



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra



KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN  
CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX  
CONFERENZA DEI GOVERNI CANTONALI  
CONFERENZA DA LAS REGENZAS CHANTUNALAS

# Die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone

Bericht und Anträge  
der gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund-Kantone  
zuhanden des Föderalistischen Dialogs vom 16. März 2012

Verabschiedet am 13. Februar 2012.

## Übersicht

Der vorliegende Bericht erfolgt in Erfüllung des von den Delegationen des Bundesrates und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) am Föderalistischen Dialog vom 18. März 2011 gefassten Beschlusses, eine gemeinsame Arbeitsgruppe Bund-Kantone einzusetzen, um auf technischer Ebene lösungsorientierte Vorschläge zur Verbesserung der Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone zu erarbeiten. Die elfköpfige Arbeitsgruppe bestand seitens des Bundes aus Mitarbeitenden der Departemente, der Bundeskanzlei und der Parlamentsdienste, seitens der Kantone aus Mitarbeitenden des Sekretariats der KdK und kantonaler Verwaltungen.

Die Arbeitsgruppe hat in vier Bereichen Verbesserungspotential festgestellt:

- beim Einbezug der Kantone in die Planung und in die Erarbeitung des Vorentwurfs;
- bei der Berücksichtigung von Umsetzungsfragen im Rahmen der Vernehmlassung (inkl. Anhörung);
- bei der Rückkoppelung zu den Kantonen in der parlamentarischen Phase;
- bei der Festlegung der Fristen zur Umsetzung von Bundesrecht in den Kantonen.

Zu jedem dieser vier Bereiche zeigt der vorliegende Bericht nach einer Problemanalyse verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten auf. Gestützt darauf stellt die gemeinsame Arbeitsgruppe Bund-Kantone konkrete Anträge für das weitere Vorgehen.

## Inhaltsverzeichnis

---

1.	Einleitung .....	4
1.1	Auftrag und Gegenstand des Berichts.....	4
1.2	Grundlagen .....	5
1.3	Frühere Arbeiten zu dieser Thematik .....	7
2.	Analyse der Problembereiche und Verbesserungsmöglichkeiten .....	9
2.1	Einbezug der Kantone bei der Planung und der Erarbeitung des Vorentwurfs .....	9
2.1.1	Rechtsgrundlagen und Praxis.....	9
2.1.2	Problemanalyse.....	12
2.1.3	Mögliche Lösungen.....	13
2.1.4	Vorschläge der Arbeitsgruppe .....	16
2.2	Berücksichtigung von Umsetzungsfragen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens.....	17
2.2.1	Rechtsgrundlagen und Praxis.....	17
2.2.2	Problemanalyse.....	18
2.2.3	Mögliche Lösungen.....	19
2.2.4	Vorschläge der Arbeitsgruppe .....	22
2.3	Rückkoppelung zu den Kantonen in der parlamentarischen Phase.....	23
2.3.1	Rechtsgrundlagen und Praxis.....	23
2.3.2	Problemanalyse.....	24
2.3.3	Mögliche Lösungen.....	25
2.3.4	Vorschläge der Arbeitsgruppe .....	28
2.4	Festlegung der Umsetzungsfristen.....	29
2.4.1	Rechtsgrundlagen und Praxis.....	29
2.4.2	Problemanalyse.....	31
2.4.3	Mögliche Lösungen.....	32
2.4.4	Vorschläge der Arbeitsgruppe .....	34
3.	Anträge .....	35
3.1	Einbezug der Kantone bei der Planung und der Erarbeitung des Vorentwurfs .....	35
3.2	Berücksichtigung von Umsetzungsfragen im Rahmen der Vernehmlassung .....	36
3.3	Rückkoppelung zu den Kantonen in der parlamentarischen Phase.....	36
3.4	Festlegung der Umsetzungsfristen.....	37

# 1. Einleitung

## 1.1 Auftrag und Gegenstand des Berichts

In Zusammenhang mit der Auseinandersetzung zwischen Bundesrat und Kantonsregierungen über den Zeitpunkt der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die Neuordnung der Pflegefinanzierung vom 13. Juni 2008 (AS 2009 3517) hat die Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) ihrem Sekretariat im Dezember 2009 den Auftrag erteilt, eine Übersicht über die auf kantonaler Ebene erforderlichen Fristen für die Umsetzung von Bundesrecht zu erstellen. In der Folge wurden im Frühling 2010 alle Kantone schriftlich zu den Rechtssetzungsverfahren bei der Umsetzung von Bundesrecht befragt. Die Auswertung der Rückmeldungen machte deutlich, dass die Problematik der Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone weit über die Frage der Festlegung des Inkraftsetzungszeitpunkts hinausgeht. Die Kantone meldeten weitere Problemfelder und schlugen Verbesserungen vor. Die Umfrageergebnisse wurden in einem Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Verwaltungen diskutiert und konkretisiert. Gestützt auf diese Vorarbeiten beauftragte die KdK Prof. Felix Uhlmann, in einem Kurzgutachten darzulegen, wie die Anliegen der Kantone zur Umsetzung von Bundesrecht in der Zusammenarbeit mit dem Bund verbindlicher geregelt werden könnten.<sup>1</sup>

Im Rahmen des Föderalistischen Dialogs vom 18. März 2011 informierte die Delegation der KdK die Delegation des Bundesrates darüber, dass sich die Kantone vertieft mit den Problemen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Bundesrecht befasst hatten. Der Delegation des Bundesrates wurde dargelegt, wo aus Sicht der Kantone Handlungsbedarf besteht. Die beiden Delegationen beschlossen, eine gemeinsame Arbeitsgruppe Bund-Kantone einzusetzen, um auf technischer Ebene Verbesserungsvorschläge zu Umsetzungsfragen zu erarbeiten. Die elfköpfige Arbeitsgruppe bestand aus Mitarbeitenden der Bundesverwaltung, der Parlamentsdienste des Bundes, des Sekretariats der KdK und der kantonalen Verwaltungen.<sup>2</sup>

Der vorliegende Bericht der Arbeitsgruppe erfolgt in Erfüllung des Auftrags vom 18. März 2011. Gegenstand des Berichts ist die Frage, wie Umsetzungs- und Vollzugsaspekte verstärkt in den Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene (Bundesgesetze und -verordnungen) Eingang finden können. Mit ihren Vorschlägen will die Arbeitsgruppe letztlich einen Beitrag zur Verbesserung der Rechtssetzungsqualität des Bundes leisten.

Die Arbeitsgruppe stellte in vier Bereichen Schwachpunkte fest:

---

<sup>1</sup> Vgl. Gutachten «Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone» vom 25. Januar 2011, nachfolgend: «Gutachten Uhlmann».

<sup>2</sup> Die Arbeitsgruppe wurde gemeinsam von Luzius Mader (Vizedirektor, Bundesamt für Justiz) und Sandra Maissen (Generalsekretärin KdK) geleitet und setzte sich wie folgt zusammen: Von Seiten der Kantone: Simon Affolter (Délégué aux affaires intercantionales et européennes, VD), Markus Bucheli (Leiter Dienststelle Recht und Legistik, SG), Nicole Gysin (stv. Bereichsleiterin Innenpolitik KdK), Christian Schuhmacher (Leiter Gesetzgebungsdienst, ZH), Frank Schuler (Projektleiter Justiz- und Verfassungsfragen, GR); von Seiten des Bundes: Robert Baumann (Verantwortlicher Föderalismusfragen, Bundesamt für Justiz), Stephan Brunner (Leiter Sektion Recht, Bundeskanzlei), Martin Graf (Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen), Peter Périnat (Leiter Abteilung Recht, Bundesamt für Gesundheit).

1. beim Einbezug der Kantone bei der Planung und der Entwurfserarbeitung;
2. bei der Berücksichtigung von Umsetzungsfragen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens (einschliesslich Anhörung);
3. bei der Rückkoppelung zu den Kantonen in der parlamentarischen Phase;
4. bei der Festlegung der Umsetzungsfristen.

Die Arbeitsgruppe hat diese Bereiche analysiert (Kapitel 2) und macht gestützt darauf Anträge für das weitere Vorgehen (Kapitel 3).

Da sich dieser Bericht auf die Frage der Umsetzung von Bundesrecht konzentriert, ist die Mitwirkung der Kantone am Entscheidungsprozess des Bundes im Allgemeinen nicht Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen. Die Frage der Kostenübernahme, die die Umsetzung von Bundesrecht verursacht, wird ebenfalls nicht näher behandelt. Aus Art. 46 der Bundesverfassung (BV; SR 101) geht hervor, dass der Vollzug von Bundesrecht Sache der Kantone ist und diese dafür grundsätzlich keine Abgeltung erhalten. Die Kantone stellen die für den Vollzug erforderlichen Verwaltungsressourcen bereit. Eine Abgeltung erfolgt nur, wenn eine solche in der Verfassung oder im Gesetz ausdrücklich vorgesehen ist, wie z.B. in Art. 87 des Ausländergesetzes (AuG; SR 142.20). Neue Bundesregelungen müssen die in der Bundesverfassung verankerten Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz respektieren. Der Bund belässt den Kantonen ausreichende Finanzierungsquellen und trägt dazu bei, dass sie über die notwendigen finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen (Art. 47 Abs. 2 BV).

Nicht näher eingegangen wird schliesslich auf die Möglichkeiten des Bundes, die Umsetzung des Bundesrechts durchzusetzen; im Vordergrund stehen hier in der Praxis informelle Kontakte und institutionalisierte Aussprachen, insbesondere im Rahmen des Föderalistischen Dialogs. Daneben steht dem Bund die Möglichkeit offen, gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide oder kantonale Erlasse Beschwerde vor Bundesgericht zu führen.

## 1.2 Grundlagen

Die Umsetzung ist Teil des Verfahrens der Rechtsetzung und Rechtsanwendung, des sogenannten Rechtsetzungszyklus. Ein Rechtsetzungszyklus besteht aus vier Phasen: der Planung, der Rechtsetzung, der Umsetzung und der Wirksamkeitsprüfung (Evaluation). Die Umsetzung umfasst alle zur Verwirklichung eines Erlasses erforderlichen Vorkehrungen, so den Erlass von Ausführungsrecht, den administrativen Vollzug, die Schaffung und Bestellung von Behörden sowie die Bereitstellung der nötigen Sach- und Finanzmittel.<sup>3</sup>

Die Qualität eines Erlasses misst sich auch an seiner Umsetzbarkeit. Kann ein Erlass nicht umgesetzt werden, bleiben die beabsichtigten Wirkungen aus. Es ist deshalb ein gemeinsames Anliegen von Bund und Kantonen, die Umsetzbarkeit des Bundesrechts sicherzustellen.

Der Inhalt eines Erlasses wird in der Phase der Rechtsetzung festgelegt. Es geht hier in erster Linie um die inhaltliche Ausgestaltung, also darum, welche Rechte und Pflichten wem zugewiesen werden sollen und welche Leistungen der Staat wem zukommen lassen soll. Der Bundesgesetzgeber muss in dieser Phase den späteren Vollzug des Rechts mitdenken,

---

<sup>3</sup> Vgl. GIOVANNI BIAGGINI, BV-Kommentar, Zürich 2007, N 2 zu Art. 46.

ihn zum Teil vorwegnehmend regeln oder sogar das materielle Recht anders fassen, sollte sich erweisen, dass der Vollzug für die Kantone mit zu grossem Aufwand oder zu grossen Schwierigkeiten verbunden ist. Er muss deshalb insbesondere die diesbezüglichen Anliegen der Kantone berücksichtigen.

Die Kantone haben im Rechtsetzungszyklus eine Doppelrolle: Als Vollzugsträger des Bundesrechts tragen sie entscheidend zur Umsetzung der im politischen Prozess erarbeiteten Lösungen bei. Insoweit haben die Kantone die gleichen Interessen wie der Bund, denn beide sind verpflichtet, ohne Verzug für die Umsetzung einmal beschlossenen Rechts zu sorgen. Die Umsetzung geschieht zum grössten Teil durch die Kantone; sie sind kraft Bundesverfassung zur Umsetzung des Bundesrechts verpflichtet (Art. 46 BV). Die Kantone haben die nötigen organisatorischen und prozessualen Vorkehrungen zu treffen, damit das Bundesrecht verwirklicht werden kann. In diesem Zusammenhang kann auch Ziffer 3 der Richtlinien des Bundesrates zuhanden der Bundesverwaltung betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden<sup>4</sup> erwähnt werden, wonach die Kantone als Hauptpartner des Bundes bei der Ausarbeitung von Massnahmen des Bundes sowie bei deren Umsetzung und Evaluation mitwirken.

Die Kantone sind im Rechtsetzungszyklus aber auch Träger eigener inhaltsbezogener Interessen: Sie wollen ihre politischen Anliegen verwirklichen. Sie unterstützen beispielsweise die Schaffung neuer Rechte und Pflichten oder lehnen diese ab; sie fordern eine grössere finanzielle Beteiligung des Bundes an einer Staatsaufgabe oder mehr Mitsprache bei der Gestaltung von Ausführungsrecht; sie unterstützen ein neues staatliches Leistungsangebot oder möchten davon absehen. Die Interessen von Bund und Kantonen müssen hier nicht deckungsgleich sein. Als Träger inhaltsbezogener Interessen sind die Kantone vielmehr wichtige politische Akteure, die im Rechtsetzungszyklus mit eigenen politischen Anliegen aktiv sind.

Es hat sich gezeigt, dass vor allem inhaltsbezogene Interessen im Rechtsetzungszyklus thematisiert und Fragen zur Umsetzung des Bundesrechts eher vernachlässigt werden. Dafür gibt es verschiedene Gründe:

- *Vollzugsfragen sind nicht attraktiv.* Einen Politikbereich materiell-rechtlich zu gestalten, d.h. ihn mit neuen Rechten und Pflichten zu «überziehen», entspricht dem Selbstverständnis der Politikerinnen und Politiker als Gestalter der Gesellschaft. Vollzugsfragen («Wer soll das machen? Wer soll das bezahlen?») sind vorwiegend technischer Natur. Sie werden deshalb in der Regel als mühsame Restriktionen wahrgenommen und sind für Politikerinnen und Politiker wenig attraktiv.
- *Vollzugsfragen sind offen.* Wie neu geschaffene Rechte und Pflichten umgesetzt werden sollen, ist von vielen Unsicherheiten begleitet. Oft lässt sich nur schwer beantworten, welche Schritte für die Umsetzung des Rechts erforderlich sind und welcher Aufwand beim Vollzug anfällt. Solange der Inhalt der materiellen Regelungen nicht feststeht, haben Aussagen über den Vollzug zudem nur hypothetischen Charakter.
- *Vollzugsfragen sind nicht aktuell.* Der Vollzug des Rechts folgt dessen Setzung. Solange über die materiellen Regelungsinhalte gestritten wird, stehen Fragen des Vollzugs im Hintergrund.

