung und Differenzbereinigung auf Stufe Regierungsrat. Im Rahmen des Mitberichtsverfahrens werden die erwähnten Behörden einbezogen, wenn sie fachlich oder organisatorisch von einem Geschäft betroffen sind. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Einbezug der verschiedenen Behörden jeweils beim konkreten Verfahren – d.h. beim Vernehmlassungs- oder beim Mitberichtsverfahren – geregelt ist.

2.4 Nichtübernahme von Kapitel 4a Archivierung (Art. 26a bisherige VMV)

Artikel 26a der bisherigen VMV bestimmt, dass die im Zusammenhang mit einem Vernehmlassungs- oder Mitberichtsverfahren anfallenden Unterlagen nach den Bestimmungen der Verordnung vom 24. Juni 1992 über das Staatsarchiv des Kantons Bern in Papierform zu archivieren sind. Die im Artikel genannte Verordnung wurde durch die Verordnung vom 4. November 2009 über die Archivierung (ArchV; BSG 108.111) aufgehoben. In der heute geltenden Archivgesetzgebung findet sich keine Vorschrift, wonach die Unterlagen des Vernehmlassungs- oder Mitberichtsverfahren in Papierform zu archivieren wären. Mit dem Projekt Digitale Geschäftsführung und Archivierung (DGA) wurde zudem die digitale Archivierung eingeführt.⁵ Schliesslich besteht auch vor dem Hintergrund des digitalen Primats kein Raum mehr für eine Bestimmung, wonach Unterlagen spezifisch in Papierform zu archivieren sind (wofür sie ggf. erst ausgedruckt werden müssten).⁶

Was die wenigen Mitberichtsverfahren betrifft, die noch in Papierform durchgeführt werden dürfen (vgl. Art. 13 Abs. 2), so sollen diese, wenn möglich digital archiviert werden.

³ Bzw. der «Aufsichtsstelle für Datenschutz» (vgl. Art. 3a bisherige VMV).

⁴ Die «Justizleitung» heisst gemäss Änderung vom 16. Juni 2022 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG; BSG 161.1; Ablauf der Referendumsfrist am 6. Oktober 2022) neu «Justizverwaltungsleitung». Die Gesetzesänderung tritt zusammen mit der Änderung der Kantonsverfassung betr. Justizverfassung in Kraft. Über die Änderung der Kantonsverfassung wird am 12. März 2023 abgestimmt.

⁵ Vgl. GEVER-Weisung vom 4. Februar 2015, Ziff. 4 (RRB-Nr. 113 vom 4. Februar 2015, Beilage GEVER-Weisung).

⁶ Vgl. Art. 5 DVG (Digitales Primat) wonach die Behörden digital handeln, informieren und kommunizieren, ausser wenn sie ihre Aufgaben in dieser Form nicht wirksam erfüllen können (Abs. 1). Rechtlich massgebend ist die digitale Form von Dokumenten (Abs. 2).

3. Erläuterungen zu den Artikeln

Ingress

Die vorliegende Verordnung wird gestützt auf Artikel 79 Absatz 1 Buchstabe c und Artikel 90 Absatz 1 Buchstabe e KV sowie Artikel 41 OrG und Artikel 50 Absatz 1 Buchstaben c und d OrG erlassen. Gemäss Artikel 90 Absatz 1 Buchstabe e KV obliegt dem Regierungsrat die Verabschiedung von Vernehmlassungen an Bundesbehörden. Er ist dabei an Stellungnahmen des Grossen Rates gebunden (vgl. Art. 79 Abs. 1 Bst. c KV). Artikel 41 OrG regelt das Vernehmlassungsverfahren. In Artikel 50 Absatz 1 Buchstaben c und d OrG wird festgehalten, dass der Regierungsrat die Durchführung des Mitberichts- und Vernehmlassungsverfahrens durch Verordnung regelt.

Kapitel 1 Geltungsbereich

Artikel 1

Der bisherige Artikel 1 (Geltungsbereich) wird übernommen. Jedoch wird der bisher verwendete Begriff des «Vorverfahrens» als Oberbegriff zum Vernehmlassungs- und Konsultationsverfahren nicht mehr verwendet (vgl. Art. 1 Abs. 1 Bst. a geltende VMV). Artikel 88 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1) spricht vom «Vorverfahren der Rechtsetzung». ⁷ Gemäss Verfassungskommentar zu dieser Bestimmung legt der Regierungsrat dem Grossen Rat Entwürfe zu Verfassungsänderungen, Gesetzen und Dekreten vor. Im Rahmen dieser Vorarbeiten (Vorverfahren der Rechtsetzung) leitet er auch das Vernehmlassungsverfahren. ⁸ Der Begriff des Vorverfahrens der Rechtsetzung im Sinne dieser Verfassungsbestimmung ist somit weiter gefasst als in der bisherigen VMV – das Vernehmlassungsverfahren ist nur ein Teil des Vorverfahrens der Rechtsetzung. Zudem hat sich der Begriff des «Vorverfahrens» im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a der geltenden VMV in der Praxis nicht durchgesetzt. Aus diesen Gründen wird neu vom «Vernehmlassungsverfahren» und vom «Konsultationsverfahren» gesprochen (Abs. 1 Bst. a und b). In systematischer Hinsicht wird das Konsultationsverfahren neu in einem eigenen Buchstaben aufgeführt.

Gemäss Absatz 2 bleiben die Vorschriften der Grossratsgesetzgebung zum Vernehmlassungsverfahren vorbehalten. Diese Bestimmung ist im Vergleich zum bisherigen Artikel 1 Absatz 2 VMV, der sich nur auf Vernehmlassungsverfahren zu parlamentarischen Initiativen bezog, weiter gefasst. Der Grosse Rat kann nicht nur im Rahmen von parlamentarischen Initiativen selbständig rechtsetzend tätig werden, sondern auch bei sonstigen ratseigenen Geschäften (z.B. Revision der Grossratsgesetzgebung). Artikel 70 Absatz 3 der Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 4. Juni 2013 (GO; BSG 151.211) hält fest, dass die Kommission ein Vernehmlassungsverfahren über das Ergebnis ihrer Beratungen durchführt und die Vorschriften des Regierungsrats über das Vernehmlassungsverfahren sinngemäss gelten.

Kapitel 2 Vernehmlassungsverfahren

Abschnitt 2.1 Grundsätzliches

Artikel 2 (Zweck)

Wie im geltenden Recht wird in Absatz 1 grob umrissen, welche Kreise zu politisch bedeutenden Vorlagen des Kantons insbesondere angehört werden sollen (vgl. Art. 4 Abs. 1 bisherige VMV, vgl. auch Art. 2 Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren [Vernehmlassungsgesetz, VIG; SR 172.061]). Auf die Feststellung, dass das Vernehmlassungsverfahren in der Regel elektronisch durchgeführt wird, kann aufgrund des neu geltenden digitalen Primats im Gesetz über die digitale Verwaltung (DVG) verzichtet werden (bisheriger Art. 4 Abs. 2 VMV und Art. 5 DVG).

⁷ «Der Regierungsrat leitet in der Regel das Vorverfahren der Rechtsetzung.»

⁸ URS BOLZ, in: Walter Kälin/Urs Bolz, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995 (nachfolgend: Berner Verfassungskommentar), Art. 88 Abs. 1, Rn. 2a.

Gemäss *Absatz 2* soll das Vernehmlassungsverfahren Aufschluss geben über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Vorhabens des Kantons (vgl. auch Art. 2 Abs. 2 VIG). Mit der Überprüfung der sachlichen Richtigkeit wird zum Ausdruck gebracht, dass die vorgesehenen Massnahmen nötig, zweckmässig und inhaltlich überzeugend sein müssen. Was die Vollzugstauglichkeit angeht, so kann diese in erster Linie im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens geprüft werden. Hier sind beispielsweise die Gemeinden angesprochen, die unter Umständen für den Vollzug kantonalrechtlich geregelter Massnahmen zuständig sind. Die politische Akzeptanz geplanter kantonaler Vorhaben ist angesichts der Referendumsmöglichkeit – insbesondere bei Gesetzen – von erheblicher Bedeutung (vgl. Art. 62 KV [Fakultative Volksabstimmung]).⁹

Artikel 3 (Gegenstand)

Absatz 1 hält fest, wann ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen ist und entspricht dem bisherigen Artikel 5 Absatz 1 VMV.

