


Staatskanzlei des Kantons Bern
Ratssekretariat
Postgasse 68
3000 Bern 8

0019

Bern, 9. Januar 2008 JGK C

Revision des Parlamentsrechts; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren


Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Vernehmlassung zur oben genannten Vorlage. Der Regierungsrat äussert sich im Folgenden vor allem zu jenen Aspekten, die Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative haben. Zu den Änderungsvorschlägen, die primär den parlamentsinternen Betrieb betreffen, nimmt er nicht oder nur zurückhaltend Stellung.

Die Gliederung unserer nachfolgenden Stellungnahme orientiert sich an der Auflistung im Begleitschreiben des Ratssekretariats vom 15. Oktober 2007.

1. Rechtliche Grundlagen für das Bereitstellen der Sitzungsunterlagen im Internet

Der Regierungsrat begrüsst die vorgeschlagenen Neuerungen. Wir bitten Sie zu prüfen, ob in Art. 18 Abs. 2 GO die Klammer mit dem Hinweis auf die Form der Unterlagen (Papierform oder elektronisch) nicht gestrichen werden könnte, um im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen genügend Handlungsspielraum zu haben. Die entsprechende Konkretisierung könnte im Vortrag erfolgen.

2. Unterstützung der besonderen Kommissionen durch das Ratssekretariat

Insoweit das Büro des Grossen Rates eine Änderung für geboten erachtet, bevorzugt der Regierungsrat von den drei Variantenvorschlägen zu Art. 45 GRG die *Minimalvariante*.

Der Regierungsrat verkennt nicht, dass die Maximal- und die Mittelvariante auf den ersten Blick den Eindruck vermitteln, das Ziel eines gestärkten und von der Verwaltung unabhängigen Parlaments besser umzusetzen als die Minimalvariante. Der in diesen Varianten vorgesehene Aufbau einer Stabsstelle (Maximalvariante) bzw. eines ergänzenden Fachdienstes (mittlere Variante) hätte aber zur Folge, dass parallel zur Verwaltung eine neue Behörde geschaffen würde, die sich zwangsläufig mit denselben fachlichen Fragen auseinanderzusetzen hätte wie die für die Vorbereitung der jeweiligen Rechtsetzungsgeschäfte verantwortlichen Amtsstellen. Dabei wäre absehbar, dass die neue Stabsstelle auch bei einer grosszügigen Ausstattung mit fachlich qualifizierten wissenschaftlichen Mitarbeitenden kaum innert weniger Wochen den

Wissensvorsprung aufholen könnte, den jene Personen haben, die auf dem betroffenen Gebiet spezialisiert sind und den fraglichen Erlass von Grund auf erarbeitet haben. Dies zeigen auch die Erfahrungen des Bundes: Die professionellen Kommissionssekretariate der eidgenössischen Legislativkommissionen können trotz der unbestrittenen Qualifikationen ihrer Mitarbeitenden nur beschränkte fachliche Unterstützung leisten, wenn es um Detailfragen eines spezifischen Rechtsetzungsprojektes geht. Das Parlament wird daher immer auf den Fachsupport der mit der Erlassvorbereitung betrauten Direktionen und ihrer Fachleute angewiesen sein. Dass diese Personen grundsätzlich aus der Verwaltung stammen müssen, ergibt sich aus der in Art. 88 Abs. 1 KV verankerten Zuständigkeit des Regierungsrats für die Erlassvorbereitung. Der Regierungsrat hält daher die Annahme, der vom Parlament beanspruchte Fachsupport könne *ausschliesslich* über einen neuen Kommissionsdienst (Maximalvariante) erfolgen, für nicht realistisch. Er ist der Auffassung, dass die Verwaltung selbst bei einer Umsetzung der Maximalvariante weiterhin eine wichtige Rolle bei der fachlichen Unterstützung des Parlaments spielen würde. Der Aufbau eines neuen umfassenden Fachdienstes hätte vor diesem Hintergrund Doppelspurigkeiten und Abgrenzungsschwierigkeiten zur Folge.

Nach Auffassung des Regierungsrats kann das Parlament seine Rolle in der Gesetzgebung dann am besten wahrnehmen, wenn die Zusammenarbeit mit dem Regierungsrat und der Verwaltung auf gegenseitigem Vertrauen beruht. In einer solchen Kultur zeigen Regierungsrat und Verwaltung der vorberatenden Kommission in Anerkennung des Primats des Parlaments den Spielraum für denkbare andere Normierungen auf und informieren offen über geprüfte Alternativlösungen. Die Erfahrung zeigt, dass im Kanton Bern eine solche vertrauensvolle Zusammenarbeit besteht und gelebt wird.