---

<sup>4</sup> Weisungen vom 16. Oktober 2002 zuhanden der Bundesverwaltung betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden, BBl 2002 8385, hier 8385.

- *Vollzugsfragen können Kompromisse gefährden.* Können sich die Interessenvertreterinnen und -vertreter nach mühsamem Ringen auf einen Rechtssatz einigen, haben sie kein Interesse, sich später auf die mit dieser Norm verbundenen Vollzugsprobleme einzulassen. Denn diesbezügliche neue Erkenntnisse können den gefundenen Kompromiss gefährden.

### 1.3 Frühere Arbeiten zu dieser Thematik

Die Suche nach Verbesserungen für die Umsetzung des Bundesrechts hat Bund und Kantone letztmals in den 1990er Jahren intensiv beschäftigt. Aufgrund von Vollzugsproblemen im Tierschutz-, Luftreinhalte- und Asylbereich setzte sich die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) vertieft mit Problemen auseinander, die sich in der Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen ergaben. Konkret beauftragte die GPK-S die parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK) zu untersuchen, wie der Bund die im Vernehmlassungsverfahren von den Kantonen eingereichten Stellungnahmen berücksichtigt. Die PVK wies in ihrem Bericht vom 20. März 1997<sup>5</sup> auf Mängel hin, die bereits in einer 1974 durchgeführten Untersuchung<sup>6</sup> zu Rechtsetzungsproblemen des Bundes im Hinblick auf den Vollzug durch die Kantone benannt worden waren:

- Unklare Regelungen des Bundesrechts über die Kompetenzdelegation an die Kantone und die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen;
- unklare oder unpräzise Begriffe;
- lückenhafte, zu komplizierte oder zu detaillierte Regelungen;
- unterschiedliche, uneinheitliche, z.T. sich widersprechende Regelungen gleicher oder ähnlicher Sachverhalte;
- Fehlen von notwendigen ergänzenden bundesrechtlichen Vorschriften;
- ungenügende Rücksichtnahme auf kantonale Besonderheiten oder auf unterschiedliche örtliche Verhältnisse;
- zu häufiger Wechsel der Vorschriften;
- Einführung von (Vollzugs-)Aufgaben, die sich nur schwer verwirklichen lassen oder die einen grossen administrativen Aufwand erfordern;
- Fristen für den Vollzug von Bundesgesetzen, die sich nicht oder kaum verwirklichen lassen oder gesetzliche Fristen, die im Vollzug nicht eingehalten werden können.

Gestützt auf den Bericht der PVK formulierte die GPK-S zehn Empfehlungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen beim Vollzug von Bundes-

---

<sup>5</sup> Vgl. Vollzug von Bundespolitiken und Vernehmlassung der Kantone, Schlussbericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle (PVK) zuhanden der Sektion «Wirksamkeit» (S–H3) der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 20. März 1997; wiedergegeben im Anhang zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 10. November 1997 betreffend Vollzug von Bundespolitiken: Zusammenarbeit von Bund und Kantonen und Berücksichtigung der kantonalen Stellungnahmen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens, BBl 1997 1965, hier 1976.

<sup>6</sup> Vgl. RAINER J. SCHWEIZER, Rechtssetzungsprobleme des Bundes im Hinblick auf den Vollzug durch die Kantone, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 78/1977, S. 1 ff.

recht.<sup>7</sup> Die GPK-S hielt fest, dass «für einen optimalen Vollzug ein stärkeres Bewusstsein und Engagement der Bundesbehörden im Bereich der Vollzugsfragen unerlässlich»<sup>8</sup> sei. Die meisten Vorentwürfe würden von der Bundesverwaltung im Alleingang ausgearbeitet, die Vollzugsträger würden in der Regel erst bei Vorliegen eines ersten Entwurfs konsultiert; dies genüge nicht. Die GPK-S empfahl dem Bundesrat deshalb, die Kantone als künftige Vollzugsträger von Anfang an systematisch in die Erarbeitung von Bundespolitiken einzubeziehen, z.B. durch informelle Anhörungen oder im Rahmen gemeinsamer Arbeitsgruppen (Empfehlung 8). Der Bundesrat solle Fragen des Vollzugs und der Vollziehbarkeit seiner Massnahmen von Anfang an sorgfältig abklären. Bei der Erarbeitung einer Vorlage sei gleichzeitig ein «Konzept mit Grundlagen für den Vollzug» zu erarbeiten (Empfehlung 2). Der Bundesrat nahm am 27. April 1998 Stellung zu den Empfehlungen der GPK-S.<sup>9</sup> Vielen Empfehlungen schloss er sich an; er lud beispielsweise die Bundesstellen dazu ein, «sich bereits vor Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens grundlegende Gedanken zum Vollzug zu machen (evtl. unter Mithilfe der Kantone); der Vollzugstauglichkeit innerhalb des Vernehmlassungsverfahrens einen höheren Stellenwert beizumessen (...); in der Botschaft die Aspekte des Vollzugs umfassend darzustellen (...) und insbesondere die Vollzugsfristen angemessen anzusetzen».<sup>10</sup>

Das Parlament befasste sich Ende der 1990er Jahre im Rahmen der parlamentarischen Initiative 96.456 «Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes» von Ständerat René Rhinow mit Vollzugsfragen. In der Folge beschlossen die Räte Änderungen des Geschäftsverkehrsgesetzes sowie des Geschäftsreglements des Ständerates. Sie verpflichteten den Bundesrat, in der Botschaft an die eidgenössischen Räte jeweils darzulegen, wie die Vollzugstauglichkeit im Vorverfahren der Gesetzgebung geprüft worden ist, wer für den Vollzug verantwortlich ist, ob und wie die Vollzugsverantwortlichen angehört worden sind, welche Kosten für die Kantone und Gemeinden durch den Vollzug entstehen und wie die im Vollzug gemachten Erfahrungen erfasst und ausgewertet wurden.<sup>11</sup> Das Geschäftsverkehrsgesetz ist 2002 mit der Verabschiedung des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) aufgehoben worden; die erwähnten Änderungen sind sinngemäss in das Parlamentsgesetz eingeflossen (vgl. Art. 141 ParlG; vgl. auch unten, Kapitel 2.1).

2010 und 2011 beschäftigte sich das Parlament ausserdem mit einer einzelnen Phase des Rechtsetzungsprozesses: dem Anhörungs- und Vernehmlassungsverfahren. Aufgrund der wiederholten Kritik der betroffenen Kreise am Konsultationsverfahren beauftragten die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte 2010 die PVK mit einer Evaluation

---

<sup>7</sup> Vgl. Vollzug von Bundespolitiken: Zusammenarbeit von Bund und Kantonen und Berücksichtigung der kantonalen Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassungsverfahren. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 10. November 1997, BBl 1998 1965.

<sup>8</sup> Ebd., BBl 1998 1968.

<sup>9</sup> Vgl. Bericht der Geschäftsprüfungskommission vom 10. November 1997. Vollzug von Bundespolitiken: Zusammenarbeit von Bund und Kantonen und Berücksichtigung der kantonalen Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassungsverfahren. Stellungnahme des Bundesrates vom 27. April 1998, BBl 1998 3787.

<sup>10</sup> Ebd., BBl 1998 3787, hier 3790.

<sup>11</sup> Art. 43 Abs. 2<sup>bis</sup> des Bundesgesetzes über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz). Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes. Änderung vom 22. Dezember 1999, BBl 2000 56.



der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes. Gestützt auf die Ergebnisse<sup>12</sup> verabschiedete die GPK-N Empfehlungen<sup>13</sup> zuhanden des Bundesrats. Dieser wird namentlich aufgefordert, das geltende Recht so zu ändern und zu präzisieren, dass die Effizienz und die Transparenz des Konsultationsverfahrens verbessert werden, um dieses für die schweizerische Rechtsetzung zentrale Instrument zu festigen.

## **2. Analyse der Problembereiche und Verbesserungsmöglichkeiten**

Dass die Kantone erneut ähnlich kritische Hinweise anbringen wie in den 1970er und 1990er Jahren zeigt, dass die bis anhin eingeleiteten Massnahmen offenbar zu wenig wirksam waren. Deshalb werden nachfolgend weitere mögliche Massnahmen aufgezeigt, die eine erfolgreiche Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone sicherstellen sollen.

Die nachfolgenden Abschnitte sind jeweils gleich aufgebaut: Ausgehend von den Rechtsgrundlagen und der Praxis zu einzelnen Verfahrensschritten der Rechtsetzung wird analysiert, welche Probleme jeweils bestehen. Gestützt darauf werden mögliche Lösungen dargestellt. Schliesslich werden diejenigen Lösungen vorgeschlagen, die nach Ansicht der Arbeitsgruppe am ehesten geeignet sind, die Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone zu verbessern.

### **2.1 Einbezug der Kantone bei der Planung und der Erarbeitung des Vorentwurfs**

Um die spätere Vollziehbarkeit eines Erlasses zu gewährleisten, sollten das Wissen und die Anliegen der Umsetzungs- und Vollzugsorgane in einer möglichst frühen Phase des Rechtsetzungsprozesses einfließen.<sup>14</sup> Dieser Grundsatz gilt sowohl für Vorlagen, die vom Bundesrat erarbeitet werden, als auch für Erlasse, die das Parlament ausarbeitet.

#### **2.1.1 Rechtsgrundlagen und Praxis**

Die Phase der Planung und Erarbeitung des Vorentwurfs beginnt mit der Initiierung des Rechtsetzungsprojekts und endet damit, dass der Bundesrat oder eine parlamentarische Kommission den Vorentwurf sowie den erläuternden Bericht zuhanden der Vernehmlassung verabschiedet.

Die Zweckmässigkeit des Einbezugs der Kantone bereits in dieser Phase der Rechtsetzung ergibt sich nur schon daraus, dass im erläuternden Bericht zu einer Vernehmlassungsvorlage auch Ausführungen zur Umsetzung zu machen sind, insbesondere über die personellen und finanziellen Auswirkungen des Erlasses für Bund, Kantone und Gemeinden (vgl. Art. 8 der Vernehmlassungsverordnung [VIV; SR 172.061.1], i.V.m. Art. 141 Abs. 2 Bst. f ParlG u. Art. 111 Abs. 3 ParlG).

---

<sup>12</sup> Vgl. Evaluationsbericht der PVK vom 9. Juni 2011, abrufbar unter [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Dokumentation > Berichte > Berichte Aufsichtskommissionen > Geschäftsprüfungskommission-GPK > Berichte 2011.

<sup>13</sup> Vgl. Bericht der GPK-N vom 7. September 2011 über die Evaluation der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes, abrufbar a.a.O.

<sup>14</sup> Vgl. Gutachten Uhlmann (wie in Fussnote 1), Rz. 15, sowie GEORG MÜLLER, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 2. Aufl., Zürich 2006, Rz. 275 und 276.

Rechtsetzungsarbeiten können durch Ratsmitglieder, Fraktionen, parlamentarische Kommissionen und Standesinitiativen der Kantone (Art. 160 BV) sowie durch den Bundesrat (Art. 181 BV) ausgelöst werden. Anstösse zu Gesetzgebungsarbeiten erfolgen nicht selten auch durch Volksinitiativen (direkte und indirekte Gegenentwürfe).

Die meisten Vorentwürfe werden durch die Bundesverwaltung ausgearbeitet. Dies gilt insbesondere für Erlasse auf Verordnungsstufe. Immer häufiger werden Vorentwürfe jedoch im Auftrag von parlamentarischen Kommissionen durch deren Sekretariate ausgearbeitet. Im Folgenden ist deshalb grundsätzlich zu unterscheiden, ob die Verantwortung für die Ausarbeitung des Vorentwurfs beim Bundesrat oder bei einer parlamentarischen Kommission liegt:

Liegt die Verantwortung für die Erarbeitung eines Erlassentwurfs beim Bundesrat, sind folgende Vorgaben über den Einbezug der Kantone in der Phase der Planung und Entwurfserarbeitung zu beachten:

- Der Bundesrat und die Departemente können gemäss Art. 57 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010) Organisationen und Personen, die nicht der Bundesverwaltung angehören, zur Beratung beiziehen. Der Bundesrat kann ständige ausserparlamentarische Kommissionen einsetzen, z.B. wenn die Aufgabenerfüllung den (kontinuierlichen) frühzeitigen Einbezug der Kantone verlangt (Art. 57b Bst. b RVOG).
- Konkreter sind die Vorgaben des Gesetzgebungsleitfadens des Bundesamtes für Justiz, der durch verschiedene Module ergänzt wird. Der Gesetzgebungsleitfaden hält fest, dass die Verwaltung gesetzgeberische Vorarbeiten selbst durchführt, wenn «sie über die notwendigen personellen Ressourcen verfügt, wenn die gesetzlich zu regelnde Materie keine besonderen Anforderungen stellt, die den Beizug von externem Fachwissen erfordern und wenn auch nicht bereits im Rahmen der Vorarbeiten ein politischer Konsens und Repräsentativität angestrebt werden».<sup>15</sup> Gemäss Gesetzgebungsleitfaden stellt dies aber eher die Ausnahme dar: In der Regel und besonders bei umfangreichen oder politisch konflikträchtigen Themen wird auf amts- oder verwaltungsexternen Sachverstand zurückgegriffen.
- Soll die Umsetzung den Kantonen oder anderen Organen ausserhalb der Bundesverwaltung übertragen werden, so müssen diese gemäss Leitfaden bereits in der Einleitungsphase miteinbezogen und angemessen im Gremium vertreten sein, das mit den gesetzgeberischen Vorarbeiten betraut ist.<sup>16</sup> Dieses Gremium hat der einsetzenden Behörde einen Schlussbericht zu erstatten, in dem in der Regel die Voraussetzungen für die Umsetzung beschrieben werden sollten.<sup>17</sup>

In der Praxis sind verschiedene Formen des frühen Einbezugs der Kantone in den Gesetzgebungsprozess zu beobachten:

---

<sup>15</sup> Bundesamt für Justiz, Gesetzgebungsleitfaden Modul Gesetz, Bern 2008, Rz. 49.

<sup>16</sup> Bundesamt für Justiz, Gesetzgebungsleitfaden, 3. Aufl., Bern 2007, Rz. 61. Im Gesetzgebungsleitfaden Modul Gesetz, Bern 2008, wird in der Rz. 49 darauf hingewiesen, dass bei Rechtsetzungsvorhaben, die in hohem Masse die Kantone betreffen, paritätische Kommissionen angezeigt sind.

<sup>17</sup> Bundesamt für Justiz, Gesetzgebungsleitfaden, 3. Aufl., Bern 2007, Rz. 76.