Was die Grundsatzbeschlüsse des Grossen Rates betrifft (Abs. 1 Bst. c), so handelt es sich hierbei um Beschlüsse im Rahmen von Vorbereitungsarbeiten eines Geschäfts. Sie stellen eine besondere Form des Auftrages dar und können nur im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates und des Volkes erlassen werden. Grundsatzbeschlüsse im Bereich der abschliessenden Zuständigkeit des Regierungsrates oder der Verwaltung sind unzulässig.¹⁰ Alle Grundsatzbeschlüsse unterliegen der fakultativen Volksabstimmung (Art. 62 Abs. 1 Bst. e KV).

Die Bestimmung, wonach bei Erlassen, welche erhebliche Auswirkungen auf die Gemeinden haben, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen ist (Abs. 1 Bst. d), wurde im Jahr 1996 in die VMV aufgenommen und hat in der Praxis zu keinen Problemen geführt. Mit dem Begriff «erhebliche Auswirkungen» wird sichergestellt, dass Verordnungen nur ausnahmsweise der Vernehmlassungspflicht unterliegen. Bestehen Zweifel an der Erheblichkeit der Auswirkungen, werden in der Praxis oft die Interessenverbände der Gemeinden konsultiert, soweit diese nicht bereits in den Erarbeitungsprozess einbezogen wurden.¹¹ Zu beachten ist neu auch die Spezialregelung für Verordnungen und Entscheide gestützt auf das Gesetz über die digitale Verwaltung (DVG): Gemäss Artikel 22 Absatz 3 Buchstaben a bis c DVG werden der Verband Bernischer Gemeinden (VBG), die Interessenverbände der Gemeinden und die Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnerinnen und Einwohnern bei Vernehmlassungsverfahren und Konsultationen zur Stellungnahme eingeladen.

Absatz 2 hält fest, dass bei Vorlagen von untergeordneter Bedeutung auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens verzichtet werden kann und entspricht dem bisherigen Artikel 5 Absatz 2 VMV. Hat ein Erlass die Einführung von übergeordnetem Recht (i.d.R. Bundesrecht) zum Gegenstand, kann sich eine untergeordnete Bedeutung der Vorlage daraus ergeben, dass im konkreten Fall das übergeordnete Recht dem Kanton nur einen sehr geringen Handlungsspielraum belässt. Weitere Anwendungsfälle sind denkbar, wenn ein Geschäft kaum Aussenwirkung entfaltet und/oder politisch unumstritten ist. Als Praxisbeispiele seien genannt:

- Die Änderung vom 8. Juni 2021 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG) mit dem die Rechtsgrundlage geschaffen wurde, damit der Regierungsrat auch ohne physisches Zusammenkommen bzw. mit teilweiser physischer Präsenz Geschäfte verhandeln und Beschlüsse fällen kann.
- Die Änderung vom 12. Juni 2017 des Gesetzes über den SNB-Gewinnausschüttungsfonds (SNBFG), womit lediglich die Finanzplanung des Kantons Bern betroffen war (Aufhebung Art. 5) und die Vorlage eine Motion umsetzte, die mit grosser Mehrheit überwiesen wurde.

⁹ Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 21. Januar 2004 zum Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG), BBl 2004 546 f..

¹⁰ Berner Verfassungskommentar, Art. 62, Rn. 9 und Art. 80 Rn. 4a und b. Vgl. auch Art. 46 Abs. 2 GRG.

¹¹ Vgl. Vortrag vom 10. Juni 1996 der Staatskanzlei an den Regierungsrat betreffend die Verordnung über das Vernehmlassungs- und Mitberichtsverfahren (VMV), S. 7 Kommentar zu Art. 5.

Absatz 3 ist neu als nicht abschliessende Aufzählung ausgestaltet («namentlich»). Auch bei andern als den in den Buchstaben a bis e genannten Geschäften soll ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden können (z.B. Berichte¹², Strategien [z.B. Steuerstrategie] oder Konzepte). Wie bisher sollen die Vernehmlassungen gemäss *Absatz 3* freiwillig bleiben («kann-Bestimmung»).

Artikel 4 (Teilnahme)

Absatz 1 führt Artikel 64 Absatz 1 KV aus, der bestimmt, dass das Recht, im Rahmen von Vernehmlassungen zu Verfassungs- und Gesetzesentwürfen sowie zu weiteren Vorhaben von allgemeiner Tragweite Stellung zu nehmen, allen offensteht. Wie beim Bund wird in Artikel 4 zuerst festgehalten, dass sich alle an einem Vernehmlassungsverfahren beteiligen können (Abs. 1) und erst dann festgelegt, wer in jedem Vernehmlassungsverfahren anzuhören ist (Abs. 2). Entsprechend dem offenen Vernehmlassungsverfahren wird das Gewicht damit weniger als bisher auf die ständig anzuhörenden Adressatinnen und Adressaten gelegt. In inhaltlicher Hinsicht übernimmt Absatz 1 den bisherigen Artikel 17a VMV und ergänzt diesen mit den Behörden, die in der Praxis ebenfalls regelmässig am Vernehmlassungsverfahren teilnehmen.

Zu *Absatz 2*: Gemäss Artikel 41 Absatz 2 OrG bezeichnet der Regierungsrat die Behörden und Organisationen, die in jedem Vernehmlassungsverfahren anzuhören sind (vgl. zum Sinn und Zweck der Bestimmung oben Ziff. 2.1.2). Die VMV präzisiert, dass die Staatskanzlei die Liste der ständigen Adressatinnen und Adressaten führt. Als Teil der Vernehmlassungsunterlagen veröffentlicht die Staatskanzlei die Liste im Internet (vgl. Art. 5 Abs. 2).

Absatz 2 Buchstaben a bis r entspricht dem bisherigen Artikel 16 Absatz 1 VMV mit folgenden Änderungen:

- Geschlechtergerecht wird neu von «Adressatinnen und Adressaten», statt nur «Adressaten» gesprochen.
- Neben den Regionalkonferenzen werden neu auch die *Planungsregionen* aufgeführt (Bst. e). Gemäss Artikel 97 Absatz 1 Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG BSG 721.0) schliessen sich die Gemeinden zur Erfüllung gemeinsamer Aufgaben der Raumplanung zu öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Vereinigungen, den Planungsregionen, zusammen. Jede Gemeinde gehört mindestens einer Planungsregion an (Art. 97 Abs. 3 BauG). Zu den Aufgaben hält Artikel 98 Absatz 1 BauG fest, dass die Planungsregionen bzw. Regionalkonferenzen im Rahmen des Gesetzes bestimmen, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll. Sie beziehen die Mitgliedsgemeinden in die Entscheidungsfindung mit ein (Art. 98 Abs. 1 BauG). Im BauG werden die Planungsregionen oft zusammen mit den Regionalkonferenzen genannt, wobei die Planungsregionen vor den Regionalkonferenzen genannt werden («Planungsregionen bzw. Regionalkonferenzen»)¹³. Entsprechend werden die Planungsregionen auch in der VMV vor den Regionalkonferenzen genannt.
- Neben den im Grossen Rat vertretenen politischen Parteien sollen neu auch *die jeweiligen kantonalen Jungparteien* auf die Vernehmlassungsadressatenliste aufgenommen werden, auch wenn sie selber nicht im Grossen Rat vertreten sind (Bst. l). Dies entspricht der bisherigen Praxis und soll den Einbezug der Jugendlichen an politischen Entscheidungen des Kantons stärken.
- Neu werden neben den Dachverbänden der bernischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen auch die *Arbeitnehmerorganisationen des öffentlichen Sektors* (z.B. Verband des Personals öffentlicher Dienste [VPOD Region Bern], Bernischer Staatspersonalverbands [BSPV]) aufgeführt (Bst. m). Dies entspricht der geltenden Praxis.
- Neben den Dachverbänden bernischer Frauenorganisationen sind neu auch diejenigen der *bernischen Männerorganisationen* erwähnt (Bst. n). Auch dies entspricht der bisherigen Praxis.

¹² In der Grossratsgesetzgebung ist geregelt, welche besonderen Berichte des Regierungsrates existieren: Spezielle Rechenschaftsberichte, Planungsberichte und Berichte zu einzelnen Sachbereichen (Art. 51 Abs. 1 Bst. a bis c GRG). Diese Berichte werden dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme oder, wenn die Gesetzgebung dies vorsieht, zur Genehmigung unterbreitet (Art. 52 Abs. 1 GRG).