Der Regierungsrat ist aus den genannten Gründen der Auffassung, dass die *Minimalvariante* (Variante 3) weiter verfolgt werden sollte.

Wie bisher wäre es auch zukünftig möglich, dass der Grosse Rat in Einzelfällen (z.B. bei komplexen Vorlagen) zusätzliche externe Unterstützung heranzieht. Solche ad hoc-Lösungen hätten den Vorteil, dass der Grosse Rat bei der Beurteilung von wichtigen oder heiklen Fragen auf ausgewiesene und verwaltungsunabhängige Spezialistinnen und Spezialisten zurückgreifen könnte.

Nicht ganz geklärt scheint dem Regierungsrat, welches neu die Rechtsgrundlage für den Beizug von Personal der Verwaltung zur Erfüllung von fachlichen und organisatorischen Aufgaben zugunsten der besonderen Kommissionen ist (die Minimalvariante basiert darauf, dass sowohl für die administrative als auch für die fachliche Unterstützung weiterhin Personal der Direktionen und der Staatskanzlei beansprucht wird). Die Revisionsvorlage sieht vor, Art. 40 Abs. 1 GO – Rechtsgrundlage für den Beizug von *administrativer* Unterstützung – ersatzlos aufzuheben (gleiches gilt für Art. 50 GO). Im Vortrag zu dieser Änderung wird ausgeführt, es bedürfe einer Grundlage auf Gesetzesstufe. Wenn wir die Minimalvariante zu Art. 45 GRG richtig verstehen, wird dieser Aspekt im Gesetz jedoch nicht explizit geregelt. Wir bitten Sie, diesen Punkt noch einmal zu prüfen.

3. Prüfung einer Redezeitbeschränkung

Der Regierungsrat unterstützt den Antrag des Büros des Grossen Rates, die geltende Regelung beizubehalten.

4. Transparenz bei Abstimmungen im Grossen Rat / Sitzgarantie der Deputation in den ständigen Kommissionen

Beide Forderungen werden durch die Vorlage sachgerecht umgesetzt. Der Regierungsrat ist mit den entsprechenden Änderungen einverstanden.

5. Beteiligung des Grossen Rates im Bereich der Aussenbeziehungen

Der Regierungsrat teilt die Auffassung, dass eine verstärkte Mitwirkung des Parlaments im Bereich der Aussenbeziehungen auf Verfassungsstufe geregelt werden müsste. Die heutige Verfassung weist dem Grossen Rat lediglich die Kompetenz zu, internationale Verträge sowie nicht in die alleinige Zuständigkeit des Regierungsrats fallende interkantonale Verträge zu genehmigen (Art. 74 Abs. 2 KV). Die Aushandlung und der Abschluss solcher Verträge obliegen dagegen dem Regierungsrat (vgl. Art. 90 Bst. a KV). Vor diesem Hintergrund sind die vorgeschlagenen neuen Mitwirkungsrechte der Oberaufsichtskommission (OAK) im Bereich der Aussenbeziehungen (Art. 22 Abs. 3 Bst. b und d GRG) nicht ganz unproblematisch. Der Regierungsrat anerkennt zwar, dass es sinnvoll sein kann, das Parlament bereits in einer frühen Phase über anstehende Vertragsverhandlungen zu informieren oder es in die Entscheidungsfindung zur Strategie der Verhandlungen bzw. zum Verhandlungsziel miteinzubeziehen, da auf diese Weise die abschliessende Genehmigung durch den Grossen Rat besser gesichert werden kann. Die heute geltende Zuständigkeitsordnung, welche die Kompetenz zum Vertragsabschluss dem Regierungsrat zuweist, darf dadurch aber nicht unterlaufen werden. Der Regierungsrat muss bei der Aushandlung der Verträge über die nötige Handlungsfreiheit verfügen. Zudem gilt es zu bedenken, dass die interkantonalen Organe nicht bzw. nur bedingt auf den Miteinbezug der kantonalen Parlamente ausgerichtet sind. Der Regierungsrat regt daher an, die Grundlagen für den vermehrten Einbezug der OAK bei der Ausarbeitung internationaler und interkantonalen Verträge noch einmal zu überdenken und dieses Thema gegebenenfalls im Rahmen einer Vorlage zu einer entsprechenden Änderung der Kantonsverfassung vertieft zu untersuchen. Hingegen scheint es sinnvoll, dass die OAK beim Ratifikationsverfahren einbezogen wird und für die Vorberatung des jeweiligen Geschäfts zuständig ist. Bis anhin war häufig eine andere Kommission für die Vorberatung zuständig.

