

# Kooperative Rechtsetzung - Gedanken zur Zusammenarbeit von Regierung und Parlament

---

DANIEL KETTIGER

## 1. Einleitung

Immer wieder wird beklagt, dass der Einfluss des Parlamentes auf die Gesetzgebung<sup>1</sup> gering sei, obwohl die Rechtsetzung im demokratischen Rechtsstaat zu den klassischen Funktionen des Parlamentes gehört<sup>2</sup>. Gleichzeitig zeigt sich, dass angesichts der immer schwierigeren Rahmenbedingungen ein verstärkter Dialog zwischen Regierung und Parlament notwendig wäre, um eine wirksame Steuerung und Leitung des Staates mittelfristig noch gewährleisten zu können. Im Folgenden soll deshalb - in eher pragmatischer Weise - der Frage einer möglichen Zusammenarbeit von Regierung und Parlament nachgegangen werden. Anhand von zwei Beispielen von Rechtsetzungsprozessen auf kantonaler bzw. kommunaler Ebene, an welchen der Verfasser persönlich beteiligt war<sup>3</sup>, soll dargestellt werden, wie die Zusammenarbeit von Regierung und Parlament ausgestaltet werden könnte. Die konkreten Erfahrungen und einige grundsätzliche Gedanken münden am Schluss des Beitrages in Thesen. Der Begriff der „kooperativen Rechtsetzung“ steht in den nach-

---

<sup>1</sup> Der Begriff der Gesetzgebung wird hier für den Gesamtbestand der generell-abstrakten Normen eines Staatswesens verstanden, der Begriff der Rechtsetzung als der Prozess, der im Ergebnis zu Rechtserlassen bzw. zur Gesetzgebung führt.

<sup>2</sup> Statt vieler: CHRISTOPH MEYER, *New Public Management als neues Verwaltungsmodell*, Basel 1998, S. 24.

<sup>3</sup> Der Verfasser war von April bis Ende 1997 Gesamtprojektleiter und von Januar 1998 bis Ende April 1999 Mitglied der Leitung des Projektes „Neue Finanzaufsicht“ des Kantons Bern: als Mitglied des Stadtparlamentes befasste er sich im gleichen Zeitraum in verschiedenen Funktionen mit den Arbeiten an einer neuen Gemeindeordnung für die Stadt Burgdorf.

stehenden Ausführungen für Dialog und Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament.

Die Betrachtungen beschränken sich ausschliesslich auf die Frage der Aufgabenverteilung von Regierung und Parlament im Rechtsetzungsprozess. Nicht berücksichtigt werden andere Faktoren, welche die Stellung des Parlamentes im Rechtsetzungsprozess beeinflussen und heute teilweise massiv schwächen, insbesondere der Einfluss des Vernehmlassungsverfahrens und des fakultativen Referendums.<sup>4</sup> Auch nicht untersucht werden soll die Frage, inwieweit Wechselwirkungen zwischen den Aktivitäten von Verbänden und politischen Parteien innerhalb und ausserhalb des Parlamentes bestehen.

## 2. Das Parlament als „Gesetzgeber“

Die Rechtsetzung, d.h. der Erlass genereller und abstrakter Normen, gilt als eine der zentralen und wichtigen Funktionen des Parlamentes.<sup>5</sup> Die Gesetzgebung dient der Politikgestaltung, als politisches Kommunikationsgefäss<sup>6</sup> und auch als Instrument der parlamentarischen Oberaufsicht<sup>7</sup>. Entgegen dem herkömmlichen Verständnis der Gewaltenteilung kann das Parlament im modernen demokratischen Rechtsstaat allerdings die Rechtsetzungsfunktion nicht alleine wahrnehmen<sup>8</sup>. Rechtsetzung muss heute vielmehr als gesellschaftlicher Prozess verstanden werden, als gewaltenteiliges Verfahren, in welchem die verschiedensten Instanzen und politischen Kräfte mit formellen und informellen Kompetenzen mitwirken. Wenn bemängelt wird, dass der Einfluss des Parlamentes auf den Rechtsetzungsprozess heute zu gering sei, so muss deshalb vorerst geklärt werden, auf welche Weise und in welchem Umfang das Parlament

---

<sup>4</sup> Vgl. z.B. WOLF LINDER, *Schweizerische Demokratie*, Bern 1999, S. 301 f.

<sup>5</sup> KUNO SCHEDLER, *Parlamentarisches Controlling*, in: *Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen*, Festschrift für Yvo Hangartner, St. Gallen/Lachen 1998, S. 422.

<sup>6</sup> KUNO SCHEDLER, *Fn. 5*, S. 449.

<sup>7</sup> RICHARD BÄUMLIN, *Die Kontrolle des Parlamentes über Regierung und Verwaltung*, ZSR 1966 II, S. 165 ff., S. 259.

<sup>8</sup> So bereits RICHARD BÄUMLIN, *Fn. 7*, S. 259 f.

heute auf die Rechtsetzung Einfluss nehmen kann und wodurch diese Einflussnahme beschränkt wird.

