

Formen und Verfahren des frühzeitigen Einbezugs der Kantone in die Erarbeitung von Erlassentwürfen des Bundes

Christian Rüefli | *Eine vom Autor im Auftrag der Konferenz der Kantonsregierungen verfasste Studie widmete sich der Frage, wie häufig und in welcher Form Bundesstellen die Kantone an der Ausarbeitung von Vorentwürfen zu Bundeserlassen beteiligen und wie wirksam und repräsentativ dieser Einbezug ist. Werden die Kantone frühzeitig an Rechtssetzungsarbeiten beteiligt, verbessert dies meist die Vollzugstauglichkeit des entsprechenden Erlasses. Die Kantone werden jedoch nicht systematisch einbezogen; der Entscheid darüber ist oft abhängig von subjektiven Beurteilungen und bestehenden Netzwerken. Aus den Studienergebnissen werden konkrete Empfehlungen abgeleitet, wie der Einbezug der kantonalen Ebene systematisiert werden kann und wie der Bund und die Kantone die Voraussetzungen dafür verbessern können.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Ziele und Vorgehen der Studie
- 3 Die Praxis der Bundesbehörden
 - 3.1 Häufigkeit und Begründung des Einbezugs
 - 3.2 Zeitpunkt und Form des Einbezugs
 - 3.3 Rekrutierung der beigezogenen Personen
 - 3.4 Repräsentativität des Einbezugs
 - 3.5 Wirksamkeit des Einbezugs
 - 3.6 Praxis der Parlamentsdienste
- 4 Folgerungen und Empfehlungen
 - 4.1 Optimierungsmöglichkeiten auf Bundesebene
 - 4.2 Massnahmen zur Förderung von Anpassungen auf Bundesebene
 - 4.3 Optimierungsmöglichkeiten auf kantonaler Ebene
 - 4.4 Förderung günstiger Voraussetzungen für den Einbezug seitens der Kantone

1 Einleitung

Die Kantone bilden das konstitutive Element des Bundesstaates (Maissen et al. 2013, 81). Sie sind in vielen Bereichen für die Umsetzung von Bundesrecht zuständig und verfügen über entsprechendes Wissen und Praxiserfahrung. Der Bundesrat betrachtet die Kantone denn auch als Hauptpartner des Bundes, die bei der Ausarbeitung von Massnahmen des Bundes sowie bei deren Umsetzung und Evaluation mitwirken sollen. 2002 hat er entsprechende Richtlinien erlassen.¹ Das Bundesrecht schreibt vor, dass die Kantone an der Rechtsetzung des Bundes mitwirken, wenn ihre Interessen betroffen sind,² und dass bei der Ausarbeitung von Gesetzen und Verordnungen die Vollzugstauglichkeit zu überprüfen ist (vgl. auch Müller/Uhlmann 2013, 243 ff.): Nach Artikel 2 Absatz 2 des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005 (SR 172.061) soll die Vernehmlassung «Aufschluss geben über die sach-

liche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Vorhabens des Bundes». Nach Artikel 18 Absatz 1 der Vernehmlassungsverordnung vom 17. August 2005 (SR 172.061.1) werden die Stellungnahmen der Kantone «besonders berücksichtigt, wenn es um Fragen der Umsetzung oder des Vollzugs von Bundesrecht geht». Artikel 141 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParlG, SR 171.10) verlangt zudem, dass der Bundesrat in der Botschaft die Prüfung der Vollzugstauglichkeit im vorparlamentarischen Verfahren erläutert. Darüber hinaus ist die Stellung der Kantone im Gesetzgebungsprozess rechtlich kaum normiert.

Formalrechtlich beginnt die Mitwirkung der Kantone an der Rechtsetzung des Bundes mit der Vernehmlassung (Uhlmann 2011, 8). Die vorgelagerten Phasen sind hingegen praktisch nicht gesetzlich geregelt (Sägesser 2007, 112). Es bestehen somit keine rechtlichen Vorgaben für die Planung, die Organisation, den konkreten Ablauf und das methodische Vorgehen der Erarbeitung von Vorentwürfen zu Bundeserlassen (Gemeinsame Arbeitsgruppe Bund-Kantone 2012, 12; Müller/Uhlmann 2013, 296). Das Recht verlangt somit auch nicht ausdrücklich, dass in einem Rechtsetzungsprozess Umsetzungs- und Vollzugsfragen geprüft bzw. die für die Umsetzung zuständigen Akteure – insbesondere die Kantone – frühzeitig einbezogen werden (Gemeinsame Arbeitsgruppe Bund-Kantone 2012, 12; Müller/Uhlmann 2013, 246).³ Zu diesen Fragen äussern sich hingegen legitistische Hilfsmittel zur Ausarbeitung von Rechtserlassen des Bundes, so der Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamts für Justiz (BJ 2007 und 2013) und der «Commguide» der Parlamentsdienste (2013).⁴ Beide Hilfsmittel thematisieren die Prüfung von Umsetzungs- und Vollzugsfragen bzw. des Einbezugs der für die Umsetzung zuständigen Akteure an einzelnen Stellen (vgl. Rüefli 2015, 8; Schuhmacher 2015, 406 f.). Diese Empfehlungen sind jedoch nicht rechtsverbindlich. Die Verwaltung und die parlamentarischen Kommissionen verfügen somit über einen grossen Spielraum bei der Gestaltung des Prozesses zur Ausarbeitung von Erlassentwürfen.

Die Qualität eines Rechtserlasses bemisst sich u. a. an seiner Umsetzbarkeit (Gemeinsame Arbeitsgruppe Bund-Kantone 2012, 5). Die Rechtsetzungslehre geht davon aus, dass die Akzeptanz und die Umsetzung eines Erlasses gefördert werden, wenn dessen Praktikabilität, d. h. die Vollzugstauglichkeit, bereits «in der Konzeptphase bei der Auswahl der Art, der Dichte und Bestimmtheit sowie der Instrumente der Regelung und bei der Organisation berücksichtigt wird» (Müller/Uhlmann 2013, 190), also möglichst früh im Prozess. Eine hohe Umsetzbarkeit dient letztlich auch der Wirksamkeit der im Erlass abgebildeten Politik und sollte auch aus diesem Grund im Interesse der rechtsetzenden Instanzen liegen. Um die spätere Vollziehbarkeit eines Erlasses zu gewährleisten, sollen die Erfahrungen und das Praxiswissen der Kantone als Umsetzungs- und Vollzugsorgane in einer möglichst frühen Phase des Rechtsetzungsverfahrens einfließen. Dieses

Anliegen formulierte die gemeinsame Arbeitsgruppe Bund-Kantone, die 2011 im Rahmen des Föderalistischen Dialogs geschaffen wurde, um auf technischer Ebene Verbesserungsvorschläge zu Umsetzungsfragen zu erarbeiten. Die Arbeitsgruppe stellte drei Anträge mit dem Ziel, die Berücksichtigung von Umsetzungs- und Vollzugsaspekten in Rechtsetzungsprozessen des Bundes zu verstärken (Gemeinsame Arbeitsgruppe Bund-Kantone 2012; Maissen et al. 2013; Schuhmacher 2015). Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerats hatte vergleichbare Anliegen und Empfehlungen bereits 1997 formuliert (GPK-S 1997).

Nach Auffassung der Arbeitsgruppe hängt es von der Konstellation des jeweiligen Prozesses ab, ob und in welcher Form Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene⁵ an der Ausarbeitung von Vorentwürfen zu Bundeserlassen beteiligt werden, um Vollzugsfragen zu thematisieren. Dies kann dazu führen, dass die Vollzugstauglichkeit eines Erlasses erst im Rahmen der Vernehmlassung angesprochen wird. In dieser Prozessphase stehen die Kantone jedoch gewissermassen in Konkurrenz zu anderen Akteuren. Ihre Stellungnahmen werden im Vergleich zu denjenigen anderer Interessenorganisationen nur ungenügend berücksichtigt (Sager/Steffen 2006, 169). Sie werden überdies in der Regel von der Regierung verabschiedet und erfolgen damit primär aus einer politischen Optik. Die Vollzugstauglichkeit allgemein oder konkrete technische Vollzugsfragen werden hingegen eher auf einer fachlichen Ebene beurteilt, deren Optik selten in die Vernehmlassung einfließt.