¹³ Vgl. z.B. Art. 53 Abs. 2, Art. 54 Abs. 1, Art. 55 Abs. 2 BauG. Dies wird auch in anderen kantonalen Erlässen so gehandhabt: Vgl. z.B. Art. 6b Abs. 1 und 2 Planungsfinanzierungsverordnung vom 10. Juni 1998 (PFV; BSG 706.111), Art. 4 Abs. 4 und Art. 5 Abs. 1 Gesetz vom 1. Februar 2012 über die Parke von nationaler Bedeutung und das Weltnaturerbe (PWG; BSG 426.51), Art. 56 Abs. 2 und 3 Kantonales Energiegesetz vom 15. Mai 2011 (KE nG; BSG 741.1).

- Neu werden die *Finanzkontrolle* (Bst. p) und die *kantonale Datenschutzaufsichtsstelle* (Bst. q) als Vernehmlassungsadressatinnen aufgeführt. Dies entspricht der bisherigen Praxis, da die Finanzkontrolle und die kantonale Datenschutzaufsichtsstelle bereits heute auf der im Internet publizierten Vernehmlassungsadressatenliste erwähnt sind (vgl. oben Ziff. 2.1.2).

Der *Bernjurassische Rat* (BJR) und der *Rat für französischsprachige Angelegenheiten des Verwaltungskreises Biel/Bienne* (RFB) sind unverändert auf der Liste der Adressatinnen und Adressaten aufgeführt (Abs. 2 Bst. f und g). Zur politischen Mitwirkung des BJR sind die Artikel 31 bis 33 des Gesetzes vom 13. September 2004 über das Sonderstatut des Berner Juras und über die französischsprachige Minderheit des Verwaltungskreises Biel/Bienne (Sonderstatutgesetz, SStG; BSG 102.1) und Artikel 19 SStV zu beachten. Für die politische Mitwirkung des RFB die Artikel 46 SStG¹⁴ und 20 SStV. Artikel 21 SStV zum Verfahren gilt für beide Räte (vgl. auch Kommentar unten bei Art. 16 [Einbezug im Mitberichtsverfahren]). Gemäss Artikel 21 SStV hören die Direktionen und die Staatskanzlei den BJR und den RFB zu Geschäften an, welche die politische Mitwirkung betreffen, und zwar bei Vernehmlassungsverfahren gleichzeitig mit den Behörden, Organisationen und interessierten Kreisen (Abs. 1 Bst. a) und in allen anderen Fällen, bevor der Gegenstand der zuständigen Behörde zum Beschluss vorgelegt wird (Abs. 1 Bst. b). Der BJR und der RFB verfügen über dieselbe Beantwortungsfrist wie die anderen Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer. Findet kein Vernehmlassungsverfahren statt, steht ihnen, ausser in dringlichen Fällen, eine Beantwortungsfrist von mindestens drei Wochen zu (Art. 21 Abs. 3 SStV).

Gemäss *Absatz 3 Buchstabe a* können die Direktionen und die Staatskanzlei die Liste gemäss Absatz 2 mit den in ihren Fachgebieten zusätzlich anzuhörenden Behörden und Organisationen ergänzen. Dies entspricht dem bisherigen Artikel 16 Absatz 3 VMV.

Nicht mehr auf der Liste gemäss Absatz 2 aufgeführt sind die Direktionen und die Staatskanzlei, da das Vernehmlassungsverfahren grundsätzlich an Personen und Organisation ausserhalb der Zentralverwaltung gerichtet ist (Art. 64 Abs. 1 KV). In *Buchstabe b* wird jedoch festgehalten, dass die Direktionen und der Staatskanzlei ihrerseits eine Stellungnahme zuhanden der federführenden Direktion oder Staatskanzlei einreichen können. Dabei wird es sich vorab um Qualitätskontrollen auf Verwaltungsstufe handeln. So kann die Vernehmlassungsfrist beispielsweise genutzt werden, um die Kompatibilität neuer Vorschriften mit Erlassen der eigenen Direktion zu kontrollieren.

In *Buchstabe b* wird zudem festgehalten, dass allfällige Stellungnahmen der Direktionen und der Staatskanzlei im Vernehmlassungsverfahren nicht öffentlich sind. Dies gilt bereits aufgrund von Artikel 41 Absatz 3 OrG (Fassung vom 5. September 2022). Das öffentliche Vernehmlassungsverfahren findet zwischen dem ersten und zweiten Mitberichtsverfahren statt, welche beide nicht öffentlich sind (vgl. ergänzter Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes vom 2. November 1993 über die Information und die Medienförderung [IMG; BSG 107.1]¹⁵). Die Direktionen und die Staatskanzlei beziehen sich in ihren Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren regelmässig auf ihre Äusserungen im Rahmen des ersten Mitberichtsverfahrens. Zudem dienen auch diese der vertraulichen Meinungsbildung und der Differenzbereinigung auf Stufe Regierungsrat.¹⁶

Neu wird in *Absatz 5* festgehalten, dass zusätzlich der Regierungsrat begrüsst wird, wenn der Grosse Rat oder ein Ratsorgan eine Vernehmlassung eröffnet.

Artikel 5 (Einleitung)

Absatz 1 entspricht dem bisherigen Artikel 6 Absatz 1 VMV. Nicht übernommen wird der bisherige Artikel 6 Absatz 2 VMV, der festhält, dass dem Antrag an den Regierungsrat der Entwurf der Vernehmlassungsunterlagen sowie der Entwurf der Medienmitteilung beizulegen ist. In dieser Hinsicht kann auf die

¹⁴ Art. 47 SStG regelt die politische Mitwirkung auf Gemeindeebene.

¹⁵ Mit Änderung vom 5. September 2022 wurde das Gesetz vom 2. November 1993 über die Information der Bevölkerung (Informationsgesetz; IG) angepasst und der Titel geändert. Die Änderung des IG tritt voraussichtlich Mitte 2023 in Kraft.

¹⁶ Vgl. Vortrag IG vom 17. November 2021, S. 42, Ziff. 7.3.

allgemeine Regelung in Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation des Regierungsrates (Organisationsverordnung RR; OrV RR; BSG 152.11) verwiesen werden. Der Regierungsrat wird die Einleitung des Vernehmlassungsverfahrens gestützt auf das Ergebnis des ersten Mitberichtsverfahrens beschliessen, das vorgängig bei allen Direktionen und der Staatskanzlei durchgeführt werden muss (vgl. Art. 11 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2).

Zu *Absatz 2*: Gemäss bisherigem Recht gibt die Staatskanzlei die Einleitung eines Vernehmlassungsverfahrens durch Veröffentlichung im Amtsblatt sowie auf dem kantonalen Internetportal bekannt (Art. 12 Abs. 1 VMV). Neu wird auf eine Veröffentlichung im Amtsblatt verzichtet (vgl. oben Ziff. 2.1.1). Die alleinige Veröffentlichung auf dem kantonalen Internetportal ist aufgrund der Publikationsgesetzgebung zulässig. So kann die amtliche Veröffentlichung spezialgesetzlich abweichend von der Veröffentlichung im Amtsblatt geregelt werden (Art. 14 Abs. 1 und 2 PuG). Mit der Veröffentlichung im Internet gemäss Absatz 2 gilt die Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens somit als öffentlich bekannt.

In Absatz 2 werden Inhalte der bisherigen Artikel 12 und 15 VMV (Veröffentlichung/Einleitung eines Vernehmlassungsverfahrens) sowie Artikel 8 (Sprachen) integriert. Terminologisch wird neu von «in beiden Amtssprachen» statt «in deutscher und französischer Sprache» gesprochen.¹⁷ Nicht übernommen wird die Regelung, wonach die Veröffentlichung der Vernehmlassungsunterlagen unmittelbar nach dem Beschluss des Regierungsrates zu erfolgen hat (Art. 15 Abs. 2 bisherige VMV). Es soll im konkreten Fall im Ermessen des Regierungsrates liegen, zu welchem Zeitpunkt er die Vernehmlassung tatsächlich eröffnet. So ist es denkbar, dass der Regierungsrat die Vernehmlassungsunterlagen verabschiedet, aus bestimmten Gründen jedoch mit der Veröffentlichung noch zuwartet (z.B. aufgrund Übersetzung, Ferien oder Koordination mit sonstigen Ereignissen wie Abstimmungen).

Ebenfalls nicht übernommen wird der bisherige Artikel 14 VMV (Medienorientierung), wonach das Amt für Kommunikation die Medien über die Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens zu kantonalen Vorlagen orientiert und bei wichtigen Vorlagen in der Regel eine Medienkonferenz stattfindet. Es gelten die allgemeinen Regeln zur Information und Kommunikation (vgl. Art. 16 und 16a IMG¹⁸ und Art. 11 OrV RR): Der Regierungsrat entscheidet im Einzelfall und aufgrund der Vorlage, ob lediglich mittels Medienmitteilung oder mit einer Medienkonferenz (Point de presse) informiert wird.