Einen erheblichen Einfluss auf den Rechtsetzungsprozess hat das Parlament - zumindest in der Schweiz<sup>9</sup> - bei der Initialisierung von Rechtsetzungsvorhaben.<sup>10</sup> Hier kann das Parlament durch eine geeignete Auftragserteilung an Regierung und Verwaltung seine politische Steuerungsfunktion auch im Bereich der Rechtsetzung wahrnehmen.

Die Ausgestaltung von Gesetzesvorlagen - die eigentliche schöpferische Phase des Rechtsetzungsverfahrens - erfolgt grundsätzlich durch die Verwaltung, ihre Weiterbearbeitung in Expertenkommissionen und im Vernehmlassungsverfahren.<sup>11</sup> Die Regierung legt anschliessend dem Parlament einen ausgearbeiteten Entwurf vor, der bereits Gegenstand einer politischen Diskussion war.<sup>12</sup> Diese wichtige Phase des Vorverfahrens ist dem Einfluss des Parlamentes weitgehend entzogen.<sup>13</sup> Die Zuständigkeit der Regierung für die Leitung des Vorverfahrens der Rechtsetzung ist teilweise sogar im Gesetz<sup>14</sup> oder in der Verfassung<sup>15</sup> verankert. Ausnahmsweise erfolgt die Vorbereitung der Rechtsetzung aller-

---

<sup>9</sup> In Deutschland ist offenbar der Anstoss für Rechtsetzungsvorhaben aus der Mitte des Parlaments eher gering; vgl. HANS SCHNEIDER, *Gesetzgebung*, 2. Aufl., Heidelberg 1991, Rz. 92 ff., insbesondere Rz. 93, S. 59 ff.

<sup>10</sup> WOLF LINDER, Fn. 4, S. 202; MARTIN GRAF, *Parlamentsreform und Gesetzgebungsverfahren*, *LeGes* 1991/3, S. 12.

<sup>11</sup> CHRISTOPH MEYER, Fn. 2, S. 49; ULRICH HÄFELIN, WALTER HALLER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 3. Aufl.; Zürich 1993, Rz. 972, S. 313; WOLF LINDER, Fn. 4, S. 202; HANS SCHNEIDER, Fn. 9, S. 62 ff.

<sup>12</sup> CHRISTOPH MEYER, Fn. 2, S. 24: „Vor allem in jenem Stadium, in welchem es darum geht, die Ergebnisse der Vernehmlassung zu einem möglichst weitgehenden Konsensvorschlag zusammenzufügen, sind die Verwaltung und der Departementsvorsteher massgebend beteiligt.“

<sup>13</sup> Vgl. dazu RICHARD BÄUMLIN, Fn. 7, S. 261 ff.

<sup>14</sup> Artikel 7 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG), SR 172.010 (in Konkretisierung von Art. 102 Ziff. 4 BV); vorher Artikel 7 des Bundesgesetzes vom 19. September 1978 über die Organisation und die Geschäftsleitung des Bundesrates und der Bundesverwaltung (VwOG).

<sup>15</sup> Artikel 88 Absatz 4 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV BE), BSG 101.1.

dings direkt durch parlamentarische Organe, so regelmässig bei Rechtsetzungsvorhaben im Bereich des Parlamentsrechts und bei parlamentarischen Initiativen.<sup>16,17</sup> Ein weiterer klassischer Fall, in welchem das Parlament ausnahmsweise das Rechtsetzungsverfahren von Beginn weg selbst leitet, sind Totalrevisionen von Kantonsverfassungen. Ein Beispiel echter Rechtsetzungsarbeit durch das Parlament stellt die neue bernische Kantonsverfassung<sup>18</sup> dar. Hier hat eine dreissigköpfige parlamentarische Verfassungskommission zusammen mit einem verwaltungsunabhängigen Sekretariat die Verfassungsarbeiten inhaltlich und redaktionell wesentlich geprägt.<sup>19</sup> Ähnlich prägend und gleichzeitig breit abgestützt ist die Arbeit der Verfassungskommission im Rahmen der gegenwärtigen Totalrevision der Verfassung des Kantons St. Gallen.<sup>20</sup>

Auch in der Beschlussphase ist der Einfluss des Parlamentes auf die Rechtsetzung beschränkt. Das Parlamentsplenum beschäftigt sich immer mit einem vollständig ausgearbeiteten Entwurf. Auf Grund des fehlenden Fachwissens, der fehlenden fachlichen Unterstützung und der fehlenden Zeit ist das Parlament meist gar nicht in der Lage, sich mit den Gesetzesentwürfen vertieft auseinander zu setzen. In der neueren Literatur wird zwar darauf hingewiesen, dass die Bundesversammlung in jüngster Zeit gegenüber den Vorlagen des Bundesrates kritischer geworden sei.<sup>21</sup> Ob der Anteil der veränderten Vorlagen ein brauchbarer Indikator für den parlamentarischen Einfluss ist<sup>22</sup>, muss allerdings in Frage gestellt wer-

---

<sup>16</sup> Artikel 21<sup>bis</sup> ff. des Bundesgesetzes vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (GVG), SR 171.11; Artikel 56 des Gesetzes vom 8. November 1988 über den Grossen Rat (GRG), BSG 151.21.