- Einsitznahme kantonaler Fachleute in die mit den Gesetzgebungsarbeiten betraute Kerngruppe (z.B. im Bereich Lebensmittel und Chemikalien: Vertretung der Kantonschemikerinnen und -chemiker bzw. Giftinspektorinnen und -inspektoren);
- Beizug von Vertretungen der Kantone in Studienkommissionen oder Arbeitsgruppen zwecks Prüfung von Vollzugsfragen;
- Diskussion von Vollzugsfragen zwischen dem Bund und den betreffenden interkantonalen Direktorenkonferenzen;
- Interviews mit Kantonsvertretungen zu einzelnen Fragen, welche die Umsetzung von Bundesrecht betreffen (z.B. im Epidemienbereich: Interviews mit Kantonsärztinnen und -ärzten);
- Hearings auf technischer Ebene in der Phase der Erarbeitung des Vorentwurfs (z.B. beim Bundesgesetz über die universitären Medizinalberufe [Medizinalberufegesetz, MedBG; SR 811.11]);
- Einsetzung von Gremien, in denen die Bundesverwaltung und die Kantone paritätisch vertreten sind<sup>18</sup> (Beispiele: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen [NFA], Sprachengesetz [SpG; SR 441.1], Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes [BGMK; SR 138.1], Revision der Bundesgesetzgebung betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten).

Wenn die Federführung für die Ausarbeitung eines Vorentwurfs bei einer parlamentarischen Kommission liegt, ist der Einbezug der Kantone in der Phase der Planung und Entwurfserarbeitung wie folgt geregelt:

- Die parlamentarischen Kommissionen können gemäss Parlamentsgesetz Vertreterinnen und Vertreter der Kantone anhören (Art. 45 Abs. 1 Bst. c ParlG). Auch wenn diese Regelung in erster Linie in der Phase der Beratung eines bereits vorliegenden Gesetzesentwurfs zur Anwendung kommen mag, kann sie bereits bei der Erarbeitung des Vorentwurfs als Rechtsgrundlage für den Beizug einer Vertretung der Kantone dienen.
- Bei Standesinitiativen, die einer Vorprüfung unterliegen, muss die Kommission des Erstrates bei der Vorprüfung eine Vertretung des Kantons anhören (Art. 116 Abs. 4 ParlG).
- Im Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz «Modul Parlamentarische Initiative» ist der Einbezug der Kantone bei der Entwurfserarbeitung nicht explizit vorgesehen, die Mitwirkung der Bundesverwaltung wird hingegen detailliert umschrieben. Demnach ist es Aufgabe der von den parlamentarischen Kommissionen beigezogenen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung, auf die rechtliche Tragweite der Initiative und allfällige rechtliche Probleme sowie «auf bestehende bzw. mangelnde Kompetenzen von Bund und Kantonen und auf allfällige Bestrebungen auf Bundes-, auf kantonaler oder auf interkantonalen Ebene» hinzuweisen.<sup>19</sup> Darüber hinaus werden weder der Einbezug der Kantone noch die Prüfung von Umsetzungs- und Vollzugsfragen thematisiert.

---

<sup>18</sup> Bundesamt für Justiz, Gesetzgebungsleitfaden, 3. Aufl., Bern 2007, Rz. 52.

<sup>19</sup> Bundesamt für Justiz, Gesetzgebungsleitfaden Modul Parlamentarische Initiative, Bern 2008, S. 4.

- Im «Commguide», einer Sammlung von (internen) Merkblättern der Parlamentsdienste für die Arbeit der parlamentarischen Kommissionen finden sich im Kapitel zum Verfahren bei der Ausarbeitung von Kommissionsvorlagen kaum Vorgaben zum Einbezug der Kantone resp. zur Prüfung von Umsetzungs- und Vollzugsfragen. Es wird einzig darauf hingewiesen, dass die Kommission beschliessen kann, externe Expertinnen und Experten beizuziehen. Im Übrigen sei «im Auge zu behalten, dass der definitive Kommissionsbericht denselben Anforderungen genügen muss, die das Gesetz für Botschaften des Bundesrates aufstellt (Art. 111 Abs. 3 und Art. 141 ParlG)». Relativ genau umschrieben wird, dass einzelne Bundesstellen wie das Bundesamt für Justiz, die Bundeskanzlei, die Zentralen Sprachendienste sowie eventuell die Finanzverwaltung beigezogen werden müssen, sobald ein erster Entwurf vorliegt.<sup>20</sup>

In der Praxis werden die Kantone von den parlamentarischen Kommissionen in der Phase der Ausarbeitung eines Vorentwurfs ganz unterschiedlich einbezogen: So führen z.B. die eingesetzten Subkommissionen Hearings mit den zuständigen Direktorenkonferenzen durch oder ziehen kantonale Fachleute bei. Zum Teil führen Direktorenkonferenzen auf Einladung der Kommissionen zu bestimmten Fragen Umfragen bei den Kantonen durch.

### 2.1.2 Problemanalyse

Auch für Fragen der Umsetzung ist die Phase der Erarbeitung des Vorentwurfs von zentraler Bedeutung: Hier erfolgt in der Regel die Weichenstellung eines Rechtsetzungsprozesses, indem wichtige Grundsatzentscheide gefällt werden. Der Gesetzgeber hat diesem Umstand Rechnung getragen, indem er klare Vorgaben für die Arbeitsergebnisse dieser ersten Phase (Vorentwurf und erläuternder Bericht) formuliert hat. Diese Vorgaben thematisieren auch Fragen der späteren Umsetzung des Erlasses. Darüber hinaus gibt es für die Phase der Erarbeitung des Vorentwurfs weder für die Bundesverwaltung noch für das Parlament verbindliche Vorgaben, die den frühen Einbezug der Kantone resp. die Prüfung von Umsetzungs- und Vollzugsfragen zwingend vorschreiben. Die Verwaltung sowie die parlamentarischen Kommissionen haben einen grossen Gestaltungsspielraum bei der Entscheidung, ob, wie und wann die Kantone einbezogen und in welchem Umfang Umsetzungs- und Vollzugsfragen bereits anlässlich der Erarbeitung des Entwurfs geprüft werden.

Das kann dazu führen, dass Vorentwürfe in die Vernehmlassung geschickt werden, bei deren Ausarbeitung Fragen der Praktikabilität zu wenig berücksichtigt wurden. Im erläuternden Bericht fehlen dementsprechend substantielle Ausführungen über die geplante Umsetzung und über die personellen und finanziellen Auswirkungen des Erlasses und seines Vollzugs auf Bund, Kantone und Gemeinden. Die Prüfung der Vollzugstauglichkeit sollte jedoch nicht erst im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Thema gemacht und einseitig an die Kantone delegiert werden. Der Bund ist gefordert, soweit möglich bereits bei der Konzipierung eines Erlasses die Umsetzungsfragen gebührend zu berücksichtigen. Dabei ist allerdings darauf zu achten, dass es zu keiner Vermischung der Verantwortlichkeiten kommt.

Teilweise zieht die Bundesverwaltung bereits heute bei der Planung und Entwurfserarbeitung Kantonsvertretungen bei, um Fragen der Umsetzung und des Vollzugs frühzeitig zu diskutieren. Die von den Kantonen (oftmals von den Direktorenkonferenzen) in diese Gremien delegierten Personen sind jedoch nicht immer genügend mit den praktischen Umsetzungsprob-

---

<sup>20</sup> Commguide [nicht publizierte Merkblätter der Parlamentsdienste für die Kommissionssekretariate], Kapitel 11.3 Verfahren bei der Ausarbeitung von Kommissionsvorlagen.

lemen vertraut. Zudem funktioniert der Informationsfluss zu den anderen, in die Vorarbeiten nicht einbezogenen Kantonen nicht immer gleich gut. Handlungsbedarf besteht auch in Bezug auf die Bestimmung von Kantonsvertretungen für Arbeitsgruppen oder Kommissionen: Zum Teil erfolgt die Auswahl dieser Kantonsvertreter durch die Bundesverwaltung ohne Absprache mit den Kantonsregierungen bzw. mit den thematisch betroffenen Direktorenkonferenzen.

Probleme ergeben sich auch bei Vorlagen, die durch das Parlament selbst erarbeitet werden. Zunehmend setzen die Ratsmitglieder das Instrument der parlamentarischen Initiative ein, oder eine Kommission beschliesst die Ausarbeitung einer Kommissionsvorlage (z.B. einen direkten oder indirekten Gegenentwurf zu einer Volksinitiative). Umsetzungs- und Vollzugsfragen finden in der Phase der Vorprüfung einer parlamentarischen Initiative oder einer Standesinitiative und bei der Ausarbeitung des Erlassentwurfs nicht immer genügend Beachtung.

Ein weiteres Problemfeld betrifft die Informationstätigkeit der Bundesverwaltung. Diese informiert nicht immer frühzeitig über anstehende Rechtsetzungsprojekte. Häufig müssen die Kantone das Bundesrecht aber durch eigene Ausführungserlasse konkretisieren und die organisatorischen Vollzugsvoraussetzungen schaffen. Die entsprechenden kantonalen Verfahren brauchen Zeit, was insbesondere auch mit Blick auf die Umsetzungsfristen berücksichtigt werden muss (vgl. nachfolgend Kapitel 2.4)

### 2.1.3 Mögliche Lösungen

Um Umsetzungs- und Vollzugsfragen frühzeitig in den Rechtsetzungsprozess einzubringen, stehen folgende Lösungsansätze zur Verfügung:

1. *Sensibilisierung für Umsetzungsfragen:* Die Frage der späteren Umsetzung eines Bundeserlasses sollte von Beginn eines Rechtsetzungsprojektes an mit bedacht werden: Kann der Erlass so vollzogen werden? Welcher Aufwand ist damit verbunden? Welche praktischen Schwierigkeiten könnten sich ergeben? Die Berücksichtigung des späteren Vollzugs könnte für einzelne Phasen und Zwischenergebnisse eines Rechtsetzungsverfahrens in Rechtsnormen oder Leitfäden vorgeschrieben werden. In erster Linie ist dies aber eine Frage der Rechtsetzungskultur: Die mit den Rechtsetzungsarbeiten betrauten Verwaltungsstellen und parlamentarischen Kommissionen (inkl. Sekretariate) könnten für die Bedeutung von Umsetzungs- und Vollzugsfragen sensibilisiert werden, z.B. mit folgenden Massnahmen:
  - Der Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz sowie der Commguide der Parlamentsdienste könnten mit Handlungsanleitungen zum frühzeitigen Einbezug kantonalen Vertretungen in der Phase der Planung und Entwurfserarbeitung («wer wird wann zu welchem Zweck wie einbezogen?») ergänzt werden.
  - Zu Beginn des Rechtsetzungsvorhabens könnte jeweils dargelegt werden, welche Vollzugsfragen sich stellen und wie die Kantone frühzeitig einbezogen werden können. Die Parlamentsdienste, Departemente und Bundesämter könnten entsprechende Vorgaben in ihre Geschäftsordnungen, Weisungen, Prozessbeschreibungen und Checklisten (z.B. Machbarkeitsprüfung) zu Rechtsetzungsprojekten aufnehmen.
  - An den vom Bundesamt für Justiz organisierten Anlässen des «Forums für Rechtsetzung» könnten Fragen der Mitwirkung der Kantone im Rechtsetzungsprozess und

insbesondere Fragen des Vollzugs von Bundesrecht durch die Kantone regelmässig thematisiert werden.

Dieser Lösungsansatz hätte den Vorteil, dass er relativ rasch umgesetzt werden könnte. Allerdings sind die entsprechenden Vorgaben nicht verbindlich, sodass innerhalb nützlicher Frist überprüft werden müsste, ob die Sensibilisierungsmassnahmen in der Praxis tatsächlich zu einer verbesserten Berücksichtigung von Umsetzungsfragen geführt haben. Zudem müsste sichergestellt werden, dass die Massnahmen nachhaltig Wirkung entfalten, indem Fragen des Vollzugs von Bund und Kantonen immer wieder diskutiert werden.

2. *Frühzeitige Information der Kantone:* Der Einbezug der Kantone zu Fragen der Umsetzung und des Vollzugs setzt die Information über die bevorstehenden Rechtsetzungsvorhaben des Bundes voraus. Die Kantone sollten deshalb rechtzeitig Kenntnis über die Erarbeitung oder Änderung von Erlassen erhalten, die massgeblichen Einfluss auf Umsetzung und Vollzug in den Kantonen haben. Aus der Information sollten die wesentlichen Angaben über den Inhalt der bevorstehenden Gesetzesvorhaben aufgrund des auslösenden Anlasses sowie über die Projektplanung hervorgehen. Informiert werden sollte zudem kontinuierlich über den Zeitplan, sodass die Kantone die Planung der Umsetzung rechtzeitig an die Hand nehmen können. Dies würde es den Kantonen ermöglichen, dem Bund frühzeitig erste Einschätzungen zum geplanten Gesetzesvorhaben zu geben (z.B. Hinweise auf Vollzugsfragen, erforderliche Umsetzungsfristen etc.). Diese Massnahme wird in vielen Bereichen bereits heute umgesetzt. Es stellen sich jedoch auch hier Fragen der Verbindlichkeit.
3. *Mitarbeit der Kantone in vorbereitenden Gremien:* Besonders bedeutsam ist die Mitarbeit einer Vertretung der Kantone bei den Vorbereitungsarbeiten und der Erarbeitung des Vorentwurfs. Es ist Aufgabe des mit der Entwurfserstellung betrauten Gremiums, den Entwurf u.a. auf seine Vollzugstauglichkeit hin zu prüfen.<sup>21</sup> Deshalb sollte sichergestellt werden, dass bei Vorhaben des Bundes, die wesentliche Interessen der Kantone betreffen, namentlich im Bereich Umsetzung und Vollzug, Vertretungen der Kantone einbezogen werden. Ist ein solcher Beizug nicht möglich oder nicht angezeigt, so wäre dies zu begründen.

Die Lösungsansätze 2 und 3 liessen sich mit folgender Ergänzung der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV; SR 172.010.1) konkretisieren (*kursiv hervorgehoben*):

**Art. 15a RVOV Zusammenarbeit mit den Kantonen (neu)**

<sup>1</sup> Die Verwaltungseinheiten des Bundes arbeiten mit kantonalen und interkantonalen Verwaltungseinheiten zusammen, sofern Vorhaben des Bundes wesentliche Interessen der Kantone betreffen, namentlich hinsichtlich der Umsetzung und des Vollzugs von Bundesrecht.

<sup>2</sup> Sie orientieren die Kantone über geplante Rechtsetzungsvorhaben und ziehen bei der Vorbereitung in der Regel eine Vertretung der Kantone bei. Sobald feststeht, dass ein solcher Beizug nicht möglich oder nicht angezeigt ist, informieren sie unverzüglich den Auftraggeber des Rechtsetzungsvorhabens darüber.

---

<sup>21</sup> Bundesamt für Justiz, Gesetzgebungsleitfaden, 3. Aufl., Bern 2007, Rz. 649.