Gemäss *Absatz 3* informiert die zuständige Direktion oder Staatskanzlei die Adressatinnen und Adressaten über die Einleitung eines Vernehmlassungsverfahrens und stellt ihnen die entsprechenden Unterlagen unter Angabe der Frist für die Stellungnahme zur Verfügung. Absatz 3 entspricht mit terminologischen Anpassungen dem bisherigen Artikel 7 Absatz 2 VMV. Die Unterlagen werden nicht mehr «elektronisch zugestellt», sondern primär im Internet zur Verfügung gestellt.

Nicht übernommen wird der bisherige Artikel 7 Absatz 1 VMV, wonach die Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens Sache der zuständigen Direktion oder der Staatskanzlei ist. Dies wird bereits in Artikel 41 Absatz 1 OrG festgehalten (zur Zuständigkeit der jeweiligen Direktion oder Staatskanzlei vgl. zudem Art. 5 Abs. 1 [«auf Antrag der zuständigen Direktion oder der Staatskanzlei»] und Art. 8 Abs. 1 [«Die zuständige Direktion oder die Staatskanzlei wertet die Stellungnahmen aus»]).

Artikel 6 (Frist)

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen Artikel 9 VMV, welcher sich in der Praxis mit der grundsätzlich dreimonatigen Vernehmlassungsfrist bewährt hat. Da in der Praxis auf Ferien- und insbesondere Feiertage nicht Rücksicht genommen wird, wird dies im Normtext nicht mehr festgehalten (vgl. bisheriger Art. 9 Abs. 1 Satz 3 VMV).

¹⁷ Vgl. auch Art. 11 Abs. 1 DVG, wonach digitale Leistungen mindestens in den Amtssprachen nach Massgabe von Artikel 6 KV erbracht werden.

¹⁸ Art. 16 und 16a wurden ebenfalls mit der IG-Änderung vom 5. September 2022 angepasst bzw. eingefügt.

Artikel 7 (Form)

Gemäss *Absatz 1* erfolgt die Stellungnahme schriftlich. Es wird der übergeordnete Begriff «schriftlich» verwendet, der die digitalen Stellungnahmen und die Stellungnahmen in Papierform umfasst. Wegen dem digitalen Primat muss nicht mehr erwähnt werden, dass die Stellungnahmen «digital» eingereicht werden können. Was die Papier-Stellungnahmen von Privaten betrifft, werden diese in der Praxis die absolute Ausnahme darstellen, weshalb sie auch aus diesem Grund nicht explizit erwähnt werden müssen. Die Einreichung einer Stellungnahme in Papierform bleibt jedoch zulässig.

Absatz 2 hält fest, dass Behörden (Bst. a), juristische Personen (Bst. b) und natürliche Personen, die sich im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit vernehmen lassen (Bst. c), ihre Stellungnahme in jener digitalen Form einreichen müssen, welche die Einladung zur Vernehmlassung vorsieht. Vernehmlassungsteilnehmende gemäss Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a und b sowie Absatz 2 DVG (z.B. Parteien, Verbände, Unternehmen etc. und Gemeinden) sind bereits kraft DVG verpflichtet, Vernehmlassungen digital einzureichen. Die Pflicht zum digitalen Verkehr gilt, soweit die Gesetzgebung oder die Behörden die dafür zu verwendenden Mittel bezeichnen (Art. 8 Abs. 3 DVG). Dafür wird in Absatz 2 auf eine im Einzelfall zu bezeichnende Methode verwiesen: Neben dem gängigen Austausch mittels E-Mail, dürften künftig vermehrt auch Applikationen zur strukturierten Erfassung von Vernehmlassungen eingesetzt werden. Die Bearbeitung der Stellungnahmen bzw. der Personendaten in einer solchen Applikation, die von Dritten betrieben wird, ist im Rahmen von Artikel 28 DVG zulässig.¹⁹

Die Bestimmungen zur konferenziellen Anhörung werden unverändert übernommen (Abs. 3 und 4, vgl. bisheriger Art. 10 Abs. 2 und 3 VMV). Die konferenzielle Anhörung kann nur «aus wichtigen Gründen», insbesondere bei dringlichen Vorlagen, angeordnet werden und die Möglichkeit eine schriftliche Stellungnahme einzureichen bleibt gewahrt. Die digitale Formvorschrift für die Personen gemäss Absatz 2 gilt auch bei der Einreichung einer schriftlichen Stellungnahme im Rahmen der konferenziellen Anhörung.

Artikel 8 (Auswertung, Veröffentlichung im Internet und Vortrag)

Diese Bestimmung übernimmt in Absatz 1, 2 und 4 Inhalte der bisherigen Artikel 11 (Auswertung) und 17b VMV (Behandlung der Stellungnahmen). Entsprechend dem neuen Artikel 41 Absatz 3 OrG (Fassung vom 5. September 2022²⁰), der festhält, dass die Stellungnahmen der Direktionen und der Staatskanzlei nicht im Internet veröffentlicht werden, hält Artikel 8 fest, dass allfällige Stellungnahmen der Direktionen und der Staatskanzlei separat ausgewertet (Abs. 1), nicht veröffentlicht (Abs. 3) und im Vortrag beim Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens nicht erwähnt werden (Abs. 5).

Zu *Absatz 3*: Der neue Artikel 41 Absatz 3 OrG sowie der vorliegende Artikel 8 Absatz 3 VMV setzen die Motion 061-2021 Klausner (Bern, Grüne) «Mehr Transparenz bei Vernehmlassungsverfahren» um. Gemäss Artikel 41 Absatz 3 OrG (Fassung vom 5. September 2022) werden die Vernehmlassungsunterlagen und die Stellungnahmen im Internet veröffentlicht. Artikel 8 Absatz 3 VMV präzisiert die Regelung des Organisationsgesetzes. Es wird festgehalten, dass die Veröffentlichung nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens erfolgt.²¹ Zudem werden die Protokolle konferenzieller Anhörungen ausdrücklich im Normtext genannt. Im Vortrag IG vom 17. November 2021 wird dazu festgehalten, dass die Protokolle konferenzieller Anhörungen als Ergebnisse der mündlichen Rückmeldungen unter die «Stellungnahmen» subsumiert werden können.²² Im Sinne der Auswertung der Vernehmlassung werden die Stellungnahmen im Original (Abs. 3) und das «Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens» im Vortrag (siehe Abs. 5) veröffentlicht. Nicht veröffentlicht werden dagegen die tabellarischen Auswertungstabellen mit den Würdigungen der Direktionen und der Staatskanzlei, da diese der internen Meinungsbildung des Regierungsrates dienen.

¹⁹ Vgl. Vortrag vom 16. Juni 2021 zum Gesetz über die digitale Verwaltung (DVG), S. 34 (Kommentar zu Art. 28).

²⁰ Indirekte Änderung im Rahmen der Änderung vom 5. September 2022 des IG.

²¹ Die Stellungnahmen und die Protokolle konferenzieller Anhörungen sollen mit dem Antrag I des Regierungsrates bzw. bei Verordnungen mit der Verabschiedung durch den Regierungsrat veröffentlicht werden. D.h. sobald sich der Regierungsrat mit den Stellungnahmen als Teil der Gesetzes- oder Ordnungsrevision befasst hat, werden sie auch veröffentlicht.

²² Vgl. Vortrag vom 17. November 2021 zum Gesetz über die Information der Bevölkerung (Informationsgesetz; IG; nachfolgend: Vortrag IG vom 17. November 2021), Ziff. 7.3, S. 42.

Im Gegensatz zu allfälligen Stellungnahmen der Direktionen und der Staatskanzlei werden alle Vernehmlassungsantworten der übrigen Behörden veröffentlicht, auch wenn sie unter Umständen an einem vorhergehenden nicht öffentlichen Mitberichtsverfahren teilgenommen haben (vgl. Art. 10 Abs. 2 und Abschnitt 4.2). Betroffen von dieser Regelung sind die Finanzkontrolle, die kantonale Datenschutzaufsichtsstelle, die Parlamentsdienste²³, die Justizverwaltungsleitung, der Bernjurassische Rat (BJR) und der Rat für französischsprachige Angelegenheiten des Verwaltungskreises Biel/Bienne (RFB). Nicht betroffen ist dagegen der Dienst für begleitende Rechtsetzung, jurassische Angelegenheiten und Zweisprachigkeit (RJZ) bzw. die begleitende Rechtsetzung (vgl. Art. 4 Abs. 2 Bst. r und Art. 17 [Mitberichtsverfahren]). Er ist Teil der Staatskanzlei und seine Stellungnahmen sind auch im Vernehmlassungsverfahren als verwaltungsintern zu betrachten, weshalb sie nicht veröffentlicht werden.