<sup>17</sup> PHILIPPE MASTRONARDI, *New Public Management im Kontext unserer Staatsordnung*, in: Philippe Mastronardi/Kuno Schedler, *New Public Management in Staat und Recht*, Bern 1998, S. 86.

<sup>18</sup> Vgl. Fn. 15.

<sup>19</sup> Zwischenbericht der Verfassungskommission vom 19. April 1990, S. 9 ff.

<sup>20</sup> „Vorbereitung der Gesamtrevision der Kantonsverfassung“, Bericht der Kerngruppe vom 11. März 1996, S. 2 ff.

<sup>21</sup> CHRISTOPH MEYER, Fn. 2, S. 24 f.; WOLF LINDER, Fn. 4, S. 202 f.

<sup>22</sup> WOLF LINDER, Fn. 4, S. 202 f.

den.<sup>23</sup> Massgeblich ist der qualitative bzw. der politische und nicht der quantitative Einfluss auf das Gesetz. Die Möglichkeit der Einflussnahme bleibt für das Parlament letztlich klein; das Grundkonzept, das einem Gesetzesentwurf zu Grunde liegt, kann in der parlamentarischen Beratung in der Regel nicht vollständig umgestaltet werden. Als Lösung bietet sich allenfalls die Rückweisung an die Regierung an.

Die Betrachtung zeigt, dass das Defizit an Einflussnahme des Parlaments im Vorverfahren später in der Beschlussphase nicht mehr wettgemacht werden kann. Eine Verstärkung der Einflussnahme des Parlaments im Rechtsetzungsprozess muss deshalb im Vorverfahren, d.h. bei der Entstehung des Gesetzesentwurfes gesucht werden.

### **3. Neue Finanzaufsicht im Kanton Bern<sup>24</sup>**

#### **3.1 Ausgangslage**

Der Kanton Bern verfügt heute als einer der wenigen Kantone in der Schweiz über ein duales System der Finanzaufsicht. Dieses besteht aus einer externen (Grossratsrevisorat) und einer internen (Finanzkontrolle) Finanzaufsicht. Das heutige System ist eine Folge des Berner Finanzskandals in den 80er-Jahren.<sup>25</sup>

Mit den Motionen 216/96 Rickenbacher und 226/96 Reber hat der Grosse Rat den Regierungsrat im November 1996 beauftragt, ein neues unabhängiges Finanzaufsichtsorgan zu schaffen, das Regierung und Parlament bei der Wahrnehmung ihrer Aufsichts- und Führungsfunktionen glei-

---

<sup>23</sup> Die persönlichen Erfahrungen des Verfassers mit dem Grossen Rat des Kantons Bern stärken diese Zweifel.

<sup>24</sup> Der Beitrag gibt den Projektstand Ende Februar 1999 wieder (mit dem Antrag vom 17. Februar 1999 des Regierungsrates an den Grossen Rat für ein neues Finanzaufsichtsgesetz sind die Projektarbeiten weitgehend abgeschlossen).

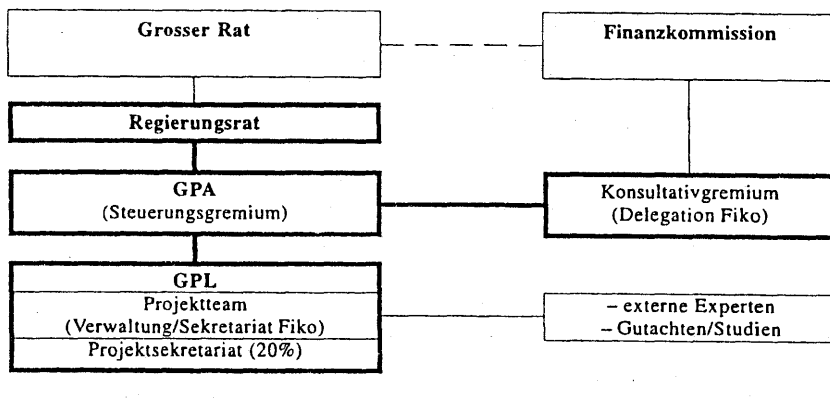
<sup>25</sup> Vgl. z.B. den Bericht der Besonderen Untersuchungskommission (BUK) vom 26. August 1985 zuhanden des Grossen Rates betreffend die Beanstandungen von Rudolf Hafner vom 22. August 1984, S. 143.

chermassen unterstützt.<sup>26</sup> Im Herbst 1997 erteilte der Regierungsrat zusätzlich den Auftrag, eine Analyse des heutigen dualen Finanzaufsichtsystems durchzuführen, dieses mit den neuen monistischen<sup>27</sup> Modellen zu vergleichen und Möglichkeiten der Verbesserung des dualen Systems aufzuzeigen.

### 3.2 Projektorganisation und Projektabwicklung<sup>28</sup>

Der Regierungsrat setzte im März 1997 die nachfolgend aufgezeigte Projektorganisation ein (Abbildung 1)<sup>29</sup> und bewilligte im April 1997 für das Projekt einen mehrjährigen Verpflichtungskredit von Fr. 195'700.--. Die Federführung für das Projekt liegt bei der Staatskanzlei; sie muss dem Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates Antrag stellen.

Abbildung 1: Projektorganisation Neue Finanzaufsicht



<sup>26</sup> Vgl. Tagblatt des Grossen Rates 1996, S. 906 ff.

<sup>27</sup> Als monistisch werden jene Modelle der Finanzaufsicht bezeichnet, bei welchen nur ein Finanzkontrollorgan besteht, welches sowohl der Regierung wie dem Parlament zur Wahrnehmung der Aufsichtsfunktionen dient (Eidg. Finanzkontrolle, Rechnungshöfe o.ä.).

<sup>28</sup> Vgl. zur Projektorganisation auch: Neue Finanzaufsicht, Bericht des Gesamtprojektausschusses vom 13. Januar 1998 (Bericht neue Finanzaufsicht), S. 5 f.; Vortrag des Regierungsrates vom 17. Februar 1999 an den Grossen Rat betreffend das Gesetz über die Finanzaufsicht (Vortrag FAufG).

<sup>29</sup> Bericht Neue Finanzaufsicht, Fn. 28, S. 5; Vortrag FAufG, Fn. 28.

Der Gesamtprojektausschuss (GPA) nahm die Funktion der Projektsteuerung wahr. In ihm waren sämtliche beteiligten Akteure der Verwaltung mit Personen aus der obersten verwaltungsinternen Führungsstufe vertreten.<sup>30</sup> Zudem nahm eine Dreierdelegation der grossrätlichen Finanzkommission an den Sitzungen des GPA teil. Das Projektteam setzte sich aus wissenschaftlichen Mitarbeitenden des Rechtsdienstes der Staatskanzlei, der Finanzkontrolle, des Generalsekretariates der Finanzdirektion, der Finanzverwaltung und des Ratssekretariates (Sekretariat der Finanzkommission) zusammen.

Das Projektteam nahm seine Arbeiten im April 1997 auf und beschäftigte sich vorerst mit grundsätzlichen Fragen: Funktion der Finanzaufsicht, Finanzaufsichtssysteme in anderen Kantonen, auf Bundesebene sowie im benachbarten Ausland, Unabhängigkeit der Finanzaufsichtsorgane, Rohmodelle für die Finanzaufsicht im Kanton Bern. Im September 1997 verabschiedete der GPA ein Aussprachepapier zuhanden verschiedener grossrätlicher Kommissionen und zuhanden des Regierungsrates. Am 13. Januar 1998 verabschiedete der GPA einen Zwischenbericht<sup>31</sup>, der im März vom Grossen Rat behandelt wurde<sup>32</sup>. Entgegen den Erwartungen nahm der Grosse Rat keine Modellwahl vor, sondern beauftragte den Regierungsrat, zwei vollständig ausgearbeitete Gesetzesvarianten (monistische und verbesserte duale Finanzaufsicht) vorzulegen. Im Frühling und Sommer 1998 erfolgten die redaktionellen Arbeiten für die Gesetzesentwürfe. Im Herbst 1998 folgte das Vernehmlassungsverfahren. Mitte Februar 1999 stellte der Regierungsrat dem Grossen Rat Antrag.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Dem Gesamtprojektausschuss gehörten Ende 1998 an: Prof. Dr. Kurt Nuspliger, Staatsschreiber (Vorsitz); Renate Amstutz, Generalsekretärin BVE; Rolf Fischer, ehemaliger Grossratsrevisor; Dr. Hans Ith, Finanzverwalter; Renato Krähenbühl, Vizestaatschreiber; Dr. Ernst Schätti, Vorsteher Amt für Finanz- und Betriebswirtschaft, GEF; Dr. Paul Sommer, Vorsteher Finanzkontrolle; Dr. Christian Wissmann, Ratssekretär des Grossen Rates.

<sup>31</sup> Bericht Neue Finanzaufsicht, Fn. 28.

<sup>32</sup> Tagblatt des Grossen Rates 1998, S. 283-284 und 294-299.

<sup>33</sup> Vortrag FAufG, Fn. 28; vgl. auch Fn. 24.

### 3.3 Erfahrungen

Die Projektorganisation war nicht gleichgewichtig aufgebaut. Angesichts der schwachen Position der Vertretung der Delegation der Finanzkommission im GPA und angesichts der Tatsache, dass die Finanzkommission im Projektteam nicht durch Parlamentsmitglieder, sondern durch ihr Sekretariat (d.h. durch die Verwaltung) vertreten war, war der Einfluss des Parlamentes auf die Rechtsetzungsarbeiten gering. Auf Grund des in den Motionen einengend umschriebenen parlamentarischen Rechtsetzungsauftrages übte der Regierungsrat auch eher Zurückhaltung. Die Führung des Prozesses lag faktisch beim GPA und damit bei jenen Stellen der Verwaltung, die von der angestrebten Reorganisation direkt betroffen sind. Dadurch war das Projekt nicht geprägt von klaren (politischen) Leitlinien, sondern vom Interessenstreit der verschiedenen Akteure aus der Verwaltung.

Angesichts dieser Erfahrungen stellt sich die Frage, ob der Grosse Rat den Impuls zu den Rechtsetzungsarbeiten im vorliegenden Fall nicht besser mit einer parlamentarischen Initiative gegeben hätte. Dies hätte es ihm ermöglicht, den Rechtsetzungsprozess selber zu führen.

## 4. Neue Gemeindeordnung der Stadt Burgdorf<sup>34</sup>

### 4.1 Ausgangslage

Nach bereits früher erfolgten Zusicherungen hat der Gemeinderat (Exekutive) der bernischen Stadt Burgdorf im Jahre 1997 die Vorarbeiten für eine neue Gemeindeordnung (GO)<sup>35</sup> aufgenommen. In der Folge setzte der Burgdorfer Stadtrat (Gemeindeparlament) am 1. Juli 1997 eine nichtständige parlamentarische Kommission betreffend die neue Gemeindeordnung (GO-Kommission) ein. Die neunköpfige Kommission

---

<sup>34</sup> Der Bericht gibt den Projektstand Ende April 1999 wieder.

<sup>35</sup> Artikel 51 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG), BSG 170.11, BAG 98-57, verwendet für den Grunderlass der Gemeinde gleichbedeutend die Begriffe Organisationsreglement und Gemeindeordnung.



umfasste alle im Stadtrat vertretenen politischen Parteien, wobei den beiden grossen Fraktionen zwei bzw. drei Sitze eingeräumt wurden. Der Auftrag der Kommission wurde wie folgt umschrieben:<sup>36</sup>

- a. *Erarbeitung grundsätzlicher Konzepte für die Umsetzung der GO-Revision.*
- b. *Vorbereitung der späteren Beratung der gemeinderätlichen Vorlage im Stadtrat im Umfang, als der Gemeinderat der Kommission die entsprechenden Informationen über sein Vorgehen zukommen lässt.*
- c. *Abklärungen über den Stand der Gesetzgebungsarbeiten des Kantons im Bereich neues Gemeindegesetz sowie Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden.*
- d. *Vorberatung der gemeinderätlichen Vorlage an Stelle der GPK sowie Antragstellung an den Stadtrat.*

Die stadträtliche GO-Kommission hatte somit von Beginn an nicht nur den Auftrag, den GO-Entwurf des Gemeinderates nach dessen Vorliegen an Stelle der sonst für die Vorberatung der parlamentarischen Geschäfte zuständigen Geschäftsprüfungskommission (GPK) vorzubereiten und dem Stadtrat Antrag zu stellen. Nach dem Willen des Stadtrates sollte die GO-Kommission sich vielmehr fachlich auf diese Aufgabe vorbereiten und gleichzeitig auch die Vorbereitungsarbeiten des Gemeinderates kritisch überwachen.

Die GO-Kommission nahm bereits im August 1997 ihre Arbeiten auf und befasste sich an verschiedenen Workshops mit grundsätzlichen Fragen der städtischen Organisationsstruktur. Ende 1997 schlug der Gemeinderat der GO-Kommission vor, den ersten Entwurf einer Gemeindeordnung gemeinsam zu erarbeiten. Dieser Vorschlag fand die Zustimmung der GO-Kommission.

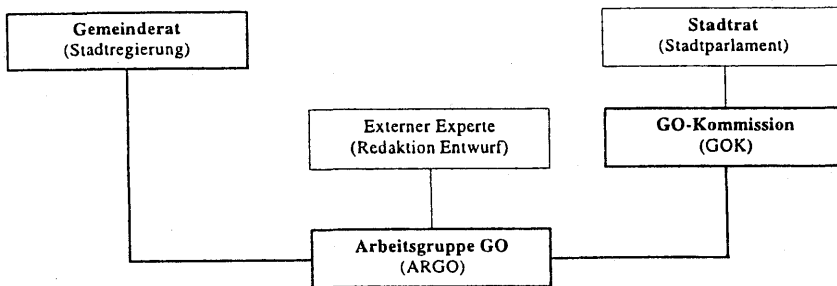
---

<sup>36</sup> Protokoll der Stadtratssitzung vom 1. Juli 1997, S. 7.

## 4.2 Organisation und Zusammenarbeit

Auf Grund der geltenden Gemeindeordnung der Stadt Burgdorf<sup>37</sup> sind die Zuständigkeiten für die spätere Beschlussphase bereits heute klar: Der Gemeinderat wird dem Stadtrat einen Entwurf für die neue Gemeindeordnung unterbreiten. Die GO-Kommission wird diesen Entwurf vorberaten und dem Stadtrat Antrag stellen. Genehmigt der Stadtrat die neue Gemeindeordnung, so haben die Stimmberechtigten das letzte Wort. Trotz der klaren Aufgabenteilung haben sich der Gemeinderat und die GO-Kommission für ein vollkommen paritätisches Vorgehen entschieden. Die wesentlichen Rechtsetzungsarbeiten werden durch eine Arbeitsgruppe (ARGO) geleistet, in welcher Gemeinderat und GO-Kommission je mit einer Dreierdelegation vertreten sind (vgl. Abbildung 2).

**Abbildung 2: Projektorganisation Totalrevision GO Burgdorf**



Gemeinderat und GO-Kommission gewähren sich gegenseitig vollständige Transparenz: Die GO-Kommission stellt dem Gemeinderat sämtliche Grundlagenpapiere und Kommissionsprotokolle zu. Umgekehrt hat die GO-Kommission vom Gemeinderat alle Konzeptpapiere erhalten. Die Protokolle der ARGO werden dem Gemeinderat und sämtlichen Mitgliedern der GO-Kommission zugestellt.

Im bisherigen Projektablauf können folgende zwei Phasen unterschieden werden:

<sup>37</sup> Gemeindeordnung der Stadt Burgdorf vom 21. Oktober 1984.

- a. Konzeptphase: Die GO-Kommission hatte bereits 1997 konzeptionelle Arbeiten zu Fragen der Organisation von Stadtrat, Gemeinderat und Verwaltung geleistet und protokollarisch festgehalten. Ende Februar unterbreitete der Gemeinderat der GO-Kommission ein Papier mit 20 Kernpunkten der GO-Revision. Auf Antrag der GO-Kommission wurde ein Kernpunkt gestrichen und dafür ein neuer Kernpunkt aufgenommen. Vom April bis Juli 1998 erarbeitete die ARGO anhand des gemeinderätlichen Kataloges die wichtigsten konzeptionellen Leitlinien der GO-Revision, wobei die Delegationen immer wieder Rücksprache mit dem Gemeinderat bzw. der GO-Kommission nahmen. Die GO-Kommission führte zusätzlich ein Hearing mit Jugendlichen durch und befasste sich mit Grundsatzfragen eines Jobsharing beim vollamtlichen Stadtpräsidium.
- b. Redaktionsphase: Nach Abschluss der konzeptionellen Arbeiten wurde ein verwaltungsexterner Jurist mit der Ausarbeitung eines GO-Entwurfes beauftragt. Anfangs September 1998 konnte die ARGO von einem ersten Entwurf Kenntnis nehmen. Anschliessend hat die ARGO in zahlreichen Sitzungen den Entwurf zweimal durchberaten. Ende Januar 1999 wurde der durch die ARGO bereinigte Entwurf gleichzeitig dem Gesamtgemeinderat und der GO-Kommission zur Stellungnahme unterbreitet. Im anschliessenden Dialog zwischen Gemeinderat und GO-Kommission hat die ARGO die Vorlage in verschiedenen Schritten überarbeitet. Anfangs Mai 1999 konnte die Vorlage im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens zum ersten Mal der Öffentlichkeit vorgestellt werden.

### 4.3 Erfahrungen

Das beschriebene Vorgehen hat sich bisher bewährt.<sup>38</sup> Das Stadtparlament konnte durch seine GO-Kommission von Beginn an einen erheblichen Einfluss auf die Rechtsetzungsarbeiten ausüben. Auf Grund der politischen Zusammensetzung des Gemeinderates und der GO-Kommission waren bisher alle im Stadtrat vertretenen politischen Parteien durch

---

<sup>38</sup> Eine abschliessende Beurteilung wird erst nach Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens in den Monaten Mai bis Juli 1999 und nach Beratung der Vorlage im Stadtrat möglich sein.

mindestens eine Vertreterin oder einen Vertreter in die Arbeiten eingebunden. Es gelang, innert kurzer Zeit die zwanzig wichtigsten politischen Diskussionspunkte herauszuarbeiten. In zahlreichen Fragen konnte durch die Diskussion ein Konsens erreicht werden. Bei jenen wenigen offenen Fragen, bei welchen eine Konsensfindung nicht möglich war (z.B. Majorz- oder Proporzwahl für den Gemeinderat), wurde beschlossen, vorläufig, d.h. bis mindestens nach dem öffentlichen Vernehmlassungsverfahren, mit Varianten zu arbeiten. Die vollständig paritätische Zusammensetzung der Arbeitsgruppe hat sich bewährt.

Als nachteilig erwies sich, dass durch eine relativ hohe Fluktuation im Stadtrat, die auch die Vertretungen in der GO-Kommission beeinflusste, in der stadträtlichen Kommission ein gewisser Verlust an Kontinuität bzw. Know-how eintrat. Die relativ lange Projektdauer ist nicht eine Folge der Projektorganisation und damit des Einbezugs des Stadtparlaments. Der Fahrplan wurde durch den Gemeinderat bestimmt.