Sofern Bundesstellen die kantonale Ebene in die Ausarbeitung eines Vorentwurfs einbeziehen, können sich dabei gemäss der Arbeitsgruppe Bund-Kantone (2012, 12 f.) verschiedene Probleme zeigen – sei es, dass die Kantonsvertretungen ohne Rücksprache mit den Kantonsregierungen oder den betroffenen Direktorenkonferenzen bestimmt werden, sei es, dass die beteiligten Personen ungenügend mit den praktischen Umsetzungsproblemen vertraut sind oder dass der Informationsfluss unter den Kantonen nicht gewährleistet ist. Diese Fragen betreffen die Rekrutierung der Vertretung der kantonalen Ebene und die Sicherstellung der Repräsentativität ihrer Beiträge im Rechtsetzungsprozess.

2 Ziele und Vorgehen der Studie

Bisher gibt es kaum empirische wissenschaftliche Studien zur vorparlamentarischen Phase des Gesetzgebungsprozesses des Bundes (Delley et al. 2009, 12 f.; Ledermann 2014). Deshalb besteht auch kein umfassender und systematischer Überblick über die Verbreitung, Formen und Verfahren des frühzeitigen Einbezugs der Kantone in dieser Phase. Um die Feststellungen der gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund-Kantone zu diesem Thema zu vertiefen, erteilte die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) dem Büro Vatter, Politikforschung & -beratung, einen Forschungsauftrag.

Es galt dabei zu untersuchen, wie häufig und in welcher Form die Bundesverwaltung und die Parlamentskommissionen die kantonale Ebene in die Ausarbeitung von Vorentwürfen zu Bundeserlassen einbeziehen. Des Weiteren waren die Wirksamkeit und die Repräsentativität des Einbezugs zu beurteilen. Ziel war es, konkrete Empfehlungen zur Systematisierung des Einbezugs der kantonalen Ebene zu entwickeln. Dabei standen die der Vernehmlassung vorangehenden Phasen des Rechtsetzungsprozesses im Mittelpunkt des Interesses, d. h. die Auftragsanalyse, die Projektplanung und die Ausarbeitung von Vorentwurf und erläuterndem Bericht.⁶

Die Studie stützt sich auf verschiedene empirische Bausteine. Zunächst wurden die Fachliteratur ausgewertet sowie Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern einzelner Bundesämter, der Parlamentsdienste, interkantonaler Direktorenkonferenzen und kantonalen Verwaltungen geführt. Grundlage für die empirische Analyse der Praxis der Bundesverwaltung bezüglich des Einbezugs der kantonalen Ebene in Rechtsetzungsprozesse ist eine Online-Befragung. Befragt wurden die Ansprechpersonen für die 306 Rechtsetzungsprojekte des Bundes der Jahre 2010–2013, von denen die Kantone gemäss einer Beurteilung der KdK in Bezug auf Umsetzung und Vollzug direkt betroffen waren. Die Grundgesamtheit wurde anhand der Liste der abgeschlossenen Vernehmlassungen und Anhörungen der Bundeskanzlei und ergänzender Auskünfte der Parlamentsdienste (Parlamentsgeschäfte ohne Vernehmlassung oder Anhörung) erstellt (Total 470 Geschäfte). Aus dieser Grundgesamtheit wählte das KdK-Sekretariat diejenigen Geschäfte aus, von denen die Kantone als Vollzugsakteure betroffen waren bzw. sind (306 Vorlagen). Letzteres wurde angenommen, wenn der Vollzug eines Erlasses die Kantone finanziell, organisatorisch, personell oder rechtlich betrifft oder Gesetzgebungsbedarf auf kantonaler Ebene mit sich bringt. Aus der Befragung resultierten Angaben zu 184 dieser Vorlagen (Rücklauf von 60 %), praktisch ausschliesslich zu Rechtsetzungsprojekten der Verwaltung. Die Befragungsergebnisse wurden an einem Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, der Kantone und interkantonalen Konferenzen präsentiert und diskutiert. Dabei ging es vor allem auch darum, die Perspektive und die Erfahrungen der Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene zu erfassen. Drei Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Parlamentsdienste lieferten qualitative Informationen über deren Arbeitsweise und Praxis des Einbezugs der kantonalen Ebene. Ausgehend von den Untersuchungsergebnissen wurden schliesslich anhand von Fachliteratur und in Arbeitssitzungen mit den Auftraggebenden Anpassungsvorschläge, Massnahmen und Empfehlungen entwickelt.

3 Die Praxis der Bundesbehörden

Die empirische Untersuchung liefert die folgenden Ergebnisse zum frühzeitigen Einbezug der kantonalen Ebene in Rechtsetzungsprozesse des Bundes (vgl. ausführlich Rüfli 2015). Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich praktisch ausschliesslich auf Rechtsetzungsprojekte unter Federführung der Verwaltung und beruhen zu weiten Teilen auf der schriftlichen Befragung der dossierverantwortlichen Personen. Die Praxis des Parlamentsdienste wird in einem eigenen Abschnitt (Ziff. 3.6) behandelt.

3.1 Häufigkeit und Begründung des Einbezugs

In 64 der Fälle, zu denen Antworten aus der Bundesverwaltung vorliegen, wurden Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene direkt in die Ausarbeitung des Vorentwurfs einbezogen, in 61 nicht; 59 der an der Befragung teilnehmenden Personen beantworteten die entsprechende Frage nicht. Demnach waren die Kantone in mindestens einem Fünftel der 306 Rechtsetzungsprojekte, von denen die Kantone gemäss der KdK hinsichtlich Umsetzung und Vollzug betroffen waren, nicht direkt an der Ausarbeitung des Vorentwurfs beteiligt. Aufgrund des unvollständigen Rücklaufs der Umfrage lässt sich der effektive Anteil nicht verlässlich beziffern.

Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene werden dann in ein Projekt einbezogen, wenn die Kantone in der subjektiven Einschätzung der zuständigen Personen auf Bundesebene davon betroffen sind (63 Nennungen) oder für den Vollzug zuständig sind (30 Nennungen). Ein weiterer häufig genannter Grund für einen Einbezug ist das spezifische Fachwissen von Personen auf kantonaler Ebene (15 Nennungen). Die wichtigsten Motive für einen Einbezug der kantonalen Ebene sind, absehbare Schwierigkeiten im Vollzug zu thematisieren sowie Erfahrungen und Fachwissen der kantonalen Akteure einzuholen. Politische Überlegungen hinsichtlich der Sicherung von Akzeptanz für die betreffende Vorlage sind oft auch bedeutsam. Wurden die Kantone bewusst nicht an der Ausarbeitung eines Erlassentwurfs beteiligt, begründen dies die Befragten am häufigsten damit, dass sie nicht vom Erlass betroffen (13 Nennungen) oder nicht für den Vollzug zuständig seien (10 Nennungen). In 9 Fällen seien lediglich technische oder marginale Anpassungen an einem Erlass erfolgt.

Die Beteiligung der kantonalen Ebene an der Ausarbeitung eines Bundeserlasses wird in vielen Fällen nicht ausdrücklich thematisiert. Ob das der Fall ist, hängt meistens vom Ermessen der für die Projektplanung zuständigen Personen ab. Wird die Frage bewusst geprüft, ist die Antwort oftmals abhängig von der subjektiven Einschätzung, ob die Kantone vom Erlass betroffen sind oder nicht. Die Ergebnisse der Befragung deuten darauf hin, dass die zuständigen Personen auf

Bundesebene die Betroffenheit der Kantone tendenziell anders beurteilen als deren Vertreterinnen und Vertreter.