Was die Veröffentlichung der Stellungnahmen im Internet betrifft, so wies der Regierungsrat in seiner Antwort auf die Motion 061-2021 darauf hin, dass mit der Publikation der Stellungnahmen im Internet eine Datenbekanntgabe von Personendaten ins Ausland erfolge²⁴ und deshalb aus datenschutzrechtlichen Gründen eine Rechtsgrundlage zumindest auf Stufe Verordnung notwendig sei. Da die VMV vor dem neuen Artikel 41 Absatz 3 OrG in Kraft tritt²⁵, bildet Artikel 8 Absatz 3 VMV vorübergehend die genügende Rechtsgrundlage für die Veröffentlichung der Stellungnahmen im Internet.

Im neuen Absatz 4 wird festgehalten, dass die parlamentarischen Kommissionen zwecks Vorberatung ihrer Geschäfte allfällige von der Verwaltung erstellte Auswertungstabellen erhalten. Nicht darunter fallen die separaten Auswertungen der allfälligen Stellungnahmen der Direktionen und der Staatskanzlei (vgl. Abs. 1). In der Praxis werden die Kommissionen bereits heute z.T. mit den Auswertungstabellen bedient.

Kapitel 3 Konsultationsverfahren

Artikel 9

Das freiwillige Konsultationsverfahren ist in Artikel 9 geregelt und übernimmt die Regelung des bisherigen Artikels 21 VMV (vgl. auch die grundsätzlichen Überlegungen zum Konsultationsverfahren oben unter Ziffer 2.2). Neu soll neben den Direktionen und der Staatskanzlei sowie allenfalls deren Ämter auch der Regierungsrat die Möglichkeit erhalten, ein Konsultationsverfahren auszulösen (Absatz 1). Dadurch erhält der Regierungsrat mehr Spielraum z.B. in Fällen, in denen keine «Vernehmlassungspflicht» besteht und nur bestimmte Organisationen und Behörden begrüsst werden sollen.

Was den Zeitpunkt der Durchführung eines Konsultationsverfahrens und damit das Verhältnis zu einem allfälligen Mitberichtsverfahren betrifft, so sind die Behörden grundsätzlich frei. So kann ein Konsultationsverfahren vor einem Mitberichtsverfahren, parallel zu einem Mitberichtsverfahren oder nach einem Mitberichtsverfahren durchgeführt werden. Findet das Konsultationsverfahren gleichzeitig mit oder nach dem Mitberichtsverfahren statt, so ist eine erneute Durchführung eines Mitberichtsverfahrens unter Umständen angezeigt, wenn die Vorlage auf Grund der Konsultation noch wesentliche Änderungen erfährt. Es soll aber im Ermessen der jeweiligen Behörde bleiben, zu entscheiden, ob ein erneutes Mitberichtsverfahren durchgeführt oder ob der Regierungsrat direkt mit dem Geschäft befasst wird.

Auf die bisherige Bestimmung in Artikel 21 Absatz 2 VMV, dass die Konsultation in den Fällen von Artikel 5 Absatz 1 VMV das Vernehmlassungsverfahren nicht ersetzt, kann verzichtet werden, da im neuen Artikel 3 Absatz 1 VMV geregelt wird, wann ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden muss.

²³ Die Parlamentsdienste sind zwar nicht auf der Liste der Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten aufgeführt, können aber unter Umständen ausnahmsweise trotzdem eine Vernehmlassung einreichen (vgl. Kommentar oben bei Ziff. 2.1.2).

²⁴ Vgl. Art. 2 Datenschutzverordnung vom 22. Oktober 2008 (DSV; BSG 152.040.1).

²⁵ Die Änderung IG und damit der neue Artikel 41 Absatz 3 OrG treten voraussichtlich am 1. Juli 2023 in Kraft.

Kapitel 4 Mitberichtsverfahren

Was die Systematik betrifft, so wird das Kapitel zum Mitberichtsverfahren aufgrund der Verschiebung der bisherigen Artikel 2 bis 3b VMV neu in die Abschnitte «Grundsätzliches» und «Einbezug weiterer Behörden» gegliedert.

Abschnitt 4.1 Grundsätzliches

Artikel 10 (Zweck)

Absatz 1 hält fest, dass das Mitberichtsverfahren der Meinungsbildung und der Differenzbereinigung auf Stufe Regierungsrat dient. Er übernimmt damit die Regelung des bisherigen Artikels 22 Absatz 1 VMV, der neu als Zweckartikel formuliert wird (vgl. Arteltitel, vgl. auch Art. 2 zum Vernehmlassungsverfahren).

Dass das Mitberichtsverfahren nicht öffentlich ist, wird aufgrund der Wichtigkeit im ersten Artikel zum Mitberichtsverfahren festgehalten (Abs. 2). Für die Stellungnahmen der Direktionen und der Staatskanzlei ergibt sich dies bereits aus dem neuen Artikel 7 Absatz 1 IMG (Fassung vom 5. September 2022), der bestimmt, dass die Sitzungen des Regierungsrates und seiner Ausschüsse sowie die den Sitzungen unmittelbar vorangehenden Entscheidungsverfahren – d.h. auch das Mitberichtsverfahren – nicht öffentlich sind. Bis zur neuen Regelung im IMG war lediglich auf Verordnungsstufe festgehalten, dass die Stellungnahmen der einzelnen Mitglieder des Regierungsrates, der Direktionen, der Staatskanzlei und der Justizleitung (neu: Justizverwaltungsleitung) im Mitberichtsverfahren sowie Informationen über das Ergebnis des Mitberichtsverfahrens nicht öffentlich sind (bisheriger Art. 25a VMV [Vertraulichkeit]). Aufgrund der grundsätzlichen Nichtöffentlichkeit des Mitberichtsverfahrens gemäss Artikel 10 Absatz 2 sind die Stellungnahmen aller Beteiligten am Mitberichtsverfahren nicht öffentlich (vgl. Art. 16 bis 19). Dies im Gegensatz zu den Stellungnahmen des Konsultationsverfahrens, welches gleichzeitig zum Mitberichtsverfahren stattfinden kann und dessen Ergebnis im Vortrag öffentlich gemacht werden muss (siehe Art. 9 Abs. 2).

In diesem Zusammenhang ist auf das Einsichtsrecht der Aufsichtskommissionen und der mit Finanzfragen befassten Kommissionen in Mitberichte zu verweisen. Die Aufsichtskommissionen und die von ihnen beauftragten Ausschüsse sind im Rahmen ihrer Tätigkeit berechtigt, Beschlüsse des Regierungsrates und weitere dazugehörige Akten wie Mitberichte einzuverlangen (Art. 37 Abs. 1 Bst. a GRG). Die mit Finanzfragen befassten Kommissionen erhalten laufend die Beschlüsse des Regierungsrates zu den in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Verpflichtungs- und Zusatzkrediten einschliesslich der Vorträge und Mitberichte dazu (Art. 39 Abs. 1 GRG). Dagegen haben die Kommissionen kein generelles Einsichtsrecht in Mitberichte (Art. 36 Abs. 2 GRG).

Zu beachten ist zudem, dass die im Mitberichtsverfahren einbezogenen Behörden gemäss Artikel 16 bis 19 keinen Zugang zu den Stellungnahmen der einzelnen Mitglieder des Regierungsrates, der Direktionen und der Staatskanzlei sowie zum Ergebnis des Mitberichtsverfahrens haben.

Artikel 11 (Gegenstand)

In *Absatz 1* wird festgehalten, wann ein Mitberichtsverfahren durchzuführen ist. Im Vergleich zur bisherigen Bestimmung in Artikel 22 Absatz 2 VMV wurde die Gliederung angepasst: In den Buchstaben a und b wird festgehalten, *bei wem* ein Mitberichtsverfahren durchzuführen ist. In den Fällen von Buchstabe a Ziffer 1 und 2 bei allen Direktionen und der Staatskanzlei, in den Fällen von Buchstabe b Ziffer 1 bis 4 bei den interessierten bzw. betroffenen Direktionen und der Staatskanzlei. Die in Buchstabe a Ziffer 1 sowie Buchstabe b aufgeführten Regierungsratsgeschäfte, bei denen zwingend ein Mitberichtsverfahren durchgeführt werden muss, sind bereits nach geltender Regelung vor Beschlussfassung den (betroffenen) Direktionen und der Staatskanzlei vorzulegen (vgl. bisheriger Art. 22 Abs. 2 Bst. a bis d VMV). Neu wird das erste Mitberichtsverfahren, vor dem Beschluss des Regierungsrates über die Einleitung eines

Vernehmlassungsverfahrens, als obligatorisch erklärt (Bst. a Ziff. 2)²⁶. Dies entspricht weitgehend der bisherigen Praxis.

