

Optimierung der Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone – Zwischenstand eines Projekts

Christian Schuhmacher | *Die Umsetzung von Bundesrecht bereitet den Kantonen immer wieder Probleme: Beklagt werden zu knappe Umsetzungsfristen, unklare Gesetzesformulierungen oder die Ungewissheit über den Inhalt des angekündigten Ausführungsrechts. Vor drei Jahren hat eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Mitarbeitenden des Bundes, der Kantone und der Konferenz der Kantonsregierungen, Lösungsvorschläge erarbeitet. Der Beitrag stellt deren Umsetzungsstand dar. Einiges wurde schon erreicht, vieles bleibt noch zu tun.*

Inhaltsübersicht

- 1 Ausgangslage
- 2 Frühzeitiger Einbezug der Kantone in die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs
- 3 Vermehrte Berücksichtigung von Umsetzungsfragen im Rahmen der Vernehmlassung
- 4 Rückkopplung zu den Kantonen in der parlamentarischen Phase
- 5 Verbesserungen bei der Festlegung von Umsetzungsfristen
- 6 Vorläufiges Fazit
- 7 Schluss

1 Ausgangslage

Im Jahr 2009 hatten die Kantonsregierungen eine Auseinandersetzung mit dem Bundesrat über das aus ihrer Sicht zu frühe Inkrafttreten eines Bundesgesetzes. In diesem Zusammenhang befragte das Sekretariat der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) die Kantone schriftlich, wie viel Zeit sie für die Umsetzung von Bundesrecht in der Regel benötigen. Die Umfrage ergab, dass zu frühe Inkrafttretensdaten ein grosses, aber nicht das einzige Problem bei der Umsetzung von Bundesrecht sind. Insbesondere beklagten die Kantone, dass das Bundesrecht oft inhaltlich unklar sei, dass der Bund das Ausführungsrecht zu einem Bundesgesetz zu spät festsetze, dass manchmal offen sei, welche Fragen im Ausführungsrecht des Bundes und welche in demjenigen der Kantone zu regeln seien, und dass der Bund in den Ausführungsverordnungen nicht alles Nötige regle.

2011 setzten der Bund und die Kantone eine gemeinsame Arbeitsgruppe ein, um das Thema der Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone zu vertiefen und Vorschläge zur Verbesserung zu erarbeiten. Am 13. Februar 2012 verabschiedete die Arbeitsgruppe ihren Schlussbericht mit 14 an den Bund und die Kantone gerichteten Anträgen (Gemeinsame Arbeitsgruppe 2012). Im Föderalistischen Dialog vom 16. März 2012 stimmten die Delegationen des Bundesrates und der Kantonsregierungen dem Schlussbericht zu. 2013 setzte die KdK eine Arbeitsgruppe ein und beauftragte sie mit der Vorbereitung der Umsetzung der Anträge, soweit sie sich an die Kantone richteten (Arbeitsgruppe «Umsetzung Bundesrecht»¹).

Im Folgenden wird der Zwischenstand der Umsetzung der Anträge dargelegt. Der Bericht folgt dabei den Phasen der Rechtsetzung.

2 Frühzeitiger Einbezug der Kantone in die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs

Die gemeinsame Arbeitsgruppe Bund–Kantone erkannte, dass ab Beginn eines Gesetzgebungsverfahrens die spätere Umsetzung des Gesetzes mitbedacht werden sollte. Sie formulierte deshalb drei Anträge, die den frühzeitigen Einbezug der Kantone in die Planung und Erarbeitung des Vorentwurfs für ein Gesetz sicherstellen sollen (Gemeinsame Arbeitsgruppe 2012, 12 f., 35).

Antrag 1: Sensibilisierung der Bundesstellen: Sowohl die Bundesverwaltung wie auch die Parlamentsdienste werden dafür sensibilisiert, dass die Kantone bereits in der Phase der Erarbeitung des Vorentwurfs mit einzubeziehen sind, um Umsetzungs- und Vollzugsfragen rechtzeitig zu behandeln. [...]

Es kann auf zwei Sensibilisierungsmassnahmen hingewiesen werden: Das Bundesamt für Justiz (BJ) führt drei- bis viermal jährlich das sogenannte *Forum für Rechtsetzung* durch (in LeGes ist jeweils ein Bericht über das letzte Forum nachzulesen). An diesen Veranstaltungen kam das Thema der Umsetzung von Bundesrecht in den Kantonen mehrfach zur Sprache. Die Umsetzung von Bundesrecht in den Kantonen war sodann Thema der *Jahrestagung 2012 des Zentrums für Rechtssetzungslehre* an der Universität Zürich. Die Veranstaltung stand unter dem Titel «Die Rolle von Bund und Kantonen beim Erlass und bei der Umsetzung von Bundesrecht». Die Vorträge sind in einem Tagungsband greifbar (Uhlmann 2013).

Antrag 2: Mitarbeit der Kantone in vorbereitenden Gremien: Bei Vorhaben des Bundes, die wesentliche Interessen der Kantone betreffen, namentlich in Bezug auf Umsetzung und Vollzug, werden die Bundesverwaltung und die Parlamentsdienste dazu verpflichtet, bei der Erarbeitung des Vorentwurfs die Kantone zur Prüfung von Vollzugsfragen einzubeziehen. [...]

