



An den Grossen Rat

08.5316.03

JSD/P085316
Basel, 20. März 2013

Regierungsratsbeschluss vom 19. März 2013

Anzug Martina Saner und Konsorten zur Präzisierung der Verordnung über das kantonale Vernehmlassungsverfahren

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 11. Februar 2009 den nachstehenden Anzug Martina Saner und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

„Vernehmlassungsverfahren sind ein bewährtes, demokratisches Instrument und als solches zu begrüessen und zu pflegen. Mit der neuen Kantonsverfassung wurde mit § 53 endlich ein lange gefordertes Anliegen gesetzlich verankert.

In der Vernehmlassungsverordnung vom 13. Februar 2007 ist die weitere Umsetzung geregelt. Die bestehende, baselstädtische Verordnung äussert sich nicht bzgl. Geltungsbereich, respektive bei welchen Anliegen zwingend eine Vernehmlassung durchzuführen ist, wie dies beispielsweise in der basellandschaftlichen „Verordnung über das Mitberichtsverfahren und das Vernehmlassungsverfahren“ deutlich ausformuliert ist.

Bei der Umsetzung von Vernehmlassungen geht die Verwaltung nicht einheitlich vor. Die Kriterien, nach welchen Personen, Interessensgruppen, Verbände und weitere zur Vernehmlassung eingeladen werden, sind häufig unklar und scheinen zufällig. Dies kann zu Irritation, Missverständnissen und Ineffizienz führen. Weiter sollte der Ablauf des Vernehmlassungsverfahrens einheitlich geregelt sein und entsprechend kommuniziert werden, ob es sich um eine fachliche oder eine politische Vernehmlassung handelt und wie die Reihenfolge geplant ist.

Auch hier müsste das Rad nicht neu erfunden werden, siehe
<http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/uebrige/inkuerze/kanton-in-kuerze.pdf>

Die Unterzeichnenden bitten die Regierung, die Verordnung über das kantonale Vernehmlassungsverfahren entsprechend zu präzisieren, den Ablauf des Procederes zu vereinheitlichen und den öffentlichen Zugang zu den Informationen zu sichern.

Martina Saner, Philippe Pierre Macherel, Christine Keller, Thomas Baerlocher, Stephan Maurer, Jan Goepfert, Urs Müller-Walz, Stephan Gassmann, Brigitte Hollinger, Tanja Soland, Gabriele Stutz-Kilcher, Ernst Jost, Martin Lüchinger, Beat Jans, Daniel Stolz, Hermann Amstad, Michael Martig, Roland Engeler-Ohnemus, Guido Vogel, Annemarie Pfeifer, Stephan Ebner, Christine Locher-Hoch, Rolf Häring, Brigitta Gerber, Eveline Rommerskirchen“

1. Einleitung

Die neue Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV; SG 111.100) sieht in § 53 vor, dass wenn Behörden Vernehmlassungen zu Vorhaben von allgemeiner Tragweite durchführen, sie der Öffentlichkeit davon Kenntnis und allen interessierten Personen Gelegenheit geben, zum Vorhaben Stellung zu nehmen. Bei Vorhaben von allgemeiner Tragweite sollen damit Dritte in den Meinungsbildungsprozess einbezogen werden. Die Konkretisierung von § 53 KV ist mit der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren vom 13. Februar 2007 (Vernehmlassungsverordnung; SG 133.300) erfolgt.

Als Grundlage diente ein Entwurf, der im Jahr 2002 im Hinblick auf die Beantwortung des am 13. September 1995 eingereichten Anzugs von Dr. Luc Saner und Konsorten betreffend Gesetzgebungs- und Beschlussfassungsverfahrens ausgearbeitet wurde. Der Regierungsrat war der Meinung, dass das kantonale Vernehmlassungsverfahren auch ohne Richtlinien eine hohe Qualität aufweise und eine gefestigte Praxis existiere, die sich bewährt habe. Demzufolge beantragte der Regierungsrat dem Grossen Rat, den Anzug als erledigt abzuschreiben. Der Grosse Rat überwies den Anzug von Dr. Luc Saner und Konsorten aber am 20. Oktober 2004 der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission (JSSK) zur Prüfung. Diese kam in ihrem Bericht vom 14. August 2007 zum Schluss, dass eine Regelung des Vernehmlassungsverfahrens längst überfällig sei. Mit Erlass der Vernehmlassungsverordnung vom 13. Februar 2007 erachtete die JSSK das Anliegen der Anzugstellenden jedoch als erfüllt. Der Anzug wurde in der Folge als erledigt abgeschrieben.