Buchstabe b Ziffer 2 wiederholt der Vollständigkeit halber Artikel 36 Absatz 1 OrG. Darunter fallen beispielsweise Stellungnahmen des Regierungsrates zu Vorlagen des Bundes (Art. 20).

Unter Buchstabe b Ziffer 3 («sofern es die besondere Gesetzgebung verlangt») fällt beispielsweise die Bestimmung, wonach die für die Finanzen zuständige Direktion nach Massgabe der Finanzhaushaltsgesetzgebung Stellung zu Geschäften nimmt, die den Finanzhaushalt betreffen (Art. 36 Abs. 2 OrG i.V.m. Art. 71 Abs. 1 Bst. d FHG²⁷).

In Absatz 2 Buchstaben a und b wird neu geregelt, wann auf die Durchführung eines Mitberichtsverfahrens verzichtet werden kann:

- **Buchstabe a** bezieht sich auf Erlasse:
 - o Ziffer 1 verweist auf redaktionelle Berichtigungen gemäss Artikel 25 ff. PuG. Gemäss Artikel 25 Absatz 1 PuG kann die Redaktionskommission die gebotenen Berichtigungen anordnen, wenn in einem Gesetz oder Dekret nach der Schlussabstimmung im Grossen Rat sinnstörende Versehen festgestellt werden. Gemäss Artikel 27 Absatz 1 PuG werden sinnstörende Versehen in Verordnungen des Regierungsrates und in den übrigen rechtsetzenden Erlassen kantonaler Behörden, selbstständiger öffentlicher Anstalten oder Körperschaften, denen Aufgaben des Kantons übertragen sind, durch Beschluss der erlassenden Behörde behoben.
 - o Ziffer 2 verweist auf den gesetzestechnischen Nachvollzug von Bestandes- und Gebietsveränderungen gemäss Artikel 4a des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11). Laut Artikel 4a GG wird der Regierungsrat ermächtigt, die formalen und redaktionellen Anpassungen in Gesetzen, Dekreten und Grossratsbeschlüssen zu beschliessen, die als Folge der Bildung, der Aufhebung, der Veränderung des Gebiets oder des Zusammenschlusses von Gemeinden nötig sind. Für weitergehende Anpassungen bleibt die Zuständigkeit des Grossen Rates vorbehalten.
- **Buchstabe b** verweist auf Regierungsratsgeschäfte in Krisensituationen. Die Bestimmung wird neu aufgrund der Erfahrungen bei der Coronaviruskrise aufgenommen. Beim Erlass von «Krisenverordnungen» wie der Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19 V) zeigte sich, dass es in Krisensituationen sinnvoll sein kann, nur die Generalsekretariate oder nicht alle Direktionen, sondern nur die hauptsächlich betroffenen Direktionen und die Staatskanzlei zu konsultieren (gemäss Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 müsste bei Erlassen bei allen Direktionen und der Staatskanzlei ein Mitberichtsverfahren durchgeführt werden). Im Gegensatz zum Buchstaben a bezieht sich Buchstabe b nicht nur auf Erlasse, sondern allgemein auf Regierungsratsgeschäfte. Damit kann in einer Krise beispielsweise auch bei einem Kreditgeschäft auf ein formelles Mitberichtsverfahren verzichtet werden. Abzugrenzen ist der Verzicht auf ein Mitberichtsverfahren aufgrund einer Krisensituation von der Möglichkeit in allgemein dringenden Situationen (z.B. wegen einer politischen Dringlichkeit) die Mitberichtsfrist von drei Wochen zu verkürzen (vgl. Art. 14 Abs. 2 Bst. a). Was die Terminologie anbetrifft, wird wie in der Grossratsgesetzgebung der unbestimmte Rechtsbegriff der «Krisensituation» verwendet. Damit sind alle vorstellbaren und bislang unvorhersehbaren Krisensituationen mitumfasst (z.B. Pandemien, Natur- oder Nuklearkatastrophen, Stromausfälle oder dergleichen).²⁸

Artikel 12 (Zeitpunkt)

Gemäss Artikel 12 Absatz 1 erfolgt die Durchführung des Mitberichtsverfahrens in der Regel unmittelbar vor der Antragstellung der Direktion oder der Staatskanzlei an den Regierungsrat. Dies entspricht dem

²⁶ Bei Rechtsetzungsvorlagen, die ein Vernehmlassungsverfahren erfordern, gibt es ein erstes und ein zweites Mitberichtsverfahren. Das erste und das zweite Mitberichtsverfahren unterscheiden sich nicht im Ablauf. Gemäss dem bisherigen Art. 22 Abs. 2 Bst. e VMV wird ein Mitberichtsverfahren nur «in besonderen Fällen» vor dem Beschluss über die Einleitung eines Vernehmlassungsverfahrens durchgeführt.

²⁷ Neues Finanzhaushaltsgesetz (FHG) vom 15. Juni 2022 (Inkrafttreten per 1. Januar 2023). Vgl. auch bisheriger Art. 79 Abs. 1 Bst. f und g Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0).

²⁸ Vgl. Art. 77a/77b GRG (Externe Stimmabgabe in Krisensituationen/Zirkulationsverfahren in Krisensituationen) und Art. 33a Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 4. Juni 2013 (GO; BSG 151.211) (Krisensituationen) sowie Art. 105a (Externe Stimmabgabe in Krisensituationen) und Art. 105b GO (Zirkulationsverfahren in Krisensituation). Vgl. auch Vortrag vom 15. November 2021 des Büros des Grossen Rates an den Grossen Rat zur Vorlage «Grosser Rat: Abstimmen von extern und Zirkulationsverfahren (Teilrevision Grossratsgesetzgebung)».

bisherigem Artikel 22 Absatz 3 VMV ohne den Textteil «unabhängig von einer Konsultation». Dieser Textteil kann ohne Nachteil gestrichen werden: Artikel 11 Absatz 1 bestimmt, in welchen Fällen ein Mitberichtsverfahren durchgeführt werden muss. Zudem sind in der neuen VMV die verschiedenen, eigenständigen Verfahren so klar getrennt, dass im Verordnungstext nicht auch noch das Verhältnis aufgeführt werden muss.

Neu wird die Relativierung «in der Regel» aufgenommen: In der Praxis erfolgt der Antrag an den Regierungsrat unter Umständen mehrere Monate nach einem durchgeführten Mitberichtsverfahren. So kann es beispielsweise sein, dass das Geschäft nach dem ersten Mitberichtsverfahren stark überarbeitet werden muss und es deshalb dem Regierungsrat nicht unmittelbar im Anschluss an das Mitberichtsverfahren unterbreitet werden kann.

Artikel 13 (Form)

Aufgrund der Ausnahme vom digitalen Primat in Absatz 2 wird in Absatz 1 festgehalten, dass das Mitberichtsverfahren grundsätzlich digital durchgeführt wird.

Weil als «Geheim» klassifizierte Dokumente und Regierungsratsgeschäfte gemäss Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung vom 13. März 2013 über die Klassifizierung, die Veröffentlichung und die Archivierung von Dokumenten zu Regierungsratsgeschäften (Klassifizierungsverordnung, KRGV; BSG 152.17) als Papierexemplare den Regierungsratsmitgliedern unterbreitet werden, soll in Ausnahmefällen auch das vorgelagerte Mitberichtsverfahren zu solchen Geschäften in Papierform durchgeführt werden können (Abs. 2).

Nicht übernommen wird der bisherige Artikel 23 Absatz 2 VMV, wonach der Versand in Papierform erfolgt, wenn in einem Mitberichtsverfahren gemäss Finanzhaushaltgesetzgebung nur die Finanzdirektion zur Stellungnahme eingeladen wird²⁹. Bereits heute erfolgt der Versand in diesen Fällen elektronisch.

Artikel 14 (Frist)

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Artikel 24 VMV, wobei in terminologischer Hinsicht der Begriff des Vorverfahrens nicht mehr verwendet wird (vgl. oben Kommentar zu Art. 1 Abs. 1).