Im Gesetzgebungsleitfaden des BJ wurde das Anliegen des frühzeitigen Einbezugs der Kantone im Kapitel «Konzept» wie folgt aufgenommen:

«In der Regel und insbesondere bei umfangreichen und bei politisch konfliktträchtigen Themen wird bei der Erarbeitung eines Vorentwurfs auf amts- oder verwaltungsexternen Sachverstand zurückgegriffen. Bei Vorhaben, die wesentliche Interessen der Kantone betreffen, namentlich bei der Umsetzung

bzw. beim Vollzug, sind die Kantone über eine geeignete Vertretung einzubeziehen. Ist ein solcher Beizug nicht möglich oder nicht angezeigt, ist dies zu begründen.» (BJ 2014, Rz. 93).

In der Parlamentsverwaltung der eidgenössischen Räte ist das Rechtsetzungsverfahren im sogenannten *Commguide*, einer Sammlung von Merkblättern für die Arbeit der parlamentarischen Kommissionen, geregelt. Kapitel 11.3 betreffend das Verfahren bei der Ausarbeitung von Kommissionsvorlagen wurde im Sinne von Antrag 2 wie folgt ergänzt:

«Oblig(t) die spätere Umsetzung [...] den Kantonen, so sollte das Fachwissen der betroffenen kantonalen Verwaltungen frühzeitig bei der Ausarbeitung des Vorentwurfs einbezogen werden. Die Kantone kommen zwar auch im Vernehmlassungsverfahren zum Zug [...]; es empfiehlt sich aber, dass die Praktikabilität einer vorgeschlagenen neuen Regelung bereits bei der Ausarbeitung des Vernehmlassungsentwurfs geprüft worden ist, weil bei der Vernehmlassung erfahrungsgemäss politische Fragen im Vordergrund stehen. Es ist Aufgabe des Kommissionssekretariates, die Frage zu stellen: «Wer wird wann zu welchem Zweck wie einbezogen?» Die beigezogene (Bundes-)Verwaltung ist ebenfalls auf diese Problematik aufmerksam zu machen. Es kann vorteilhaft sein, wenn der Einbezug bereits auf Verwaltungsebene erfolgt, also bevor Vorentwürfe einer Subkommission oder Kommission unterbreitet werden. Eine Subkommission oder Kommission kann die Kantone beispielsweise frühzeitig einbeziehen, indem sie eine Anhörung der Vertreterinnen und Vertreter der Kantone und interessierter Kreise gemäss Artikel 45 Absatz 1 Buchstabe c ParlG durchführt. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) oder die zuständige interkantonale Direktorenkonferenz können aufgefordert werden, neben der Vertretung der politischen Ebene auch eine Vertretung der Vollzugsebene sicher zu stellen.» (Parlamentsdienste 2013, Kap. 11.3, S. 3)

Die Vorgaben des *Commguides* sind kompliziert, lassen sich aber kaum vereinfachen, denn die Organisation eines Projekts zur Ausarbeitung eines Vorentwurfs durch die Parlamentsdienste ist ebenfalls recht anspruchsvoll: Zwar liegt die Verantwortung für die Projektorganisation (und damit für den frühzeitigen Einbezug der Kantone) bei den Kommissionssekretariaten, doch kann es – so der *Commguide* – sinnvoll sein, die Kantone bereits «auf Verwaltungsebene», genauer gesagt durch das beigezogene Bundesamt, einzubeziehen. Damit entsteht die Gefahr, dass sich keine der beiden Stellen um den frühzeitigen Einbezug der Kantone bemüht.

Antrag 3: *Kompetentes Einbringen von Informationen über den Vollzug durch die Kantone:* Die Kantone stellen sicher, dass die von ihnen bezeichneten Personen, die in den vorbereitenden Gremien mitwirken sollen, über das nötige Wissen zu Umsetzungs- und Vollzugsfragen verfügen. Zudem gewährleisten sie eine gewisse Repräsentanz: Die beigezogenen Fachleute der kantonalen Verwaltungen bringen hinsichtlich des Vollzugs nicht nur die Sichtweise ihres Kantons ein, sondern auch jene anderer, nicht verteilter Kantone.

Diesen Antrag können die Kantone nur erfüllen, wenn die zuständigen Bundesstellen eine Vertretung der Kantone in die Vorbereitung des Erlassentwurfs einbeziehen und wenn diese Vertretung nicht durch den Bund, sondern durch die Kantone bezeichnet wird. Erst dann können die Kantone die Repräsentanz und die fachliche Qualität ihrer Vertretung gewährleisten. Die Verwirklichung von Antrag 3 setzt somit die Umsetzung von Antrag 2 voraus. Ist Letzteres der Fall, so stellt Antrag 3 eine beträchtliche Herausforderung dar: Die Vertretung der Kantone muss auf ein kantonales Netzwerk zurückgreifen oder ein solches aufbauen, um die Repräsentanz der Kantone in der Arbeitsgruppe des Bundes sicherzustellen.

Die Arbeitsgruppe «Umsetzung Bundesrecht» hat erkannt, dass wenig über den frühzeitigen Einbezug der Kantone bei der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen des Bundes bekannt ist. Deshalb erteilte die KdK Dr. Christian Rüefli (Büro Vatter AG) einen Auftrag zur wissenschaftlichen Vertiefung dieses Themas. Das Gutachten «Formen und Verfahren des frühzeitigen Einbezugs der Kantone bei der Erarbeitung von Vorentwürfen von Bundeserlassen» vom 1. Mai 2015 (Rüefli 2015) soll in einer der nächsten Nummern von LeGes genauer vorgestellt werden. Trotzdem werden bereits hier einige Resultate dargestellt:

- Bei rund der Hälfte der Gesetzgebungsprojekte des Bundes, die aus Sicht der Kantone für sie vollzugsrelevant waren, wurden die Kantone nicht in die Ausarbeitung des Vorentwurfs einbezogen (Rüefli 2015, 20).
- Institutionalisierte Kontakte zwischen der Bundes- und der Kantonsebene begünstigen den frühzeitigen Einbezug der Kantone (Rüefli 2015, 20).
- In 60 Prozent der Fälle, bei denen die Kantone miteinbezogen wurden, wurde die kantonale Vertretung von der Bundesverwaltung und in 40 Prozent der Fälle von der KdK oder einer Direktorenkonferenz bestimmt (Rüefli 2015, 25).
- Der Einbezug der kantonalen Ebene erfolgte durch Einsitznahme der kantonalen Vertretungen in einer vorbereitenden Arbeitsgruppe (60 % der Fälle), durch informellen Austausch (60 %), über bestehende institutionalisierte

- Kontakte (50 %), durch formelle schriftliche Stellungnahmen (40 %) oder durch Hearings (40 %).²
- In 90 Prozent der Fälle wurde die Mitwirkung der Kantone als positiv eingeschätzt (Rüefli 2015, 44).

3 Vermehrte Berücksichtigung von Umsetzungsfragen im Rahmen der Vernehmlassung

Fragen zur späteren Umsetzung eines Bundesgesetzes finden in der Vernehmlassung in der Regel wenig Aufmerksamkeit. Als Gründe können genannt werden: (1) Die Vernehmlassungsteilnehmer wollen in erster Linie auf den materiellen Inhalt des Gesetzes Einfluss nehmen. Fragen zur Umsetzung stehen zu diesem Zeitpunkt nicht im Vordergrund. (2) Genaue Aussagen über die spätere Umsetzung eines Erlasses lassen sich nur mit grossem Aufwand machen. Diesen scheuen Bund und Kantone. (3) Der Bund stellt nur selten spezifische Fragen zur Umsetzung, weil er die Verhältnisse in den Kantonen zu wenig kennt. Die Kantone ihrerseits machen wenig Angaben, weil der Bund sie nicht ausdrücklich danach fragt.

Für die Vernehmlassungsphase formulierte die gemeinsame Arbeitsgruppe vier Anträge (Gemeinsame Arbeitsgruppe 2012, 18 f., 36):

Antrag 4: *Sensibilisierung und Schulung:* Bund und Kantone sensibilisieren die mit Vernehmlassungsvorlagen betrauten Personen für die Bedeutung der Umsetzungsfragen mit dem Ziel, dass in Anhörungs- und Vernehmlassungsverfahren zu diesen Fragen fundierte, praxisrelevante Antworten gefunden werden können. [...]

Zur Umsetzung von Antrag 4 wird auf die vorstehenden Bemerkungen zu Antrag 1 verwiesen.

Antrag 5: *Spezifische Fragen zur Umsetzung:* Den Vernehmlassungsadressaten werden spezifische Fragen zur Umsetzung und zum Vollzug des geplanten Erlasses gestellt. [...] Die Vernehmlassungsadressaten werden im Begleitschreiben ausdrücklich eingeladen, auch zu diesen Fragen Stellung zu nehmen. Die Kantone kommen dieser Einladung nach.

Antrag 6: *Richtige Adressierung des Begleitschreibens:* Das Begleitschreiben an die Kantone wird nur an die Staatskanzlei oder an den Regierungsrat adressiert, nicht an eine andere Stelle der kantonalen Verwaltung. [...]

Am 26. September 2014 haben die eidgenössischen Räte eine Revision des Vernehmlassungsgesetzes beschlossen (BBl 2014 7267). Zurzeit wird die Vernehmlassungsverordnung an die Gesetzesänderung angepasst. In der interdepartementalen Arbeitsgruppe, die den Vorentwurf zur Änderung der Vernehmlassungsverordnung zu erarbeiten hatte, wirkte auch eine Vertretung der Kantone mit. Die Vernehmlassungsvorlage zur Verordnungsrevision trägt den Anträgen 5 und 6 weitgehend Rechnung: (1) Im Begleitschreiben (Orientierungsschreiben) zur Eröffnung der Vernehmlassung sollen die Kantone eingeladen werden, auch zur Umsetzung der Vorlage Stellung zu nehmen. (2) Im erläuternden Bericht sollen, soweit sachgerecht, Fragen zur Umsetzung gestellt werden. (3) Das Orientierungsschreiben an die Kantone soll an ihre Regierungen adressiert sein.

Die Arbeitsgruppe «Umsetzung Bundesrecht» hat einen Katalog von Fragen zur Umsetzung eines Bundesgesetzes entwickelt (nachfolgend: Leitfaden³). Der Leitfaden soll den Kantonen bei der Ausarbeitung der Vernehmlassung helfen, kann aber auch Bundesstellen, die eine Vernehmlassung vorzubereiten haben, hilfreich sein, um zuhanden der Vernehmlassungsteilnehmer spezifische Fragen zur Umsetzung zu formulieren. Der Fragenkatalog kann von der Website der KdK heruntergeladen werden.⁴

Antrag 7: Veröffentlichung der Vernehmlassungsergebnisse: Im Ergebnisbericht wird der Umsetzung des geplanten Erlasses ein besonderes Kapitel gewidmet. Gleiches gilt für die Botschaft des Bundesrates. (...)

Gemäss Vernehmlassungsvorlage zur Änderung der Vernehmlassungsverordnung sollen die Stellungnahmen zur Umsetzung in einem separaten Kapitel des Ergebnisberichts dargestellt werden. Was die Botschaft anbelangt, sieht der Botschaftsleitfaden des Bundes⁵ zwar kein eigenes Kapitel über die Stellungnahmen zur Umsetzung vor. Doch ist gemäss Kapitel 1.6 des Botschaftsleitfadens in den Botschaften aufzuzeigen, «wie den Stellungnahmen der Kreise, die den Erlass in erheblichem Mass vollziehen müssen, insbesondere der Kantone, Rechnung getragen wird». Dies setzt die Darstellung der Stellungnahmen voraus. An anderer Stelle in diesem Kapitel wird gefordert: «Geben Sie an, ob die für den Vollzug verantwortlichen Stellen von Bund und Kantonen angehört wurden und wie diese die Vollzugstauglichkeit der Neuregelung bewerten.»

4 Rückkopplung zu den Kantonen in der parlamentarischen Phase

Die gemeinsame Arbeitsgruppe erkannte, dass in der parlamentarischen Phase der Gesetzgebung die Rückkopplung zu den Kantonen nicht optimal funktioniert. Änderungen, die das Parlament an einem Gesetzesentwurf vornimmt, können

so zu späteren Umsetzungsproblemen führen. Die Arbeitsgruppe stellte deshalb drei Anträge (Gemeinsame Arbeitsgruppe 2012, 24 f., 36):

Antrag 8: *Sensibilisierung des Parlaments für Fragen des Vollzugs:* Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier werden für Probleme der Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht sensibilisiert.

Ziel der Sensibilisierung müsste sein, dass sich die Bundesparlamentarierinnen und -parlamentarier bei jeder Änderung, die sie an einem Gesetzesentwurf vornehmen, die Frage stellen, was dies für die spätere Umsetzung bedeutet. Es sind keine Massnahmen bekannt, die auf eine Sensibilisierung der Mitglieder der eidgenössischen Räte in diesem Sinn zielen.

Antrag 9: *Intensivierung des Kontakts zwischen den Kantonen und den Parlamentsmitgliedern ihres Kantons:* Die Kantone intensivieren die Kontakte zu «ihren» Parlamentsmitgliedern und bringen dabei insbesondere die Umsetzungsproblematik von Bundesrecht zur Sprache.

Soweit ersichtlich, sind bislang keine besonderen Anstrengungen unternommen worden, um Antrag 9 zu verwirklichen. Immerhin ist zu erwähnen, dass solche Kontakte heute schon bestehen: In vielen Kantonen treffen sich die aus diesem Kanton stammenden Mitglieder der Bundesversammlung regelmässig mit den Regierungsmitgliedern des Kantons. Andere Kantone versuchen, «ihre» Bundesparlamentarierinnen und -parlamentarier jeweils vor den Sessionen zu wichtigen Themen zu «briefen». Solche Kontakte können auch verwendet werden, um die Parlamentsmitglieder auf Umsetzungsschwierigkeiten hinzuweisen.

Antrag 10: *Anhörungsrecht der Kantone in den Kommissionen nach Behandlung der Vorlage im andern Rat:* Einer Vertretung der Kantone wird das Recht eingeräumt, in der zuständigen Kommission des einen Rats Stellung zu nehmen zu umsetzungsrelevanten Änderungen, die der andere Rat beschlossen hat. [...]

Gemäss Artikel 17 Absatz 2 des Geschäftsreglements des Ständerates vom 20. Juni 2003 (SR 171.14) hören die Kommissionen des Ständerates die Kantone auf deren Ersuchen hin zur Vollzugstauglichkeit der Erlasse der Bundesversammlung an. Gestützt darauf hören ständerätliche Kommissionen bei jährlich rund 20 bis 30 Vorlagen Delegationen der Kantone bzw. der politischen Konferenzen der Kantone an. Dabei werden Umsetzungsfragen jedoch eher selten thematisiert.

Antrag 10 betrifft aber auch die Kommissionen des Nationalrats. Auf Anstoss der Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements hat die Staatspolitische Kommission (SPK) des Ständerates am 25. Oktober 2012 deshalb beschlossen, eine parlamentarische Initiative auszuarbeiten. Der Beschluss lautete wie folgt:⁶

«Die Staatspolitische Kommission des Ständerates beschliesst die Ausarbeitung von Vorschlägen, welche geeignet sind, die Mitwirkung der Kantone im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren zu verbessern. Das Ziel ist, dass das Bundesrecht der Umsetzung und dem Vollzug durch die Kantone besser Rechnung trägt. [...]»

Die SPK des Nationalrates hat am 21. Februar 2013 die notwendige Zustimmung zur Ausarbeitung einer solchen Kommissionsvorlage verweigert. Sie begründete das damit, dass das Problem der Vollzugstauglichkeit von Bundesrecht «kaum mit neuen gesetzlichen Regelungen» gelöst werden könne, sondern «durch eine Sensibilisierung der parlamentarischen Kommissionen und der Verwaltung». Zudem wüssten die Kantone auch ohne neue Verfahrensregeln, wie sie ihre Anliegen wirkungsvoll in den bundespolitischen Entscheidungsprozess einbringen könnten.⁷

5 Verbesserungen bei der Festlegung von Umsetzungsfristen

Zu knappe Fristen für die Umsetzung neuen Bundesrechts sind bei den Kantonen ein «Dauerbrenner» und gaben den Anstoss für das vorliegende Projekt. Die gemeinsame Arbeitsgruppe definierte deshalb vier Anträge, die sich (auch) mit den Umsetzungsfristen befassen (Gemeinsame Arbeitsgruppe 2012, 31 f., 37).

Antrag 11: *Sensibilisierung und Schulung:* Bund und Kantone passen ihre Gesetzgebungsleitfäden entsprechend diesen Vorschlägen an und sensibilisieren und schulen die betroffenen Stellen. Damit kann erreicht werden, dass die für die Gesetzgebungsvorhaben verantwortlichen Personen mit den sich im Zusammenhang von Umsetzungsfristen stellenden Fragen vertraut sind und adäquat planen.

Zur Umsetzung von Antrag 11 vgl. die Bemerkungen zu Antrag 1. Überdies wurde in den Botschaftsleitfäden (vgl. Ziff. 3, Bemerkungen zu Antrag 7) folgende Bestimmung zur Abhandlung von Umsetzungsfragen in den Botschaften aufgenommen: «Insbesondere ist darzulegen, dass den Kantonen bei der Festlegung des Inkrafttretens genügend Zeit für die Vorbereitung des Vollzugs eingeräumt wird.»

Antrag 12: Umsetzungsplanung von Bund und Kantonen: Nach der Verabschiedung eines Bundesgesetzes erstellen der Bund und parallel dazu die Kantone eine Umsetzungsplanung. Gestützt auf diese Planungen setzt der Bund das Datum des Inkrafttretens fest. Im Sinne von Faustregeln sollen die Umsetzungsfristen dabei mindestens betragen:

- *zwei Jahre* ab Verabschiedung eines Bundesgesetzes und *ein Jahr* ab Verabschiedung des eidgenössischen Ausführungserlasses, wenn die Kantone ein Gesetz erlassen oder ändern müssen;
- *ein Jahr* ab Verabschiedung eines Bundesgesetzes und *sechs Monate* ab Verabschiedung des eidgenössischen Ausführungserlasses, wenn die Kantone eine Verordnung erlassen oder ändern müssen.

Im Gesetzgebungsleitfaden des BJ wurde Antrag 12 aufgenommen: Der Bund und parallel dazu die Kantone hätten Umsetzungsplanungen zu erstellen, die u. a. auf folgende Fragen Antwort gäben: Braucht es Ausführungsbestimmungen auf Bundesebene und auf kantonaler Ebene? Wie gross ist dafür der Zeitbedarf? Welche Festlegungen im Bundesrecht sind erforderlich, damit die Kantone ihr Ausführungsrecht erlassen können? Gestützt auf die Umsetzungsplanungen von Bund und Kantonen setzt der Bund dann das Datum des Inkrafttretens fest, wobei die Fristen gemäss Antrag 12 im Sinne von Faustregeln zu beachten sind (BJ 2014, Rz. 276 f.).

Die Arbeitsgruppe Umsetzung Bundesrecht legte einen Schwerpunkt ihrer Tätigkeit auf die Verwirklichung von Antrag 12. Geplant war ein Musterverfahren zur Durchführung der Umsetzungsplanungen von Bund und Kantonen. Bei dessen Vorbereitung zeigte sich, dass Antrag 12 in dreifacher Hinsicht zu eng gefasst ist: (1) Der Antrag zielt einzig auf die Festsetzung des *Inkraftsetzungstermins*, nicht aber auf die Lösung weiterer Probleme, die sich bei der Umsetzung stellen können, wie z. B. die Verteilung der Zuständigkeiten zum Erlass des Ausführungsrechts, die Auslegung unbestimmter Gesetzesbegriffe oder der Einsatz einheitlicher Vollzugsinstrumente. (2) Antrag 12 geht von einem *separaten Handeln* von Bund und Kantonen aus: Bund und Kantone erstellen je für sich eine Umsetzungsplanung, worauf der Bund dann die Inkraftsetzung des Bundesgesetzes festsetzt. Zweckmässiger wäre es, wenn die Frage der Inkraftsetzung wie auch die andern Probleme der Umsetzung gemeinsam bearbeitet würden. (3) Antrag 12 sieht ein *zeitlich punktuell Handeln* vor: Nach der Verabschiedung des Bundesgesetzes sollen Bund und Kantone eine Umsetzungsplanung erstellen. Zweckmässiger erscheint es, wenn die Koordination zwischen Bund und Kantonen früher einsetzt, d. h. noch vor Verabschiedung des Gesetzesentwurfs durch den Bundesrat, sodass

bei dessen Erarbeitung auch Umsetzungsfragen berücksichtigt werden können. Zudem sollte die Koordination nicht nur frühzeitig beginnen, sondern bis in die Umsetzungsphase hinein andauern.

Die Arbeitsgruppe hat deshalb zusammen mit dem BJ ein Verfahren zur *koordinierten Umsetzung von Bundesrecht (kUB)* entwickelt. Ihre Schritte:

1. Im Rahmen der Vernehmlassung über den Vorentwurf äussern sich die Kantone auch zur Frage, ob aus ihrer Sicht eine koordinierte Umsetzung des Bundesgesetzes sinnvoll ist. Sie stellen ihre Stellungnahme dem federführenden Departement des Bundes wie auch der zuständigen politischen Konferenz der Kantone zu.
2. Hält das Departement oder die Konferenz eine kUB für wünschenswert, nimmt sie mit der andern Seite Kontakt auf. Einigen sich beide Seite, eine kUB durchzuführen, ernennt die Konferenz eine kantonale Delegation, bestehend aus Personen, die in den Kantonen mit der Umsetzung des neuen Bundesgesetzes betraut sein werden.
3. Noch vor Erarbeitung des Gesetzesentwurfs bespricht die Umsetzungsgruppe die umsetzungsrelevanten Punkte der Vorlage, insbesondere den Zeitbedarf und die Kosten der Umsetzung, die hierfür erforderliche Vollzugsorganisation in den Kantonen, die Zuständigkeit für den Erlass von Ausführungsrecht usw. Soweit Entscheidungen anstehen, die beide Seiten betreffen, strebt die Umsetzungsgruppe Konsens an. Die Informationen und Erkenntnisse der Umsetzungsgruppe fliessen in den Gesetzesentwurf und die Botschaft ein.
4. Die Umsetzungsgruppe trifft sich weiterhin auch während der parlamentarischen Phase und nach Verabschiedung des Gesetzes, um die jeweils anstehenden Umsetzungsfragen zu besprechen und wenn möglich Einigung zu erzielen.

Zurzeit wird das kUB-Verfahren in der Bundesverwaltung geprüft. Findet es Unterstützung, so soll es im Frühling 2016 dem Föderalistischen Dialog zur zustimmenden Kenntnisnahme unterbreitet werden.

Antrag 13: *Interkantonale Kooperation:* Die Kantone verstärken die interkantonale Zusammenarbeit im Hinblick auf die Umsetzung von Bundesrecht, insbesondere in Bezug auf Vollzugshilfen. Dies schafft Synergien und erleichtert den Vollzug.

Antrag 14: *Vollzugshilfen des Bundes:* Zur Beschleunigung und Vereinfachung der Umsetzung von Bundesrecht stellt der Bund den Kantonen Vollzugshilfen (z. B. Checklisten) bereit und organisiert Informationsveranstaltungen.

Soweit ersichtlich, wurden bislang keine besonderen Vorkehrungen zur Umsetzung der Anträge 13 und 14 getroffen.

6 Vorläufiges Fazit

Die bisherigen Bemühungen zur Verbesserung der Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone brachten einiges, genügen aber noch nicht.

6.1 Frühzeitiger Einbezug der Kantone in die Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen:

Verbindlich vorschreiben!

Das Gutachten von Christian Rüefli zeigt es auf: Nur bei rund der Hälfte der vollzugsrelevanten Bundesgesetze werden die Kantone bei der Ausarbeitung des Vorentwurfs beigezogen, und nicht immer erfolgt das in einer Weise, die die Kompetenz und Repräsentanz der kantonalen Vertretungen sicherstellt. In der Bundesverwaltung dürfte der Hauptgrund darin bestehen, dass keine entsprechende flächendeckende Rechtsetzungskultur besteht: Nicht in allen Bundesämtern ist es üblich, die Kantone frühzeitig in die Ausarbeitung von vollzugsrelevanten Gesetzesentwürfen einzubeziehen. Da die Mitarbeitenden der Bundesverwaltung nur selten ein Gesetzgebungsprojekt leiten, müsste eine solche Kultur primär beim Kader aufgebaut werden.

Bei den Parlamentsdiensten stehen andere Gründe im Vordergrund: (1) Die Parlamentsdienste fühlen sich in erster Linie dem Parlament verpflichtet. Sie verstehen sich als Dienstleistungsstellen der Legislative – im Gegensatz zur Bundesverwaltung und den kantonalen Verwaltungen, die sich der Exekutive zugehörig sehen und damit grössere Affinität zu Fragen des Gesetzesvollzugs haben als die Parlamentsverwaltungen. Probleme der späteren Umsetzung eines Bundeserlasses dürften bei den Parlamentsdiensten noch weniger Aufmerksamkeit erwecken als bei der Bundesverwaltung, die ja eine Art Letztverantwortung für den Vollzug «ihrer» Gesetze in den Kantonen trägt oder die Gesetze sogar selber vollzieht. (2) Zwischen den Verwaltungen der Kantone und des Bundes bestehen oft institutionalisierte Kontakte, die sich aus der gemeinsamen Verantwortung für den Vollzug des Bundesrechts ergeben. Solche Kontakte fördern den frühzeitigen

Einbezug der Kantone in anderen Gesetzgebungsprojekten (Rüefli 2015, 18 und 20 f.). Zu den Parlamentsdiensten haben die kantonalen Verwaltungen jedoch kaum institutionalisierte Kontakte, was den frühzeitigen Einbezug der Kantone hemmt. (3) Den Parlamentsdiensten bzw. dem beigezogenen Bundesamt stehen in der Regel nur zwei Jahre zur Verfügung, um einen Gesetzesentwurf auszuarbeiten (Parlamentsdienste 2013, Kap. 11.3 Ziff. 2.1). Diese knappe Frist hemmt die Beteiligten, die Kantone beizuziehen, denn das Verfahren würde dadurch aufwendiger. (4) Das Setting zur Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen durch die Parlamentsdienste ist kompliziert: Das zuständige Sekretariat der Parlamentsdienste ist der Kommission oder Subkommission verpflichtet. Gleichzeitig ist es auf die Mitwirkung der Sachbearbeitenden des zuständigen Bundesamts angewiesen, welche i. d. R. die Gesetzesredaktion übernehmen und das Vernehmlassungsverfahren administrieren (Rüefli 2015, 13). Die Sachbearbeitenden der Bundesverwaltung ihrerseits arbeiten in einem Spannungsfeld und verfügen nicht immer über die nötigen Ressourcen und den erforderlichen Rückhalt, denn sie erledigen im Auftrag des Parlaments Aufgaben, die ihre Vorgesetzten nicht immer unterstützen (Rüefli 2015, 14). Niemand ist daran interessiert, diese anspruchsvolle Struktur durch den Einbezug der Kantone noch komplizierter zu machen.