## **5. Weiterführende Gedanken**

### **5.1 Grundsätzliches**

Ein verstärkter Einbezug des Parlaments in den Rechtsetzungsprozess bzw. die Zusammenarbeit von Regierung und Parlament im Rechtsetzungsprozess muss aus verschiedenen Gründen gefordert werden:

- a. Die Gesetzgebungsfunktion gehört zu den originären Aufgaben des Parlamentes.<sup>39</sup> Anders als bei der Wahrnehmung der klassischen Oberaufsicht oder bei Wahlen in Behörden, aber vergleichbar mit seiner Budgethoheit, nimmt hier das Parlament mit seinen Beschlüssen direkten Einfluss auf die Ausgestaltung des Staatswesens. Wenn das Parlament seine Funktion als „Gesetzgeber“ ernst nehmen will, so kann es sich deshalb nicht darauf beschränken, Gesetzesvorlagen, welche von Regierung und Verwaltung vorbereitet worden sind, zu „begutachten“, zu kritisieren, und ihnen allenfalls den letzten Schliff zu verabreichen. Das Parlament muss vielmehr am Entstehungspro-

---

<sup>39</sup> Vgl. Fn. 2 und Fn. 5.

zess des Gesetzes teilhaben. Dies kann es nur, wenn es diesen Prozess zumindest aktiv begleitet. Anders können sich das Parlament bzw. seine Organe angesichts der zunehmenden Komplexität des Inhalts der Gesetzgebung nicht zeitgerecht jenes minimale Fachwissen aneignen, das zur Beurteilung des Erlassentwurfes notwendig ist.<sup>40</sup> Wird das Rechtsetzungsverfahren projektartig als Entwicklungsprozess ausgestaltet, so ist eine direkte Partizipation des Parlamentes erforderlich.

- b. Im Rahmen der Diskussion um die wirkungsorientierte Verwaltungsführung wird gefordert, das Prinzip der Gewaltenteilung sei - ohne dass dabei Verantwortlichkeiten verwischt werden - vermehrt im Sinne einer Kooperation der Behörden auszugestalten.<sup>41</sup> Gewaltenteilung muss daher dahingehend verstanden werden, dass keine Behörde staatliche Macht unkontrolliert und unbegrenzt ausüben darf<sup>42</sup> und dass die Steuerung des Staates - und damit auch die Rechtsetzung - von Parlament und Regierung in einem System der Funktionsverschränkung partnerschaftlich wahrgenommen wird.<sup>43</sup> Diese Forderung muss wie für alle anderen Prozesse der Staatssteuerung auch für die Rechtsetzung gelten.
- c. In den Kantonen und Gemeinden wird heute in der Regel auch die Regierung direkt durch die Stimmberechtigten gewählt. Auch die Legitimation der Regierung beruht mithin auf dem Volk. Ausgehend vom Volk liegt deshalb die Legitimation des Parlaments zur Recht-

---

<sup>40</sup> RICHARD BÄUMLIN, Fn. 7, S. 273 ff., fordert, dass bezüglich des Vorverfahrens für das Parlament vollständige Transparenz (Parlamentsöffentlichkeit) herrscht.

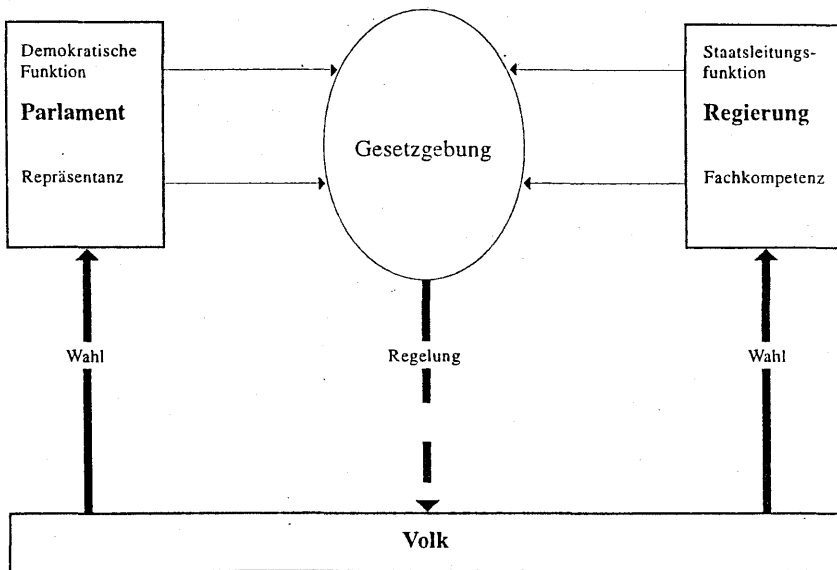
<sup>41</sup> ULRICH ZIMMERLI, NPM und die Rolle des Parlamentes, Referat gehalten anlässlich der 34. Versammlung der Büros der Kantonsparlamente der Westschweiz, von Bern und des Tessins vom 4. Oktober 1997, S. 3; PHILIPPE MASTRONARDI, Fn. 17, S. 81 und These 10, S. 89; KUNO SCHEDLER, Die Systemanforderungen des NPM an Staat und Recht, in: Philippe Mastronardi/Kuno Schedler, *New Public Management in Staat und Recht*, Bern 1998, S. 15; Finanzdirektion des Kantons Bern, Auswertungsbericht der Projektleitung NEF 2000 zum Expertenworkshop vom 27.11.1998, S. 2; HERMANN HILL, Gesetzgebung und Verwaltungsmodernisierung, *Werkheft Nr. 2 des Landtags Schleswig-Holstein*, Kiel 1998, S. 35.