Entsprechend wären auch die für die Kommissionssekretariate verbindlichen Bestimmungen in der Parlamentsverwaltungsverordnung (ParlVV; SR 171.115) zu ergänzen:

**Art. 18a ParlVV Zusammenarbeit mit den Kantonen (neu)**

*Dienststellen der Parlamentsdienste, die im Auftrag einer Kommission einen Vorentwurf für einen Erlass der Bundesversammlung ausarbeiten, sorgen für einen Beizug kantonalen und interkantonalen Verwaltungsstellen, wenn der spätere Vollzug des Erlasses ganz oder teilweise den Kantonen obliegen wird.*

Der Vorteil dieser Regelungen bestünde darin, dass die Kantone von Anfang an Umsetzungs- und Vollzugsfragen in den Gesetzgebungsprozess einbringen könnten. Allfällige Umsetzungsprobleme könnten so frühzeitig erkannt und alternative Lösungen diskutiert werden, was insgesamt zu einer Qualitätssteigerung des Vorentwurfs führen würde. Es müsste jedoch darauf geachtet werden, dass es zu keiner Vermischung der Verantwortlichkeiten im Rechtsetzungsverfahren käme. Zudem müssten die Kantone sicherstellen, dass sie in dieser frühen Phase des Rechtsetzungsprozesses in der Lage wären, repräsentative Inputs zu Umsetzungsfragen zu geben.

4. *Durchführung einer Vorkonsultation bei den Kantonen:* Die VIV sieht bereits heute ein besonderes Anhörungsrecht des Bundesgerichts und anderer richterlichen Behörden des Bundes vor, wenn eine Vorlage entweder das Verfahren vor diesen richterlichen Behörden oder die Stellung, Organisation oder die Verwaltung derselben betrifft.<sup>22</sup> Dies liesse sich sinngemäss auch auf die Kantone anwenden: Bei Vorlagen, die sich massgeblich auf den Vollzug auswirken, würden die Kantone im Rahmen einer Vorkonsultation noch vor Eröffnung der Vernehmlassung zu einer ersten Beurteilung von Umsetzungsfragen einbezogen. Dies könnte beispielsweise im Rahmen einer Anhörung oder parallel zur Ämterkonsultation organisiert werden, wobei die Kantone sicherstellen müssten, dass sie sich innerhalb der für die Ämterkonsultation vorgesehenen Frist einbringen könnten. Die VIV wäre wie folgt zu ergänzen (*kursiv*):

**Art. 11a VIV Vorkonsultation bei den Kantonen (neu)**

*Wirkt sich eine Vorlage massgeblich auf den Vollzug durch die Kantone aus, werden diese vor der Eröffnung der Vernehmlassung konsultiert, sofern sie nicht bereits in die Vorbereitung der Vorlage mit einbezogen wurden. Die Kantone werden in der Vernehmlassung erneut zur Stellungnahme eingeladen.*

Für die praktische Anwendung müsste klar sein, dass es sich bei einer Rückmeldung der Kantone um eine erste, für den weiteren Gesetzgebungsprozess nicht bindende Reaktion der Kantone handelt.

Der Vorteil bei dieser Lösung wäre, dass der Bund noch vor Eröffnung der Vernehmlassung relativ rasch und unkompliziert wichtige Hinweise zu Umsetzungs- und Vollzugschwierigkeiten erhalten und entsprechend die Vorlage noch «nachbessern» könnte. Der Lösungsansatz birgt jedoch die Gefahr einer Verfahrensverzögerung. Für die Kantone wäre es eine grosse Herausforderung, sich so zu organisieren, dass sie innerhalb sehr kurzer Fristen (eine bis drei Wochen) aussagekräftige Rückmeldungen zum Vollzug geben können. Zudem müssten sie hier eine mit der Ämterkonsultation vergleichbare Vertraulichkeit sicherstellen.

<sup>22</sup> Art. 11 VIV.

5. *Kompetentes Einbringen von Vollzugsfragen durch die Kantone*: Bei den Vorschlägen 3 und 4 stellt sich die Frage, wer konkret einbezogen wird (Kantonsregierungen, KdK, zuständige Direktorinnen- und Direktorenkonferenzen) resp. wie die Kantone ihren Einbezug organisieren. Die Kantone müssen sicherstellen, dass ihre Vertretung tatsächlich die Anliegen aus der Perspektive der Umsetzung und des Vollzugs einbringen. Sie sollten durch interne Auswahlverfahren von Kantonsvertretungen gewährleisten, dass das erwünschte Fachwissen und die Erfahrungen aus dem Vollzug zur Verfügung gestellt werden könnten. Die Kantone hätten, z.B. im Rahmen einer entsprechenden interkantonalen Vereinbarung, die dafür notwendigen organisatorischen Vorkehrungen zu treffen. Darüber hinaus müsste sichergestellt werden, dass die Bezeichnung der Kantonsvertretung in aller Regel durch die KdK oder die zuständige Direktorenkonferenz erfolgt. Die Umsetzung dieses Lösungsvorschlags bildete eine wesentliche Voraussetzung für die Realisierung der Ansätze 3 und 4.

#### 2.1.4 Vorschläge der Arbeitsgruppe

Soll die spätere Umsetzung von Bundesrecht sichergestellt werden, ist es wichtig, Umsetzungs- und Vollzugsfragen von Beginn eines Rechtsetzungsprozesses an mit zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund sieht die Arbeitsgruppe ein grosses Potential beim verbesserten Einbezug der Kantone in der Phase der Erarbeitung des Vorentwurfs. Sie empfiehlt folgende Massnahmen:

- *Sensibilisierung der Bundesstellen für Umsetzungsfragen (vgl. Lösungsansatz 1)*: 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. Entsprechende Vorgaben sind in die Merkblätter und Arbeitshilfen der Bundesstellen aufzunehmen.
- *Mitarbeit der Kantone in vorbereitenden Gremien (vgl. Lösungsansatz 3)*: 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. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass die politischen Entscheidungsträger (Departementsvorstehende, parlamentarische Kommissionen) bereits in dieser frühen Phase des Rechtsetzungsprozesses konkrete Informationen über die Umsetzung und den Vollzug erhalten. Die Arbeitsgruppe hält dies für die wichtigste aller hier vorgesehenen Massnahmen. Die Massnahme soll durch eine Ergänzung der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (Art. 15a RVOV neu) sowie der Parlamentsverwaltungsverordnung (Art. 18a ParlVV neu) umgesetzt werden.
- *Kompetentes Einbringen von Informationen über den Vollzug durch die Kantone (vgl. Lösungsansatz 5)*: Die Forderung nach einem verbindlichen Einbezug der Kantone in die Erarbeitung des Vorentwurfs macht nur Sinn, wenn die Kantone ihrerseits sicherstellen, dass sie das entsprechende Wissen über Umsetzungs- und Vollzugsfragen zur Verfügung stellen können. Zudem muss eine gewisse Repräsentanz gewährleistet werden: Der Bund muss sich darauf verlassen können, dass die beigezogenen Fachleute der kantonalen Verwaltungen hinsichtlich des Vollzugs nicht nur die Sichtweise ihres Kantons, sondern auch jene anderer, nicht vertretener Kantone einbringen. Um diese Forderung erfüllen zu können, sind die Kantone darauf angewiesen, dass der Bund die kanto-



nalen Fachleute nicht direkt bezeichnet, sondern durch die zuständigen interkantonalen Gremien (z.B. Fachdirektorenkonferenzen) bestimmen lässt.

Folgende Lösungsansätze sollen im vorliegenden Zusammenhang nicht weiter verfolgt werden:

- *Durchführung einer Vorkonsultation bei den Kantonen:* Dieser Lösungsansatz wird von der Arbeitsgruppe nicht priorisiert, soweit sichergestellt ist, dass bei Vorlagen, die massgeblich durch die Kantone vollzogen werden, Vertretungen der Kantone frühzeitig in die Erarbeitung des Vorentwurfs einbezogen werden.
- *Frühzeitige Information der Kantone:* Hier handelt es sich nicht um eine eigentliche Massnahme, da der Informationsfluss generell sichergestellt sein muss (vgl. Art. 45 Abs. 2 BV). Im Rahmen der Sensibilisierung der Bundesstellen ist darauf hinzuweisen, welche Informationen für die Kantone für die Planung der Umsetzung von Bedeutung sind. Die Realisierung des Lösungsansatzes drei (Mitarbeit der Kantone in vorbereitenden Gremien) dürfte ebenfalls zu einem verbesserten Informationsfluss beitragen.

## **2.2 Berücksichtigung von Umsetzungsfragen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens**

### **2.2.1 Rechtsgrundlagen und Praxis**

Für die Rechtsetzung im Allgemeinen und die Berücksichtigung von Umsetzungsfragen im Besonderen ist das Vernehmlassungsverfahren von zentraler Bedeutung. Mit der Vernehmlassung sollen in der vorparlamentarischen Phase die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise in die Gestaltung der Bundespolitik einbezogen und die Akzeptanz und Vollzugstauglichkeit von Bundesmassnahmen verbessert werden. Bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen werden die Kantone deshalb zur Stellungnahme eingeladen (Art. 147 BV). Auch in der von den Kantonsregierungen verabschiedeten Rahmenordnung kommt die grosse Bedeutung des Einbezugs der Kantone in die Rechtsetzung des Bundes zum Ausdruck: Der Bund (parlamentarische Kommissionen sowie Bundesrat bzw. Bundesverwaltung) soll die Kantonsregierungen, die zuständigen Direktorenkonferenzen sowie die KdK rechtzeitig und umfassend über seine Vorhaben informieren.<sup>23</sup>

Nachdem die Vernehmlassungen in den 1990er Jahren merklich zugenommen hatten, regelte der Gesetzgeber das Verfahren im Jahre 2005 erstmals formell in einem Gesetz. Das Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG; SR 172.061) hatte zum Ziel, das Verfahren zu straffen und zu verwesentlichen.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Rahmenordnung über die Arbeitsweise der KdK und der Direktorenkonferenzen bezüglich der Kooperation von Bund und Kantonen (Fassung vom 23. Juni 2006, abrufbar unter [www.kdk.ch](http://www.kdk.ch) > Netzwerk > Konferenzen). Für die Bundesbehörden sind die in der Rahmenordnung dargestellten Regeln nicht verbindlich, da Bundesrat und Bundesverwaltung von den Kantonen und der KdK lediglich zur Einhaltung der aufgestellten Grundsätze und zur Beachtung der Verfahren eingeladen werden können.

<sup>24</sup> Vgl. Botschaft vom 21. Januar 2004 zum Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren, BBl 2004 533.

Im vorliegenden Zusammenhang von besonderer Bedeutung sind folgende Bestimmungen:

- Als verfassungsrechtliche Grundlagen des Vernehmlassungsverfahrens können Art. 45 Abs. 2 und Art. 147 BV genannt werden. Gemäss der erstgenannten Bestimmung informiert der Bund die Kantone rechtzeitig und umfassend über seine Vorhaben und holt ihre Stellungnahmen ein, wenn ihre Interessen betroffen sind. Nach Art. 147 BV werden u.a. die Kantone bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen.
- Das Vernehmlassungsverfahren soll unter anderem Aufschluss über die Vollzugstauglichkeit eines Erlasses geben (Art. 2 Abs. 2 VIG).
- Eine Vernehmlassung ist nicht nur bei Verfassungsänderungen und bei wichtigen Gesetzesbestimmungen durchzuführen, sondern auch bei andern Vorhaben, wenn sie «in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden.» Und über Ordnungsbestimmungen wird eine Vernehmlassung dann bei den Kantonen durchgeführt, wenn sie «in erheblichem Mass betroffen sind.» (Art. 3 Abs. 2 und 3 VIG)
- Beilagen zur Vernehmlassungsvorlage sind ein erläuternder Bericht sowie ein Begleitschreiben der durchführenden Stelle (Art. 7 Abs. 2 Bst. b und c VIV). Der erläuternde Bericht gibt einen Überblick über die Vorlage, legt ihre Grundzüge und Ziele dar und «enthält Ausführungen zur Umsetzung» (Art. 8 VIV). Das Begleitschreiben enthält gegebenenfalls auch «Fragen zu wesentlichen Punkten der Vorlage» (Art. 9 Abs. 1 lit. c VIV).
- Bei der Auswertung werden die Stellungnahmen der Kantone «besonders berücksichtigt», wenn es um «Fragen der Umsetzung oder des Vollzugs von Bundesrecht geht.» (Art. 18 Abs. 1 VIV).

### 2.2.2 Problemanalyse

In den vergangenen Jahren wurde wiederholt Kritik am Vernehmlassungsverfahren laut, was längerfristig die Legitimität des Instruments schwächen könnte. Die Anhörungs- und Vernehmlassungsteilnehmenden beanstanden insbesondere zu kurze Fristen, fehlende Transparenz bei der Adressatenauswahl und bei der Verwertung der Stellungnahmen sowie das konferenzielle Verfahren. Diese Aspekte sind auch Gegenstand des Berichts der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) vom 7. September 2011 sowie des Evaluationsberichts der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) vom 9. Juni 2011.<sup>25</sup>

Wie bereits erwähnt, soll das Vernehmlassungsverfahren u.a. über die Vollzugstauglichkeit eines Vorhabens Aufschluss geben (Art. 2 Abs. 2 VIG). Weil den Umsetzungs- und Vollzugsfragen im Vernehmlassungsverfahren nicht immer die gebührende Aufmerksamkeit geschenkt wird, kann dieses Ziel aber nicht durchgehend erreicht werden. Der Hauptgrund dafür dürfte darin bestehen, dass Fragen der Umsetzung in diesem Stadium des Rechtsetzungszyklus nicht aktuell, offen und nicht attraktiv sind (vgl. Kapitel 1.2). Das wirkt sich sowohl auf die Vorbereitung von Vernehmlassungen durch die Bundesstellen als auch auf Ab-

---

<sup>25</sup> Abrufbar unter [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Dokumentation > Berichte > Berichte Aufsichtskommissionen > Geschäftsprüfungskommission-GPK > Berichte 2011.

gabe der Stellungnahmen durch die Kantone aus. In folgenden Punkten besteht Verbesserungspotential:

- Die Erläuterungen zu einem Vorentwurf enthalten nur selten Ausführungen zur Umsetzung. Ein Grund dafür mag darin liegen, dass der Bundes- bzw. Parlamentsverwaltung in diesem Verfahrensstadium nur wenig über den Vollzug bekannt ist und sie gerade erst durch die Stellungnahmen der Kantone über mögliche Umsetzungsschritte und -probleme informiert wird.
- Der Bund schreibt bisweilen statt der Staatskanzlei direkt verschiedene Stellen in einem Kanton an, so dass bei diesem Koordinationsprobleme entstehen und die Informationsflüsse nicht gewährleistet sind.
- Anlässlich der Vernehmlassung prüfen die kantonalen Verwaltungen Fragen zum späteren Vollzug eines Gesetzesentwurfs oft nicht eingehend, weil der definitive Gesetzesinhalt noch nicht feststeht und dieser erfahrungsgemäss gegenüber dem Entwurf wesentlich abweichen kann. Eine intensive Befassung mit der Umsetzung kann deshalb unter Umständen einen erheblichen, letztlich aber vergeblichen Aufwand darstellen. Hinzu kommt, dass die kantonalen Vollzugsbehörden mehr auf die Verwirklichung als auf die Planung des Gesetzesvollzugs ausgerichtet sind.
- Die Kantonsregierungen äussern sich in den Stellungnahmen überwiegend zu politischen, d.h. materiellen Fragen und zu wenig zu möglichen Vollzugsproblemen. Dieses Problem verschärft sich noch, wenn der Vollzug politisch kontroverse Fragen aufwirft. Die Kantone konzentrieren dann ihre Kräfte tendenziell auf eine inhaltliche Änderung der Vorlage und setzen sich kaum mit Umsetzungsfragen auseinander.
- Die Auswertung der Vernehmlassungsantworten wird nicht immer transparent und adressatengerecht aufbereitet und veröffentlicht. Dies hat einen Informationsmangel auf Seiten der Vernehmlassungsteilnehmenden und des Gesetzgebers zur Folge.

