

Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone

**Formen und Verfahren
des frühzeitigen Einbezugs der Kantone
bei der Erarbeitung von Vorentwürfen von
Bundeserlassen**

Schlussbericht

Christian Rüefli

Bern, 1. Mai 2015

Zusammenfassung

Hintergrund und Ziel der Studie

Die Umsetzbarkeit ist ein Qualitätsmerkmal eines Rechtserlasses. Das Bundesrecht sieht deshalb vor, dass bei der Ausarbeitung von Gesetzen und Verordnungen die Vollzugstauglichkeit zu überprüfen ist. Ebenso ist vorgesehen, dass die Kantone an der Rechtsetzung des Bundes mitwirken, wenn ihre Interessen betroffen sind. Sie sind in vielen Bereichen für die Umsetzung von Bundesrecht zuständig und verfügen über entsprechendes Erfahrungswissen. Es ist der Umsetzbarkeit sowie der Akzeptanz eines Bundeserlasses förderlich, wenn dieses Wissen bereits frühzeitig, d.h. vor der Vernehmlassung, in die Arbeiten an einem Erlassentwurf einfließt.

Bisher fehlte es an einem umfassenden und systematischen Überblick über die Verbreitung, Formen und Verfahren des frühzeitigen Einbezugs der Kantone bei der Erarbeitung von Bundeserlassen. Aus diesem Grund erteilte die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) dem Büro Vatter, Politikforschung & -beratung einen Forschungsauftrag. Es galt 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 Rechtssetzungsprozesses im Mittelpunkt des Interesses, d.h. die Auftragsanalyse, die Projektplanung und die Ausarbeitung von Vorentwurf und erläuterndem Bericht.

Vorgehen

Die Studie stützt sich zunächst auf eine Auswertung von Fachliteratur sowie auf Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern einzelner Bundesämter, der Parlamentsdienste, interkantonalen Direktorenkonferenzen und kantonaler Verwaltungen. Für die empirische Analyse der Praxis der Bundesverwaltung bezüglich des Einbezugs der kantonalen Ebene in Rechtsetzungsprozesse kam eine online-Befragung zum Einsatz. Befragt wurden die Ansprechpersonen für die 306 Rechtsetzungsvorhaben des Bundes der Jahre 2010-2013, von denen die Kantone aus Sicht der KdK in Bezug auf Umsetzung und Vollzug betroffen waren. Aus der Befragung resultierten Angaben zu 184 dieser Vorlagen (Rücklauf von 60%). 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 Erfahrungen der Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene zu erfassen. Ausgehend von den Untersuchungsergebnissen wurden schliesslich anhand von Fachliteratur und in Arbeitssitzungen mit den Auftraggebenden Anpassungsvorschläge, Massnahmen und Empfehlungen entwickelt.

Ergebnisse

Die empirische Untersuchung liefert die folgenden Ergebnisse zum frühzeitigen Einbezug der kantonalen Ebene in Rechtsetzungsprozesse des Bundes:

Häufigkeit und Begründung des Einbezugs

In rund der Hälfte der Fälle, zu denen Befragungsantworten aus der Bundesverwaltung vorliegen, wurden Vertreterinnen oder Vertreter der kantonalen Ebene direkt in die Ausarbeitung des Vorentwurfs einbezogen. In mindestens einem Fünftel der Projekte, von denen die Kantone gemäss der KdK hinsichtlich Umsetzung und Vollzug betroffen waren, waren die Kantone nicht direkt an der Ausarbeitung des Vorentwurfs beteiligt.

Der Einbezug von Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene ist von der Einschätzung der zuständigen Personen auf Bundesebene abhängig. Als wichtigste Gründe für einen Einbezug wurden zum einen die Betroffenheit der Kantone vom Erlass, zum anderen ihre Zuständigkeit für den Vollzug angegeben. Ein weiterer häufig genannter Grund für einen Einbezug ist das spezifische Fachwissen von Personen auf kantonaler Ebene. Die wichtigsten Motive für einen Einbezug der kantonalen Ebene sind, abschbare Schwierigkeiten im Vollzug zu thematisieren sowie Erfahrungen und Fachwissen der kantonalen Akteure abzuholen. 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, wird dies in den meisten Fällen damit begründet, dass die Kantone nicht vom Erlass betroffen seien, nicht für den Vollzug zuständig seien, oder dass lediglich technische oder marginale Anpassungen an einem Erlass erfolgt seien.

Der Einbezug der Kantone wird durch vorbestehende projektunabhängige institutionalisierte Austauschgefässe und -beziehungen zwischen Bund und Kantonen begünstigt. Ein weiterer wichtiger Faktor ist die in einem Bundesamt vorherrschende Haltung gegenüber den Kantonen. Ein Einbezug in Rechtsetzungsarbeiten ist wahrscheinlicher, wenn in einem Amt die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Kantonen als Vollzugsakteure als Selbstverständlichkeit etabliert ist.

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die Frage, ob die kantonale Ebene an der Ausarbeitung eines Bundeserlasses beteiligt werden soll, in vielen Fällen nicht bewusst gestellt wird. Dies ist meistens abhängig vom Ermessen der für die Projektplanung zuständigen Personen. Wird die Frage bewusst geprüft, ist die Antwort oftmals abhängig von der subjektiven Einschätzung dieser Personen, 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 unterschätzen.

Zeitpunkt und Form des Einbezugs

Seitens der Bundesverwaltung war in der grossen Mehrheit (86%) der betrachteten Rechtsetzungsprozesse eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe für die Ausarbeitung des Vorentwurfs zuständig. In der knappen Mehrheit der Fälle (52%) wurden verwaltungsexterne Expertinnen und Experten beigezogen. Die kantonale Ebene wird in den eher diskursiven Teilphasen (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 wurden die Kantone auch zwischen der Vernehmlassung und der parlamentarischen Beratung direkt am Prozess beteiligt.

Kantonale Vertreterinnen und Vertreter werden in unterschiedlichen Formen an Rechtsetzungsprozessen der Bundesverwaltung beteiligt. In der Regel kommen innerhalb desselben Verfahrens mehrere verschiedene Formen zum Einsatz. Am häufigsten sind die Einsitznahme kantonaler Vertreterinnen und Vertreter in einer Arbeitsgruppe (in 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.

Gemäss den vorliegenden qualitativen Informationen werden Erlassentwürfe von Parlamentskommissionen in der Regel durch deren Sekretariate in Zusammenarbeit mit der zuständigen Verwaltungseinheit ausgearbeitet. Verwaltungsexterne Personen sind selten beteiligt. Die Kommissionen und ihre Sekretariate pflegen systematische Kontakte mit den politischen (Direktoren-)Konferenzen der Kantone 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. Die Parlamentskommissionen befassen sich meistens vor allem mit den politischen und grundsätzlichen Aspekten eines Erlasses und delegieren die Abklärung und Erarbeitung von fachlichen oder praktischen Fragen, auch in Bezug auf die Umsetzbarkeit, in der Regel an die zuständige Stelle der Bundesverwaltung.

Rekrutierung der beigezogenen Personen

In praktisch allen Verfahren, in denen die kantonale Ebene gemäss der Befragung einbezogen war, bestimmten die Kantone die beteiligten Personen entweder selbst oder gemeinsam mit dem Bund. Die Rekrutierung erfolgte am häufigsten über gezielte Anfragen an konkrete Personen. In einem etwas kleineren Teil der Verfahren wurde eine politische Konferenz angefragt, an dritter und vierter Stelle folgen gemischte Fachgremien und Fachkonferenzen als Rekrutierungskanäle.

In der grossen Mehrheit der betrachteten Fälle rekrutieren die Bundesbehörden Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene gezielt nach sachlichen Kriterien: Fachkenntnis und Expertenwissen sind dabei die wichtigsten. Die fachliche Zuständigkeit bzw. die Funk-

tion der betreffenden Personen wurde als zweitwichtigstes Kriterium genannt. An dritter Stelle erscheinen bestehende Gremien und institutionalisierte Kontakte.

Repräsentativität des Einbezugs

Wie gut die Repräsentativität der unterschiedlichen kantonalen Ausgangslagen, Erfahrungen und Einschätzungen beim Einbezug kantonalen Akteure in Rechtsetzungsprozesse des Bundes gewährleistet 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. Etwas weniger häufig waren Personen aus Fachkonferenzen und politischen Konferenzen beteiligt. In der Wahrnehmung der antwortenden Personen auf Bundesebene vertraten die seitens der Kantone beteiligten Personen in erster Linie ihre persönliche Ansicht, Meinung oder Expertise, in zweiter Linie die Perspektive „aller Kantone“.

Gemäss den vorliegenden Antworten nahmen die Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene in etwas mehr als der Hälfte der betrachteten Fälle Rücksprache mit anderen Akteuren, am häufigsten innerhalb einer Fachkonferenz. Gemäss qualitativen Informationen von kantonalen Seite steuern und koordinieren verschiedene (politische) Direktoren- und Fachkonferenzen ihre Beteiligung an Rechtsetzungsprozessen des Bundes mittels expliziten Mandaten an die delegierten Vertreterinnen und Vertreter. Auf kantonaler Seite stellen sich gelegentlich gewisse Herausforderungen bei der Rekrutierung dieser Personen, bei der Information über die Beteiligung an Rechtsetzungsprozessen und bei der fachlichen Rückkopplung zwischen den verschiedenen kantonalen und interkantonalen Instanzen.

Wirksamkeit des Einbezugs

An der Ausarbeitung von Erlassentwürfen des Bundes beteiligte Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene bringen sich mehrheitlich aktiv ein und äussern sich sowohl zu inhaltlichen Fragen als auch zu praktischen Aspekten der Vollzugstauglichkeit. Vollzugsfragen werden allerdings aus verschiedenen Gründen tendenziell seltener thematisiert.

Bei fast allen Projekten der Bundesverwaltung, bei denen ein direkter Einbezug der kantonalen Ebene erfolgte, flossen Anregungen der kantonalen Akteure ein. Der inhaltliche Einfluss ist von der Form des Einbezugs unabhängig. Bei Vorentwürfen des Parlaments hängt es gemäss Gesprächsaussagen stark von politischen Erwägungen der zuständigen Kommission ab, ob von kantonalen Seite eingebrachte Anregungen oder Bedenken berücksichtigt werden.

Die Mehrheit der befragten Personen auf Bundesebene machte positive Erfahrungen mit dem Einbezug von Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene. Der grösste Nutzen besteht darin, dass so die Vollzugs- und Praxistauglichkeit des fraglichen Erlasses verbessert werden kann. Auch der Akzeptanz eines Erlasses ist der Einbezug der kantonalen

Ebene förderlich. Seltener sind kritische Stimmen, die eine beschränkte Qualität der Mitarbeit und fehlende Repräsentativität bemängelten.

Folgerungen und Empfehlungen

Die empirisch abgestützten Ergebnisse der vorliegenden Studie vertiefen die Feststellungen der Gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund-Kantone in ihrem Bericht von 2012. Aus der Sicht der Kantone besteht bezüglich des Vorgehens zur Ausarbeitung von Bundeserlassen Handlungsbedarf auf drei Ebenen:

- Die kantonale Ebene sollte systematisch und frühzeitig in die Ausarbeitung von Vorentwürfen zu Bundeserlassen einbezogen werden, um praxisbezogene Umsetzungs- und Vollzugsfragen thematisieren zu können.
- Der frühzeitige Einbezug der kantonalen Ebene ist so zu organisieren und umzusetzen, dass die Beiträge der Kantonsvertretungen repräsentativ sind für alle Kantone (Repräsentativität), dass sie Gegenstand eines kontinuierlichen gedanklichen Austausches sind (Diskussionsorientierung) und dass sie berücksichtigt werden (Wirksamkeit).
- Die Bundesbehörden sollen die Kantone konsequent als institutionelle staatliche Akteure wahrnehmen und sie aufgrund ihrer Eigenschaft als primäre Vollzugsträger als Partner bei der Konzeption und Umsetzung von Bundeserlassen behandeln.

Bei der Verwirklichung dieser Anliegen sind verschiedene Rahmenbedingungen von Gesetzgebungsprozessen zu beachten:

- Die Organisation, der konkrete Ablauf und die Vorgehensweise bei der Ausarbeitung von Vorentwürfen zu Bundeserlassen sind rechtlich nicht geregelt.
- Die in Rechtssetzungsprozessen behandelten Geschäfte sind sehr unterschiedlich. Dies begrenzt die Möglichkeit, allgemeingültige Vorgaben und Anforderungen an den Prozess zu formulieren.
- Die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs ist für die dafür zuständigen Personen keine regelmässig wiederkehrende Routinetätigkeit, sondern eine eher seltene oder sogar einmalige Erfahrung.
- Gesetzgebung ist ein genuin politischer Prozess, der von inhaltlich-materiellen, interessengeleiteten und gelegentlich auch ideologischen Diskussionen geprägt ist. 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.
- Aufgrund von Zeitdruck besteht häufig wenig Raum, um Vollzugs- und Umsetzungsfragen zu vertiefen und dabei zusätzliche Akteure einzubeziehen.
- Akteure auf Bundes- und auf Kantonsebene haben teilweise unterschiedliche Erwartungen an den Einbezug der kantonalen Ebene.

Zentrales Resultat der vorliegenden Studie sind 16 Empfehlungen an den Bund und die Kantone. Diese setzen beim identifizierten Handlungsbedarf an und zeigen unter Berücksichtigung der erwähnten Rahmenbedingungen auf, wie und über welche Massnahmen das Vorgehen bei der Ausarbeitung von Erlassentwürfen des Bundes angepasst werden kann.

Empfehlungen zur Anpassung der Rechtsetzungspraxis des Bundes:

Empfehlung 1: Um die Umsetzbarkeit von Bundeserlassen zu verbessern, bezieht der Bund die Kantone bei der Erarbeitung eines Erlassentwurfs frühzeitig mit ein. Im Auftrag zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs wird die Projektleitung verpflichtet, stets auch die Vollzugstauglichkeit des Erlasses zu berücksichtigen und den Einbezug der kantonalen Ebene zu prüfen.

Empfehlung 2: Die Frage, ob die Kantone von der Umsetzung eines Erlasses betroffen sind, wird frühzeitig im Prozess zur Erarbeitung des Erlassentwurfs geprüft. Die Beurteilung erfolgt durch die federführende politische Konferenz der Kantone auf Einladung des Bundes.

Empfehlung 3: Die Projektorganisation zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs des Bundes ist so ausgestaltet, dass ein iterativer fachlicher Austausch mit der kantonalen Ebene über Vollzugs- und Umsetzungsfragen möglich ist und dabei die Vielfalt und Heterogenität der kantonalen Erfahrungen und Situationen berücksichtigt werden. Im Vordergrund steht die Mitarbeit der Kantonsvertretungen in Arbeitsgruppen des Bundes.

Empfehlung 4: Die Bezeichnung der Personen zur Vertretung der kantonalen Ebene erfolgt durch die federführende politische Konferenz der Kantone. Direktanfragen an Fachkonferenzen, Kantonsverwaltungen oder konkrete Personen sind zu vermeiden.

Empfehlungen zur Förderung von Anpassungen der Rechtsetzungspraxis des Bundes:

Empfehlung 5: Der Bund regelt rechtlich, wie die Kantone bei der Ausarbeitung von Vorentwürfen von Bundeserlassen einzubeziehen sind, um die Umsetzbarkeit der Erlasse zu verbessern.

Empfehlung 6: Der Bundesrat erlässt zuhanden der Bundesverwaltung eine Weisung über die Organisation und Planung von Gesetzgebungsprojekten und regelt darin die Grundsätze des frühzeitigen Einbezugs der Kantone in die Ausarbeitung von Bundeserlassen, um deren Umsetzbarkeit zu verbessern.

Empfehlung 7: Die legistischen Hilfsmittel der Bundesverwaltung und der Parlamentsdienste behandeln die Frage der Vollzugstauglichkeit und die Zusammenarbeit mit der kantonalen Ebene bei der Ausarbeitung von Vorentwürfen von Erlassen systematisch und einheitlich. Die in den verschiedenen Arbeitsschritten bzw. Prozessphasen jeweils relevanten Aspekte werden konkret angesprochen.

Empfehlung 8: Der Bund sorgt dafür, dass Personen, die seitens der Verwaltung oder der Parlamentsdienste an Rechtsetzungsarbeiten beteiligt sind, sich der Bedeutung der Frage der Vollzugstauglichkeit bewusst sind, den frühzeitigen Einbezug der Kantone pflegen und den damit verbundenen Anforderungen an das Projektmanagement Rechnung tragen können.

Empfehlung 9: Bundesämter und Legislativkommissionen, in deren Zuständigkeitsbereich die Kantone Umsetzungspartner sind, pflegen regelmässige, institutionalisierte Beziehungen zur kantonalen Ebene und betrachten die Zusammenarbeit mit der kantonalen Ebene als Teil ihrer Organisationskultur.

Empfehlungen zur Mitwirkung der Kantone an Rechtsetzungsprojekten des Bundes:

Empfehlung 10: Die Bezeichnung der Personen, welche die kantonale Ebene bei der Ausarbeitung von Erlassentwürfen des Bundes vertreten, erfolgt durch die zuständige politische Konferenz. Fachkonferenzen, kantonale Verwaltungen oder Einzelpersonen leiten allfällige Direktanfragen des Bundes an die federführende politische Konferenz weiter.

Empfehlung 11: Personen, die bei der Ausarbeitung von Erlassentwürfen des Bundes die kantonale Ebene vertreten, bringen die Umsetzungsproblematiken der Kantone verlässlich, aus fachlicher Perspektive und breit abgestützt ein. Sie stellen im ganzen Verfahren die Rückkoppelung und fachliche Abstützung unter den Kantonen sicher und sorgen dafür, dass die Vielfalt und Heterogenität der kantonalen Erfahrungen und Situationen angemessen berücksichtigt wird.

Empfehlungen an die Kantone zur Schaffung günstiger Voraussetzungen für einen frühzeitigen Einbezug in Rechtsetzungsarbeiten des Bundes:

Empfehlung 12: Die Kantone bzw. die KdK erarbeiten ein Argumentarium für den frühzeitigen Einbezug der kantonalen Ebene in Rechtsetzungsprojekte des Bundes. Sie verbreiten es auf kantonomer Ebene und setzen es in der Kommunikation mit Bundesstellen ein.

Empfehlung 13: Die Kantone bzw. die KdK definieren sachliche Kriterien zur Beurteilung der Betroffenheit der Kantone hinsichtlich der Umsetzung und des Vollzugs von Bundeserlassen.

Empfehlung 14: Die interkantonalen Konferenzen stellen sicher, dass Personen, welche die kantonale Ebene bei der Ausarbeitung von Vorentwürfen von Bundeserlassen vertreten, die dabei wichtigen Grundsätze kennen und beachten (Information der zuständigen politischen Konferenz, Beurteilung der Vollzugstauglichkeit aus fachlicher Sicht, Berücksichtigung der kantonalen Heterogenität, fachliche Rückkoppelung).

Empfehlung 15: Die KdK erarbeitet Leitlinien für die Mitwirkung der Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene bei Rechtsetzungsprojekten des Bundes. Die Leitlinien regeln insbesondere die Rolle und Aufgaben der kantonalen Vertreterinnen und Vertreter.

Sie nehmen die Themen und Prinzipien auf, die in der KdK-Rahmenordnung und im vorliegenden Bericht dargestellt sind.

Empfehlung 16: Interkantonale Gremien (insbesondere politische Konferenzen und Fachkonferenzen) pflegen regelmässige, institutionalisierte Beziehungen zur Bundesebene und nutzen diese zur Sensibilisierung für die Frage der Vollzugstauglichkeit von Bundeserlassen und für die Bedeutung der Kantone bei der Ausarbeitung von Erlassentwürfen. Sie fragen nach geplanten Gesetzgebungsprojekten des Bundes, prüfen den Bedarf nach frühzeitiger Mitwirkung der Kantone und fordern den frühzeitigen Einbezug der Kantone in die Ausarbeitung der Erlassentwürfe beim Bund ein.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	XI
Tabellenverzeichnis.....	XII
Abkürzungsverzeichnis	XIII
1 Hintergrund, Ziele und Vorgehen.....	1
1.1 Hintergrund.....	1
1.2 Ziele der Studie	3
1.3 Vorgehen	3
2 Die Stellung der Kantone im Rechtsetzungsprozess des Bundes	6
2.1 Formelle Grundlagen.....	6
2.2 Interessierende Phasen des Rechtsetzungsverfahrens	8
2.2.1 Auslösung.....	10
2.2.2 Planung.....	10
2.2.3 Konzept und Vorentwurf.....	12
2.2.4 Verfahren bei Erlassentwürfen parlamentarischer Kommissionen.....	12
2.3 Institutionalisierte Austausch zwischen Bundes- und Kantonsebene.....	15
3 Praxis der Bundesbehörden 2010-2013	19
3.1 Häufigkeit und Begründung des Einbezugs	20
3.1.1 Erfolgreicher Einbezug	20
3.1.2 Verzicht auf einen Einbezug der Kantone.....	23
3.2 Entscheidung über den Einbezug.....	24
3.3 Rekrutierung der beteiligten Personen	25
3.3.1 Zuständigkeit für die Auswahl	25
3.3.2 Rekrutierungskanäle.....	25
3.3.3 Kriterien bei der Auswahl (Bundesverwaltung).....	26
3.4 Form des Einbezugs	27
3.4.1 Projektorganisation	27
3.4.2 Zeitpunkt des Einbezugs im Verfahren.....	28
3.4.3 Form des Einbezugs.....	29
3.5 Formale Aspekte des Einbezugs: Verfahrensregeln, Ziele	30
3.6 Praxis der Parlamentsdienste	31

4	Repräsentativität und Wirksamkeit des Einbezugs	33
4.1	Repräsentativität des Einbezugs	33
4.1.1	Vertretungen der kantonalen Ebene	34
4.1.2	Rekrutierungsmechanismen auf kantonaler Ebene	36
4.1.3	Vertretene Perspektive	38
4.1.4	Rücksprache unter Akteuren der kantonalen Ebene	39
4.2	Wirksamkeit des Einbezugs	41
4.2.1	Beitrag der kantonalen Akteure	41
4.2.2	Einfluss auf die Vorentwürfe	42
4.2.3	Beurteilung des Einbezugs der Kantone durch Bundesakteure	44
5	Folgerungen und Empfehlungen	47
5.1	Anliegen der Kantone an das Vorgehen zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs des Bundes	47
5.1.1	Systematischer Einbezug der kantonalen Ebene	47
5.1.2	Qualität des Einbezugs der kantonalen Ebene	48
5.1.3	Behandlung der Kantone als institutionelle staatliche Partner	52
5.2	Relevante Rahmenbedingungen	52
5.3	Konkrete Anpassungsmöglichkeiten	57
5.3.1	Anpassungen am Rechtsetzungsprozess des Bundes	57
5.3.2	Anpassungen auf kantonaler Ebene	60
5.3.3	Anpassungen im Verhältnis Bund-Kantone	63
5.3.4	Überblick über identifizierte Anpassungsmöglichkeiten	64
5.4	Massnahmen	66
5.4.1	Stossrichtungen für Massnahmen	66
5.4.2	Bisherige Lösungsansätze und Massnahmen	67
5.5	Empfehlungen	68
	Dokumente und Literatur	80
	Anhang 1: Fragebogen der online-Befragung	83

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Teilphasen des Gesetzgebungsprozesses	9
Abbildung 2-2: Projektunabhängiger Austausch zwischen Bund und Kantonen pro Amt..15	
Abbildung 3-1: Übersicht über Datenbasis (Rechtsetzungsprojekte des Bundes 2010-2013)	19
Abbildung 3-2: Zusammenhang institutionalisierter Austausch - Einbezug.....	21
Abbildung 3-3: Motive beim Entscheid über einen Einbezug.....	23
Abbildung 3-4: Entscheidungsebene über Einbezug der Kantone	25
Abbildung 3-5: Kanäle zur Rekrutierung kantonaler Vertretungen	26
Abbildung 3-6: Kriterien bei der Auswahl der VertreterInnen der kantonalen Ebene	27
Abbildung 3-7: Bedeutung verschiedener Gremien bei der Ausarbeitung von Vorentwürfen	28
Abbildung 3-8: Häufigkeit des Einbezugs pro Teilphase	29
Abbildung 3-9: Formen des Einbezugs der kantonalen Ebene	30
Abbildung 4-1: In Rechtsetzungsprozessen vertretene Ebene	35
Abbildung 4-2: Von Vertreterinnen und –vertretern der kantonalen Ebene eingenommene Perspektive (gemäss Bundesakteuren)	38
Abbildung 4-3: Verhalten der kantonalen Vertreterinnen und Vertreter gemäss Bundesakteuren	41
Abbildung 4-4: Von den kantonalen Vertreterinnen und Vertretern thematisierte Anliegen.....	41
Abbildung 4-5: Einfluss der Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene auf das Projekt gemäss befragten Personen auf Bundesebene	43
Abbildung 4-6: Beurteilung des Einbezugs im konkreten Fall.....	44

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Interkantonale Gremien: politische (Direktoren-)Konferenzen und Fachkonferenzen.....	16
Tabelle 2-2: Formen von institutionalisiertem Austausch zwischen Bund und kantonaler Ebene.....	17
Tabelle 3-1: Direkte Beteiligung der Kantone an der Ausarbeitung des Vorentwurfs.....	20
Tabelle 3-2: Faktoren bei der Entscheidung über einen Einbezug der kantonalen Ebene .	22
Tabelle 3-3: Gründe für bewussten Verzicht auf Einbezug der Kantone.....	24
Tabelle 3-4: Ziele des Einbezugs der kantonalen Ebene	31
Tabelle 4-1: Erfahrungen mit Einbezug von Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene	45
Tabelle 5-1: Eignung verschiedener Formen des Einbezugs hinsichtlich Repräsentativität, Wirksamkeit und Diskussionsorientierung.....	50
Tabelle 5-2: Überblick über Anpassungsmöglichkeiten bei Bund und Kantonen	64

Abkürzungsverzeichnis

Astra	Bundesamt für Strassen
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BJ	Bundesamt für Justiz
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101)
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
GDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
N	Anzahl
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
SEM	Staatsekretariat für Migration
SPK-N	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
UREK	Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie
VBS	Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WBF	Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

1 Hintergrund, Ziele und Vorgehen

1.1 Hintergrund

Im Nachgang an die umstrittene Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die Neuordnung der Pflegefinanzierung vom 13. Juni 2008 befasste sich die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) mit der Thematik der Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone. Abklärungen bei den Kantonen förderten verschiedene Problemfelder und Verbesserungsvorschläge zutage. 2011 beschlossen die Delegationen des Bundesrats und der KdK im Rahmen des Föderalistischen Dialogs eine gemeinsame Arbeitsgruppe einzusetzen, um auf technischer Ebene Verbesserungsvorschläge zu Umsetzungsfragen zu erarbeiten. Die Arbeitsgruppe stellte fest, dass bei der Ausarbeitung oder Revision von Erlassen des Bundesrechts (Gesetze, Verordnungen) durch die Bundesverwaltung oder durch das Parlament Fragen zur Umsetzung eher vernachlässigt würden und befasste sich in ihrem Bericht deshalb unter anderem mit der Frage, „wie Umsetzungs- und Vollzugsaspekte verstärkt in den Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene (Bundesgesetze und -verordnungen) Eingang finden könnten“ (Gemeinsame Arbeitsgruppe Bund-Kantone 2012: 4). Das Anliegen der Arbeitsgruppe ist es, das Erfahrungs- und Praxiswissen der Kantone als Umsetzungs- und Vollzugsorgane in einer möglichst frühen Phase des Rechtsetzungsverfahrens einfließen, damit die spätere Vollziehbarkeit eines Erlasses besser gewährleistet ist (Gemeinsame Arbeitsgruppe Bund-Kantone 2012: 5 und 9; Maissen et al. 2013).¹ Vergleichbare Anliegen und Empfehlungen hatte die Geschäftsprüfungskommission des Ständerats bereits 1997 formuliert (GPK-S 1997).

Bei der Planung und Organisation von Rechtsetzungsverfahren verfügen die Verwaltung und die parlamentarischen Kommissionen über einen grossen Gestaltungsspielraum. Es bestehen keine verbindlichen Vorgaben, welche die Prüfung von Umsetzungs- und Vollzugsfragen bzw. den frühzeitigen Einbezug der für die Umsetzung zuständigen Akteure in einen solchen Prozess zwingend verlangen (Gemeinsame Arbeitsgruppe Bund-Kantone 2012: 12).

Es liegt bisher kein empirisch gestütztes Wissen dazu vor, wie häufig und in welchen Formen Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene² an der Ausarbeitung von Vor-

¹ Die Umsetzbarkeit gilt dabei als Merkmal der Qualität eines Erlasses (Gemeinsame Arbeitsgruppe Bund-Kantone 2012: 5). In der Rechtsetzungslehre wird davon ausgegangen, 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).

² Im vorliegenden Bericht wird die Formulierung „Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene“ gewählt, um zum Ausdruck zu bringen, dass die betreffenden Personen einerseits einzelne oder mehrere Kantone, andererseits aber auch interkantonale Gremien (Fach- oder Direktorenkonferenzen; vgl. Abschnitt 2.3) vertreten können.

entwürfen zu Bundeserlassen beteiligt werden, um Vollzugsfragen zu thematisieren. Ob und in welcher Form die Kantone einbezogen werden, ist von der Konstellation des jeweiligen Prozesses abhängig. Dies kann dazu führen, dass die Vollzugstauglichkeit eines Erlasses erst im Rahmen der Vernehmlassung thematisiert wird. Für die Kantone ist dies insofern problematisch, als dass sie in dieser Prozessphase gewissermassen in Konkurrenz mit anderen Akteuren stehen und ihre Stellungnahmen im Vergleich zu denjenigen anderer Interessenorganisationen nur ungenügend berücksichtigt werden (Sager/Steffen 2006: 169). Hinzu kommt, dass die Stellungnahmen der Kantone im Vernehmlassungsverfahren in der Regel von der Regierung und damit aus einer politischen Optik abgegeben werden. Die allgemeine Frage der Vollzugstauglichkeit oder konkrete technische oder fachliche Fragen in Zusammenhang mit dem Vollzug werden hingegen eher auf Fachebene behandelt.

Sofern ein Einbezug der kantonalen Ebene erfolgt, können sich dabei gemäss der Arbeitsgruppe Bund-Kantone (2012: 12f.) verschiedene Probleme zeigen – sei es, dass die beteiligten Personen ungenügend mit den praktischen Umsetzungsproblemen vertraut sind, sei es, dass der Informationsfluss unter den Kantonen nicht systematisch gewährleistet ist oder dass die Kantonsvertretungen in Arbeitsgruppen oder Kommissionen ohne Rücksprache mit den Kantonsregierungen oder den betroffenen politischen Konferenzen bestimmt werden. Diese Fragen betreffen die Rekrutierung der Vertretung der kantonalen Ebene und die Sicherstellung der Repräsentativität ihrer Beiträge an den Rechtsetzungsprozess.

In ihrem Bericht präsentiert die Arbeitsgruppe Bund-Kantone (2012: 13ff.) verschiedene Lösungsansätze, um Umsetzungs- und Vollzugsfragen frühzeitig, d.h. in die Ausarbeitung des Vorentwurfs zuhanden der Vernehmlassung, in den Rechtsetzungsprozess einzubringen. Als wichtigste Massnahme sieht sie die systematische Mitarbeit der Kantone in vorbereitenden Gremien. Gestützt auf ein juristisches Gutachten (Uhlmann 2011) beantragt die Arbeitsgruppe u.a., die Bundesverwaltung und die Parlamentsdienste zu verpflichten, die Kantone zur Prüfung von Vollzugsfragen einzubeziehen. Diese Massnahme soll durch stärkere Sensibilisierung der Bundesstellen für Umsetzungsfragen sowie kantonsseitig durch die Sicherstellung ausreichender Information, Kompetenz und Repräsentanz der Kantonsvertreterinnen und –vertreter in solchen Gremien unterstützt werden (Arbeitsgruppe Bund-Kantone 2012: 35).

Anknüpfend an diese Arbeiten beauftragte das KdK-Sekretariat das Büro Vatter, Politikforschung & -beratung mit einer wissenschaftlichen Untersuchung. Da sich bisher kaum empirische wissenschaftliche Studien zur vorparlamentarischen Phase des Gesetzgebungsprozesses des Bundes finden (Delley et al. 2009: 12f.; Ledermann 2014), besteht auch kein umfassender und systematischer Überblick über die Verbreitung, Formen und Verfahren des frühzeitigen Einbezugs der Kantone bei der Erarbeitung von Bundeserlassen. Das vorhandene Wissen erlaubt keine gut abgestützten Folgerungen zur Frage, wie sichergestellt werden kann, dass die Kantone künftig systematisch, verbindlich und auf Dauer in Rechtsetzungsprozesse einbezogen werden, wenn der betreffende Erlass kantonale Zuständigkei-

ten zum Inhalt hat oder kantonale Interessen hinsichtlich Umsetzung und Vollzug berührt, und wie ein entsprechendes Instrumentarium ausgestaltet sein könnte.

1.2 Ziele der Studie

Hauptziel der vorliegenden Studie ist es, Wissensgrundlagen für die Erarbeitung eines generellen Instrumentariums zuhanden des Bundes und der Kantone zu schaffen, um im Einzelfall einen sinnvollen Einbezug der Kantone bei der Erstellung des Vorentwurfs zu einem Bundeserlass zu vereinbaren. Konkret verfolgt die zu erarbeitende Studie zwei Ziele:

- 1) **Beschreibung und Analyse des Einbezugs:** Zunächst gilt es empirisch aufzuzeigen, welche Formen und Verfahren des frühzeitigen Einbezugs der Kantone in der Praxis des Bundes (Bundesverwaltung und Parlament) bisher vorgekommen sind. Diese Formen und Verfahren sind nach verschiedenen Merkmalen differenziert zu analysieren. Ebenso sind die Wirksamkeit und die Repräsentativität des Einbezugs zu beurteilen.
- 2) **Entwicklung von Vorschlägen für Systematisierung des Einbezugs:** Auf der Grundlage der Analyse sollen Vorschläge für allgemein gültige Formen, Strukturen und Verfahren des frühen Einbezugs hergeleitet und dargestellt werden.

1.3 Vorgehen

Die vorliegende Studie beruht auf verschiedenen Abklärungen und Erhebungen. Zunächst erfolgte eine theoretische und empirische Auslegeordnung des Einbezugs der Kantone in Gesetzgebungsprozesse des Bundes. Dies beinhaltete die folgenden Arbeiten:

- **Literaturstudium:** Politikwissenschaftliche, staatsrechtliche und legistische Fachliteratur zum Gesetzgebungsprozess und zum Verhältnis Bund-Kantone in der Gesetzgebung wurde konsultiert und gezielt auf Hinweise auf mögliche Formen, Problemfelder und Herausforderungen sowie auf allfällige Verbesserungsvorschläge abgesehen.
- **Sondierungsgespräche:** Es wurden zwei Gruppengespräche mit Vertreterinnen und Vertretern interkantonalen Direktorenkonferenzen und kantonaler Verwaltungen sowie Einzelgespräche mit zwei Fachpersonen aus Bundesämtern, die über fundierte Erfahrung mit den Hintergründen und dem Ablauf von Rechtsetzungsprozessen auf Bundesebene aus übergeordneter Perspektive verfügen, geführt. Diese dienten dazu, Informationen zum Ablauf des interessierenden Verfahrensschrittes zu erfassen, allgemeine Einschätzungen der Praxis hinsichtlich des Einbezugs der Kantone in die Ausarbeitung von Vorentwürfen abzuholen und Vorschläge für die Systematisierung des Einbezugs zu diskutieren.

- **Ermittlung der Rechtsetzungsvorhaben des Bundes mit Relevanz für die Kantone (2010-2013):** Anhand der online verfügbaren Liste der abgeschlossenen Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren der Jahre 2010-2013³ wurde eine systematische Datenbank aller Rechtsetzungsvorhaben des Bundes in diesen Jahren erstellt (470 Vorlagen). Für die einzelnen Rechtsetzungsvorhaben wurden verschiedene Variablen erfasst: Auslösung durch Bundesrat oder Parlament, zuständiges Departement und Amt, Themenbereich, Art und Status des Geschäfts (Gesetz/Verordnung; neu/Teilrevision), Ansprechpersonen. Aus dieser Grundgesamtheit wählte das KdK-Sekretariat diejenigen Geschäfte aus, von denen die Kantone als Vollzugsakteure betroffen waren bzw. sind (306 Vorlagen).⁴
- **Online-Befragung der Ansprechpersonen des Bundes:** Die Personen, die in der Bundesverwaltung und seitens des Parlaments (Kommissionssekretariate) Ansprechpersonen für die ausgewählten Rechtsetzungsverfahren mit vollzugsbezogener Relevanz für die Kantone waren, wurden zur Teilnahme an einer online durchgeführten schriftlichen Befragung eingeladen. Die Befragung diente dazu, die Häufigkeit, Formen und Verfahren des Einbezugs der kantonalen Ebene in Rechtsetzungsprozesse des Bundes zu ermitteln und zu beschreiben sowie Anhaltspunkte für eine mögliche Systematisierung des Einbezugs zu gewinnen. So konnten Informationen zu 184 der 306 interessierenden Vorlagen gewonnen werden, was einem Rücklauf von 60% entspricht. Zu 64 Projekten (21% der interessierenden Vorlagen, 35% der Vorlagen, zu denen Angaben gemacht wurden) liegen Informationen zur Art und Weise des Einbezugs der kantonalen Ebene vor.