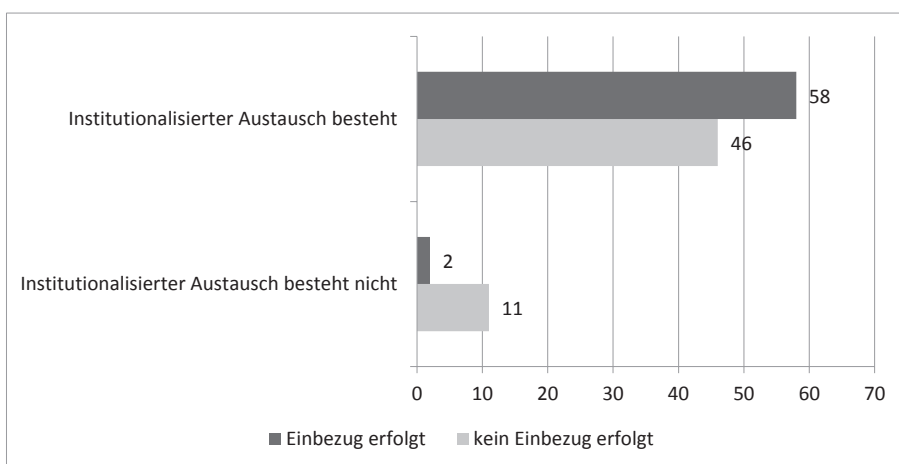
Der Einbezug der Kantone wird durch bestehende projektunabhängige Austauschgefässe und -beziehungen zwischen Bund und Kantonen begünstigt. Solche institutionalisierten Kontakte und Gremien bestehen in vielen verschiedenen Kontexten und Formen und auf unterschiedlichen Ebenen (vgl. z. B. Mader 2013), wie dies Tabelle 1 anhand verschiedener Beispiele illustriert. Sie sind wichtige institutionelle Ressourcen der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in Handlungsfeldern mit gemeinsamen oder geteilten Zuständigkeiten, dienen aber auch der allgemeinen Beziehungspflege im föderalistischen Bundesstaat. Ob und wie Bund und Kantone in einem institutionalisierten Austausch stehen, ist u. a. abhängig von der Kompetenzordnung und dem vorherrschenden Vollzugsmuster im jeweiligen Handlungsfeld, von persönlichen Netzwerken sowie von der Führungskultur in den einzelnen Departementen, Ämtern und interkantonalen Konferenzen. Die Befragung hat ergeben, dass projektunabhängiger institutionalisierter Austausch zwischen Bundes- und Kantonsakteuren häufig ist: 111 von 176 antwortenden Personen gaben an, ein solcher Austausch finde statt, 55 verneinten dies. 10 Personen wussten es nicht.

Tabelle 1: Formen von projektunabhängigem Austausch zwischen Bund und Kantonen

| Formen | Beispiele |
|--|--|
| Formal konstituiertes Organ/Gremium | |
| Gemeinsames Koordinationsgremium mit Entscheidungskompetenz | Schweizerische Hochschulkonferenz SHK |
| Institutionalisierte Dialogplattform auf politischer Ebene | Dialog Nationale Gesundheitspolitik |
| Ausserparlamentarische Kommission | Eidgenössische Spielbankenkommission ESBK |
| Ständige Arbeitsgruppe mit Fachvertretungen aus Bund und Kantonen | Ständige Kommission Tiergesundheit |
| Fachvereinigung | Schweizerische Steuerkonferenz SSK |
| Nicht formal konstituiertes Organ/Gremium | |
| Institutionalisierte Beziehungspflege | Kontaktstelle Kantone im Bundesamt für Energie Kantonale Dienststellen für Aussenbeziehungen |
| Informal institutionalisierte Zusammenkünfte/Kontaktpflege | |
| Regelmässige Treffen zwischen Departements- und/oder Amtsleitung (Bund) und Kantonsregierungen oder Direktorenkonferenz (politische Ebene) | Teilnahme an Versammlungen von politischen Konferenzen oder Fachkonferenzen Bilaterale Treffen, Austauschsitungen |
| Regelmässige Treffen zwischen Amtsleitung (Bund) und kantonalen Fachämtern oder Fachkonferenzen (Fachebene) | |
| Regelmässige Treffen auf Fachebene | |
| Fachtagungen | Nationale Asylkonferenz |

Vorbestehende institutionalisierte Kontakte zwischen dem Bund und der kantonalen Ebene begünstigen den Einbezug letzterer in Rechtsetzungsprojekte, weil die betreffenden Bundesstellen eher für die Anliegen der Kantone sensibilisiert sind, weil persönliche Kontakte und Kanäle zur Rekrutierung von Fachpersonen vorhanden sind und weil die Kantone so besser über Rechtsetzungsvorhaben des Bundes informiert sind und sich eher aktiv einbringen können. Ein Einbezug der kantonalen Ebene in Rechtsetzungsarbeiten des Bundes ist wahrscheinlicher, wenn in einem Amt die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Kantonen als Selbstverständlichkeit etabliert ist. Dies gilt insbesondere in Handlungsfeldern mit koordiniertem Vollzug, in denen die institutionalisierte permanente Zusammenarbeit Alltagsroutine darstellt. Bei neuen Themen oder bei fehlenden Zusammenarbeitsstrukturen ist der Austausch zwischen Bundes- und Kantons-ebene hingegen schwieriger und ein Einbezug der kantonalen Ebene in die Ausarbeitung von Erlassentwürfen seltener.

Abbildung 1: Einbezug der kantonalen Ebene in Abhängigkeit von bestehendem institutionalisiertem Austausch



Bemerkungen: Antworten zu 116 Projekten (vorgegebene Antwortkategorien)

Abbildung 1 illustriert die Bedeutung des institutionalisierten Austauschs. In denjenigen Rechtsetzungsprojekten, zu denen Informationen aus der Befragung vorliegen, wurde die kantonale Ebene fast ausschliesslich dann einbezogen, wenn ein projektunabhängiger Austausch zwischen Bund und Kantonen institutionalisiert ist (58 Fälle). Dies ist allerdings keine hinreichende Bedingung für einen Einbezug – es finden sich auch 46 Fälle, in denen trotz projektunabhängiger Austauschorgane kein Einbezug erfolgte. Die grosse Mehrheit der Personen, die in der Befragung angab, dass in ihrem Themenbereich kein institutionalisierter Austausch zwischen

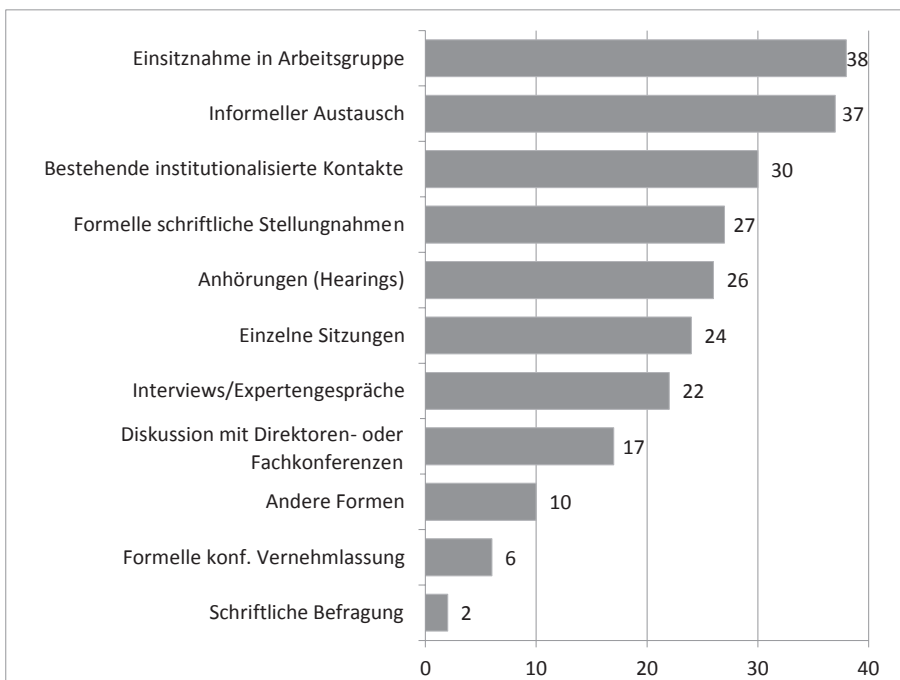
Bund und Kantone stattfinden, beantwortete die Frage nach dem Einbezug der kantonalen Ebene nicht. Die Ergebnisse sind deshalb nicht klar interpretierbar.

3.2 Zeitpunkt und Form des Einbezugs

Die kantonale Ebene wird in den eher diskursiven Teilphasen der Vorarbeiten (Auftragsanalyse, Konzeption des Erlasses, Redaktion des Vorentwurfs) häufiger einbezogen als bei der Erarbeitung formeller Produkte (vorgängiger Bericht, Normkonzept, erläuternder Bericht). In der Hälfte der Fälle mit Einbezug wurden die Kantone auch zwischen der Vernehmlassung und der parlamentarischen Beratung direkt am Prozess beteiligt.

Vertreterinnen und Vertreter der Kantone werden in unterschiedlichen Formen an Rechtsetzungsprozessen der Bundesverwaltung beteiligt. In der Regel kommen innerhalb desselben Prozesses mehrere Formen zum Einsatz (vgl. Abbildung 2). Am häufigsten sind die Einsitznahme kantonalen Vertreterinnen und Vertreter in einer Arbeitsgruppe (56 % der Fälle) sowie der informelle Austausch (54 %). Bestehende institutionalisierte Kontakte spielen in fast der Hälfte der Fälle eine Rolle (44 %). Schriftliche Stellungnahmen, Hearings, Sitzungen oder Expertengespräche sind ebenfalls weit verbreitet und kamen in 30–40 % der Projekte zum Einsatz.