Artikel 15 (Ergebnis)

Es kann auf die kürzlich angepasste Regelung in Artikel 8 OrV RR verwiesen werden (in Kraft getreten am 1. Dezember 2021). Gemäss Artikel 8 Absatz 1 OrV RR ist das Ergebnis des Mitberichtsverfahrens dem Regierungsrat bei der Traktandierung des Geschäfts im Begleitblatt und allenfalls in einem Begleitschreiben, einer Auswertungstabelle oder durch andere geeignete Dokumente zur Kenntnis zu bringen. Alle Mitberichte und allfällige Mitberichtsantworten sind dem Geschäft beizulegen (Art. 8 Abs. 2 OrV RR).

Was den Mitbericht der Justizverwaltungsleitung betrifft, so kann auch auf das «Verfahrensprotokoll zwischen dem Regierungsrat und der Justizleitung betreffend die Zusammenarbeit und gegenseitige Information» verwiesen werden (Ziff. 5.3)³⁰. Demnach wird die Rückmeldung der Justizverwaltungsleitung von der federführenden Direktion ausgewertet und dem Regierungsrat mit den übrigen Mitberichten als Bestandteil der Regierungsakten zur Kenntnisnahme unterbreitet. Eine Korrespondenz oder ein eigentliches Bereinigungsverfahren zur Stellungnahme der Justizverwaltungsleitung finden zwischen der federführenden Direktion und der Justizleitung hingegen nicht statt.

²⁹ Das neue Finanzhaushaltsgesetz (FHG) hält unverändert fest, dass der Finanzdirektion namentlich obliegen: die Abgabe eines Mitberichts zu allen Geschäften des Regierungsrates, die den Finanzhaushalt betreffen, sowie zu Entwürfen für Erlasse, Beschlüsse und Verträge (Art. 71 Abs. 1 Bst. d FHG; vgl. auch bisheriger Art. 79 Abs. 1 Bst. f und g FLG).

³⁰ RRB Nr. 1155 vom 20. Oktober 2021 mit Beilage Verfahrensprotokoll.

Abschnitt 4.2 Einbezug weiterer Behörden

In diesem Abschnitt wird der Einbezug weiterer Behörden im Mitberichtsverfahren geregelt. Die bisherigen Artikel 2 bis 3b VMV wurden von den allgemeinen Bestimmungen zu den Bestimmungen des Mitberichtsverfahrens verschoben (vgl. oben Ziff. 2.3 bzw. Art. 16 bis 19). Neu werden auch die Finanzkontrolle, das Büro des Grossen Rates und die Parlamentsdienste einbezogen, wenn diese von einem Regierungsratsgeschäft – wie bereits nach geltendem Recht die Justizverwaltungsleitung – betroffen sind (vgl. Art. 19 und oben Ziff. 2.3).

Nicht im Mitberichtsverfahren einbezogen werden öffentlich-rechtliche Institutionen, die unter Aufsicht einer Direktion oder Staatskanzlei stehen. Es ist Sache der für die jeweilige Institution zuständigen Direktion oder Staatskanzlei diese nach ihrem Ermessen bei Vorlagen, von welchen sie betroffen sind, einzubeziehen und eine konsolidierte Stellungnahme aus Sicht der jeweiligen Direktion bzw. Staatskanzlei abzugeben (z.B. Einbezug der Hochschulen bei personalrechtlichen Fragestellungen).

Artikel 16 (Bernjurassischer Rat [BJR] und Rat für französischsprachige Angelegenheiten des Verwaltungskreises Biel/Bienne [RFB])

Der bisherige Artikel 2 VMV (Politische Mitwirkung) wird umformuliert. Neu werden der BJR und der RFB ausdrücklich im Artikeltitel und im Normtext erwähnt. Zudem wird im Normtext auf die Bestimmungen zur politischen Mitwirkung der Gesetzgebung über das Sonderstatut des Berner Juras und über die französischsprachige Minderheit des Verwaltungskreises Biel/Bienne (SStG und SStV) verwiesen:

- Die politische Mitwirkung des BJR wird in den Artikeln 31 bis 33 SStG sowie 19 SStV geregelt.
- Die politische Mitwirkung des RFB auf Kantonsebene ist in den Artikeln 46 SStG und 20 SStV geregelt.
- Artikel 21 SStV regelt das Verfahren bei der Anhörung beider Räte.

Der Einbezug des BJR und des RFB im Vernehmlassungsverfahren ergibt sich aus der Liste der Adressatinnen und Adressaten gemäss Artikel 4 Absatz 2 Buchstaben m und n. Auch hier gelten die Bestimmungen über die politische Mitwirkung des Berner Jura und der französischsprachigen Bevölkerung des Verwaltungskreises Biel/Bienne (vgl. Kommentar oben bei Art. 4 Abs. 2).

Artikel 17 (Dienst für begleitende Rechtsetzung, jurassische Angelegenheiten und Zweisprachigkeit der Staatskanzlei [RJZ])

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen Artikel 3 VMV, mit einer redaktionellen Bereinigung in Absatz 2.

Artikel 18 (Kantonale Datenschutzaufsichtsstelle [DSA])

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen Artikel 3a VMV und wiederholt den spezialgesetzlichen Artikel 13 Absatz 1 Datenschutzverordnung (DSV). In terminologischer Hinsicht wird neu von der «Kantonalen Datenschutzaufsichtsstelle» statt von der «Aufsichtsstelle für Datenschutz» gesprochen.

Artikel 19 (Finanzkontrolle, Büro des Grossen Rates, Parlamentsdienste und Justizverwaltungsleitung)

Artikel 19 regelt neu den Einbezug der Finanzkontrolle, des Büros des Grossen Rates und der Parlamentsdienste – sowie wie bisher der Justizverwaltungsleitung – im Mitberichtsverfahren. Die Formulierung von Artikel 19 lehnt sich denn auch bzgl. der Betroffenheit und der Geschäftsarten an den bisherigen Artikel 3b VMV (Einbezug der Justizleitung)³¹ an.

Zu *Absatz 1 Buchstabe a*: Die Finanzkontrolle ist das oberste Finanzaufsichtsorgan des Kantons und bildet eine selbstständige Organisationseinheit (Art. 2 Abs. 1 des Kantonalen Finanzkontrollgesetzes vom

³¹ Art. 3b VMV: «Erlässentwürfe und andere Geschäfte, welche die Gerichtsbehörden oder die Staatsanwaltschaft betreffen, werden der Justizleitung zur Stellungnahme vorgelegt.»

7. März 2022 [KFKG; BSG 622.1] [Inkrafttreten 1.1.2023]). Sie ist fachlich unabhängig, nicht weisungsgebunden und nur der Verfassung und dem Gesetz verpflichtet (Art. 2 Abs. 2 KFKG). Sie unterstützt gleichermaßen den Grossen Rat, den Regierungsrat und die Justizverwaltungsleitung (Art. 2 Abs. 3 KFKG). Der Einbezug der Finanzkontrolle erfolgt bei Erlassentwürfen und anderen Geschäften, wenn die Finanzkontrolle als Organisationseinheit der Kantonsverwaltung gleichermaßen wie die Direktionen oder die Staatskanzlei betroffen ist bzw. eine fachliche Einschätzung im Rahmen ihres Auftrages gemäss KFKG erforderlich ist (z.B. Personalgesetzgebung, Finanzhaushaltsgesetzgebung, ICT-Geschäfte). Nicht darunter fallen allgemeine Finanzgeschäfte der Direktionen und der Staatskanzlei. Entsprechend ist von diesem neu geregelten Einbezug der Finanzkontrolle auch das Recht der Finanzkontrolle zur Dokumentation *im Nachgang* zu den Regierungsratsbeschlüssen zu unterscheiden: Die Staatskanzlei stellt der Finanzkontrolle alle Beschlüsse des Regierungsrates zu, die Auswirkungen auf den Finanzhaushalt haben (Art. 39 Abs. 1 KFKG).

Zu *Absatz 1 Buchstabe b*: Der Einbezug des Büros des Grossen Rates erfolgt bei Erlassentwürfen und anderen Geschäften, wenn der Grosse Rat oder seine Organe betroffen sind (z.B. Gesetz über die digitale Verwaltung [DVG] und Verordnung über die digitale Verwaltung [DVV], Änderung des Informationsgesetzes [IG] bzgl. der Kommunikation des Grossen Rates als Behörde, ICT-Strategien, Vorlage zu einer Vorsorgelösung der Grossratsmitglieder, Infrastrukturprojekte mit direkten Auswirkungen für den Ratsbetrieb). Nicht zur Stellungnahme unterbreitet werden dagegen Geschäfte, die zu einem späteren Zeitpunkt vom Grossen Rat in seiner Rolle als politischer Auftrag- oder Gesetzgeber behandelt werden (z.B. Parlamentarische Vorstösse und Gesetze).