Die Vernehmlassungsverordnung regelt in sieben Paragrafen die Grundzüge des verwaltungsexternen Vernehmlassungsverfahrens. Damit ein Departement ein externes Vernehmlassungsverfahren durchführen kann, bedarf es der Ermächtigung durch den Regierungsrat. Die Staatskanzlei gibt in der Folge das Vernehmlassungsverfahren im Kantonsblatt und im Internet bekannt. Die Vernehmlassung wird grundsätzlich schriftlich durchgeführt, wobei die Frist mindestens zwei Monate beträgt.

2. Anliegen der Anzugstellenden

2.1 Übersicht

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 11. Februar 2009 den Anzug Martina Saner und Konsorten zur Präzisierung der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren dem Regierungsrat überwiesen. Gestützt auf einen Zwischenbericht des Regierungsrates hat der Grosse Rat an seiner Sitzung vom 2. März 2011 beschlossen, den Anzug stehen zu lassen. Die Anzugstellenden bitten die Regierung, die Vernehmlassungsverordnung zu präzisieren, den Ablauf des Prozesses zu vereinheitlichen und den öffentlichen Zugang zu den Informationen zu sichern. Demnach sollen, beispielsweise in Anlehnung an die basellandschaftliche Verordnung über das Mitberichtsverfahren und das Vernehmlassungsverfahren vom 16. Mai 2006 (SGS 140.31), Bestimmungen bezüglich des Geltungsbereichs beziehungsweise bei welchen Anliegen zwingend eine Vernehmlassung durchzuführen ist und überdies Bestimmungen bezüglich des Adressatenkreises in die Vernehmlassungsverordnung aufgenommen werden. Ferner soll der Ablauf des Vernehmlassungsverfahrens einheitlich geregelt werden und entsprechend kommuniziert werden, ob es sich um eine fachliche oder politische Vernehmlassung handelt und wie die Reihenfolge geplant ist.

Der Regierungsrat hat das Anliegen der Anzugstellenden extern (im Vergleich mit anderen Kantonen) und intern (Erfahrungen der Departemente mit Vernehmlassungen) eingehend geprüft und berichtet nachstehend über die entsprechenden Schlussfolgerungen.

2.2 Geltungsbereich

Die Anzugstellenden führen zum Geltungsbereich aus, die geltende Verordnung äussere sich nicht zum Geltungsbereich beziehungsweise bei welchen Anliegen zwingend eine Vernehmlassung durchzuführen sei.

§ 53 KV sieht vor, dass wenn Behörden Vernehmlassungen zu Vorhaben von allgemeiner Tragweite durchführen, sie der Öffentlichkeit davon Kenntnis und allen interessierten Personen Gelegenheit geben, zum Vorhaben Stellung zu nehmen. Gemäss § 1 Abs. 1 Vernehmlassungsverordnung regelt diese Verordnung die Grundzüge des verwaltungsexternen Vernehmlassungsverfahrens für Vorhaben von allgemeiner Tragweite. Als Vorhaben von allgemeiner Tragweite können solche verstanden werden, die von erheblicher politischer, rechtlicher, wirtschaftlicher, finanzieller oder kultureller Bedeutung sind. In engem Zusammenhang mit dem Geltungsbereich ist auch § 1 Abs. 2 der Vernehmlassungsverordnung zu lesen. Demnach bezweckt das Vernehmlassungsverfahren die Beteiligung von Verbänden, Körperschaften und anderer Organisationen sowie weiterer interessierter Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Kantons.

Der Regierungsrat anerkennt, dass die geltende Regelung einen erheblichen Spielraum vorsieht. In der Praxis hat sich dies sehr bewährt. Es gibt gute Gründe, weshalb nicht verbindlich festgeschrieben werden soll, bei welchen Geschäften zwingend ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen ist. Insbesondere das Argument der Flexibilität steht hier im Vordergrund. Im Einzelfall entscheiden zu können, wann eine Vernehmlassung sinnvoll und zweckmässig ist und wann sich eine solche erübrigt, gewährleistet auf jeden Fall ein effizientes und gezieltes Vorgehen, von dem alle im Verfahren Beteiligten profitieren können. Es können sowohl Vernehmlassungsadressaten wie Parteien und Organisationen als auch Behörden von einem Mehraufwand verschont werden. Das Bedürfnis, hier die Kräfte zu bündeln und eine gezielte Vorgehensweise wählen zu können, hat sich bewährt und steht für den Regierungsrat im Vordergrund.