<sup>42</sup> Artikel 66 Absatz 1 KV BE, Fn. 15.

<sup>43</sup> Vgl. z.B. WALTER KÄLIN, URS BOLZ, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, N. 1c und 3a zu Artikel 66 KV, S. 422; RICHARD BÄUMLIN, Fn. 7, S. 259f.

vom Volk liegt deshalb die Legitimation des Parlaments zur Rechtsetzung in der Volksvertretung (demokratische Funktion, welche die formelle Zuständigkeit zum Beschluss von Gesetzen umfasst), jene der Regierung in ihrer Staatsleitungsfunktion<sup>44</sup> (umfassend auch die Zuständigkeit zur Leitung des Vorverfahrens der Rechtsetzung<sup>45,46</sup>). Die sachliche Legitimation zur Rechtsetzung liegt beim Parlament in seiner Repräsentanz der Bevölkerung, bei der Regierung im Fachwissen, das ihr vor allem durch die Verwaltung zukommt<sup>47</sup> (vgl. Abbildung 3).

**Abbildung 3: Legitimation von Parlament und Regierung im Rechtsetzungsprozess**



<sup>44</sup> Artikel 86 KV BE, Fn. 15.

<sup>45</sup> Artikel 88 Absatz 4 KV BE, Fn. 15.

<sup>46</sup> RICHARD BÄUMLIN, Fn. 7, S. 261 f., sieht in der Funktion der Leitung des Vorverfahrens und damit auch in der Staatsleitungsfunktion der Regierung insbesondere auch die Aufgabe zur Konkordanzfindung.

<sup>47</sup> RICHARD BÄUMLIN, Fn. 7, S. 261.

Damit trotz des kooperativen Vorgehens die Verantwortlichkeiten nicht verwischt werden, muss die Zusammenarbeit zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung im Rechtsetzungsprozess klar geregelt sein, sei es in genereller Weise, sei es projektbezogen im Einzelfall. Das Ausmass der Beteiligung des Parlamentes an der Ausgestaltung der Gesetzesvorlagen kann je nach Wichtigkeit der Vorlage unterschiedlich ausfallen. Bei Vorlagen von grosser politischer Wichtigkeit, bei Vorlagen, die das Parlament in seinen Funktionen direkt betreffen, und bei Vorlagen, die eine Neukonzeption ganzer Politikbereiche beinhalten, sollte eine paritätische Vertretung angestrebt werden.

Zu prüfen bleibt, ob die Parlamente in ihrer heutigen Ausprägung, insbesondere mit ihrer heutigen Organisation, zur Teilnahme an einem kooperativen Rechtsetzungsprozess fähig sind. Diese Frage kann nicht allgemein gültig beantwortet werden. Die Form des Milizparlamentes als solche schliesst ein Teilnahme am kooperativen Rechtsetzungsprozess nicht aus. Hingegen ist fraglich, ob ad hoc Kommissionen den hohen fachlichen Anforderungen in den verschiedenen Politikbereichen noch zu genügen vermögen oder ob sich nicht die Bildung (ständiger) Sachbereichskommissionen<sup>48</sup> aufdrängt. Das Parlament muss neue Organisationsformen und professionelle Unterstützung<sup>49</sup> erhalten, wenn es mittelfristig im Bereich der Rechtsetzung handlungsfähig bleiben oder seine Handlungsfähigkeit gar noch steigern will. Gelingt ihm dies nicht, so verliert es mittelfristig an Einfluss und an politischer Legitimation.

---

<sup>48</sup> ULRICH ZIMMERLI, ANDREAS LIENHARD, „Privatisierung“ und parlamentarische Oberaufsicht, in: *Rechtliche Probleme der Privatisierung, Berner Tage für die Juristische Praxis, BTJP* 1997, Bern 1998, S. 189 f.; vgl. auch RENATUS GALLATTI, GERHARD BÜTSCHI, HARALD ZAHND, Parlamentseffizienz, Bericht des Expertenteams über Massnahmen zur Effizienzsteigerung des Grossen Rates des Kantons Bern, Bern 1997, S. 45 f. mit Hinweisen auf die Entwicklung in anderen Kantonen.

<sup>49</sup> ULRICH ZIMMERLI, ANDREAS LIENHARD, „Privatisierung“ und parlamentarische Oberaufsicht, Fn. 48, S. 189, mit weiteren Hinweisen.

## 5.2 Thesen

- a. Gesetzesentwürfe sind künftig vermehrt in einem kooperativen Verfahren zwischen Regierung und Parlament auszugestalten. Bei Entwürfen zu wichtigen Gesetzen und zu Gesetzen, die das Parlament direkt betreffen, ist ein kooperatives Rechtsetzungsverfahren zwingend notwendig.
- b. Kooperative Rechtsetzung führt dann zum Erfolg, wenn auch die konkreten inhaltlichen Festlegungen und die Gesetzesredaktion in paritätischen Gremien erfolgt.
- c. Kooperative Rechtsetzung bedingt ein projektträssiges Vorgehen mit klar festgelegter Zuständigkeit und Verantwortung.