Abbildung 2: Formen des Einbezugs der kantonalen Ebene



Bemerkungen: Die Angaben beziehen sich auf diejenigen Fälle, in denen Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene direkt am Rechtsetzungsprojekt beteiligt waren (N=64). Es waren Mehrfachnennungen möglich (vorgegebene Antwortkategorien). Es wurden durchschnittlich 3,5 Formen pro Projekt angegeben.

3.3 Rekrutierung der beigezogenen Personen

In praktisch allen Rechtsetzungsverfahren, in denen die kantonale Ebene gemäss der Befragung einbezogen war, bestimmten die Kantone die beteiligten Personen allein (29 von 63 Fällen) oder gemeinsam mit der Bundesverwaltung (26 Fälle). Die Rekrutierung erfolgte am häufigsten über gezielte Anfragen an konkrete Personen (35 von 61 Fällen). In 24 Verfahren wurde eine Direktorenkonferenz angefragt, in 15 gemischte Fachgremien und in 13 eine Fachkonferenz.⁷

In der grossen Mehrheit der betrachteten Fälle, in denen ein Einbezug erfolgte, rekrutieren die Bundesbehörden Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene gezielt nach sachlichen Kriterien, wobei Fachkenntnis und Expertenwissen die wichtigsten sind (24 Nennungen). Die fachliche Zuständigkeit bzw. die Funktion der betreffenden Personen wurde 12 Mal genannt. An dritter Stelle (9 Nennungen) erscheinen bestehende Gremien und institutionalisierte Kontakte.

3.4 Repräsentativität des Einbezugs

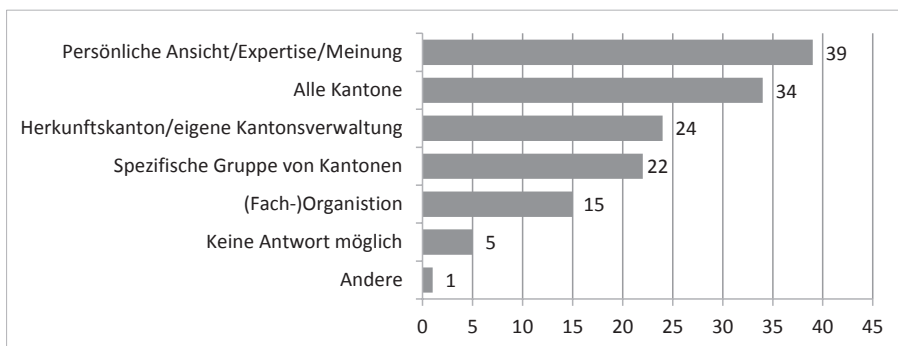
Je nach Sachgebiet eines Gesetzes und Vollzugsaufgabe unterscheiden sich Betroffenheit, Erfahrungen, Ausgangslagen, Rahmenbedingungen (rechtlicher Rahmen, Ressourcensituation) und Vollzugspraktiken der Kantone teilweise stark. Wird die kantonale Ebene an der Ausarbeitung von Bundeserlassen beteiligt, sollte diese Vielfalt und Heterogenität deshalb angemessen abgebildet werden (Gemeinsame Arbeitsgruppe Bund-Kantone 2012, 16). «Repräsentativität» bezieht sich im vorliegenden Kontext auf diesen Aspekt und ist nicht im Sinne einer politisch konsolidierten Position der Kantone gemeint. Die Repräsentativität der kantonalen Mitwirkung ist umso höher, je breiter die Beiträge der kantonalen Vertreterinnen und Vertretern abgestützt sind. Konkret heisst das, dass die seitens der kantonalen Ebene an der Ausarbeitung eines Erlassentwurfs beteiligten Personen nicht ihre spezifische Sichtweise als Einzelperson einbringen, sondern sicherstellen, dass die Vielfalt der kantonalen Situationen und Erfahrungen abgebildet wird. Dies erfordert gegebenenfalls Austausch- und Rückkoppelungsprozesse unter den Kantonen und den interkantonalen Konferenzen.

Die Repräsentativität hängt somit davon ab, in welcher Form die kantonale Ebene in einen Rechtsetzungsprozess einbezogen wird, durch wen sie vertreten ist, wessen Perspektive diese Personen dabei einnehmen und ob sowie welche Informations- und Konsultationsprozesse unter verschiedenen Akteuren der kan-

tonalen Ebene erfolgen. Die Frage der Repräsentativität hängt deshalb eng mit den Rekrutierungsmechanismen zusammen. Um sicherzustellen, dass die Vertretung der kantonalen Ebene ausreichend legitimiert und abgestützt ist und um die nötige fachliche Rückkoppelung und Informationsflüsse zu gewährleisten hält Artikel 9 der Rahmenordnung über die Arbeitsweise der KdK und der Direktorenkonferenzen bezüglich der Kooperation von Bund und Kantonen (KdK 2012) fest, dass Anfragen um Mitwirkung kantonalen Vertreterinnen und Vertreter an Rechtsetzungsprozessen des Bundes an die federführende Direktorenkonferenz zu richten sind. Diese koordiniert das weitere Vorgehen.

Wie gut die Repräsentativität beim Einbezug kantonalen Akteure in Rechtsetzungsprozesse des Bundes ist, lässt sich anhand der vorliegenden Ergebnisse nicht abschliessend beurteilen. Die meisten der an den betrachteten Rechtsetzungsprozessen beteiligten Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene waren in einer kantonalen Verwaltung tätig (in 23 von 66 Fällen). In 17 Fällen handelte es sich um Personen aus Fachkonferenzen, in ebenfalls 17 Fällen um Personen aus Direktorenkonferenzen. In der Wahrnehmung der antwortenden Personen auf Bundesebene vertraten die seitens der Kantone beteiligten Personen in erster Linie ihre persönliche Ansicht, Meinung oder Expertise (39 Nennungen), in zweiter Linie die Perspektive «aller Kantone» (34 Nennungen) (Abbildung 3).

Abbildung 3: Von Vertreterinnen und -vertretern der kantonalen Ebene eingenommene Perspektive (gemäss Bundesakteuren)



Bemerkungen: Antworten zu 68 Projekten. Es waren Mehrfachnennungen möglich (vorgegebene Antwortkategorien).

Gemäss den vorliegenden Antworten nahmen die Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene in 33 Fällen Rücksprache mit anderen Akteuren, am häufigsten innerhalb einer Fachkonferenz. Gemäss Informationen von kantonalen Seite steuern und koordinieren verschiedene Direktoren- und Fachkonferenzen

ihre Beteiligung an Rechtsetzungsprozessen des Bundes mittels expliziten Mandaten an die delegierten Vertreterinnen und Vertreter. Vereinzelt wurden hingegen Vorbehalte und Schwierigkeiten angesprochen hinsichtlich der Rekrutierung dieser Personen, des Informationsflusses über die Beteiligung an Rechtsetzungsprozessen und der fachlichen Rückkopplung zwischen den verschiedenen kantonalen und interkantonalen Instanzen.

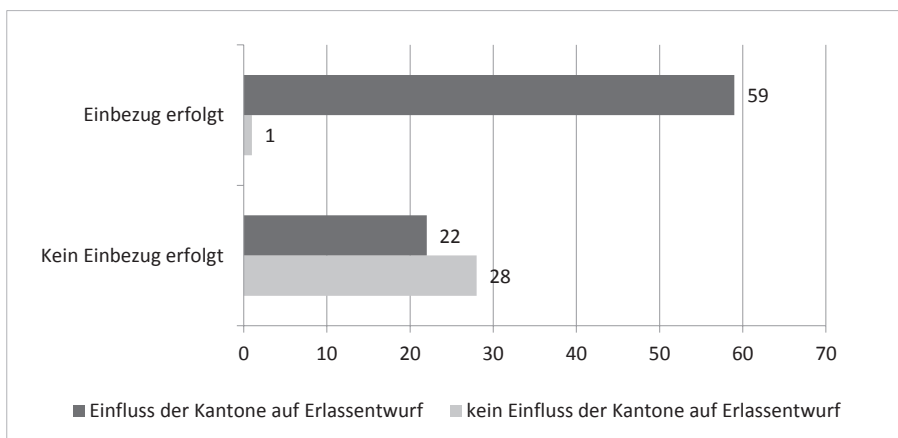
3.5 Wirksamkeit des Einbezugs

Im vorliegenden Zusammenhang gilt der Einbezug der kantonalen Ebene in ein Rechtsetzungsprojekt des Bundes dann als wirksam, wenn die Anregungen der kantonalen Vertreterinnen und Vertreter Einfluss hatten auf den Inhalt eines Arbeitsergebnisses (Bericht, Normkonzept, Vorentwurf und erläuternder Bericht). Im Vordergrund stehen dabei nicht materielle bzw. politische Interessen, sondern Umsetzungs- und Vollzugsfragen.

