

## **Gesetzgebungsplanung: Perspektiven des Bundes und der Kantone**

Einmal jährlich widmet sich das Forum für Rechtsetzung einem Thema, das Bund und Kantone gleichermaßen betrifft. Diesmal standen die *Planung der Bundesgesetzgebung und der Einbezug der Kantone* im Fokus. Anhand verschiedener abgeschlossener Gesetzgebungsprojekte wurde beleuchtet, was bei der Zusammenarbeit mit den Kantonen gut und was weniger gut lief, um daraus Lehren für die Zukunft zu ziehen.

Eingangs orientierte die Generalsekretärin der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), Sandra Maissen, über die *Rolle und die Zuständigkeiten der interkantonalen Konferenzen* im Gesetzgebungsprozess. Ein wichtiges Instrument ist dabei die Rahmenordnung über die Arbeitsweise der KdK und der Direktorenkonferenzen bezüglich der Kooperation von Bund und Kantonen.

Die KdK dient der Meinungsbildung innerhalb der Kantone und der Interessenvertretung gegenüber dem Bund. Für eine gemeinsame Stellungnahme müssen 18 Kantonsregierungen einverstanden sein. Die Kantone haben aber weiterhin das Recht, eigene Stellungnahmen zu machen. Die KdK soll insbesondere die Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik stärken. Im Bereich der Innenpolitik ist sie für institutionelle und bereichsübergreifende Themen zuständig. Die KdK arbeitet eng mit den Direktorenkonferenzen (Erziehungsdirektoren, Gesundheitsdirektoren, Justiz- und Polizeidirektoren usw.) zusammen. Gemeinsam mit den diesen prüft sie kantonsrelevante Bundesvorhaben und bestimmt, welche Konferenz die Federführung hat. Die Arbeit der KdK und der 17 Direktorenkonferenzen hat politischen Charakter; es sind politische Konferenzen. Diesen politischen Konferenzen sind rund 50 Fachkonferenzen zugeordnet, wie zum Beispiel die Konferenz der Integrationsdelegierten, die Konferenz der Kantonsingenieure oder die Konferenz der kantonalen Kulturbeauftragten.

Die politischen Konferenzen fördern die Zusammenarbeit und koordinieren die Arbeiten in kantonsrelevanten Bundesangelegenheiten. Sie arbeiten gemeinsame kantonale Positionen aus und nehmen die Kantonsinteressen gegenüber dem Bund wahr, z. B. im Rahmen von Anhörungen in parlamentarischen Kommissionen. Daneben nehmen die politischen Konferenzen auch hoheitliche Aufgaben wahr. Hierzu ist ein Konkordat nötig (z. B. Harnos oder Hooligan-Konkordat). Die Fachkonferenzen nehmen zu Vollzugsfragen und technischen Fragen Stellung. Sie sind aus kantonalen Fachverantwortlichen zusammengesetzt und

machen keine politischen Stellungnahmen. Sie werden über die politischen Konferenzen einbezogen.

Nach dieser Einführung zur Arbeitsweise der kantonalen Konferenzen äusserte sich Sandra Maissen spezifisch zur Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone. Im Rahmen der Arbeiten zum Bericht der gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund-Kantone zur Umsetzung von Bundesrecht (abrufbar unter [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Themen > Staat & Bürger > Föderalismus > Dokumentation) hat sich ein kantonales Netzwerk gebildet. Dieses soll als Arbeitsgruppe «Umsetzung von Bundesrecht» funktionieren. Die Arbeitsgruppe soll die Massnahmen zur Verbesserung der Umsetzung konkretisieren. Geplant sind jährliche Treffen. Die Arbeitsgruppe soll auch eine Plattform zum Erfahrungsaustausch werden und Kontakte zu kantonalen Spezialistinnen und Spezialisten vermitteln. Schliesslich soll sie die Gesetzgebungstätigkeit des Bundes kritisch begleiten.