Zu *Absatz 1 Buchstabe c*: Der Einbezug der Parlamentsdienste erfolgt bei Erlassentwürfen und anderen Geschäften, wenn die Parlamentsdienste betroffen sind. Es handelt sich hier um Fälle, in denen die Parlamentsdienste als Organisationseinheit der Kantonsverwaltung gleichermaßen wie die Direktionen oder die Staatskanzlei betroffen sind (z.B. Revision der Personal-, Informations- oder Datenschutzgesetzgebung, ICT-Geschäfte). In der Praxis ermöglicht die Staatskanzlei bereits heute den Parlamentsdiensten, Bemerkungen zu Handen des Mitberichts der Staatskanzlei anzubringen bei Geschäften, die auch die Parlamentsdienste betreffen (insb. bei personalrechtlichen Geschäften).

Zu *Absatz 1 Buchstabe d*: Der Einbezug der Justizverwaltungsleitung (ehemals Justizleitung) erfolgt unverändert (vgl. bisheriger Art. 3b VMV). Er wurde im Zuge der Revision des GSOG geschärft.³²

Was den Zeitpunkt betrifft, so werden die Finanzkontrolle, das Büro des Grossen Rates, die Parlamentsdienste und die Justizverwaltungsleitung vor der Verabschiedung des jeweiligen Geschäfts einbezogen und nicht bereits in einem frühen Stadium eines Geschäfts (z.B. noch nicht im Rahmen eines Aussprachepapiers zu einer möglichen Änderung eines Erlasses, sondern erst bei Vorliegen eines ausgearbeiteten Änderungsentwurfs). Jederzeit möglich bleibt eine allfällige vorgelagerte (freiwillige) Konsultation gemäss Artikel 9.

Kapitel 5 Vorlagen des Bundes

Artikel 20

Gemäss Artikel 90 Absatz 1 Buchstabe e KV obliegt dem Regierungsrat die Verabschiedung von Vernehmlassungen an Bundesbehörden. Er ist dabei an die Stellungnahmen des Grossen Rates gebunden. Artikel 79 Absatz 1 Buchstabe c KV hält fest, dass der Grosse Rat bei Vernehmlassungen an Bundesbehörden Stellung nehmen kann.³³ Laut Verfassungskommentar ist der Regierungsrat ordentliche Vernehmlassungsbehörde in Angelegenheiten des Bundes. Die Verfassung erteilt dem Grossen Rat aber die Kompetenz, bei Vernehmlassungen Stellung nehmen zu können. Der Grosse Rat ist frei, in welchen

³² Vgl. Vortrag vom 17. Februar 2021 zur «Justizverfassung und Massnahmen aus der Evaluation der Justizreform II», Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern, Herbstsession 2021, S. 1697 ff. und «Verfahrensprotokoll zwischen dem Regierungsrat und der Justizleitung betreffend die Zusammenarbeit und gegenseitige Information», RRB Nr. 1155 vom 20. Oktober 2021.

³³ Vgl. auch Art. 117 Abs. 1 bis 5 GO.

Fällen er sich äussern will. Gibt er aber eine Stellungnahme ab, so ist der Regierungsrat daran gebunden. Die Stellungnahme des Grossen Rates kann der fakultativen Volksabstimmung unterstellt werden, falls es 70 Ratsmitglieder verlangen (Art. 62 Abs. 1 Bst. f KV). Für die endgültige Ausformulierung und (fristgerechte) Verabschiedung der Vernehmlassung ist in jedem Fall der Regierungsrat verantwortlich.³⁴

Artikel 20 hält fest, dass der Regierungsrat unter Vorbehalt der Mitwirkungsrechte der Bevölkerung und des Grossen Rates zuständig ist für die Stellungnahme zu Vorlagen des Bundes (Abs. 1). Er kann diese Stellungnahmen mit anderen Kantonen koordinieren (Abs. 2). Artikel 20 Absatz 1 und 2 entspricht dem bisherigen Artikel 26 Absatz 1 VMV. Die federführende Direktion oder Staatskanzlei hat zu beachten, dass auch bei den Vernehmlassungen an Bundesbehörden unter Umständen die Bestimmungen über das Mitberichtsverfahren zur Anwendung gelangen (vgl. Art. 11 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2) und damit insbesondere auch die Vorschriften zum allfälligen Einbezug weiterer Behörden gemäss den Artikeln 16 bis 19. Was die Koordination mit anderen Kantonen betrifft, so handelt es sich hierbei häufig um die Koordination mit Direktorenkonferenzen.

Gemäss Absatz 3 werden die Stellungnahmen zu Vorlagen des Bundes im Internet veröffentlicht. Auf eine aktive Zustellung der Stellungnahmen durch die Staatskanzlei an die bernischen Mitglieder der Bundesversammlung wird in Zukunft verzichtet (vgl. bisheriger Art. 26 Abs. 2 VMV). Die allgemeine Publikation der Stellungnahmen sowie die aktive Information bei ausgewählten Geschäften via Medienmitteilung genügt. Die bernischen Mitglieder der Bundesversammlung werden je nach Geschäft gezielt zum richtigen Zeitpunkt über die Stellungnahmen des Kantons informiert.

Kapitel 6 Schlussbestimmungen

Artikel 21 (Aufhebung eines Erlasses)

Die Verordnung vom 26. Juni 1996 über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren (VMV; BSG 152.025) wird einer Totalrevision unterzogen und kann damit aufgehoben werden.

Artikel 22 (Inkrafttreten)

Die neue VMV tritt am 1. Februar 2023 in Kraft.

4. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Im «Engagement 2030, Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2022» wird das vorliegende Geschäft nicht thematisiert. Es steht den Richtlinien aber auch nicht entgegen.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die vorliegende Verordnung hat keine finanziellen Auswirkungen.

6. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die vorliegende Verordnung hat keine personellen und organisatorischen Auswirkungen.

³⁴ Urs BOLZ, in: Berner Verfassungskommentar, Art. 79 Abs. 1 Bst. c, Rn. 3.a/b und Rn. 4.

7. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die vorliegende Verordnung hat keine spezifischen Auswirkungen auf die Gemeinden. Wie im geltenden Recht werden die Gemeinden und die Interessenverbände bernischer Gemeinden in den kantonalen Vernehmlassungsverfahren begrüsst (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. d, Art. 16 Abs. 1 Bst. i und k bisherige VMV sowie Art. 3 Abs. 1 Bst. d, Art. 4 Abs. 2 Bst. l und m neue VMV).

8. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Beurteilung anhand der Regulierungsscheckliste hat ergeben, dass die Vorlage keine relevanten Auswirkungen auf die administrative oder finanzielle Belastung von Unternehmen oder auf die Volkswirtschaft insgesamt hat.

9. Ergebnis der Konsultation

Der Verband Bernischer Gemeinden (VBG) ist mit den vorgesehenen Änderungen und Neuerungen der Totalrevision in seiner Konsultationsstellungnahme grundsätzlich einverstanden. Es sei den Gemeinden insbesondere zumutbar, dass sie ihre Vernehmlassungsstellungnahmen digital einreichen müssten, sofern die vorgesehene digitale Form einfach und benutzerfreundlich ausgestaltet sei.

Der VBG regt an, die Vernehmlassungsmöglichkeiten zu erweitern, indem ein auf bestimmte Adressatinnen und Adressaten beschränktes Vernehmlassungsverfahren eingeführt wird. Mit einem solchen könnte dem Umstand begegnet werden, dass erfahrungsgemäss eine gewisse Zurückhaltung herrsche, bei Erlassen «erhebliche Auswirkungen auf die Gemeinden» anzunehmen, die gemäss Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d VMV eine umfassende Vernehmlassung mit entsprechendem Aufwand erfordern würde. Aus Sicht des VBG stehe zwar das Konsultationsverfahren für eingeschränkte Konsultationen zur Verfügung, doch bestehe in diesem weder ein Rechtsanspruch auf eine Mitwirkung noch eine garantierte Frist zur Stellungnahme. Der Regierungsrat hält jedoch an den bisherigen Verfahren fest: Bei Erlassen (insb. Verordnungen) mit erheblichen Auswirkungen auf die Gemeinden soll auch weiterhin ein öffentliches Vernehmlassungsverfahren gemäss den Frist- und Formvorschriften von Artikel 6 und 7 VMV durchgeführt werden müssen. Ein weniger förmlicher Einbezug der Gemeinden kann je nach Erlassprojekt im Rahmen des nichtöffentlichen und flexiblen Konsultationsverfahrens stattfinden.