Die an der Ausarbeitung von Erlassentwürfen des Bundes beteiligten Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene brachten sich gemäss den Befragungsergebnissen mehrheitlich aktiv ein und äusserten sich sowohl zu den Inhalten als auch zu praktischen Aspekten der Vollzugstauglichkeit eines Erlasses.

Gemäss den Antworten flossen in 59 der 64 Projekte der Bundesverwaltung, in denen ein direkter Einbezug der kantonalen Ebene erfolgte, Anregungen der kantonalen Akteure in die Arbeitsergebnisse ein. Der inhaltliche Einfluss ist von der Form des Einbezugs unabhängig. Gemäss den vorliegenden Antworten konnten die Kantone aber in 22 Fällen auf die Ausgestaltung von Erlassen Einfluss nehmen, auch ohne dass sie direkt in dessen Ausarbeitung einbezogen wurden (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Einfluss der Kantone auf Bundeserlasse in Abhängigkeit des Einbezugs



Bemerkungen: Antworten zu 124 Projekten (vorgegebene Antwortkategorien).

Die Mehrheit der befragten Personen auf Bundesebene machte positive Erfahrungen mit dem Einbezug von Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene. Dessen grösster Nutzen besteht darin, dass so die Vollzugs- und Praxistauglichkeit des fraglichen Erlasses verbessert werden konnte (10 Nennungen). Auch der Akzeptanz eines Erlasses war der Einbezug förderlich (8 Nennungen). Seltener sind kritische Stimmen, die eine beschränkte Qualität der Mitarbeit und fehlende Repräsentativität bemängelten.

3.6 Praxis der Parlamentsdienste

Zur Praxis des Parlaments bei der Ausarbeitung von Vorentwürfen zu Erlassen – namentlich bei parlamentarischen Initiativen und Standesinitiativen⁸ – liegen vor allem qualitative Informationen aus Expertengesprächen vor. Aufgrund der Besonderheiten des parlamentarischen Kontexts (Leutwyler 2014, Lüthi 2009) finden sich gewisse Unterschiede zum rein verwaltungsinernen Verfahren (vgl. Rüefli 2015, 12 ff.): Erlassentwürfe von Parlamentskommissionen werden in der Regel durch deren Sekretariate in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen der Bundesverwaltung ausgearbeitet. Gemäss den Expertengesprächen sind verwaltungsexterne Personen dabei selten involviert. Die Kommissionen und ihre Sekretariate pflegen systematische Kontakte mit den kantonalen Direktorenkonferenzen und beteiligen diese gelegentlich mittels Anhörungen an der Ausarbeitung von Erlassentwürfen. Ziele solcher Anhörungen sind die politische Orientierung im Sinne einer Auslegeordnung oder die Diskussion von Vollzugsaspekten. Meistens befassen sich die Parlamentskommissionen allerdings vor allem mit den politischen und grundsätzlichen Aspekten eines Erlasses und delegieren die Abklärung von fachlichen oder praktischen Fragen, auch in Bezug auf die Umsetzbarkeit, an die zuständige Einheit der Bundesverwaltung. Es wird davon ausgegangen, dass die Verwaltung Vollzugsfragen von sich aus thematisiert und bei Bedarf abklärt. Über die Häufigkeit eines Einbezugs von Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene liegen seitens der Parlamentsdienste keine Angaben vor. Ob von kantonalen Seite eingebrachte Anregungen oder Bedenken in Vorentwürfen zu Erlassen des Parlaments berücksichtigt werden, hängt gemäss Gesprächsaussagen stark von politischen Erwägungen der zuständigen Kommission ab.

4 Folgerungen und Empfehlungen

Die empirisch abgestützten Ergebnisse der vorliegenden Studie vertiefen die Feststellungen der gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund-Kantone (2012). Aus der Sicht der Kantone besteht bezüglich des Vorgehens zur Ausarbeitung von Bundeserlassen Handlungsbedarf in drei Dimensionen:

- Es soll *systematisch* geprüft werden, ob die Kantone vom Vollzug eines Bundeserlasses betroffen sind. Falls dies der Fall ist, sollen sie an der Ausarbeitung des Erlassentwurfs beteiligt werden, um praxisbezogene Umsetzungs- und Vollzugsfragen thematisieren zu können. Aktuell folgen sowohl Prüfung als auch Einbezug eher ad hoc, in Abhängigkeit des Ermessens der für das Rechtsetzungsprojekt zuständigen Bundesstelle (vgl. Ziff. 3.1).
- Der frühzeitige Einbezug der kantonalen Ebene soll so organisiert und umgesetzt werden, dass Repräsentativität (vgl. Ziff. 3.4), Wirksamkeit (vgl. Ziff. 3.5) und Diskussionsorientierung gegeben sind. Es soll eine substantielle gemeinsame Auseinandersetzung mit Vollzugs- und Umsetzungsfragen und deren Implikationen erfolgen, und die kantonale Ebene soll auf die Verwendung der eingebrachten Informationen und Diskussionsbeiträge Einfluss nehmen können.
- Die Bundesbehörden sollen die Kantone konsequent als gleichwertige staatliche Akteure behandeln und partnerschaftlich an der Konzeption und Umsetzung von Bundeserlassen beteiligen. Als konstitutive Elemente des Bundesstaats und primäre Vollzugsträger des Bundesrechts (Maissen et al. 2013, 81) kommt den Kantonen in der Bundespolitik aus institutionellen Gründen eine andere Rolle zu als Verbänden und anderen Interessenträgern, was sich auch in einer anderen Qualität der Zusammenarbeit mit dem Bund niederschlagen sollte.

Dieser Handlungsbedarf impliziert Anpassungen auf verschiedenen Ebenen – einerseits diverse Optimierungen und Ergänzungen des Rechtsetzungsprozesses des Bundes, andererseits eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in denjenigen Handlungsfeldern, in denen sie nicht bereits gut etabliert und eingespielt ist. Optimierungen und Anpassungen sind sowohl beim Bund (Bundesverwaltung, Parlamentsdienste) als auch bei den Kantonen bzw. den interkantonalen Konferenzen möglich. Dabei sind folgende Kontextbedingungen zu beachten (ausführlicher Rüefli 2015, 52–56):

- Die Organisation, der konkrete Ablauf und die Vorgehensweise bei der Ausarbeitung von Vorentwürfen zu Bundeserlassen sind rechtlich nicht geregelt (vgl. Kapitel 1).
- Die in Rechtsetzungsprozessen behandelten Geschäfte sind sehr unterschiedlich (BJ 2007, IV). Allgemeingültige Vorgaben und Anforderungen an den Prozess sind deshalb nur begrenzt möglich.
- Die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs ist für die dafür zuständigen Personen in der Regel keine Routinetätigkeit, sondern eine eher seltene oder sogar einmalige Erfahrung. Dies erschwert die Herausbildung institutioneller Routinepraktiken im Sinne eines systematischen, einheitlichen Vorgehens innerhalb einer Verwaltungseinheit sowie den Aufbau von Erfahrungswerten.

- Gesetzgebung ist ein genuin politischer Prozess, der von inhaltlich-materiellen, interessengeleiteten und gelegentlich auch ideologischen Diskussionen geprägt ist (BJ 2007, IV; Ledermann 2014, 459 f.). Fachliche und praxisbezogene Fragen z. B. zur Umsetzbarkeit werden seltener thematisiert. Das liegt auch daran, dass Vollzugsfragen nicht immer bereits frühzeitig im Prozess gestellt und beurteilt werden können.
- Der Zeitdruck in Rechtsetzungsprojekten lässt oft wenig Raum, um Vollzugs- und Umsetzungsfragen zu vertiefen und dabei zusätzliche Akteure einzubeziehen (Lüthi 2009; Müller/Uhlmann 2013, 300).
- Akteure auf Bundes- und auf Kantonsebene verbinden teilweise unterschiedliche Erwartungen an den Einbezug der kantonalen Ebene und an das Vorgehen zur Rekrutierung von entsprechenden Vertreterinnen und Vertretern.

4.1 Optimierungsmöglichkeiten auf Bundesebene

Seitens der Bundesverwaltung und der Parlamentsdienste bestehen verschiedene Möglichkeiten, die Organisation und Abläufe von Rechtsetzungsprojekten anzupassen, um den frühzeitigen Einbezug der kantonalen Ebene in die Ausarbeitung von Vorentwürfen zu systematisieren:

Auslösung eines Rechtsetzungsprozesses

Um bei jedem Rechtsetzungsvorhaben zu gewährleisten, dass der frühzeitige Einbezug der kantonalen Ebene sowie die Vollzugstauglichkeit bewusst und systematisch geprüft werden, sollte der formelle Auftrag zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs stets eine entsprechende Verpflichtung enthalten.

Auftragsanalyse

Bereits im Vorfeld der Arbeiten an einem Vorentwurf sollte die zuständige Bundesstelle im Rahmen der Auftragsanalyse systematisch prüfen, ob die Kantone bezüglich Vollzug und Umsetzung vom Erlass betroffen sind. Die Studie zeigt, dass Personen auf Bundesebene diese Frage in zahlreichen Fällen anders beurteilen als Personen auf kantonalen Ebene (vgl. Ziff. 3.1). Eine mögliche Betroffenheit der Kantone wird dadurch häufig verkannt. Aus diesem Grund sollte die Beurteilung der Betroffenheit der Kantone durch diese selbst erfolgen. Dies kann gelöst werden, indem die für die Ausarbeitung des Erlassentwurfs zuständige Bundesstelle die federführende politische (Direktoren-)Konferenz über das Rechtsetzungsvorhaben informiert und sie einlädt zu prüfen, ob die Kantone vom Vollzug des Erlasses betroffen sind und sich an der Ausarbeitung des Vorentwurfs beteiligen wollen.

Planung eines Rechtsetzungsprozesses

Die Projektorganisation und der Projektablauf sollten so geplant und gestaltet werden, dass zu gegebener Zeit die Vollzugstauglichkeit des zu erarbeitenden Erlasses mit der kantonalen Ebene diskutiert werden kann. Da dies je nach Projekt

nicht immer von Beginn weg möglich ist, ist eine gewisse planerische Flexibilität erforderlich. In der Projektplanung ist zudem ausreichend Zeit vorzusehen, damit die Kantone die nötigen Abklärungen treffen und die inhaltliche Repräsentativität ihrer Beiträge sicherstellen können.

Projektorganisation

Die konzeptionelle Arbeit an einem Erlassentwurf ist ein dynamischer Prozess. Fragen zur Umsetzung hängen direkt mit der Stossrichtung und dem materiellen Inhalt des Erlasses zusammen und werden in der Regel iterativ festgelegt. Inhaltliche Änderungen dieser Aspekte werfen neue bzw. andere Vollzugsfragen auf. Um dieser Dynamik Rechnung zu tragen, sollte die Projektorganisation so gestaltet werden, dass Vollzugsfragen in einem permanenten bzw. wiederholten direkten Austausch mit den Vollzugsträgern diskutiert werden können. Eine dauerhafte Präsenz von Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene in den vorbereitenden Gremien (Arbeitsgruppen des Bundes) bietet die besten Voraussetzungen für eine hohe Qualität und Wirksamkeit des Einbezugs der Kantone.⁹ Bei der Projektorganisation ist zudem darauf zu achten, dass die inhaltliche Repräsentativität der Beiträge seitens der Kantone sichergestellt ist.

Rekrutierung von Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene

Die Vollzugstauglichkeit soll primär aus einer sachlich-analytischen Perspektive betrachtet werden und nicht aus einer politischen Optik. Es empfiehlt sich deshalb, hauptsächlich Vertreterinnen und Vertreter der fachlichen Ebene (Fachkonferenzen, kantonale Verwaltungen) mit möglichst grosser Praxisnähe an entsprechenden Diskussionen zu beteiligen. Politische Akzeptanz für den späteren Erlass zu schaffen, sollte kein primäres Ziel des Einbezugs der kantonalen Ebene in die Ausarbeitung eines Vorentwurfs darstellen, sondern bildet einen wünschbaren Nebeneffekt.

Die beigezogenen Personen der kantonalen Ebene sollen nicht ihre spezifische Sichtweise als Einzelperson in die Arbeiten einbringen, sondern die unterschiedlichen Erfahrungen, Ausgangslagen, Rahmenbedingungen und Vollzugspraktiken der Kantone möglichst repräsentativ darstellen. Wird die kantonale Ebene durch einzelne Personen vertreten, z. B. in Arbeitsgruppen des Bundes, sind diese unter Berücksichtigung dieser Rahmenbedingung zu rekrutieren.

Um sicherzustellen, dass die Vertretung der kantonalen Ebene ausreichend legitimiert und abgestützt ist, und um die nötige fachliche Rückkoppelung und den Informationsfluss zu gewährleisten, sind Anfragen um Mitwirkung kantonalen Vertreterinnen und Vertreter an Rechtsetzungsprozessen des Bundes an die federführende politische Konferenz zu richten. Diese koordiniert das weitere Vorgehen (vgl. Art. 9 der KdK-Rahmenordnung). Direktanfragen an Kantonsverwaltungen oder Fachkonferenzen sind zu vermeiden.

4.2 Massnahmen zur Förderung von Anpassungen auf Bundesebene

Folgende Massnahmen können die skizzierten Anpassungen fördern und in der Bundesverwaltung und bei den Parlamentsdiensten eine Kultur des frühzeitigen Einbezugs der Kantone begünstigen:

Rechtliche Regelung des Einbezugs der Kantone in die Ausarbeitung von Vorentwürfen

Mit rechtlichen Vorgaben soll erreicht werden, dass die Vollzugstauglichkeit und der Einbezug der kantonalen Ebene in die Ausarbeitung von Erlassentwürfen systematisch geprüft werden. Damit würden die auf Verfassungsebene bereits bestehenden allgemeinen Bestimmungen konkretisiert, die Verbindlichkeit des Einbezugs erhöht und die Zusammenarbeit von Bundesstellen und kantonaler Ebene stärker institutionalisiert. Konkrete Vorschläge für rechtliche Vorgaben liegen bereits vor. (Uhlmann 2011; Gemeinsame Arbeitsgruppe Bund-Kantone 2012, 14 f.). Dabei handelt es namentlich um Ergänzungen der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1) und der Parlamentsverwaltungsverordnung vom 3. Oktober 2003 (SR 171.115) mit neuen Bestimmungen zur Zusammenarbeit mit den Kantonen. Als zusätzliche Massnahme könnte eine Konkretisierung von Artikel 8 der Vernehmlassungsverordnung (Inhalt des erläuternden Berichts) im Sinne von Artikel 141 Absatz 2 Buchstabe d ParlG (Darlegung der Vollzugstauglichkeit in der Botschaft) erwogen werden. Zusätzlich könnte der Bundesrat die Grundsätze des Einbezugs der Kantone in die Ausarbeitung von Bundeserlassen in einer Weisung über die Organisation und Planung von Gesetzgebungsprojekten regeln. Eine vergleichbare Weisung besteht für die Regulierungsfolgenabschätzung (Richtlinien des Bundesrates für die Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes [Entscheid des Bundesrats vom 15. September 1999], BBl 2000, hier 1038f.).

Legistische Hilfsmittel ergänzen und vereinheitlichen

Die legistischen Hilfsmittel des Bundes (Gesetzgebungsleitfaden, Commguide, departements- und amtsspezifische Richtlinien) sollten die Sicherstellung der Vollzugstauglichkeit und die Zusammenarbeit mit der kantonalen Ebene bei der Ausarbeitung von Vorentwürfen von Erlassen systematisch und einheitlich behandeln und mit konkreten Hinweisen und Empfehlungen zu diesen Themen ergänzt werden (vgl. Rüefli 2015, 72 f.). Möglicherweise wäre es auch sinnvoll, ein für die gesamte Bundesverwaltung einheitliches Hilfsmittel zur Planung und Organisation von Rechtsetzungsprojekten zu erarbeiten, wie es in einem anderen Bereich mit dem Handbuch zur Regulierungsfolgenabschätzung (SECO 2014, WBF 2013) geschehen ist.