Zum Einbezug der Kantone in den Gesetzgebungsprozess des Bundes erinnerte Sandra Maissen daran, dass dieser möglichst frühzeitig erfolgen sollte. Der Bericht zur Umsetzung von Bundesrecht sieht vor, dass die Kantone bereits in den vorbereitenden Gremien mitarbeiten sollen. Dies gilt als die wichtigste Massnahme zur Verbesserung der Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone. Welche kantonale Stelle der Bund einbeziehen soll, kann er bei der zuständigen politischen Konferenz erfragen. Bei Zweifeln kann sich der Bund an die KdK wenden.

Aus Sicht der Bundes äusserte sich Sandra Schneider, Leiterin der Abteilung Leistungen im Bundesamt für Gesundheit, zu den Erwartungen von Bund und Kantonen an die *Planung der Gesetzgebung*. Diese seien grundsätzlich die gleichen: Erwartet wird insbesondere eine verlässliche Planung, eine zeitgerechte Vorankündigung des Vorhabens und ein umfassender Einbezug aller interessierten Kreise. Im Bereich der Krankenversicherung sind die Kantone immer interessiert, aber nicht immer gleich betroffen.

Am konkreten Beispiel der vorübergehenden Wiedereinführung der bedarfsabhängigen Zulassung in der Krankenversicherung schilderte Sandra Schneider, wie eine Vorlage im dringlichen Verfahren vorbereitet werden musste. Mit dem Auslaufen der Zulassungsbeschränkung per Ende 2011 kam es zu einer massiven Zunahme der Gesuche von Ärzten und Ärztinnen für eine Tätigkeit zu lasten der Krankenversicherung. Das Eidgenössische Departement des Innern führte daher eine kurze konferenzielle Vernehmlassung durch. Das Parlament verabschiedete die Vorlage sieben Monate nach der Verabschiedung der Botschaft. Die Anliegen der Kantone sondierte der Bund dabei in verschiedenen Gremien, namentlich im Dialog Nationale Gesundheitspolitik und im Vorstand der Gesundheitsdirektorenkonferenz. Dies war möglich, weil der Bund in einem kontinuier-

lichen Austausch mit diesen Gremien steht. So konnten die Anliegen der Kantone aufgenommen werden. Der Bund hat ausserdem keine Neuregelungen getroffen, sondern Bestehendes übernommen. Unglücklich war, dass die Frist für die Anhörung zur Umsetzungsverordnung extrem kurz war, sich das Gesetz aber dann im Parlament verzögert hat, sodass der Zeitdruck bei der Verordnung gar nicht nötig gewesen wäre.

Das Fazit aus dieser Erfahrung ist für Sandra Schneider, dass stark politisch diskutierte Dossiers zu einer beschleunigten Rechtsetzung führen. Dies hat zur Folge, dass alle Beteiligten Flexibilität zeigen müssen. Besonders wichtig ist dabei der Austausch in ständigen Plattformen.

Aus der Sicht des Kantons Zürich machte die Leiterin des Gesetzgebungsdienstes der Direktion der Justiz und des Innern, Eva Vontobel-Lareida, einen *Rückblick auf die Entstehung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts*. Bei der Ausarbeitung des Gesetzes in der zwanzigköpfigen Arbeitsgruppe war nur ein Vertreter der Kantone dabei; sie stellte die Frage, ob dies angemessen gewesen sei. Bei der Ausarbeitung der Verordnung waren die Kantone nicht einbezogen. Nach der Anhörung der Kantone musste sie dann umfassend überarbeitet werden. Ausserdem wurde die Verordnung erst verabschiedet, als die Kantone ihre Ausführungsgesetzgebung bereits erlassen hatten. Neue Aufgaben für die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, welche die Verordnung vorsieht, konnten in den Gesetzesvorlagen der Kantone deshalb nicht mehr berücksichtigt werden.