Ganz allgemein geht der Regierungsrat davon aus, dass für die Frage der Befugnisse des Grossen Rates auf dem Gebiet der Aussenbeziehungen die folgenden Grundsätze massgeblich sind:

- Frühzeitige Information des Grossen Rates über grundsätzliche Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der europäischen Integration.
- Festlegung von Grundsätzen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Rahmen der Gesetzgebung.
- Einflussnahme des Grossen Rates auf wichtige Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der europäischen Integration (z.B. im Rahmen der Behandlung von Grundsatzentscheiden, Standesinitiativen, parlamentarischen Vorstössen, Berichten und Planungserklärungen).
- Enger Dialog mit der Oberaufsichtskommission, die in einem einfachen Verfahren zu Grundsatzfragen informiert und konsultiert wird.
- Berichterstattung über das aussenpolitische Handeln des Regierungsrates im Rahmen des jährlichen Geschäftsberichts oder in besonderen Berichten.

Im Übrigen gestatten wir uns noch folgenden Hinweis, der eher einen Nebenpunkt betrifft: Wenn wir die Vorlage richtig interpretieren, hat die Neufassung von Art. 36 GRG zur Folge, dass die aktiven Informations- und Konsultationspflichten des Regierungsrates (heute Art. 36 Abs. 2 GRG) wegfallen. An ihre Stelle treten die erweiterten Informationsrechte der OAK (neue Fassung von Art. 36 GRG). Das entspricht zwar besser der systematischen Stellung von Art.

36 GRG (es geht im III. Abschnitt des GRG um die Informationsrechte der verschiedenen Parlamentsorgane). Es gilt aber zu bedenken, dass mit der vorgeschlagenen Änderung die heutige "Bringschuld" des Regierungsrats zu einer "Holschuld" der OAK wird. Wir regen an zu prüfen, ob hier allenfalls unbewusst eine Änderung erfolgt, die so nicht gewollt war.

6. Verdeutlichung der Aufgaben der OAK

Der Regierungsrat begrüsst auch hier die Stossrichtung der Vorlage. Die Aufgabenteilung zwischen der OAK und der SK betrifft selbstverständlich die innerparlamentarische Kompetenzregelung. Im Sinne eines Gedankenanstosses erlaubt sich der Regierungsrat dennoch anzuregen, ob die vorliegende Revisionsvorlage nicht benutzt werden sollte, um die heutigen Organisationsstrukturen grundlegend zu überdenken.

Da die Rolle des Parlaments auf dem Gebiet der Aussenbeziehungen noch nicht endgültig definiert ist – eine abschliessende Festlegung der entsprechenden Kompetenzen sollte wie erwähnt im Rahmen allfälliger Arbeiten zu einer neuen Verfassungsgrundlage erfolgen –, erachten wir es als sinnvoll, vorläufig auf die Schaffung einer neuen Kommission für Aussenbeziehungen zu verzichten und stattdessen im Sinne einer Minimalvariante die Zuständigkeiten der OAK geringfügig zu erweitern und präziser zu umschreiben. Dies wird mit der neuen Fassung von Art. 22 GRG und der verbesserten Systematik innerhalb dieser Norm gut umgesetzt. Noch einmal überprüft werden sollten aber wie bereits dargelegt die Buchstaben b und d von Art. 22 Abs. 3 GRG (vgl. vorstehend Ziff. 5). Dabei sollten zumindest die Klammerverweise auf Art. 74 Abs. 2 KV gestrichen werden, da diese Verfassungsnorm wie erwähnt nur die Genehmigungskompetenz statuiert und somit gerade nicht die Mitwirkung des Grossen Rates bei der Ausarbeitung von Verträgen verankert. Ausserdem fragen wir uns, ob die Zuständigkeit von Art. 22 Abs. 3 Bst. f GRG (Beratung von Ausgabenbeschlüssen) nicht besser bei der Steuerungskommission (SK) angesiedelt wäre.

7. Klärung der Rolle der Delegationen

Die Präzisierungen in den Artikel 30a – 30d GRG erscheinen sachgerecht. Der Regierungsrat begrüsst insbesondere die Ansätze für eine bessere Koordination zwischen der OAK und den Delegationen. Er erachtet die vorgeschlagene Einsitznahme von jeweils mindestens einem OAK-Mitglied in den Delegationen als Minimum, damit das Ziel einer Verbesserung der Kohärenz der parlamentarischen Aussenpolitik erreicht werden kann.

