

Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone

Das 22. Forum für Rechtsetzung wurde gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern der Kantone durchgeführt und war der Thematik der Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone gewidmet. Drei Beiträge von Seiten der Kantone haben das Thema ausgeführt.

Zunächst referierte *Christian Schuhmacher*, Leiter der Rechtsabteilung der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, zur koordinierten Umsetzungsplanung von Bundesrecht in den Kantonen. Hintergrund dieser Umsetzungsplanung sei die Feststellung verschiedener Schwachpunkte im Rechtsetzungsverfahren auf Bundesebene mit Blick auf den späteren kantonalen Vollzug gewesen. Im Nachgang zur Neuordnung der Pflegefinanzierung im Jahr 2009, bei der sich diverse Umsetzungsprobleme ergeben hatten, wurde 2011 eine gemeinsame Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Kantone eingesetzt. Diese Arbeitsgruppe hatte den Auftrag, Vorschläge zur Verbesserung der Umsetzung von Bundesrecht in den Kantonen zu machen. Daraus hervorgegangen ist der Bericht zur koordinierten Umsetzungsplanung im Jahr 2012. Der Bericht identifizierte unter anderem zu knappe Umsetzungsfristen mit Bezug auf die eidgenössische Vorlage als Schwachpunkt im Rechtsetzungsverfahren.

Nach den Vorstellungen der gemeinsamen Arbeitsgruppe soll spätestens nach der Verabschiedung eines Bundesgesetzes eine Umsetzungsplanung durch Bund und Kantone erstellt werden. Gestützt auf diese Planung setzt der Bund das Datum des Inkrafttretens des Bundesgesetzes fest. Die Umsetzungsplanung muss gemäss *Schuhmacher* nicht in jedem Fall durchgeführt werden, sondern soll insbesondere erfolgen, wenn die gängigen Inkraftsetzungsfristen zu kurz oder zu lang sind, wenn die Bundesvorlage einen grossen Umsetzungsaufwand in den Kantonen bedeutet, wenn nicht klar ist, wer das Ausführungsrecht erlässt oder wenn Bedarf nach gemeinsamen Vollzugsinstrumenten besteht. Zudem soll sich die koordinierte Umsetzungsplanung insbesondere und vorrangig auf die Umsetzung von Verfassungsbestimmungen und von Bundesgesetzen konzentrieren; jedoch sollen, so der Referent, sämtliche problematischen Punkte im Zusammenhang mit der Umsetzung von Bundesrecht in der koordinierten Umsetzungsplanung Platz haben. Gegenstand der koordinierten Umsetzungsplanung sind u.a. das Datum der Inkraftsetzung, die Zuständigkeit für den Erlass von Ausführungsrecht, die Auslegung von Gesetzesbestimmungen, einheitliche Vollzugsinstanzen, Schulung von Vollzugsinstanzen.

Im Bereich der Fristen, die wie erwähnt häufig Gegenstand von Umsetzungsproblemen sind, formuliert der Bericht der gemeinsamen Arbeitsgruppe Faustregeln. Demnach sollen die Umsetzungsfristen für die Kantone nach der Verabschiedung eines Bundesgesetzes mindestens zwei Jahre betragen. Mindestens ein Jahr soll die Frist betragen, wenn die Kantone ein Gesetz erlassen oder ändern müssen. Falls die Kantone eine Verordnung erlassen oder ändern müssen, soll die Frist mindestens ein Jahr ab Verabschiedung eines Bundesgesetzes bzw. sechs Monate ab Verabschiedung eines Ausführungserlasses des Bundes betragen.

Das Verfahren der koordinierten Umsetzungsplanung soll sich folgendermassen gestalten: Der Vorentwurf des Erlasses wird von der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zum Zeitpunkt der Vernehmlassung geprüft. Wenn sich die Vorlage als für die Kantone vollzugsrelevant herausstellt, wird sie im Zeitpunkt des Entwurfs nochmals geprüft. Die KdK und das Departement entscheiden auf Vorschlag der Fachdirektorenkonferenz und der Arbeitsgruppe, ob eine koordinierte Umsetzungsplanung nötig ist. Nach der Verabschiedung des Gesetzes erfolgt schliesslich die Umsetzungsplanung.

Wie *Schuhmacher* in einem Fazit feststellt, dient die koordinierte Umsetzungsplanung als gutes Instrument zur Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Beide stehen letztlich in der Pflicht, mittels der Gesetzgebung und des Gesetzesvollzugs gesamtgesellschaftliche Probleme zu lösen, und diesen Blick gelte es nicht zu verlieren.

Das zweite Referat war dem Leitfaden für die Ausarbeitung von Vernehmlassungen gewidmet. *Notker Dillier*, Rechtskonsulent und stv. Landschreiber der Staatskanzlei und des Rechtsdiensts des Kantons Obwalden, präsentierte damit ein altes Anliegen, nämlich Vorschläge zur Verbesserung der Vernehmlassungen der Kantone gegenüber dem Bund. Dieses Thema wurde im Bericht der gemeinsamen Arbeitsgruppe 2012 erneut behandelt. Mit dem vorgestellten Leitfaden, der derzeit innerhalb der Kantone getestet wird, sollten insbesondere die Vollzugstauglichkeit der Bundeserlasse verbessert werden.

Der Referent hat zunächst dargelegt, weshalb in Vernehmlassungen gerade die Frage der Vollzugstauglichkeit von Bundeserlassen grundsätzlich etwas vernachlässigt wird. In diesem Verfahrensstadium seien Fragen der Umsetzung weder aktuell noch offenkundig. Zudem seien im Vergleich zu materiellen Themen Vollzugsfragen auch im Kontext von Vernehmlassungen weniger attraktiv.