Die Ergebnisse der online-Befragung wurden in einem Zwischenbericht aufbereitet und an einem halbtägigen **Vertiefungsworkshop** präsentiert, diskutiert und weiterentwickelt. An diesem Workshop nahmen insgesamt 29 Personen aus folgenden Kreisen teil:

- Vertreterinnen und Vertreter kantonalen Verwaltungen (10 Personen)
- Vertreterinnen und Vertreter der Sekretariate kantonalen Direktorenkonferenzen und der KdK (10 Personen)
- Für die Organisation und die Gestaltung der Rahmenbedingungen von Gesetzgebungsprojekten zuständige Personen aus Bundesämtern und der Parlamentsdienste (Kommissionssekretariate) (9 Personen)

Der Workshop umfasste eine Präsentation der Befragungsergebnisse, Plenumsdiskussionen und Diskussionen in vier moderierten Kleingruppen. Dabei ging es vor allem auch darum, die Perspektive und Erfahrungen der Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene zu erfassen und Fragen der Repräsentativität des Einbezugs zu diskutieren. Die Gruppen-

³ <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/past.html>

⁴ Für die Kantone sind Geschäfte von vollzugsbezogener Relevanz, deren Vollzug die Kantone finanziell, organisatorisch, personell oder rechtlich betrifft oder die Gesetzgebungsbedarf auf kantonomer Ebene mit sich bringen.

gespräche wurden systematisch ausgewertet und bildeten eine zusätzliche Informationsquelle für den vorliegenden Bericht. Sie zeigten insbesondere konkrete Erfahrungsbeispiele auf und lieferten Hinweise auf wichtige Aspekte, Probleme und Rahmenbedingungen in Zusammenhang mit der Thematik.

Im Anschluss an den Workshop wurden die Ergebnisse vertieft und auf die Untersuchungsziele hin weiterentwickelt. Dazu wurde zum einen die bestehende Literatur erneut konsultiert, zum anderen erfolgten zwei Arbeitssitzungen mit den Auftraggebenden. In dieser Phase wurden ausserdem drei Gespräche mit vier Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Parlamentsdienste (Sekretariat Ständerat, Sekretariat SPK, Sekretariat UREK, Dienst Kommissionen und Recherche) geführt, um Informationen über deren Arbeitsweise und Praxis des Einbezugs der kantonalen Ebene zu gewinnen.

2 Die Stellung der Kantone im Rechtsetzungsprozess des Bundes

Das vorliegende Kapitel beleuchtet die Stellung der Kantone im Rechtsetzungsprozess des Bundes. Nach einem Überblick über die bestehenden formellen Grundlagen (Abschnitt 2.1) wird die Rolle der Kantone in den einzelnen Arbeitsschritten der interessierenden Phase des Rechtsetzungsprozesses konkreter beleuchtet (Abschnitt 2.2). Bund und Kantone tauschen sich jedoch auch ausserhalb konkreter Rechtsetzungsprojekte aus. Dieser institutionalisierte Austausch ist ein wichtiger Kontextfaktor und wird in Abschnitt 2.3 thematisiert.

2.1 Formelle Grundlagen

Die Stellung der Kantone im Gesetzgebungsprozess des Bundes ist rechtlich kaum normiert. Im Folgenden werden die wesentlichen Grundlagen kurz dargestellt (vgl. auch Müller/Uhlmann 2013: 243ff.):

In grundsätzlicher Weise hält Art. 45 BV⁵ fest, dass die Kantone an der Rechtsetzung des Bundes mitwirken, der Bund die Kantone rechtzeitig und umfassend über seine Vorhaben informiert und ihre Stellungnahmen einholt, wenn ihre Interessen betroffen sind. Für den Bereich der Aussenpolitik existieren eine spezifische Verfassungsbestimmung (Art. 55 BV) sowie ein Bundesgesetz⁶ mit inhaltlich vergleichbaren Regelungen.

2002 erliess der Bundesrat die Richtlinien zuhanden der Bundesverwaltung betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden (Bundesrat 2002). Darin hielt er fest, dass die vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden zu verstärken sei, und zwar sowohl bei der Ausarbeitung von Massnahmen des Bundes als auch bei deren Umsetzung und Evaluation. Die Kantone werden als Hauptpartner des Bundes bezeichnet, die bei der Ausarbeitung von Massnahmen des Bundes sowie bei deren Umsetzung und Evaluation mitwirken sollen.

Formalrechtlich beginnt die Mitwirkung der Kantone an der Rechtsetzung mit dem Verfahrensschritt der Vernehmlassung (Uhlmann 2011: 8). Die Kantone sind dabei zentrale Adressaten (vgl. Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 2 VIG⁷). Art. 2 Abs. 2 VIG sieht explizit vor, die Vernehmlassung solle „Aufschluss geben über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugs-

⁵ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)

⁶ Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK) vom 22. Dezember 1999 (SR 138.1)

⁷ Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005 (Vernehmlassungsgesetz; SR 172.061).

tauglichkeit und die Akzeptanz eines Vorhabens des Bundes“. Gemäss Art. 18 Abs. 1 VIV⁸ werden die Stellungnahmen der Kantone „besonders berücksichtigt, wenn es um Fragen der Umsetzung oder des Vollzugs von Bundesrecht geht.“

Des Weiteren finden sich einzelne gesetzliche Bestimmungen zum Einbezug der Kantone durch die Organe der Bundesversammlung: Gemäss Art. 45 ParlG⁹ können die Kommissionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben u.a. aussenstehende Sachverständige beiziehen und Vertreterinnen und Vertreter der Kantone und interessierter Kreise anhören. Dieser Passus ist auch auf die Ausarbeitung von Erlassentwürfen durch eine Kommission anwendbar. Das Geschäftsreglement des Ständerates¹⁰ sieht in Art. 17 Abs. 2 zudem vor, dass die Kommissionen auf Ersuchen der Kantone die Kantone zur Vollzugstauglichkeit der Erlassentwürfe der Bundesversammlung anhören.

Für die hier interessierende, der Vernehmlassung und der parlamentarischen Beratung vorausgehende Phase der Ausarbeitung des Vorentwurfs (Abschnitt 2.2) bestehen keine direkten rechtlichen Vorgaben für einen Einbezug der Kantone in die Ausarbeitung von Erlassentwürfen (Müller/Uhlmann 2013: 246; Uhlmann 2011). Hingegen bestehen rechtliche Anforderungen an den Inhalt dieser Entwürfe und der Botschaften dazu:

- Gemäss Art. 8 VIV gibt der erläuternde Bericht einen kurzen Überblick über die Vorlage, legt ihre Grundzüge und ihre Ziele dar und enthält Ausführungen zur Umsetzung.
- Art. 141 Abs 2 ParlG verlangt, dass der Bundesrat in der Botschaft¹¹ folgende Punkte erläutert, „soweit substantielle Angaben dazu möglich sind:
 - d. die geplante Umsetzung des Erlasses, die geplante Auswertung dieser Umsetzung und die Prüfung der Vollzugstauglichkeit im vorparlamentarischen Verfahren;
 - f. die personellen und die finanziellen Auswirkungen des Erlasses und seines Vollzugs auf Bund, Kantone und Gemeinden sowie die Art und Weise der Kostendeckung, der Einfluss auf die Finanzplanung und das Verhältnis von Kosten und Nutzen“.

Um diesen Bestimmungen nachkommen und die entsprechenden Angaben machen zu können, müsste die zuständige Verwaltung somit die Fragen der Vollzugstauglichkeit und der Umsetzung bei der Ausarbeitung des Vorentwurfs thematisieren und prüfen. Wie einleitend dargelegt (Abschnitt 1.1) ortet die gemeinsame Arbeitsgruppe Bund-Kantone diesbezüglichen Handlungsbedarf. Sie regt an, dass die Verwaltung diesen Fragen mehr Beach-

⁸ Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsverordnung) vom 17. August 2005 (SR 172.061.1)

⁹ Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz) vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10)

¹⁰ Geschäftsreglement des Ständerates (GRS) vom 20. Juni 2003 (SR 171.14)

¹¹ Diese Vorgaben gelten nicht nur für Vorlagen, die vom Bundesrat bzw. der Verwaltung ausgearbeitet wurden, sondern auch für parlamentarische Initiativen (Art. 111 Abs. 3 ParlG).

tung schenkt und die kantonale Ebene – vor der Vernehmlassung – stärker an der Ausarbeitung von Vorentwürfen beteiligt.

Das Bundesrecht macht keine Vorgaben zur Organisation, den konkreten Ablauf und das methodische Vorgehen des Erarbeitungsprozesses von Vorentwürfen (Gemeinsame Arbeitsgruppe Bund-Kantone 2012: 12; Müller/Uhlmann 2013: 296).¹² In den bestehenden legislativen Hilfsmitteln zur Ausarbeitung von Rechtserlassen des Bundes (Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamts für Justiz (BJ 2007), Merkblätter „Commguide“ der Parlamentsdienste (2013)) wird die Prüfung von Umsetzungs- und Vollzugsfragen bzw. des Einbezugs der für die Umsetzung zuständigen Akteure an einzelnen Stellen thematisiert:

- Der Gesetzgebungsleitfaden enthält eine Empfehlung für die Fälle, in denen ein Erlassentwurf durch eine Kommission¹³ erarbeitet wird: „Soll die Umsetzung den Kantonen oder anderen Organen ausserhalb der Bundesverwaltung übertragen werden, müssen diese angemessen in einer entsprechenden Kommission vertreten sein.“ (BJ 2007: 36). Die zentralen Hinweise aus den ergänzenden Modulen (BJ 2013) sind in den untenstehenden Abschnitten kurz wiedergegeben.
- Das Kapitel „Verfahren bei der Ausarbeitung von Kommissionsvorlagen“ im Commguide der Parlamentsdienste (2013) enthält seit 2013 einen Abschnitt zum frühzeitigen Einbezug der Kantone. Darin findet sich die Empfehlung, „das Fachwissen der betroffenen kantonalen Verwaltungen frühzeitig bei der Ausarbeitung des Vorentwurfs“ einzubeziehen, wenn „die spätere Umsetzung und der Vollzug eines geplanten Erlasses ganz oder teilweise den Kantonen“ obliegen. Es sei Aufgabe des Kommissionssekretariates, die Frage zu stellen „Wer wird wann zu welchen Zweck einbezogen?“ und die beigezogenen Verwaltungseinheiten ebenfalls auf diese Problematik aufmerksam zu machen (Parlamentsdienste 2013: 3).

Aufgrund der Offenheit der bestehenden Regelungen verfügen die Verwaltung und die parlamentarischen Kommissionen somit über einen grossen Gestaltungsspielraum bezüglich der Organisation und des Vorgehens zur Ausarbeitung von Erlassentwürfen (Gemeinsame Arbeitsgruppe Bund-Kantone 2012: 12; Uhlmann 2011).

2.2 Interessierende Phasen des Rechtsetzungsverfahrens

Der Gesetzgebungsprozess beim Bund ist im Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamts für Justiz (BJ 2007) systematisch dargestellt. Dabei handelt es sich um ein sehr abstraktes Phasenmodell, das jeweils den Eigenheiten des spezifischen Problems anzupassen ist (BJ 2007:

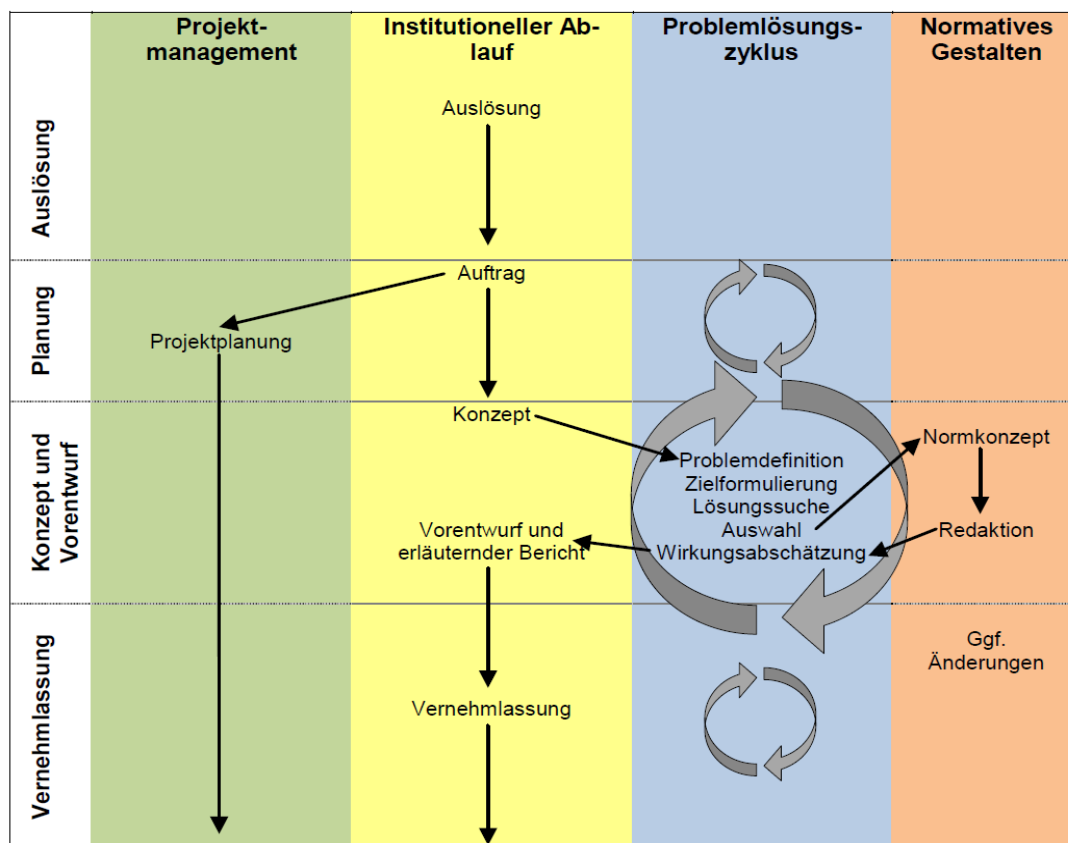
¹² Art. 45 Abs. 1 ParlG hält immerhin fest, dass die Kommissionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben u.a. aussenstehende Sachverständige beiziehen und Vertreterinnen und Vertreter der Kantone und interessierter Kreise anhören *können*.

¹³ Gemeint sind z.B. Arbeitsgruppen, Studienkommissionen, Expertenkommissionen oder ständige Kommissionen (BJ 2007: 34).

5). Sowohl Rückmeldungen aus der Praxis wie auch empirische Untersuchungen der vorparlamentarischen Phase (Delley et al. 2009) machen deutlich, dass diesem idealtypischen Schema in der konkreten Praxis aus verschiedenen Gründen kaum systematisch nachgelebt wird. Zum einen laufen die verschiedenen Phasen und Teilschritte selten linear ab, sondern überlappen sich und weisen Rückkoppelungsschlaufen auf. Zum anderen erfolgt insbesondere die Konzeption des Vorentwurfs meist nicht entlang der vom Gesetzgebungsleitfaden skizzierten Methodik, sondern oft unsystematisch und pragmatisch.

In der vorliegenden Studie interessieren die Arbeitsschritte zwischen der Auslösung des Prozesses und dem Start der Vernehmlassung, d.h. die Teilphasen ‚Planung‘ und ‚Konzept und Vorentwurf‘ (vgl. Abbildung 2-1).

Abbildung 2-1: Teilphasen des Gesetzgebungsprozesses



Quelle: BJ (2013: 6)

Je nach Vorlage und Auslöser des Verfahrens kann die Zuständigkeit für das Projektmanagement unterschiedlich sein. In den meisten Fällen liegt die Federführung für das vorparlamentarische Verfahren bei Bundesrat und Verwaltung. Aufgrund der zunehmenden Bedeutung von parlamentarischen Initiativen als Auslöser von Gesetzgebungsprozessen

(Lüthi 2009) ist jedoch inzwischen gemäss BJ (2013: 97 und Müller/Uhlmann 2013: 292) in rund 20% aller Rechtsetzungsverfahren eine parlamentarische Kommission federführend.¹⁴

Nachfolgend sind die einzelnen idealtypischen Arbeitsschritte in der hier interessierenden Teilphasen ‚Planung‘ und ‚Konzept und Vorentwurf‘ und die mögliche Rolle der Kantone in diesen Arbeitsschritten auf der Grundlage der ergänzenden Module des Gesetzgebungsleitfadens (BJ 2013) kurz beschrieben. Die Ausführungen beziehen sich auf Vorlagen unter der Federführung der Verwaltung. Das Vorgehen bei Erlassentwürfen, die durch das Parlament ausgearbeitet werden, weist gewisse Besonderheiten auf und wird in Abschnitt 2.2.4 beschrieben.

2.2.1 Auslösung

Prinzipiell können die Kantone bereits in der Phase der Auslösung eines Rechtsetzungsprojektes eine Rolle spielen, indem sie durch eine Standesinitiative oder als Impulsgeber auf informellem Weg einen solchen Prozess anstossen (vgl. BJ 2013: 19). Dies umso mehr, als dass in vielen Politikfeldern unabhängig von konkreten Geschäften Gremien bestehen, in denen sowohl Akteure auf Bundesebene als auch kantonale Akteure vertreten sind und somit institutionalisierte Austauschbeziehungen pflegen (vgl. Abschnitt 2.3).

2.2.2 Planung

In der Planungsphase erfolgt idealtypisch eine Auftragsanalyse, in der die zuständige dosierführende Behörde den Rahmen und Kontext des Rechtsetzungsvorhabens klärt und eine erste politische Orientierung vornimmt. Dabei können prinzipiell bereits Gremien wie die (politischen) Direktorenkonferenzen der Kantone konsultiert werden (BJ 2013: 21). Die Planungsphase beinhaltet auch die Wahl der Projektorganisation zur Ausarbeitung des Vorentwurfs des Erlasses. Dabei bestehen diverse Möglichkeiten, die je nach Komplexität des konkreten Projekts auch kombiniert werden können (BJ 2007: 33ff.).

Im Rahmen der Projektplanung ist auch die Frage zu klären, welche Akteure in welcher Form an der Ausarbeitung des Erlassentwurfs beteiligt werden sollen. Bei Vorhaben, die wesentliche Interessen der Kantone bei der Umsetzung und beim Vollzug betreffen, sind diese gemäss dem Gesetzgebungsleitfaden einzubeziehen. Ein allfälliger Nicht-Einbezug ist zu begründen (BJ 2013: 29f.). Daneben können die Kantone in weiteren Gremien oder Arbeitsgruppen während der Konzeptphase vertreten sein. Es bestehen keine klaren Kriterien zum Einbezug der Kantone.

¹⁴ Gemäss einer Übersicht der Parlamentsdienste gingen in der Legislaturperiode 2007-2011 28% aller Bundesgesetze auf parlamentarische Initiativen zurück. Dieser Anteil betrug in der Legislaturperiode 1983-1985 6%, in der Legislaturperiode 1995-1999 14% und hat sich somit seither kontinuierlich erhöht.
<http://www.parlament.ch/d/dokumentation/statistiken/Documents/erlasse-bv-d.pdf>

Bei der Projektplanung verfügt die zuständige dossierführende Behörde über einen bedeutenden Handlungsspielraum. Dies zeigen die geführten Sondierungsgespräche mit Fachpersonen auf Bundesebene, aber auch wissenschaftliche Untersuchungen (z.B. Delley et al. 2009; Ledermann 2014: 463). Zu diesem Aspekt des Gesetzgebungsverfahrens bestehen keine rechtlichen Regelungen (Müller/Uhlmann 2013: 296). Der Gesetzgebungsleitfaden dient als Orientierungsrahmen, ist allerdings keine verbindliche Vorgabe, sondern ein Hilfsmittel.¹⁵ Je nach Departement oder Amt existieren verschiedene weitere solche Instrumente. In der online-Befragung gaben 77 von 139 antwortenden Ansprechpersonen solche Instrumente an (Frage 2). Dabei handelt es sich z.B. um departements- bzw. amtspezifische Führungssysteme oder Prozessvorgaben (Qualitätsmanagement Recht im BAG, eLex der ESTV, Schengen-Dublin-Leitfaden des BJ, Führungssystem Amt des Astra, Organisationshandbuch BAFU, Weisungen Rechtswesen im VBS), Checklisten, Mustervorlagen oder Zeitpläne.

28 dieser 77 Personen gaben an, die entsprechenden Dokumente (Reglemente, Weisungen, Prozessbeschreibungen, Checklisten etc.) würden Vorgaben oder Hinweise zum Einbezug von Akteuren der kantonalen Ebene in die Ausarbeitung eines Vorentwurfs enthalten (32 „nein“, 15 „weiss nicht“, Frage 3).

Wie in den Sondierungsgesprächen mit Vertretern der Bundesverwaltung zum Ausdruck kam, sind die konkreten Verfahren zur Erarbeitung eines Vorentwurfs in der Regel von Fall zu Fall unterschiedlich ausgestaltet. Welche Projektorganisation gewählt wird, wer daran beteiligt ist und wie sich die konkreten Abläufe gestalten ist von verschiedenen Faktoren abhängig wie z.B. von der Komplexität des Themas, dem Wissenstand in der Verwaltung, der Akteurkonstellation (Feld der Beteiligten, Heterogenität der Positionen zum Thema), dem Status des Geschäfts (neuer Erlass oder marginale Teilrevision einzelner Bestimmungen) etc.

Ein weiterer bemerkenswerter Umstand ist, dass die grosse Mehrheit der befragten Ansprechpersonen¹⁶ aus der Bundesverwaltung und der Parlamentsdienste innerhalb der betrachteten vier Jahre lediglich für ein einzelnes Verfahren zuständig war. Von den 265 Personen auf der Adressliste der Befragung waren 217 (82%) Ansprechperson für ein einzelnes Projekt, 39 Personen (15%) für zwei Projekte, 6 Personen (2%) für drei Projekte und 3 Personen für vier oder mehr Projekte. Aus dieser Beobachtung kann geschlossen werden,

¹⁵ Neben dem Gesetzgebungsleitfaden finden sich weitere verwaltungsweite Hilfsmittel wie der Botschaftsleitfaden des BJ oder seitens der Bundeskanzlei die gesetzestechnischen Richtlinien (GTR), die Richtlinien für Bundesratsgeschäfte („Roter Ordner“), Vorgaben zu den Prozessen, zur Gestaltung der Erlasse und Berichte, den Leitfaden zum geschlechtergerechten Formulieren oder die Schreibweisungen. Diese Hilfsmittel beziehen sich jedoch vor allem auf formale, redaktionelle und gesetzestechnische Aspekte (Ausgestaltung der Erlasse), weniger auf die Prozessorganisation.

¹⁶ Gemäss Angaben der Liste der abgeschlossenen Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren auf der Website der Bundeskanzlei. Bei den aufgeführten Ansprechpersonen handelt es sich nicht a priori um die Projektleitung.

dass die Leitung eines Rechtsetzungsprojekts für die betreffenden Personen keine regelmässig wiederkehrende Routinetätigkeit ist. Dieser Umstand fördert die Heterogenität der konkreten Praxis und erschwert die Herausbildung institutioneller Routinepraktiken im Sinne eines systematischen, einheitlichen Vorgehens innerhalb einer spezifischen Verwaltungseinheit.

2.2.3 Konzept und Vorentwurf

Die eigentliche inhaltliche Konzeption des Vorentwurfs ist die zentrale hier interessierende Prozessphase. Hier werden die Grundlagen (z.B. Problemdefinition, Zielformulierung, Lösungsauswahl) für die Erlassredaktion zusammengestellt. Je nach Geschäft kann die Erarbeitung der Wissensgrundlagen in Form eines Berichts angezeigt sein (BJ 2013: 29). Auf Basis der vorhandenen Informationen wird ein Normkonzept erstellt, das den wesentlichen Inhalt, allfällige Varianten und wesentliche inhaltliche Erläuterungen, aber noch keine Normtexte enthält (BJ 2013: 43). Anhand des Normkonzeptes werden der Vorentwurf und der erläuternde Bericht erarbeitet, die anschliessend in die Vernehmlassung gehen. Im Rahmen der Ausarbeitung des Vorentwurfs ist auch abzuschätzen, wie der Erlass umgesetzt wird und welche staatlichen Ebenen davon betroffen sind (BJ 2013: 48).

Da in dieser Phase die wesentlichen Entscheidungen über den Inhalt des Erlasses und damit auch über diejenigen Aspekte, die für die spätere Vollziehbarkeit entscheidend sind, ist von Bedeutung, ob und wie das Wissen, die Erfahrungen und die Anliegen der Umsetzungs- und Vollzugsorgane in die konzeptionellen Arbeiten einfließen oder nicht.

2.2.4 Verfahren bei Erlassentwürfen parlamentarischer Kommissionen¹⁷

In gewissen Fällen übernimmt das Parlament selbst die Federführung für die Ausarbeitung von Vorentwürfen zu Erlassen. Dies erfolgt namentlich bei parlamentarischen Initiativen und Standesinitiativen. Die Bundesversammlung kann jedoch auch Gegenentwürfe zu eingereichten Volksinitiativen ausarbeiten (Art. 101 Abs. 1 ParlG) und ist für die Ausarbeitung von Verfassungsänderungen aufgrund von Volksinitiativen in Form einer allgemeinen Anregung zuständig (Art. 104 Abs. 1 ParlG).

Das Verfahren bei parlamentarischen Initiativen ist in Art. 111-114 ParlG gesetzlich geregelt (vgl. auch BJ 2007: 62f.).¹⁸ Praxisbezogene konkretisierende Hinweise und Empfehlungen zum Vorgehen bei parlamentarischen Initiativen finden sich in einem eigenständigen Modul des Gesetzgebungsleitfadens (BJ 2013: 97-104) sowie im Commguide (Parlamentsdienste 2013). Die Ausarbeitung von Vorentwürfen von Erlassen durch eine Parlamentskommission folgt im Grundsatz demselben Ablauf, wie er voranstehend skizziert wurde.

¹⁷ Abschnitt 2.2.4 beruht auf Lüthi (2009) sowie drei Gesprächen mit vier Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Parlamentsdienste.

¹⁸ Diese Bestimmungen gelten auch für das Verfahren bei Standesinitiativen (Art. 117 Abs. 2 ParlG).

Im konkreten Vorgehen finden sich jedoch gewisse Unterschiede zum rein verwaltungsin-
ternen Verfahren. Diese gehen vor allem auf wichtige Besonderheiten zurück, die sich aus
dem parlamentarischen Kontext ergeben (vgl. Lüthi 2009 und Leutwyler 2014)¹⁹:

- Gemäss Gesprächsaussagen weisen Erlassentwürfe aufgrund von parlamentari-
schen Initiativen häufig eine andere Dimension auf. Sie umfassen oft nur die Aus-
arbeitung oder Anpassung einzelner weniger Bestimmungen und nicht einen gan-
zen (neuen) Erlass. Deshalb würden andere methodische und inhaltliche Anforde-
rungen an den Ausarbeitungsprozess gestellt.
- Parlamentarische Prozesse sind grundsätzlich von einer politischen Handlungsrationa-
lität geprägt. Die sachlich-analytische Handlungsrationaltät ist von geringerer
Bedeutung.²⁰ Fachliche Fragen der Vollzugs- und Umsetzungspraxis werden selte-
ner thematisiert und vielfach an die beigezogene Fachverwaltung delegiert (s.u.).
- Aufgrund der formellen Vorgaben (2 Jahre Frist zur Ausarbeitung eines Erlasses)
und der knappen Arbeitskapazitäten (beschränkte Anzahl Arbeitssitzungen, Perso-
naldotation der Kommissionssekretariate) erfolgen die Arbeiten an Erlassentwürfen
des Parlaments meist unter Zeitdruck. Dies bedingt ein zielorientiertes, rasches
Handeln und pragmatisches Vorgehen. Zudem ist das Parlament als oberste gesetz-
gebende Behörde im Unterschied zu Verwaltungsstellen nicht an die Entscheide
weiterer Instanzen gebunden. Die Prozesse und Arbeitsweise seien deshalb weniger
formalisiert und strukturiert als in der Verwaltung.

Eine relevante Besonderheit besteht in der Zuständigkeit für die einzelnen Prozessschritte.
Die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs aufgrund einer parlamentarischen Initiative ist ein
arbeitsteiliger Prozess, an dem die zuständige Kommission, deren Sekretariat und die zu-
ständige Facheinheit der Bundesverwaltung beteiligt sind (Lüthi 2009: 369). Die Verfah-
rensleitung liegt bei der zuständigen Legislativkommission. Um einen Erlassentwurf auszu-
arbeiten werden in der Regel Subkommissionen gebildet. Das Projektmanagement liegt
meist beim Sekretariat der zuständigen Kommission (BJ 2013: 99). Dieses bildet das ver-
mittelnde Bindeglied zwischen Kommission und Verwaltung.

In den hier interessierenden Phasen des Rechtsetzungsprozesses gestaltet sich die Arbeits-
teilung im Wesentlichen wie folgt:

¹⁹ Gemäss Leutwyler (2014) sind eine untergeordnete Bedeutung des Erlasses und Dringlichkeit auch Argu-
mente, mit denen in gewissen Fällen der Verzicht auf eine Vernehmlassung zu einem parlamentarischen
Erlass begründet wird. Erfolgt eine Vernehmlassung, stünden in der Regel politisch bedeutsame Aspekte
und die Akzeptanz des Erlasses im Fokus der Aufmerksamkeit der Kommissionen, während allfällige
Hinweise auf die Vollzugstauglichkeit in den Hintergrund rücken würden.

²⁰ Für eine Diskussion des Begriffspaares der *analytischen* und *politischen* Rationalität vgl. Frey (2012: 63f.) und
Abschnitt 5.2). Zu beachten ist auch, dass die parlamentarische Initiative auch ein Instrument ist, mit dem
das Parlament gegen den Willen von Bundesrat und Verwaltung legiferieren und seine eigenständigen poli-
tischen Präferenzen verwirklichen kann (Müller/Uhlmann 2013: 291).

In einer ersten Phase²¹ nimmt die zuständige Kommission eine politische Auslegeordnung und Meinungsbildung vor. Sie entwickelt die wesentlichen Stossrichtungen des Erlasses, gegebenenfalls aufgrund von vorbereitenden Arbeiten des Sekretariats. Zu diesem Zweck kann die Kommission Anhörungen durchführen. Wenn sie es als opportun erachtet, bezieht sie dabei auch die zuständige kantonale Direktorenkonferenz ein. Resultat der Planungsphase ist der Auftrag zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs an das Sekretariat bzw. die Bundesverwaltung.

Die Kommissionssekretariate unterstützen die Kommissionen bei ihrer Arbeit und treffen u.a. Vorabklärungen zur Ausgangslage und zur politischen Orientierung, können jedoch aus Kapazitätsgründen oder mangels spezifischer Sachkenntnis keine inhaltliche Detailarbeit leisten. Für diese sind die Sekretariate auf die Unterstützung der zuständigen Facheinheit der Bundesverwaltung angewiesen, wie dies in Art. 112 ParlG ausdrücklich vorgesehen ist. Die Verwaltung übernimmt in der Regel die inhaltliche Ausarbeitung des Erlassentwurfs im Auftrag der Kommission und in Zusammenarbeit mit dem Kommissionssekretariat. Bei der Erarbeitung des Kommissionsberichts (entspricht der Botschaft bei Vorlagen des Bundesrats) besteht eine häufige Arbeitsteilung zwischen Kommissionssekretariat und Fachverwaltung darin, dass letztere die Ausarbeitung der Normtexte und die dazugehörigen Erläuterungen übernimmt, während das Kommissionssekretariat die weniger technischen Kapitel des Berichts fasst (Ausgangslage, Ziel der Vorlage). Diese Vorgehensweise ist auch als Standardmodell im Commguide festgehalten. Die Erarbeitung eines Vorentwurfs (Phase ‚Konzept und Vorentwurf‘ in Abbildung 2-1) liegt somit in der Regel in der gemeinsamen Zuständigkeit des Kommissionssekretariats und der Verwaltung, unter Berücksichtigung des jeweiligen Auftrags der Kommission. Wie das Kommissionssekretariat und die Verwaltung diesen Auftrag umsetzen und ob sie dabei weitere Kreise beiziehen, ist ihnen überlassen.²²

Die Konstellation, dass die Verwaltung im Auftrag des Parlaments – im Fall von parlamentarischen Initiativen oft gegen den Willen des Bundesrates – gesetzgeberische Arbeiten übernimmt, birgt ein gewisses Potenzial für Spannungen (Lüthi 2009: 371ff.; Müller/Uhlmann 2013: 294). Zum einen können seitens der Verwaltung Interessens- oder Loyalitätskonflikte auftreten, zum anderen kann die Verwaltung oft nur wenig Arbeitskapazität zur Verfügung stellen, da die Unterstützung der Kommissionsarbeit zusätzlichen Aufwand zu den eigenen Aufgaben darstellt und meist schlecht planbar ist. Aus diesem Grund ist die Bereitschaft zu vertieften Abklärungen oder zum Einbezug weiterer Kreise meist eher tief (Lüthi 2009: 369f.).

²¹ Diese Phase entspricht im Wesentlichen der Planungsphase gemäss Abbildung 2-1.

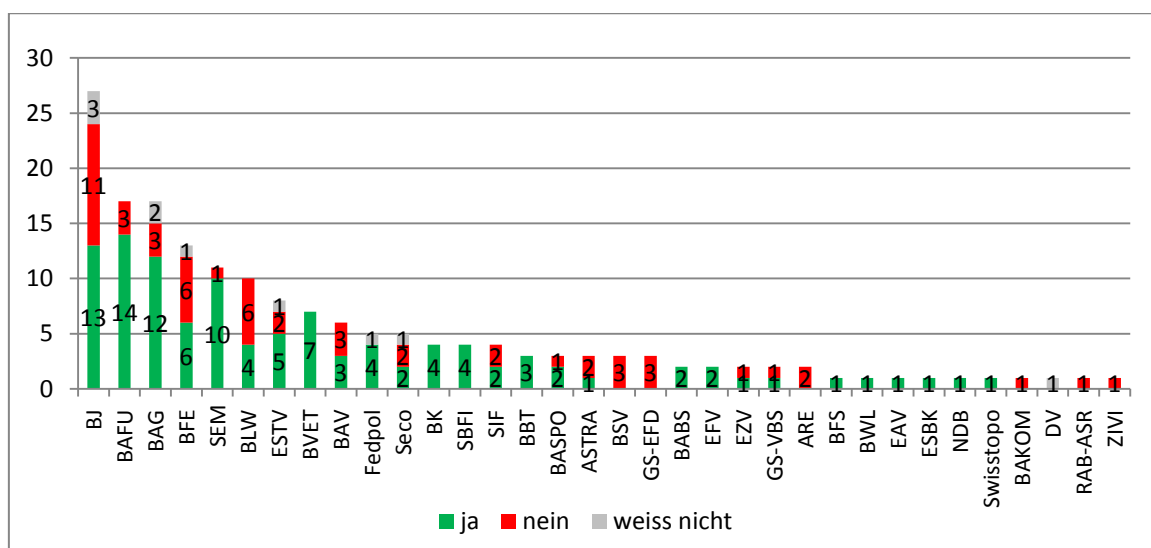
²² Vorgeschrieben ist der Beizug gewisser verwaltungsinterner Stellen (BJ, Verwaltungsinterne Redaktionskommission) zur Qualitätssicherung der Erlasse.

2.3 Institutionalisierte Austausch zwischen Bundes- und Kantons-ebene

Unabhängig von konkreten Rechtsetzungsprojekten bestehen zahlreiche institutionalisierte oder informelle Gefässe und Gelegenheiten zum Austausch zwischen dem Bund und den Kantonen, sowohl auf politischer wie auf fachlicher Ebene (vgl. z.B. Mader 2013). Diese dienen zum einen der allgemeinen Beziehungspflege im föderalistischen Bundesstaat, sind aber zum anderen auch wichtige institutionelle Ressourcen der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in bestimmten Handlungsfeldern mit gemeinsamen oder geteilten Zuständigkeiten. Ob und wie Bund und Kantone in einem institutionalisierten Austausch stehen, ist gemäss den Sondierungsgesprächen u.a. abhängig von der Kompetenzordnung im jeweiligen Handlungsfeld, aber auch von persönlichen Netzwerken und der Qualität persönlicher Beziehungen sowie von der vorherrschenden Führungskultur in den einzelnen Departementen, Ämtern und Konferenzen.

Projektunabhängige institutionalisierte Austauschgefässe und –beziehungen wurden in den Sondierungsgesprächen als wichtige Kontextbedingung für den Einbezug der Kantone in konkrete Rechtsetzungsvorhaben des Bundes genannt. Angesichts der grossen Zahl und breiten Vielfalt solcher Austauschgefässe ist ein umfassender Überblick im Rahmen dieser Untersuchung kaum möglich. Die Befragung der Ansprechpersonen beim Bund liefert jedoch beschreibende Hinweise auf deren Verbreitung und Bedeutung. Demnach ist ein projektunabhängiger institutionalisierter Austausch zwischen Bundes- und Kantonsakteuren häufig: 111 von 176 antwortenden Personen gaben an, ein solcher Austausch finde statt, 55 verneinten dies. 10 Personen wussten es nicht. Abbildung 2-2 zeigt auf, aus welchen Bundesämtern die entsprechenden Antworten stammen und gibt Hinweise darauf, welche Ämter solche Austauschbeziehungen pflegen.