Um den frühzeitigen Einbezug der Kantone bei der Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen zu fördern, haben das BJ und die Parlamentsdienste ihre Gesetzgebungsleitfäden angepasst. Sodann hat das BJ das Thema in den Rechtsetzungsforen wiederholt aufgegriffen. Ferner hat die KdK ein wissenschaftliches Gutachten zum Thema erstellen lassen. Das alles genügt jedoch nicht, um die vom Bundesrat und der KdK gewünschten Anträge umzusetzen. Der Einbezug der Kantone in die Ausarbeitung der Entwürfe der später von ihnen zu vollziehenden Gesetze muss zu einer Selbstverständlichkeit werden. Hierzu ist Folgendes nötig:

1. Erforderlich sind Rechtsnormen, die der Bundesverwaltung und der Parlamentsverwaltung vorschreiben, dass die Kantone in die Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen einzubeziehen sind, soweit die Gesetze später von den Kantonen zu vollziehen sind. Das lässt sich mit einer Ergänzung der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1) und der Parlamentsverwaltungsverordnung vom 3. Oktober 2003 (SR 171.115) erreichen (vgl. Gemeinsame Arbeitsgruppe 2012, 14 f.). Entsprechende Leitfäden von Ämtern oder Richtlinien (Weisungen) des Bundesrates und der Bundesversammlung sind nicht das optimale Instrument, denn sie sind weniger verbindlich als Rechtsnormen.

2. Die Delegation der Kantone ist durch die Kantone (KdK oder Direktorenkonferenz) zu bezeichnen, nicht durch die Projektleitenden des Bundes. Die Kantone haben darauf zu achten, dass ihre Vertretung die Kantone repräsentiert und dass sie das erforderliche Fachwissen über die Umsetzung einbringt.

6.2 Beachtung von Umsetzungsfragen in der Vernehmlassung: Es tun!

Die Anträge der gemeinsamen Arbeitsgruppe sind in den Vorentwurf zur Revision der Vernehmlassungsverordnung aufgenommen worden. Es ist wichtig, dass die entsprechenden Änderungen den weiteren Revisionsprozess (verwaltungsinterne Konsultationen, Vernehmlassungsverfahren) unbeschadet überstehen. Hilfreich für die Umsetzung der Anträge dürfte auch der von der Arbeitsgruppe «Umsetzung Bundesrecht» ausgearbeitete Leitfaden mit umsetzungsbezogenen Fragen sein (vgl. Ziff. 3, Bemerkungen zu den Anträgen 5 und 6).

Die Anträge der gemeinsamen Arbeitsgruppe lassen sich bereits jetzt verwirklichen: Der Bund kann die Vernehmlassungsvorlagen schon heute ausschliesslich an die Kantonsregierungen senden, wenn er sich an die Kantone wendet; im Begleitschreiben können die Kantone schon jetzt eingeladen werden, auch zu Umsetzungsfragen Stellung zu nehmen; und die Kantone können schon heute in ihren Vernehmlassungen auf die Umsetzungsproblematik näher eingehen. «Es tun!», lautet deshalb die Devise.

6.3 Rückkopplung in der parlamentarischen Phase: Beobachten und Einfordern!

In der parlamentarischen Phase hat das Anliegen, die spätere Umsetzung eines Bundesgesetzes mit zu bedenken, einen schweren Stand. Das erstaunt, denn das Bundesparlament müsste eigentlich an der optimalen Umsetzung seiner Gesetze interessiert sein. Aber das Parlament funktioniert eben anders: Es will grosse Würfe machen (oder jedenfalls schöne Gesetze schreiben) und lässt sich nicht gern von kleinkrämerischen Bedenken über spätere Umsetzungsschwierigkeiten zurückbinden. Eine Sensibilisierung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier bewirken zu wollen, scheint mir deshalb vergebliche Mühe zu sein. Vielmehr muss das Anliegen mit den Mitteln der Politik verwirklicht werden, das heisst, es muss eingefordert werden. Aufgerufen sind hier die Kantone, genauer: die Kantonsregierungen und die zuständigen politischen Konferenzen. Im konkreten Fall müssen sie vom Bundesparlament verlangen, einen Gesetzesentwurf so abzuändern, dass er später auch vollzogen werden kann.

Die kantonalen Verwaltungen können in der parlamentarischen Phase der Rechtsetzung nur noch wenig ausrichten. Ihre Aufgabe ist es jedoch, die gesetzgeberischen Entwicklungen in dieser Phase genau zu beobachten und die kantonalen Regierungen über drohende Fehler zu informieren. Ein nützliches Hilfsmittel

tel hierzu ist die von der KdK geführte Monitoring-Datenbank. Diese wird nach jeder Session mit den wesentlichen Änderungen ergänzt wird, die ein Rat an einem Gesetzesentwurf beschlossen hat.