### 2.2.3 Mögliche Lösungen

Um den Umsetzungsfragen im Vernehmlassungsverfahren mehr Aufmerksamkeit zu geben, sind folgende Lösungsansätze denkbar:

1. *Sensibilisierung und Schulung:* Wie dargelegt, enthält das geltende Recht zahlreiche Vorschriften, die der Thematisierung von Umsetzungsfragen im Vernehmlassungsverfahren dienen. Mit Sensibilisierungs- und Schulungsmassnahmen könnte erreicht werden, dass diese Regelungen besser beachtet werden. Ein mögliches Gefäss auf Bundesebene ist das Forum für Rechtsetzung; auf kantonaler Ebene könnten entsprechende Veranstaltungen genutzt oder ins Leben gerufen und über die Fachdirektorenkonferenzen informiert werden.

Dieser Lösungsansatz könnte rasch umgesetzt werden. Er würde direkt auf die mit Vernehmlassungsverfahren betrauten Personen wirken. Für eine nachhaltige Wirkung wäre eine regelmässige Information sicherzustellen.

2. *Verbindliche Kriterien für den erläuternden Bericht:* Im erläuternden Bericht zu einer Vernehmlassungsvorlage könnten substanzielle Überlegungen zu Umsetzungsfragen ange stellt werden. Dies würde den Gesetzgeber zu einer eingehenderen Befassung mit Umsetzungsfragen zwingen und könnte die Kantone zu vermehrten diesbezüglichen Stellungnahmen veranlassen. Verbindliche Kriterien können indes schwer konkretisiert werden, weil die Vernehmlassungsvorlagen sehr unterschiedlich sind. Der Gesetzgebungs-

leitfaden des Bundesamtes für Justiz (Kap. 1322) und allenfalls Art. 8 VIV könnten wie folgt präzisiert werden (*kursiv*):

**Art. 8 VIV Erläuternder Bericht**

<sup>1</sup> Der erläuternde Bericht gibt einen kurzen Überblick über die Vorlage, legt ihre Grundzüge und ihre Ziele dar und enthält Ausführungen zur Umsetzung, *insbesondere zu den personellen und finanziellen Auswirkungen für Bund, Kantone und Gemeinden, zur Kostendeckung, zum Einfluss auf die Finanzplanung und zum Kosten-Nutzen-Verhältnis.*

<sup>2</sup> Bei Erlassentwürfen sind die einzelnen Bestimmungen zu erläutern. Im Übrigen gelten die Vorgaben für die Gestaltung von Botschaften des Bundesrates sinngemäss.

3. *Begleitschreiben*: Weitere Massnahmen könnten am Begleitschreiben des Bundes an die Adressaten (Art. 9 VIV) anknüpfen. In diesem könnten die Kantone und allenfalls die anderen Adressaten ausdrücklich eingeladen werden, sich in ihrer Stellungnahme zu den Umsetzungsaspekten zu äussern, um so mit wenig Aufwand vermehrt Rückmeldungen zu erhalten. Dies könnte im Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (Kap. 1324) verdeutlicht werden. Auch die Vernehmlassungsverordnung könnte entsprechend ergänzt werden (*kursiv*):

**Art. 9 VIV Begleitschreiben an die Adressaten**

<sup>1</sup> Das Begleitschreiben enthält:

- a. einen Hinweis auf den Eröffnungsentscheid;
- b. die Angabe der Vernehmlassungsfrist;
- c. gegebenenfalls Fragen zu den wesentlichen Punkten der Vorlage, *insbesondere betreffend die Umsetzung*;
- d. die elektronische Bezugsquelle für die *Vernehmlassungsunterlagen*.

<sup>2</sup> (...)

4. *Spezifische Fragen zur Umsetzung*: Die Vernehmlassungsunterlagen könnten mit konkreten Fragen zur Vollzugstauglichkeit des Vorentwurfs ergänzt werden (Fragebogen). Dies würde die zuständige Bundesstelle veranlassen, sich mit Umsetzungsfragen vermehrt auseinanderzusetzen und es ihr erlauben, allfällige Schwierigkeiten bei der Umsetzung des geplanten Erlasses zu erkennen. Ein Fragebogen würde zudem die Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse erleichtern. Zur Ausgestaltung des Fragebogens könnte die Bundeskanzlei in Zusammenarbeit mit den Departementen und den Kantonen einen Leitfaden oder eine Checkliste erarbeiten. Im Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz könnte hierauf hingewiesen werden. Die Fragen könnten wie folgt lauten:

- Muss das kantonale Recht zufolge des geplanten Bundeserlasses angepasst werden? Wenn ja: auf welcher Normstufe?
- Mit welchem Zeitaufwand rechnen die Kantone für diese Anpassungen?
- Sind organisatorische Vorkehrungen im Kanton erforderlich, um den geplanten Bundeserlass zu vollziehen (Schulung, Re- oder Neuorganisation usw.)?

- Müssen für die Umsetzung und den Vollzug mehr personelle Ressourcen bereitgestellt werden?
- Welcher Zeitbedarf besteht für die Sicherstellung der Infrastruktur zum Vollzug des neuen Erlasses?
- Mit welchen Umsetzungs- und Vollzugskosten ist zu rechnen?

Der Fragebogen wäre Teil der Vernehmlassungsunterlagen. Dies könnte im Gesetzgebungsleitfaden näher ausgeführt werden. Die Vernehmlassungsverordnung könnte wie folgt ergänzt werden (*kursiv*):

**Art. 7 VIV**

**Beilagen zum Antrag an den Bundesrat**

<sup>1</sup> (...)

<sup>2</sup> Die Vernehmlassungsunterlagen umfassen:

- a. die Vernehmlassungsvorlage;
- b. den erläuternden Bericht;
- c. die Begleitschreiben an die Adressaten;
- d. *einen Fragenkatalog gemäss den Vorgaben der Bundeskanzlei betreffend die Umsetzung der Vorlage durch die Vollzugsorgane;*
- e. die Adressatenliste.

<sup>3</sup> (...).

5. *Adressierung des Begleitschreibens*: Das an die Kantone gerichtete Begleitschreiben ist entweder an die Staatskanzleien oder die Kantonsregierungen zu richten und nicht direkt an die fachlich zuständigen Stellen; der Kanton sorgt für die kantonsinterne Koordination. Auch dies könnte im Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (Kap. 1324) erwähnt werden.
6. *Kantonale Stellungnahme zu Umsetzungsfragen*: Die Kantone äussern sich nicht nur zu politischen Fragen, sondern auch zur Umsetzung. Mit der Erarbeitung der Vernehmlassungsantwort sollten die Kantone deshalb auch Sachbearbeitende mit Kenntnissen und Erfahrungen in Umsetzungsfragen betrauen.
7. *Veröffentlichung der Vernehmlassungsergebnisse*: Verbesserungen sind sodann bei der Veröffentlichung der Vernehmlassungsergebnisse denkbar.
  - Im Ergebnisbericht könnte ein separates Kapitel zur Umsetzung eingefügt werden. Dies wäre im Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (Kap. 1324) oder in der Vernehmlassungsverordnung zu erwähnen (*kursiv*):

**Art. 20 VIV**

**Ergebnisbericht**

<sup>1</sup> Der Ergebnisbericht informiert über die eingereichten Stellungnahmen und fasst deren Inhalte übersichtlich und wertungsfrei zusammen. *Die Stellungnahmen zu Fragen der Umsetzung werden in einem eigenen Kapitel dargestellt.*

<sup>2</sup> (...).

- Die weiteren Lösungsvorschläge betreffen den Botschaftsleitfaden<sup>26</sup>:
  - Im Botschaftsleitfaden könnte verdeutlicht werden, dass Umsetzungsfragen in der Botschaft des Bundesrates zu thematisieren sind (vgl. Art. 141 ParlG). Es könnte festgehalten werden, dass die Vollzugstauglichkeit im Kapitel «Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens» ausdrücklich zu thematisieren ist.
  - In der Botschaft könnten die Vernehmlassungsantworten der Kantone zur Vollzugstauglichkeit in einem speziellen Kapitel, abgehoben von den Antworten der anderen Vernehmlassungsteilnehmer, dargestellt werden. Dies wäre gerechtfertigt, weil die Stellungnahmen der Kantone besonders berücksichtigt werden sollen, wenn es um Fragen der Umsetzung oder des Vollzugs von Bundesrecht geht (Art. 18 Abs. 1 VIV); dies wird bislang nicht systematisch gemacht.
  - Der Bund könnte die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens ausführlicher darstellen. Die ausdrückliche Erwähnung der Vernehmlassungsergebnisse zu Fragen der Umsetzung könnte bewirken, dass sich die Kantone vermehrt dazu äussern. Dieses Vorgehen würde sich auch mit der Empfehlung 2 der GPK-N decken<sup>27</sup>: Die Evaluation der PVK hat gezeigt, dass eine grössere Transparenz bei der Ergebniskommunikation die Legitimität des Vernehmlassungsverfahrens noch weiter stärken würde; die GPK-N empfiehlt deshalb dem Bundesrat zu prüfen, wie die Ergebnisse von Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren transparenter kommuniziert werden können.

8. *Formelle Kontrolle*: Die Bundeskanzlei könnte mit einer Ergänzung der Vernehmlassungsverordnung beauftragt werden, die Umsetzung der vorstehend dargestellten Massnahmen in formeller Hinsicht zu überwachen (*kursiv*):

**Art. 4 VIV      Koordination**

<sup>1</sup> Die Departemente orientieren die Bundeskanzlei über die Planung ihrer Vernehmlassungen (...)

<sup>2</sup> (...)

<sup>3</sup> Die Bundeskanzlei sorgt für die zeitliche Koordination der Vernehmlassungen.

<sup>4</sup> Sie überwacht die Einhaltung der Vorschriften des 3. und 5. Abschnitts dieser Verordnung.

## 2.2.4 Vorschläge der Arbeitsgruppe

Zur Verbesserung der Berücksichtigung von Umsetzungsfragen im Vernehmlassungsverfahren schlägt die Arbeitsgruppe folgende Massnahmen vor:

1. *Sensibilisierung und Schulung (vgl. Lösungsansatz 1)*: Bund und Kantone sensibilisieren die mit Vernehmlassungsvorlagen betrauten Personen für die Bedeutung der Um-

<sup>26</sup> Bundeskanzlei, Leitfaden zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates, 3. Ausgabe Januar 2012, abrufbar unter [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Dokumentation > Sprachen > Deutschsprachige Dokumente.

<sup>27</sup> Vgl. Bericht der GPK-N vom 7. September 2011, S. 4-5, abrufbar unter [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Dokumentation > Berichte > Berichte Aufsichtskommissionen > Geschäftsprüfungskommission-GPK > Berichte 2011.

setzungsfragen mit dem Ziel, dass in Anhörungs- und Vernehmlassungsverfahren zu diesen Fragen fundierte, praxisrelevante Antworten gefunden werden können. Der Bund schult seine Mitarbeitenden über die Vorschriften zum Vernehmlassungsverfahren, insbesondere darüber, dass bereits im erläuternden Bericht die spätere Umsetzung und der Vollzug des geplanten Erlasses zu behandeln sind.

2. *Spezifische Fragen zur Umsetzung (vgl. Lösungsansätze 3, 4, 6)*: Den Vernehmlassungsadressaten werden spezifische Fragen zur Umsetzung und zum Vollzug des geplanten Erlasses gestellt. Die Fragen werden ins Begleitschreiben zur Vernehmlassungsvorlage integriert oder in einem separaten Fragenkatalog aufgeführt. Die Vernehmlassungsadressaten werden im Begleitschreiben ausdrücklich eingeladen, auch zu den Umsetzungs- und Vollzugsfragen Stellung zu nehmen. Die Kantone nehmen zu den Fragen Stellung. Die Massnahmen sollen durch punktuelle Ergänzungen der Vernehmlassungsverordnung (Art. 7, 8, 9 und 20 VIV) umgesetzt werden.
3. *Richtige Adressierung des Begleitschreibens (vgl. Lösungsansatz 5)*: Das Begleitschreiben an die Kantone wird nur an die Staatskanzlei oder an den Regierungsrat adressiert und nicht an eine andere Stelle der kantonalen Verwaltung. Der Kanton sorgt für die kantonsinterne Koordination.
4. *Veröffentlichung der Vernehmlassungsergebnisse (vgl. Lösungsansatz 7)*: Im Ergebnisbericht wird der Umsetzung des geplanten Erlasses ein besonderes Kapitel gewidmet. Gleiches gilt für die Botschaft des Bundesrates. Die Ergebnisse von Anhörungs- und Vernehmlassungsverfahren werden transparenter kommuniziert.

Im vorliegenden Zusammenhang soll Lösungsansatz zwei (verbindliche Kriterien für den erläuternden Bericht) nicht als eigenständige Verbesserungsmöglichkeit weiter verfolgt werden. Verbindliche Kriterien können schwer konkretisiert werden, da die Vernehmlassungsvorlagen sehr unterschiedlich sind. Hingegen können entsprechende Überlegungen im Rahmen der Sensibilisierungs- und Schulungsmassnahmen platziert werden.

Auch Lösungsansatz acht (formelle Kontrolle durch die Bundeskanzlei) soll nicht weiter verfolgt werden. Die Bundeskanzlei prüft schon heute, dass die Anträge an den Bundesrat die formalen Anforderungen erfüllen. Für eine flächendeckende Kontrolle der Beachtung der Vorschriften zum Vernehmlassungsverfahren fehlen die Ressourcen.

## **2.3 Rückkoppelung zu den Kantonen in der parlamentarischen Phase**

«Parlamentarische Phase» meint in diesem Zusammenhang nur die Behandlung von Erlassentwürfen durch die eidgenössischen Räte und ihre Kommissionen, nicht aber die allfällige Vorbereitung solcher Entwürfe durch die Kommissionen. Für diese Phase des Rechtsetzungsverfahrens sind die vorstehenden Kapitel 2.1 und 2.2 zu beachten, unbesehen der Urhebererschaft eines Erlassentwurfs.