Abbildung 2-2: Projektunabhängiger Austausch zwischen Bund und Kantonen pro Amt



Bemerkung: Frage 5, Antworten von 176 Personen (vorgegebene Antwortkategorien).

Um die horizontale Zusammenarbeit unter den Kantonen in den verschiedenen Bereichen kantonaler Zuständigkeit zu fördern, haben sich ab Beginn des 20. Jahrhunderts sowohl auf politischer Ebene (Kantonsregierungen) als auch auf fachlicher Ebene (Verwaltung) zahlreiche interkantonale Konferenzen gebildet (Achtermann/Berset 2006: 73ff.). Tabelle 2–1 präsentiert die wesentlichen Merkmale der Direktoren- und der Fachkonferenzen. Seit 1993 besteht zudem die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), welche sich der gemeinsamen Meinungsbildung unter den Kantonsregierungen annimmt, um gegenüber dem Bund mit konsolidierten Stellungnahmen der Kantone auftreten zu können (Achtermann/Berset 2006: 99f.). Sie ist ausserdem für die interkantonale Koordination in aussenpolitischen Fragen und für verschiedene übergeordnete innenpolitische Geschäfte²³ zuständig (Maissen 2013: 4). Die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen der KdK und den politischen Direktorenkonferenzen sind in einer Rahmenordnung festgehalten (KdK 2012).

Tabelle 2-1: Interkantonale Gremien: politische (Direktoren-)Konferenzen und Fachkonferenzen

	Politische (Direktoren-)Konferenzen	Fachkonferenzen
Zusammensetzung	Vorstehende eines bestimmten Departements aller Kantone (Regierung)	Kantonale Fachverantwortliche (Verwaltung)
Beispiele	Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) Finanzdirektorenkonferenz (FDK) Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK)	Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden (VKM) Energiefachstellenkonferenz (EnFK) Konferenz der kantonalen Integrationsdelegierten (KID)
Rolle	Förderung der Zusammenarbeit unter den Kantonen in den verschiedenen Zuständigkeitsbereichen Koordination und Information der Kantone in kantonsrelevanten Angelegenheiten des Bundes Erarbeitung gemeinsamer Positionen zu kantonsrelevanten Bundesvorhaben um möglichst mit einer Stimme zu sprechen Wahrung der Interessen der Kantone gegenüber dem Bund (Bundesrat, Parlament, Verwaltung)	Stellungnahmen zu technischen Fragen sowie zu Fragen betreffend Vollzug und Umsetzung Keine politischen Stellungnahmen gegenüber Bund oder Öffentlichkeit
Anzahl	18 (inkl. KdK)	Rund 50 ¹

Quelle: Maissen (2013)

¹ Diese Zahl umfasst die in der KdK-Rahmenordnung formal erfassten Fachkonferenzen. Daneben existiert eine Vielzahl weiterer vergleichbarer Konferenzen und Gremien.

²³ Die Zuständigkeit der KdK umfasst Geschäfte von genereller staatspolitischer Bedeutung; Geschäfte zur Erneuerung und Weiterentwicklung des Föderalismus; Geschäfte zu Grundsätzen der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen; Geschäfte zu Grundsätzen des Vollzugs von Bundesaufgaben durch die Kantone; Geschäfte mit umfassendem bereichsübergreifenden Sachinhalt.

Institutionalisierter Austausch zwischen dem Bund und der kantonalen Ebene erfolgt in vielen verschiedenen Kontexten und Formen und auf unterschiedlichen Ebenen. Anhand der offenen und deshalb teilweise sehr unspezifischen Antworten auf die Frage nach dem Rahmen und den Mechanismen dieses Austauschs (Frage 6²⁴) lassen sich die folgenden Typen unterscheiden, die anhand von konkreten Beispielen illustriert werden (Tabelle 2-2).

Tabelle 2-2: Formen von institutionalisiertem Austausch zwischen Bund und kantonaler Ebene

Formen	Unterformen	Beispiele
Formal konstituiertes Organ/Gremium		
Gemeinsames Koordinationsgremium mit Entscheidungskompetenz		Schweizerische Universitätskonferenz
Institutionalisierte Dialogplattformen auf politischer Ebene		Föderalistischer Dialog Europadialog Dialog Nationale Gesundheitspolitik
Ausserparlamentarische Kommissionen		Eidgenössische Spielbankenkommission ESBK Kommission für die Harmonisierung der direkten Steuern des Bundes, der Kantone und Gemeinden KHST
Ständige Arbeitsgruppen mit Fachvertretungen aus Bund und Kantonen	Austausch-, Koordinations-, Vollzugs- und Steuerungsorgane	Paritätische Fachkommission Wirksamkeitsbericht NFA Ständige Kommission Tiergesundheit Steuerungsausschuss Vote électronique Aufsichtskommission des Fonds der Arbeitslosenversicherung
	Fachvereinigungen	Schweizerische Steuerkonferenz SSK Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS Schweizerische Informatikkonferenz SIK
Nicht formal konstituiertes Organ/Gremium		
Institutionalisierte Beziehungspflege	Fachstellen beim Bund	Kontaktstelle Kantone Bundesamt für Energie
	Fachstellen der Kantone	Kantonale Dienststellen für Aus-senbeziehungen
Zusammenarbeit im Rahmen von gemeinsamen Vollzugsaufgaben oder Aufsichtsfunktionen (umfasst ev. auch oben genannte Gremien)		
		Bearbeitung von Finanzierungsge-suchen aus Altlastenfonds

²⁴ Vgl. Fragebogen im Anhang

Formen	Unterformen	Beispiele
Informal institutionalisierte Zusammenkünfte/Kontaktpflege		
Regelmässige Treffen zwischen Departements- und/oder Amtsleitung (Bund) und Kantonsregierungen oder Direktorenkonferenz (politische Ebene)	Teilnahme an Versammlungen von politischen (Direktoren)Konferenzen	
	Bilaterale Treffen, Austauschsitzen	
Regelmässige Treffen zwischen Amtsleitung (Bund) und kantonalen Fachämtern oder Fachkonferenzen:	Teilnahme an Versammlungen von Fachkonferenzen	
	Bilaterale Treffen, Austauschsitzen	
Regelmässige Treffen auf Fachebene		Treffen der kantonalen Umweltjuristen mit Juristen des BAFU Treffen der kantonalen Integrationsdelegierten mit Vertretungen des SEM
Austausch an regelmässigen Fachtagungen		Nationale Asylkonferenz Föderalismuskonferenz Altlasten-Fachtagungen Forum für Rechtsetzung
Regelmässige Information		
Rundschreiben des Bundes an die Kantone		

Gemäss den Einschätzungen der Personen, mit denen Sondierungsgespräche geführt wurden, begünstigen vorbestehende institutionalisierte Kontakte zwischen dem Bund und der kantonalen Ebene den Einbezug, weil die betreffenden Bundesstellen eher für die Anliegen der Kantone und die Frage des Einbezugs sensibilisiert seien, weil persönliche Kontakte und Rekrutierungskanäle vorhanden sind und weil die Kantone so besser über Rechtsetzungsvorhaben informiert sind und sich eher aktiv einbringen können. So wurde z.B. von verschiedener Seite die Zusammenarbeit zwischen der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) – namentlich dem Staatssekretariat für Migration (SEM)²⁵ – und dem Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) als positives Beispiel erwähnt. Ganz konkret wurde der Prozess zur Neustrukturierung des Asylwesens als vorbildlich gestaltetes gemeinsames Projekt genannt. Bei neuen Themen oder bei fehlenden Zusammenarbeitsstrukturen sei der Austausch zwischen Bundes- und Kantonsebene hingegen schwieriger.

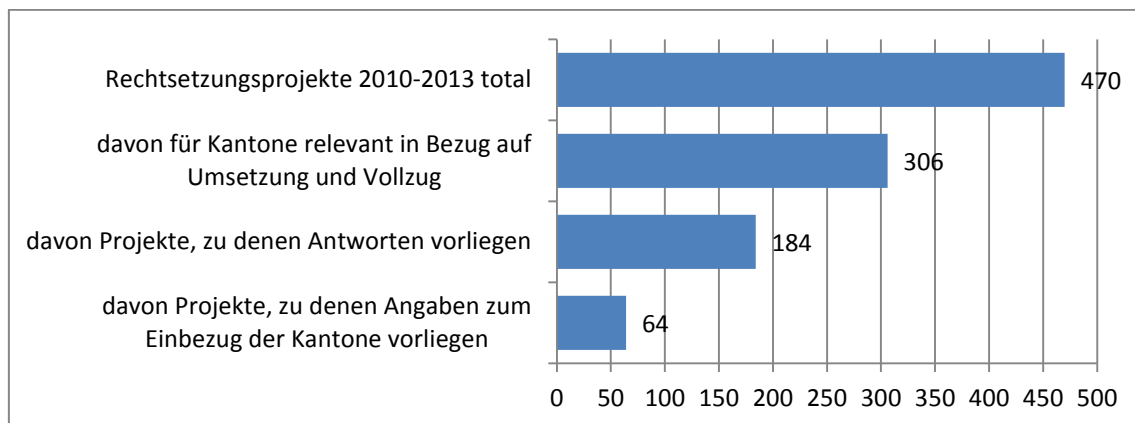
²⁵ Bis 31.12.2014 Bundesamt für Migration BFM.

3 Praxis der Bundesbehörden 2010-2013

Eine online durchgeführte schriftliche Befragung der Ansprechpersonen für die 306 Rechtsetzungsvorhaben des Bundes der Jahre 2010-2013 mit vollzugsbezogener Relevanz für die Kantone (vgl. Abschnitt 1.3) diente dazu, einen empirisch möglichst breit abgestützten Überblick über die Praxis der Bundesverwaltung²⁶ bezüglich des Einbezugs der kantonalen Ebene in Rechtsetzungsprozesse zu erhalten. Der Fragebogen findet sich im Anhang zu diesem Bericht. Die Ergebnisse dieser Befragung werden nachfolgend kurz präsentiert.

Wichtig ist die Feststellung, dass die Ergebnisse nicht repräsentativ für die Praxis der Bundesverwaltung sind und sich nicht verallgemeinern lassen. Insgesamt liegen Antworten zu 184 der 306 interessierenden Projekte vor (60%). Zu 64 Projekten (21% der interessierenden Vorlagen, 35% der Vorlagen, zu denen Angaben gemacht wurden) liegen Informationen zur Praxis des frühzeitigen Einbezugs der kantonalen Ebene vor (vgl. Abbildung 3-1). Es ist deshalb davon auszugehen, dass sich primär Personen an der Befragung beteiligten, die bereits entsprechende Erfahrungen machten. Trotz dieser Vorbehalte bieten die Ergebnisse der Befragung einen Einblick in die Praxis des frühzeitigen Einbezugs der kantonalen Ebene in diesen 64 Projekten. Sie lassen gewisse Rückschlüsse auf die Mechanismen, die dabei eine Rolle spielen, und auf besonders erfolgversprechende Formen des Einbezugs zu.

Abbildung 3-1: Übersicht über Datenbasis (Rechtsetzungsprojekte des Bundes 2010-2013)



²⁶ Die Befragung richtete sich auch an die Kommissionssekretariate. Aufgrund deren spezifischen Arbeitsweise bei der Ausarbeitung von Erlassentwürfen (Übertragung der fachlichen Arbeit an die zuständige Einheit der Bundesverwaltung, kein Einbezug der kantonalen Ebene für fachliche Fragen; vgl. Abschnitt 2.2.4) sahen sich die befragten Personen jedoch grösstenteils ausserstande, die Befragung zu beantworten. Die nachfolgend präsentierten Ergebnisse beziehen sich deshalb praktisch ausschliesslich auf die Praxis der Bundesverwaltung. Die Praxis der Kommissionssekretariate wird in Abschnitt 3.6 behandelt.

3.1 Häufigkeit und Begründung des Einbezugs

3.1.1 Erfolgreicher Einbezug

Eine erste grundsätzliche Frage ist, bei wie vielen bzw. bei welchen der untersuchten Rechtsetzungsvorhaben des Bundes die kantonale Ebene²⁷ im Verfahrensschritt ‚Konzeptphase, Vorentwurf und erläuternder Bericht‘ in die Erstellung von Normkonzepten und/oder Vorentwürfen eines Bundeserlasses mit erläuterndem Bericht einbezogen wurde.

Die entsprechende Frage wurde von 125 Personen beantwortet (vgl. Tabelle 3-1). Demgemäss waren in 64 Fällen Vertreterinnen oder Vertreter der kantonalen Ebene direkt an der Ausarbeitung des Vorentwurfs beteiligt, in 61 Fällen nicht. Die Interpretation dieser Zahlen wird durch den Umstand erschwert, dass 58 an der Befragung teilnehmende Personen diese Frage nicht beantworteten. Die vorliegenden Rückmeldungen lassen deshalb keine statistisch verallgemeinerbaren Aussagen über die Häufigkeit des Einbezugs der kantonalen Ebene in die Ausarbeitung von Vorentwürfen von Bundeserlassen zu. Allerdings ist es durchaus bemerkenswert, dass in mindestens einem Fünftel der Fälle, die von der KdK als relevant für die Kantone eingestuft werden, kein Einbezug erfolgt (vgl. auch Abschnitt 3.1.2).

Tabelle 3-1: Direkte Beteiligung der Kantone an der Ausarbeitung des Vorentwurfs

Waren Vertreterinnen oder Vertreter der kantonalen Ebene in irgendeiner Form direkt an der Ausarbeitung des Vorentwurfs beteiligt?	Anzahl
Ja	64
Nein	61

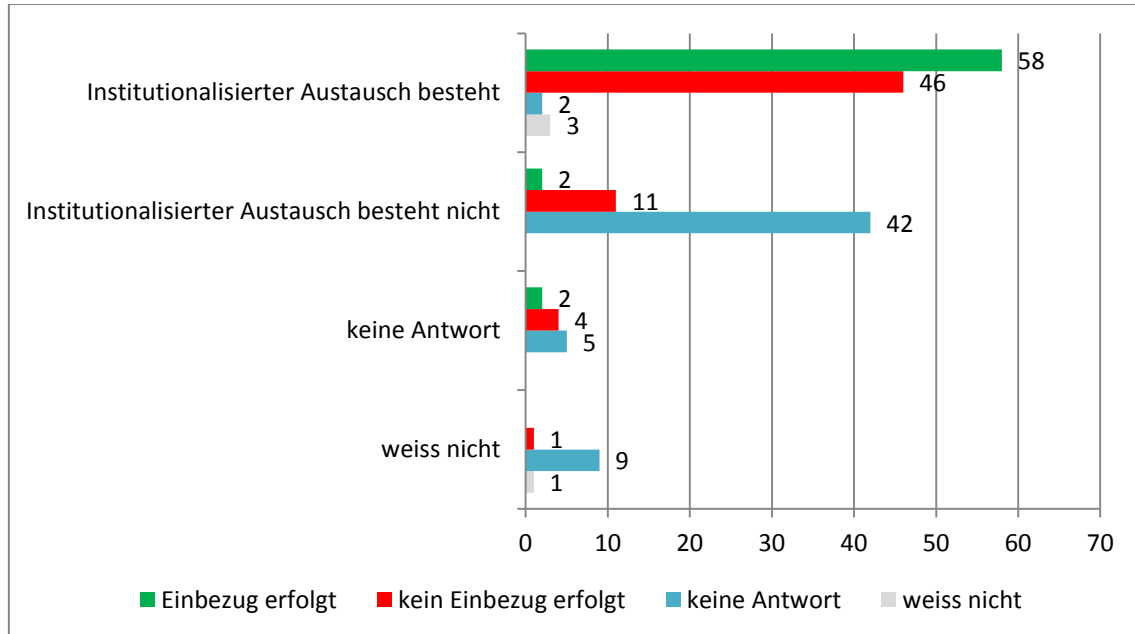
Bemerkungen: Frage 7, Antworten von 125 Personen.

Auffallend ist, dass das Antwortverhalten offenbar davon abhängt, ob unabhängig von den Arbeiten am Vorentwurf ein institutionalisierter Austausch zwischen Bundes- und Kantonsakteuren (vgl. Abschnitt 2.3) in Zusammenhang mit den betreffenden Themen besteht oder nicht (Abbildung 3-2). In den Projekten, zu denen Informationen vorliegen, wurde die kantonale Ebene fast ausschliesslich dann einbezogen, wenn ein solcher institutionalisierter Austausch besteht (58 Fälle). Dies ist allerdings keine hinreichende Bedingung für einen Einbezug – es finden sich auch 46 Fälle, in denen trotz projektunabhängiger Austauschbeziehungen kein Einbezug stattfand. Da die grosse Mehrheit der Personen, die angab, dass in ihrem Themenbereich kein institutionalisierter Austausch zwischen Bund und Kantonen

²⁷ Der Begriff „kantonale Ebene“ umfasst die Kantone sowie kantonsübergreifende Organe wie z.B. Fach- und (politische) Direktorenkonferenzen. Mit der Verwendung dieses Begriffs soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass der Einbezug „der Kantone“ sich nicht nur auf die einzelnen Kantone beschränkt, sondern auch über interkantonale Gremien erfolgen kann.

stattfinde, die Frage nach dem Einbezug nicht beantwortete, sind die Ergebnisse in Abbildung 3-2 nicht klar interpretierbar.

Abbildung 3-2: Zusammenhang institutionalisierter Austausch - Einbezug



Bemerkungen: Fragen 5 (institutionalisierter Austausch) und 7 (Einbezug), Antworten zu 186 Projekten (vorgegebene Antwortkategorien).

Gemäss den Sondierungsgesprächen mit Vertreterinnen und Vertretern der Kantons- und der Bundesebene hängt die Frage, ob die kantonale Ebene in Rechtsetzungsprozesse einbezogen wird, von verschiedenen Faktoren ab:

- **Haltung der Amtsdirektoren auf Bundesebene** gegenüber den Kantonen, Bewusstsein für deren Rolle als Vollzugspartner: Es gebe Bundesämter, die eine enge Zusammenarbeit mit den Kantonen als selbstverständlich erachten und einen frühzeitigen Einbezug pflegen würden, aber auch solche, die es bevorzugen, Projekte zunächst selbst auszuarbeiten und die Kantone erst später einzubeziehen.
- **Vorbestehende Beziehungen zwischen Bundes- und Kantonsakteuren**, z.B. im Rahmen institutionalisierter Austauschgefässe: Solche Beziehungen begünstigen den Einbezug der Kantone in Rechtsetzungsprojekte (vgl. Abschnitt 2.3).
- **Fach- oder Praxiswissen:** Die Kantone würden oft in die Ausarbeitung von Erlassentwürfen einbezogen, wenn sie Fach- oder Praxiswissen und Vollzugserfahrungen einbringen können, die der zuständigen Bundesbehörde fehlen.

Die Befragung der Ansprechpersonen für konkrete Rechtsetzungsprojekte zeigt ein etwas nuancierteres Bild. In der Einschätzung einer Mehrheit der Antwortenden ist der Einbezug von Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene davon abhängig, ob – in der subjektiven Einschätzung der zuständigen Personen auf Bundesebene – die Kantone vom

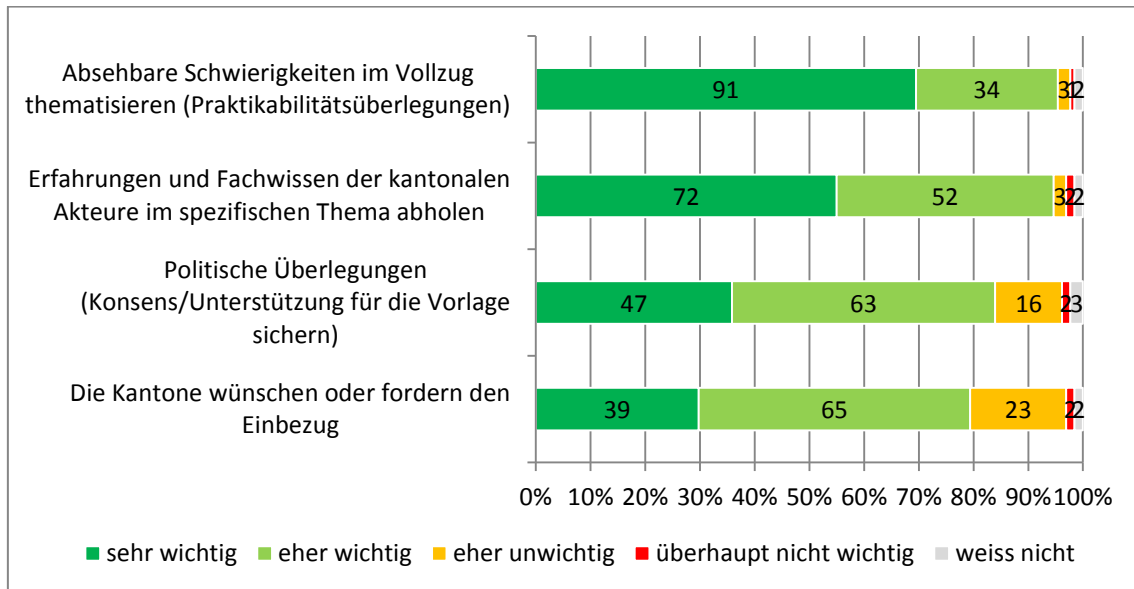
entsprechenden Projekt betroffen sind (63 Nennungen) oder ob sie für den Vollzug zuständig sind (30 Nennungen). Auch das spezifische Fachwissen von Personen, die auf kantonaler Ebene tätig sind, wird oft als Grund für einen Einbezug genannt (15 Nennungen). Die Antworten auf die entsprechende offen formulierte Frage sind in Tabelle 3-2 zusammengestellt.

Tabelle 3-2: Faktoren bei der Entscheidung über einen Einbezug der kantonalen Ebene

Wovon hängt es Ihrer Ansicht nach ab, ob Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene formell an der Ausarbeitung von Vorentwürfen von Bundeserlassen beteiligt werden?	Anzahl Nennungen
Betroffenheit der Kantone	63
Kantone sind für Vollzug zuständig	30
Spezifisches Fachwissen der Kantone	15
Formale Vorgabe (BV, Gesetz, interne Richtlinie)	7
Politische Akzeptanz schaffen	6
Zeit für Einbezug	5
Engagement/Interesse/Lobbying der Kantone	4
Komplexität, erwartete Vollzugsprobleme	4
Entscheid der Projektleitung	4
Bestehende Zusammenarbeit Bund-Kantone	3
Kantone können sich in Vernehmlassung äussern	3
Generelle Arbeitsweise, Amtskultur	3
Persönliche Kontakte der Projektleiter	3
Bisherige Erfahrungen mit Einbezug	2
Gremien/Personen vorhanden	2
Aufwand, keine Mittel für Einbezug	2
Koordinationsbedarf Bundes-/Kantonsgesetz	2

Bemerkungen: Frage 39, Antworten von 116 Personen auf offene Frage. Es waren mehrere Antworten pro Person möglich.

In einer weiteren Frage wurde die Bedeutung verschiedener Motive beim Entscheid über einen Einbezug von Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene erhoben. Wie Abbildung 3-3 zeigt, stehen die Überlegungen, dadurch absehbare Schwierigkeiten im Vollzug zu thematisieren sowie Erfahrungen und Fachwissen der kantonalen Akteure abzuholen, klar im Vordergrund. Politische Überlegungen hinsichtlich der Sicherung von Akzeptanz für die entsprechende Vorlage sind allerdings häufig auch sehr oder eher wichtig. Ebenfalls mehrheitlich eher wichtig scheinen aktive Bemühungen der kantonalen Ebene zu sein, sich in den Prozess einbringen zu können.

Abbildung 3-3: Motive beim Entscheid über einen Einbezug

Bemerkungen: Frage 40, Antworten von 131 Befragten (vorgegebene Antwortkategorien).

3.1.2 Verzicht auf einen Einbezug der Kantone

In 20 Fällen, zu denen Informationen vorliegen, wurde bewusst entschieden, die Kantone nicht in die Vorarbeiten einzubeziehen, in 31 Fällen war es keine bewusste Entscheidung (Frage 9). Die genannten Gründe für einen bewussten Verzicht sind in Tabelle 3-3 zusammengestellt (pro Antwort wurden teilweise mehrere Gründe genannt). Da sich die Befragung nur auf Projekte bezog, die gemäss der KdK bezüglich des Vollzugs für die Kantone relevant sind, deuten die drei meistgenannten Begründungen darauf hin, dass die Frage der „Vollzugsrelevanz für die Kantone“ von Personen auf Bundesebene teilweise unterschiedlich wahrgenommen und beurteilt wird: So wird die von den Kantonen geltend gemachte Relevanz des Vorhabens in einem bedeutenden Teil der Fälle von den antwortenden Personen auf Bundesebene negiert, oder die Anpassungen am Erlass werden als zu unbedeutend betrachtet, um die Kantone in das Verfahren einzubeziehen.

Weitere Antworten, die auf die Vernehmlassung oder den Ständerat als Möglichkeit des Einbezugs verweisen, die Ausarbeitung von Vorentwürfen als „Sache des Bundes“ betrachten oder den Einbezug der Kantone als „unüblich“ bezeichnen, können als Ausdruck einer fehlenden Sensibilisierung für die in Kapitel 2 erläuterten Diskussionen über die Stellung der Kantone bei der Behandlung von Vollzugsfragen während der Ausarbeitung von Vorentwürfen interpretiert werden.

In Zusammenhang mit dem Fehlen von verbindlichen Vorgaben zur Projektorganisation bei der Ausarbeitung von Vorentwürfen und dem dabei bestehenden Ermessensspielraum lässt ein grosser Teil der in Tabelle 3-3 zusammengestellten Antworten erkennen, dass die Frage, ob die kantonale Ebene in diese Arbeiten einbezogen werden soll, oft anhand der subjektiven Einschätzung der zuständigen Personen beantwortet wird.

Tabelle 3-3: Gründe für bewussten Verzicht auf Einbezug der Kantone

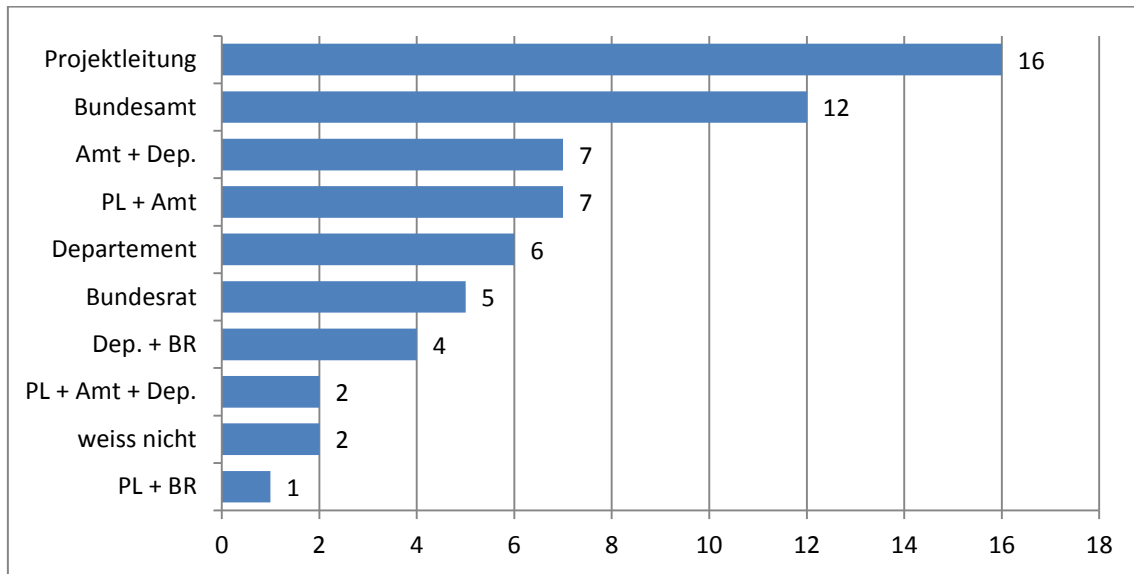
Was waren die Gründe dafür, dass keine Vertreterinnen oder Vertreter der kantonalen Ebene einbezogen waren?	Anzahl
Kantone sind nicht betroffen	13
Kantone sind nicht für Vollzug zuständig	10
Nur marginale/technische Anpassungen eines Erlasses	9
Zeitdruck	6
Kantone können sich in Vernehmlassung einbringen	5
Kantone waren einbezogen, Erlass wurde aber durch Bund formuliert	5
Ausarbeitung des Erlasses ist Sache des Bundes	4
Kantone in frühem Stadium der Vorarbeiten einbezogen	2
Kein Interesse seitens der Kantone	2
Einbezug der Kantone ist unüblich	2
Ständerat kann Anliegen der Kantone einbringen	1
Rahmen durch Bundesrat gesteckt	1
Politische Gründe	1
Position der Kantone aus Verfahren zu anderem Erlass bekannt	1

Bemerkungen: Frage 8, Antworten von 54 Personen auf offene Frage. Es waren mehrere Antworten pro Person möglich.

3.2 Entscheid über den Einbezug

In rund 70% der Fälle, in denen ein direkter Einbezug der kantonalen Ebene erfolgte, ging die Initiative dazu von Akteuren auf Bundesebene aus. In weiteren 15% der Fälle von Bundes- und Kantonsakteuren gemeinsam (Frage 19). Gemäss den vorliegenden Daten war der Einbezug der kantonalen Ebene in 30 Fällen eine explizite Vorgabe im Projektauftrag, der dem Rechtsetzungsverfahren vorausging, in 27 Fällen war dies nicht der Fall (Frage 20).

Wie Abbildung 3-4 zeigt, fällt der Entscheid, ob die kantonale Ebene einbezogen werden soll, am häufigsten auf der Ebene der Projektleitung (16 Nennungen) oder auf der Ebene des Bundesamtes (12 Fälle). In insgesamt 21 Fällen waren Personen auf mehreren Ebenen gemeinsam am Entscheid beteiligt.

Abbildung 3-4: Entscheidungsebene über Einbezug der Kantone

Bemerkungen: Frage 21. Die Angaben beziehen sich nur auf diejenigen Fälle, in denen Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene direkt am Prozess beteiligt waren (N = 61). Es waren Mehrfachnennungen möglich (vorgegebene Antwortkategorien). Abkürzungen: PL = Projektleitung, Dep. = Departement, BR = Bundesrat.

3.3 Rekrutierung der beteiligten Personen

Die Frage, wie, d.h. durch wen, über welche Kanäle und nach welchen Kriterien die Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene in Rechtsetzungsprozessen bestimmt werden, ist von zentraler Bedeutung für die Repräsentativität von deren Anregungen und Positionen.

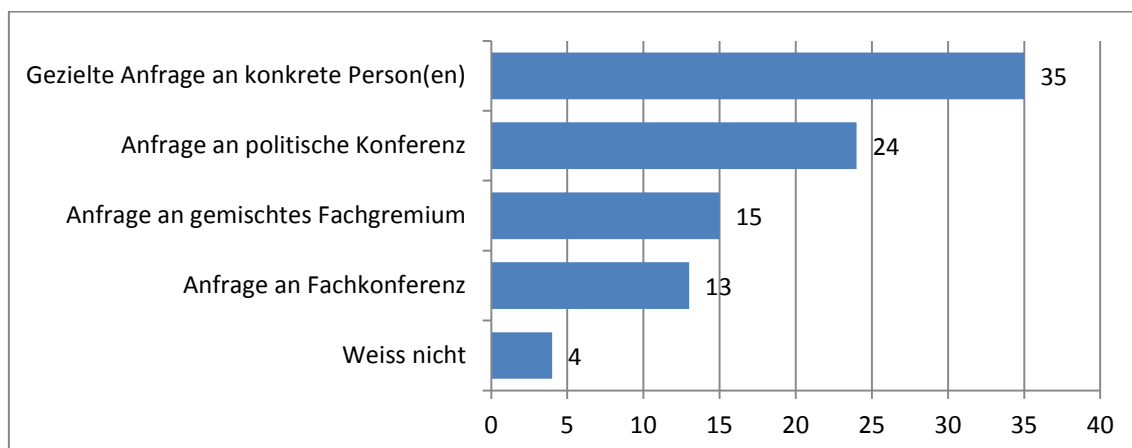
3.3.1 Zuständigkeit für die Auswahl

In den betrachteten Rechtsetzungsprojekten war die kantonale Ebene stark an der Auswahl ihrer Vertreterinnen und Vertreter beteiligt. In den meisten Fällen (29 von 63) trafen „die Kantone“ die Auswahl selbst, in weiteren 26 Fällen gemeinsam mit dem Bund. Der Bund traf den Entscheid nur in 3 Fällen alleine (Frage 24).

3.3.2 Rekrutierungskanäle

Wie Abbildung 3-5 zeigt, erfolgte die Rekrutierung am häufigsten über gezielte Anfragen an konkrete Personen (in 35 von 61 Fällen). Politische Konferenzen (KdK und Direktorenkonferenzen) wurden in 24 Fällen kontaktiert. Interkantonale Fachkonferenzen oder gemischte Fachgremien werden vergleichsweise seltener als Rekrutierungskanäle angegeben. Es ist allerdings durchaus möglich, dass sich „gezielte Anfrage an konkrete Person(en)“ an Personen aus einer Direktoren- oder Fachkonferenz richteten. Die vorgegebenen Antwortkategorien lassen sich diesbezüglich nicht vollständig trennscharf voneinander abgrenzen.

Abbildung 3-5: Kanäle zur Rekrutierung kantonaler Vertretungen

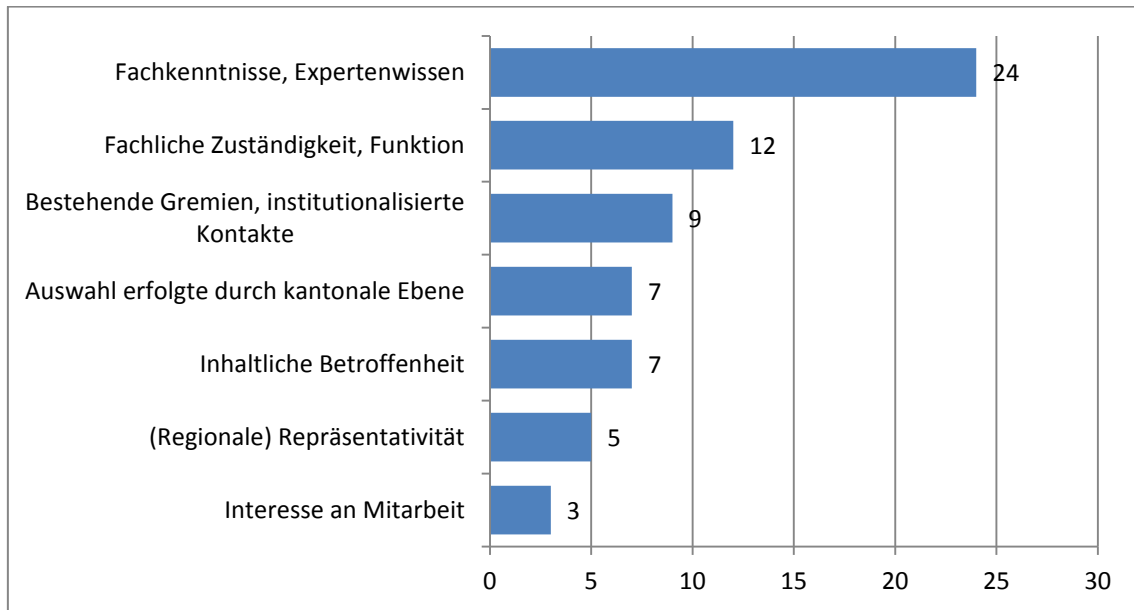


Bemerkungen: Frage 23. Die Angaben beziehen sich nur auf diejenigen Fälle, in denen Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene direkt am Prozess beteiligt waren (N = 61). Es waren Mehrfachnennungen möglich (vorgegebene Antwortkategorien).

Gemäss den Sondierungsgesprächen sehen einzelne Personen aus der Bundesverwaltung ein potenzielles Spannungsfeld zwischen der Repräsentativität und der Eignung einer Person. Bundesstellen würden bevorzugt Personen aus den kantonalen Verwaltungen in die Ausarbeitung von Erlassentwürfen einbeziehen, weil diese näher an der konkreten Vollzugspraxis seien als Vertreterinnen und Vertreter von Direktorenkonferenzen oder Konferenzsekretariaten. Wenn die Rekrutierung der kantonalen Ebene überlassen werde, sei dieses Eignungskriterium jedoch nicht mehr gewährleistet.

3.3.3 Kriterien bei der Auswahl (Bundesverwaltung)

Ein wesentliches Motiv für den Einbezug der Kantone in die Ausarbeitung von Vorentwürfen ist gemäss den Sondierungsgesprächen das spezifische vollzugsbezogene Praxis- bzw. Fachwissen, das für die inhaltliche Konzeption und die Abklärung der Vollzugstauglichkeit vieler Erlasse relevant ist und auf Bundesebene oft nicht vorhanden ist. Dies spiegelt sich zum einen in den Antworten auf die Frage nach der Bedeutung verschiedener Motive für den grundsätzlichen Entscheid über einen Einbezug (vgl. Abbildung 3-3), zum anderen in den Antworten aus der Bundesverwaltung auf die Frage, nach welchen Kriterien die Vertreterinnen bzw. Vertreter der kantonalen Ebene ausgewählt wurden (Abbildung 3-6). In denjenigen Projekten, zu denen entsprechende Informationen vorliegen, war Fachkenntnis und Expertenwissen das mit Abstand meistgenannte Kriterium (24 Nennungen). Die fachliche Zuständigkeit bzw. die Funktion der betreffenden Personen ist das zweitwichtigste Kriterium (12 Nennungen). Aufgrund dieser Angaben kann davon ausgegangen werden, dass in der grossen Mehrheit der betrachteten Fälle eine gezielte Rekrutierung nach sachlichen Kriterien erfolgt. Die Bedeutung bestehender Gremien und institutionalisierter Kontakte als Rekrutierungskanal für die Bundesverwaltung wird dadurch unterstrichen, dass dieses Kriterium an dritter Stelle erscheint (9 Nennungen).

Abbildung 3-6: Kriterien bei der Auswahl der VertreterInnen der kantonalen Ebene

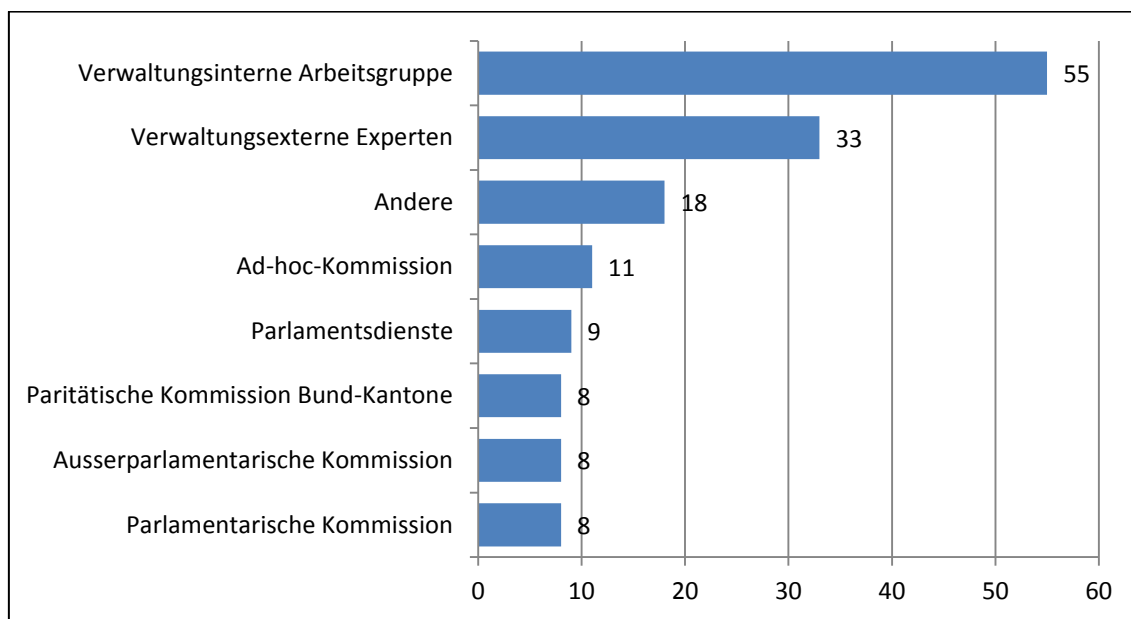
Bemerkungen: Frage 22, Antworten von 61 Personen auf offene Frage. Es waren mehrere Antworten pro Person möglich. Die Angaben beziehen sich nur auf diejenigen Fälle, in denen Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene direkt am Prozess beteiligt waren.

3.4 Form des Einbezugs

3.4.1 Projektorganisation

Die Form des Einbezugs hängt u.a. davon ab, welche Projektorganisation zur Ausarbeitung der betreffenden Erlassentwürfe gewählt wird. Je nach Phase können unterschiedliche Organisationsformen zum Tragen kommen, teilweise auch parallel, z.B. mehrere Arbeitsgruppen zu spezifischen Teilprojekten. Insofern lassen sich keine eindeutigen Typologien bilden. Wie Abbildung 3-7 zeigt, kommen jedoch in den meisten Verfahren (rund 86% der Fälle) verwaltungsinterne Arbeitsgruppen zum Einsatz und werden in der knappen Mehrheit der Fälle externe Expertinnen bzw. Experten beigezogen (52%). Die anderen abgefragten Organisationsformen finden sich demgegenüber weniger häufig.

Abbildung 3-7: Bedeutung verschiedener Gremien bei der Ausarbeitung von Vorentwürfen

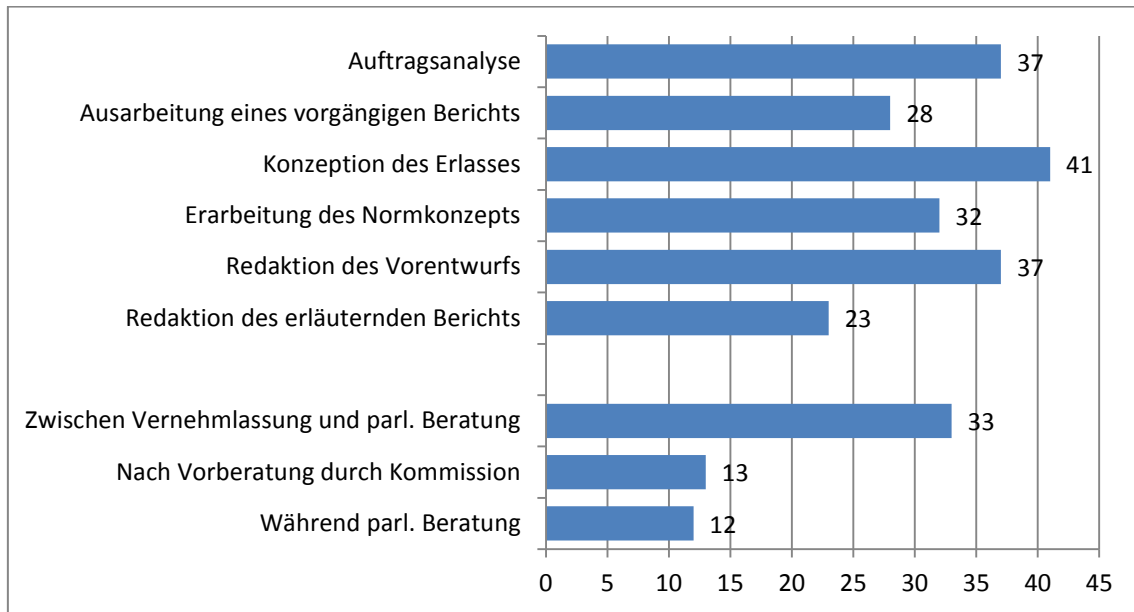


Bemerkungen: Frage 13. Die Angaben beziehen sich nur auf diejenigen Fälle, in denen Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene direkt am Prozess beteiligt waren (N = 64). Es waren Mehrfachnennungen möglich (vorgegebene Antwortkategorien). Es wurden durchschnittlich 2.4 Gremien pro Prozess angegeben.

3.4.2 Zeitpunkt des Einbezugs im Verfahren

Abbildung 3-8 zeigt, wie häufig die kantonale Ebene in den verschiedenen Teilphasen des idealtypischen Gesetzgebungsprozesses (vgl. Abschnitt 2.1) einbezogen wurde. Dabei lässt sich feststellen, dass die Werte in den eher diskursiven Teilphasen (Auftragsanalyse, Konzeption des Erlasses, Redaktion des Vorentwurfs) vor der Vernehmlassung höher ausfallen als in den Teilphasen, in denen formelle Produkte (vorgängiger Bericht, Normkonzept, erläuternder Bericht) erarbeitet werden. Eine mögliche Erklärung ist, dass nicht in allen Projekten ein vorgängiger Bericht oder ein Normenkonzept ausgearbeitet werden. An der Redaktion des erläuternden Berichts, der zu jeder Vorlage verfasst wird, ist die kantonale Ebene allerdings deutlich seltener beteiligt.

Aufgrund von Hinweisen aus den Sondierungsgesprächen wurde auch danach gefragt, ob die kantonale Ebene nach der Vernehmlassung bzw. während der parlamentarischen Beratung einbezogen wurde. Während nach der Vernehmlassung vermutlich häufig in Zusammenhang mit der Ausarbeitung der Botschaft des Bundesrats Konsultationen zwischen Bund und Kantonen erfolgen, findet während der parlamentarischen Debatte deutlich seltener ein Austausch statt als in den übrigen Teilphasen des Gesetzgebungsprozesses.

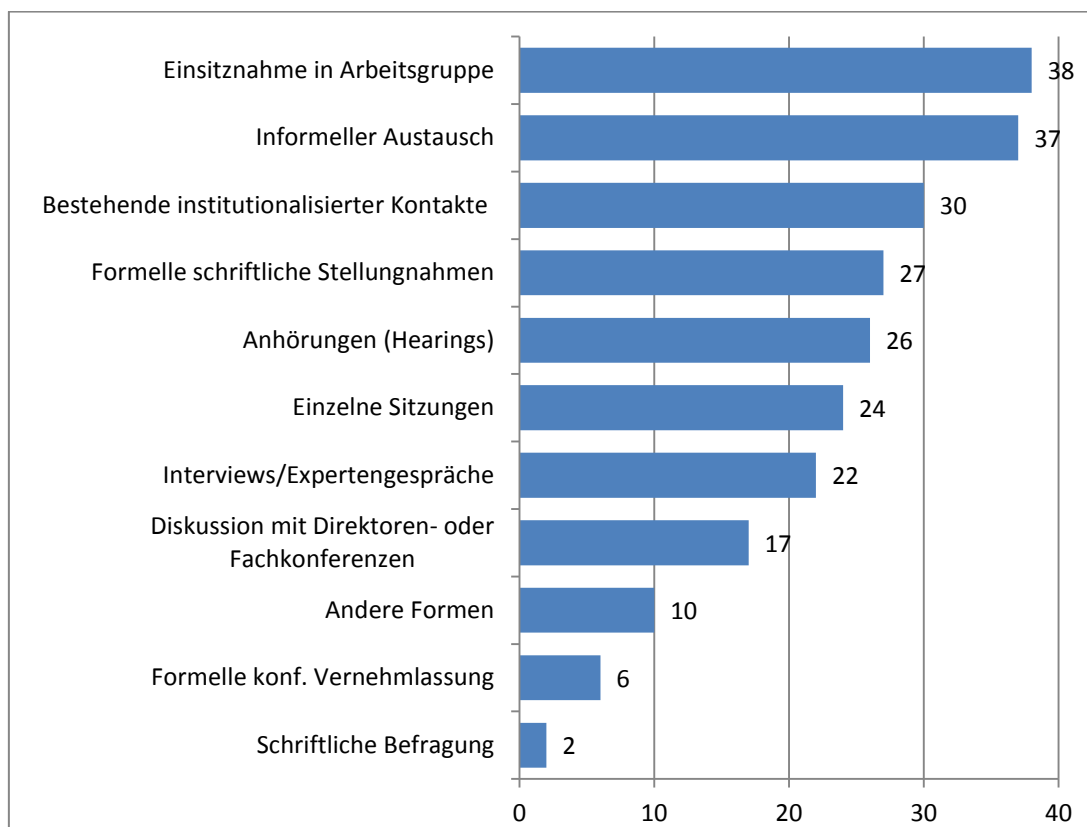
Abbildung 3-8: Häufigkeit des Einbezugs pro Teilphase

Bemerkungen: Frage 18. Die Angaben beziehen sich nur auf diejenigen Fälle, in denen Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene direkt am Prozess beteiligt waren (N= 64). Es waren Mehrfachnennungen möglich (vorgegebene Antwortkategorien). Ein Einbezug erfolgte durchschnittlich in 4 verschiedenen Teilphasen eines Projekts. Die Vernehmlassung wurde nicht abgefragt, da die Kantone in dieser Phase systematisch konsultiert werden.

3.4.3 Form des Einbezugs

Der Einbezug der kantonalen Ebene erfolgte in unterschiedlichen Formen. In der Regel werden innerhalb desselben Rechtsetzungsprojekts mehrere verschiedene Formen eingesetzt (vgl. Abbildung 3-9). Am häufigsten sind die Einsitznahme kantonalen Vertreterinnen und Vertreter in einer Arbeitsgruppe (in 56% der Fälle) sowie der informelle Austausch (54%). Bestehende institutionalisierte Kontakte (vgl. Abschnitt 3.1.1) spielen in fast der Hälfte der Fälle eine Rolle (44%). Weitere Formen des Einbezugs wie schriftliche Stellungnahmen, Anhörungen, Sitzungen oder Expertengespräche sind ebenfalls weit verbreitet und kamen in 30-40% der Projekte zum Einsatz.

Abbildung 3-9: Formen des Einbezugs der kantonalen Ebene



Bemerkungen: Frage 17. Die Angaben beziehen sich nur auf diejenigen Fälle, in denen Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene direkt am Prozess beteiligt waren (N=64). Es waren Mehrfachnennungen möglich (vorgegebene Antwortkategorien). Es wurden durchschnittlich 3.5 Formen pro Prozess angegeben.

Da innerhalb eines einzelnen Verfahrens meistens mehrere verschiedene Formen des Einbezugs zur Anwendung kommen, ist es aus methodischen Gründen nicht möglich, anhand der vorliegenden Befragungsdaten Aussagen zu den Vor- und Nachteilen oder zur Wirksamkeit spezifischer Formen des Einbezugs zu machen. Die Einschätzungen der Befragten zur Wirksamkeit des Einbezugs (vgl. Abschnitt 4.2.2) lassen keine Rückschlüsse auf konkrete Formen dieses Einbezugs zu.

3.5 Formale Aspekte des Einbezugs: Verfahrensregeln, Ziele

Einzelne Fragen betrafen formale Aspekte des Einbezugs der Kantone. Zum einen interessierte, ob vorgängig (Verfahrens-)Regeln über die Mitwirkung der Kantone im konkreten Projekt aufgestellt wurden (Frage 25). Dies war gemäss den vorliegenden Antworten in 8 Projekten der Fall, in 48 nicht (6 „weiss nicht“).

In 21 Prozessen wurden Ziele für den Einbezug der kantonalen Ebene gesetzt, in 36 nicht (9 „weiss nicht“; Frage 26). Dabei standen gemäss Tabelle 3-4 die Schaffung von Akzeptanz und politischer Unterstützung (9 Nennungen) sowie die Beurteilung der Machbarkeit

bzw. das Einholen von Fachwissen aus der Praxis (8 Nennungen) im Vordergrund. Aufgrund der tiefen Anzahl Antworten ist die Aussagekraft dieser Angaben allerdings zu relativieren.

Tabelle 3-4: Ziele des Einbezugs der kantonalen Ebene

Wurden vorgängig bestimmte Ziele des Einbezugs von Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene festgelegt? Falls ja: Welches waren diese Ziele?	Anzahl
Akzeptanz, politische Unterstützung schaffen	9
Machbarkeit/Vollzugstauglichkeit beurteilen, Praxisbezug/Fachwissen einbringen	8
Vorschläge einbringen	2
Information und Meinungsbildung der Kantone	1

Bemerkungen: Frage 27, Antworten von 19 Personen, z.T. mehrere Nennungen pro Person.

3.6 Praxis der Parlamentsdienste

Die angeschriebenen Sekretariate der Parlamentskommissionen verzichteten darauf, sich an der online-Befragung zu beteiligen, da der Fragebogen eher auf die Arbeitsweise der Fachverwaltung ausgerichtet war. Deshalb wird die Praxis der Parlamentskommissionen und ihrer Sekretariate anhand der Informationen aus drei Gesprächen mit vier Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Parlamentsdienste dargestellt.

Die grundsätzliche Arbeitsteilung wurde bereits in Abschnitt 2.2.4 beschrieben. Diese kann im konkreten Fall je nach Geschäft variieren. In der Regel setzt sich die Projektorganisation aus Mitarbeitenden des zuständigen Kommissionssekretariats und 1-2 Personen der zuständigen Einheit der Bundesverwaltung zusammen. Gemäss den Interviewaussagen setzen die Kommissionen oder die Kommissionssekretariate in Einzelfällen auch Expertengruppen ein, in denen weitere Personen (z.B. externe Expertinnen oder Experten, Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene) Einsitz nehmen könnten.

Aufgrund ihrer spezifischen Arbeitsweise führen die für die Ausarbeitung von Erlassentwürfen zuständigen Kommissionen – oder spezifisch dafür gebildete Subkommissionen – vor allem Anhörungen im Rahmen von Kommissionssitzungen durch, um weitere Kreise an den Arbeiten zu beteiligen. Solche Anhörungen dienen in der Regel der politischen Orientierung zur Definition des Auftrags an Sekretariat und Verwaltung oder der Diskussion eines Erlassentwurfs. Wenn eine Kommission es als opportun oder notwendig erachtet, wird die zuständige kantonale Direktorenkonferenz, d.h. Vertreterinnen und Vertreter der politischen Ebene, zu einer solchen Anhörung eingeladen, um allfällige Anregungen seitens der Kantone entgegenzunehmen. Dabei gebe es durchaus Raum zur Diskussion von fachlichen Fragen oder Argumenten in Zusammenhang mit dem Vollzug des künftigen Erlasses, z.B. in Bezug auf die Kosten.

Der Auftrag der Kommission zur Ausarbeitung eines Erlasses bezieht sich in der Regel lediglich auf die inhaltlichen und politischen Aspekte. Fachliche und praktische Fragen

werden in der Regel von der Verwaltung in Zusammenarbeit mit dem Kommissionssekretariat abgeklärt und erarbeitet. Das entsprechende Vorgehen ist vielfach der Verwaltung überlassen; es gebe oft keine Instruktionen dazu oder zum Einbezug verwaltungsexterner Akteure.²⁸ Es wird davon ausgegangen, dass die Verwaltung Vollzugsfragen von sich aus thematisiert und bei Bedarf abklärt. Über die Häufigkeit eines Einbezugs von Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene können die befragten Personen seitens der Parlamentsdienste keine Angaben machen.

Gemäss Interviewaussagen sprechen die beigezogenen Verwaltungseinheiten Umsetzungs- und Vollzugsfragen in der Regel an. Sie sind jedoch selten Gegenstand der Kommissionsberatung, da dort die politischen und grundsätzlichen Aspekte eines Erlasses im Vordergrund stehen. In seltenen Fällen komme es vor, dass externe Akteure bei Kommissionsberatungen über Erlassentwürfe im Vorfeld der Vernehmlassung anwesend seien. Gründe für einen solchen Einbezug können sein, dass bei den Arbeiten am Erlassentwurf potenzielle Probleme im Vollzug geortet werden oder sich die Kommission über spezifische Erfahrungen mit konkreten Fragen informieren lassen will.

Durch die Kommissionen erarbeitete Erlassentwürfe werden in der Regel in eine ordentliche Vernehmlassung gegeben.²⁹ Werden dort Vollzugsprobleme angesprochen, kann der Erlassentwurf anschliessend noch überarbeitet werden. Auch seitens des Parlaments bestehen systematische Austauschbeziehungen mit der kantonalen Ebene. Diese finden jedoch praktisch ausschliesslich auf der politischen Ebene statt, nicht auf der fachlichen. Die Kommissionen bzw. ihre Sekretariate pflegen in der Regel gute Kontakte zu den jeweiligen politischen Konferenzen der Kantone. Insbesondere die Ständerätinnen und Ständeräte stünden meistens auch in engem Kontakt mit den Regierungen ihres Kantons und seien entsprechend gut mit deren Anliegen vertraut. Auf fachlicher Ebene finden sich jedoch kaum institutionalisierte Kontakte zwischen Parlament und kantonaler Ebene, dies wird als Sache der Verwaltung betrachtet.

²⁸ Wie in Abschnitt 2.1 erwähnt werden die Kommissionssekretariate seit 2013 im Commguide angehalten, auf den Beizug kantonalen Stellen zu achten, sollten die Kantone bezüglich Vollzug des Erlasses speziell betroffen sein.

²⁹ Wie Leutwyler (2014) aufzeigt, ist dies nicht immer der Fall.

4 Repräsentativität und Wirksamkeit des Einbezugs

Im Anschluss an die Beschreibung der Praxis und Formen des Einbezugs kantonaler Akteure in Rechtsetzungsprozesse des Bundes sind die Aspekte der Repräsentativität und der Wirksamkeit zu diskutieren.

4.1 Repräsentativität des Einbezugs

Die Repräsentativität der kantonalen Mitwirkung ist umso höher, je breiter die Beiträge der kantonalen Vertreterinnen und Vertretern abgestützt sind. Diesbezüglich ist ein Spektrum denkbar, das von der persönlichen Expertenmeinung über die Interessen einzelner oder mehrerer spezifischer Kantone bis hin zur breit abgestützten „offiziellen“ Position aller Kantone reicht. Affolter (2008: 55f.) weist in Zusammenhang mit diesem Aspekt darauf hin, dass sich zum einen die Frage der Legitimität der Stellungnahmen kantonaler Vertreterinnen und Vertreter in vorbereitenden Gremien stellt, und dass zum anderen diese Vertreterinnen und Vertreter im Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen und Ansichten stehen.

Aus Sicht von Vertreterinnen und Vertretern der Bundesebene stellt sich die Frage der Repräsentativität vor allem in Zusammenhang mit der Verlässlichkeit der eingebrachten Beiträge. Zum einen steht oft explizit oder implizit die Erwartung im Raum, dass die einbezogenen Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene „für alle Kantone“ sprechen würden. Zum anderen deuten verschiedene Äusserungen in Gesprächen und Befragungsantworten darauf hin, dass der Einbezug kantonaler Vertreterinnen und Vertreter manchmal auch mit dem Ziel erfolgt, dadurch politische Akzeptanz und Legitimation des betreffenden Erlasses sicherzustellen (vgl. auch Abbildung 3-3).

Die Repräsentativität der kantonalen Ebene hängt zum einen davon ab, durch wen diese in den betrachteten Rechtsetzungsprozessen vertreten war, zum anderen davon, wessen Perspektive die betreffenden Personen dabei einnahmen und ob sowie welche Informations- und Konsultationsprozesse unter verschiedenen Akteuren der kantonalen Ebene erfolgten. Die Frage der Repräsentativität hängt deshalb eng mit den Rekrutierungsmechanismen zusammen (vgl. Abschnitt 3.3).

Für diejenigen Rechtsetzungsvorhaben, in denen ein Einbezug der kantonalen Ebene erfolgte, sind somit folgende Schlüsselfragen relevant:

- Wer vertritt „die Kantone“?
- Wie bestimmen die Kantone ihre Delegation? Welche Mechanismen und Kriterien kommen dabei zur Anwendung?
- Wie stellt die kantonale Ebene die Repräsentativität der vertretenen Positionen sicher? Wie funktionieren Informationsflüsse, Koordination und Meinungsbil-

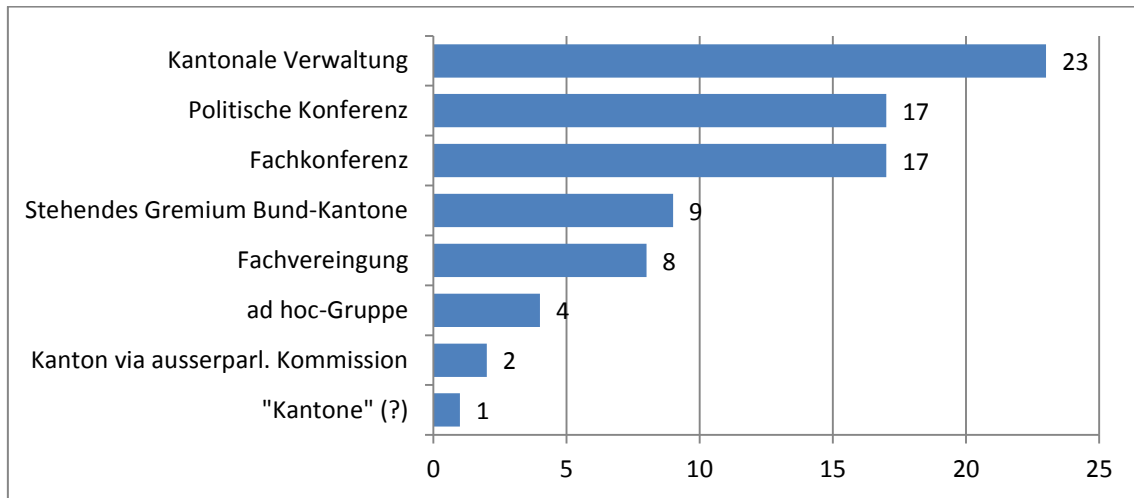
derung unter den Kantonen und mit den interkantonalen Fach- und (politischen) Direktorenkonferenzen?

Diese Fragen werden nachfolgend zunächst anhand der Ergebnisse der Befragung der Ansprechpersonen auf Bundesebene, dann anhand der Sondierungsgespräche und Workshopdiskussionen mit Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene diskutiert.

4.1.1 Vertretungen der kantonalen Ebene

Die Antworten zur Frage, durch welche Institutionen die kantonale Ebene an der inhaltlichen und konzeptionellen Ausarbeitung des Vorentwurfs beteiligt war (Frage 16), wurden anhand der verschiedenen hierarchischen Ebenen (inter-)kantonaler Gremien (vgl. Abschnitt 2.3 und Maissen 2013) kategorisiert. Die Ergebnisse sind in Abbildung 4-1 dargestellt. Sie beziehen sich auf 66 Rechtsetzungsprozesse, wobei in jedem Prozess mehrere Ebenen vertreten sein konnten. Eine Verknüpfung mit der Form des Einbezugs ist nicht möglich, da in den meisten Verfahren mehrere verschiedene Formen zur Anwendung kamen (vgl. Abschnitt 3.4.3). Die Angaben können sich daher sowohl auf die Einsitznahme in einer Arbeitsgruppe als auch auf andere Formen wie Anhörungen, Konsultationen, bilateralen Austausch etc. beziehen.

Am häufigsten waren Vertreterinnen oder Vertreter der kantonalen Verwaltung in den betrachteten Rechtsetzungsprozessen einbezogen (in 23 von 66 Fällen), an zweiter Stelle stehen Fachkonferenzen und die politischen (Direktoren-)Konferenzen (in je 17 von 66 Fällen). Zu beachten ist, dass sich die in Abbildung 4-1 aufgeführten Kategorien nicht trennscharf voneinander abgrenzen lassen. Mitglieder eines stehenden Gremiums, in dem Bund und Kantone zusammenarbeiten, einer Fachvereinigung oder einer ad hoc-Gruppe sind vermutlich in den meisten Fällen in einer Kantonsverwaltung oder im Sekretariat einer Fach- oder Direktorenkonferenz tätig. Die Zuordnung erfolgte anhand der Angaben der Antwortenden und gibt vermutlich wieder, welche Institution die jeweiligen Personen vertraten bzw. über welchen Kanal sie rekrutiert wurden.

Abbildung 4-1: In Rechtsetzungsprozessen vertretene Ebene

Bemerkungen: Frage 16, offene Antworten zu 66 Projekten, Mehrfachnennungen pro Projekt möglich.

Die Sondierungs- und Kleingruppengespräche zeigten, dass aus Sicht einiger Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene die Fachkonferenzen in der Regel die geeignete Ebene wären, um die Perspektive der Kantone zu fachlichen Umsetzungs- und Vollzugsfragen in Rechtsetzungsprozesse des Bundes einzubringen. Diese bewegen sich auf einer fachtechnischen Ebene und verfügen über das entsprechende Wissen und die Praxiserfahrung, die zur Beurteilung der Vollzugstauglichkeit von Erlassen nötig ist. Auf dieser Ebene würden Sachinteressen und eine praktische, lösungsorientierte Perspektive dominieren, nicht (politische) kantonale Interessen.³⁰ Aus diesem Grund könne aber von Vertreterinnen und Vertretern von Fachkonferenzen nicht erwartet werden, dass sie im Hinblick auf die spätere politische Akzeptanz eines Erlasses durch die Kantone eine konsolidierte kantonale Position vertreten. Eine derartige Beurteilung werde durch die einzelnen Kantonsregierungen oder die Direktorenkonferenzen vorgenommen.

Diese Feststellung verweist darauf, dass die eingangs von Abschnitt 4.1 angesprochenen Erwartungen der Bundesbehörden an den Einbezug der kantonalen Ebene in die Ausarbeitung von Erlassentwürfen – das Einbringen einer fachlich kompetenten Praxisperspektive und (gelegentlich) die Sicherstellung von Legitimation und politischer Akzeptanz des Erlasses – kaum gleichzeitig einzulösen sind. In diesem Zusammenhang ist auch eine Beobachtung einer Person aus der Bundesverwaltung zu sehen, die auf ein potenzielles Spannungsfeld zwischen der (politischen) Repräsentativität der kantonalen Vertretung und der fachlichen Eignung der Personen bzw. der substanziellen Qualität der von ihnen eingebrachten Beiträge verwies.

³⁰ Es gibt allerdings Handlungsfelder, in denen keine kantonalen Fachkonferenzen bestehen wie z.B. das Strafrecht.

4.1.2 Rekrutierungsmechanismen auf kantonaler Ebene

Die Rekrutierung von Personen, welche die kantonale Ebene gegenüber dem Bund vertreten, ist nicht bei allen Formen des Einbezugs gleichermassen relevant. Sie ist insbesondere dann bedeutend, wenn der Einbezug über einzelne Personen erfolgt, die in einer Arbeitsgruppe Einsitz nehmen oder als Ansprechperson für Expertengespräche zur Verfügung stehen.

Die Sondierungsgespräche mit Vertreterinnen und Vertretern von Kantonen und von politischen (Direktoren-)Konferenzen und die Diskussionen in den Kleingruppen anlässlich des Vertiefungsworkshops lieferten gewisse Informationen zu den Rekrutierungsmechanismen auf kantonaler Ebene. Dabei handelt es sich um Beobachtungen und Erfahrungen der einzelnen anwesenden Personen.

Unter den beteiligten Personen besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass die systematische Rekrutierung bzw. Delegation von Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene in Handlungsfeldern, in denen eingespielte Routinebeziehungen (institutionalisierte Austauschgefässe) zwischen Bundes- und Kantonsebene bestehen, gut funktioniert. Demgegenüber läuft die Rekrutierung und Delegation in Handlungsfeldern ohne etablierte institutionalisierte Beziehungen oder in denen keine interkantonalen Fachgremien bestehen eher informell ab – sofern ein Einbezug überhaupt erfolgt.

Im Folgenden werden konkrete Beispiele für Abläufe von Rekrutierungsmechanismen wiedergegeben, wie sie am Workshop berichtet wurden:

- Die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) nimmt regelmässig in Arbeitsgruppen im Rahmen von Gesetzgebungsprozessen Einsitz. Anfragen gelangen in der Regel direkt an das Generalsekretariat. Geht es um grundsätzliche Fragen der Zusammenarbeit oder Koordination zwischen Bund und Kantonen oder stehen politische Fragen im Vordergrund, nimmt eine Vertretung des Generalsekretariats, die mit dem Thema besonders vertraut ist, in der Arbeitsgruppe Einsitz. Bei primär fachlichen oder technischen Fragen wird die Anfrage an eine Fachkonferenz weitergeleitet, welche die Person bestimmt, die an der Arbeitsgruppe teilnimmt. Die Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) verfährt ähnlich. Die Vertretungen beider Direktorenkonferenzen betonten, dass ein regelmässiger, institutionalisierter und projektunabhängiger Austausch mit dem zuständigen Departement des Bundes bestehe, weshalb man einander gut kenne und gut über einzelne Projekte informiert sei.
- Die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) ist oft direkt in Rechtsetzungsprojekte des Bundes involviert. Sofern die Anfrage nicht über bereits etablierte Kommunikationskanäle direkt bei bestimmten Personen eingehe, gelangen die Bundesbehörden an das FDK-Sekretariat. Anfragen würden manchmal informell, z.B. telefonisch, gestellt, teilweise aber auch über eine formelle schriftliche Anfrage des Amtsdirektors. Die Vertretung im Gesetzgebungsvorhaben wird vom Vorstand oder vom Sekretariat nominiert. Die Auswahl der Delegation wird hauptsächlich von fachli-

chen Kriterien geleitet, politische Überlegungen bzw. die politische Repräsentation spielen kaum eine Rolle. Ist spezifisches Fachwissen gefragt, kann eine entsprechende Fachperson auf Sachbearbeiterebene Teil der Delegation sein. Es kommt vor, dass Anfragen direkt an die Steuerkonferenz gestellt werden und diese eine Vertretung delegiert. In solchen Fällen werde die FDK jedoch informiert.

- Bei der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) erfolgt eine formelle Delegation. Das Generalsekretariat identifiziert bei einer Anfrage mögliche geeignete Fachpersonen (z.B. über die zuständige Fachkonferenz) und bespricht die Vorschläge mit dem Präsidium. Anschliessend werden die vorgeschlagenen Personen angefragt. Diese wiederum holen das Einverständnis ihrer Vorgesetzten ein.
- Bei Anfragen an die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) werden die entsprechenden Vertretungen in der Regel formell durch den Leitenden Ausschuss bestimmt und bei Bedarf mandatiert. Die Auswahl der geeigneten Fachpersonen erfolgt je nach Kontext in Absprache mit den politischen Konferenzen, regionalen Regierungskonferenzen, Fachkonferenzen oder direkt mit den Kantonen, wobei die entsprechenden Anfragen an die Staatskanzleien gerichtet werden.

Vertreterinnen und Vertreter politischer Konferenzen der Kantone äusserten die Beobachtung, dass Anfragen seitens des Bundes zur Beteiligung an Rechtsetzungsprozessen unterschiedlich konkret bzw. klar seien, sowohl bezüglich des erwarteten Profils der gesuchten Kantonsvertretung als auch bezüglich der zur Diskussion stehenden Inhalte. Sie wiesen ausserdem darauf hin, dass Anfragen des Bundes unterschiedlich beurteilt würden. Die Projekte würden nach Relevanz gewichtet. Geschäfte mit tiefer politischer Priorität würden weniger eng verfolgt, und der Vertretung und der Position der Kantone werde weniger Aufmerksamkeit geschenkt.

Es wurde berichtet, dass die Fachkonferenzen die Gesetzgebungsaktivitäten des Bundes eng verfolgen würden, gut darüber informiert seien und meistens erfahren würden, welche Personen auf welche Weise rekrutiert wurden.

In verschiedenen Gesprächen wurden jedoch die Informationsflüsse bezüglich der Rekrutierung und Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene als sub-optimal beurteilt:

- Es komme oft vor, dass eine Fachkonferenz an einem Rechtsetzungsprozess beteiligt sei, ohne dass die für das Thema zuständige politische Konferenz darüber Bescheid weiss.
- In zahlreichen Kantonen gibt es Verwaltungseinheiten, die für die Beziehungen zum Bund zuständig sind – oft die Staatskanzlei. Diese seien jedoch oft nicht über Anfragen von Bundesstellen oder über die Mitwirkung von Kantonsvertreterinnen oder –vertretern in Rechtsetzungsprozessen des Bundes informiert. Dasselbe gilt

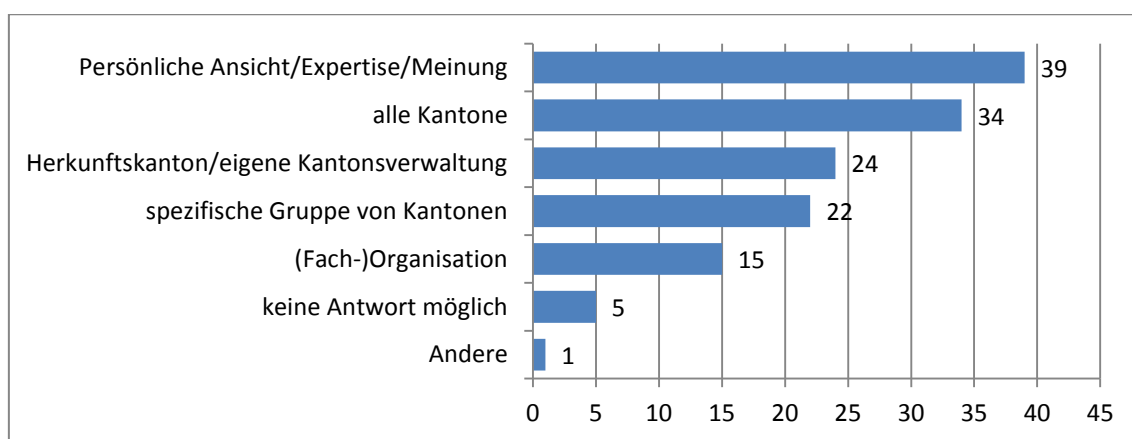
gemäss verschiedenen Aussagen auch für die Generalsekretariate der kantonalen Departemente.

Es gibt allerdings auch kantonale Staatskanzleien, die die Direktionen und Fachstellen angewiesen haben, Anfragen von Bundesämtern an sie weiterzuleiten, damit sie sie koordinieren und die Anfrage an die zuständige Einheit weiterleiten können.

4.1.3 Vertretene Perspektive

In der Wahrnehmung der antwortenden Personen auf Bundesebene vertraten die Repräsentantinnen und Repräsentanten der kantonalen Ebene in erster Linie ihre persönliche Ansicht, Meinung oder Expertise (39 Nennungen), in zweiter Linie die Perspektive „aller Kantone“ (34 Nennungen). Die weiteren Antwortmöglichkeiten wurden weniger oft gewählt (vgl. Abbildung 4-2).

Abbildung 4-2: Von Vertreterinnen und –vertretern der kantonalen Ebene eingenommene Perspektive (gemäss Bundesakteuren)



Bemerkungen: Frage 30, Antworten zu 68 Projekten. Es waren Mehrfachnennungen möglich (vorgegebene Antwortkategorien).

Dieses Ergebnis widerspiegelt einen Aspekt der Repräsentativität, der in Gesprächen mit Personen auf der kantonalen Ebene verschiedentlich thematisiert wurde. Es wurde erwähnt, dass sich Bundesstellen der Heterogenität der Kantone zu wenig bewusst seien. Es werde oft nicht beachtet, dass sich Vollzugsfragen und -erfahrungen je nach Kanton anders gestalten können. Beim Einbezug der kantonalen Ebene sei dieser Umstand angemessen zu berücksichtigen. Es sei wichtig, dass eine möglichst umfassende Sicht der verschiedenen Vollzugssituationen und -probleme in Rechtsetzungsprozesse einflüsse, nicht nur punktuelle Erfahrungen aus einzelnen Kantonen.

Repräsentativität sei nicht automatisch gegeben, wenn einzelne wenige Fachpersonen als Vertreter der kantonalen Ebene in die Ausarbeitung eines Bundeserlasses einbezogen seien, sondern nur, wenn deren Beiträge auch die verschiedenen Erfahrungen und Perspektiven abbilden. Nicht die Person sollte repräsentativ sein (aufgrund ihrer Funktion), sondern ihr

inhaltlicher Beitrag an den Prozess. Repräsentativität könne nicht über die Einzelperson gewährleistet werden, sondern müsse über die Konsultation mit anderen Kantonen, mit Fach- und Direktorenkonferenzen organisiert werden³¹ und/oder durch eine qualitativ repräsentative Zusammensetzung der kantonalen Vertretung in Rechtsetzungsprozessen.

Diese Aussagen beziehen sich vor allem auf die direkte Einsitznahme in Arbeitsgruppen. Andere Verfahren des Einbezugs wie z.B. Konsultationen oder Umfragen bei allen oder einer grösseren Zahl von Kantonen ermöglichen es dagegen, ein breiteres Spektrum an Erfahrungen und Rahmenbedingungen zu erfassen.

4.1.4 Rücksprache unter Akteuren der kantonalen Ebene

Die Frage, ob die Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene im Rahmen der Arbeiten am Vorentwurf Rücksprache mit anderen Akteuren auf kantonomer Ebene nahmen, (Frage 31) konnte in der Umfrage zu den Rechtsetzungsprojekten nur knapp die Hälfte der teilnehmenden Personen beantworten. In 33 von 62 Fällen erfolgte eine Rücksprache, in 29 nicht. 27 Personen wussten es nicht.

Die Antworten auf die offene Frage, mit wem Rücksprache erfolgte (Frage 32), wurden entlang der verschiedenen Ebenen kategorisiert. In 11 Fällen erfolgte Rücksprache mit einer Fachkonferenz, in je 6 Fällen mit einer (politischen) Direktorenkonferenz oder Kantonsverwaltung (explizite Nennung), in 4 Fällen auf Ebene der „Kantone“ (unbestimmte Angaben).

Die Frage der Konsultationsmechanismen auf kantonomer Ebene³² wurde anlässlich des Vertiefungsworkshops in drei Kleingruppen mit Vertreterinnen und Vertretern von Kantonen und von politischen Konferenzen der Kantone diskutiert. Dabei wurden die folgenden Erfahrungen und Herausforderungen angesprochen:

Vertreterinnen und Vertreter einzelner Kantone sowie von Bundesbehörden wiesen darauf hin, dass verschiedene Konstellationen von unterschiedlichen Haltungen und Positionen zu konkreten Fragen zu beobachten seien:

- unterschiedliche Haltungen unter den einzelnen Kantonen;
- unterschiedliche Haltungen unter einzelnen politischen Konferenzen;
- unterschiedliche Haltungen zwischen politischer Konferenz und ihr zugeordneten Fachkonferenzen.

³¹ Die KdK hat zu diesem Zweck 2012 die „Rahmenordnung über die Arbeitsweise der KdK und der Direktorenkonferenzen bezüglich der Kooperation von Bund und Kantonen“ verabschiedet (KdK 2012). Diese regelt die Zuständigkeiten und Abläufe bei Stellungnahmen der Kantone gegenüber dem Bund.

³² Vgl. hierzu die Rahmenordnung über die Arbeitsweise der KdK und der Direktorenkonferenzen bezüglich der Kooperation von Bund und Kantonen (KdK 2012).

In diesem Zusammenhang wurde die Frage aufgeworfen, wie in konkreten Fällen des Einbezugs der kantonalen Ebene mit unterschiedlichen Positionen umzugehen sei. Die Kleingruppengespräche lieferten konkrete Hinweise dazu:

- Bei der KKJPD werden die delegierten Personen mit einem expliziten politischen Mandat ausgestattet. Sie werden vom Generalsekretariat mündlich darüber instruiert, wie ihr Auftrag lautet, wie sie die KKJPD vertreten sollen und ob und wie sie andere Kantone konsultieren sollen, um die Heterogenität der Kantone adäquat abzubilden. Ist das Mandat eher politischer Natur, verlangt die KKJPD eine solche Konsultation unter den Kantonen. Zudem wird eine regelmässige Berichterstattung vereinbart. Die EDK kennt einen vergleichbaren Mechanismus. Der Vorteil eines solchen Mandats wird in dessen verpflichtender und disziplinierender Wirkung gesehen.
- Auch Vertreterinnen und Vertreter von Fachkonferenzen in Rechtsetzungsprozessen des Bundes seien meistens mit einem expliziten Mandat ausgestattet. Sie pflegen in der Regel einen Austausch mit ihren Konferenzen und können so die Repräsentativität der Kantone besser gewährleisten.

Die Steuerung und Koordination der Rekrutierung von Vertretungen der kantonalen Ebene und der Meinungsbildung unter den Kantonen durch die zuständigen politischen Konferenzen wurde vereinzelt skeptisch beurteilt. Es wurde die Frage aufgeworfen, ob die politischen Konferenzen gut genug mit spezifischen Vollzugsfragen vertraut sein. Auch sei nicht automatisch gewährleistet, dass sie die Anliegen und Sensibilitäten der einzelnen Kantone kennen und repräsentativ vertreten.

Die Bildung einer repräsentativen Haltung „der Kantone“ wird gemäss Aussagen aus einzelnen Gesprächen gelegentlich dadurch erschwert, dass nicht alle Kantone über die nötigen Ressourcen verfügen, um sich in Rechtsetzungsprozesse einzubringen. Grössere Kantone seien diesbezüglich im Vorteil und würden sich häufiger an interkantonalen Diskussionen oder am Austausch mit dem Bund beteiligen als kleinere Kantone.³³ Diese Diskrepanz könne dazu führen, dass kleinere Kantone, ihre spezifischen Erfahrungen und Anliegen sowie Hinweise auf Vollzugsprobleme, die sich ihnen möglicherweise spezifisch stellen, nicht artikulieren und einbringen können. Neben der Ressourcenfrage ist auch die Bereitschaft, sich in interkantonale Diskussionen einzubringen, ein wichtiger Faktor. Es gebe Kantone, die sich kaum an solchen Austauschprozessen beteiligen würden und deren Haltung deshalb nicht bekannt sei.

³³ Vgl. hierzu auch Vatter (2014: 450).

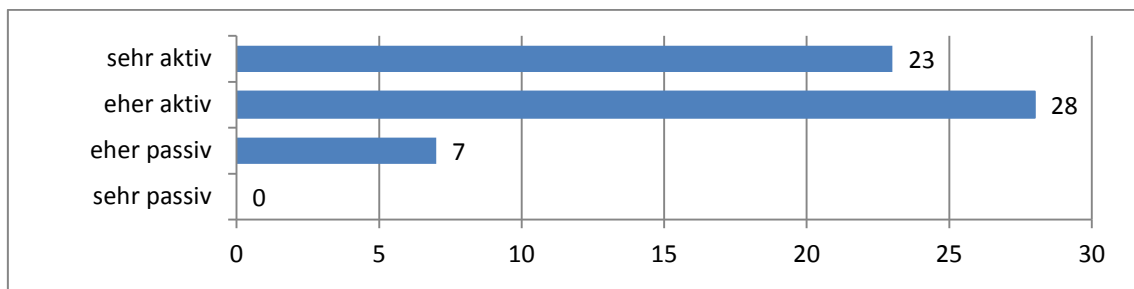
4.2 Wirksamkeit des Einbezugs

Als wirksam kann der Einbezug dann bezeichnet werden, wenn die Anregungen oder Interventionen der kantonalen Vertreterinnen und Vertreter in Bezug auf den Vollzug des zu erarbeitenden Erlasses Einfluss auf den Inhalt des Arbeitsergebnisses (Bericht, Normkonzept, Vorentwurf und erläuternder Bericht) hatte. Im Vordergrund stehen dabei nicht materielle bzw. politische Interessen, sondern Umsetzungs- und Vollzugsfragen (Arbeitsgruppe Bund-Kantone 2012: 15).

4.2.1 Beitrag der kantonalen Akteure

Die einbezogenen Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene wurden in der Umfrage von den antwortenden Personen auf Bundesebene grossmehrheitlich als aktiv erlebt (Abbildung 4-3). Sie brachten sich somit durchaus in die Arbeit an den betreffenden Vorentwürfen ein.

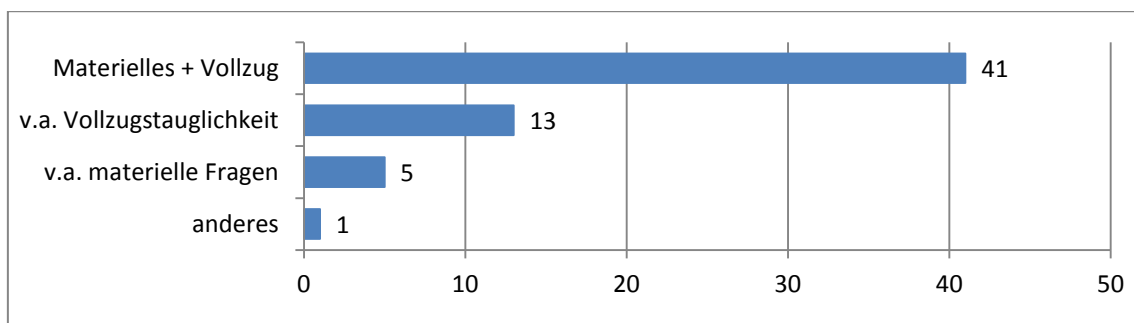
Abbildung 4-3: Verhalten der kantonalen Vertreterinnen und Vertreter gemäss Bundesakteuren



Bemerkungen: Frage 33, Antworten zu 61 Projekten (vorgegebene Antwortkategorien).

In den betrachteten Rechtsetzungsprozessen äusserten sich die Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene mehrheitlich sowohl zu Fragen des Inhalts und der materiellen Ausgestaltung des Erlasses als auch zu Fragen der Umsetzung und des Vollzugs (vgl. Abbildung 4-4).

Abbildung 4-4: Von den kantonalen Vertreterinnen und Vertretern thematisierte Anliegen



Bemerkungen: Frage 34, Antworten zu 60 Projekten (vorgegebene Antwortkategorien).

Aus den verschiedenen geführten Sondierungsgesprächen geht hervor, dass die Frage der thematisierten Anliegen verschiedene Spannungsfelder beinhaltet:

Vertreterinnen und Vertreter der Bundesbehörden erwarten in der Regel, dass die einbezogenen Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene in Rechtsetzungsprozessen keine politischen Meinungen abgeben, sondern ihr Praxis- und Fachwissen und ihre Vollzugserfahrungen in die Arbeiten einbringen. Diese Erwartung kontrastiert jedoch bis zu einem gewissen Grad mit der Feststellung, dass die Bundesverwaltung mit dem Einbezug fallweise durchaus auch politische Ziele verfolgt (vgl. Abschnitt 3.5). Umgekehrt komme es auch vor, dass einbezogene Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene nicht die von ihnen erwarteten fachlichen Beiträge zur Beurteilung der Praktikabilität und Vollzugstauglichkeit des fraglichen Erlasses abgeben würden, sondern sich eher politisch/inhaltlich äussern (vgl. auch Abbildung 4-4).

Eine Herausforderung besteht in der Einschätzung der meisten Gesprächspartner darin, dass inhaltlich-politische Fragen und fachlich-technische Vollzugsfragen oft eng miteinander verknüpft sind und in der konkreten Praxis schwer getrennt betrachtet werden können. Fachliche Lösungen würden dann zu einer politischen Frage, wenn sie mit Finanzierungsbedarf verbunden sind, der noch nicht geregelt ist. Es sei zudem oft schwierig konkrete Vollzugsfragen zu thematisieren, solange die materiellen Grundzüge des Erlasses auf politischer Ebene, von denen die Vollzugsfragen abhängen, noch nicht geklärt seien. Dies könne unter Umständen erst nach der Vernehmlassung erfolgen. Der Aufwand für die Prüfung verschiedener Szenarien oder Varianten des Vollzugs sei hoch, vor allem wenn grundsätzliche Fragen noch nicht abschliessend geklärt sind.

Vollzugsfragen würden allgemein eher wenig thematisiert. Zum einen sei dies erst ab einem gewissen Zeitpunkt möglich (s.o.), zum anderen seien zu enge und detaillierte Vorgaben zum Vollzug eines Erlasses oft auch nicht gewünscht, weil dadurch der Handlungsspielraum der Kantone geschmälert werde. Es bestehe ein Spannungsfeld zwischen zu grosser Offenheit bzw. Gestaltungsspielraum für die Kantone einerseits und klaren Vorgaben bzw. einer zu hohen Regelungsdichte andererseits.

4.2.2 Einfluss auf die Vorentwürfe

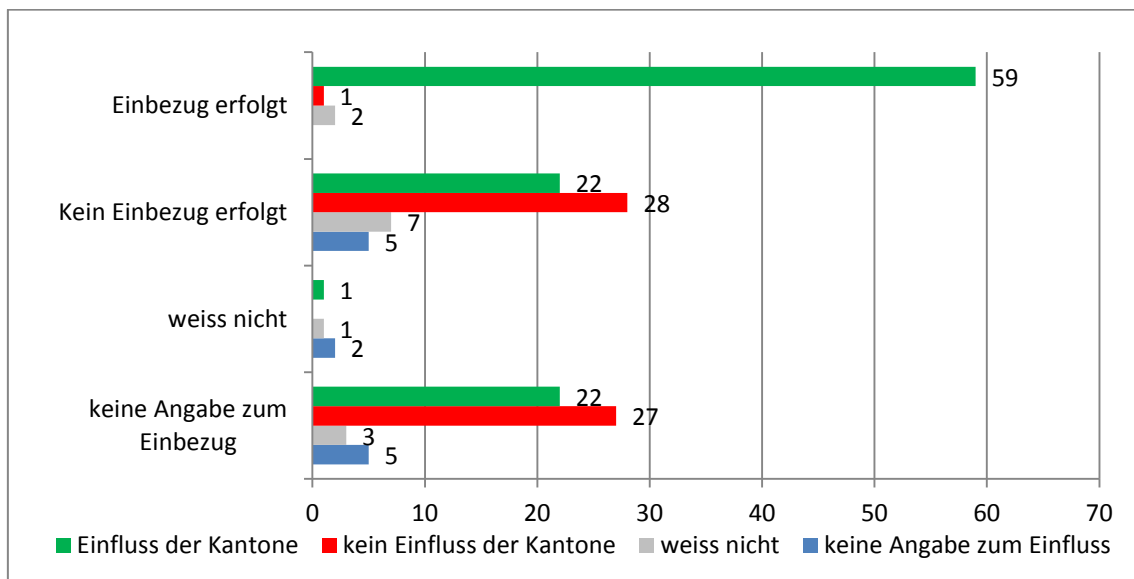
Die Wirksamkeit des Einbezugs wurde anhand einer konkreten Frage an die Ansprechpersonen für die Rechtsetzungsprojekte erhoben („Flossen Anregungen oder Interventionen von Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene in Bezug auf den Vollzug des zu erarbeitenden Erlasses in den Vorentwurf ein?“). Die Antworten darauf können danach differenziert werden, ob Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene direkt an den entsprechenden Arbeiten beteiligt waren oder nicht (Abbildung 4-5).

In 59 der 64 Projekte, in denen ein direkter Einbezug der kantonalen Ebene erfolgte, flossen Anregungen der kantonalen Akteure ein. Nur in einem Projekt war das gemäss den

vorliegenden Antworten nicht der Fall. Dieses deutliche Ergebnis zeigt, dass der inhaltliche Einfluss der kantonalen Ebene von der Form des Einbezugs unabhängig ist. Ausschlaggebend ist vielmehr der Grundsatzentscheid, die kantonale Ebene überhaupt an der Ausarbeitung eines Vorentwurfs zu beteiligen: Wenn eine solche gewährt wird, schlägt sie sich gemäss den vorliegenden – allerdings nicht sehr differenzierten – Angaben der antwortenden Personen aus der Bundesverwaltung in aller Regel auch materiell im Ergebnis nieder.³⁴

Aufschlussreich ist die Feststellung, dass auch in 22 Projekten, in denen gemäss den antwortenden Personen keine kantonalen Vertreterinnen oder Vertreter direkt an der Ausarbeitung des Vorentwurfs beteiligt waren, Anregungen seitens der kantonalen Ebene einfließen. Dies erfolgte gemäss den vorliegenden Antworten in den allermeisten Fällen über informellen Austausch.

Abbildung 4-5: Einfluss der Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene auf das Projekt gemäss befragten Personen auf Bundesebene



Bemerkungen: Frage 12 bzw. 35, Antworten zu 170 Projekten (vorgegebene Antwortkategorien).

Zum Einfluss der kantonalen Ebene bei der Ausarbeitung von Erlassentwürfen durch parlamentarische Kommissionen liegen keine Befragungsdaten vor. Gemäss Gesprächsaussagen der befragten Personen aus den Parlamentsdiensten hängt es stark von politischen Erwägungen der zuständigen Kommission ab, ob die von kantonalen Seite eingebrachten An-

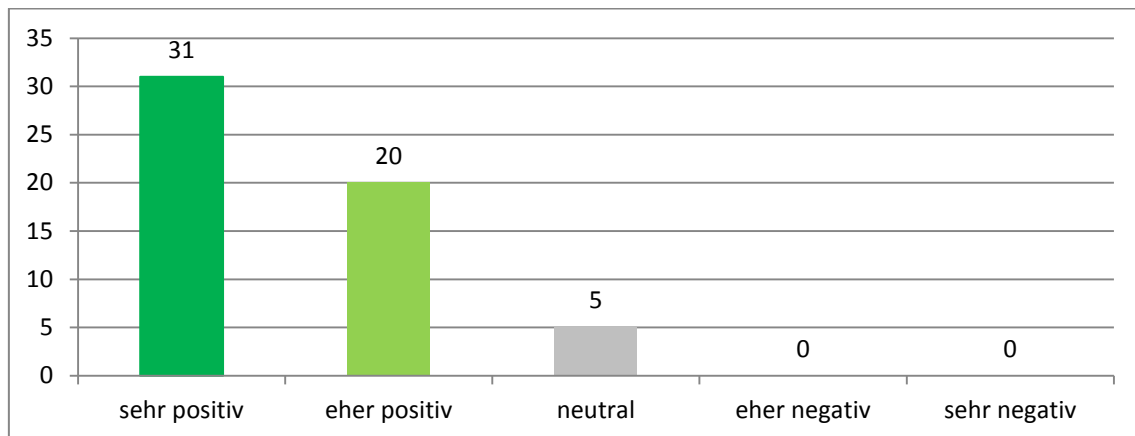
³⁴ Die Befragung enthielt die offene Frage „Inwiefern haben Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene das Ergebnis der Vorarbeiten (vorgängiger Bericht, Normkonzept, Vorentwurf und erläuternder Bericht) beeinflusst? Bitte beschreiben Sie kurz, was deren Anregungen oder Interventionen konkret bewirkt haben.“ (Frage 36). Mit dieser Frage sollte der Einfluss der kantonalen Vertretung auf den Vorentwurf konkret illustriert werden. Die eingegangenen Antworten sind jedoch bezüglich ihres Inhalts, ihres Konkretisierungsgrads und ihres Umfangs sehr heterogen und beziehen sich auf teilweise völlig unterschiedliche Ebenen und Aspekte, so dass sie kaum sinnvoll ausgewertet und interpretiert werden können.

regungen oder Bedenken – sofern solche eingeholt oder angemeldet wurden – berücksichtigt werden.

4.2.3 Beurteilung des Einbezugs der Kantone durch Bundesakteure

Die meisten der antwortenden Ansprechpersonen für ein Projekt, in das kantonale Vertreterinnen oder Vertreter direkt einbezogen wurden, beurteilen diesen Einbezug im konkreten Fall positiv (Abbildung 4-6).

Abbildung 4-6: Beurteilung des Einbezugs im konkreten Fall



Bemerkungen: Frage 37, Antworten zu 62 Projekten (vorgegebene Antwortkategorien).

In den Begründungen zu den Antworten auf diese Frage (vgl. Tabelle 4-1) kommt verschiedenes zum Ausdruck:

- Ein grosser Teil der Antwortenden (12 Nennungen) hält den Einbezug der kantonalen Ebene aus verschiedenen Gründen grundsätzlich für wichtig, was auf eine entsprechende Sensibilisierung und Routine hindeutet.
- Ähnlich lassen sich die Aussage von 4 Personen deuten, dass der institutionalisierte Austausch zwischen Bund und Kantonen eine wichtige Ressource darstelle.
- 12 Personen erlebten die Zusammenarbeit mit Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene als guten, konstruktiven Austausch.

Zahlreiche Antworten zeigen, inwiefern die Befragten einen konkreten Nutzen im Einbezug der kantonalen Ebene sehen:

- Gemäss 10 Personen wurde aufgrund der eingebrachten Erfahrungen aus der Praxis die Vollzugstauglichkeit des Erlasses verbessert.
- Für 8 Personen war der Einbezug wichtig, um die Akzeptanz des Erlasses zu fördern, sei es allgemein, mit Blick auf die weiteren Schritte des Entscheidungsprozesses (Vernehmlassung/Anhörung, Parlamentsdebatte) oder hinsichtlich der späteren Umsetzung.

- 6 Personen betrachten die Kantone als wertvolle Informationsträger und stellten fest, dass die kantonalen Vertreterinnen und Vertreter spezifische Praxiserfahrungen und die unterschiedlichen Voraussetzungen der Kantone in den Prozess eingebracht hätten.

Die grundsätzlich positive Beurteilung des Einbezugs wurde jedoch teilweise auch etwas relativiert. So wurden vereinzelt Missverständnisse oder unterschiedliche Qualitäten der fachlichen Beiträge erwähnt (4 Nennungen) oder auf das Problem fehlender Repräsentativität der Vertretung der kantonalen Ebene aufmerksam gemacht (2 Nennungen).

Tabelle 4-1: Erfahrungen mit Einbezug von Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene

Wie beurteilen Sie ganz allgemein die Erfahrungen mit dem Einbezug von Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene in die Arbeiten am spezifischen Projekt?	Anzahl
Grundsätzliche Bedeutung des Einbezugs:	
Der Einbezug der Kantone ist wichtig...	12
...weil sie für den Vollzug zuständig sind.	4
prinzipiell	4
gemeinsames Projekt, Verbundaufgabe	4
Gute Zusammenarbeit, konstruktiver Austausch	12
Institutionalisierter Austausch zwischen Bund und Kantonen ist wichtige Ressource	4
Nutzen des Einbezugs:	
Die Vollzugstauglichkeit des Erlasses wurde verbessert, der Praxisbezug verstärkt	10
Die Akzeptanz des Erlasses wurde gefördert...	8
...allgemein	3
...im weiteren Entscheidungsprozess (Vernehmlassung, Parlamentsdebatte)	3
...in Bezug auf die Bereitschaft für Umsetzung	2
Die Kantone sind wichtige Informationsträger.	6
Die Kantone bringen wichtige Informationen und grosses Fachwissen ein	4
Fehlendes Wissen über Situation in den Kantonen war Auslöser für Einbezug	2
Die Kantone wurden über das Projekt informiert.	2
Optimierung des Erlasses dank Einbezug von KantonsvertreterInnen	1
Kritische Aspekte des Einbezugs:	
Unterschiedliche Intensität und Qualität der Mitarbeit; Beschränkter Beitrag der kantonalen VertreterInnen	4
Die Repräsentativität der Kantone war problematisch.	2

Bemerkungen: Frage 38, Antworten von 61 Personen auf offene Frage. Es waren mehrere Antworten pro Person möglich.

Auch in den Sondierungsgesprächen mit Bundesvertretern kamen gewisse eher negativ gefärbte Erfahrungen mit dem Einbezug von Kantonsvertretungen zur Sprache. Diese beziehen sich auf die Mitarbeit in Arbeitsgruppen und sind vorwiegend anekdotischer Art:

- Es komme vor, dass am Rechtsetzungsprojekt beteiligte Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene nur wenig an den Erlassentwurf beitragen können, weil sie keine Meinung hätten oder keine abgeben könnten, weil sie sich dazu zuerst mit anderen Personen austauschen müssten.
- Die Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene seien teilweise wenig lösungsorientiert und äusserten manchmal Grundsatzopposition gegen gewisse Vorhaben. Dies könne einen Prozess blockieren.
- Es komme vor, dass die Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene sich nicht wie erhofft zur Praktikabilität bzw. Vollzugstauglichkeit des fraglichen Erlasses aus fachlicher Sicht äussern, sondern eher politische bzw. inhaltliche Stellungnahmen abgeben.
- Es könne vorkommen, dass die Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene fachlich überfordert seien.

5 Folgerungen und Empfehlungen

Nach der Darstellung und Würdigung der Praxis des Bundes hinsichtlich eines frühzeitigen Einbezugs der Kantone in die Ausarbeitung von Erlassentwürfen geht es im vorliegenden Kapitel darum, Folgerungen und Empfehlungen zu entwickeln. Ausgangspunkt dafür bilden die aus Sicht der Kantone formulierten Anliegen an die Ausgestaltung des Prozesses zur Ausarbeitung eines Vorentwurfs (Abschnitt 5.1). Nach einer Darstellung wichtiger Rahmenbedingungen des Einbezugs der kantonalen Ebene in Rechtsetzungsprozesse des Bundes (Abschnitt 5.2) werden konkrete Anpassungsmöglichkeiten aufgezeigt, die dazu beitragen können, dass künftig bei der Ausarbeitung von Erlassentwürfen des Bundes ein frühzeitiger Einbezug der kantonalen Ebene zur Thematisierung von praxisbezogenen Umsetzungs- und Vollzugsfragen systematisch geprüft und in einer hohen Qualität organisiert und umgesetzt wird (Abschnitt 5.3). Nach einer kurzen Diskussion von Stossrichtungen für Massnahmen (Abschnitt 5.4) finden sich konkrete Empfehlungen für Anpassungen am Vorgehen bei der Ausarbeitung von Erlassentwürfen und für Massnahmen zur Förderung und Umsetzung dieser Anpassungen (Abschnitt 5.5).

5.1 Anliegen der Kantone an das Vorgehen zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs des Bundes

Anhand des Berichts der Gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund-Kantone (2012), den geführten Sondierungs- und Kleingruppengesprächen und der Diskussionen mit den Auftraggebern dieser Studie wurden die Anliegen der kantonalen Ebene an das Vorgehen zur Ausarbeitung des Vorentwurfs eines Bundeserlasses ermittelt. Die verschiedenen Anliegen betreffen drei grundsätzliche Dimensionen: Bezüglich der konkreten Prozesse geht es einerseits um eine **Systematisierung des Einbezugs** der kantonalen Ebene in die Ausarbeitung von Bundeserlassen, andererseits um die **Qualität des Einbezugs**. Eine dritte, übergeordnete Dimension bildet das **grundsätzliche Verhältnis zwischen Bund und Kantonen** als staatliche Ebenen. Diese drei Dimensionen werden nachfolgend diskutiert.

5.1.1 Systematischer Einbezug der kantonalen Ebene

Das Kernanliegen ist die systematische Beteiligung der kantonalen Ebene an der Ausarbeitung des Vorentwurfs zu Bundeserlassen in der Teilphase ‚Konzept und Vorentwurf‘ des Rechtsetzungsprozesses, wenn die Kantone von der Umsetzung und dem Vollzug des Erlasses betroffen sind. Diese Teilphase bildet das ideale Fenster, um praxisbezogene Informationen und Erfahrungen einzubringen sowie die Vollzugstauglichkeit zu beurteilen, da in diese Arbeiten vor allem Akteure der Fachebene involviert sind. Die anderen Teilphasen sind dagegen in der Regel eher von einer politischen Rationalität und der Präsenz von Akteuren auf der politischen Ebene geprägt (vgl. Abschnitt 5.2). Fachliche Vollzugsaspekte werden in diesen Teilphasen und von diesen Akteuren seltener angesprochen.

Dieses Kernanliegen ist dadurch legitimiert, dass die Praktikabilität und damit die Qualität und Akzeptanz eines späteren Erlasses gefördert werden, wenn die kantonale Ebene die Möglichkeit hat, sich bei der Ausarbeitung aus fachlicher Perspektive an der Diskussion und Beurteilung von Umsetzungs- und Vollzugsfragen zu beteiligen, sofern sie davon betroffen ist (vgl. Müller/Uhlmann 2013: 188ff.; Uhlmann 2011 bzw. Fussnote 1). Die Bedeutung dieses Umstands wird auch vom Bundesrat und von den Kantonsregierungen anerkannt (Bundesrat 1998; Maissen et al. 2013: 82).

Wie in Abschnitt 3.1 aufgezeigt, wird die Frage, ob die kantonale Ebene an der Ausarbeitung eines Erlasses beteiligt werden soll, in vielen Fällen nicht bewusst gestellt und beantwortet. Ob dies geschieht, ist meistens abhängig von der Sensibilität der für die Projektplanung zuständigen Personen für diese Frage. Wird die Frage bewusst geprüft, ist die Antwort oftmals abhängig von der subjektiven Einschätzung, ob die Kantone vom Erlass betroffen sind oder nicht. Diese Einschätzung wird in der Regel auf Bundesebene getroffen. Die Ergebnisse der Befragung deuten darauf hin, dass die Wahrnehmung der entsprechenden Personen auf Bundesebene nicht immer mit derjenigen der Akteure auf kantonaler Ebene übereinstimmt.

Vor dem Hintergrund dieser Feststellung stellt sich die Frage, ob und wie der Grundsatzentscheid über einen allfälligen Einbezug der kantonalen Ebene institutionalisiert werden kann. Eine Institutionalisierung bedeutet, diesen Entscheid bewusst und systematisch in die Abläufe zur Ausarbeitung von Vorentwürfen von Bundeserlassen zu integrieren. Es sollte sichergestellt sein, dass die zuständigen Personen auf Bundesebene spätestens bei der Planung des Rechtsetzungsprojekts *systematisch prüfen, ob, wie und wann die Vollzugsperspektive der Kantone in den Prozess einbezogen werden soll*.

Bei der Prüfung dieser Frage bildet die *Betroffenheit der Kantone von Vollzugs- und Umsetzungsfragen* das *Hauptkriterium*. Im Rahmen der vorliegenden Studie wurde dieses Kriterium so definiert, dass die Kantone dann von einem Erlass betroffen sind, wenn dessen Vollzug für sie finanzielle, organisatorische, personelle oder rechtliche Konsequenzen mit sich bringt oder Gesetzgebungsbedarf auf kantonaler Ebene auslöst. Da Bund und Kantone die Betroffenheit der Kantone von einem Erlass im konkreten Fall offenbar oftmals unterschiedlich beurteilen (s.o.), ist es aus kantonaler Sicht erstrebenswert, *dass die Prüfung der Betroffenheit nicht auf Bundesebene, sondern auf kantonaler Ebene* erfolgt.

5.1.2 Qualität des Einbezugs der kantonalen Ebene

Wird die kantonale Ebene an der Ausarbeitung eines Bundeserlasses beteiligt, kommt ein zweites Kernanliegen zum Tragen, welche die Organisation und Form des Einbezugs betreffen. Aus Sicht der Kantone sollte der Einbezug drei wesentliche Qualitätseigenschaften gewährleisten:

- **Repräsentativität:** Da sich die Betroffenheit, Erfahrungen, Ausgangslagen, Rahmenbedingungen und Vollzugspraktiken der Kantone je nach Sachgebiet und Vollzugsaufgabe teilweise stark unterscheiden, sollte der Einbezug der kantonalen Ebene so ausgestaltet sein, dass ihre Beiträge ***fachlich kompetent, legitimiert, abgestützt*** und in ihrer Gesamtheit für möglichst alle Kantone ***repräsentativ***³⁵ sind (vgl. Gemeinsame Arbeitsgruppe Bund-Kantone 2012: 16). 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 Vertreterinnen und Vertretern mehrerer Kantone und der interkantonalen Konferenzen. Die Legitimation und formale Abstützung soll dadurch gewährleistet werden, dass die federführende politische Konferenz die Vertretung der kantonalen Ebene bestimmt (vgl. Art. 9 der KdK-Rahmenordnung) und diese bezüglich des Vorgehens mandatiert. Die Designation der Vertretung der kantonalen Ebene soll damit kontrolliert und selbstbestimmt erfolgen, nicht unkontrolliert und fremdbestimmt (vgl. Rüefli et al. 2013: 83).
- **Wirksamkeit:** Aus Sicht der Kantone soll der Einbezug so ausgestaltet sein, dass eine substanzielle Auseinandersetzung mit Vollzugs- und Umsetzungsfragen erfolgt und diese einen Einfluss auf den Vorentwurf des Erlasses hat (vgl. Abschnitt 4.2). Dies wird begünstigt, wenn der Einbezug so ausgestaltet ist, dass die kantonale Ebene Einfluss auf die Verwendung der eingebrachten Informationen und Diskussionsbeiträge hat (s.u.).
- **Diskussionsorientiertes Setting:** Eine hohe Qualität und Wirksamkeit des Einbezugs der kantonalen Ebene kann durch ***dauerhafte Präsenz*** von Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene in den vorbereitenden Gremien (Gemeinsame Arbeitsgruppe Bund-Kantone 2012: 16) oder zumindest durch permanenten bzw. iterativen Austausch zwischen Bund und Kantonen gefördert werden. Konkret bedeutet das einerseits, dass Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene nicht nur einmalig konsultiert, sondern permanent an den konzeptionellen und inhaltlichen Arbeiten beteiligt werden sollen³⁶, andererseits, dass die Beteiligung über die Informationsbeschaffung und Konsultation hinausgeht und einen ***Dialog und***

³⁵ Repräsentativ bedeutet hier, dass die Vielfalt und Heterogenität der kantonalen Praktiken, Erfahrungen und Rahmenbedingungen (z.B. rechtlicher Rahmen, Ressourcensituation) bezüglich der Umsetzung und des Vollzugs angemessen abgebildet wird. Es ist somit nicht eine politische Repräsentativität im Sinne einer konsolidierten Position der kantonalen Ebene gemeint, sondern eine inhaltlich breite Abstützung der Beiträge.

³⁶ Ein permanenter, iterativer Austausch rechtfertigt sich dadurch, dass die konzeptionelle Arbeit an einem Erlassentwurf ein dynamischer Prozess ist. 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. Ein einmaliger Austausch vermag solchen dynamischen Anpassungen nicht Rechnung zu tragen.

Austausch ermöglicht, damit Umsetzungs- und Vollzugsfragen und deren Implikationen gemeinsam diskutiert werden können.³⁷ Aus Sicht der Kantone soll der Einbezug so ausgestaltet sein, dass Informationen und Rückmeldungen unmittelbar eingebracht werden können, Stellungnahmen begründet und auch komplexe, differenzierte Gedankengänge vermittelt werden können, dass Missverständnisse und Fehlinterpretationen vermieden werden und dass Diskussionen und inhaltliche Auseinandersetzungen möglich sind.

Damit ist in erster Line die **Form des Einbezugs** angesprochen. Dieser kann auf unterschiedliche Weise erfolgen (vgl. Abschnitt 3.4.3), wobei jede Form ihre spezifischen Vor- und Nachteile aufweist. In Tabelle 5-1 werden verschiedene Formen des Einbezugs der kantonalen Ebene aus der spezifischen Optik der Kantone entlang der drei soeben angesprochenen Qualitätsmerkmale beurteilt.³⁸ Im Zentrum steht die Frage, wie die jeweilige Form hinsichtlich der verschiedenen Kriterien zu beurteilen ist. Es gilt zu beachten, dass die drei Kriterien in einem Spannungsfeld mit weiteren Kriterien wie dem Zeitbedarf oder der Effizienz stehen können.

Tabelle 5-1: Eignung verschiedener Formen des Einbezugs hinsichtlich Repräsentativität, Wirksamkeit und Diskussionsorientierung

Form des Einbezugs	Repräsentativität	Wirksamkeit	Diskussionsorientiertes Setting
Einsitznahme in Arbeitsgruppe	Hoch, wenn die kantonale Ebene von mehreren Personen aus verschiedenen Kontexten vertreten ist, wenn diese Personen legitimiert sind (z.B. durch Delegation einer interkantonalen Konferenz) und wenn eine Rückkopplung mit anderen Kantonen erfolgt. Tief, wenn Personen nicht legitimiert sind und/oder nur ein inhaltlich enges Spektrum an Rückmeldungen generieren.	Gute Voraussetzungen: Dauerhafte und direkte Vertretung, Einfluss auf Verwendung der Diskussionsbeiträge	Gute Voraussetzungen: persönliche und dauerhafte Präsenz, Diskussionsmöglichkeit gegeben

³⁷ In der Typologie verschiedener Stufen von Beteiligungsformen (Hart/Francke 2001, zitiert nach Rega 2007: 45) entspricht dies der *Beratungsbeteiligung*. Diese wird einerseits von der *Umfrage-* und der *Verfahrensbeteiligung* abgegrenzt (tiefere Stufen), andererseits von der *Entscheidungsbeteiligung* (höhere Stufe). Vgl. Rega (2007) für eine vertiefte Diskussion dieser Beteiligungsformen.

³⁸ Die Beurteilung erfolgte durch den Autor des vorliegenden Berichts im Austausch mit Personen aus dem KdK-Sekretariat.

Form des Einbezugs	Repräsentativität	Wirksamkeit	Diskussionsorientiertes Setting
Bestehende institutionalisierte Kontakte	Hoch, wenn die federführende Konferenz von dieser Form des Einbezugs Kenntnis hat und Steuerungsmöglichkeit hat, um Legitimation und Rückkopplung sicherzustellen.	Eher gute Voraussetzungen: Dauerhafte, wiederkehrende Kontakte schaffen gegenseitige Verpflichtung. Aber Einfluss auf Verwendung der Beiträge nicht gewährleistet, Potenzial für selektive Berücksichtigung	Eher gute Voraussetzungen: Diskussionsorientierung möglich, Dauerpräsenz der Umsetzungsthematik aus Sicht der kantonalen Ebene abhängig von konkretem Setting
Formelle schriftliche Konsultation	Hoch, wenn breite Beteiligung möglich ist: Ermöglicht breites Spektrum an Rückmeldungen, bei formeller Einberufung ist Legitimation und Abstützung möglich. Rückkoppelung und fachliche Abstützung möglich.	Eher tief: keine Verbindlichkeit, tiefer Einfluss auf Verwendung der Beiträge, Potenzial für selektive Berücksichtigung oder Fehlinterpretationen	Tief: keine Diskussionsorientierung, kein iterativer Austausch, keine Dauerpräsenz der Umsetzungsthematik aus Sicht der kantonalen Ebene über ganzen Prozess; sinnvoll für Informationsbeschaffung oder Konsultation konkreter Entwürfe
Hearings	Ambivalent: Ermöglicht (bei grosser Zahl und entsprechender Zusammensetzung der Beteiligten) ein breites Spektrum an Rückmeldungen. Bei formeller Einberufung ist Legitimation und Abstützung möglich. Setting erlaubt kaum Rückkoppelung und fachliche Abstützung.	Eher tief: keine Verbindlichkeit, tiefer Einfluss auf Verwendung der Beiträge, Potenzial für selektive Berücksichtigung oder Fehlinterpretationen	Eher tief: wenig Diskussionsorientierung, kein iterativer Austausch, keine Dauerpräsenz der Umsetzungsthematik aus Sicht der kantonalen Ebene über ganzen Prozess, Setting erschwert die Ausführung und Vermittlung komplexer, differenzierter Gedankengänge
Einzelne Sitzungen / Interviews / Expertengespräche	Eher tief: Ermöglicht (bei grosser Zahl und entsprechender Zusammensetzung der Beteiligten) ein breites Spektrum an Rückmeldungen. Formelle Legitimation der vom Bundesamt angesprochenen Personen jedoch fraglich, Setting erlaubt kaum Rückkoppelung und fachliche Abstützung der Beiträge.	Ambivalent: Durchführung impliziert Interesse an Informationen und Erfahrungen. Verbindlichkeit allerdings nicht gewährleistet, tiefer Einfluss auf Verwendung der Beiträge, Potenzial für selektive Berücksichtigung.	Eher hoch: Diskussion bei einzelner Interaktion möglich, bei jeweils einmaligen Gesprächen dauerhafte Präsenz der Umsetzungsthematik aus Sicht der kantonalen Ebene über gesamten Prozess aber nicht sichergestellt. Hoch bei iterativ angelegtem Setting.

Form des Einbezugs	Repräsentativität	Wirksamkeit	Diskussionsorientiertes Setting
Informeller Austausch	Tief: Keine Steuerungsmöglichkeit durch die federführende Konferenz; formelle Legitimation der vom Bundesamt angesprochenen Personen fraglich, Rückkopplung mit anderen Kantonen nicht sichergestellt.	Ambivalent: Durchführung impliziert Interesse an Informationen und Erfahrungen. Verbindlichkeit allerdings nicht gewährleistet, tiefer Einfluss auf Verwendung der Beiträge, Potenzial für selektive Berücksichtigung.	Eher hoch: Diskussionsorientierung möglich, aber keine Dauerpräsenz der Umsetzungsthematik aus Sicht der kantonalen Ebene gewährleistet

Erfolgt der Einbezug in einer Form, in der konkrete Personen bestimmt werden, um die kantonale Ebene persönlich zu vertreten, stellt sich die Frage der **Identifikation** und der angemessenen **Rekrutierung dieser Personen** (Wer soll die Kantone vertreten? Wer bestimmt diese Personen über welche Mechanismen und nach welchen Kriterien? Wie kann die Repräsentativität der eingebrachten Beiträge sichergestellt werden?; vgl. Abschnitt 4.1.3). Sollen diese Personen inhaltliche Repräsentativität ihrer Beiträge an einen Erlassentwurf sicherstellen, müssen sie die dazu nötigen Abklärungen treffen. Dies ist jedoch mit Aufwand verbunden und bedingt eine entsprechende Sensibilität für diesen Aspekt.

5.1.3 Behandlung der Kantone als institutionelle staatliche Partner

Ein weiteres von kantonalen Seite artikuliertes Anliegen betrifft weniger das Vorgehen bei konkreten Rechtsetzungsverfahren, sondern ist eher grundsätzlicher Art. Die Kantone bilden das konstitutive Element des Bundesstaates und sind primäre Vollzugsträger des Bundesrechts (Maissen et al. 2013: 81). In mehreren Gesprächen mit Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene wurde entsprechend das Anliegen artikuliert, dass die Bundesbehörden die Kantone konsequent als institutionelle staatliche Akteure wahrnehmen und sie als Partner bei der Konzeption und Umsetzung von Bundeserlassen behandeln, die aufgrund ihrer Eigenschaft als Staatswesen sowie als primäre Träger des Vollzugs von Bundeserlassen auf einer anderen Stufe stehen als zivilgesellschaftliche Interessenverbände. Das Anliegen einer stärkeren Beteiligung der Kantone als primäre Vollzugsträger an der Willensbildung des Bundes wurde bereits 1997 von der ständerätlichen Geschäftsprüfungskommission vertreten (GPK-S 1997).

5.2 Relevante Rahmenbedingungen

Im Rahmen der vorliegenden Studie konnten verschiedene allgemeine Eigenschaften von Gesetzgebungsprozessen des Bundes identifiziert werden, die es bei der Diskussion von Anpassungen am Vorgehen bei der Ausarbeitung von Vorentwürfen von Erlassen des Bundes im Sinne von Kontextfaktoren zu berücksichtigen gilt.

- ***Heterogenität der Geschäfte:*** Die in Rechtsetzungsprozessen behandelten Geschäfte unterscheiden sich in verschiedener Hinsicht teilweise sehr stark (Sachgebiet, Rechtsform, Umfang, neuer Erlass oder Teilrevision, Tragweite, Inhalt, betroffene Kreise, Stand der Diskussionen zum betroffenen Gegenstand etc.), „die Ausarbeitung von Erlassen“ bezieht sich demnach auf sehr unterschiedliche Situationen (BJ 2007: IV). Der Informationsbedarf der zuständigen Bundesbehörde, aber auch die Implikationen für den Vollzug des Erlasses präsentieren sich jeweils im Einzelfall anders. Dies wurde auch in diversen Gesprächen betont: Nicht jedes Geschäft stelle dieselben Anforderungen an eine Vertretung der kantonalen Ebene, und nicht jedes Geschäft sei für die Kantone gleich wichtig. Eine zu starke Formalisierung der Prozesse wird daher von einzelnen Vertreterinnen und Vertretern sowohl des Bundes als auch der kantonalen Ebene skeptisch beurteilt.
- ***Fehlende verbindliche Vorgaben zur Ausarbeitung von Vorentwürfen:*** Wie in Abschnitt 2.1 festgehalten, finden sich – nicht zuletzt aufgrund der Heterogenität der Situationen und Fälle (Uhlmann 2011: 5) – kaum rechtliche Vorgaben zur Ausarbeitung von Vorentwürfen zu Bundeserlassen. Die Organisation, der konkrete Ablauf und die methodische Arbeitsweise dieser Phase des Rechtsetzungsverfahrens sind nicht rechtlich geregelt. Es finden sich deshalb – mit einzelnen spezifischen Ausnahmen im Bereich der Aussenpolitik³⁹ – keine verbindlichen allgemeinen Vorgaben, die Vollzugstauglichkeit eines Erlasses systematisch zu prüfen bzw. die Kantone frühzeitig in die Ausarbeitung des Vorentwurfs einzubeziehen, wenn sie von Vollzugs- und Umsetzungsfragen betroffen sind.
- ***Gesetzgebungsarbeit ist keine Routinearbeit:*** Die grosse Mehrheit der befragten Ansprechpersonen aus der Bundesverwaltung war innerhalb der betrachteten vier Jahre lediglich für ein einziges Verfahren zuständig. Die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs ist für die dafür zuständigen Personen somit keine regelmässig wiederkehrende Routinetätigkeit, sondern eine eher seltene, bisweilen sogar einmalige Erfahrung. Dieser Umstand erschwert die Herausbildung institutioneller Routinepraktiken im Sinne eines systematischen, einheitlichen Vorgehens innerhalb einer spezifischen Verwaltungseinheit sowie den Aufbau von Erfahrungswerten seitens der einzelnen Personen.
- ***Politische vs. sachlich-analytische Rationalität***⁴⁰: Eine zentrale Rahmenbedingung von Rechtsetzungsprozessen ist die Präsenz und Verbindung zweier verschiedener handlungsleitender Rationalitäten:

³⁹ Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK) vom 22. Dezember 1999 (SR 138.1); Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen betreffend Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstands vom 20. März 2009 (SR 362.1)

⁴⁰ Für eine Diskussion des Begriffspaares der *analytischen* und *politischen* Rationalität vgl. Frey (2012: 63f.).

Grundsätzlich ist die Gesetzgebung ein politischer Prozess (BJ 2007: IV), der einer entsprechend politischen Rationalität folgt und der – insbesondere unter den Rahmenbedingungen des schweizerischen Konkordanzsystems – von der Suche nach Konsens zum Ausgleich unterschiedlicher Interessen und entsprechenden Kompromisslösungen geprägt ist (Frey 2012: 63f.; Ledermann 2014: 459f.). Die meisten Teilphasen des Gesetzgebungsprozesses – das Zustandekommen eines Auftrags zur Ausarbeitung eines Erlasses, die politische Orientierung, die Vernehmlassung, die anschliessende parlamentarische Beratung und die allfällige Referendumsphase – sind denn auch in der Regel von politischen Diskussionen geprägt. Dabei dominieren inhaltlich-materielle, interessengeleitete und gelegentlich auch ideologische Fragen; fachliche und praxisbezogene Fragen werden seltener thematisiert. Die in diesen Phasen und Diskussionen präsenten Akteure (Bund: Departements- und Amtsleitungen, Parlamentskommissionen; Kantone: politische Konferenzen, Kantonsregierungen) bewegen sich eher auf einer politischen Ebene.

Bei der hier interessierenden Prüfung und Diskussion von Umsetzungs- und Vollzugsfragen stehen jedoch prinzipiell fachliche Aspekte im Vordergrund. Grundsätzlich bewegen sich die dafür kompetenten Akteure (Fachverwaltung auf Bundesebene, Fachkonferenzen und kantonale Verwaltungen auf kantonaler Ebene, verwaltungsexterne Expertinnen und Experten) auf einer eher fachlichen Ebene und folgen tendenziell einer sachlich-analytischen Rationalität. Im idealtypischen Modell der systematisch-methodischen Gesetzgebung⁴¹ sollte diese Rationalität auch in der Phase ‚Konzept und Vorentwurf‘ des Gesetzgebungsprozesses vorherrschen (Dellay et al. 2009). Diese stellt somit das adäquate Fenster dar, um Akteuren der Fachebene die Möglichkeit zu geben, sich in den Prozess einzubringen und die Frage der Praktikabilität zu prüfen (vgl. auch Müller/Uhlmann 2013: 190).

Mit Blick auf den Ablauf des Gesetzgebungsprozesses können die Auftragsformulierung und die Projektplanung als Schnittstellen zwischen den beiden Rationalitäten und Handlungsebenen gedeutet werden. In diesen beiden Prozessschritten geht es darum, die fachliche Arbeit organisatorisch und prozessual so zu gestalten, dass den politischen Vorgaben und Interessenlagen möglichst gut entsprochen werden kann. Es liegt jedoch in der Natur der Sache, dass dies nicht in einem linearen Prozess erfolgen kann und die politische und fachliche Ebene inhaltlich nicht trennscharf voneinander unterschieden werden können. In der Praxis sind die beiden Ebenen stark miteinander verflochten (vgl. Abschnitt 4.2.1). Entsprechend sind die verschiedenen idealtypischen Prozessschritte bei der Ausarbeitung von Vorentwürfen stark interdependent und laufen nicht gemäss einer systematischen Methodik

⁴¹ Mit einer systematischen Methodik ist gemeint, dass zunächst anhand einer systematischen Situationsanalyse die Ziele eines Erlasses definiert werden, danach verschiedene Lösungswege entwickelt und gegeneinander abgewogen werden (vgl. BJ 2007: 113ff.; Dellay et al. 2009).

ab, sondern iterativ, pragmatisch und unsystematisch. So zeigen verschiedene Studien (Delley et al. 2009; Frey 2012), dass die analytische Rationalität in der Regel nur dann zum Tragen kommt, wenn die politische Rationalität eher schwach ausgeprägt ist.⁴²

- ***Abhängigkeit der Vollzugsfragen von übergeordneten Entscheidungen:*** In der Praxis zeigt sich, dass die frühzeitige Prüfung der Praktikabilität eines Erlasses in Bezug auf dessen Umsetzung und Vollzug oft schwierig ist. Das kann viele Gründe haben (Gemeinsame Arbeitsgruppe Bund-Kantone 2012: 6; vgl. Abschnitt 4.2.1): Ein wichtiger Grund ist, dass inhaltlich-politische Fragen und fachlich-technische Vollzugsfragen oft eng miteinander verknüpft sind und sich schwer getrennt betrachten lassen. Vollzugsfragen hängen zudem von übergeordneten (politischen) Entscheidungen zur grundsätzlichen Stossrichtung eines Erlasses ab, die nicht immer früh im Prozess festgelegt werden können (vgl. Bundesrat 1998: 3790). Teilweise erfolgt dies erst nach der Vernehmlassung oder sogar erst in der parlamentarischen Beratung. Aus diesem Grund ist es auch nicht in jedem Fall möglich frühzeitig zu beurteilen, ob und inwiefern die Kantone von einem Erlass hinsichtlich dessen Umsetzung und Vollzug betroffen sind.
- ***Zeitdruck:*** Sowohl in Sondierungsgesprächen als auch in der online-Befragung (vgl. Tabelle 3-3) wurde Zeitdruck⁴³ als wichtige Rahmenbedingung genannt, die einen Einbezug kantonaler Akteure in die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs erschwert. Enge terminliche Vorgaben des Auftraggebers (Departement, Kommission), oft in Abhängigkeit politischer Prozesse, lassen oft wenig Raum für umfassende Abklärungen und Informationsbeschaffung (Lüthi 2009; Müller/Uhlmann 2013: 300). Ein Einbezug weiterer Akteure in den Prozess erhöht dagegen den Zeitbedarf für die Ausarbeitung eines Erlasses sowohl grundsätzlich als auch auf praktischer Ebene: Die Komplexität des Prozesses nimmt zu, die Terminfindung wird schwieriger, es werden zusätzliche Konsultationsschlaufen oder Umfragen zur Informationsbeschaffung und Meinungsbildung nötig (vgl. auch Bundesrat 1998: 3794).
- ***Teilweise unterschiedliche Erwartungen an den Einbezug:*** Einzelne Ergebnisse der vorliegenden Studie deuten darauf hin, dass Akteure auf Bundes- und auf Kantonsebene beim Einbezug der kantonalen Ebene teilweise unterschiedliche Er-

⁴² Delley et al. (2009: 23ff.) stellten in ihrer Analyse fest, dass die Aufträge zur Ausarbeitung von Erlassen oftmals unspezifisch seien. Anstelle von konkreten sachlichen Zielen würden eher allgemein gehaltene, politische Ziele formuliert. Dies belasse den mit der Ausarbeitung des Erlasses beauftragten Stellen grossen Ermessensspielraum. Dieser Befund lässt sich auch dahingehend interpretieren, dass unspezifische Aufträge viel Bedarf an Definitions- und Klärungsarbeit (politische Orientierung) mit sich bringen, womit der politischen Rationalität eine grosse Bedeutung zukommt und für sachliche sowie vollzugsbezogene Fragen vergleichsweise wenig Raum bleibt.

⁴³ Vgl. die Beiträge zur wissenschaftlichen Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung zum Thema „Gesetzgebung unter Zeitdruck und Zugzwang“ in LeGes – Gesetzgebung & Evaluation 2014/3.

wartungen haben. Dies betrifft zum einen die Auswahl von Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene, zum anderen die Ziele des Einbezugs.

Aus den geführten Gesprächen lässt sich ableiten, dass die für einen Erlassentwurf zuständigen Bundesstellen von einem gewissen Wunschprofil für Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene ausgehen. Im Vordergrund stehen dabei möglichst fachlich kompetente und praxisnahe Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene, die eine hohe Verlässlichkeit ihrer Beiträge gewährleisten können. In Fällen, in denen der Informationsbedarf zum entsprechenden Zeitpunkt bereits bekannt ist, möchten sie eine gezielte Auswahl treffen, z.B. um Erfahrungen mit bestimmten Vollzugsmodellen in die Arbeiten an einem Erlass einfließen zu lassen.

Für die politischen Konferenzen der Kantone ist es hingegen ein Anliegen, die Rekrutierung von Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene selbst zu steuern und den Informationsfluss über die Arbeiten am Erlassentwurf sicherstellen zu können. Gemäss Gesprächsaussagen werden je nach Beurteilung der Relevanz des Geschäfts Vertreterinnen bzw. Vertreter der politischen oder der fachlichen Ebene bestimmt. Gewisse Konferenzen statten ihre Vertretungen zudem mit einem konkreten Mandat aus (vgl. Abschnitt 4.1.2).

Wie in Abschnitt 4.1.1 angesprochen, hegen Bundesstellen gelegentlich die Erwartung, dass durch einen Einbezug der kantonalen Ebene nicht nur praxisnahes Fachwissen in die Ausarbeitung eines Erlasses einfließt, sondern auch politische Akzeptanz in der Vernehmlassung und der parlamentarischen Debatte geschaffen werden kann. In diesen Fällen werden sachliche und politische Motive vermischt. Da Vertreterinnen und Vertreter der Fachebene (kantonale Verwaltung, Fachkonferenzen) prinzipiell nicht legitimiert sind, sich zu politischen Fragen zu äussern (vgl. Art. 8 der KdK-Rahmenordnung) und umgekehrt Vertreterinnen und Vertreter der politischen Ebene (Kantonsregierung, Direktorenkonferenzen) von verschiedenen Befragten auf Bundes- und Kantonsebene nicht vorbehaltlos als geeignete Ansprechpersonen für fachliche und vollzugsbezogene Fragen angesehen werden, lassen sich fachliche und politische Ziele eines Einbezugs der kantonalen Ebene tendenziell schlecht gleichzeitig erreichen.

Für die kantonale Ebene steht das Ziel im Vordergrund, sich möglichst frühzeitig im Prozess und möglichst unmittelbar zu Vollzugs- und Umsetzungsfragen äussern und Praxiserfahrungen einbringen zu können, um die Vollzugstauglichkeit des fraglichen Erlasses sicherzustellen. Der Umstand, dass gelegentlich auch Vertreterinnen und Vertreter der politischen Ebene in Arbeitsgruppen des Bundes delegiert werden, deutet jedoch darauf hin, dass auch auf kantonomer Ebene nicht immer konsequent zwischen fachlichen und politischen Zielen der Vertretung getrennt wird.

5.3 Konkrete Anpassungsmöglichkeiten

Die von den Kantonen angestrebte Systematisierung, Repräsentativität und Wirksamkeit des frühzeitigen Einbezugs in Rechtsetzungsprozesse des Bundes sowie die bestehenden Rahmenbedingungen von Rechtsetzungsprozessen implizieren 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. Die Anpassungen betreffen sowohl den Bund (Bundesverwaltung, Parlamentsdienste) als auch die Kantone bzw. die interkantonalen Konferenzen.

5.3.1 Anpassungen am Rechtsetzungsprozess des Bundes

Die konkreten Optimierungen, Anpassungen und Ergänzungen des Rechtsetzungsprozesses, die sich aus den Ergebnissen der vorliegenden Studie ableiten lassen, werden nachfolgend entlang der in Abschnitt 2.2 dargestellten – idealtypischen – Prozessphasen erörtert.⁴⁴

Auslösung des Rechtsetzungsprozesses

Eine konkrete Anpassungsmöglichkeit besteht darin, dass die Projektleitenden im *Auftrag zur Ausarbeitung eines Erlasses explizit verpflichtet* werden, bei den Vorbereitungsarbeiten die nachfolgend aufgeführten Punkte betreffend frühzeitigen Einbezugs der Vollzugs- und Umsetzungsproblematik zu beachten.

Planung des Rechtsetzungsprozesses

Neben der Auftragsformulierung bildet die Planung des Rechtsetzungsprozesses den zentralen Teilschritt hinsichtlich des frühzeitigen Einbezugs der kantonalen Ebene bei der Ausarbeitung des Vorentwurfs (vgl. Abschnitt 2.2.2). Dementsprechend können folgende Anpassungen in dieser Teilphase zu einer Systematisierung beitragen:

Im Rahmen der *Auftragsanalyse und politischen Orientierung* wird systematisch die Frage geprüft, ob die Kantone bezüglich Vollzug und Umsetzung vom Erlass betroffen sind. Die zuständige politische Konferenz wird über das Rechtsetzungsvorhaben informiert und eingeladen zu prüfen, ob die Kantone vom Vollzug des Erlasses betroffen sind und sich an der Ausarbeitung des Vorentwurfs beteiligen wollen. Da die Betroffenheit der Kantone auf Bundes- und Kantonebene offenbar häufig unterschiedlich beurteilt wird (vgl.

⁴⁴ Die Ausführungen beschränken sich auf die Prozessschritte vor der Vernehmlassung. Prinzipiell könnte die Betrachtung auf diese ausgeweitet werden, im Sinne einer stärkeren Berücksichtigung von Umsetzungsfragen in der Vernehmlassung (vgl. hierzu Gemeinsame Arbeitsgruppe Bund-Kantone 2012: 17-23). Diese Ebene war jedoch nicht Gegenstand des Auftrags zur vorliegenden Studie.

Abschnitt 3.1.2), sollte die Beurteilung der Betroffenheit durch Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene erfolgen, nicht durch die zuständige Stelle auf Bundesebene.

Zentral ist auch die **Projektplanung**. Bei der Bildung der Projektorganisation und der Planung des Projektablaufs sind die notwendigen Vorkehrungen zu treffen um **sicherzustellen, dass die Frage der Vollzugstauglichkeit des zu erarbeitenden Erlasses systematisch aus fachlicher Sicht geprüft wird**. Sobald klar ist, dass die Kantone vom Vollzug des Erlasses betroffen sind, ist **festzulegen, wann und in welcher Form die kantonale Ebene** in die Ausarbeitung des Erlasses **einbezogen werden soll**, damit sie sich zur Diskussion von Vollzugs- und Umsetzungsfragen einbringen kann. Es ist somit ausreichend Raum und Zeit für sachlich-analytische Erwägungen und die Diskussion von Vollzugsfragen zu schaffen

Dabei sind die folgenden Aspekte relevant:

- Die **Vollzugstauglichkeit** eines Erlasses soll bei den inhaltlichen und konzeptionellen Arbeiten **immer mitgedacht und regelmässig thematisiert werden**. Je nach Situation und Geschäft kann sie nicht bereits von Beginn weg diskutiert werden, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt, wenn die Grundzüge und materiellen Inhalte des Erlasses einen gewissen Konkretisierungsgrad aufweisen. Die Projektplanung sollte diesem Umstand Rechnung tragen und ausreichend flexibel ausgestaltet sein, damit zu gegebener Zeit die nötigen Abklärungen zur Diskussion der Vollzugstauglichkeit stattfinden können.
- Der **Einbezug** der kantonalen Ebene ist formal und organisatorisch **so zu gestalten, dass die Vielfalt und Heterogenität der kantonalen Erfahrungen und Situationen angemessen abgebildet** wird (Repräsentativität) und dass ein **iterativer fachlicher Austausch** über Vollzugs- und Umsetzungsfragen möglich ist (Diskussionsorientierung). Es sind entsprechende Formen des Einbezugs vorzusehen. Wird die kantonale Ebene durch einzelne Personen vertreten, z.B. in Arbeitsgruppen des Bundes, ist die Rekrutierung dieser Personen entsprechend auszugestalten.
- Vollzugs- und Umsetzungsfragen sollen primär aus sachlich-analytischer Perspektive betrachtet werden. Deshalb ist bei der Projektorganisation und -planung darauf zu achten, dass hauptsächlich **Vertreterinnen und Vertreter der entsprechenden fachlichen Ebene mit möglichst grosser Praxisnähe** (Fachkonferenzen, kantonale Verwaltungen) in die Arbeiten **einbezogen** werden und dass **fachliche und politische Diskussionen möglichst getrennt** werden. Da eine konsequente Trennung aufgrund der engen Verschränkung von politischen und praktischen Fragen schwierig umzusetzen ist, sollten sich die Projektzuständigen auf Bundesebene den unterschiedlichen Rationalitäten zumindest bewusst sein.
- Soll der Einbezug der kantonalen Ebene über Vertreterinnen und Vertreter in Arbeitsgruppen des Bundes erfolgen, soll die **Rekrutierung** dieser Personen **über die**

zuständige politische Konferenz erfolgen. Direktanfragen an Kantonsverwaltungen oder Fachkonferenzen sind zu vermeiden.

- Die zuständigen Stellen auf Bundesebene sollten **klare und realistische Erwartungen an den Einbezug kantonaler Akteure entwickeln und diesen kommunizieren**. Diese betreffen das Ziel des Einbezugs, die Informationsbedürfnisse und allfällige konkrete Fragen der Bundesstellen und das Anforderungsprofil an die Vertretung der kantonalen Ebene (s.o.). Das Ziel, durch den Einbezug der kantonalen Ebene politische Akzeptanz für den späteren Erlass sicherzustellen, ist in dieser Phase tief zu gewichten und allenfalls als erwünschter Nebeneffekt des Einbezugs zu betrachten.
- Sofern die Kantone von Vollzug und Umsetzung betroffen sind, ist **in der Projektplanung ausreichend Zeit vorzusehen**, damit die Kantone die nötigen Abklärungen zur Prüfung der Vollzugstauglichkeit des Erlasses treffen und die inhaltliche Repräsentativität ihrer Beiträge sicherstellen können.

Konzept und Vorentwurf

Für die Arbeiten am Vorentwurf eines Erlasses gilt, was bereits oben festgehalten wurde: Die **Vollzugstauglichkeit** eines Erlasses ist bei den inhaltlichen und konzeptionellen Arbeiten **immer mitzudenken und regelmässig zu thematisieren**. Sobald klar ist, dass die Kantone vom Vollzug des Erlasses betroffen sind, sollen sie in einer Form in die Arbeiten einbezogen werden, die eine grösstmögliche inhaltliche Repräsentativität der kantonalen Situationen und Erfahrungen sicherstellt und eine iterative fachliche Diskussion über Vollzugs- und Umsetzungsaspekte ermöglicht. In Ergänzung zu den bereits in Zusammenhang mit der Projektplanung angesprochenen Prinzipien bezüglich der Form des Einbezugs und der Rekrutierung von Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene können hinsichtlich der optimalen Ausgestaltung der konkreten Arbeiten am Vorentwurf die folgenden Grundsätze erwähnt werden:

- Die zuständigen Personen auf Bundesebene sind darum besorgt, die **inhaltliche Repräsentativität der Beiträge der kantonalen Ebene einschätzen und sicherstellen** zu können. Zu diesem Zweck können sie z.B. – bei Formen des persönlichen Einbezugs – entsprechende Rückfragen an die Vertretung der kantonalen Ebene richten oder diesen Aspekt explizit einfordern.
- Die zuständigen Personen auf Bundesebene bemühen sich um eine **verbindliche inhaltliche Auseinandersetzung mit den Beiträgen** der Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene zu Vollzugs- und Umsetzungsfragen und berücksichtigen sie bei der Konzeption des Erlasses.

- Das *Vorgehen und das Ergebnis der Prüfung der Vollzugstauglichkeit* werden *im erläuternden Bericht* zum Vorentwurf *dargelegt*.⁴⁵

5.3.2 Anpassungen auf kantonaler Ebene

Die konsequente und wirksame Umsetzung der im voranstehenden Abschnitt erläuterten Anpassungen und Optimierungen des Rechtssetzungsprozess des Bundes bedingt, dass auf kantonaler Ebene die nötigen Voraussetzungen geschaffen werden, um die angestrebte Repräsentativität und Wirksamkeit des Einbezugs gewährleisten zu können. Dies betrifft einerseits die organisatorische und prozessuale Dimension, andererseits die Sensibilisierung der involvierten Personen. Die KdK hat zu diesem Zweck 2012 die Zuständigkeiten und Abläufe bei Stellungnahmen der Kantone gegenüber dem Bund in der „Rahmenordnung über die Arbeitsweise der KdK und der Direktorenkonferenzen bezüglich der Kooperation von Bund und Kantonen“ festgehalten (KdK 2012). Seitens der Kantone regelt die Rahmenordnung u.a. die Zuständigkeit für Stellungnahmen der Kantone und der (politischen) Direktorenkonferenzen gegenüber dem Bund (Art. 5), die Grundsätze der Zuweisung der Federführung bei Bundesvorhaben, welche die Kantone betreffen (Art. 6), die Konsultations- und Informationsflüsse bei Bundesvorhaben (Art. 7) und das Vorgehen zur Delegation von Vertretungen der Kantone in Expertenkommissionen und Arbeitsgruppen des Bundes (Art. 9).

Inwiefern die Voraussetzungen zur Umsetzung der KdK-Rahmenordnung seitens der Kantone und der interkantonalen Konferenzen gegeben sind, den entsprechenden Vorgaben in der Praxis konkreter Rechtsetzungsvorhaben nachgelebt wird und auf kantonaler Ebene effektiv Anpassungsbedarf besteht, konnte im Rahmen der vorliegenden Studie nicht systematisch untersucht werden. Die nachfolgenden Optimierungs- und Anpassungsmöglichkeiten sind deshalb als grundsätzliche Prinzipien zu interpretieren, die seitens der Kantone bei der Zusammenarbeit mit dem Bund im Rahmen von konkreten Rechtsetzungsprozessen zu beachten sind.

Prüfung der Betroffenheit und der Vollzugstauglichkeit aus fachlicher Perspektive

Der Einbezug der Kantone in die Ausarbeitung von Vorentwürfen von Bundeserlassen dient primär der Sicherstellung der Vollzugstauglichkeit aus fachlicher Perspektive (vgl. Abschnitt 5.2). Die *Frage, ob und inwiefern die Kantone bezüglich Vollzug und Umsetzung eines Bundeserlasses betroffen sind* – sei es auf Anfrage der zuständigen Bundesstelle oder aus eigener Initiative –, ist demnach *möglichst aus einer fachlichen Per-*

⁴⁵ Gemäss Art. 8 VIV soll der erläuternde Bericht Ausführungen zur Umsetzung des Erlasses enthalten. Es wäre zu prüfen, ob diese Bestimmung im Sinne von Art. 141 Abs. 2 lit. d. ParlG erweitert werden könnte, der sich auf die bundesrätliche Botschaft ans Parlament bezieht und verlangt, dass „die geplante Umsetzung des Erlasses, die geplante Auswertung dieser Umsetzung und die Prüfung der Vollzugstauglichkeit im vorparlamentarischen Verfahren“ erläutert werden, „soweit substanzielle Angaben dazu möglich sind“.

spektive zu beurteilen. Im Sinne einer Aufwertung der fachlich-analytischen Rationalität sollten Akteure der fachlichen Ebene, die im Rahmen von Vorabklärungen bei der Auftragsanalyse und bei der Projektplanung, aber auch im Rahmen der konkreten Arbeiten am Vorentwurf von Bundesstellen konsultiert werden, auf eine politische Würdigung des Erlasses möglichst verzichten. Diese ist Ziel des Vernehmlassungsverfahrens und fällt – auch gemäss KdK-Rahmenordnung – in die Zuständigkeit der Kantonsregierungen und der politischen Konferenzen.

Definition von sachlichen Kriterien zur Beurteilung der Betroffenheit der Kantone

Die Diskussion und Prüfung der Frage, ob die Kantone von einem Erlass betroffen sind oder nicht, könnte durch die **Festlegung eines Katalogs von Beurteilungskriterien** durch die Kantone bzw. interkantonale Konferenzen auf eine sachliche Grundlage gestellt werden. Solche Kriterien würden die fachlich-analytische Rationalität gegenüber der politischen Rationalität stärken. Sie bilden ein Hilfsmittel für die Bundesverwaltung und die Parlamentsdienste bei der Prüfung und Planung eines allfälligen Einbezugs der kantonalen Ebene und eine strukturierende Grundlage bei der fachlichen Diskussion über die Vollzugstauglichkeit konkreter Vorhaben und Bestimmungen.

Gemäss der in vorliegenden Studie verwendeten Abgrenzung sind Rechtsetzungsvorhaben des Bundes dann für die Kantone von vollzugsbezogener Relevanz, wenn deren Vollzug die Kantone finanziell, organisatorisch, personell oder rechtlich betrifft oder wenn sie Gesetzgebungsbedarf auf kantonaler Ebene mit sich bringen (vgl. Abschnitt 5.1.1).

Bundesstellen aktiv um Einbezug in konkrete Verfahren ersuchen

Der Einbezug der kantonalen Ebene in die Ausarbeitung eines konkreten Erlassentwurfs des Bundes, von dem die Kantone hinsichtlich Vollzug und Umsetzung voraussichtlich betroffen sind, kann gefördert werden, indem die Kantone **aktiv auf die zuständige Bundesstelle zugehen**, um Einbezug in das Vorhaben ersuchen und dies sachlich fundiert begründen. Dies erfolgt idealerweise möglichst frühzeitig im Prozess. Voraussetzung dafür ist, dass Akteure der kantonalen Ebene Kenntnis vom entsprechenden Vorhaben des Bundes erlangen. Regelmässiger dossierunabhängiger Austausch zwischen Bundes- und kantonaler Ebene (vgl. Abschnitt 2.3) ist diesbezüglich eine wertvolle Ressource, die der gegenseitigen Information förderlich ist.

Steuerung der Rekrutierung von Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene

Sollen einzelne Personen die kantonale Ebene in Rechtsetzungsprozessen vertreten, z.B. als Mitglieder einer Arbeitsgruppe oder als Ansprechpersonen für Expertengespräche, sind seitens der Kantone zwei Aspekte wichtig: **Die Vertretung der kantonalen Ebene** soll erstens **durch die zuständige politische Konferenz bestimmt** werden und zweitens **die**

Heterogenität der kantonalen Situationen und Erfahrungen möglichst repräsentativ einbringen (vgl. Art. 9 der KdK-Rahmenordnung).

Für Anfragen seitens der Bundesverwaltung oder der Parlamentsdienste bedeutet das Folgendes: Wird eine politische Konferenz eingeladen, eine Vertretung der kantonalen Ebene zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs zu stellen, soll die betreffende Konferenz die zuständige(n) Fachkonferenz(en) und/oder die einzelnen Kantone über diese Anfrage informieren und mit ihr gemeinsam die geeigneten Vertreterinnen und Vertreter bestimmen. Sofern die anfragende Bundesstelle konkrete Erwartungen und/oder ein Anforderungsprofil an die Vertretung definiert hat, sollte diesen möglichst Rechnung getragen werden. Die Vertreterinnen und Vertreter sollten möglichst auf fachlicher Ebene, d.h. in einer kantonalen Verwaltung bzw. einer Fachkonferenz tätig sein.

Fachkonferenzen, kantonale Verwaltungen oder Einzelpersonen, die von Bundesseite direkt für die Mitwirkung in einer Arbeitsgruppe angefragt werden, sollten derartige Anfragen an die zuständige politische Konferenz weiterleiten und dieser die Steuerung der Rekrutierung überlassen.

Bei der Bestimmung der Vertretung der kantonalen Ebene ist zum einen darauf zu achten, dass die entsprechenden Personen die Vielfalt kantonalen Situationen und Erfahrungen repräsentieren. Bei Bedarf ist auch gegenüber der anfragenden Bundesstelle auf diesem Aspekt zu bestehen. Zum anderen sind die betreffenden Personen darauf hinzuweisen, dass sie nicht ihre rein persönlichen Einschätzungen und Erfahrungen in den Rechtsetzungsprozess einbringen, sondern sicherstellen sollen, dass gegenüber dem Bund die Vielfalt der kantonalen Situationen und Erfahrungen abgebildet wird. Dies kann z.B. im Rahmen einer Instruktion oder eines formellen Mandats der politischen Konferenz festgehalten werden.

Fachliche Rückkoppelung bei Ausarbeitung von Erlassentwürfen

Um eine hohe Wirksamkeit des Einbezugs zu ermöglichen, ist sicherzustellen, dass die Vertreterinnen und Vertreter qualifizierte, fachlich kompetente und abgestützte Beiträge an die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs leisten. Dafür ist zum einen wichtig, dass geeignete Fachpersonen rekrutiert werden (s.o.), zum anderen sollen Personen, die im Rahmen der ***Ausarbeitung eines Vorentwurfs eines Bundeserlasses*** die kantonale Ebene vertreten, ***sicherstellen, dass dabei die Vielfalt der kantonalen Situationen und Erfahrungen abgebildet wird.*** Dies erfordert gegebenenfalls Austausch- und Rückkoppelungsprozesse mit Personen aus anderen Kantonen und mit Vertreterinnen und Vertretern interkantonalen Konferenzen. Bei dieser Rückkoppelung geht es in erster Linie darum, die Heterogenität aus fachlicher Sicht adäquat erfassen und darstellen zu können, und weniger um eine Konsolidierung einer gemeinsamen Position der Kantone. Bei Bedarf muss im konkreten Arbeitsprozess gegenüber dem Bund aktiv auf die Heterogenität hingewiesen werden.

Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene sind auf diesen Aspekt aufmerksam zu machen. Dies kann allenfalls über eine entsprechende Instruktion oder ein Mandat der politischen Konferenz erfolgen (s.o.).

Sensibilisierung von Bundesstellen für kantonale Anliegen

Über konkrete Rechtssetzungsprozesse hinaus können Akteure der kantonalen Ebene **bestehende Kontakte zu Akteuren der Bundesebene** (Verwaltung, Legislativkommissionen) gezielt dazu **nutzen, um diese für die hier thematisierten Anliegen der kantonalen Ebene zu sensibilisieren**. Konkret können sie z.B. auf die Notwendigkeit, die Vollzugstauglichkeit von Erlassen möglichst frühzeitig unter Einbezug der kantonalen Ebene zu prüfen, aufmerksam machen, aber auch das Bewusstsein für die Heterogenität der Kantone fördern.

5.3.3 Anpassungen im Verhältnis Bund-Kantone

Auf- und Ausbau persönlicher Beziehungen und von institutionalisierter Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

Die vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden ist als Grundprinzip in der Bundesverfassung verankert und im Rahmen einer allgemeinen Richtlinie an die Bundesverwaltung festgehalten (vgl. Abschnitt 2.1). Wie die empirische Erhebung im Rahmen der vorliegenden Studie zeigt, wird diesem Prinzip bei der Rechtsetzungsarbeit durchaus nachgelebt, wenn auch nicht systematisch und in unterschiedlicher Ausprägung und Intensität. Die hier untersuchte Thematik betrifft jedoch nicht nur den Inhalt und die Umsetzung rechtlicher Normen, sondern die Rechtsetzungskultur in einem weiteren Sinn (Maissen et al. 2013: 82; Uhlmann 2011: 3).

Die Ergebnisse der vorliegenden Studie weisen darauf hin, dass **persönliche Beziehungen** und eine ausgeprägte **Partnerschafts- und Zusammenarbeitskultur** zwischen Bund und kantonaler Ebene informelle Kontextfaktoren sind, die den effektiven frühzeitigen Einbezug der kantonalen Ebene in die Ausarbeitung von Erlassentwürfen und das Bewusstsein dafür fördern (vgl. Abschnitt 3.1.1; vgl. bereits GPK-S 1997: 1973). Wie in Abschnitt 2.3 erwähnt, bestehen in zahlreichen Handlungsfeldern und in vielfältiger Form institutionalisierte Austauschbeziehungen zwischen Bund und Kantonen.

Projektunabhängiger Austausch zwischen Bundes- und Kantonsebene dient der allgemeinen Beziehungspflege und der Förderung der gegenseitigen Information über spezifische Dossiers oder des Austauschs über Fragen zu bestimmten Themen. Er stellt für Akteure auf beiden Ebenen eine wertvolle Ressource dar. Es ist somit naheliegend, diese Ressource zu stärken und für eine Intensivierung der vertikalen Zusammenarbeit zu nutzen – insbesondere in Handlungsfeldern, in denen bisher noch eher wenig projektunabhängiger institutionalisierter Austausch gepflegt wird. Es gilt, Beziehungen zwischen den jeweiligen An-

sprechpartnern auf interkantonomaler Ebene (Fachkonferenzen, Direktorenkonferenzen) und Bundesebene (Fachverantwortliche, Amtsleitung, Departementsleitung, Legislativkommissionen und Sekretariate) aufzubauen und zu pflegen, z.B. über Antrittsbesuche bei Füh-
rungswechseln, das Abhalten regelmässiger Austauschsitungen etc. Solche Besuche oder Treffen können sowohl von Bundesseite als auch von kantonomaler Seite initiiert werden.

Behandlung der Kantone als institutionelle staatliche Partner des Bundes

In verschiedenen Gesprächen äusserten Vertreterinnen und Vertretern der kantonomalen Ebene das Anliegen, dass die Bundesbehörden die Kantone als staatliche Akteure und institutionelle Partner wahrnehmen und entsprechend mit ihnen eine andere Qualität der Zusammenarbeit pflegen sollen als mit zivilgesellschaftlichen Interessenträgern wie Ver-
bände etc. Inwiefern bezüglich der Art und Weise, wie Bundesstellen (Verwaltung, Parla-
mentsdienste) die Kantone wahrnehmen und mit ihnen zusammenarbeiten, effektiv Anpas-
sungsbedarf besteht, kann im Rahmen der vorliegenden Studie nicht beurteilt werden. Das
vorgebrachte Anliegen ist mit Blick auf die formellen gesetzlichen Grundlagen des Verhält-
nisses zwischen Bund und Kantonen (vgl. Abschnitt 2.1) jedenfalls legitim und soll deshalb
hier als Grundprinzip festgehalten werden, dem die Bundesbehörden in der Zusammenar-
beit mit der kantonomalen Ebene stets Beachtung schenken sollten.

5.3.4 Überblick über identifizierte Anpassungsmöglichkeiten

Die voranstehend beschriebenen Anpassungsmöglichkeiten sind in Tabelle 5-2 zusammen-
fassend aufgeführt. Sie fliessen in einzelne der in Abschnitt 5.5 präsentierten Empfehlun-
gen ein.

Tabelle 5-2: Überblick über Anpassungsmöglichkeiten bei Bund und Kantonen

Anpassungen auf Bundesebene	Anpassungen auf Kantonesebene
Auslösung des Rechtsetzungsprozesses:	
- Prüfung der Vollzugstauglichkeit und des Einbe- zugs der Kantone als Vorgabe im Auftrag zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs vorsehen	- Bei konkreten Vorhaben Bund aktiv um Einbe- zug der Kantone bitten
Planung des Rechtsetzungsprozesses:	
- Bei Auftragsanalyse und politischer Orientierung Betroffenheit der Kantone durch zuständige po- litische Konferenz systematisch prüfen lassen	- Betroffenheit der Kantone von Vollzug und Um- setzung aus fachlicher Perspektive und anhand sachlicher Kriterien beurteilen
- Projektplanung flexibel gestalten, um gegebe- nenfalls qualifizierte Abklärungen zur sachlich- analytischen Diskussion über die Vollzugstaug- lichkeit zu ermöglichen	
- Einbezug der kantonomalen Ebene formal und or- ganisatorisch so gestalten, dass die Vielfalt und Heterogenität der kantonomalen Erfahrungen und Situationen angemessen abgebildet wird und	

Anpassungen auf Bundesebene	Anpassungen auf Kantonsebene
dass ein iterativer fachlicher Austausch über Vollzugs- und Umsetzungsfragen möglich ist - In Projektplanung ausreichend Zeit für Einbezug der Kantone und Abklärungen zur Prüfung der Vollzugstauglichkeit vorsehen	
Rekrutierung von Personen zur Vertretung der kantonalen Ebene:	
- Rekrutierung über zuständige politische Konferenz, Direktanfragen an Fachkonferenzen, Kantonsverwaltungen oder konkrete Personen vermeiden - Einbezug von Vertreterinnen und Vertretern der fachlichen Ebene mit möglichst grosser Praxisnähe anstreben - Klare und realistische Erwartungen an Einbezug entwickeln und an kantonale Ebene kommunizieren: v.a. fachliche Prüfung der Vollzugstauglichkeit als Ziel	- Steuerung der Rekrutierung durch zuständige politische Konferenz, gemeinsam mit Fachkonferenzen und/oder Kantonsverwaltungen - Direktanfragen des Bundes an Fachkonferenzen, Kantonsverwaltungen oder konkrete Personen an zuständige politische Konferenz weiterleiten - Rekrutierung kompetenter Personen auf Fachebene, ev. Mandatierung
Ausarbeitung von Erlassentwürfen:	
- Frage der Vollzugstauglichkeit stets mitdenken und regelmässig thematisieren; sobald klar ist, dass Kantone vom Vollzug betroffen sind, Einbezug sicherstellen - Einbezug so gestalten, dass inhaltliche Repräsentativität der kantonalen Situationen und Erfahrungen sicherstellt wird und eine iterative fachliche Diskussion über Vollzugs- und Umsetzungsaspekte möglich ist - Inhaltliche Repräsentativität der Beiträge der kantonalen Ebene einschätzen und sicherstellen, bei Bedarf einfordern - Verbindliche inhaltliche Auseinandersetzung mit Beiträgen der Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene, Berücksichtigung im Erlassentwurf - Vorgehen und Ergebnis der Prüfung der Vollzugstauglichkeit im erläuternden Bericht zum Vorentwurf darlegen	- Vollzugstauglichkeit aus fachlicher Sicht beurteilen, Zurückhaltung bei politischer Würdigung des Erlasses - Inhaltliche Repräsentativität sicherstellen: - Keine Beiträge aus rein persönlicher Perspektive - Fachliche Rückkoppelung unter Kantonen - Gegenüber Bund auf Berücksichtigung der kantonalen Heterogenität bestehen
Allgemein/projektunabhängig:	
- Kantone als institutionelle staatliche Akteure wahrnehmen und behandeln	- Bestehende Beziehungen zu Akteuren der Bundesebene gezielt für Sensibilisierung für kantonale Anliegen (frühzeitige Prüfung der Vollzugstauglichkeit von Erlassentwürfen, Heterogenität der Kantone etc.) nutzen
Anpassungen im Verhältnis Bund-Kantone	
- Intensivierung persönlicher Beziehungen sowie institutioneller Zusammenarbeit zwischen Bundesverwaltung, Legislativkommissionen und interkantonalen Gremien, v.a. in Handlungsfeldern, in denen wenig institutionalisierter Austausch besteht	

5.4 Massnahmen

Massnahmen und Aktivitäten auf verschiedenen Ebenen können dazu beitragen, die voranstehend skizzierten Anpassungen auszulösen und umzusetzen. Als Grundlage für konkrete entsprechende Empfehlungen erfolgt eine kurze Darstellung der grundsätzlichen Stossrichtungen und der bisher vorgeschlagenen Lösungsansätze und Massnahmen.

5.4.1 Stossrichtungen für Massnahmen

Die Handlungsmöglichkeiten und Massnahmen zur Förderung der skizzierten Anpassungen beziehen sich auf unterschiedliche Dimensionen. Im Fokus steht das Entscheiden und Handeln *konkreter Personen*. Dieses ist einerseits abhängig von deren Wissen und Sensibilisierung hinsichtlich der hier interessierenden Thematik und bildet einen ersten Ansatzpunkt konkreter Massnahmen. Die Gemeinsame Arbeitsgruppe Bund-Kantone hat in ihrem Bericht (2012: 13f.) denn auch die ***grundsätzliche Sensibilisierung der Bundesbehörden für Umsetzungsfragen*** als wichtige Stossrichtung identifiziert.

Das Entscheiden und Handeln konkreter Personen ist jedoch eingebettet in einen *institutionellen Rahmen*, der eine *formelle* (materielle rechtliche Vorgaben und Weisungen) und eine *informelle* (Amtskultur, Routinepraktiken etc.) Komponente aufweist. Die Erkenntnisse der vorliegenden Studie stützen dies. Zum einen hat sich gezeigt, dass der Entscheid über einen allfälligen Einbezug der kantonalen Ebene in die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs nicht immer systematisch und bewusst gefällt wird und die Prüfung dieser Frage somit keine institutionalisierte Routinepraxis ist. Zum anderen wird der Einbezug durch verschiedene institutionelle Faktoren gefördert, wie z.B. durch eine explizite Vorgabe zum Einbezug der kantonalen Ebene im Auftrag zur Ausarbeitung des Rechtsetzungsprojekts, durch bestehende persönliche Beziehungen und projektunabhängigem institutionalisiertem Austausch zwischen Bundesstellen und kantonaler Ebene und durch eine Amtskultur, die der Zusammenarbeit mit der kantonalen Ebene grosse Bedeutung beimisst. Weitere Stossrichtungen für Massnahmen bilden deshalb die ***Schaffung und Anpassung formeller Vorgaben für den Ablauf und die Organisation von Rechtsetzungsprozessen*** sowie die ***Förderung persönlicher Beziehungen*** und die Etablierung einer ***Partnerschafts- und Zusammenarbeitskultur*** zwischen Bundes- und Kantonsebene.

All diese Stossrichtungen zielen primär auf die in Abschnitt 5.3.1 skizzierten Anpassungen auf Bundesebene ab, lassen sich aber auch auf die kantonale Ebene übertragen. Die in Abschnitt 5.3.2 identifizierten Anpassungsmöglichkeiten beziehen sich ebenfalls auf das Verhalten von Personen, die Organisation und Regelung von Zuständigkeiten und Abläufen – mit dem Unterschied, dass seitens der Kantone im Vergleich zur Bundesebene andere Voraussetzungen zur verbindlichen rechtlichen Normierung und zur Koordination der Verfahren, der Informationsflüsse und der konkreten Prozesse bestehen.

5.4.2 Bisherige Lösungsansätze und Massnahmen

Die Gemeinsame Arbeitsgruppe Bund-Kantone empfahl in ihrem Bericht (2012: 13f.) bereits eine Reihe von Lösungsansätzen (vgl. auch Maissen et al. 2013):

- Sensibilisierung der Bundesstellen für Umsetzungsfragen
- Mitarbeit der Kantone in vorbereitenden Gremien
- Kompetentes Einbringen von Informationen über den Vollzug durch die Kantone

Zur Umsetzung dieser Lösungsansätze stehen bzw. standen verschiedene Massnahmen im Raum. Ein Teil davon richtet sich an Bundesstellen (Bundesverwaltung, Parlamentsdienste) als Adressaten:

- Anpassung der rechtlichen Grundlagen (RVOV⁴⁶, ParlVV⁴⁷)
- Anpassung von Gesetzgebungsleitfaden und Commguide sowie interner Reglemente, Weisungen, Prozessbeschreibungen, Checklisten etc.
- Sensibilisierung einzelner Personen über Veranstaltungen

Andere Massnahmen betreffen die kantonale Ebene:

- Anpassung der Rahmenordnung über die Arbeitsweise der KdK und der Direktorenkonferenzen bezüglich der Kooperation von Bund und Kantonen
- Sensibilisierung der Sekretariate der interkantonalen Konferenzen
- Aufwertung des Netzwerks der auf kantonaler Ebene für die Gesetzgebung zuständigen Personen

Diverse der vorgeschlagenen Massnahmen wurden bereits umgesetzt (Anpassungen des Commguide (vgl. Abschnitt 2.1) und des Gesetzgebungsleitfadens, Thematisierung am Forum für Rechtsetzung⁴⁸, Anpassung der KdK-Rahmenordnung; vgl. Maissen et al. 2013). Ein Vorstoss zur Anpassung der rechtlichen Grundlagen blieb hingegen vorläufig erfolglos. Eine parlamentarische Initiative (12.486) der staatspolitischen Kommission des Ständerats verfolgte das Ziel, die zuständigen Bundesstellen zu verpflichten, die Kantone zur Prüfung von Vollzugsfragen einzubeziehen. Sie wurde im April 2013 zurückgezogen, nachdem die nationalrätliche Kommission eine Unterstützung mit 11 zu 6 Stimmen bei 5 Enthaltungen abgelehnt hatte (Medienmitteilung SPK-N vom 22. Februar 2013).⁴⁹ Während der parlamentarische Weg zur Anpassung rechtlicher Grundlagen zum Einbezug der Kantone vor-

⁴⁶ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)

⁴⁷ Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung; SR 171.115)

⁴⁸ Das Forum für Rechtsetzung ist ein Netzwerk innerhalb der Bundesverwaltung für alle Fragen rund um die Gesetzgebung. Dessen Mitglieder treffen sich drei- bis viermal jährlich zu Weiterbildungsveranstaltungen. Einmal jährlich werden Vertreter der Kantone eingeladen und Themen mit spezifischem Bezug zur kantonalen Gesetzgebung behandelt.
(<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/legistik/rechtsetzungsforum.html>)

⁴⁹ http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20120486

läufig blockiert scheint, wäre es prinzipiell auch möglich, dass Bundesrat und Verwaltung die angeregten Verordnungsänderungen in eigener Kompetenz vornehmen.

Inwiefern departements- oder amtsspezifische Hilfsmittel zur Organisation und Umsetzung von Rechtsetzungsprozessen angepasst wurden, ist nicht bekannt.

Wie die empirischen Ergebnisse zur Praxis der Bundesbehörden bezüglich des Einbezugs der kantonalen Ebene in Rechtsetzungsprozesse zeigen, sind diese erwähnten Lösungsansätze und Massnahmen nach wie vor relevant. Sie lassen sich jedoch inhaltlich vertiefen und weiterentwickeln. Ebenso hat die vorliegende Studie weitere Aspekte ins Blickfeld gerückt, namentlich die Bedeutung bestehender institutionalisierter Austauschbeziehungen zwischen Bund und Kantonen für den frühzeitigen Einbezug der kantonalen Ebene sowie die verschiedenen qualitativen Aspekte des Einbezugs.

5.5 Empfehlungen

Abschliessend werden nun verschiedene Empfehlungen formuliert. Diese zielen darauf ab, dass künftig ein frühzeitiger Einbezug der kantonalen Ebene zur Thematisierung von praxisbezogenen Umsetzungs- und Vollzugsfragen systematisch geprüft und so organisiert und umgesetzt wird, dass Repräsentativität, Wirksamkeit und Diskussionsorientierung gegeben sind. Die Empfehlungen beziehen sich einerseits auf das Vorgehen bei der Ausarbeitung von Erlassentwürfen des Bundes, andererseits auf konkrete Massnahmen zur Förderung und Umsetzung von Anpassungen an diesem Vorgehen. Die Empfehlungen 1-9 richten sich an die Bundesebene, die Empfehlungen 10-16 an die Kantonsebene.

5.5.1 Empfehlungen an den Bund

Die Empfehlungen 1-4 beziehen sich auf Anpassungen der Rechtsetzungspraxis des Bundes.

Empfehlung 1: Um die Umsetzbarkeit von Bundeserlassen zu verbessern, bezieht der Bund die Kantone bei der Erarbeitung eines Erlassentwurfs frühzeitig mit ein. Im Auftrag zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs wird die Projektleitung verpflichtet, stets auch die Vollzugstauglichkeit des Erlasses zu berücksichtigen und den Einbezug der kantonalen Ebene zu prüfen.

Die Praktikabilität und damit die Qualität und Akzeptanz eines Bundeserlasses werden gefördert und dessen Umsetzung durch die Kantone verbessert, wenn die kantonale Ebene die Möglichkeit hat, sich bereits bei der Ausarbeitung des Vorentwurfs aus fachlicher Perspektive an der Diskussion und Beurteilung von Umsetzungs- und Vollzugsfragen zu beteiligen, sofern sie davon betroffen ist. Dies ist nicht nur ein Argument der Rechtsetzungslehre; gemäss der empirischen Erhebung im Rahmen der vorliegenden Studie machen zahlrei-

che Personen, die seitens des Bundes an Rechtssetzungsprojekten beteiligt waren, diese Erfahrung auch in der Praxis.

Die kantonale Ebene wird bereits heute in vielen Fällen in unterschiedlicher Form an der Ausarbeitung von Vorentwürfen zu Bundeserlassen beteiligt. Diese Beteiligung ist jedoch oft abhängig von situativen und subjektiven Faktoren und kann nicht als institutionalisierte Praxis bezeichnet werden. Um zu gewährleisten, dass der frühzeitige Einbezug der kantonalen Ebene sowie die Vollzugstauglichkeit bei jedem Rechtsetzungsvorhaben bewusst und systematisch geprüft werden, sollte der formelle Auftrag zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs stets eine entsprechende Verpflichtung enthalten. Die empirischen Resultate der vorliegenden Studie zeigen, dass ein expliziter Auftrag dem frühzeitigen Einbezug der Kantone in Rechtsetzungsprozesse förderlich ist.

Empfehlung 2: Die Frage, ob die Kantone von der Umsetzung eines Erlasses betroffen sind, wird frühzeitig im Prozess zur Erarbeitung des Erlassentwurfs geprüft. Die Beurteilung erfolgt durch die federführende politische Konferenz der Kantone auf Einladung des Bundes.

Bereits im Vorfeld der eigentlichen Arbeiten am Vorentwurf sollte im Rahmen der Auftragsanalyse und politischen Orientierung systematisch geprüft werden, ob die Kantone bezüglich Vollzug und Umsetzung vom Erlass betroffen sind. Die vorliegende Studie zeigt jedoch, dass Personen auf Bundesebene diese Frage in zahlreichen Fällen anders beurteilen als Personen auf kantonaler Ebene. Eine mögliche Betroffenheit der Kantone wird dadurch häufig verkannt. Aus diesem Grund sollte die Beurteilung der Betroffenheit der Kantone durch diese selbst erfolgen, nicht durch den Bund. Konkret sollte die für die Ausarbeitung des Erlassentwurfs zuständige Bundesstelle die federführende politische (Direktoren-)Konferenz über das Rechtsetzungsvorhaben informieren und sie einladen zu prüfen, ob die Kantone vom Vollzug des Erlasses betroffen sind und sich an der Ausarbeitung des Vorentwurfs beteiligen wollen.

Empfehlung 3: Die Projektorganisation zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs des Bundes ist so ausgestaltet, dass ein iterativer fachlicher Austausch mit der kantonalen Ebene über Vollzugs- und Umsetzungsfragen möglich ist und dabei die Vielfalt und Heterogenität der kantonalen Erfahrungen und Situationen berücksichtigt werden. Im Vordergrund steht die Mitarbeit der Kantonsvertretungen in Arbeitsgruppen des Bundes.

Die Umsetzbarkeit eines Erlasses soll bei den inhaltlichen und konzeptionellen Arbeiten an einem Vorentwurf immer mitgedacht und regelmässig thematisiert werden. Die Projektorganisation und der Projektablauf sind deshalb so zu planen und zu gestalten, dass zu gege-

bener Zeit die nötigen Abklärungen zur Diskussion der Vollzugstauglichkeit stattfinden können. Da dies je nach Projekt nicht immer von Beginn weg möglich ist, ist eine gewisse planerische Flexibilität erforderlich.

Vollzugs- und Umsetzungsfragen hängen direkt von der Stossrichtung und dem materiellen Inhalt des Erlasses ab. Diese werden in der Regel im Rahmen eines iterativen Diskussionsprozesses festgelegt, nicht in einem einmaligen Akt. Deshalb ist für die Prüfung der Umsetzbarkeit eine Form zu bevorzugen, welche permanenten bzw. wiederholten direkten Austausch sowie die gemeinsame Diskussion mit den Vollzugsträgern ermöglicht. Liegt der Vollzug bei den Kantonen, sind diese in angemessener Form an diesen Diskussionen zu beteiligen. 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.

Die Frage der Umsetzbarkeit 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 mit möglichst grosser Praxisnähe an entsprechenden Diskussionen zu beteiligen. Es ist deshalb darauf zu achten, dass die beigezogenen Personen der kantonalen Ebene nicht ihre spezifische Sichtweise als Einzelperson in die Arbeiten einbringen, sondern dass die unterschiedlichen Erfahrungen, Ausgangslagen, Rahmenbedingungen und Vollzugspraktiken der Kantone möglichst repräsentativ abgebildet werden. Die Projektorganisation hat diesem Umstand Rechnung zu tragen. Wird die kantonale Ebene durch einzelne Personen vertreten, z.B. in Arbeitsgruppen des Bundes, ist die Rekrutierung dieser Personen entsprechend auszugestalten.

Empfehlung 4: Die Bezeichnung der Personen zur Vertretung der kantonalen Ebene erfolgt über die federführende politische Konferenz. Direktanfragen an Fachkonferenzen, Kantonsverwaltungen oder konkrete Personen sind zu vermeiden.

Ein wichtiges Qualitätsmerkmal des Einbezugs der kantonalen Ebene in die Ausarbeitung von Erlassentwürfen des Bundes ist die Repräsentativität hinsichtlich der kantonalen Erfahrungen und Situationen (vgl. Empfehlung 3). Um sicherzustellen, dass die Vertretung der kantonalen Ebene ausreichend legitimiert und abgestützt ist und um die nötige fachliche Rückkoppelung und Informationsflüsse zu gewährleisten, sind Anfragen um Mitwirkung kantonalen Vertreterinnen und Vertreter an Rechtssetzungsprozessen des Bundes an die federführende politische Konferenz zu richten. Diese koordiniert das weitere Vorgehen (vgl. Art. 9 KdK-Rahmenordnung).

Die Empfehlungen 5-9 enthalten Vorschläge für Massnahmen zur Förderung der voranstehend beschriebenen Anpassungen der Rechtsetzungspraxis des Bundes und zur Förderung einer Kultur des frühzeitigen Einbezugs der Kantone.

Empfehlung 5: Der Bund regelt rechtlich, wie die Kantone bei der Ausarbeitung von Vorentwürfen von Bundeserlassen einzubeziehen sind, um die Umsetzbarkeit der Erlasse zu verbessern.

Der Grundsatz der Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes (Art. 45 BV) ist für innenpolitische Geschäfte erst ab der Vernehmlassung rechtlich konkretisiert. Die der Vernehmlassung vorgelagerten Phasen der Rechtsetzung sind im Bundesrecht kaum geregelt (vgl. Abschnitt 2.1). Die Bundesverwaltung und die parlamentarischen Kommissionen verfügen deshalb über einen grossen Gestaltungsspielraum bezüglich der Organisation und des Vorgehens zur Ausarbeitung von Erlassentwürfen. Dass die Kantone dabei beteiligt werden und Vollzugsfragen thematisiert werden, ist unter diesen Voraussetzungen nicht systematisch gewährleistet.

Damit die Vollzugstauglichkeit und der Einbezug der kantonalen Ebene in die Ausarbeitung von Erlassentwürfen systematisch geprüft werden, sind entsprechende rechtliche Vorgaben zu schaffen. Diese sollen sich ausdrücklich auf die Ausarbeitung von Vorentwürfen im Vorfeld von Vernehmlassungen beziehen. Solche Vorgaben konkretisieren die auf Verfassungsebene bereits bestehenden allgemeinen rechtlichen Bestimmungen, erhöhen die Verbindlichkeit des Einbezugs und dienen der Systematisierung der Zusammenarbeit von Bundesstellen und kantonaler Ebene, wie sie im Bereich der Aussenpolitik bereits rechtlich geregelt ist.

Konkrete Vorschläge für rechtliche Vorgaben wurden bereits vorgelegt (Uhlmann 2011 und Gemeinsame Arbeitsgruppe Bund-Kantone 2012: 14f.). Dabei handelt es namentlich um Ergänzungen der RVOV und der ParlVV mit neuen Bestimmungen zur Zusammenarbeit mit den Kantonen. Als zusätzliche Massnahme könnte eine Konkretisierung von Art. 8 VIV (Inhalt des erläuternden Berichts) im Sinne von Art. 141 Abs. 2 lit. d. ParlG (Darlegung der Vollzugstauglichkeit in der Botschaft) erwogen werden.

Empfehlung 6: Der Bundesrat erlässt zuhanden der Bundesverwaltung eine Weisung über die Organisation und Planung von Gesetzgebungsprojekten und regelt darin die Grundsätze des frühzeitigen Einbezugs der Kantone in die Ausarbeitung von Bundeserlassen, um deren Umsetzbarkeit zu verbessern.

In der Bundesverwaltung bestehen neben dem Gesetzgebungsleitfaden zahlreiche weitere departements- und amtsspezifische Hilfsmittel für die Planung und Organisation von

Rechtsetzungsprozessen. Diese sind jedoch unverbindlich und unterscheiden sich bezüglich Aufbau und Inhalt je nach Departement bzw. Amt.⁵⁰ Um die Verbindlichkeit der legislativen Hilfsmittel zu erhöhen und innerhalb der Bundesverwaltung eine einheitliche Praxis des Einbezugs der Kantone in die Ausarbeitung von Erlassentwürfen und der Prüfung der Umsetzbarkeit zu fördern, soll der Bundesrat eine entsprechende Weisung erlassen, in ähnlicher Weise, wie er das für die Regulierungsfolgenabschätzung getan hat (Bundesrat 1999).

Empfehlung 7: Die legislativen Hilfsmittel der Bundesverwaltung und der Parlamentsdienste behandeln die Frage der Vollzugstauglichkeit und die Zusammenarbeit mit der kantonalen Ebene bei der Ausarbeitung von Vorentwürfen von Erlassen systematisch und einheitlich. Die in den verschiedenen Arbeitsschritten bzw. Prozessphasen jeweils relevanten Aspekte werden konkret angesprochen.

Allgemeine (Gesetzgebungsleitfaden, Commguide) sowie departements- und amtsspezifischen legislative Hilfsmittel dienen dazu, mit Rechtsetzungsarbeiten betraute Personen auf wesentliche Aspekte hinsichtlich der Prüfung von Vollzugsfragen und des Einbezugs der kantonalen Ebene in die Ausarbeitung eines Vorentwurfs aufmerksam zu machen. Die Hilfsmittel stellen Empfehlungen, Handlungsanleitungen und Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung, damit im konkreten Fall kompetente und bewusste Entscheide über den Einbezug der kantonalen Ebene gefällt werden können.

Nachfolgend sind konkrete Themenbereiche und wichtige Aspekte bei einzelnen Prozess- und Arbeitsschritten aufgelistet, die in solchen Hilfsmitteln behandelt werden sollten. Sofern bestehende Hilfsmittel sich nicht bereits dazu äussern, sollten entsprechende Anpassungen oder Ergänzungen ins Auge gefasst werden. Dabei ist innerhalb der Bundesverwaltung auf eine einheitliche Praxis zu achten (vgl. Empfehlung 6). Als Optionen ist denkbar, ein für die gesamte Bundesverwaltung einheitliches Hilfsmittel zur Planung und Organisation von Rechtssetzungsprojekten zu erarbeiten, wie es z.B. mit dem Handbuch zur Regulierungsfolgenabschätzung (WBF 2013; seco 2014) besteht, oder dieses Handbuch mit den nachfolgenden Themenbereichen zu ergänzen.⁵¹

- Hinweise auf rechtliche Vorgaben zur Prüfung der Vollzugstauglichkeit und zur Stellung der Kantone im Rechtsetzungsverfahren

⁵⁰ Seitens der Parlamentsdienste besteht mit dem Commguide ein Hilfsmittel für alle Kommissionssekretariate. Der frühzeitige Einbezug der Kantone zur Prüfung von Vollzugsfragen wird darin seit 2013 angesprochen (vgl. Abschnitt 2.1).

⁵¹ Die Regulierungsfolgenabschätzung ist ein obligatorisches Element jedes Bundeserlasses (Verfassungsänderung, Bundesgesetz, Verordnungen des Bundesrates), soll bereits in möglichst frühen Phasen der Gesetzgebung beginnen und hat u.a. auch die Zweckmässigkeit im Vollzug zu untersuchen (WBF 2013).

- Begründung des Nutzens der Prüfung der Vollzugstauglichkeit und des Einbezugs der kantonalen Ebene
- Empfehlung, im Auftrag zur Ausarbeitung eines Rechtsetzungsprojekts eine explizite Vorgabe zur Prüfung der Vollzugstauglichkeit und zum Einbezug der kantonalen Ebene vorzusehen.
- Hinweis, dass spätestens bei der Projektplanung geprüft werden soll, ob die Kantone bezüglich Umsetzung und Vollzug vom Erlass betroffen sind. Diese Prüfung ist den kantonalen Konferenzen zu überlassen. Diese sind entsprechend über das Rechtsetzungsprojekt zu informieren.
- Hinweis, dass bei der Projektplanung genügend Zeit für den Einbezug der kantonalen Ebene und für die sachliche Diskussion von Vollzugs- und Umsetzungsfragen vorzusehen ist.
- Hinweis, dass klare Erwartungen und Ziele an den Einbezug der kantonalen Ebene und ein klares Anforderungsprofil an kantonale Vertreterinnen und Vertreter formuliert werden sollten.
- Hinweis, dass die Diskussion von Vollzugs- und Umsetzungsfragen vorwiegend aus fachlicher Perspektive erfolgen sollten und nicht der politischen Würdigung des Erlassentwurfs dienen soll.
- Bewusstsein für die Heterogenität der Kantone schaffen und Bedeutung der inhaltlichen Repräsentativität betonen: Konkrete Hinweise, worauf diesbezüglich bei der Form und Organisation des Einbezugs, bei der Rekrutierung von Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene und bei der konkreten Arbeit am Vorentwurf zu achten ist.
- Erörterung der Vor- und Nachteile verschiedener Formen des Einbezugs.
- Bewusstsein für die Bedeutung von Diskussion und Austausch schaffen.
- Hinweis, dass die Rekrutierung von Vertreterinnen und Vertretern über die zuständige politische Konferenz erfolgen soll und Direktanfragen an Kantonsverwaltungen, Fachkonferenzen oder einzelne Personen zu vermeiden sind.
- Hinweis, dass das Vorgehen und Ergebnis der Prüfung der Vollzugstauglichkeit im erläuternden Bericht zum Vorentwurf darzulegen ist.

Empfehlung 8: Der Bund sorgt dafür, dass Personen, die seitens der Verwaltung oder der Parlamentsdienste an Rechtsetzungsarbeiten beteiligt sind, sich der Bedeutung der Frage der Vollzugstauglichkeit bewusst sind, den frühzeitigen Einbezug der Kantone pflegen und den damit verbundenen Anforderungen an das Projektmanagement Rechnung tragen können.

Ob bei der Ausarbeitung eines Erlassentwurfs Vollzugsfragen thematisiert werden, die kantonale Ebene einbezogen wird, und in welcher Form ein allfälliger Einbezug erfolgt, ist in erster Linie abhängig von den konkreten Personen, die über die Projektorganisation eines

Rechtsetzungsprozesses entscheiden. Diesbezüglich lassen sich verschiedene Personenkreise unterscheiden:

- **Auftraggeber:** Für den Auftrag zur Ausarbeitung eines Erlasses zuständige Personen (Bundesverwaltung oder parlamentarische Kommissionen)
- **Projektzuständige:** Mit der Ausarbeitung von Rechtsetzungsprojekten betraute Personen in der Bundesverwaltung und in Kommissionssekretariaten (Projektleitung, weitere beteiligte Personen)
- **Prozessgestalter:** Für die Organisation und die Gestaltung der Rahmenbedingungen und Praxis von Gesetzgebungsprojekten (Vorgaben, Hilfsmittel etc.) zuständige Personen aus Bundesämtern und der Parlamentsdienste (z.B. Rechtsdienste, Amtsleitungen)

Diese Personen sollten einerseits für das Thema grundsätzlich, andererseits aber auch für zentrale Aspekte des Projektmanagements, die bei in konkreten Rechtsetzungsprojekten beim Einbezug der kantonalen Ebene zu beachten sind (vgl. Empfehlung 7), sensibilisiert sein. Dies ist auch eine wichtige Voraussetzung für die Umsetzung der voranstehend empfohlenen rechtlichen Regelungen und für die Anwendung der bestehenden legislativen Hilfsmittel.

Eine Sensibilisierung kann im Rahmen bereits bestehender Gefässe erfolgen. Diesbezüglich sind das Forum für Rechtsetzung sowie Schulungs- und Weiterbildungsangebote im Bereich der Legistik wie z.B. die sogenannten Murtner Gesetzgebungsseminare⁵² zu nennen. Darüber hinaus ist denkbar, zusätzliche spezifische Massnahmen mit Schulungs- und Weiterbildungs-, Informations- oder Erfahrungsaustausch-Charakter zu schaffen.

Persönliche Beziehungen zwischen Bundes- und Kantonsebene und eine Organisationskultur, die die Zusammenarbeit mit den Kantonen bewusst pflegt, können das Bewusstsein für die Betroffenheit der Kantone von Vollzugsfragen und für die Notwendigkeit eines Einbezugs der kantonalen Ebene in Rechtsetzungsarbeiten zusätzlich fördern (vgl. Empfehlung 9).

Empfehlung 9: Bundesämter und Legislativkommissionen, in deren Zuständigkeitsbereich die Kantone Umsetzungspartner sind, pflegen regelmässige, institutionalisierte Beziehungen zur kantonalen Ebene und betrachten die Zusammenarbeit mit der kantonalen Ebene als Teil ihrer Organisationskultur.

Die vorliegende Studie zeigt, dass persönliche Beziehungen und eine Partnerschafts- und Zusammenarbeitskultur zwischen Bundes- und Kantonsebene informelle Kontextfaktoren

⁵² Die Murtner Gesetzgebungsseminare werden im Auftrag der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung vom Institut für Föderalismus der Universität Freiburg und von der Universität Bern durchgeführt. (http://www.unifr.ch/ius/federalism_de/weiterbildung/murtner_gesetzgebungsseminare)

sind, die das Bewusstsein für Vollzugs- und Umsetzungsfragen und den effektiven frühzeitigen Einbezug der kantonalen Ebene in die Ausarbeitung von Bundeserlassen fördern (vgl. auch GPK-S 1997: 1973). Projektunabhängiger Austausch zwischen Bundes- und Kantonebene erleichtert die gegenseitige Information über spezifische Dossiers oder den Austausch über Fragen zu bestimmten Themen.

Bundesstellen (Departementssekretariate, Bundesämter, Legislativkommissionen und deren Sekretariate), in deren Zuständigkeitsbereich die Kantone Umsetzungspartner sind, die jedoch bisher keinen regelmässigen Austausch mit Gremien der kantonalen Ebene (politische Konferenzen, Fachkonferenzen, Kantonsverwaltungen) pflegen, wird deshalb empfohlen, solche Beziehungen aufzubauen und zu pflegen, z.B. in Form regelmässiger Treffen, über die Einladung an Konferenzen und Informationsanlässe etc.

5.5.2 Empfehlungen an die Kantone

Die Empfehlungen 10 und 11 betreffen wichtige Aspekte bei konkreten Fällen eines Einbezugs der kantonalen Ebene in Rechtsetzungsprozesse des Bundes.

Empfehlung 10: Die Bezeichnung der Personen, welche die kantonale Ebene bei der Ausarbeitung von Erlassentwürfen des Bundes vertreten, erfolgt durch die zuständige politische Konferenz. Fachkonferenzen, kantonale Verwaltungen oder Einzelpersonen leiten allfällige Direktanfragen des Bundes an die federführende politische Konferenz weiter.

Empfehlung 10 ist als Grundsatz bereits in Art. 9 der KdK-Rahmenordnung festgehalten. Um sicherzustellen, dass die Heterogenität der kantonalen Situationen und Erfahrungen in Bezug auf Vollzug und Umsetzung eines Erlasses angemessen dargestellt 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. In der Regel sollten diese Personen von der federführenden politischen Konferenz bestimmt werden. 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.

Empfehlung 11: Personen, die bei der Ausarbeitung von Erlassentwürfen des Bundes die kantonale Ebene vertreten, bringen die Umsetzungsproblematiken der Kantone verlässlich, aus fachlicher Perspektive und breit abgestützt ein. Sie stellen im ganzen Verfahren die Rückkoppelung und fachliche Abstützung unter den Kantonen sicher und sorgen dafür, dass die Vielfalt und Heterogenität der kantonalen Erfahrungen und Situationen angemessen berücksichtigt wird.

Der Einbezug der Kantone in die Ausarbeitung von Vorentwürfen von Bundeserlassen dient in erster Linie dazu, das auf kantonaler Ebene vorhandene Erfahrungs- und Praxiswissen in diese Arbeiten einzubringen und so die Vollzugstauglichkeit des Erlasses zu fördern. Um eine hohe Wirksamkeit des Einbezugs zu ermöglichen, ist sicherzustellen, dass die Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene qualifizierte, fachlich kompetente und abgestützte Beiträge an die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs leisten. Dafür ist zum einen wichtig, dass geeignete Fachpersonen rekrutiert werden, zum anderen sollen diese Personen sicherstellen, dass die Vielfalt der kantonalen Situationen und Erfahrungen bezüglich der Umsetzungsproblematik angemessen abgebildet wird. Dies erfordert gegebenenfalls Austausch- und Rückkoppelungsprozesse mit Personen aus anderen Kantonen und mit Vertreterinnen und Vertretern interkantonalen Konferenzen. Dabei geht es in erster Linie darum, die Heterogenität aus fachlicher Sicht adäquat erfassen und darstellen zu können, und weniger um eine Konsolidierung einer gemeinsamen Position der Kantone. Bei Bedarf muss im konkreten Arbeitsprozess gegenüber dem Bund aktiv auf die Heterogenität hingewiesen werden.

Die in den Empfehlungen 12-16 vorgeschlagenen Massnahmen dienen dazu, den systematischen Einbezug der kantonalen Ebene in Rechtsetzungsarbeiten des Bundes zu fördern und seitens der Kantone günstige Voraussetzungen dafür zu schaffen.

Empfehlung 12: Die Kantone bzw. die KdK erarbeiten ein Argumentarium für den frühzeitigen Einbezug der kantonalen Ebene in Rechtsetzungsprojekte des Bundes. Sie verbreiten es auf kantonaler Ebene und setzen es in der Kommunikation mit Bundesstellen ein.

Ein Argumentarium dient als Kommunikationsinstrument gegenüber Bundesstellen. Es soll kantonale Akteure dabei unterstützen, Bundesstellen im direkten Kontakt die Bedeutung einer engen Zusammenarbeit zur Prüfung der Betroffenheit der Kantone und der Vollzugstauglichkeit von Erlassentwürfen aufzuzeigen und vom Nutzen eines direkten Einbezugs der kantonalen Ebene in diese Arbeiten zu überzeugen.

Das Argumentarium kann in einem Faktenblatt aufbereitet werden, das die wichtigsten Aspekte der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen bei der Ausarbeitung von Vorentwürfen von Bundeserlassen, wie sie in dieser Studie dargelegt wurden, übersichtlich und gut verständlich zusammenfasst. Dieses Faktenblatt sollte systematisch an alle Gremien und Stellen auf kantonaler Ebene verbreitet werden, die potenziell in Zusammenhang mit Rechtsetzungsvorhaben mit Bundesstellen in Kontakt stehen können: Sekretariate der politischen Konferenzen, Vorstände und Sekretariate der Fachkonferenzen sowie Kantonsverwaltungen. Das Argumentarium kann gleichzeitig auch dafür eingesetzt werden, die potenziell an der Zusammenarbeit mit Bundesstellen (allgemein oder in konkreten Rechtsetzungsprozessen) beteiligten Personen auf kantonaler Ebene auf die dabei relevanten Aspekte hinzuweisen (vgl. Empfehlung 14) und kann als Hilfsmittel für entsprechende Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen dienen (vgl. Empfehlung 15).

Empfehlung 13: Die Kantone bzw. die KdK definieren sachliche Kriterien zur Beurteilung der Betroffenheit der Kantone hinsichtlich der Umsetzung und des Vollzugs von Bundeserlassen.

Ob und inwiefern die Kantone von Vollzug und Umsetzung eines Bundeserlasses betroffen sind, wird in der Regel auf Bundesebene ohne Rücksprache mit der kantonalen Ebene beurteilt. Die vorliegende Studie zeigt jedoch, dass die entsprechenden Personen auf Bundesebene seltener von einer Betroffenheit der Kantone ausgehen als diese selbst. Ein Katalog von Beurteilungskriterien kann dazu dienen, die Diskussion und Prüfung der Betroffenheit der Kantone auf eine sachliche Grundlage zu stellen und den vorhandenen Ermessensspielraum zu reduzieren. Ein derartiger Kriterienkatalog dient mehreren Zwecken:

- Er unterstützt die Kantone dabei, die Bundesverwaltung, die Legislativkommissionen und deren Sekretariate für die Thematik der Vollzugstauglichkeit grundsätzlich zu sensibilisieren. Er kann zu diesem Zweck auch in ein Argumentarium (vgl. Empfehlung 12) integriert werden.
- Er liefert der Bundesverwaltung, den Legislativkommissionen und deren Sekretariate eine sachliche Grundlage für eine erste Abschätzung der potenziellen Betroffenheit der Kantone.
- Er bildet eine strukturierende Grundlage bei der fachlichen Diskussion über die Vollzugstauglichkeit konkreter Vorhaben und Bestimmungen.

Gemäss der in vorliegenden Studie verwendeten Abgrenzung sind Rechtsetzungsvorhaben dann für die Kantone von vollzugsbezogener Relevanz, wenn deren Vollzug die Kantone finanziell, organisatorisch, personell oder rechtlich betrifft oder wenn sie Gesetzgebungsbedarf auf kantonaler Ebene mit sich bringen (vgl. Abschnitt 1.3).

Wird ein Kriterienkatalog ausgearbeitet, sollte er nicht nur allen politischen Konferenz der Kantone zur Verfügung gestellt und von diesen eingesetzt werden, sondern auch auf Bun-

desebene verbreitet und in legislative Hilfsmittel (vgl. Empfehlung 7) aufgenommen werden.

Empfehlung 14: Die interkantonalen Konferenzen stellen sicher, dass Personen, welche die kantonale Ebene bei der Ausarbeitung von Vorentwürfen von Bundeserlassen vertreten, die dabei wichtigen Grundsätze kennen und beachten (Information der zuständigen politischen Konferenz, Beurteilung der Vollzugstauglichkeit aus fachlicher Sicht, Berücksichtigung der kantonalen Heterogenität, fachliche Rückkoppelung).

In Abschnitt 5.3.2 wurden verschiedene Aspekte erläutert, die in Zusammenhang mit der Rekrutierung von Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene und bei der Mitwirkung an der Ausarbeitung von Erlassentwürfen des Bundes zu berücksichtigen sind. Einzelne davon sind bereits als organisatorische Grundsätze in der KdK-Rahmenordnung festgehalten. Sie betreffen v.a. die Steuerung der Rekrutierung kantonalen Vertretungen durch die zuständige politische Konferenz und die damit verbundene Information dieser Konferenz im Fall von Direktanfragen, die Notwendigkeit der fachlichen Rückkoppelung kantonalen Beiträge oder den Verzicht auf eine politische Würdigung des Erlassentwurfs zugunsten einer fachlichen Beurteilung der Vollzugstauglichkeit.

Die Beachtung der in der KdK-Rahmenordnung vorgesehenen Abläufe und Informationsflüsse und der in der vorliegenden Studie herausgearbeiteten Prinzipien der kantonalen Mitwirkung setzt voraus, dass alle Beteiligten, sowohl seitens interkantonalen Konferenzen als auch seitens kantonalen Verwaltungen, davon Kenntnis haben und bereit sind, sie zu befolgen. Inwiefern diesbezüglich konkret Handlungsbedarf besteht, kann im Rahmen der vorliegenden Studie nicht beurteilt werden. Es sollte jedoch mittels Leitlinien und anderer geeigneter Hilfsmittel (vgl. Empfehlung 15) sowie Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen dafür gesorgt werden, dass diese Voraussetzungen auf kantonalen Ebene möglichst gegeben sind.

Empfehlung 15: Die KdK erarbeitet Leitlinien und Hilfsmittel für die Mitwirkung der Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene bei Rechtsetzungsprojekten des Bundes. Die Leitlinien regeln insbesondere die Rolle und Aufgaben der kantonalen Vertreterinnen und Vertreter. Sie nehmen die Themen und Prinzipien auf, die in der KdK-Rahmenordnung und im vorliegenden Bericht dargestellt sind.

Empfehlung 15 knüpft an Empfehlung 14 an. 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. Die Inhalte sollten über geeignete Massnahmen und Kanäle (Informationsveranstaltungen, Versand etc.) an alle Sekretariate von politischen Konferenzen und Fachkonferenzen sowie an die relevanten Stellen der kantonalen Verwaltungen vermittelt werden. Inwiefern seitens der interkantonalen Konferenzen bereits solche Hilfsmittel bestehen und inwiefern sie sich zu den verschiedenen angesprochenen Aspekten äussern, konnte im Rahmen der vorliegenden Studie nicht untersucht werden. Der KdK und den weiteren interkantonalen Konferenzen wird deshalb empfohlen, diese Frage zu prüfen und bei Bedarf entsprechende Anpassungen oder Ergänzungen ins Auge zu fassen.

Empfehlung 16: Interkantonale Gremien (insbesondere politische Konferenzen und Fachkonferenzen) pflegen regelmässige, institutionalisierte Beziehungen zur Bundesebene und nutzen diese zur Sensibilisierung für die Frage der Vollzugstauglichkeit von Bundeserlassen und für die Bedeutung der Kantone bei der Ausarbeitung von Erlassentwürfen. Sie fragen nach geplanten Gesetzgebungsprojekten des Bundes, prüfen den Bedarf nach frühzeitiger Mitwirkung der Kantone und fordern den frühzeitigen Einbezug der Kantone in die Ausarbeitung der Erlassentwürfe beim Bund ein.

Die Bedeutung persönlicher Beziehungen und einer etablierten Partnerschafts- und Zusammenarbeitskultur zwischen Bundes- und Kantonsebene wurde bereits oben angesprochen (vgl. Empfehlung 9). Zum einen geht es darum, in den jeweiligen Handlungsfeldern die gegenseitige Information über spezifische Dossiers oder den Austausch über Fragen zu bestimmten Themen zu fördern, zum anderen können bestehende Beziehungen und Austauschgefässe von kantonalen Seite auch dazu genutzt werden, die Akteure auf Bundesebene (Departementssekretariate, Bundesämter, Legislativkommissionen und deren Sekretariate) für die Bedeutung der Vollzugstauglichkeit allgemein und für konkrete Aspekte des frühzeitigen Einbezugs der kantonalen Ebene zu sensibilisieren (z.B. Bewusstsein für die Heterogenität der Kantone und für die Bedeutung der inhaltlichen Repräsentativität schaffen, Rolle der politischen Konferenzen als Anlaufstelle beim Einbezug etc.).

Akteure der kantonalen Ebene können aktiv dazu beitragen, diese Faktoren zu pflegen und bei Bedarf zu stärken. Sie sollten sich unabhängig von konkreten Projekten – sofern nötig – um den Aufbau und die Pflege sowie allenfalls um die Intensivierung regelmässiger und guter Beziehungen zu ihren Ansprechpartnern auf Bundesebene bemühen. Dazu bieten sich z.B. Antrittsbesuche bei Führungswechseln von Verwaltungseinheiten oder interkantonalen Gremien an, regelmässige Austauschsitzen oder Einladungen an Konferenzen und Informationsanlässe etc.

Dokumente und Literatur

- Achtermann, Wally und Berset, Christel (2006). Gesundheitspolitiken in der Schweiz – Potential für eine nationale Gesundheitspolitik. Band 1: Analyse und Perspektiven. Bern: Bundesamt für Gesundheit.
- Affolter, Simon (2008). La participation des conférences intercantionales au processus de décision sur le plan fédéral. Cahier de l'Idheap 235/2008. Chavannes-Lausanne: ID-HEAP.
- 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
- Bundesrat (1998). Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates 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.
- Bundesrat (1999). Richtlinien des Bundesrates für die Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes (Entscheid des Bundesrates vom 15. September 1999). BBl 2000 994
- Bundesrat (2002). Richtlinien zuhanden der Bundesverwaltung betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden vom 16. Oktober 2002. BBl 2002 8385.
- Delley, Jean-Daniel; Jochum, Margit und Ledermann, Simone (2009). La conception des lois. La démarche légistique entre théorie et pratique. Travaux CETEL, no 56. Genève: Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives (CETEL).
- Frey, Kathrin (2012). Evidenzbasierte Politikformulierung in der Schweiz. Gesetzesrevisionen im Vergleich. Baden-Baden: Nomos.
- 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 (GPK-S; 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.

- Guy-Ecabert, Christine (2008). „Les guides de conception materielle de la loi: l'exemple des guides fédéraux“, in Flückiger, Alexandre und Guy-Ecabert, Christine (Hrsg.). Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer. Le rôle des guides de législation. Genève, Zürich, Basel: Schulthess; 33-47.
- Konferenz der Kantonsregierungen (2012). Rahmenordnung über die Arbeitsweise der KdK und der Direktorenkonferenzen bezüglich der Kooperation von Bund und Kantonen vom 28. September 2012.
- Ledermann, Simone (2014). „Evidenz und Expertise im vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozess: Die Rolle von Verwaltung und externen Experten“, in *Swiss Political Science Review* 20(3); 453-485.
- Leutwyler, Christina (2014). „Eigenheiten der parlamentarischen Vernehmlassungspraxis“, in *LeGes – Gesetzgebung und Evaluation* 2014/1; 75-84.
- Lüthi, Ruth (2009). „Im Spannungsfeld zwischen Verwaltung und Politik: Erfahrungen aus der Erarbeitung von Erlassentwürfen durch parlamentarische Kommissionen“, in *LeGes – Gesetzgebung und Evaluation* 2009/3; 363-374.
- Mader, Luzius (2013). „The Intergovernmental Relations in Switzerland“, in López-Basaguren, Alberto und 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; 49-61).
- Maissen, Sandra (2013). „Rolle und Zuständigkeiten der interkantonalen Konferenzen im Gesetzgebungsprozess.“ Präsentation am Forum für Rechtsetzung vom 31. Oktober 2013. <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/bj/staat/legistik/forum19/praes-maissen-d.pdf>
- Maissen, Sandra; Mader, Luzius und 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; 63-82.
- Müller, Georg und 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).
- Rega, Insa Mareike (2007). *Patienten- und Bürgerbeteiligung im Gesundheitswesen Deutschlands, Finnlands und Polens*. Göttingen: Universitätsverlag.
- Rüefli, Christian; Huegli, Eveline und Berner, Delia (2013). *Institutionalisierte Partizipation der Bevölkerung an gesundheitspolitischen Prozessen* (unveröffentlicht). Bern: Bundesamt für Gesundheit.

Sager, Fritz und 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; 168-191.

seco (2014). Erläuterungen zum Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung RFA. Bern: seco.

Uhlmann, Felix (2011). „Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone“, Gutachten zuhanden der KdK. Basel: Wenger Plattner Advokatur und Notariat.

Vatter, Adrian (2014). Das politische System der Schweiz. Baden-Baden, Nomos.

WBF (Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung; 2013). Regulierungsfolgenabschätzung. Handbuch. Bern: WBF.

Anhang 1: Fragebogen der online-Befragung

Der vorliegende Fragebogen befasst sich mit der Erarbeitung von Vorentwürfen von Erlassen des Bundes. Es geht dabei konkret um die Phase zwischen der Auslösung des Auftrags bis zum Abschluss der Produkte (Vorentwurf, erläuternder Bericht) zuhanden der Vernehmlassung oder Anhörung. Gemäss Gesetzgebungsleitfaden des Bundes umfasst diese Phase idealtypisch die Planung des Projekts (Auftragsanalyse, Wahl der Projektorganisation) sowie die Konzeptphase mit allfälligen Zwischenprodukten wie vorgängige Berichte, Normenkonzept, Vorentwurf und erläuternder Bericht.

Wir möchten mit der Befragung in Erfahrung bringen, ob, wie und mit welchen Auswirkungen Vertreterinnen oder Vertreter der kantonalen Ebene in diese Arbeiten einbezogen werden. Ziel ist es, die entsprechende Situation in Grundzügen überblicken und beschreiben zu können. Zu diesem Zweck stellen wir Ihnen einerseits ein paar allgemeine Fragen zur Ausarbeitung von Vorentwürfen von Erlassen des Bundes und zum Einbezug der kantonalen Ebene in diese Arbeiten, andererseits eine Reihe von Fragen, die sich auf das spezifische Projekt beziehen, das wir Ihnen im Einladungsmail mitgeteilt haben.

Fragebogen

1. (Identifikation des betroffenen Dossiers)

Allgemeine Fragen zur Ausarbeitung von Erlassen des Bundes

2. Der Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamts für Justiz und der Commguide der Parlamentsdienste dienen der Verwaltung und den Parlamentskommissionen als Hilfsmittel für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes. Gibt es neben diesen Leitfäden in Ihrem Departement, Amt oder Sekretariat weitere Vorgaben und/oder Hilfsmittel (Reglemente, Weisungen, Prozessbeschreibungen, Checklisten etc.) in Zusammenhang mit der Ausarbeitung von Erlassen des Bundes?

Ja / Nein / Weiss nicht

Wenn ja: welche?

3. Falls Ja: Enthalten diese Dokumente Vorgaben oder Hinweise zum Einbezug von Akteuren der kantonalen Ebene in die Ausarbeitung eines Vorentwurfs?

Ja / Nein / Weiss nicht

4. Welche Rolle spielen die verschiedenen bestehenden Hilfsmittel (Gesetzgebungsleitfaden, Commguide, allfällige departements-, amts- oder sekretariatsspezifische Hilfsmittel) für Sie bei der Ausarbeitung von Erlassen des Bundes konkret? Wie bedeutend sind sie für Ihre praktische Arbeit an einem konkreten Erlass?

Besteht nicht / keine Beachtung/ allgemeine Orientierung (aber keine Konsultation im Einzelfall) / gelegentliche Konsultation bei Bedarf bzw. bei spezifischen Fragen / regelmässige Konsultation / weiss nicht

- Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamts für Justiz
- Commguide
- Departements- oder amtsspezifische Hilfsmittel
- Weitere

Dossierspezifische Fragen

Der nächste Frageblock bezieht sich auf den Prozess zur Vorbereitung der Anhörung bzw. Vernehmlassung zum Dossier XXX. Sie waren gemäss Website der Bundeskanzlei die für dieses Projekt zuständige Person. Die Fragen beziehen sich auf den Prozess zwischen Auslösung des Auftrags bis zum Abschluss der Produkte (Vorentwurf, erläuternder Bericht) zuhanden der Vernehmlassung oder Anhörung, einschliesslich aller allfälligen Zwischenprodukte wie Berichte, Normkonzept etc.

5. Gab/gibt es unabhängig von den Arbeiten am Vorentwurf einen institutionalisierten Austausch zwischen Bundes- und Kantonsakteuren in Zusammenhang mit den betreffenden Themen?

Ja / Nein / Weiss nicht

6. Wenn ja: Bitte geben Sie an, in welchem Rahmen (Arbeitsgruppe, Fachkonferenz, Dialogplattform etc.) dieser Austausch stattfand/stattfindet. Nennen Sie die betreffenden Gremien oder beschreiben Sie die entsprechenden Mechanismen kurz.

Textantwort

7. Waren Vertreterinnen oder Vertreter der kantonalen Ebene in irgendeiner Form direkt an der Ausarbeitung des Vorentwurfs beteiligt?

Ja / Nein / Weiss nicht

Falls Frage 7 „nein“ → weiter bei Frage 8, falls „ja“ → weiter bei Frage 13:

Falls keine VertreterInnen der Kantone in die Arbeiten am Vorentwurf einbezogen wurden:

8. Was waren die Gründe dafür, dass keine Vertreterinnen oder Vertreter der kantonalen Ebene einbezogen waren?

Textantwort

9. Gab es einen bewussten Entscheid, keine Vertreterinnen oder Vertreter der kantonalen Ebene einzubeziehen?

Ja / Nein / Weiss nicht

10. Falls ja, wer hat diesen Entscheid gefällt?

Textantwort

11. Gab es während den Arbeiten am Vorentwurf informellen Austausch mit Personen und/oder Gremien auf kantonaler Ebene in Zusammenhang mit dem konkreten Projekt?

12. = Frage 35 (technisch bedingt)

→ Weiter bei Frage 36

Projektorganisation

Die folgenden Fragen beziehen sich auf die Projektorganisation für die Ausarbeitung des interessierenden Vorentwurfs und auf die daran beteiligten Kreise.

13. Wie gestaltete sich die Projektorganisation für die Ausarbeitung des interessierenden Vorentwurfs? Welche Gremien waren an den inhaltlichen und konzeptionellen Arbeiten beteiligt? (Mehrfachantworten möglich)

- Verwaltungsinterne Arbeitsgruppe
- Parlamentarische Kommission (oder Ausschuss davon)
- Parlamentsdienste (Kommissionssekretariat)
- Ad-hoc-Kommission (Studien- oder Expertenkommission)
- Ständige Kommission (ausserparlamentarische Kommission)
- Paritätische Kommission Bund-Kantone, ev. ergänzt durch weitere Vertreter
- Verwaltungsexterne Experten
- Andere, nämlich...

14. Wie viele Personen waren im Rahmen der oben beschriebenen Projektorganisation insgesamt ungefähr an der inhaltlichen und konzeptionellen Ausarbeitung des Vorentwurfs beteiligt? Falls Sie die genaue Anzahl nicht kennen oder nicht rekonstruieren können, geben Sie bitte eine Schätzung an.

Anzahl

15. Wie viele dieser Personen vertraten die kantonale Ebene? Falls Sie die genaue Anzahl nicht kennen oder nicht rekonstruieren können, geben Sie bitte eine Schätzung an.

Anzahl

16. Bitte geben Sie an, durch welche Institutionen (interkantonale Direktorenkonferenz, interkantonale Fachkonferenz, anderes Fachgremium, kantonale Direktion oder kantonales Amt, etc.) die kantonale Ebene an der inhaltlichen und konzeptionellen Ausarbeitung des Vorentwurfs beteiligt war. Seien Sie bitte so konkret wie möglich.

Textantwort

Formen des Einbezugs von Vertreterinnen oder Vertretern der kantonalen Ebene

Mit den folgenden Fragen möchten wir erfahren, in welcher Form sich Vertreterinnen oder Vertretern der kantonalen Ebene in die Ausarbeitung des Vorentwurfs einbringen konnten.

17. In welcher Form konnten sich Vertreterinnen oder Vertreter der kantonalen Ebene in die Ausarbeitung des Vorentwurfs einbringen? (Mehrfachantworten möglich)

- Ständige Einsitznahme/Mitgliedschaft in einem Gremium der Projektorganisation (Arbeitsgruppe, Studien- oder Expertenkommission, Paritätische Arbeitsgruppe Bund-Kantone etc.)
- Einladung an einzelne Sitzungen von Gremien der Projektorganisation
- Anhörungen (Hearings)
- Interviews/Expertengespräche mit Fachpersonen
- Diskussion mit interkantonalen Direktoren- oder Fachkonferenzen
- schriftliche Befragung zur Informationsgewinnung
- Einholung von formellen schriftlichen Stellungnahmen
- Formelle konferenzielle Vernehmlassung
- Nutzung bestehender institutionalisierter Kontakte mit Akteuren der kantonalen Ebene (gemeinsame Arbeitsgruppen Bund/Kantone, Einsitznahme von Bundesakteuren in kantonaler Fachvereinigung etc.) für das konkrete Projekt
- Informeller Austausch mit Personen auf kantonaler Ebene
- Andere Formen, nämlich...
- Weiss nicht

18. In welcher der folgenden Phasen des konkreten Projekts (idealtypische Darstellung gemäss Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamts für Justiz) waren Vertreterinnen oder Vertreter der kantonalen Ebene in einer oder mehreren der oben genannten Formen an der Ausarbeitung des Vorentwurfs beteiligt?

Einbezug kantonalen Akteure erfolgt / Kein Einbezug kantonalen Akteure erfolgt / Weiss nicht

- Auftragsanalyse (Klärung des Rahmens, politische Orientierung, Vorabklärung, Sondierung)
- Ausarbeitung eines vorgängigen Berichts mit Wissensgrundlagen
- Konzeption des Erlasses (Problemdefinition, Zielformulierung, Lösungssuche, Wirkungsabschätzung)
- Erarbeitung des Normkonzepts
- Redaktion des Vorentwurfs
- Redaktion des erläuternden Berichts
- zwischen erfolgter Vernehmlassung bzw. Anhörung und parlamentarischer Beratung
- nach der Vorberatung durch die zuständige Parlamentskommission
- während der parlamentarischen Beratung

Rekrutierung

Die folgenden Fragen beziehen sich auf die Rekrutierung der Personen, die in irgendeiner Form als Vertretung der kantonalen Ebene in die Vorarbeiten einbezogen wurden.

19. Von welcher Seite ging die Initiative zum Einbezug von Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene in die Ausarbeitung des Vorentwurfs aus?

- Bund
- Kantonale Akteure
- Andere
- Weiss nicht

20. War der Einbezug von Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene eine explizite Vorgabe im Projektauftrag zur Ausarbeitung des Vorentwurfs?

Ja / Nein / Weiss nicht

21. Auf welcher Ebene seitens des Bundes wurde konkret entschieden, dass Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene in die Ausarbeitung des Vorentwurfs einbezogen werden sollen?

- Dossierverantwortliche Person / Projektleitung
- Ebene des Bundesamts / Kommissionssekretariats
- Ebene des Departements
- Bundesrat
- Weiss nicht

22. Nach welchen Kriterien wurden die Vertreterinnen bzw. Vertreter der kantonalen Ebene ausgewählt?

Textantwort

23. Über welche Kanäle wurden die Vertreterinnen bzw. Vertreter der kantonalen Ebene gesucht? (Mehrfachantworten möglich)

- Einladung/Anfrage an die KdK
- Einladung/Anfrage an eine interkantonale Direktorenkonferenz (z.B. EDK, GDK, KKJPD)
- Einladung/Anfrage an eine interkantonale Fachkonferenz (z.B. Schweizerische Steuerkonferenz, Energiefachstellenkonferenz, Vereinigung der Kantonsärztinnen und Kantonsärzte etc.)
- Einladung/Anfrage an ein anderes Fachgremium
- Gezielte Anfrage des Bundes an konkrete Person(en)
- Weiss nicht

24. Wer bestimmte, welche Person(en) die kantonale Ebene bei der Ausarbeitung des Vorentwurfs vertrat(en)?

- Bund
- Kantonale Akteure
- Bund und kantonale Akteure
- Weiss nicht

25. Wurden vorgängig (Verfahrens-)Regeln über die Mitwirkung der Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene an den Arbeiten am Vorentwurf aufgestellt?

Ja / Nein / Weiss nicht

26. Wurden vorgängig bestimmte Ziele des Einbezugs von Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene festgelegt?

Ja / Nein / Weiss nicht

27. Falls ja: Welches waren diese Ziele?

Textantwort

28. Falls ja: Wurden diese Ziele erreicht?

vollständig / mehrheitlich / teilweise / kaum / gar nicht / weiss nicht

29. Falls nein (Frage 26): Weshalb nicht?

Textantwort

Beitrag der Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene an den Vorentwurf

Im folgenden Frageblock interessieren wir uns dafür, aus welcher Optik, zu welchen Themen und mit welchem Ergebnis sich die einbezogenen Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene in die Ausarbeitung des Vorentwurfs eingebracht haben.

30. Aus welcher Perspektive äusserten sich die Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene während den Arbeiten am Vorentwurf hauptsächlich? (Mehrfachantworten möglich)

- Perspektive aller Kantone
- Perspektive einer spezifischen Gruppe von Kantonen (z.B. Bergkantone, westschweizer-Kantone, Grenzkantone...)
- Perspektive des Herkunftskantons bzw. der eigenen Kantonsbehörde
- Perspektive einer anderen (Fach-)Organisation
- Persönliche Ansicht/Expertise/Meinung als Fachperson
- Andere
- Keine Antwort möglich

31. Nahmen die Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene im Rahmen der Arbeiten am Vorentwurf Rücksprache mit anderen Akteuren auf kantonomaler Ebene?

Ja / Nein / Weiss nicht

32. Falls ja: Mit wem, mit welchen Organisationen?

Textantwort

33. Wie stark brachten sich die Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene in die Arbeit am Vorentwurf ein? Waren sie eher aktiv oder passiv?

Sehr passiv / eher passiv / eher aktiv / sehr aktiv / keine Antwort möglich

34. Zu welcher Art von Themen und Fragen äusserten sich die Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene während den Arbeiten am Vorentwurf hauptsächlich?

- Vor allem zur materiellen Ausgestaltung des Erlasses (politische/inhaltliche Fragen)
- Vor allem zur Umsetzung und zum Vollzug (Vollzugstauglichkeit des Erlasses, Finanzierung des Vollzugs bzw. Kostenteilung Bund-Kantone)
- Gleichermassen zu materiellen Fragen und zu Vollzugsfragen
- Zu anderen Themen und Fragen

35. Flossen Anregungen oder Interventionen von Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene in Bezug auf den Vollzug des zu erarbeitenden Erlasses in den Vorentwurf ein?

Ja / Nein / Weiss nicht

36. Inwiefern haben die einbezogenen Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene das Ergebnis der Vorarbeiten (vorgängiger Bericht, Normkonzept, Vorentwurf und erläuternder Bericht) beeinflusst? Bitte beschreiben Sie kurz, was deren Einbezug konkret bewirkt hat.

Textantwort

Allgemeine Beurteilung des Einbezugs der Kantone

37. Wie beurteilen Sie ganz allgemein die Erfahrungen mit dem Einbezug von Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene in die Arbeiten am spezifischen Projekt?

Sehr positiv / eher positiv / neutral / eher negativ / sehr negativ / keine Antwort möglich

38. Bitte begründen Sie Ihre Antwort kurz.

Textantwort

39. Wovon hängt es Ihrer Ansicht nach ab, ob Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Ebene formell an der Ausarbeitung von Vorentwürfen von Bundeserlassen beteiligt werden?

Textantwort

40. Wie wichtig sind aus Ihrer Sicht die folgenden Motive für den Entscheid, ob Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene in die Ausarbeitung des Vorentwurfs eines Bundeserlasses einbezogen werden sollen?

Sehr wichtig / eher wichtig / eher unwichtig / überhaupt nicht wichtig / weiss nicht

- Erfahrungen und Fachwissen der kantonalen Akteure im spezifischen Thema abholen
- Absehbare Schwierigkeiten im Vollzug thematisieren (Praktikabilitätsüberlegungen)
- Politische Überlegungen (Konsens/Unterstützung für die Vorlage sichern)
- Die Kantone wünschen oder fordern den Einbezug

41. Wie beurteilen Sie ganz allgemein, unabhängig von einem konkreten Dossier den Einbezug von Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene in die Ausarbeitung von Vorentwürfen von Bundeserlassen?

- Der Einbezug müsste verstärkt werden.
- Der Einbezug ist im Moment etwa richtig.
- Der Einbezug müsste reduziert werden.
- Weiss nicht.

42. Bitte begründen Sie Ihre Antwort kurz.

Textantwort

43. Falls Sie einen verstärkten Einbezug befürworten (Frage 41): Welche Möglichkeiten sehen Sie, um sicherzustellen, dass Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Ebene verstärkt oder sogar systematisch an der Ausarbeitung von Vorentwürfen von Bundeserlassen beteiligt werden?

Textantwort

44. Wird bei der Ausarbeitung von Vorentwürfen von Bundeserlassen, die ganz oder teilweise von den Kantonen vollzogen werden, Ihrer Ansicht nach der Frage der Vollzugstauglichkeit der Erlasse ausreichend Beachtung geschenkt?

- Der Frage der Vollzugstauglichkeit wird zu wenig Beachtung geschenkt.
- Der Frage der Vollzugstauglichkeit wird angemessene Beachtung geschenkt.
- Der Frage der Vollzugstauglichkeit wird zu viel Beachtung geschenkt.
- Weiss nicht

45. Bitte begründen Sie Ihre Antwort kurz.

Textantwort

46. Falls Sie der Ansicht sind, der Vollzugstauglichkeit werde zu wenig Beachtung geschenkt: Welche Möglichkeiten sehen Sie, um sicherzustellen, dass bei der Ausarbeitung von Vorentwürfen von Bundeserlassen die Frage der Vollzugstauglichkeit dieser Erlasse vermehrt oder sogar systematisch erörtert wird?

Textantwort

Herzlichen Dank, dass Sie unsere Fragen beantwortet haben!

Fragebogenversionen

Der Fragebogen wurde in zwei Versionen versandt. Jeder Fragebogen sollte sich auf ein Rechtsetzungsprojekt beziehen. Da einzelne Personen für mehrere Projekte zuständig waren, wurde diesen neben einer Langversion mit allen oben aufgeführten Fragen eine Kurzversion mit Fragen nur zum konkreten Projekt zugestellt (nur Fragen 5-38).

Wurde Frage 7 („Waren Vertreterinnen oder Vertreter der kantonalen Ebene in irgendeiner Form direkt an der Ausarbeitung des Vorentwurfs beteiligt?“) positiv beantwortet oder ausgelassen, folgte eine Reihe von Fragen zu verschiedenen Aspekten dieses Einbezugs. Bei einer negativen Antwort wurden diese Fragen übersprungen. Stattdessen folgten spezifische Fragen zu den Hintergründen dieses negativen Entscheids (Fragen 8-11). Die allgemeinen Fragen 35 sowie 39-46 wurden allen Personen gestellt.

Werden alle Teilfragen einzeln gezählt, waren je nach Konstellation (Lang- oder Kurzversion; Einbezug erfolgt oder nicht) unterschiedlich viele Teilfragen zu beantworten (vgl.

Tabelle A1: Anzahl Teilfragen pro Konstellation

	Einbezug erfolgt Frage 7 = ja/weiss nicht oder offen	Kein Einbezug erfolgt (Frage 7 = nein)
Langversion	85	27
Kurzversion	67	9