Die Umsetzung wurde dadurch erschwert, dass aus den Vorgaben des Bundes nicht klar wurde, wie die neue Behörde zusammengesetzt sein sollte; der einschlägige Artikel 440 ZGB ist unklar, die Aussagen in der Botschaft sind widersprüchlich. Auch fehlten in der Botschaft Angaben zu den Kostenfolgen. Der Kanton Zürich rechnete (ohne die Stadt Zürich) mit Mehrkosten von 35 Millionen Franken. Die Kantone hätten für die Erhebung der Kostenfolgen einbezogen werden sollen, sie hätten diese Angaben gerne geliefert.

Die Kantone mussten sich ihre Meinung, ob eine kantonale Behörde, eine interkommunale Behörde oder kommunale Behörden geschaffen werden sollten und was für fachliche Anforderungen die Behördenmitglieder erfüllen müssen, also aufgrund einer unsicheren Ausgangslage bilden; der Kanton Zürich hat sich für kommunale Behörden entschieden. Die kurzen Umsetzungsfristen waren nicht ideal, weil sich die Gemeinden vom Kanton vor vollendete Tatsachen gestellt fühlten. Sie mussten die neuen Behörden bilden, noch bevor das neue Gesetz in Kraft getreten war. Die Ausbildung konnte teilweise nicht rechtzeitig durchgeführt werden. Und schliesslich musste wegen der Verordnung, die zusätzliche Aufgaben für die Behörden vorsieht, das kantonale Gesetz angepasst werden.

Als Fazit für die Zukunft hielt Eva Vontobel-Lareida fest, dass die Kantone bei organisatorischen Fragen, die grosse Kostenfolgen haben, verstärkt einbezogen werden müssen. Ausserdem müssen die finanziellen Auswirkungen rechtzeitig geklärt werden.

In der anschliessenden Diskussion betonte Hermann Schmid, der vonseiten des Bundesamts für Justiz massgeblich an diesem Gesetzesprojekt beteiligt gewesen war, dass die Arbeitsgruppe mit wenigen Ausnahmen aus kantonalen Mitgliedern bestanden hatte. Die Kantone waren also von Beginn weg an den Arbeiten beteiligt. Bei der Zusammensetzung der Arbeitsgruppe hatte der Bund darauf geachtet, alle relevanten Systeme einzubeziehen. Hermann Schmid relativierte auch die Aussage, die Vorgaben des Bundes zur Ausgestaltung der neuen Behörde seien nicht klar gewesen. Sandra Maissen betonte, dass die Kantone zu bestimmen haben, wer sie vertritt. Es sei wichtig, dass die für die Umsetzungsfragen Verantwortlichen schon in einem frühen Stadium dabei seien. Das sei auch im Bericht Umsetzung von Bundesrecht ausdrücklich festgehalten worden.

Anschliessen gab Regina Füeg, stellvertretende Generalsekretärin der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK), anhand der *Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG)* ein positives Beispiel für die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen. Der Entwurf der Totalrevision des RPG war von der Mehrheit der Kantone abgelehnt worden. Sie beanstandeten, nicht genügend einbezogen worden zu sein, und wünschten eine Teilrevision. Das Amt für Raumentwicklung (ARE) bezog unter der neuen Direktorin die Kantone explizit ein.

Das ARE hat die Kantone laufend über die geplanten Regelungen informiert. In gemeinsamen Gesprächen wurden tragbare Lösungen gesucht, um eine weitere Zersiedelung zu verhindern. Auf politischer Ebene bot die geplante Mehrwertabgabe Zündstoff (Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG; die Inkraftsetzung ist auf Frühling 2014 geplant). Die Kantone wehrten sich nicht dagegen, sondern forderten Gestaltungsautonomie. Dem wurde vom Bund entsprochen.

Auf der technischen Ebene waren diverse Verordnungen und Richtlinien anzupassen. In gemeinsamen Sitzungen erarbeiteten der Bund und die Kantone zusammen zielorientierte Umsetzungsinstrumente. Durch diese Zusammenarbeit konnte gewährleistet werden, dass die Umsetzung praktikabel ist.