Sensibilisierung und Schulung

Wer in der Bundesverwaltung und in den Parlamentsdiensten mit Rechtsetzungsarbeiten befasst ist, sollte sich der Bedeutung der Frage der Vollzugstauglichkeit und der Wichtigkeit des frühzeitigen Einbezugs der kantonalen Ebene in die Ausarbeitung von Erlassentwürfen bewusst sein. Dies betrifft auch das Projektmanagement, d. h. die Organisation und Form des Einbezugs der kantonalen Ebene. Eine derartige Sensibilisierung kann im Rahmen bestehender Gefässe (Forum für Rechtsetzung, Schulungs- und Weiterbildungsangebote im Bereich der Legistik) erfolgen und mit weiteren Massnahmen der Schulung und Weiterbildung und des Informations- oder Erfahrungsaustauschs unterstützt werden.

Regelmässige, institutionalisierte Beziehungen zur kantonalen Ebene pflegen

Departementssekretariate, Bundesämter, Legislativkommissionen und deren Sekretariate, in deren Zuständigkeitsbereich die Kantone Umsetzungspartner sind, sollten regelmässige, institutionalisierte Beziehungen zur kantonalen Ebene pflegen und die Zusammenarbeit mit der kantonalen Ebene als Teil ihrer Organisationskultur betrachten. Dies kann z. B. in Form regelmässiger Treffen, über die Einladung an Konferenzen und Informationsanlässe etc. erfolgen. Damit wird das Bewusstsein für Vollzugs- und Umsetzungsfragen und für den effektiven frühzeitigen Einbezug der kantonalen Ebene in die Ausarbeitung von Bundeserlassen gefördert. Projektunabhängiger Austausch zwischen Bundes- und Kantonebene erleichtert die gegenseitige Information über spezifische Dossiers oder den Austausch über Fragen zu bestimmten Themen.

4.3 Optimierungsmöglichkeiten auf kantonalen Ebene

Werden Personen auf kantonalen Ebene an der Ausarbeitung von Entwürfen zu Bundeserlassen beteiligt, sind dabei folgende Aspekte zu beachten:

Bestimmung von Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene

Um sicherzustellen, dass die Heterogenität der kantonalen Situationen und Erfahrungen in Bezug auf Vollzug und Umsetzung eines Erlasses angemessen eingebracht wird, soll die Mitwirkung der Kantone bei der Ausarbeitung des Erlassentwurfs interkantonal koordiniert werden. Dies betrifft in erster Linie die Auswahl der Personen, welche die kantonale Ebene gegenüber dem Bund vertreten. Artikel 9 der KdK-Rahmenordnung (KdK 2012) hält fest, dass die Bestimmung der Personen, welche die kantonale Ebene bei der Ausarbeitung von Erlassentwürfen des Bundes vertreten, durch die zuständigen Direktorenkonferenzen koordiniert wird. Werden Fachkonferenzen, kantonale Verwaltungen oder Einzelpersonen von Bundesseite direkt eingeladen, an der Ausarbeitung eines Erlassentwurfs mitzuwirken, ist die federführende politische Konferenz über eine solche Anfrage zu informieren und das weitere Vorgehen mit ihr abzusprechen.

Sicherstellung der inhaltlichen Repräsentativität

Damit die Prüfung der Vollzugstauglichkeit eines Erlasses möglichst gewinnbringend ausfällt, müssen die Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene qualifizierte, fachlich kompetente und breit abgestützte Beiträge leisten. Die Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene sind entsprechend zu rekrutieren. Die betreffenden Personen sollen nicht nur ihre persönlichen Einschätzungen und Erfahrungen in den Rechtsetzungsprozess einbringen, sondern auch die Vielfalt der kantonalen Situationen und Erfahrungen bezüglich der Umsetzungsproblematik darstellen. Dies erfordert gegebenenfalls Austausch- und Rückkopplungsprozesse mit Personen gleicher Funktion in anderen Kantonen und mit Vertreterinnen und Vertretern interkantonaler Konferenzen. Dabei geht es in erster Linie darum, die Heterogenität der Kantone adäquat zu erfassen und gegenüber dem Bund darzustellen, und weniger um die Konsolidierung der möglicherweise unterschiedlichen Positionen der Kantone. Bei Bedarf müssen Bundesstellen im konkreten Arbeitsprozess aktiv auf die Bedeutung der Heterogenität der Kantone hingewiesen werden.

Prüfung der Betroffenheit und der Vollzugstauglichkeit aus fachlicher Perspektive

Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene, die bei der Ausarbeitung von Vorentwürfen zu Bundeserlassen mitwirken, sollten sich auf die zweckmässige Umsetzung der Projektziele und die Thematisierung von Vollzugsfragen konzentrieren. Die politische Würdigung des Erlassentwurfs soll dann im Vernehmlassungsverfahren erfolgen und fällt – auch gemäss KdK-Rahmenordnung – in die Zuständigkeit der Kantonsregierungen und der politischen Konferenzen.

4.4 Förderung günstiger Voraussetzungen für den Einbezug seitens der Kantone

Auch auf kantonaler Ebene gilt es, die Voraussetzungen für eine repräsentative und wirksame Mitwirkung an der Ausarbeitung von Bundeserlassen zu schaffen. Dies bedeutet einerseits, die entsprechenden Grundsätze, Zuständigkeiten und Prozesse zu definieren und zu implementieren, andererseits die potenziell betroffenen Personen in interkantonalen Konferenzen und Kantonsverwaltungen zu sensibilisieren und zu instruieren. Zugleich können die Kantone zur Förderung des Kulturwandels und von Praxisänderungen auf Bundesebene beitragen, indem sie Beziehungen zu den für sie relevanten Bundesstellen aufbauen und pflegen und sachorientierte Sensibilisierungs- und Überzeugungsarbeit leisten. Die folgenden Massnahmen dienen diesen beiden Zielen.

Argumentarium für den Einbezug der kantonalen Ebene

Zur Sensibilisierung von Bundesstellen können die Kantone bzw. die KdK ein Argumentarium (Faktenblatt) für den frühzeitigen Einbezug der kantonalen Ebene bei der Erarbeitung von Erlassentwürfen des Bundes entwickeln. Dieses dient als

Kommunikationsinstrument gegenüber Bundesstellen und soll diesen die Bedeutung einer engen Zusammenarbeit mit den Kantonen aufzeigen. Mit dem Argumentarium können zugleich auch die Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene für die sie erwartenden Aufgaben vorbereitet werden.

Fachliche Kriterien zur Beurteilung der Betroffenheit von Bundeserlassen

Die Prüfung der Frage, ob die Kantone von einem Erlass betroffen sind, kann durch einen Kriterienkatalog unterstützt werden. Dieser wäre von den Kantonen oder der KdK auszuarbeiten. Er diene der Bundesverwaltung und den Parlamentsdiensten als sachliche Grundlage bei der Prüfung und Planung des Einbezugs der kantonalen Ebene und würde gleichzeitig die Diskussion über die Vollzugstauglichkeit konkreter Vorhaben und Bestimmungen strukturieren. Der Kriterienkatalog sollte in die legislativen Hilfsmittel des Bundes einfließen.

Information und Instruktion potenzieller Vertreterinnen und Vertreter der Kantone

Die in der KdK-Rahmenordnung vorgesehenen Abläufe und Informationsflüsse und die in der Studie (Rüefli 2015) herausgearbeiteten Prinzipien der kantonalen Mitwirkung können nur dann beachtet werden, wenn sie allen Beteiligten, sowohl seitens interkantonalen Konferenzen als auch seitens kantonalen Verwaltungen, bekannt sind und die Bereitschaft besteht, sie zu befolgen. Ein Faktenblatt, Leitlinien und andere geeignete Hilfsmittel sowie Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen können dazu beitragen.

Leitlinien und Hilfsmittel für die Mitwirkung bei Rechtsetzungsprojekten des Bundes

Die Umsetzung der KdK-Rahmenordnung und die Information und Sensibilisierung der seitens der Kantone potenziell an Rechtsetzungsprozessen des Bundes beteiligten Personen kann durch Leitlinien der KdK sowie spezifische Hilfsmittel wie Leitfäden, Checklisten, Handbücher o. ä. unterstützt werden. Die Leitlinien und Hilfsmittel sollen die Zuständigkeiten, Abläufe und Grundsätze bei der Vertretung der kantonalen Ebene in Rechtsetzungsprozessen des Bundes festhalten.

Regelmässige, institutionalisierte Beziehungen zur Bundesebene

Persönliche Beziehungen und eine etablierte Partnerschafts- und Zusammenarbeitskultur zwischen der Bundes- und der kantonalen Ebene fördern die gegenseitige Information über spezifische Dossiers und den Austausch zu bestimmten Themen. Diese Ressource gilt es auch von kantonalen Seite zu pflegen. Akteure der kantonalen Ebene können Kontakte zu Akteuren der Bundesebene darüber hinaus gezielt nutzen, um diese auf die Notwendigkeit aufmerksam zu machen, die Vollzugstauglichkeit von Erlassen möglichst frühzeitig unter Einbezug der kantonalen Ebene zu prüfen, deren Bewusstsein für die Heterogenität der Kantone zu fördern und auf die Rolle der politischen Konferenzen als Anlaufstelle beim Einbezug hinzuweisen. Sie können den Einbezug der Kantone in die Ausar-

beitung von Erlassentwürfen des Bundes fördern, indem sie sich bei den Bundesstellen nach geplanten Gesetzgebungsprojekten erkundigen, den Bedarf nach frühzeitiger Mitwirkung der Kantone prüfen, gegebenenfalls aktiv um Einbezug in das Vorhaben ersuchen und dies sachlich fundiert begründen. Dies erfolgt idealerweise möglichst frühzeitig im Prozess.

Christian Rüefli, lic. rer. soc., Büro Vatter, Politikforschung & -beratung
E-Mail: ruefli@buerovatter.ch

Anmerkungen

- 1 Richtlinien zuhanden der Bundesverwaltung betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden vom 16. Oktober 2002 (BBl 2002 8385).
- 2 Art. 45 der Bundesverfassung (BV, SR 101). Für den Bereich der Aussenpolitik existieren eine spezifische Verfassungsbestimmung (Art. 55 BV) sowie das Bundesgesetz vom 22. Dezember 1999 über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK, SR 138.1) mit inhaltlich vergleichbaren Regelungen.
- 3 Art. 45 Absatz 1 ParlG hält immerhin fest, dass die Kommissionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben u. a. ausserstehende Sachverständige beiziehen und Vertreterinnen und Vertreter der Kantone und interessierter Kreise anhören *können* [Hervorhebung des Autors].
- 4 Abgesehen vom Gesetzgebungsleitfaden und dem Commguide gibt es zahlreiche departements- und amtspezifische Führungssysteme, Prozessvorgaben, Checklisten, Mustervorlagen, Zeitpläne usw.
- 5 Die Formulierung „kantonale Ebene“ soll zum Ausdruck bringen, dass die betreffenden Personen einzelne oder mehrere Kantone oder interkantonale Gremien (Fach- oder Direktorenkonferenzen) vertreten können.
- 6 Die Studie orientiert sich am idealtypischen Ablauf des Gesetzgebungsprozesses gemäss dem Gesetzgebungsleitfaden des Bundes (BJ 2007 und 2013).
- 7 Die Anzahl Fälle, über die Aussagen gemacht werden, ändert sich jeweils, weil in der Befragung einzelne Fragen nicht von allen Teilnehmenden beantwortet wurden. Einzelne Antwortende liessen die explizite Frage nach dem direkten Einbezug offen, machten jedoch Angaben zu dessen Ausgestaltung.
- 8 Die Bundesversammlung kann auch Gegenwürfe zu eingereichten Volksinitiativen ausarbeiten (Art. 101 Abs. 1 ParlG) und ist für die Ausarbeitung von Verfassungsänderungen aufgrund von Volksinitiativen in Form einer allgemeinen Anrechnung zuständig (Art. 104 Abs. 1 ParlG).
- 9 Für eine Diskussion der Vor- und Nachteile verschiedener Formen des Einbezugs vgl. Rüefli (2015: 50-52).

Literaturverzeichnis

- Bundesamt für Justiz, 2007, Gesetzgebungsleitfaden. Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3. nachgeführte Auflage, Bern, BJ.
- Bundesamt für Justiz, 2013, Gesetzgebungsleitfaden. Module Gesetz, Verordnung und Parlamentarische Initiative, www.gl.admin.ch
- Delley, Jean-Daniel/Jochum, Margit/Ledermann, Simone, 2009, La conception des lois. La démarche législative entre théorie et pratique, Travaux CETEL, no 56, Genève, Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives (CETEL).
- Gemeinsame Arbeitsgruppe Bund-Kantone, 2012, Die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone. Bericht und Anträge der gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund-Kantone zuhanden des Föderalistischen Dialogs vom 16. März 2012, Bern, Schweizerische Eidgenossenschaft/Konferenz der Kantonsregierungen.
- Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPKS), 1997, 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.
- Konferenz der Kantonsregierungen, 2012, Rahmenordnung über die Arbeitsweise der KdK und der Direktorenkonferenzen bezüglich der Kooperation von Bund und Kantonen vom 28. September 2012. www.kdk.ch > Themen > Föderalismus und Staatsrecht > Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone
- Ledermann, Simone, 2014, Evidenz und Expertise im vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozess: Die Rolle von Verwaltung und externen Experten, Swiss Political Science Review 20(3), S. 453–485.
- Leutwyler, Christina, 2014, Eigenheiten der parlamentarischen Vernehmlassungspraxis, LeGes – Gesetzgebung und Evaluation 2014/1, S. 75–84.
- Lüthi, Ruth, 2009, Im Spannungsfeld zwischen Verwaltung und Politik: Erfahrungen aus der Erarbeitung von Erlassentwürfen durch parlamentarische Kommissionen, LeGes – Gesetzgebung und Evaluation 2009/3, S. 363–374.

- Mader, Luzius, 2013, The Intergovernmental Relations in Switzerland, in López-Basaguren, Alberto/Escajedo San Epifanio, Leire (Hrsg.), The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain, Volume 2, Heidelberg et al., Springer; S. 49–61.
- Maissen, Sandra/Mader, Luzius/Baumann, Robert, 2013, Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone: jüngste Entwicklungen, in Uhlmann, Felix (Hrsg.), Die Rolle von Bund und Kantonen beim Erlass und bei der Umsetzung von Bundesrecht. 12. Jahrestagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre, Zürich, Dike, S. 63–82.
- Müller, Georg/Uhlmann, Felix, 2013, Elemente einer Rechtsetzungslehre, 3. Auflage, Zürich, Schulthess Verlag.
- Parlamentsdienste, 2013, «Verfahren bei der Ausarbeitung von Kommissionsvorlagen», Teilkapitel 11.3 des Commguide (unveröffentlicht).
- Rüefli, Christian, 2015, Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone. Formen und Verfahren des frühzeitigen Einbezugs der Kantone bei der Erarbeitung von Vorentwürfen von Bundeserlassen. Schlussbericht, Bern: Büro Vatter, Politikforschung & -beratung.
- Sager, Fritz/Steffen, Isabelle, 2006, Die Kantone im Vernehmlassungsverfahren des Bundes: Wirkungsweise und Reformansätze, in Vatter, Adrian (Hrsg.), Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz, Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 168–191.
- Sägesser, Thomas, 2007, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG), Stämpfli Handkommentar, Bern, Stämpfli Verlag.
- Schuhmacher, Christian, 2015, Optimierung der Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone – Zwischenstand eines Projekts, LeGes – Gesetzgebung & Evaluation 2015/2, S. 405–419.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (seco; 2014). Erläuterungen zum Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung RFA. Bern: seco.
- Uhlmann, Felix, 2011, Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone, Gutachten zuhanden der KdK.
- WBF (Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung; 2013). Regulierungsfolgenabschätzung. Handbuch. Bern: WBF.

Résumé

Dans quelle mesure et sous quelle forme les services de l'administration fédérale associent-ils les cantons à l'élaboration des avant-projets d'actes normatifs fédéraux, et la participation des cantons est-elle fructueuse et significative ? Tel est le sujet de l'étude que l'auteur a réalisée à la demande de la Conférence des gouvernements cantonaux. De fait, associer les cantons en amont aux travaux se traduit le plus souvent par une meilleure applicabilité de l'acte concerné. Pourtant, ils ne sont pas sollicités systématiquement : la décision de le faire ou non est souvent affaire d'appréciations subjectives et de réseaux relationnels. L'étude contient également des recommandations sur les moyens qui s'offrent d'intégrer systématiquement l'échelon cantonal à la préparation des actes, quitte à ce que la Confédération et les cantons prennent au préalable des mesures propres à favoriser cette mise en relation précoce.