In der parlamentarischen Phase erfolgte problematische Änderungen an einem Gesetzesentwurf müssen erkannt und die Probleme müssen in den Ratsbetrieb eingebracht werden. Die im Ständerat bestehende Regelung, wonach die Kantone auf Verlangen in den Kommissionen angehört werden, ist sinnvoll. Ein Problem besteht jedoch darin, dass die Anhörungen ganz zu Beginn der Beratungen in den Kommissionen, also noch vor der Eintretensdebatte, stattfinden. In dieser Phase der Geschäftsbehandlung liegt der Fokus auf dem materiellen Inhalt einer Vorlage, nicht auf den Schwierigkeiten ihrer Umsetzung. Letztere lassen sich nur verstehen, wenn man die Regelungen im Detail kennt. Vor der Eintretensdebatte zu einer Vorlage ist das nicht der Fall. Ein weiteres Problem liegt darin, dass aus Gründen der zeitlichen Dringlichkeit während des Differenzbereinigungsverfahrens praktisch keine Anhörungen mehr stattfinden. Das hat zur Folge, dass die Kantone zu Änderungen, die der Nationalrat als Zweitrat beschlossen hat, keine Stellung nehmen können.

Verbesserungen sind also auch in diesem Bereich nötig. Insbesondere sollte den Kantonen das Recht eingeräumt werden, auch in den Kommissionen des Nationalrats angehört zu werden. Man wird erneut versuchen müssen, National- und Ständerat zu entsprechenden Schritten zu bewegen.

6.4 Koordinierte Umsetzung von Bundesrecht: Neues wagen!

Das in Ziffer 5 (Bemerkungen zu Antrag 12) dargestellte Prozedere der koordinierten Umsetzung von Bundesrecht hat grosses Potenzial, um die Umsetzungsproblematik wirksam und nachhaltig in den Griff zu bekommen. Die involvierten Stellen sollten es wagen, sich auf diesen Prozess einzulassen. Voraussetzung für seinen Erfolg ist, dass die politischen Konferenzen der Kantone kompetente Vertreterinnen und Vertreter nominieren (Qualität) und diese die Haltung der Kantone einbringen (Repräsentativität).

7 Schluss

In einem Gesetzgebungsverfahren des Bundes vertreten die Kantone eigene materielle Interessen, die sich nicht immer mit jenen des Bundes decken. Ist das Gesetz jedoch verabschiedet, werden die Kantone zu den wichtigsten Vollzugspartnern des Bundes. Jedenfalls mit Blick auf diese zweite Rolle der Kantone sollte der Bund sie frühzeitig in den Gesetzgebungsprozess einbeziehen und mit ihnen im ganzen weiteren Verfahren einschliesslich Umsetzungsphase zusammenarbeiten. Bund und Kantone verfolgen hier die gleichen Interessen: die Lösung

der gesellschaftlichen Probleme durch zweckmässige, umsetzbare und vollzugs-taugliche Gesetze. Die vom Bundesrat und der KdK genehmigten Anträge der gemeinsamen Arbeitsgruppe fördern dieses Ziel. Sie verdienen es, konsequent umgesetzt zu werden. Das erfordert weitergehende Anstrengungen seitens des Bundes und der Kantone.

Christian Schuhmacher, Leiter der Rechtsabteilung in der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich; E-Mail: christian.schuhmacher@gd.zh.ch

Anmerkungen

- 1 Der Autor leitet diese Arbeitsgruppe.
- 2 Es waren Mehrfachnennungen möglich.
- 3 Prüfung der Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone – Leitfaden für die Ausarbeitung von Vernehmlassungen.
- 4 www.kdk.ch > Themen > Föderalismus und Staatsrecht > Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone.
- 5 Botschaftsleitfaden, Stand März 2015: www.bk.admin.ch > Dokumentation > Sprachen > Deutschsprachige Dokumente > Leitfaden für Botschaften des Bundesrates.
- 6 Parlamentarische Initiative 12.486 «Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone» vom 25. Okt. 2012.
- 7 Medienmitteilung der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 22. Febr. 2013.

Literaturverzeichnis

- BJ (Bundesamt für Justiz), 2014, Gesetzgebungsleitfaden – Module Gesetz, Verordnung und Parlamentarische Initiative. Abrufbar unter: www.bj.admin.ch > Staat & Bürger > Legistik > Legistische Hauptinstrumente.
- Gemeinsame Arbeitsgruppe, 2012, Die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone, Bericht und Anträge der gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund-Kantone vom 13. Februar 2012 zuhanden des Föderalistischen Dialogs vom 16. März 2012; www.kdk.ch > Themen > Föderalismus und Staatsrecht > Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone.
- Parlamentsdienste, 2013, Commguide, Dienstinterne Richtlinien für die Sekretariate der Kommissionen der eidgenössischen Räte, Kap. 11.3 «Verfahren bei der Ausarbeitung von Kommissionsvorlagen», aktualisiert 29. Januar 2013.
- Rüefli, Christian, 2015, Formen und Verfahren des frühzeitigen Einbezugs der Kantone bei der Erarbeitung von Vorentwürfen von Bundeserlassen. Gutachten vom 1. März 2015 zuhanden der Konferenz der Kantonsregierungen.
- Uhlmann, Felix, 2013, Hrsg., Die Rolle von Bund und Kantonen beim Erlass und bei der Umsetzung von Bundesrecht (12. Jahrestagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre). Zürich / St. Gallen: Dike.

Résumé

La mise en œuvre du droit fédéral ne va pas sans poser régulièrement des problèmes aux cantons, qui souffrent de délais trop serrés, d'un manque de clarté de certaines dispositions ou d'incertitudes sur la teneur des ordonnances d'exécution annoncées. Un groupe de travail composé de collaborateurs de la Confédération, des cantons et de la Conférence des gouvernements cantonaux a soumis des propositions il y a trois ans pour résoudre les problèmes. Le présent article fait le point sur leur mise en œuvre. Si des mesures ont bien été prises, il reste encore beaucoup à faire.