Das Fazit von Regina Füeg aus dieser Erfahrung war, dass Bund und Kantone gemeinsam voneinander profitieren konnten. Es entwickelte sich ein Verständnis für die Anliegen der anderen Seite.

Zum Abschluss des 19. Forums sprach Vizekanzler und Bundesratssprecher André Simonazzi zur *Öffentlichkeitsarbeit*. Seit dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3) im Jahre 2006 steht die Transparenz ganz oben in der Kommunikationsarbeit. Das war nichts Neues in der

Kommunikation. Die Mediensprecher hatten aber eine gewisse Freiheit. Das Gesetz gibt ihnen seither einen Rahmen. Die Mediensprecher reden nun viel mehr darüber, was transparent gemacht werden darf und was nicht. «Heute ist viel klarer geworden, was unklar ist», meinte Simonazzi dazu.

Die Anfragen der Medienschaffenden haben zugenommen. Als Grund ortet André Simonazzi die mediale Entwicklung: Mit den Gratiszeitungen und den Social Media sind die Schnelligkeit der Kommunikation und der Druck im Medienmarkt gewachsen. Das Hinterfragen von Entscheidungen und das Aufdecken von neuen Tatsachen sind ein Mittel, sich im Markt zu positionieren. Transparenz ist aber auch ein Zeichen einer reifen Gesellschaft. Sie ist für die politische Meinungsbildung nötig.

Bevor es das BGÖ gab, konnten die Informationschefs selbstständig agieren und entscheiden, was kommuniziert wird. Mit dem BGÖ ist eine neue Arbeitsweise entstanden: Die Stelle, die den Text produziert, entscheidet; die Kommunikation erfolgt neu also dezentralisiert. Jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter in der Bundesverwaltung kann somit irgendeinmal zum Kommunikator werden. Dies erfordert eine erhöhte Sensibilisierung der Mitarbeitenden für Kommunikationsfragen.

Wenn die gleiche Anfrage zu verschiedenen Bundesstellen geht, müssen die Antworten koordiniert werden, um eine kohärente Haltung des Bundes sicherzustellen. Die Anliegen des Datenschutzes und der externen Partner sind ebenfalls zu berücksichtigen, um keinen Schaden zu verursachen. Zu ermitteln, was öffentlich ist und was nicht, ist die tägliche Arbeit der Mediensprecher. Unterstützt werden sie dabei von den Juristinnen und Juristen.

80 Prozent der BGÖ-Anfragen kommen von den Medien. Das Bundesgericht hat festgehalten, dass die Medien wichtig sind für die Meinungsbildung. Die Medien sind auf Informationen angewiesen, daher genießen sie auch bei den Kosten, die Auskunftsgesuche verursachen, eine Sonderbehandlung. Eine Gruppe in der Bundesverwaltung arbeitet gegenwärtig Vorschläge aus zur Praxis, die bei der Auferlegung von Kosten gelten soll. André Simonazzi wies darauf hin, dass die Kommunikatoren der Bundesverwaltung dafür bezahlt werden, zu kommunizieren: «Wo ist die Grenze zwischen dieser Arbeit und einer BGÖ-Anfrage? Wir müssen hier etwas kulant sein. Vor dem BGÖ wäre man nie auf die Idee gekommen, Gebühren für diese Arbeit zu verlangen.»

\* \* \*

Das Forum für Rechtsetzung wird alle vier Monate jeweils am letzten Donnerstag des Monats durchgeführt, das nächste Mal am 27. Februar 2013. Weiterfüh-

rende Unterlagen zu den Themen des letzten Forums für Rechtsetzung finden Sie unter [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Themen > Staat & Bürger > Legistik > Forum für Rechtsetzung.

*Robert Baumann, Bundesamt für Justiz, Bern*