### **2.3.1 Rechtsgrundlagen und Praxis**

Die Bundesversammlung kann sich aus verschiedenen Gründen mit der Rechtsetzung befassen:

- Bei der Behandlung eines Gesetzesentwurfs des Bundesrates. Anlass dazu kann ein vom Bundesrat erkanntes Regelungsbedürfnis, eine parlamentarische Motion oder eine Volksinitiative (Gegenentwurf) sein.
- Im Rahmen der Ausarbeitung eines Erlasses aufgrund einer parlamentarischen Initiative oder einer Standesinitiative, der Folge gegeben wurde (Art. 111 ff. u. Art. 117 ParlG).

Das Recht schreibt die Aufgaben und das Verfahren der Geschäftsbehandlung in den Kommissionen und Räten genau vor (vgl. insbesondere Art. 22, 42 bis 49 und 71 bis 117 ParlG sowie die Geschäftsreglemente des Nationalrates [GRN; SR 171.13] und des Ständerates [GRS; 171.14]). Für die Behandlung von Fragen des Vollzugs sind folgende Bestimmungen von Belang:

- Gemäss Art. 45 Abs. 1 Bst. c ParlG können die Kommissionen Vertreterinnen und Vertreter der Kantone anhören. In diesem Rahmen können Fragen des späteren Rechtsvollzugs thematisiert werden.
- Nach Art. 17 Abs. 2 GRS hören die Kommissionen des Ständerates die Kantone auf deren Ersuchen zur Vollzugstauglichkeit der Erlasse der Bundesversammlung an. Diese Regelung wird in der Praxis wie folgt gehandhabt: Das Büro des Ständerates informiert die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vierteljährlich über die von den Kommissionen des Ständerates zu behandelnden Geschäfte. In der Folge teilt das Sekretariat der KdK dem Sekretariat des Büros des Ständerates mit, bei welchen Vorlagen die Kantone in die Kommissionsarbeit mit einbezogen werden wollen. Bei solchen Vorlagen laden die Kommissionen dann jeweils eine Vertretung der Kantone zu einer mündlichen Anhörung ein. An der Anhörung nimmt in der Regel eine Delegation der entsprechenden Fachdirektorenkonferenz oder eine Delegation der KdK teil.

### **2.3.2 Problemanalyse**

In der parlamentarischen Phase der Rechtsetzung stellt sich das Problem, dass die Räte und Kommissionen der Bundesversammlung den Fragen des späteren Rechtsvollzugs zu wenig Beachtung schenken. Das geltende Recht enthält zwar einige Regelungen, die es den Kantonen erlauben, auf Vollzugsprobleme einzugehen und sie gegenüber den Organen der Bundesversammlung zu thematisieren. Die entsprechenden Abläufe und Instrumente werden aber als zu wenig verbindlich und dadurch wenig wirksam beurteilt. Diese Einschätzung gilt insbesondere für den Fall, dass eine Kommission oder ein Rat der Bundesversammlung eine Vorlage nachträglich, d.h. nach durchgeführter Vernehmlassung oder nach Anhörung einer Kantonsvertretung, mit Blick auf Umsetzungsfragen erheblich abändert.

Viele Vollzugsprobleme lassen sich «von aussen» kaum erkennen, sei es, weil sie in der Flut des allgemeinen Geschäftsverkehrs untergehen, sei es, weil die Kantone nicht über die erforderlichen Informationen verfügen oder diese zu spät erhalten. Die Kommissionen kommen nur teilweise aus eigener Initiative auf die Kantone zu, um Fragen des Vollzugs zu besprechen. Das Desinteresse an Vollzugsfragen steigt mit der Dringlichkeit und der politischen Umstrittenheit des Rechtsetzungsgeschäfts. Dabei scheinen der Ständerat und seine Kommissionen an Fragen der Umsetzung in den Kantonen eher interessiert zu sein als der Nationalrat und seine Kommissionen.



Hat das Parlament einen Kompromiss zum materiellen Inhalt des Rechts finden können, sinkt das Interesse an der Behandlung von Vollzugsfragen zusätzlich, denn man will das vorläufige Ergebnis nicht durch bisher nicht erkannte Vollzugsschwierigkeiten gefährden.

Sollen die Kantone von den parlamentarischen Kommissionen stärker mit einbezogen werden, tritt die mit dem Föderalismus untrennbar verknüpfte Tatsache der Unterschiedlichkeit der Kantone zutage: Die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse in den Kantonen unterscheiden sich bisweilen sehr stark, so dass auch die Umsetzungsprobleme in den einzelnen Kantonen variieren können. Die Kommissionen sind darauf angewiesen, dass ihnen die Verhältnisse in den Kantonen und die kantonalen Anliegen zusammengefasst und soweit möglich konsolidiert zugetragen werden. Die Erfahrung zeigt, dass diesem Anliegen nicht immer entsprochen wird; nicht bei allen Rechtsetzungsvorhaben liegen konsolidierte, von einer klaren Mehrheit getragene Stellungnahmen der Kantone vor. Über die KdK oder Direktorenkonferenzen beigezogene Mitglieder von Kantonsregierungen vertreten gelegentlich vor der Kommission nur die Auffassung ihres Kantons oder einer Gruppe von Kantonen; abweichende Auffassungen anderer Kantone werden nicht vertreten. Gelegentlich gibt es nicht nur zwischen verschiedenen Kantonen Meinungsunterschiede, sondern auch zwischen verschiedenen Direktorenkonferenzen.

### 2.3.3 Mögliche Lösungen

Dem Problem mangelnder Rückkopplung zu den Kantonen in der parlamentarischen Phase der Rechtsetzung könnte mit folgenden Lösungsansätzen begegnet werden:

1. *Sensibilisierung des Parlaments für Fragen des Vollzugs:* Durch gezielte Informationen könnten die Parlamentsmitglieder auf die Problematik der späteren Umsetzung des von ihnen gesetzten Rechts in den Kantonen hingewiesen und eingeladen werden, den Umsetzungsfragen mehr Beachtung zu schenken.

Obwohl die Verantwortung für die Rechtsetzung gleichermassen bei National- und Ständerat liegt, sind hier insbesondere die Mitglieder des Ständerates – der Ständekammer – anzusprechen. Auch wenn sie frei von kantonalen Instruktionen handeln, kommt ihnen bei der Vertretung von Anliegen der Kantone – dazu gehört insbesondere auch die Vollzugstauglichkeit von Bundesrecht – doch eine besondere Rolle und Verantwortung zu.

2. *Intensivierung des Kontakts zwischen den Kantonen und den Parlamentsmitgliedern ihres Kantons:* Die Kantone könnten den Kontakt zu den Mitgliedern des National- und Ständerates ihres Kantons intensivieren. In diesem Rahmen wären die Parlamentarierinnen und Parlamentarier generell, aber auch im Hinblick auf konkrete Rechtsetzungsvorhaben für Umsetzungsprobleme von Bundesrecht zu sensibilisieren.
3. *Verstärkte Präsenz der Kantone in den Kommissionen:* Zur Verbesserung der Präsenz der Kantone in den Kommissionen der Bundesversammlung wären folgende Massnahmen denkbar:
  - a. *Einladung einer Vertretung der Kantone zur Anhörung bei vollzugsrelevanten Änderungen:* Ändert eine Kommission einen Erlassentwurf mit Auswirkungen auf den Vollzug durch die Kantone ab, hätte sie vorgängig eine Vertretung der Kantone mündlich anzuhören. Dies würde sich mit folgender Ergänzung des Parlamentsgesetzes erreichen lassen (*kursiv*):

#### **Art. 45 ParlG Allgemeine Rechte**

<sup>1</sup> Die Kommissionen können zur Erfüllung ihrer Aufgaben:

- a. parlamentarische Initiativen (...) einreichen (...);
- b. (...);
- c. Vertreterinnen und Vertreter der Kantone und interessierter Kreise anhören;
- d. (...).

<sup>1bis</sup> *Beabsichtigt die Kommission eine Änderung an einem Erlassentwurf, die sich auf die Umsetzung und den Vollzug durch die Kantone auswirkt, so hört sie vorgängig eine Vertretung der Kantone an.*

<sup>2</sup> Die Kommissionen können aus ihrer Mitte Subkommissionen einsetzen (...).

Der Vorteil einer solchen Regelung bestünde darin, dass sich die Kantone zu allen vollzugsrelevanten Rechtsergänzungen oder -änderungen äussern könnten, noch bevor die Kommission ihren Antrag an den Rat beschlossen hätte. Die Regelung würde allerdings seitens der Kommissionen wie auch der Kantonsvertretung viel Flexibilität erfordern, um den Rechtsetzungsprozess durch diese Anhörung nicht zu sehr zu verzögern. Ferner wäre es unter Umständen schwierig, unter allen von einer Kommission behandelten Vorlagen jene zu erkennen, die sich in einem gewissen Mass auf den Vollzug durch die Kantone auswirken.

b. *Schriftliche Stellungnahme der Kantone bei vollzugsrelevanten Änderungen:* Bei diesem Lösungsansatz würde den Kantonen Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme gegeben, wenn eine Kommission einen vollzugsrelevanten Erlass oder eine entsprechende Änderung an einem Erlass beschliesst. Zur Umsetzung dieser Massnahme käme ebenfalls eine Ergänzung von Art. 45 ParlG in Frage. Der Vorteil dieses Verfahrens läge darin, dass bei einer schriftlichen Stellungnahme die Frage des Vollzugs eingehender und detaillierter abgeklärt und dargelegt werden könnte als bei einer mündlichen Anhörung. Das Einholen dieser Stellungnahmen bräuchte jedoch Zeit und könnte zu einer Verfahrensverzögerung führen.

c. *Ständige Vertretung der Kantone in den Kommissionssitzungen:* Eine weitere Möglichkeit, um der Umsetzungsproblematik mehr Beachtung zu schenken, bestünde darin, den Kantonen in den Sitzungen einer Kommission eine ständige Vertretung einzuräumen, soweit dort eine Vorlage mit einer ausgeprägten Umsetzungsproblematik behandelt wird. Mit dieser Massnahme bekäme das Thema des späteren Gesetzesvollzugs eine dauerhafte Stimme im Rechtsetzungsprozess. Diese Lösung wäre jedoch mit einem grossen Aufwand für die Kantone verbunden.

4. *Gemischte Begleitgruppe während der parlamentarischen Phase:* Nach diesem Lösungsansatz würde bei einer Gesetzesvorlage mit ausgeprägter Vollzugsproblematik eine aus Fachleuten der Bundesverwaltung und der kantonalen Verwaltungen bestehende Arbeitsgruppe gebildet. Aufgabe der Arbeitsgruppe wäre es, den parlamentarischen Prozess der Gesetzgebung zu begleiten und die Anträge und Beschlüsse der Kommissionen und Räte hinsichtlich der späteren Umsetzung kritisch zu prüfen. Die Feststellungen und Anregungen der Begleitgruppe fliessen auf den bereits heute bestehenden Kanälen in die Kommissionen und Räte zurück: Sie würden vom zuständigen Departementsvorsteher bzw. von der zuständigen Departementsvorsteherin oder von einer ihn bzw. sie begleitenden Person der Bundesverwaltung in der Kommission oder im Rat eingebracht.

Der Vorteil dieser Lösung läge darin, dass die von den Kommissionen und Räten beschlossenen Änderungen durch ein mehrköpfiges, aus Bundes- und Kantonsvertretungen bestehendes Gremium geprüft würden, was die Qualität der Feststellungen und Anregungen förderte. Da eine solche Begleitung einen relativ grossen Aufwand mit sich brächte, käme dieser Verbesserungsansatz wohl von vornherein nur bei grossen Gesetzgebungsvorhaben in Frage, bei denen die Vollzugsprobleme von zentraler Bedeutung sind.

5. *Anhörungsrecht der Kantone in den Kommissionen nach Behandlung einer Vorlage im andern Rat:* Nach diesem Lösungsansatz würden die Kommissionen verpflichtet, die Kantone auf ihr Ersuchen hin anzuhören, wenn der andere Rat Änderungen an einem Erlassentwurf beschlossen hat, die sich auf die Umsetzung durch die Kantone auswirken. Dabei sollte es den Kantonen überlassen werden, bei welchen umsetzungsrelevanten Änderungen sie vom Anhörungsrecht Gebrauch machen wollen; denn wie sich eine von einem Rat beschlossene Änderung eines Erlasses auf die Umsetzung auswirkt, kann nur von ihnen zuverlässig beurteilt werden.

Es ist zu erwarten, dass die Kantone von ihrem Recht nur dann Gebrauch machen würden, wenn die Auswirkungen auf den Vollzug eine gewisse Intensität erreichten; diese Zurückhaltung würde sich nur schon deswegen ergeben, weil es mit einem beträchtlichen Aufwand verbunden ist, die Meinungen der Kantone zu bündeln. Umgekehrt könnten die Kantone von ihrem Recht nur dann Gebrauch machen, wenn ihnen die von den Räten beschlossenen Änderungen bekannt wären. Von einer aktiven Informationspflicht des Bundes an die Adresse der Kantone sollte abgesehen werden; das Parlament sollte jedoch verpflichtet werden, die von den Räten gefassten Beschlüsse so rasch wie möglich im Internet zu veröffentlichen. Diese Informationen sollten leicht zugänglich sein. In der Praxis geschieht dies bereits heute; diese Praxis könnte durch eine rechtliche Verpflichtung abgesichert werden.

Diese Regelungsideen liessen sich mit folgender Ergänzung des Parlamentsgesetzes und der Geschäftsreglemente umsetzen (*kursiv*):

**Art. 44 Abs. 1 Bst. g ParlG    Aufgaben (neu)**

<sup>1</sup> Im Rahmen der ihnen durch das Gesetz oder durch die Geschäftsreglemente zugewiesenen Zuständigkeiten haben die Kommissionen folgende Aufgaben:

- g. Sie hören eine Vertretung der Kantone auf deren Ersuchen an, wenn sie eine vom anderen Rat in erster oder zweiter Beratung beschlossene Änderung eines Erlassentwurfs vorberaten, die sich auf die Umsetzung durch die Kantone auswirkt.*

**Art. 30a Geschäftsreglement des Ständerates    Veröffentlichung der Beschlüsse (neu)**  
**Art. 36a Geschäftsreglement des Nationalrates    Veröffentlichung der Beschlüsse (neu)**

*Nach jeder Beratung über einen Entwurf für eine Änderung der Bundesverfassung, für eine Gesetzesänderung oder für einen Bundesbeschluss über die Genehmigung eines Staatsvertrags werden die Beschlüsse ohne Verzug im Internet veröffentlicht.*

Der Vorteil eines solchen Anhörungsrechts läge darin, dass der Rechtsetzungsprozess kaum verzögert würde, denn gemäss Art. 85 Abs. 1 ParlG dürfen Erlassentwürfe in der Regel nicht in der gleichen Session von beiden Räten erstmals behandelt werden. Als

nachteilig fiele ins Gewicht, dass der Aufwand dieser Massnahme für die Kantone beträchtlich wäre. Sie bzw. die Direktorinnen- und Direktorenkonferenzen müssten ein Controlling der vollzugsrelevanten Rechtsentwicklungen auf Bundesebene einrichten. Ebenso müssten Verfahren festgelegt werden, die es erlaubten, innert kürzester Frist eine konsolidierte Haltung der Kantone zu den das neue Bundesrecht betreffenden Vollzugsfragen zu erhalten.

Die Bestimmung von Art. 44 Abs. 1 Bst. g ParlG würde alle Änderungen von Erlassentwürfen (auf Antrag einer Kommission, eines einzelnen Ratsmitglieds oder des Bundesrats) erfassen, die von einem Rat angenommen worden sind. Aus Praktikabilitätsgründen ausgeschlossen würden lediglich die in der dritten Beratung eines Rates angenommenen Änderungen; in dieser Phase werden aber kaum mehr wesentliche Änderungen vorgenommen. In der Praxis wird die Durchführung von Anhörungen auch kaum möglich sein, wenn ein Erlassentwurf in derselben Session von beiden Räten behandelt wird: Dieses Verfahren gelangt bei der ersten Beratung nur ausnahmsweise zur Anwendung, bei der zweiten Beratung (Differenzbereinigung) ist es zwar relativ häufig, wird aber grundsätzlich nur bei geringfügigen Differenzen angewendet.

Praktische Schwierigkeiten könnten sich auch ergeben, wenn ein Rat einen Erlassentwurf erst gegen Ende einer Session behandelt und die Kommission des anderen Rates ihre Beratungen bereits kurz nach Ende der Session aufnimmt. Die Kommissionen benötigen indes in der Regel mehrere Sitzungen, um wichtige vollzugsrelevante Erlassentwürfe zu beraten, so dass die Anhörung der Kantonsvertretung auch noch in einer zweiten Kommissionssitzung erfolgen könnte.

Zur praktischen Umsetzung der Bestimmung könnte dasselbe Verfahren wie bei der Umsetzung von Art. 17 Abs. 2 GRS angewendet werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass die von wichtigen Gesetzgebungen des Bundes betroffenen kantonalen Verwaltungen und Sekretariate interkantonaler Direktorenkonferenzen den Gang der Beratungen in den Räten verfolgen. Das Begehren auf Anhörung kann über das Sekretariat der KdK und über die Ratssekretariate den Kommissionen mitgeteilt werden.

### **2.3.4 Vorschläge der Arbeitsgruppe**

Die Arbeitsgruppe empfiehlt folgende Massnahmen:

1. *Sensibilisierung des Parlaments für Fragen des Vollzugs (vgl. Lösungsansatz 1):* Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier werden für Probleme der Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht sensibilisiert. Die Nachhaltigkeit entsprechender Bemühungen von Bund und Kantonen lässt sich schwer abschätzen. Wegen des verhältnismässig kleinen Aufwands dieser Massnahme kann die Unsicherheit jedoch hingenommen werden.
2. *Intensivierung des Kontakts zwischen den Kantonen und den Parlamentsmitgliedern ihres Kantons (vgl. Lösungsansatz 2):* Die Kantone intensivieren die Kontakte zu «ihren» Parlamentsmitgliedern und bringen dabei insbesondere die Umsetzungsproblematik von Bundesrecht zur Sprache.
3. *Anhörungsrecht der Kantone in den Kommissionen nach Behandlung der Vorlage im andern Rat (vgl. Lösungsansatz 5):* Einer Vertretung der Kantone wird das Recht eingeräumt, in der zuständigen Kommission des einen Rats zu umsetzungsrelevanten Ände-

rungen, die der andere Rat beschlossen hat, Stellung zu nehmen. Auf diese Weise erhalten die Kommissionen aus erster Hand konkrete Informationen über die Schwierigkeiten der Umsetzung von Bundesrecht und können gestützt darauf ihre Entscheidungen treffen. Die Massnahme soll durch eine Ergänzung des Parlamentsgesetzes (Art. 44 Abs. 1 Bst. g ParlG neu) sowie der Geschäftsreglemente der Eidgenössischen Räte (Art. 30a GRS und Art. 36a GRN neu) umgesetzt werden.

Hingegen sollen folgende Lösungsansätze im vorliegenden Zusammenhang nicht weiter verfolgt werden:

- *Einladung der Kantone zur Anhörung oder zur schriftlichen Stellungnahme bei vollzugsrelevanten Änderungen:* Die Kommissionen würden in ihrer Arbeit zu stark behindert, wenn sie vor dem Beschluss vollzugsrelevanter Änderungen verpflichtet wären, die Kantone anzuhören.
- *Ständige Vertretung der Kantone in den Kommissionen:* Diese Vorkehrung lässt die Trennung der staatlichen Ebenen unberücksichtigt. Zudem wäre der Aufwand für die Kantone sehr gross.
- *Gemischte Begleitgruppen während der parlamentarischen Phase:* Diese Massnahme ist nicht für einen breiten Einsatz geeignet und soll deshalb im vorliegenden Zusammenhang nicht weiter verfolgt werden. In Einzelfällen kann sie aber durchaus sinnvoll sein.

## **2.4 Festlegung der Umsetzungsfristen**

### **2.4.1 Rechtsgrundlagen und Praxis**

Zur Festlegung der Umsetzungsfristen von Bundeserlassen gibt es keine spezifischen Rechtsgrundlagen. Deshalb sind die allgemeinen verfassungsrechtlichen Anforderungen an das rechtsstaatliche Handeln massgebend. Dieses muss auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein; es darf nicht gegen Treu und Glauben verstossen und muss das Völkerrecht beachten (Art. 5 BV). In vorliegendem Zusammenhang sind insbesondere folgende Gesichtspunkte von Bedeutung:

- Ein Gesetz ist das Ergebnis eines demokratischen Verfahrens zur Regelung eines bestimmten Sachverhalts oder Sachgebiets, die als dringend und nötig empfunden wurde; das öffentliche Interesse erfordert deshalb eine Umsetzung ohne Verzug.
- Aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip folgt, dass die Umsetzungsfristen so kurz wie möglich sein sollten, ohne indes die Vollzugsbehörden des Bundes und der Kantone unverhältnismässigen Belastungen auszusetzen.
- Die Kantone haben das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz umzusetzen, wobei der Bund den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit belässt und den kantonalen Besonderheiten Rechnung trägt (Art. 46 Abs. 1 u. 2 BV). Zu den Letzteren zählen auch die Vorgaben des kantonalen Rechts über das Rechtsetzungsverfahren, über den Prozess zur Budgetierung und Bewilligung von Ausgaben oder die Schritte zur Anpassung der kantonalen Organisation. Diese Vorgaben regeln die zu durchlaufenden Verfahrensschritte, teils verbunden mit Fristvorgaben. Es würde den Rahmen dieses Berichts sprengen, hier für alle Kantone die Verfahrensabläufe und die vom Gesetz vorgeschriebenen oder in der Praxis etablierten Fristen darzustellen. Immerhin soll auf folgende Punkte hingewiesen werden:

- Die Verfahrensabläufe zur Umsetzung von Bundesrecht weisen eine gewisse zeitliche Flexibilität auf. Viele Schritte lassen sich zeitlich straffen und in kürzerer Frist als dem Üblichen erledigen. Jedoch nimmt der Aufwand aller Beteiligten umso mehr zu, je kürzer die zur Verfügung stehende Zeit ist.
- Gewisse Verfahrensschritte lassen sich nicht überspringen oder nicht verkürzen, weil sie im kantonalen Verfassungs- oder Gesetzesrecht unabänderlich fixiert sind. So dürften in allen Kantonen die Referendumsfristen ohne Möglichkeit einer Fristverkürzung gesetzlich geregelt sein, wobei nicht alle Kantone das Instrument der dringlichen Inkraftsetzung eines Gesetzes kennen.
- Führen generelle oder situationsbezogene Besonderheiten in einem einzelnen Kanton dazu, dass er für die Umsetzung des Bundesrechts mehr Zeit als die anderen Kantone benötigt, trägt der Bund dem Rechnung (Art. 46 Abs. 3 BV).

Die Umsetzungsfrist eines Bundeserlasses ist unter Berücksichtigung der vorstehend dargelegten Gesichtspunkte im Rahmen einer Güterabwägung festzulegen.

Das Inkrafttreten einer neuen Verfassungsbestimmung ist in der Bundesverfassung geregelt. Die neue Regelung tritt grundsätzlich mit ihrer Annahme durch Volk und Stände in Kraft (Art. 195 BV), wobei die Übergangsbestimmungen längere Fristen für die Umsetzung vorsehen können (z.B. Art. 196 Ziff. 1 BV betreffend den alpenquerenden Transitverkehr).

Das Inkrafttreten eines Bundesgesetzes kann vom Bundesgesetzgeber selbst bestimmt werden. In der Regel delegiert er diese Kompetenz dem Bundesrat (z.B. Ziff. III Abs. 2 der Änderung des ZGB vom 19. Dezember 2008<sup>28</sup>). Dieser erlässt einen Beschluss über das Inkrafttreten. Ein solcher Bundesratsbeschluss regelt einen Aspekt des zeitlichen Geltungsbereichs des Erlasses. Er stellt deshalb eine Rechtsverordnung dar.<sup>29</sup> Diese muss entsprechend das übergeordnete Recht (Bundesgesetze, Bundesverfassung, Völkerrecht) einhalten. Der Bundesrat muss diese Kompetenzdelegation in der Botschaft zum Bundesgesetz begründen (Art. 141 Abs. 2 Bst. b ParlG).

Den Zeitpunkt des Inkrafttretens eines Bundesgesetzes legt der Bundesrat auf den Termin fest, an dem auch das Ausführungsrecht erarbeitet ist und in Kraft tritt. Manchmal werden dafür im Vorfeld die Kantone sowie interessierte Kreise konsultiert – die Praxis ist je nach Bundesamt und je nach Materie unterschiedlich. Die Erarbeitung des Ausführungsrechts kann bei komplexen Erlassen, die umfassendes Ausführungsrecht erfordern, viel Zeit in Anspruch nehmen. Beim Chemikaliengesetz beispielsweise dauerte der Prozess beim Bund fast fünf Jahre. Bei einfacheren Erlassen oder wenn der politische Druck hoch ist, kann die Frist relativ kurz sein; so hatten die Kantone zur Umsetzung des Medizinalberufegesetzes nur etwas mehr als ein Jahr Zeit.

Der Inkrafttretensbeschluss zu einem Bundesgesetz und dem Ausführungsrecht des Bundes wird vom federführenden Amt zu einem Geschäft zusammengefasst und als Paket dem Bundesrat zum Entscheid unterbreitet. Der Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz empfiehlt, das Verordnungsrecht möglichst parallel zum Gesetzesrecht zu entwickeln. Während der parlamentarischen Phase ist dies indes nicht immer möglich, weil die involvierten Stellen dann unter Umständen keine freien Ressourcen für die Ausführungsgesetzgebung haben.

---

<sup>28</sup> AS 2011 725, hier 767.

<sup>29</sup> Vgl. YVO HANGARTNER, Art. 191 BV; Grundsatz der Gewaltentrennung. Massgeblichkeit des bisherigen Rechts auch bei Verschleppung der Inkraftsetzung einer neuen bundesgesetzlichen Regelung?, AJP - Zeitschrift für die Aktuelle Juristische Praxis 7/2006, S. 864.

## 2.4.2 Problemanalyse

Die Fristen zur Umsetzung von Bundesrecht wurden von den Kantonen wiederholt als zu knapp beurteilt, besonders bei grösseren Reformen oder bei erheblichen finanziellen oder personellen Auswirkungen auf die Kantone. Zu knappe Umsetzungsfristen können beispielsweise dazu führen, dass die Kantone ihre Ausführungsgesetzgebung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bundeserlasses noch nicht abgeschlossen haben, dass die für den Vollzug erforderlichen finanziellen oder personellen Mittel noch nicht bereit stehen oder dass neu geschaffene Behörden noch nicht eingesetzt sind. Die Problematik der zu knappen Umsetzungsfristen kann also auch dann eintreten, wenn die Kantone kein Ausführungsrecht zu erlassen haben, denn auch das Budgetierungs- und Ausgabenbewilligungsverfahren oder beispielsweise die Entwicklung und Bereitstellung einer neuen Software benötigen Zeit.

Folgendes sind Gründe für diese Problematik:

- Auf allen staatlichen Ebenen besteht eine Tendenz, sich mit Umsetzungs- und Vollzugsfragen erst zu einem späten Zeitpunkt des Rechtsetzungsverfahrens zu befassen. Dies führt tendenziell zu einer Verzögerung der Umsetzung. Viele Schritte im Umsetzungsverfahren liessen sich rascher erledigen, wenn sich die Verantwortlichen gedanklich schon früh mit der Thematik befassen.
- Die späte Befassung mit Umsetzungs- und Vollzugsfragen führt ferner dazu, dass das Datum des Inkrafttretens eines Bundesgesetzes oft auf der Grundlage ungenügenden Wissens festgelegt werden muss, was sich dann rückblickend in zu kurzen Umsetzungsfristen äussern kann. In diesem Sinn wirkt sich eine fehlende oder mangelhafte Berücksichtigung der Vollzugsproblematik in der Vernehmlassungsphase negativ auf die Festsetzung angemessener Umsetzungsfristen und auf die Einhaltung dieser Fristen aus.
- Die oftmals noch nicht oder nicht hinreichend vorhandenen Informationen über die auf die Kantone zukommenden Umsetzungsarbeiten stellen eine rechtzeitige Umsetzung in Frage, indem die Kantone die Umsetzungsplanung noch nicht oder erst mit einiger zeitlicher Verzögerung erstellen können.
- Die rechtzeitige Umsetzung kann im Weiteren dadurch erschwert werden, dass ausführendes eidgenössisches Verordnungsrecht erst spät erlassen wird. Je nach Situation ergeben sich wichtige Rahmenbedingungen und Vorgaben für das kantonale Ausführungsrecht erst aus dem Verordnungsrecht des Bundes. Der Bund kann dabei nicht nur dessen Inhalt festlegen, sondern in einem gewissen Rahmen auch entscheiden, ob er zu einer Gesetzesbestimmung überhaupt Ausführungsrecht erlassen möchte. Verzichtet er darauf, kann sich ein Kanton veranlasst sehen, entsprechendes Ausführungsrecht selbst zu erlassen, um dem Regelungsbedarf der Praxis zu entsprechen. Einzelne Vorbereitungsarbeiten für die kantonale Rechtsetzung dazu können die Kantone zwar bereits mit Verabschiedung eines Bundesgesetzes (oder noch früher) an die Hand nehmen. Gewisse formale Schritte wie z.B. die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens oder die Antragstellung an das kantonale Parlament sind jedoch erst dann möglich, wenn der Inhalt des Verordnungsrechts des Bundes feststeht (soweit dieses Einfluss auf den Inhalt des kantonalen Ausführungsrechts haben kann). Die meist mit Blick auf das Datum der Verabschiedung des Bundesgesetzes festgelegten und oft grosszügigen Umsetzungsfristen für die Kantone können auf diese Weise auf eine sehr kurze, für die Kantone problematische Dauer schrumpfen.
- Für die Umsetzungsarbeiten auf kantonaler Ebene stehen oft nur (zu) knappe personelle Ressourcen zur Verfügung.