Bei den zur Diskussion gestellten Varianten zu Art. 30d GRG befürwortet der Regierungsrat *Variante 1* (was gemäss den Ausführungen im Vortrag zur Revision von Art. 50 GO offenbar auch der Präferenz des Büros des Grossen Rates entspricht). Die Wahrnehmung des Sekretariats durch die Verwaltung hat den Vorteil, dass die Delegationen sich auf einfache Weise Zugang zum nötigen Fachwissen verschaffen können. Auf der anderen Seite hat die Verwaltung die Möglichkeit, schon in einem frühen Stadium ihre Erfahrungen aus dem Vollzug einzubringen und Hinweise zu machen, die mit Blick auf die spätere Umsetzung des Vertrags relevant sein könnten.

8. Stellung der kontrollierten Behörden bei Untersuchungen von Aufsichtskommissionen

Der Regierungsrat begrüsst die Absicht, die Rechte der von einer Untersuchung betroffenen Behörden gezielt auszubauen. Er ist daher mit der neuen Fassung von Art. 24 GRG grundsätzlich einverstanden. Nicht ganz geklärt erscheint jedoch die Tragweite des in Art. 24 Abs. 2 GRG verankerten Anspruchs auf Stellungnahme «zum Auftrag» des Grossen Rates. Eine Stellungnahme der betroffenen Behörde sollte grundsätzlich *vor* dem jeweiligen Entscheid des beschliessenden Organs erfolgen. Nur so ist gewährleistet, dass der Standpunkt der betroffenen Behörde in die Entscheidungsfindung einfließen kann. Das würde bedeuten, dass der Grosse

Rat die betroffene Behörde anhört, *bevor* er den Abklärungsauftrag erteilt. Aus dem Wortlaut von Art. 24 Abs. 2 GRG geht nicht klar hervor, ob diese Interpretation zutrifft oder ob gemeint ist, dass die Stellungnahme zum Auftrag erst im Rahmen der Anhörung zum Untersuchungsbericht bzw. zu den Empfehlungen der Untersuchungsbehörde ergehen soll. Wir regen an, die Frage im Sinne der ersten Auslegungsvariante zu klären (z.B. durch einen entsprechenden Hinweis im Vortrag).

9. Neue Vorschriften zur Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK)

Der Regierungsrat unterstützt den Ausbau der Rechte des Regierungsrats im Verfahren vor der PUK (Art. 29 GRG). Zu den einzelnen Neuerungen im Abschnitt 2.4 des GRG hat er die folgenden Bemerkungen:

- Art. 25 Abs. 1 GRG erwähnt die «Oberaufsicht» als Tätigkeitsbereich des Grossen Rates, in dem die Einsetzung einer PUK in Frage kommt. Nach Ansicht des Regierungsrats ist fraglich, ob die Einsetzung einer PUK auf Fälle von Oberaufsicht beschränkt werden kann. Art. 78 regelt die Aufsicht (vgl. Marginalie). Diese umfasst als Oberbegriff sowohl die direkte Aufsicht als auch die Oberaufsicht. Wir regen an, in Art. 25 Abs. 1 GRG den Begriff Oberaufsicht durch den Ausdruck Aufsicht zu ersetzen.
- In Art. 25 Abs. 2 GRG wird der Inhalt des Grossratsbeschlusses für die Einsetzung einer PUK auf Gesetzesebene relativ detailliert umschrieben. Es gäbe auch Gründe, hier dem Grossen Rat einen gewissen Spielraum zu belassen. Die einzelnen Inhaltselemente eines solchen Grossratsbeschlusses könnten im Vortrag aufgezählt werden. Dort könnte auch ergänzt werden, dass der Grosse Rat seinen Auftrag an die PUK verhältnismässig offen formulieren sollte, um der PUK die erforderlichen Handlungsspielräume zu belassen. Bei einem sehr detaillierten Auftrag besteht die Gefahr, dass die PUK in unnötiger Weise in ihrer Arbeit behindert wird. Dies umso mehr, als der Auftrag bereits zu einem Zeitpunkt formuliert wird, in welchem die Untersuchung noch gar nicht begonnen hat.
- Der Entwurf zu Art. 26 GRG sieht zwei Varianten vor. Der Regierungsrat bevorzugt Variante 2. Aus seiner Sicht sollte das Verfahren für die Ermittlung des Sachverhalts generell abstrakt geregelt sein. Eine Festlegung der Verfahrensordnung im Einzelfall – dies wäre die Konsequenz von Variante 1 – würde dem Gebot der Rechtssicherheit widersprechen und der Untersuchungskommission unnötigen Zusatzaufwand bereiten.
- Art. 29 Abs. 3 GRG ist der Regelung von Art. 167 des Parlamentsgesetzes (ParlG; SR 171.10) nachgebildet. Während jedoch in der Bundesregelung klar zum Ausdruck kommt, dass die Verbindungsperson nicht dem Regierungsrat angehört – die Verbindungsperson wird gemäss Art. 167 Abs. 3 ParlG vom Regierungsratsmitglied bezeichnet – ist Art. 29 Abs. 3 GRG in dieser Beziehung unklar. Der Regierungsrat regt an, in diesem Punkt die klarere Regelung des Bundes zu übernehmen.