Umgekehrt kann eine starre Regelung zu einer „Übersättigung“ der Vernehmlassungsadressaten führen, was wiederum dem Grundgedanken einer Vernehmlassung – nämlich diejenige der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Kantons – zuwiderlaufen kann. So dürfte es nicht im Interesse von Vernehmlassungsadressaten sein, mit Vorlagen, die inhaltlich erkennbar nicht zu ihrer Kernkompetenz zählen oder technischer Natur sind, bedient zu werden. So gibt es beispielsweise kantonale Erlasse, die lediglich Bundesrecht vollziehen. Im Vordergrund muss auf jeden Fall die Möglichkeit stehen, Vernehmlassungsadressaten einzubeziehen, die im Einzelfall mit der Materie befasst sind und für die Vorlage und Meinungsbildung einen Mehrwert erbringen können. Eine Flut von Vernehmlassungen könnte nicht zuletzt dazu führen, dass sich die Adressaten tendenziell aus dem Prozess zurückziehen und damit dieses wichtige Partizipationsinstrument relativiert wird.

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass das Einholen von Fachwissen ausserhalb der Verwaltung richtig und wichtig ist. Es ist letztlich im Interesse des Regierungsrates selbst, im Vernehmlassungsverfahren dann eine konsensfähige Vorlage auszuarbeiten, wenn das Instrument – auch im Zweifelsfall – einen Mehrwert verspricht.

Bei Vorhaben von allgemeiner Tragweite wird denn auch bereits heute durchwegs eine Vernehmlassung durchgeführt (siehe: <http://www.regierungsrat.bs.ch/vernehmlassungen>). So finden gegenwärtig Vernehmlassungen betreffend Entwicklungsrichtplan Innenstadt, Bericht zur Anpassung der Alterspolitik im Kanton Basel-Stadt - „Basel 55+“, Teilrichtplan Velo 2013 und Totalrevision des Pensionskassengesetzes statt.

2.3 Adressatenkreis

Die Anzugstellenden führen zum Adressatenkreis aus, dass die Kriterien, nach welchen Personen, Interessengruppen, Verbände und weitere zur Vernehmlassung eingeladen werden, häufig unklar seien und zufällig erscheinen würden.

Die Vernehmlassungsverordnung regelt in § 1 Abs. 2 den Zweck eines Vernehmlassungsverfahrens. Demnach soll die Beteiligung von Verbänden, Körperschaften und anderer Organisationen sowie weiterer interessierter Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Kantons erreicht werden.

Wie bereits ausgeführt, hat der Regierungsrat bei Vorhaben von allgemeiner Tragweite ein erhebliches eigenes Interesse, möglichst viele Vernehmlassungsteilnehmende zu einer Vernehmlassung einzuladen. Die von den Anzugstellenden gewünschte abschliessende Regelung des Adressatenkreises kann sich im Einzelfall als zu eng oder als zu weit beziehungsweise als zu starr erweisen. Die Praxis zeigt, dass die Festlegung des Adressatenkreises je nach Vorlage beziehungsweise Thema stark variieren kann. Die Vielfältigkeit und Unvorhersehbarkeit der einzelnen, einer Vernehmlassung unterliegenden Vorlagen rechtfertigt die Beibehaltung des Status quo. Zwar erfordert die Auswahl der Vernehmlassungsadressaten spezifische Kenntnisse über den Inhalt der Vorlage und den Kreis der interessierten Personen, Interessengruppen und Verbände, ermöglicht aber auch hier (wie beim Geltungsbereich, siehe Ziffer 2.1 hiervor) ein gezieltes Vorgehen im Sinne aller Beteiligten.

