



Koordinierte Umsetzung von Bundesrecht

(Fassung vom 28. Oktober 2015)

I. Ausgangslage

Die Umsetzung von Bundesrecht führt in den Kantonen immer wieder zu Schwierigkeiten. Deshalb unternahm die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) im Jahr 2010 einen Anlauf zur Verbesserung der Situation. In der Folge setzten Bund und Kantone eine gemeinsame Arbeitsgruppe ein, die am 13. Februar 2012 einen Schlussbericht¹ verabschiedete. Im Föderalistischen Dialog vom 16. März 2012 äusserten die Delegationen des Bundesrates und der Kantonsregierungen die Bereitschaft, die in diesem Bericht empfohlenen Massnahmen umzusetzen.

Massnahme 12 des Berichts befasst sich mit der Planung der Umsetzung neuer Bundeserlasse in den Kantonen. Die Massnahme schreibt für Bund und Kantone eine Umsetzungsplanung vor und legt im Wesentlichen Mindestfristen zwischen der Verabschiedung und der Inkraftsetzung eines Bundesgesetzes fest. Massnahme 12 lautet:

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

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

Im Frühling 2013 betraute die KdK eine neu eingesetzte Arbeitsgruppe mit der Vorbereitung der Umsetzung der im erwähnten Schlussbericht vorgesehenen Massnahmen, soweit sie sich an die Kantone richten (interkantonale Arbeitsgruppe Umsetzung Bundesrecht). In der Plenumsversammlung vom 28. März 2014 hielt die Arbeitsgruppe fest, dass Bund und Kantone bei komplexeren Bundeserlassen die Umsetzung koordinieren sollten. Das vorliegende Dokument wurde zwischen dem Sekretariat der KdK und dem Bundesamt für Justiz bereinigt. Ziel ist es, dass der Föderalistische Dialog in zustimmendem Sinn vom vorliegenden Dokument Kenntnis nimmt.

II. Koordinierte Umsetzung von Bundesrecht (kUB)

Die koordinierte Umsetzung von Bundesrecht ist ein Verfahren, bei dem Bund und Kantone ihre Schritte zur Umsetzung von neuem Bundesrecht aufeinander abstimmen. Dabei kann es sich um eine Verfassungsänderung oder um den Neuerlass oder die Änderung eines Bundesgesetzes han-

¹ Der Titel des Berichts lautet „Die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone: Bericht und Anträge der gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund-Kantone zuhanden des Föderalistischen Dialogs vom 16. März 2012“. Der Bericht ist abrufbar unter www.kdk.ch > Themen > Föderalismus und Staatsrecht > Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone.

dein. Bei Verordnungen und bei Bundesbeschlüssen soll jedenfalls in der Anfangsphase auf eine koordinierte Umsetzung verzichtet werden. Dies schliesst nicht aus, dass Ausführungsverordnungen des Bundes in die koordinierte Umsetzung eines Bundesgesetzes miteinbezogen werden.

Die koordinierte Umsetzung von Bundesrecht erfolgt in folgenden Schritten:

1. Prüfung der Aufnahme eines Vorentwurfs in die Monitoring-Datenbank der KdK

Sobald ein Departement das Vernehmlassungsverfahren über eine Verfassungsänderung oder ein Bundesgesetz eröffnet hat, prüft das Sekretariat der KdK, ob der Vorentwurf in die Monitoring-Datenbank aufgenommen werden soll. Der Entwurf wird aufgenommen, wenn der Erlass die Interessen der Kantone tangiert, insbesondere, wenn er durch die Kantone umzusetzen und zu vollziehen sein wird.

Die Konferenz der Sekretariate der Interkantonalen Konferenzen (KoSeKo) weist die Federführung zu diesem Geschäft der KdK oder einer Direktorenkonferenz zu.

2. Prüfung der Notwendigkeit einer koordinierten Umsetzung

Im Rahmen der Vernehmlassung über den Erlassentwurf äussern sich die Kantone auch zur Frage, ob aus ihrer Sicht eine koordinierte Umsetzung des Erlasses sinnvoll ist. Diese Einschätzung teilen die Kantone auch dem Sekretariat der Konferenz mit.

Auch das Bundesamt prüft, ob eine koordinierte Umsetzung aus seiner Sicht sinnvoll ist. Es stützt sich dabei auch auf die Beurteilung dieser Frage durch die Kantone im Rahmen der Vernehmlassung.

Eine koordinierte Umsetzung kommt bei Bundeserlassen in Frage, die ganz oder teilweise durch die Kantone umzusetzen sind. Kriterien für die Durchführung einer koordinierten Umsetzung sind insbesondere:

- a. Die Standard-Inkraftsetzungsfristen („Faustegeln“, vgl. Kap. I) sind zu kurz. Gründe können u.a. sein:
 - aussergewöhnlich aufwendige Anpassungen des kantonalen Rechts
 - Notwendigkeit zur Schaffung neuer Vollzugsorgane
 - wesentliche Anpassungen der bestehenden Vollzugsorganisation
 - zeitaufwendige IT-Entwicklungen
 - Anpassung des Rechts von Gemeinden oder andern Organisationen des öffentlichen Rechts im Nachgang zur Anpassung des kantonalen Rechts
- b. Die Standard-Inkraftsetzungsfristen sind zu lang. Gründe können u.a. sein:
 - unabwendbare zeitliche Dringlichkeit der neuen Regelungen
 - Vorgaben des übergeordneten Rechts
- c. Es ist unklar, inwieweit das Ausführungs- bzw. Einführungsrecht vom Bund oder von den Kantonen zu erlassen ist.
- d. Die Umsetzung des Bundeserlasses kann vereinfacht und verbessert werden, wenn sich Bund und Kantone auf einheitliche Vollzugsinstrumente einigen.