Verbesserungspotenzial hätten insbesondere die Erläuterungen des Bundes, die zumeist zu wenig Informationen zur Umsetzung des Erlasses enthielten.

Zudem widerspiegeln diese oft das fehlende Wissen oder die mangelnde Erfahrung der Bundesbehörden betreffend den Vollzug. Auf der anderen Seite würden auch die Kantone in ihren Vernehmlassungsantworten zu wenig zum Vollzug einer Vorlage bemerken und eher zu materiellen und politischen Fragen Stellung nehmen.

Um den Vollzug eines Erlasses vermehrt zu thematisieren, sieht der Referent unter anderem die Sensibilisierung und Schulung der betroffenen Stellen als eine Lösungsmöglichkeit. So könnten etwa das Forum für Rechtsetzung im Bund sowie die Konferenz der Generalsekretäre oder die Departementssekretäre der Kantone das Thema vermehrt aufgreifen. Ferner wäre eine Ergänzung der Ausführungen zur Umsetzung von Erlassen im Gesetzgebungsleitfaden sinnvoll. Dem Begleitschreiben des Bundes zu Vernehmlassungsvorlagen wären zudem bereits Ausführungen zur Umsetzung anzufügen. Schliesslich weist der Referent auf den Botschaftsleitfaden hin, der Umsetzungsfragen auch thematisieren sollte.

Der Leitfaden zur Verbesserung der Vernehmlassungen der Kantone gegenüber dem Bund enthält derzeit fünf Kapitel. Das erste fragt die Kantone danach, ob ihnen bei der Umsetzung des Bundeserlasses ein angemessener Gestaltungsspielraum gewährt wird und ob die Kantone allenfalls Aspekte sehen, bei denen ihnen ein grösserer Spielraum gewährt werden sollte. Das zweite Kapitel widmet sich allfälligen Kontrollinstrumenten für die Umsetzung, so etwa einer Behördenbeschwerde. Danach folgt ein umfangreiches Kapitel mit Fragen zu den personellen, finanziellen und organisatorischen Auswirkungen des Erlasses auf Kantone und Gemeinden. Das vierte Kapitel des Leitfadens spricht den Zeitbedarf für die Umsetzung des Erlasses an, und schliesslich fragt das letzte Kapitel, ob eine koordinierte Umsetzungsplanung von Bund und Kantonen sinnvoll sei.

Das letzte Referat hielt *Lorenz Bösch*, Generalsekretär der interkantonalen Energiedirektorenkonferenz, zum Thema «Von der MuKE zur kantonalen Rechtsetzung». Bei den Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE) handelt es sich um Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Energiedirektoren (EnDK). Die MuKE sind bereits mehrere Male revidiert worden und sollen nun erneut einer Revision unterzogen werden.

Wie der Referent ausführt, handelt es sich bei den Musterbestimmungen inhaltlich um Bauvorschriften. Diese seien von den Kantonen gestützt auf ihre Vollzugserfahrung im Energiebereich gemeinsam erarbeitet worden und bildeten nun ein Gesamtpaket an energierechtlichen Vorschriften im Gebäudebereich. Sie bilden, so Bösch, somit den von den Kantonen getragenen gemeinsamen Nenner ab.

Die MuKEn, die gemäss dem Referent den Charakter von Empfehlungen haben, können die Kantone im ordentlichen Rechtsetzungsprozess in ihre Baugesetze und in die dazugehörigen Verordnungen übernehmen. Die Musterbestimmungen schlagen kommentierte und begründete Gesetzes- und Verordnungsnormen vor. Mit den MuKEn strebe die EnDK eine möglichst weitgehende Harmonisierung der Vorschriften im Gebäudebereich an. Ziel sei es, dass in allen Kantonen das sogenannte Basismodul der MuKEn integral umgesetzt wird. Die Zusatzmodule der MuKEn hingegen sollen von den Kantonen nach Bedarf und abhängig vom Einzelfall berücksichtigt werden.

Im Jahr 2008 wurden die Mustervorschriften evaluiert. Dabei habe sich gezeigt, dass diese von allen Kantonen sehr schnell und ohne nennenswerte Probleme umgesetzt wurden. Ferner sei deutlich geworden, dass die MuKEn als Instrument etabliert und anerkannt sind. Schliesslich habe sich gezeigt, dass die Kantone einen gemeinsamen Willen haben, an der harmonisierten Umsetzung der Mustervorschriften im Gebäudebereich zu arbeiten und dass ein Grundkonsens über die MuKEn, so jedenfalls für deren Basismodul, besteht. Die Evaluation habe auch gezeigt, dass die Überführung der MuKEn in die kantonalen Erlasse durch die jeweiligen Rechtsdienste zu unterschiedlichen Formulierungen geführt hatte. Hingegen hätten die harmonisierten Vollzugshilfen der MuKEn dazu beigetragen, dass die Praxis vereinheitlicht und vereinfacht wurde.

Der Referent kommt zur Schlussfolgerung, dass die MuKEn ein Beispiel dafür sind, wie in einem Rechtsbereich ohne eigentliche interkantonale Rechtsetzung, sondern mittels Empfehlungen ein bedeutender Grad an Rechtsharmonisierung erreicht werden kann.

Dr. iur. Lucy Keller Läubli, Bundesamt für Justiz; E-Mail: lucy.keller@bj.admin.ch