Umgekehrt bedeutet die Nichtadressierung von interessierten Personen, Verbänden, Körperschaften und anderer Organisationen sowie weiterer interessierter Kreise keineswegs den Ausschluss vom Vernehmlassungsverfahren. Die öffentliche Bekanntgabe der laufenden Vernehmlassungsverfahren im Kantonsblatt und im Internet (§ 5 Vernehmlassungsverordnung) ermöglicht eine unaufgeforderte Äusserung zu einer konkreten Vorlage und ein allfälliges Versäumnis kann so korrigiert werden. Es darf im vorliegenden Zusammenhang angefügt werden, dass der Kanton Basel-Landschaft, der von den Anzugstellenden im Anzug beispielhaft aufgeführt wird, in diesem Bereich keine Regelung kennt.

2.4 Vereinheitlichung des Verfahrens

Die Anzugstellenden sind der Ansicht, der Ablauf des Verfahrens sollte einheitlich geregelt sein und es müsse kommuniziert werden, ob es sich um eine fachliche oder politische Vernehmlassung handle.

2.4.1 Ablauf des Verfahrens nach geltendem Recht

Wird zu Vorhaben von allgemeiner Tragweite gemäss § 53 KV ein verwaltungsexternes Vernehmlassungsverfahren durchgeführt, so schreibt die Vernehmlassungsverordnung Folgendes vor:

- Das federführende Departement bedarf der Ermächtigung durch den Regierungsrat (§ 2).
- Das Vernehmlassungsverfahren ist grundsätzlich schriftlich (§ 3 Abs. 1).
- Das zur Vernehmlassung ermächtigte Departement stellt den Adressaten die Unterlagen für die Vernehmlassung zu, unter Mitteilung der Frist für die Stellungnahme. Den Unterlagen wird eine Liste aller Adressaten beigelegt (§ 3 Abs. 2).
- Die Vernehmlassungsfrist beträgt mindestens zwei Monate (§ 4).
- Die Staatskanzlei gibt das Vernehmlassungsverfahren im Kantonsblatt und im Internet bekannt (§ 5 Abs. 1).
- Die Bekanntgabe enthält den wesentlichen Inhalt des Vorhabens, die Vernehmlassungsfrist, die für die Bearbeitung und Rückfragen zuständige Behörde und die elektronische Bezugsquelle für die Vernehmlassungsunterlagen (§ 5 Abs. 2).

Mit den aufgeführten Bestimmungen der Vernehmlassungsverordnung ist eine einheitliche Durchführung des externen Vernehmlassungsverfahrens bereits geregelt und gewährleistet. Der Regierungsrat erachtet eine weitergehende Regelung als nicht erforderlich. Es darf angefügt werden, dass der Kanton Basel-Landschaft, welcher von den Anzugstellenden im Anzug beispielhaft aufgeführt wird, in diesem Bereich keine im Vergleich zur hier bestehenden Regelung weitergehende Normierung kennt.

2.4.2 Unterscheidung zwischen fachlicher und politischer Vernehmlassung

Sinn und Zweck des Vernehmlassungsverfahrens ist einerseits, die Öffentlichkeit über Vorhaben von allgemeiner Tragweite zu informieren, und andererseits, ausserhalb der Verwaltung stehende Kreise in den Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess des Kantons mit einzubeziehen. Das Vernehmlassungsverfahren hat folglich informativen und kooperativen Charakter. Für den Regierungsrat ist entscheidend, sowohl Aufschluss über die sachliche Richtigkeit und die Vollzugstauglichkeit als auch über die politische Akzeptanz des geplanten Vorhabens zu erhalten. Folglich ist er an sämtlichen Stellungnahmen interessiert und möchte die Adressaten nicht auffordern, sich entweder auf eine fachliche oder aber eine politische Argumentation zu beschränken. Die Festschreibung einer Reihenfolge, welche im Einzelfall als Priorisierung empfunden werden kann, ist im Meinungsbildungsprozess nicht erforderlich. Es soll den Vernehmlassungsadressaten im Rahmen der Stellungnahmen unbenommen sein, sich eher auf der fachlichen Ebene, zur politischen Akzeptanz oder zu beiden Punkten der Vorlage zu äussern, ja dies gar nicht explizit unterscheiden zu müssen. Aus diesen Gründen erscheint dem Regierungsrat die Unterscheidung zwischen fachlicher und politischer Vernehmlassung nicht praktikabel.