10. Regelung der Wahlen in die obersten Gerichte und die Staatsanwaltschaft

Der Regierungsrat hat Anfang Januar einen Vorentwurf für ein neues Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GOSG) in die Vernehmlassung geschickt. Das neue Gesetz regelt nebst anderem auch die Wahl der Richterinnen und Richter sowie des Generalstaatsanwalts und seiner Stellvertreterinnen und Stellvertreter. Dabei enthält es teilweise Abweichungen zu den Regeln des neu vorgeschlagenen Art. 68f GRG. Nach Auffassung des Regierungsrats hat die Koordination der beiden Erlasse so zu erfolgen, dass die spezifischen Besonderheiten bei den Wahlen in die Gerichte und die Generalstaatsanwaltschaft im GOSG zu regeln sind (z.B. die Rolle der Justizkommission bei der Wahlvorbereitung, das Vorschlagsrecht von Verbänden und Institutionen usw.). Im GRG sind demgegenüber nur die allgemeinen Aspekte zu regeln, welche für sämtliche Wahlen gelten. Im Ergebnis würde dies wohl bedeuten, dass die Spezialregel von Art. 68f aufgehoben oder durch einen Verweis

auf die Regeln des GOSG ersetzt werden könnte. Nach dem derzeitigen Stand der Planung soll das neue GOSG am 1. Januar 2010 in Kraft treten.

11. Einwirkung des Grossen Rates auf Bundesvorlagen / Präzisere Umschreibung der Aufgaben der Kommissionen / Aufhebung des Comptes rendu

Der Regierungsrat ist mit den entsprechenden Änderungen einverstanden.

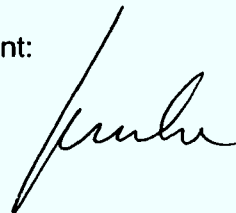
12. Zusätzlicher Anpassungsbedarf

- Art. 62 Abs. 4 GRG soll gemäss der Vernehmlassungsvorlage nicht geändert werden. In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass die darin vorgesehene Dreimonatsfrist nicht immer eingehalten werden kann. Wir ersuchen Sie darum, Absatz 4 wie folgt anzupassen:
«Die Terminplanung für die Aufbereitung des Geschäftsberichts erfolgt in Absprache mit den zuständigen Kommissionen in der Regel im dritten Quartal des Vorjahres. Der Geschäftsbericht wird dem Grossen Rat spätestens zehn Tage vor Beginn der Session unterbreitet.»
- Art. 23 Abs. 2 Bst. e GRG sieht – wie der heutige Art. 23 Abs. 6 GRG – vor, dass die Justizkommission Beschwerden gegen die Ergebnisse kantonaler Abstimmungen und Wahlen behandelt. Mit der VRPG-Revision wird die Beurteilung von Wahl- und Abstimmungsbeschwerden in kantonalen Angelegenheiten per 1. Januar 2009 dem Verwaltungsgericht übertragen (indirekte Änderung von Art. 93 GPR durch Ziff. 22 der VRPG-Revisionsvorlage). Da nicht davon auszugehen ist, dass die Parlamentsrechtsrevision bereits vor dem 1. Januar 2009 in Kraft treten wird, ersuchen wir Sie, bei Art. 23 Abs. 2 GRG die Aufhebung von Bst. e vorzusehen.
- Die Formulierung von Art. 23 Abs. 2 Bst. a GRG (Oberaufsicht der Justizkommission über die Geschäftsführung verschiedener Justizbehörden) steht im Widerspruch zum Entwurf für ein neues GOSG (s. dazu Ziff. 10). Wir bitten Sie, diesem Aspekt bei der Weiterbearbeitung des Geschäfts Rechnung zu tragen.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:



Der Staatsschreiber:

