

DR. WERNER WENGER 1)
DR. JÜRGE PLATTNER
DR. PETER MOSSIMANN
STEPHAN CUENI 1)
PROF. DR. GERHARD SCHMID
DR. DIETER GRÄNICHNER 1)
KARL WÜTHRICH
YVES MEILI
FILIPPO TH. BECK, M.C.J.
DR. FRITZ ROTHENBÜHLER
DR. BERNHARD HEUSLER
DR. ALEXANDER GUTMANS, LL.M. 1)
PETER SAHLI 2) 10)
DR. THOMAS WETZEL 5)
DR. MARC RUSSENBERGER
DR. MARC NATER, LL.M.
ALAIN LACHAPPELLE 7) 10)
BRIGITTE UMBACH-SPAHN, LL.M.
ROLAND MATHYS, LL.M.
MARTIN SOHM 5)
DR. CHRISTOPH ZIMMERLI, LL.M.
DR. PHILIPPE NORDMANN, LL.M.
PD DR. PETER REETZ 5)
DR. RETO VONZUN, LL.M.
SUZANNE ECKERT
DR. DAVID DUSSY
AYESHA CURMALLY 1) 4)
CORNELIA WEISSKOPF-GANZ
DR. STEPHAN KESSELBACH
DR. MAURICE COURVOISIER, LL.M.
CRISTINA SOLO DE ZALDIVAR
DANIEL TOBLER 2) 10)
DR. ROLAND BURKHALTER
PETER ENDERLI 9) 10)
DR. OLIVER KÜNZLER
ANDREA SPÄTH
THOMAS SCHÄR, LL.M.
DR. GAUDENZ SCHWITZER
KARIN GRAF, LL.M.
NICOLÁS ARIAS 7) 8) 10)
VIVIANE GEHRI-BURKHARDT
LUDWIG FÜRGER 8) 10)
MILENA MÜNSTERBURGER, LL.M.
PLACIDUS PLATTNER
ROBERT FRHR. VON ROSEN 3)
STEFAN BOSSART
MARCO KAMBER
JÖRG HÜCHTING 7) 10)
MICHAEL ISLER
DR. PHILIPP HÄSLER, LL.M.
FRANZISKA RHINER
VANESSA SCHMIDT, LL.M.
ANNETTE DALCHER
DOMINIK LEIMGRUBER
MANUEL MOHLER
STEFAN FINK
SAMUEL LIEBERHERR
SIMON KOHLER
MICHAEL GRIMM
MARCO BORSARI, LL.M.
NICOLE BOSSHARD
REGUIA SCHRANER
CHRISTOPH ZOGG
EVA SCHULDT
CÉCILE MATTER
SARAH HILBER
PASCAL STOLL
KONSULENTEN
PROF. DR. FELIX UHLMANN, LL.M.
PROF. DR. MARC-ANDRÉ RENOLD
DR. JÜRGE RIEBEN
STEPHAN WERTHMÜLLER 7) 10)
WWW.WENGER-PLATTNER.CH

KdK Konferenz der Kantonsregierungen
Frau Dr. iur. Sandra Maissen
Geschäftsleitende Sekretärin
Haus der Kantone
Speichergasse 6
Postfach 444
3000 Bern 7

Basel, 25. Januar 2011 UhF/pas
Felix.Uhlmann@wenger-plattner.ch

Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone

Sehr geehrte Frau Dr. Maissen

Ich beziehe mich auf Ihr Schreiben vom 24. November 2010 und unseren früheren Austausch per Telefon. Sie haben mir den Antrag "Umsetzung von Bundesrecht" an den leitenden Ausschuss der KdK für die Sitzung vom 5. November 2010 (im Folgenden: "Antrag vom 5. November 2010") sowie weitere Unterlagen (Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone: Auswertung der Umfrage bei den Kantonen, Stand 26. August 2010; Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone, KdK-Workshop vom 3. September 2010) übermittelt. In Ihrem Schreiben vom 24. November 2010 bitten Sie um die Beantwortung folgender Fragen:

- "1. Wie lassen sich die in Kapitel 2 des Antrags «Umsetzung von Bundesrecht» skizzierten Lösungsansätze rechtsverbindlich regeln? Welche Erlasse wären wie zu ändern?"*
- "2. Sehen Sie weitere oder andere Wege, um die Probleme der Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht nachhaltig zu lösen?"*
- "3. Gibt Ihnen der Auftrag Anlass zu weiteren Bemerkungen zum Thema?"*

In Kapitel 2 des Antrags vom 5. November 2010 werden als wichtigste Problempunkte folgende ausgemacht:

ZÜRICH: GOLDBACH-CENTER, SEESTRASSE 39, CH-8700 KÜSNACHT-ZÜRICH, TELEFON +41 (0)43 222 38 00, TELEFAX +41 (0)43 222 38 01

BERN: JUNGFRAUSTRASSE 1, CH-3000 BERN 6, TELEFON +41 (0)31 357 00 00, TELEFAX +41 (0)31 357 00 01

GENÈVE: 11, RUE DU GÉNÉRAL DUFOUR, 1204 GENÈVE, TELEFON +41 (0)22 800 32 70, TELEFAX +41 (0)22 800 32 71

ALLE ANWÄLTE SIND AN IHREM STANDORT IM ANWALTSREGISTER BZW. IN DER EU/EFTA ANWALTSLISTE EINGETRAGEN

1) AUCH NOTAR IN BASEL 2) INHABER ZÜRCHER NOTARPATENT 3) DEUTSCHER RECHTSANWALT 4) FACHANWÄLTIN SAV ERBRECHT

5) FACHANWALT SAV BAU- UND IMMOBILIENRECHT 6) FACHANWÄLTIN SAV ARBEITSRECHT 7) DIPL. STEUEREXPERTE

8) DIPL. WIRTSCHAFTSPRÜFER 9) EIDG. DIPL. IMMOBILIENREUHANDLER 10) ALS RECHTSANWALT NICHT ZUGELASSEN

- "- Zu später Einbezug der Kantone bei der Planung und der Entwurfserarbeitung*
- Fehlende Berücksichtigung von Umsetzungsfragen im Rahmen der Vernehmlassung*
- Fehlende Rückkoppelung zu den Kantonen in der parlamentarischen Phase*
- Zu knappe Umsetzungsfristen."*

Die vorliegende gutachterliche Einschätzung wird nach einleitenden Überlegungen die einzelnen Problemkreise ansprechen und Lösungsansätze aufzeigen. Wunschgemäss werden die wichtigsten Ergebnisse am Schluss in einer Zusammenfassung wiedergegeben.

Einen ersten Entwurf der Einschätzung habe ich Ihnen mit Schreiben vom 16. Dezember 2010 zukommen lassen. Anlässlich der Sitzung vom 11. Januar 2011 mit einer Arbeitsgruppe der KdK haben wir den Entwurf ausführlich diskutiert. Aus dieser Diskussion habe ich einige Überlegungen und Vorschläge in die vorliegende Fassung einfliessen lassen.

I. Bedeutung der Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone

- 1 Die Praktikabilität einer Regelung ist ein zentrales Anliegen der Rechtsetzungslehre (vgl. dazu und nachfolgend GEORG MÜLLER, Elemente einer Rechtsetzungslehre, 2. Aufl., Zürich 2006, Rz. 273 ff.). Die Praktikabilität hängt massgebend vom Erfolg der Umsetzung und des Vollzugs ab. Entsprechend wird gefordert, dass das "«Know-how» der Vollzugsorgane ... für die Ausgestaltung der Regelung fruchtbar gemacht" wird (MÜLLER, a.a.O., Rz. 276). Der Einbezug der Vollzugsorgane in den Rechtsetzungsprozess ist wichtig und verbessert ohne Zweifel die Qualität der Rechtsetzung.
- 2 Für den Vollzug von Bundesrecht sind vielfach die Kantone zuständig. Die Kantone befinden sich gegenüber Gesetzesvorhaben des Bundes in einer wichtigen Doppelfunktion: Sie sind einerseits Vertreter ihrer eigenen, kantonalen Interessen gegenüber den Anliegen des Bundes. Ande-

rerseits sind die Kantone der wichtigste Vollzugspartner des Bundes. Entsprechend beschäftigen sich Lehre, Politik sowie verschiedene Bestimmungen des Bundesrechts mit der Mitwirkung der Kantone beim Erlass von Bundesrecht, insbesondere mit Bezug auf Umsetzungs- und Vollzugsfragen. Die entsprechenden Bemühungen haben aber offenbar nicht das gewünschte Resultat erbracht (vgl. Antrag vom 5. November 2010, Ziff. 3). Aus Sicht der Kantone besteht ein Verbesserungsbedarf im Sinne der eingangs skizzierten Problemkreise.

II. Erhöhung der Verbindlichkeit und Geltung

a) Fragestellung

3 Aus den Vorarbeiten der KdK ergibt sich, dass das Anliegen der Kantone insbesondere darauf gerichtet ist, die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen *verbindlicher* zu regeln. Entsprechend wird auch im Gutachtenauftrag ausdrücklich nach einer "rechtsverbindlichen" Regelung gefragt (Auftrag vom 24. November 2010, Ziff. 1). Der Auftrag ist auf den Vorschlag konkreter Regelungen gerichtet. Dabei wird nicht übersehen, dass die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen auch und vielleicht in erster Linie eine Frage der entsprechenden *Rechtsetzungskultur* ist.

4 Es rechtfertigt sich, einleitend allgemeine Möglichkeiten zur *Erhöhung der Verbindlichkeit* einer Normierung zu diskutieren (sogleich Ziff. 5 ff.). Anschliessend sind basierend auf den Themenschwerpunkten der Kantone einzelne, konkrete Anpassungen zu erörtern (unten Ziff. 18 ff.).

b) Erhöhung der Normstufe

5 Verbindlichkeit, hier verstanden im Sinne der Wirksamkeit der Norm, und Geltung einer Norm hängen u.a. davon ab, auf welcher Stufe sie verankert ist. Eine Bestimmung der Bundesverfassung geht grundsätzlich Normen niederer Stufe vor; für das Verhältnis zwischen Bundesgesetzesrecht und Bundesverordnungsrecht gilt diese Aussage ohne Einschränkung, während im Verhältnis zwischen Bundesgesetzen und Bundesverfassungsrecht die Besonderheit von Art. 190 BV zu berücksichti-

gen ist. Insgesamt steht aber ausser Zweifel, dass eine höherrangige Norm höhere Geltungskraft hat als eine Norm auf unterer Stufe.

- 6 Vorliegend scheint aber fraglich, ob die von den Kantonen ausgemachten Probleme bei der Umsetzung von Bundesrecht mit der Normstufe der entsprechenden Bestimmungen zusammenhängen. Von den Kantonen selbst wird zutreffend darauf hingewiesen, dass Art. 46 BV und Art. 47 BV die Frage der Umsetzung des Bundesrechts relativ einlässlich regeln. Der Bund ist gemäss Art. 47 Abs. 2 BV ausdrücklich dazu aufgerufen, die Organisationsautonomie der Kantone zu beachten und ihnen ausreichende Finanzierungsquellen zu belassen. Er belässt den Kantonen auch möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung (Art. 46 Abs. 3 BV). Diese Grundsätze beziehen sich auch und insbesondere auf die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone (Art. 46 Abs. 1 BV). Flankierend dazu hält Art. 45 BV die Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes fest; Art. 45 Abs. 2 BV verpflichtet den Bund ausdrücklich zur Information und Konsultation der Kantone.
- 7 Die Anliegen der Kantone kommen in den vorgenannten Bestimmungen treffend zum Ausdruck. An hinreichenden Vorgaben auf Verfassungsstufe fehlt es damit nicht. Gleichwohl bestehen aus Sicht der Kantone Defizite. Dementsprechend erscheint fraglich, ob eine weitere Normierung auf Verfassungsstufe die Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit der kantonalen Anliegen erhöht - dies mindestens in der Annahme, dass eine Regelung auf Verfassungsstufe typischerweise noch relativ abstrakt wäre.

c) Erhöhung der Normdichte

- 8 Die Verbindlichkeit einer Norm hängt massgeblich von ihrer *Dichte und Bestimmtheit* ab. Eine Regelung, welche bei der Umsetzung der zuständigen Behörde wenig oder keinen Spielraum lässt, erweist sich aber allenfalls als zu eng und zu unflexibel für die künftige Rechtsentwicklung. Eine hohe Regelungsdichte birgt auch die Gefahr eines übermässigen Detaillierungsgrades (vgl. MÜLLER, a.a.O., Rz. 243 ff.).

- 9 Betrachtet man die im Zusammenhang mit den Anliegen der Kantone bereits bestehenden gesetzlichen Regelungen, ist in der Tat festzustellen, dass diese sich durch einen relativ hohen Grad an Offenheit auszeichnen (vgl. etwa die Bestimmungen über das Vernehmlassungsverfahren, unten Ziff. 21). Dies ist aus rechtsetzungstechnischer Sicht durchaus nachvollziehbar, müssen diese Regeln doch für eine Vielzahl unterschiedlicher Fälle, nämlich für sehr unterschiedliche Rechtsetzungsprojekte, angewendet werden. Dies führt aber dazu, dass den rechtsanwendenden Behörden ein relativ grosser Spielraum eingeräumt wird. Damit der Vorbereitung von Bundesrecht im Wesentlichen Bundesstellen befasst sind, sind es wiederum typischerweise diese Bundesstellen, welche die entsprechenden Normierungen konkretisieren und anwenden
- 10 Darin liegt meines Erachtens die relative Schwäche der bisherigen Bemühungen. Eine Erhöhung der Verbindlichkeit dürfte in erster Linie durch eine *Erhöhung der Normdichte* zu erzielen sein, wobei jeweils das gegenläufige Interesse an einer hinreichend flexiblen Lösung im Auge behalten werden muss. Dicht und bestimmt sind typischerweise Normen, die eine Organisation oder einen bestimmten Verfahrensablauf vorsehen. Schwieriger ist es dagegen, Normen bestimmt zu formulieren, die Grundsätze und Prinzipien festhalten.

d) Rechtsschutzmechanismen

- 11 Die Verbindlichkeit von Regeln hängt stark auch *von den Durchsetzungsmechanismen* ab. Im Verhältnis zwischen Staat und Privaten stellt sich typischerweise die Frage, ob den Privaten ein Rechtsmittel zur Verfügung steht, um die Durchsetzung einer Rechtsnorm zu erzwingen. Der Anspruch auf Rechtsschutz ist heute im Wesentlichen eine Frage der Ausgestaltung und Umsetzung von Art. 29a BV (Rechtsweggarantie).
- 12 Gerichtliche Auseinandersetzungen zwischen Bund und Kantonen sind - zum Glück - eine Seltenheit. Sie sind verfassungsrechtlich aber nicht ausgeschlossen. So sieht Art. 189 Abs. 2 BV ausdrücklich vor, dass das Bundesgericht Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen beurteilt. Art. 120 Abs. 1 BGG sieht die staatsrechtliche Klage für Kompetenzkonflikte zwischen Bundesbehörden und kantonalen Behörden sowie für (zi-

vilrechtliche und) öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen vor.

- 13 Zu beachten ist allerdings, dass sich gewisse Schwierigkeiten der Kantone direkt aus dem Bundesrecht ergeben und damit der Anfechtung vor Bundesgericht entzogen sind. Sieht beispielsweise ein neues Bundesgesetz zu kurze Übergangsfristen vor, so ist nach heutiger verfassungsrechtlicher Ausgestaltung kein Rechtsmittel zulässig, sind doch Akte der Bundesversammlung nicht anfechtbar (Art. 189 Abs. 4 BV) sowie Bundesgesetze für das Bundesgericht und andere rechtsanwendende Behörden massgebend (Art. 190 BV).
- 14 Überdies entspricht es - zu Recht - nicht der schweizerischen Tradition, Konflikte zwischen dem Bund und den Kantonen in Gerichtsverfahren zu bereinigen. Sollten sich aber andere Massnahmen zur Erhöhung der Verbindlichkeit als unwirksam erweisen, ist mindestens punktuell zu erwägen, die Anliegen der Kantone mit entsprechenden Rechtsschutzmöglichkeiten zu sichern. Für Rechtsschutzmöglichkeiten insgesamt steht ausser Zweifel, dass diese die Verbindlichkeit einer Normierung deutlich erhöhen.

e) Frühzeitige Mitwirkung der Kantone

- 15 Die Beeinflussung der Gesetzgebung ist typischerweise umso stärker, je früher ein bestimmtes Anliegen in den Gesetzgebungsprozess eingebracht wird. Für die Erhöhung der Praktikabilität beim Vollzug ist entscheidend, dass Anliegen und Rückmeldungen der Umsetzungs- und Vollzugsorgane möglichst frühzeitig berücksichtigt werden (vgl. MÜLLER, a.a.O., Rz. 275 und 276). Entsprechend darf davon ausgegangen werden, dass die Mitwirkung der Kantone umso wirksamer ist, je frühzeitiger sie ins Gesetzgebungsverfahren eingebunden sind.
- 16 Eine Mitwirkung der Kantone bereits in der Konzeptphase ist deshalb mit besonderem Augenmerk zu prüfen (vgl. unten Ziff. 18 ff.). Dies korrespondiert mit dem ersten von den Kantonen thematisierten Problemkreis, worin der zu späte Einbezug der Kantone bei der Planung und der Entwurfserarbeitung moniert wird. Ich teile die Einschätzung, dass die Verbindlichkeit und die Wirksamkeit des Einbezugs der Kantone dadurch

verbessert wird, dass sie frühzeitig in ein Rechtsetzungsvorhaben des Bundes eingebunden werden.

f) Zwischenfazit

- 17 Insgesamt ergibt sich aus den vorstehenden Überlegungen, dass die Verbindlichkeit von Normierungen zur Mitwirkung der Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht dadurch erhöht wird, dass bestehende Normen bestimmter formuliert werden oder neue Normen von hoher Dichte und Bestimmtheit geschaffen werden. Diese Normen sollten in erster Linie darauf gerichtet sein, die Mitwirkung der Kantone in einem möglichst frühen Zeitpunkt der Gesetzgebung sicherzustellen. Für weniger entscheidend halte ich die Normstufe der entsprechenden Regelungen. Rechtsschutzmöglichkeiten der Kantone erhöhen zweifellos die Verbindlichkeit von Normierungen zu Gunsten der Kantone, sollten aber mit Blick auf die heutigen föderalen Gepflogenheiten *ultima ratio* bleiben.

III. Einzelne Anliegen der Kantone

**a) Früher Einbezug der Kantone bei der Planung und der Entwurfs-
erarbeitung**

- 18 Mit Blick auf die vorstehenden Ausführungen halte ich es für ein richtiges und vielleicht auch für das wichtigste Anliegen der Kantone, dass diese in einem möglichst frühen Zeitpunkt in die Gesetzgebung einbezogen werden. Im Antrag vom 5. November 2010 wird gefordert, dass der Bund die Kantone "frühzeitig und unaufgefordert über seine Rechtsetzungspläne [informiert]".
- 19 Bei der Vorbereitung von Bundesgesetzen lassen sich vom Impuls bis zur Ausarbeitung des Entwurfs und der Botschaft für das Parlament im Wesentlichen drei Mitwirkungsformen unterscheiden, nämlich erstens im Kernteam, zweitens im Rahmen der Ämterkonsultation resp. des Mitberichtsverfahrens sowie drittens im Vernehmlassungsverfahren (vgl. Gesetzgebungsleitfaden des Bundes, 3. Aufl., Bern 2007, S. 20 ff., mit detailliertem Ablauf). Das Kernteam wird für die Ausarbeitung eines Be-

richts und später allenfalls eines Vorentwurfes eingesetzt. Dabei kann es sich sowohl um eine Arbeitsgruppe des Bundes unter verwaltungsinterner Leitung (oder um ein Bundesamt) oder eine externe Expertenkommission, eine Studienkommission, einen Einzelexperten oder eine Einzelexpertin handeln (vgl. Gesetzgebungsleitfaden, a.a.O., S. 21 f. u. 33 ff.). Wer in diesem Kernteam mitwirkt, kann unmittelbar auf die Arbeiten am Gesetz Einfluss nehmen. Mitglieder der kantonalen Verwaltung wirken typischerweise in externen Expertenkommissionen mit und – offenbar vereinzelt vorkommend – in Arbeitsgruppen unter verwaltungsinterner Leitung, dort aber weniger als Vertreterin oder Vertreter eines Kantons, sondern wegen ihrem Expertenwissen.

- 20 Nicht unmittelbar im Kernteam, aber in einer frühen und wichtigen Phase einbezogen sind die interessierten Bundesämter im Rahmen der Ämterkonsultation und des Mitberichtsverfahrens (vgl. Art. 15 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, RVOG, SR 172.010; Art. 4 und Art. 5 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998, RVOV, SR 172.010.1; Gesetzgebungsleitfaden, a.a.O., S. 51 ff.; MÜLLER, a.a.O., Rz. 148 ff.). Im Rahmen der Ämterkonsultation müssen bestimmte Stellen bei der Vorbereitung von Erlassen immer konsultiert werden, so etwa die Bundeskanzlei, das Bundesamt für Justiz, die Eidg. Finanzverwaltung (bei finanziellen Auswirkungen) sowie der Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte, das Eidg. Büro für Gleichstellung von Mann und Frau sowie das Bundesamt für Statistik, wenn dies in den Arbeitsbereich der vorgeannten drei Stellen fällt (Gesetzgebungsleitfaden, a.a.O., S. 52).
- 21 Die Mitwirkung der Kantone beginnt typischerweise - sofern nicht ein informeller Austausch stattfindet oder eine externe Arbeitsgruppe unter Einbezug von Vertreterinnen und Vertretern des Kantons eingesetzt wird - erst im Vernehmlassungsverfahren. Dort ist in Art. 2 Abs. 2 Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005 (VIG, SR 172.061) geregelt, dass das Vernehmlassungsverfahren neben der sachlichen Richtigkeit und der Akzeptanz des Vorhabens insbesondere über die *Vollzugstauglichkeit* Auskunft geben soll. Art. 18 Abs. 1 Satz 2 Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren vom 17. August 2005 (VIV, SR 172.061.1) sieht - als einzige Vorschrift zur Gewichtung der

Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren (vgl. allgemein Art. 8 VIG) - vor, dass die Stellungnahmen der Kantone besonders zu berücksichtigen sind, wenn es um Fragen der Umsetzung oder des Vollzugs des Bundesrechts geht. Gleichwohl machen die Kantone Defizite bei der Berücksichtigung ihrer Anliegen zur Umsetzung aus.

- 22 Wollen die Kantone ihren Einfluss in einer frühen Phase des Gesetzgebungsprozesses erhöhen, ist meines Erachtens zu prüfen, ob sie entweder im Kernteam bei der Vorbereitung eines Erlasses oder im Rahmen der Ämterkonsultation mitwirken können.
- 23 Ein Schritt früher als das Vernehmlassungsverfahren wäre die *Ämterkonsultation*. Art. 4 Abs. 1 RVOV lautet:

"Bei der Vorbereitung von Anträgen lädt das federführende Amt die mitinteressierten Verwaltungseinheiten unter Ansetzung angemessener Fristen zur Stellungnahme ein."

Ein möglicher Einbezug der Kantone könnte beispielsweise wie folgt lauten:

*"Bei der Vorbereitung von Anträgen lädt das federführende Amt die mitinteressierten Verwaltungseinheiten **von Bund und Kantonen** [oder statt "von Bund und Kantonen": "**des Bundes sowie interkantonale Verwaltungseinheiten**"] unter Ansetzung angemessener Fristen zur Stellungnahme ein".*

Für die praktische Anwendung müsste klar sein, dass es sich bei einer Rückmeldung der Kantone um eine erste, für den weiteren Gesetzgebungsprozess nicht bindende Reaktion der Kantone handelt. Dies ergibt sich schon daraus, dass die übliche Frist im Rahmen der Ämterkonsultation in der Regel lediglich drei Wochen beträgt, was den Kantonen kaum eine geordnete Meinungsbildung erlaubt. Naheliegenderweise wäre es die (erste) Reaktion einer interkantonalen Fachstelle, die in diesem Sinne am ehesten mit den übrigen Teilnehmern der Ämterkonsultation, nämlich den Bundesämtern, vergleichbar wäre. Die Stellungnahme des interkantonalen Organs hätte lediglich provisorischen Charakter, könnte aber einerseits der Information dieses Organs und damit der Kantone dienen sowie andererseits dem Bund wichtige Fingerzeige zu Umsetzungs- und Vollzugsfragen geben.

Eine solche Reaktion wäre sicher atypisch für den Verkehr zwischen Bund und Kantonen. Der Einbezug der Kantone würde die bisherige Praxis durchbrechen, wonach es bis zum Vernehmlassungsverfahren einen rein bundesverwaltungsinternen Vorbereitungsprozess geben kann. Die erste Reaktion der Kantone müsste einen *informellen und provisorischen, nicht einen primär politischen Charakter* haben. Sie wäre auch von einer gewissen Asymmetrie gekennzeichnet, dass eine interkantonale Stelle nicht in einem Departement eingegliedert ist und dementsprechend nicht über das Departement Anträge im Bundesrat stellen könnte (Mitberichte). Auch müsste seitens des interkantonalen Organs eine mit anderen Bundesämtern vergleichbare Vertraulichkeit sichergestellt werden. Insgesamt dürfte ein solcher Einbezug vor allem dort ergiebig sein, wo die Kantone ein gemeinsames Koordinationsinstrument aufgebaut haben.

Die vorgeschlagene Änderung in Art. 4 RVOV beinhaltet eine Offenheit insofern, als dass dem federführenden Amt bei der Definition der "mitinteressierten Verwaltungseinheiten" ein Ermessensspielraum zukommt. Dies scheint mir aber tragbar, da insbesondere ein interkantonales Fachorgan ohne weiteres als "mitinteressiert" gelten dürfte, soweit es um die Umsetzung von Bundesrecht und um Vollzugsfragen geht.

- 24 Eine noch frühere Mitwirkung der Kantone müsste bei der *Arbeit des Kernteams* ansetzen. Im Gesetzgebungsverfahren des Bundes ist dafür entweder eine verwaltungsinterne Gruppe oder eine Expertenkommission vorgesehen (vgl. oben Ziff. 19). Bei Expertenkommissionen wäre zunächst zu klären, inwiefern die Kantone heute schon rein faktisch in diesen Gremien ausreichend vertreten sind. Wenn nicht, wäre gegebenenfalls an Regelungen im Bereich von Art. 57a ff. RVOG und Art. 8a ff. RVOV (Ausserparlamentarische Kommission) zu denken (vgl. dazu Novellierungen vom 20. März 2008 und 26. November 2008, in Kraft seit 1. Januar 2009, AS 2008, 5941 ff., BBl 2007, 6641 ff.).
- 25 Nach meinem Kenntnisstand nicht vorgesehen und selten praktiziert wird die Mitwirkung einer Kantonsvertreterin oder eines Kantonsvertreters in einer verwaltungsinternen Arbeitsgruppe, ausgenommen Fälle des Bezugs wegen besonderem Expertenwissen. Nimmt man die Vorga-

be der Lehre ernst, dass Erfahrungen aus dem Vollzug möglichst frühzeitig in Gesetzgebungsprojekte einfliessen sollten, wäre eine Mitwirkung auf dieser Stufe möglicherweise besonders zielführend.

Rechtsetzungstechnisch ist eine Regelung hier insofern etwas erschwert, als dass diese Abläufe im Gesetzes- und Verordnungsrecht des Bundes nur schwach oder gar nicht abgebildet sind (vgl. dazu allgemein unten Ziff. 44). Art. 7 RVOG sieht im Wesentlichen vor, dass der Bundesrat das Verfahren der Gesetzgebung leitet. Praktische Bedeutung haben zweifellos die Arbeitshilfen des Bundes, so etwa der bereits zitierte Gesetzgebungsleitfaden sowie die neu geschaffenen Module "Gesetz" und "Verordnung" des Bundesamtes für Justiz. Sie allein dürften aber nicht geeignet sein, den Kantonen eine Mitwirkung in den Kernteams für die Ausarbeitung von Bundesrecht zu sichern.

- 26 Ohne Formalisierung dieses weitgehend der Praxis überlassenen Felds ist ein Vorschlag für eine Normierung nicht ganz einfach. Zielführend scheint mir am ehesten ein Ansetzen bei Regelungen, die allgemein die Zusammenarbeit von kantonalen und interkantonalen Stellen mit dem Bund regeln. Art. 14 - 16 RVOV sehen die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungseinheiten des Bundes (sowie die Sekretärenkonferenz, Art. 16 RVOV und Art. 53 RVOG) vor. Eine Bestimmung auf Verordnungsstufe sollte genügen. Denkbar wäre etwa eine Bestimmung folgenden Inhalts, etwa als Art. 15a RVOV:

¹ Die Verwaltungseinheiten des Bundes arbeiten mit kantonalen und interkantonalen Verwaltungseinheiten zusammen, sofern Vorhaben des Bundes wesentliche Interessen der Kantone, namentlich betreffend Umsetzung und Vollzug von Bundesrecht, betreffen"

² Sie orientieren die Kantone über geplante Rechtsetzungsvorhaben und ziehen bei der Vorbereitung in der Regel eine Vertreterin oder einen Vertreter der Kantone bei. Ist ein solcher Beizug nicht möglich oder nicht angezeigt, ist dies in der Auftragserteilung zu begründen."

Die Schwäche dieser Bestimmung liegt darin, dass sie immer noch relativ offen und unbestimmt formuliert ist; immerhin auferlegt sie dem Bund Orientierungs- und Dokumentationspflichten (vgl. zum Begriff der *Auftragserteilung* Gesetzgebungsleitfaden, S. 93 f.). Der Beizug einer Vertreterin oder eines Vertreters der Kantone kann aber nur dann funktionieren, wenn zwischen Bund und Kantonen eine Kultur des informellen Austausches geschaffen und gefördert wird (vgl. oben Ziff. 3 i.f.).

Inwiefern ein solcher Austausch heute schon stattfindet, überblicke ich im Einzelnen nicht.

- 27 Eine weitere Variante wäre die Einführung einer Art "Vorvernehmlassung" zwischen der Ämterkonsultation und dem eigentlichen Vernehmlassungsverfahren. Eine solche existiert heute schon für Vorlagen, welche die richterlichen Behörden des Bundes betreffen (vgl. Art. 11 VIV). Der frühere Einbezug der Kantone würde deren Stellungnahmen aufwerten. Der Nachteil dieser Variante ist eine gewisse Verzögerung des Verfahrens. Als mögliches Gegenargument könnte auch eine gewisse Schwächung der eigentlichen Vernehmlassung angeführt werden, wenn sich ein wichtiger Vernehmlassungsteilnehmer, nämlich die Kantone, schon geäußert hat.

Eine denkbare Formulierung im Vernehmlassungsgesetz könnte lauten:

"Art. 9a VIG

Die Kantone werden vorgängig zur Stellungnahme eingeladen, wenn ihnen ein Gesetz oder eine Verordnung die Umsetzung oder den Vollzug von Bundesrecht überträgt."

Dadurch würde die heutige Bestimmung in Art. 3 Abs. 3 VIG obsolet. Die Regelung könnte auf Stufe der Vernehmlassungsverordnung weiter ausgeführt werden, insbesondere betreffend Berücksichtigung und Gewichtung der Stellungnahme der Kantone.

b) Berücksichtigung von Umsetzungsfragen im Rahmen der Vernehmlassung

- 28 Ein Anliegen der Kantone ist es, dass Umsetzungs- und Vollzugsfragen im erläuternden Bericht zum Vernehmlassungsentwurf wie auch in der Botschaft an die eidgenössischen Räte eingehender behandelt werden.
- 29 Bereits heute hält Art. 141 Abs. 2 lit. d Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz, ParlG, SR 171.10) fest, dass der Bundesrat in der Botschaft "die geplante Umsetzung des Erlasses, die geplante Auswertung dieser Umsetzung und die Prüfung der Vollzugstauglichkeit im vorparlamentarischen Verfahren" erläutert. Überdies sind in der Botschaft "die personellen und die finanziellen Auswirkungen des Erlasses und seines Vollzugs auf Bund, Kantone

und Gemeinden" darzustellen (Art. 141 Abs. 2 lit. f ParlG). Die Bestimmungen für das parlamentarische Verfahren, die mindestens indirekt auf das Vernehmlassungsverfahren einwirken oder einwirken sollten, betonen ausdrücklich die Wichtigkeit von Umsetzungsfragen und deren Auswirkungen für die Kantone.

- 30 Gestützt wird das Anliegen der Kantone auch durch Art. 18 VIV, wonach die Stellungnahmen der Kantone besonders berücksichtigt werden, wenn es um die Frage der Umsetzung oder des Vollzugs von Bundesrecht geht. Überdies hält Art. 8 VIV fest, dass der erläuternde Bericht nebst einem Überblick über die Vorlage sowie über die Grundzüge und Ziele "Ausführungen zur Umsetzung" enthält.
- 31 Wenn sich diese Bestimmungen aus Sicht der Kantone als zu wenig wirkungsvoll erwiesen haben, dürfte es kaum zielführend sein, weitere Bestimmungen im Parlamentsgesetz oder im Vernehmlassungsgesetz aufzunehmen. Die Bestimmungen sind an sich klar und bringen die Anliegen der Kantone meines Erachtens deutlich zum Ausdruck.
- 32 Prima vista ist auch nicht ersichtlich, wie die bereits bestehenden Bestimmungen *bestimmter* und dadurch *verbindlicher* formuliert werden können, um den Bund zu einer vertieften Auseinandersetzung mit den Fragen der Umsetzung des Vollzugs durch die Kantone zu zwingen. Gesucht werden müssten wohl eher Instrumente, welche die *Umsetzung der bereits bestehenden Grundlagen besser zu gewährleisten*. Zu denken ist an Schulung, institutionalisierten Austausch zwischen Bund und Kantonen oder Kontrollmechanismen innerhalb der Bundesverwaltung.
- 33 Sucht man dennoch nach einer Verbesserung durch Gesetzesänderungen, wären meines Erachtens folgende punktuelle Änderungen zu prüfen:
- Besseres Antizipieren (und dadurch bessere Einflussmöglichkeiten) über den Zeitplan der Vernehmlassungen, etwa durch Ergänzungen in Art. 4 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 1 VIV:

³ *Die Bundeskanzlei sorgt für die zeitliche Koordination der Vernehmlassungen. **Sie berücksichtigt dabei die Anliegen der Kantone.***

¹ Die Bundeskanzlei informiert den Bundesrat, die Büros der eidgenössischen Räte, die Kantone, die politischen Parteien und die Medien **möglichst frühzeitig, mindestens aber** halbjährlich [*Variante: "mindestens aber halbjährlich" weglassen*] über die geplanten Vernehmlassungen".

- Präzisierung von Art. 8 Abs. 1 VIV:

¹ Der erläuternde Bericht gibt einen kurzen Überblick über die Vorlage, legt ihre Grundzüge und ihre Ziele dar und enthält Ausführungen zur Umsetzung, **namentlich zu den notwendigen finanziellen, personellen und organisatorischen Voraussetzungen für den Vollzug, zum Zeitplan sowie über allfällige bisherige Erfahrungen.** [...]"

- "Verschärfung" von Art. 18 Abs. 1 VIV:

¹ Das Departement oder die Bundeskanzlei gewichtet und bewertet im Antrag an den Bundesrat die Vernehmlassungsergebnisse zusammenfassend. Die Stellungnahmen der Kantone werden besonders **gewichtet und wenn immer möglich** berücksichtigt, wenn es um Fragen der Umsetzung oder des Vollzugs von Bundesrecht geht."

- Hervorhebung der Stellungnahme der Kantone im Antrag an den Bundesrat in Art. 19 Abs. 1 VIG:

¹ Dem Antrag liegen bei:

a. der Ergebnisbericht;

a^{bis}. eine Zusammenfassung der Stellungnahmen der Kantone oder die Stellungnahme eines interkantonalen Organs zur geplanten Umsetzung und den Vollzug durch die Kantone;

b. der Entwurf der Vorlage sowie bei Vorlagen des Bundesrates an die Bundesversammlung der Entwurf der Botschaft, sofern nicht zuerst dem Bundesrat ein Antrag über das weitere Vorgehen gestellt wird;

c. der Entwurf der Medienmitteilungen."

Insgesamt sollten die Erwartungen an solche Verbesserungen nicht übertrieben hoch sein - soweit man die Umsetzung der bereits bestehenden Bestimmungen als ungenügend erachtet. Zu berücksichtigen ist auch, dass formal diese Bestimmungen nur den Bundesrat, nicht aber das Parlament binden (Art. 1 VIV).

c) Rückkoppelung zu den Kantonen in der parlamentarischen Phase

- 34 Von den Kantonen als Problem wahrgenommen werden auch Korrekturen des Parlaments ohne hinreichende Abklärung der Umsetzung und des Vollzugs. Gewünscht wird eine erneute Konsultation der Kantone.

- 35 Dieses Anliegen betrifft meines Erachtens zunächst eine grundlegende staatsrechtliche Frage, nämlich die *Rolle und die Funktion des Ständerates*. Dieser bildet gemäss seiner Zusammensetzung die Vertretung der Kantone im Bund (vgl. Art. 150 BV). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Mitglieder der Bundesversammlung und damit auch Mitglieder des Ständerates ohne Weisungen abstimmen; es gilt ein Instruktionsverbot (Art. 161 BV). Entsprechend sind der Rückkoppelung der Anliegen der Kantone an ihre Vertreterinnen und Vertreter im Parlament Grenzen gesetzt. Gleichwohl sollte es der Rolle des Ständerates entsprechen, für die Umsetzungs- und Vollzugsprobleme der Kantone besonders sensibilisiert zu sein und diese im parlamentarischen Prozess einzubringen. Das Selbstverständnis im Ständerat geht möglicherweise in eine andere Richtung (so unlängst IWAN RICKENBACHER, Ständeräte können keine Hinterbänkler mehr sein, BZ vom 17. Januar 2011, S. 13).
- 36 Die Räte sind über die verfassungsmässigen Grundsätze hinaus auch in anderen Bereichen *de iure* nur beschränkt zu Rücksichtnahmen oder weiteren Abklärungen verpflichtet, selbst wenn sie Entscheide von erheblicher politischer Tragweite fällen und diese Entscheide nicht auf einer sorgfältigen Abklärung des Ist-Zustands beruhen, wie dies für die bundesrätliche Botschaft vorgeschrieben ist (Art. 141 ParlG). Der Entwurf des Bundesrates bringt auch keine Begrenzung des Beratungsgegenstands im Parlament mit sich. Allerdings sieht Art. 45 Abs. 2 BV wie gesagt (vgl. oben Ziff. 6) ausdrücklich die Konsultation der Kantone vor, wenn deren Interessen betroffen sind. Diese Pflicht trifft nicht nur den Bundesrat, sondern auch das Parlament (GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar BV, Zürich 2007, Art. 45 Rz. 6). Sie gilt auch für wesentliche Änderungen an bestehenden Vorlagen (BIAGGINI, a.a.O., Rz. 6).
- 37 Für eine wirksame Umsetzung von Art. 45 Abs. 2 BV auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe bietet sich die (wichtige) Phase der Kommissionsberatungen an. An diese Lösung ist offenbar bereits im geltenden Recht gedacht worden. So findet sich in Art. 17 Abs. 2 Geschäftsreglement des Ständerates vom 20. Juni 2003 (GRS, SR 171.14) folgende Bestimmung:

"Auf Ersuchen der Kantone hören die Kommissionen die Kantone zur Vollzugstauglichkeit der Erlasse der Bundesversammlung an. "

Eine mögliche Schwäche dieser Bestimmung dürfte darin liegen, dass ein Ersuchen die Kenntnis um relevante Änderungen bedingt und die Kantone über Änderungen nicht oder nur unzulänglich informiert sind. Erfahrungen mit dieser Bestimmung sind mir aber nicht bekannt. Gestützt auf solche Erfahrungen müsste meines Erachtens nach Verbesserungen gesucht werden, etwa durch die Festschreibung eines verbindlicheren Ablaufs, der Pflicht zur Information der Kantone oder durch Ausdehnung dieser Bestimmung auf die Arbeitsweise des Nationalrates, wo soweit ersichtlich eine vergleichbare Bestimmung fehlt (vgl. Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003, GRN, SR 171.13).

Auch im Parlamentsgesetz kommt die Mitwirkung der Kantone kaum vor, sieht man von der Behandlung von Standesinitiativen ab (Art. 115 ff. ParlG). Gemäss Art. 160 Abs. 1 ParlG nimmt bei der Verhandlung von Beratungsgegenständen, die der Bundesrat in das Parlament eingebracht hat, in der Regel ein Mitglied des *Bundesrates* an den Kommissionssitzungen teil. Art. 150 ff. ParlG regelt allgemein den Verkehr der Kommissionen mit dem *Bundesrat*. Gemäss Art. 45 Abs. 1 lit. c ParlG und Art. 159 ff. ParlG können die Kommissionen Vertreterinnen und Vertreter der Kantone zwar anhören; die Kantone stehen hier aber nicht besser dar als andere "interessierte Kreise". Zu überlegen wäre demgemäss am ehesten nicht nur das Recht der Kommissionen, sondern in bestimmten Situationen auch die *Pflicht zur Anhörung von Vertreterinnen und Vertreter der Kantone*. Eine solche Bestimmung könnte lauten:

"Art. 45 ParlG

*Allgemeine Rechte **Arbeitsweise***

¹Die Kommissionen können zur Erfüllung ihrer Aufgaben:

- a. parlamentarische Initiativen, Vorstösse und Anträge einreichen sowie Berichte erstatten;
- b. aussenstehende Sachverständige beiziehen;
- c. Vertret erinieren und Vertreter der Kantone und interessierter Kreise anhören;
- d. Besichtigungen vornehmen.

^{1bis} **Beantragt eine vorbereitende Kommission eine neue Regelung, welche die Umsetzung und den Vollzug durch die Kantone betrifft, so hört sie eine Vertreterin oder einen Vertreter der Kantone vorgängig an. Bei Änderungen von grosser Tragweite führt sie ein Vernehmlassungsverfahren durch.**

²Die Kommissionen können aus ihrer Mitte Subkommissionen einsetzen. Diese erstatten der Kommission Bericht und stellen Antrag. Mehrere Kommissionen können gemeinsame Subkommissionen einsetzen."

Vorgängig ist aber wie gesagt sorgfältig abzuklären, weshalb offenbar Art. 17 Abs. 2 GRS nicht in der gewünschten Weise funktioniert.

d) Umsetzungsfristen

38 Von den Kantonen werden die teilweise zu knappen Umsetzungsfristen als problematisch erachtet. Vorgeschlagen wird für kantonale Erlasse auf Verordnungsstufe ein Jahr, für kantonale Erlasse auf Gesetzesstufe eine Frist von zwei Jahren. Bei einer Abweichung von diesen Fristen soll mit den Kantonen (KdK) Rücksprache genommen werden.

39 Der Vorteil dieses Vorschlages ist, dass er offensichtlich sehr bestimmt und damit verbindlich ist (vgl. oben Ziff. 8). Weniger klar erscheint hingegen die Stufe, auf welcher die Regelung realisiert werden sollte. Für den Bundesgesetzgeber verbindlich wäre im Wesentlichen nur eine Regelung auf Verfassungsstufe, da der Gesetzgeber bei jedem Bundesgesetz das Inkrafttreten von neuem bestimmen und sich dementsprechend über eine Bestimmung in einem anderen Bundesgesetz hinwegsetzen könnte; das Inkrafttreten ist Teil der Schlussbestimmungen des Gesetzes und steht damit formell auf gleicher Stufe wie jede andere Bestimmung in einem Bundesgesetz.

Typisch ist allerdings die Delegation der Inkraftsetzung an den Bundesrat (vgl. ausführlich zu diesen Fragen Gesetzgebungsleitfaden, a.a.O., S. 76 ff.). Eine Regelung auf Gesetzesstufe dürfte damit in den meisten Fällen ausreichen.

40 Ein guter Ort für eine solche Bestimmung ist nicht sofort ersichtlich. Das Bundesgesetz über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt vom 18. Juni 2004 (Publikationsgesetz, PubIG, SR 170.512) ist schwergewichtig auf den formellen Vorgang der Publikation und seine Rechtswirkungen ausgerichtet. Parlamentsgesetz (vgl. immerhin Art. 58 ParlG), RVOG und RVOV beschäftigen sich nicht mit der Inkraftsetzung.

Am ehesten erscheint eine Festlegung im RVOG passend, so z.B. in der allgemeinen Bestimmung von Art. 9 RVOG:

" Art. 9 **Vollzug und Umsetzung** *Vollziehung und*

¹ *Der Bundesrat sorgt für den Vollzug der Erlasse und der weiteren Beschlüsse der Bundesversammlung.*

² **Er belässt dabei den Kantonen für die Umsetzung ausreichend Zeit. Die Frist für die Kantone beträgt in der Regel mindestens zwei Jahre, wenn sie kantonales Gesetzesrecht erlassen müssen, und mindestens ein Jahr, wenn sie kantonales Verordnungsrecht erlassen müssen.**

Art. 9a *Rechtspflege*

*Er-**Der Bundesrat** übt die Verwaltungsrechtspflege aus, soweit sie ihm durch die Gesetzgebung übertragen ist."*

- 41 Die Regelung der Verlängerung dieser Fristen in Absprache mit der KdK erscheint mir nicht notwendig, wäre aber natürlich ohne weiteres möglich, so z.B. in einem Art. 9 Abs. 3 RVOG. Auch weitere Präzisierungen (z.B. Beginn des Fristenlaufes) wären bei Bedarf möglich.

e) Einheitliche statt punktuelle Regelung

- 42 Die vorstehenden Überlegungen folgen den Vorgaben der KdK im Antrag vom 5. November 2010. Entsprechend diesen Vorgaben sind die Änderungsvorschläge punktuell auf einzelne Bestimmungen in bestimmten Bundesgesetzen gerichtet.

- 43 Nicht erörtert wurde die Frage, ob die Mitwirkung der Kantone im Gesetzgebungsverfahren als allgemeines Thema geregelt werden sollte. So besteht etwa im Bereich der Mitwirkung der Kantone an der *Aussenpolitik* des Bundes ein eigenes Bundesgesetz (Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes vom 22. Dezember 1999, BGMR, SR 138.1).

Mindestens im Rahmen einer allfällig vertieften Betrachtung der Problematik wäre zu überlegen, ob die Frage der Mitwirkung der Kantone bei der Bundesgesetzgebung zu einem eigenen Regelungsgegenstand gemacht werden sollte. Aufgrund der vorliegend knappen Zeit ist es nicht möglich gewesen, diese Frage eingehender zu behandeln.

- 44 Langfristig wäre allenfalls auch zu prüfen, ob nicht der gesamte Gesetzgebungsprozess des Bundes einer Regelung zugeführt werden sollte. Punktuell ist dieser bereits heute normiert (Vernehmlassungsverfahren,

parlamentarische Phase), nicht aber als eigenständiger Regelungsgegenstand und wenig in der Vorbereitungsphase bis zur Vernehmlassung. Eine solche Fragestellung geht aber über das Thema der vorliegenden Einschätzung hinaus und dürfte aus Sicht der Kantone nicht zur Diskussion stehen, wenn es darum geht, möglichst rasch Lösungen zu finden, die zu einem verbesserten Einbezug der Kantone im Gesetzgebungsverfahren beitragen.

IV. Zusammenfassung

- 45 Kantone erhöhen ihren Einfluss auf die Gesetzgebung des Bundes, wenn sie für das Gesetzgebungsverfahren den Erlass von Regeln anstreben, welche sich durch eine hohe Dichte und Bestimmtheit auszeichnen. Je früher die Kantone in den Prozess der Bundesgesetzgebung einbezogen sind, desto stärker ist ihr Einfluss. Die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen ist aber nicht nur eine Frage von Rechtsregeln, sondern auch eine Frage der Rechtssetzungskultur.
- 46 Konkret vorgeschlagen werden eine erste informelle Rückmeldung der Kantone im Rahmen der Ämterkonsultation, sofern im betreffenden Sachbereich eine interkantonale Fachstelle vorhanden ist. Vorgeschlagen wird auch ein vermehrter Einbezug einer Vertreterin oder eines Vertreters der Kantone in den Vorarbeiten des Bundes. Flankierend sind punktuelle Änderungen im Vernehmlassungsverfahren zu prüfen.
- 47 In der parlamentarischen Phase sollte die vorberatende Kommission nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht zur Anhörung einer Vertreterin oder eines Vertreters der Kantone haben, soweit sie eine neue Regelung beantragt, welche die Umsetzung und den Vollzug durch die Kantone betrifft. Betreffend Übergangsfristen bei der Inkraftsetzung wird eine einfache Änderung in Art. 9 RVOG vorgeschlagen.

Entsprechend den vorliegenden Ausführungen hoffe ich, eine erste Einschätzung über die Problematik gegeben zu haben. Für die weitere Beratung der KdK stehe ich gerne zur Verfügung und verbleibe

mit freundlichen, kollegialen Grüßen



Prof. Dr. Felix Uhlmann