3. Entscheid über die Durchführung einer koordinierten Umsetzung

Kommt das Sekretariat der federführenden Konferenz oder das Bundesamt zum Schluss, dass eine koordinierte Umsetzung sinnvoll ist, nimmt sie mit der andern Seite Kontakt auf und sucht eine Einigung in dieser Frage.

Sind das Bundesamt und das Konferenzsekretariat zum Schluss gekommen, dass eine koordinierte Umsetzung sinnvoll ist, entscheiden das Departement und die federführende Konferenz gemeinsam über die Durchführung einer solchen. Diese Entscheidung erfolgt spätestens drei Monate nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens.

4. Koordination der Umsetzung

Die Koordination der Umsetzung setzt vor Verabschiedung des Erlassentwurfs durch den Bundesrat ein. Damit kann die Berücksichtigung von Umsetzungsproblemen im Erlassentwurf und in der Botschaft des Bundesrates sichergestellt werden.

Die Koordination der Umsetzung ist ein fliessender Prozess. Es werden fortlaufend jene Fragen aufgegriffen und entschieden, die in der jeweiligen Phase des Rechtsetzungs- oder des Umsetzungsprozesses anstehen.

Die Koordination der Umsetzung erfolgt durch eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern einerseits des Bundesamtes und anderseits der Kantone und/oder des Sekretariats der federführenden Konferenz.

Die Vertreterinnen und Vertreter der Kantone werden durch die federführende Konferenz bezeichnet. Es sollen in erster Linie Personen delegiert werden, die in ihrem Kanton mit der Umsetzung des betreffenden Bundeslasses befasst sind. Diese Personen stellen die Rückkopplung zu den andern, in der Umsetzungsgruppe nicht vertretenen Kantonen sicher.

Bei der koordinierten Umsetzung von Bundesrecht wird Einigung insbesondere in folgenden Fragen angestrebt:

- *Weiterer Regelungsbedarf.* In welchen Bereichen und zu welchen Fragen besteht weiterer Regelungsbedarf zur Umsetzung des Bundesgesetzes? Welche Regelungen sollen im Bundesrecht, welche im kantonalen Recht verankert werden? Bis wann soll der Wortlaut des Ausführungsrechts des Bundes, bis wann jener der Einführungsgesetzgebung der Kantone vorliegen?
- *Vollzug.* Wer soll den Bundeslass vollziehen? Welche organisatorischen Vorkehrungen sind bei Bund und Kantonen für den Vollzug erforderlich (Schaffung neuer Vollzugsstrukturen, personelle Verstärkung von Behörden oder Verwaltungen, Schulungen, Erfa-Gruppen)? Wie viel Zeit wird dafür benötigt?
- *Finanzierung.* Wie hoch sind die Kosten für die Umsetzung des Bundesrechts? Ist eine (Mit-)Finanzierung durch den Bund angezeigt (Abweichung vom Grundsatz der Finanzierung durch die Kantone)? Innerhalb welcher Frist können die Mittel bereitgestellt werden?
- *Anpassungen auf kommunaler Ebene.* Welche Anpassungen müssen die Gemeinden vornehmen (Anpassung des kommunalen Rechts, organisatorische Vorkehrungen, finanzielle Mittel)? Wie viel Zeit benötigen sie hierfür?
- *Datum der Inkraftsetzung:* Wann soll der Bundeslass in Kraft gesetzt werden? Kriterien: Dringlichkeit der neuen Regelungen; Regelungsstufe und Umfang des anzupassenden Rechts der Kantone und Gemeinden; Notwendigkeit der Anpassung bzw. des Aufbaus einer Vollzugsorganisation; politische Umstrittenheit der Vorlage in den Kantonen.
- *Auslegung.* Verständigung / Einigung über wesentliche umsetzungsrelevante Auslegungsfragen.
- *Vollzugsinstrumente.* Welche Vollzugsinstrumente (IT-Applikationen, Geräte, Vorlagen etc.) soll der Bund bereitstellen, welche Vollzugsinstrumente die Kantone?
- *Schulung:* Welche Hilfsmittel zur Behördenschulung stellt der Bund, welche die Kantone bereit?

Die Beteiligten streben Konsens über die Fragen der Umsetzung an. Die Entscheidungsträger von Bund und Kantonen beachten soweit möglich die Ergebnisse der koordinierten Umsetzungsplanung.

Koordinierte Umsetzung von Bundesrecht (kUB) in Bund und Kantonen