- Die interkantonale Zusammenarbeit zwecks Erfahrungsaustausch und gemeinsamer Nutzung von Ressourcen und Fachwissen ist noch nicht in allen Bereichen voll ausgebaut.
- Bei der Festlegung der Umsetzungsfrist sind die Anliegen der Kantone wichtig, aber nicht allein ausschlaggebend. Wie vorgehend dargelegt, besteht grundsätzlich ein rechtsstaatlich und demokratisch begründetes Interesse, (Bundes-)Erlasse möglichst rasch nach ihrer Verabschiedung in Kraft zu setzen. Auf eine rasche Inkraftsetzung drängen sehr oft auch politische Parteien, Interessenverbände oder andere Player auf der politischen Bühne.

Insgesamt gibt es auf Seiten des Bundes keine einheitliche Praxis, wann und wie die Kantone zur Bestimmung des Inkraftsetzungszeitpunkts konsultiert werden.

Auf Seiten der Kantone wird der Zeitbedarf für die Umsetzung eines Bundeserlasses zudem bisweilen unterschiedlich beurteilt. Dies hängt in erster Linie damit zusammen, dass die Kantone nicht einheitlich organisiert sind und je eigene Verfahren der Rechtsetzung, der Ausgabenbewilligung usw. kennen. Auch belässt der Bund den Kantonen bei der Umsetzung grösstmögliche Gestaltungsfreiheit (Art. 46 Abs. 3 BV), denn die Kantone sollen bei der Umsetzung unterschiedliche, mehr oder weniger zeitintensive Ansätze verfolgen können.

Die zur Umsetzung benötigte Zeitspanne hängt von verschiedenen Faktoren ab. Zu nennen ist insbesondere die Budgetrelevanz, aber auch weitere politische und organisatorische Auswirkungen wie etwa Fragen der Kompetenzverteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Verlängernd wirken sich insbesondere folgende Faktoren aus:

- Die Umsetzung erfordert eine Verfassungs- oder Gesetzesänderung in den Kantonen oder einen andern, von Parlament und/oder Volk zu beschliessenden Akt.
- Die Umsetzung erfordert eine Änderung der Behördenstruktur.
- Die Bundesregelung ist offen, etwa weil sich kein politisch tragfähiger Konsens über umstrittene Fragen finden liess oder weil die Autonomie der Kantone gewahrt bleiben soll.
- Die zu schaffenden kantonalen Erlasse und Festlegungen sind politisch umstritten;
- Die Aufgaben- und Kostenverteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden ist offen.

### 2.4.3 Mögliche Lösungen

Zur Lösung des Problems zu knapper Umsetzungsfristen kommen verschiedene Lösungsansätze in Betracht.

1. *Sensibilisierung und Schulung:* Die Projektleitenden und Entscheidungsträgerinnen und -träger in Bund und Kantonen könnten für die Bedeutung der Festsetzung angemessener Umsetzungsfristen sensibilisiert werden. Diese Fristen sind in die Projektplanung von Bund und Kantonen einzubeziehen. Entsprechende Ausführungen im Gesetzgebungsfaden des Bundesamtes für Justiz (S. 76 ff., S. 148) könnten vertieft werden. Gleiches gilt für entsprechende kantonale Handbücher. Die betroffenen Stellen könnten des Weiteren geschult und sensibilisiert werden, z.B. im Rahmen des Forums für Rechtsetzung. Diese Massnahme liesse sich relativ einfach und rasch umsetzen und würde direkt die richtigen Personen erreichen.
2. *Dialog:* Wichtig bei der Festlegung von Umsetzungsfristen ist ein früh einsetzender, kontinuierlicher Dialog zwischen dem Bund und den Kantonen (betroffene Direktorenkonferenzen / KdK). Die Umsetzungsdauer könnte vom Bund und den Kantonen bereits im Rahmen der Vernehmlassung auf der Grundlage der verfügbaren Informationen sorgfältig



tig analysiert werden. So könnten sie die nötigen Informationen austauschen, soweit diese verfügbar sind. Die vorgängige Kenntnis des geschätzten Zeitbedarfs für die Umsetzung in allen Kantonen ist zentral. Eine solche Verpflichtung zur Konsultation könnte auch gesetzlich näher ausgeführt werden (vgl. Vorschlag unter Pkt. 3).

3. *Umsetzungsplanung*: Nach der Verabschiedung eines Bundesgesetzes könnte der Bund unter Beizug der Kantone eine Umsetzungsplanung erstellen, die auf folgende Fragen Antworten liefern würde:
- Braucht es Bundes-Ausführungsrecht? Was soll dort geregelt werden? Zeitbedarf?
  - Braucht es andere Umsetzungsarbeiten/Vorbereitungshandlungen seitens des Bundes? Zeitbedarf?
  - Braucht es Ausführungsrecht der Kantone? Regelungsstufe? Zeitbedarf?
  - Welche Festlegungen im Bundesrecht (Gesetz *und* Ausführungsrecht) sind erforderlich, damit die Kantone legiferieren können?
  - Braucht es andere Umsetzungsarbeiten/Vorbereitungshandlungen seitens der Kantone? Zeitbedarf?

Der Bund könnte die Kantone so rasch wie möglich über das geplante Inkrafttreten informieren; er würde dabei inhaltliche Angaben über die Neuerungen machen und die Kantone fragen, ob der vorgeschlagene Zeitpunkt ein vertretbarer Termin sei. Gestützt auf diese Angaben würde der Bund das Datum des Inkrafttretens festsetzen. Parallel zur Umsetzungsplanung des Bundes würden die Kantone ihrerseits eine Umsetzungsplanung für ihren Bereich erstellen.

Die Massnahmen liessen sich durch folgende Änderung der RVOV rechtlich verankern (*kursiv*):

**Art. 15a Abs. 3 RVOV      Zusammenarbeit mit den Kantonen (*neu*)**

*[Abs. 1 und 2 ebenfalls neu, vgl. oben, Kap. 2.1.3, Ziffer 3]*

<sup>3</sup> *Nach der Verabschiedung eines Gesetzes oder einer Gesetzesänderung erarbeiten sie [die Verwaltungseinheiten des Bundes] eine Umsetzungsplanung. Ist der Erlass von den Kantonen zu vollziehen, werden diese in die Umsetzungsplanung mit einbezogen und insbesondere eingeladen, sich zum Inkrafttretenszeitpunkt zu äussern.*

4. *Regeln zur Festlegung der Umsetzungsfristen*: Die Kantone wären zur Umsetzungsfrist des Bundes zu konsultieren. Bei einer Abweichung von den von Seiten der Kantone gewünschten Fristen sollte mit den Kantonen (gemäss Rahmenordnung KdK) Rücksprache genommen werden.

Für die Ausarbeitung von Erlassen durch die Kantone könnte im Sinne einer Faustregel von folgenden Fristen ausgegangen werden:

- Kantone müssen Gesetze erlassen oder ändern: *zwei Jahre* ab Verabschiedung eines Bundesgesetzes und *ein Jahr* ab Verabschiedung des eidgenössischen Ausführungserlasses;
- Kantone müssen Verordnungen erlassen oder ändern: *ein Jahr* ab Verabschiedung eines Bundesgesetzes und *sechs Monate* ab Verabschiedung des eidgenössischen Ausführungserlasses.

Diese Fristen könnten als fixe Fristen oder als grundsätzliche Vorgaben im Sinne einer Faustregel festgelegt werden. Fixe Fristen würden Rechtssicherheit und Transparenz schaffen; sie würden es aber nicht erlauben, auf die Besonderheiten des konkreten Erlasses einzugehen. Die vorstehenden Fristen und das Verfahren zwecks Verkürzung oder Verlängerung der Fristen könnten im Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz aufgenommen werden.

5. *Regelungsdelegation an die Kantonsregierungen*: Haben die Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht Entscheide zu treffen, über die das kantonale Parlament oder die Stimmberechtigten befinden müssen, so liesse sich die Problematik knapper Umsetzungsfristen dadurch entschärfen, dass das Bundesgesetz die Kantonsregierungen ermächtigte, die erforderlichen kantonalen Regelungen vorläufig auf dem Verordnungsweg zu treffen. Der Nachteil einer solchen Regelungsdelegation läge darin, dass dadurch die Kantonsparlamente und das Volk ausgeschaltet würden.
6. *Interkantonale Kooperation*: Einer zügigen Umsetzung förderlich wäre des Weiteren eine verstärkte Kooperation zwischen den Kantonen. Dabei sollte aber darauf geachtet werden, dass die föderalistische Vielfalt erhalten bleibt.
7. *Vollzugshilfen des Bundes*: Die rasche und einfache Umsetzung von Bundesrecht könnte dadurch unterstützt werden, dass der Bund Vollzugshilfen bereitstellt (z.B. Checkliste mit obligatorischen und fakultativem Handlungsbedarf) und Informationsveranstaltungen organisiert. Vollzugshilfen könnten auch interkantonal geschaffen werden. Sie stehen jedoch in einem Spannungsverhältnis zur Gestaltungsfreiheit der Kantone.

#### **2.4.4 Vorschläge der Arbeitsgruppe**

Zur Lösung des Problems knapper Umsetzungsfristen empfiehlt die Arbeitsgruppe vier Massnahmen:

1. *Sensibilisierung und Schulung (vgl. Lösungsansatz 1)*: Bund und Kantone passen ihre Gesetzgebungsleitfäden entsprechend diesen Vorschlägen an und sensibilisieren und schulen die betroffenen Stellen. Damit kann erreicht werden, dass die für Gesetzgebungsvorhaben verantwortlichen Personen mit den sich im Zusammenhang von Umsetzungsfristen stellenden Fragen vertraut sind und adäquat planen.
2. *Umsetzungsplanung von Bund und Kantonen (vgl. Lösungsansätze 2, 3, teilw. 4)*: 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.

Die Massnahme soll durch eine Ergänzung der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV Art. 15a Abs. 3 neu) umgesetzt werden. Die Arbeitsgruppe räumt dieser Massnahme hohe Priorität ein.

3. *Interkantonale Kooperation (vgl. Lösungsansatz 6)*: 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.
4. *Vollzugshilfen des Bundes (vgl. Lösungsansatz 7)*: Zur Beschleunigung und Vereinfachung der Umsetzung von Bundesrecht stellt der Bund den Kantonen Vollzugshilfen (z.B. Checklisten) bereit und organisiert Informationsveranstaltungen.

Unzweckmässig wäre es, fixe Fristen für die Umsetzung von Bundesrecht vorzusehen, denn es sind je nach Materie mehr oder weniger lange Umsetzungsfristen erforderlich. Nicht als genereller Lösungsansatz in Betracht kommt auch eine Delegation der Umsetzung an die Kantonsregierungen, denn damit werden die demokratischen Verfahren der Kantone ausgehebelt.

### **3. Anträge**

Der vorliegende Bericht hat aufgezeigt, dass bei der Umsetzung von Bundesrecht in vier Bereichen Verbesserungspotential besteht. Zu jedem dieser Bereiche ergeben sich Empfehlungen für das weitere Vorgehen. Die gemeinsame Arbeitsgruppe beantragt den Delegationen des Bundesrates und der KdK die folgenden vierzehn Massnahmen:

#### **3.1 Einbezug der Kantone bei der Planung und der Erarbeitung des Vorentwurfs**

*(Vgl. dazu auch die Ausführungen in Kapitel 2.1)*

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. Entsprechende Vorgaben sind in die Merkblätter und Arbeitshilfen der Bundesstellen aufzunehmen.
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. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass die politischen Entscheidungsträger (Departementsvorstehende, parlamentarische Kommissionen) bereits in dieser frühen Phase des Rechtsetzungsprozesses konkrete Informationen über die Umsetzung und den Vollzug erhalten. Die Arbeitsgruppe hält dies für die wichtigste aller hier vorgesehenen Massnahmen.
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 (vgl. Massnahme 2) 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 vertretener Kantone.

### **3.2 Berücksichtigung von Umsetzungsfragen im Rahmen der Vernehmlassung**

*(Vgl. dazu auch die Ausführungen in Kapitel 2.2)*

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. Der Bund schult seine Mitarbeitenden über die Vorschriften zum Vernehmlassungsverfahren, insbesondere darüber, dass bereits im erläuternden Bericht die spätere Umsetzung und der Vollzug des geplanten Erlasses zu behandeln sind.
5. *Spezifische Fragen zur Umsetzung:* Den Vernehmlassungsadressaten werden spezifische Fragen zur Umsetzung und zum Vollzug des geplanten Erlasses gestellt. Die Fragen werden ins Begleitschreiben zur Vernehmlassungsvorlage integriert oder in einem separaten Fragenkatalog aufgeführt. Die Vernehmlassungsadressaten werden im Begleitschreiben ausdrücklich eingeladen, auch zu diesen Fragen Stellung zu nehmen. Die Kantone kommen dieser Einladung nach.
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. Der Kanton sorgt für die kantonsinterne Koordination.
7. *Veröffentlichung der Vernehmlassungsergebnisse:* Im Ergebnisbericht wird der Umsetzung des geplanten Erlasses ein besonderes Kapitel gewidmet. Gleiches gilt für die Botschaft des Bundesrates. Die Ergebnisse von Anhörungs- und Vernehmlassungsverfahren werden transparenter kommuniziert.

### **3.3 Rückkoppelung zu den Kantonen in der parlamentarischen Phase**

*(Vgl. dazu auch die Ausführungen in Kapitel 2.3)*

8. *Sensibilisierung des Parlaments für Fragen des Vollzugs:* Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier werden für Probleme der Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht sensibilisiert.
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.
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. Auf diese Weise erhalten die Kommissionen aus erster Hand konkrete Informationen über die Schwierigkeiten der Umsetzung von Bundesrecht und können gestützt darauf ihre Entscheidungen treffen.

### 3.4 Festlegung der Umsetzungsfristen

(Vgl. dazu auch die Ausführungen in Kapitel 2.4)

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 Gesetzgebungsvorhaben verantwortlichen Personen mit den sich im Zusammenhang von Umsetzungsfristen stellenden Fragen vertraut sind und adäquat planen.
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.
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.
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.

Die Arbeitsgruppe schlägt den Delegationen des Bundesrates und der KdK vor, anlässlich des Föderalistischen Dialogs zu beschliessen, dem Bundesrat und den Kantonen zu beantragen, je für ihre Bereiche die Umsetzung der von der Arbeitsgruppe beantragten Massnahmen zu veranlassen.