2.5 Öffentlicher Zugang zu den Informationen

Die Anzugstellenden bitten die Regierung, den öffentlichen Zugang zu den Informationen zu sichern. Gestützt auf das Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG; SG 153.260) vom 9. Juni 2010 und ihre Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 9. August 2011 (IDV; SG 153.270) wird dem Anliegen der Anzugstellenden auf Sicherung des öffentlichen Zugangs zu den Informationen, die im Zusammenhang mit der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens relevant sind, bereits aufgrund des Öffentlichkeitsprinzips entsprochen. Damit erübrigt sich eine weitergehende Regelung in der Vernehmlassungsverordnung.

3. Vergleich mit anderen Kantonen

Gestützt auf einen Vergleich der Regelungen über das Vernehmlassungsverfahren in anderen Kantonen im Sinne einer nicht vollständigen Grobübersicht lassen sich grundsätzlich drei Kategorien unterscheiden:

- Es gibt es Kantone, die das Vernehmlassungsverfahren einzig in der Kantonsverfassung regeln (St. Gallen, Schaffhausen, Aargau), wobei diese Regelung ausführlicher (Schaffhausen, Aargau) oder weniger ausführlich (St. Gallen) ausgefallen ist.
- Weiter lassen sich auch Kantone finden, die das Vernehmlassungsverfahren auf Ebene Kantonsverfassung nicht regeln (Kantone Graubünden und Freiburg). Soweit erkennbar, findet sich in der Gesetzessammlung des Kantons Graubünden zum Thema Vernehmlassungsverfahren einzig in der Sprachenverordnung eine einzelne Bestimmung, wonach Vorentwürfe zu Erlassen, die in die Vernehmlassung gehen, in allen drei Amtssprachen veröffentlicht werden müssen. Der Kanton Freiburg regelt das Vernehmlassungsverfahren seinerseits im Reglement über die Ausarbeitung der Erlasse. Es finden sich zudem weitere Regelungen in anderen Erlassen.
- Zur dritten Kategorie sind Kantone zu zählen, welche das Vernehmlassungsverfahren in ihrer Kantonsverfassung normieren und Regelungen in weiteren Erlassen vorsehen. Auch innerhalb dieser Kategorie sind die föderalistischen Lösungen ausgeprägt. Es finden sich Kantone, die bezüglich des Vernehmlassungsverfahrens spezielle Erlasse ausgearbeitet haben (Basel-Landschaft, Zürich und Bern). Der Vergleich dieser Erlasse zeigt zudem einen unterschiedlichen Detaillierungsgrad. Daneben gibt es Kantone, die die wenigen Bestimmungen zum Vernehmlassungsverfahren in Erlasse eingebettet haben, die zur Hauptsache nicht dem Vernehmlassungsverfahren gewidmet sind (Kantone Luzern und Solothurn).

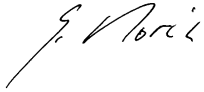
Der Vergleich der Regelungen über das Vernehmlassungsverfahren in anderen Kantonen zeigt im Grundsatz ein heterogenes Bild. Es darf in diesem Zusammenhang die Regelung in unserem Kanton gewissermassen auch als Mittelweg interpretiert werden. Das Vernehmlassungsverfahren wird auf den Stufen Kantonsverfassung und Verordnung relativ detailliert geregelt, lässt aber einen sinnvollen und bewährten Spielraum offen.

4. Zusammenfassung und Antrag

Der Regierungsrat möchte bei der heutigen Regelung verbleiben. So gewährleistet die relativ offene Regelung bezüglich des Geltungsbereiches und des Adressatenkreises ein individuelles Vorgehen und erfüllt zudem das Bedürfnis von Vernehmlassungsadressaten und Behörden gleichermaßen. Die vorhandenen Bestimmungen zum Ablauf eines Vernehmlassungsverfahrens sind ausführlich und gewährleisten ferner eine einheitliche Handhabung. Mit der Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips im Gesetz über die Information und den Datenschutz ist nicht zuletzt das Anliegen der Anzugstellenden, den öffentlichen Zugang zu den Informationen zu sichern, bereits gewährleistet.

Gestützt auf diesen Bericht beantragen wir Ihnen, den Anzug Martina Saner und Konsorten zur Präzisierung der Verordnung über das kantonale Vernehmlassungsverfahren als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin