

Antrag des Regierungsrates vom 19. September 2012

KR-Nr. 248/2010

4934

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 248/2010 betreffend
Umsetzung von Gesetzesvorlagen**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 19. September 2012,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 248/2010 betreffend Umsetzung von Gesetzesvorlagen wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 29. November 2010 folgendes von den Kantonsräten Jörg Kündig, Gossau, Martin Farner, Oberstammheim, und Dieter Kläy, Winterthur, am 30. August 2010 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragsstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird gebeten aufzuzeigen, mit welchen Mitteln und Massnahmen er gedenkt zu erreichen, dass bei der Einführung neuer Gesetze und Verordnungen den unterstellten staatlichen Führungsebenen die erforderliche Zeit für sorgfältige Vorbereitung und Umsetzung zur Verfügung steht.

*Bericht des Regierungsrates:***1. Anliegen des Postulats**

Das Postulat lädt den Regierungsrat ein, Mittel und Massnahmen aufzuzeigen, die sicherstellen, dass den «unterstellten staatlichen Führungsebenen» genügend Zeit für die sorgfältige Vorbereitung und Umsetzung von Gesetzen und Verordnungen verbleibt. Gemäss der Begründung des Postulats sei bei Erlassen des Bundes die insgesamt zur Verfügung stehende Zeit gleichmässig auf Bund, Kantone und Gemeinden zu verteilen. In der Praxis werde dieses Prinzip nicht einmal ansatzweise verwirklicht. Jüngstes Beispiel sei das Pflegefinanzierungsgesetz des Bundes. Hier habe die Frist zwischen der Verabschiedung des Gesetzes durch die Bundesversammlung und seinem Inkrafttreten rund zweieinhalb Jahre betragen. Der kantonale Umsetzungserlass sei dem Kantonrat (Plenum) jedoch erst vier Monate vor Inkrafttreten des Bundesgesetzes vorgelegen.

2. Hintergrund

Sehr oft steht für die Umsetzung von Erlassen und die Vorbereitung ihres Vollzugs zu wenig Zeit zur Verfügung. Das Problem besteht in erster Linie bei Bundesgesetzen, die auf kantonalen Ebene zu vollziehen sind. Oft reicht die Zeit kaum, um die für die Umsetzung des Bundesgesetzes erforderlichen kantonalen Rechtsgrundlagen zu schaffen, die Finanzierung zu regeln oder die Behördenorganisation den neuen Gegebenheiten anzupassen. Betroffen sind in erster Linie der Kanton, aber auch die Gemeinden, soweit es um Rechtsbereiche geht, die auf kommunaler Ebene zu vollziehen sind.

Das Thema der zu knappen Fristen für die Umsetzung von Bundesrecht steht seit Jahrzehnten im Raum und wurde jüngst auch andernorts erkannt. Das von den Postulanten erwähnte Beispiel des Bundesgesetzes über die Neuordnung der Pflegefinanzierung vom 13. Juni 2008 führte dazu, dass Vertretungen des Bundesrates und der Kantonsregierungen anlässlich des Föderalistischen Dialogs vom 18. März 2011 beschlossen, eine Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Kantone einzusetzen und sie zu beauftragen, die Probleme beim Vollzug von Bundesrecht in den Kantone zu analysieren und Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten. Mitte Februar 2012 legte die Arbeitsgruppe ihren Bericht vor. Die dort enthaltenen Empfehlungen wurden grundsätzlich vonseiten des Bundes wie auch von

den Kantonen begrüsst. Zurzeit sind die zuständigen Stellen daran, die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen in die Wege zu leiten.

Gemäss dem Bericht der Arbeitsgruppe sind die oft zu knappen Fristen zur Umsetzung von Bundesrecht nur ein Problembereich unter mehreren. Bemängelt werden zudem der ungenügende Einbezug der Kantone bei der Vorbereitung von Gesetzesentwürfen durch den Bund, die zu knappe Thematisierung von Umsetzungs- und Vollzugsfragen im Vernehmlassungsverfahren sowie die ungenügende Rückkopplung des Bundes zu den Kantonen in der parlamentarischen Phase der Gesetzgebung.

Hinsichtlich der (zu) knappen Umsetzungsfristen empfiehlt die Arbeitsgruppe in ihrem Schlussbericht unter anderem folgende Massnahmen:

- *Sensibilisierung und Schulung.* Bund und Kantone sollen ihre Gesetzgebungsleitfäden im Sinne der Empfehlungen der Arbeitsgruppe anpassen und die betroffenen Stellen für die Fragen und Problembereiche sensibilisieren, die sich beim Vollzug von Bundesrecht stellen.
- *Umsetzungsplanung durch Bund und Kantone.* Nach der Verabschiedung eines Bundesgesetzes sollen der Bund und parallel dazu die Kantone eine Umsetzungsplanung erstellen. Gestützt darauf, setzt der Bund das Datum des Inkrafttretens fest. Die Arbeitsgruppe empfiehlt folgende Faustregeln:
 - Muss das kantonale Gesetzesrecht angepasst werden, ist das Bundesgesetz nicht früher als zwei Jahre nach seiner Verabschiedung und ein Jahr nach Verabschiedung der Umsetzungsverordnung des Bundes in Kraft zu setzen.
 - Muss lediglich das kantonale Verordnungsrecht angepasst werden, kann das Bundesgesetz bereits ein Jahr nach seiner Verabschiedung bzw. sechs Monate nach Beschlussfassung der Umsetzungsverordnung des Bundes in Kraft gesetzt werden.
- *Interkantonale Kooperation.* Die Kantone sollen die interkantonale Zusammenarbeit im Hinblick auf die Umsetzung von Bundesrecht verstärken. Dies schafft Synergien und erleichtert den Vollzug.

3. Massnahmen zur Sicherstellung der erforderlichen Zeit für die Umsetzung

Die im Bericht der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Massnahmen erscheinen sinnvoll. Die geordnete, fristgerechte Umsetzung von Bundesrecht setzt in erster Linie bei allen Beteiligten ein *Bewusstsein für die Fristenprobleme* voraus. So muss der kantonale Handlungsbedarf zufolge Änderung des Bundesrechts möglichst rasch erkannt werden und die zuständigen Stellen müssen sich klar darüber werden, welche Schritte auf kantonaler und kommunaler Ebene für die Umsetzung des neuen Bundesrechts erforderlich sind. In der Folge sind die Umsetzungsarbeiten zügig an die Hand zu nehmen und zielgerichtet voranzutreiben. Dabei darf nicht zugewartet werden, bis das Ausführungsrecht des Bundes in seiner endgültigen Fassung vorliegt. Denn zahlreiche Vorbereitungsarbeiten für die Umsetzung und den Vollzug des Bundesrechts können bereits getätigt werden, wenn das Ausführungsrecht des Bundes noch nicht im Detail feststeht und der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bundesrechts noch nicht bekannt ist. Umgekehrt steht aber auch fest, dass gewisse formale Schritte wie die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens zum kantonalen Umsetzungsrecht oder die Antragstellung an den Kantonsrat bei einer geplanten Gesetzesänderung nur auf der Grundlage des endgültigen Bundesrechts (Bundesgesetz und Ausführungsrecht des Bundes) erfolgen kann.

Die geordnete und fristgerechte Umsetzung von Bundesrecht setzt ferner eine frühzeitige Planung voraus. Die federführende Verwaltungsstelle hat vorausschauend diejenigen Schritte zu umschreiben, die für die Umsetzung erforderlich sind. Dazu gehören insbesondere die Vorbereitung und der Erlass von kantonalem Recht, die Budgetierung der für den Vollzug erforderlichen Mittel, Vorkehrungen im Bereich der Behördenorganisation usw. Angesprochen sind hier nicht nur die zuständigen Stellen des Kantons, sondern auch jene der Gemeinden. Die für die Umsetzung federführende Stelle des Kantons hat auch die Zeit, welche die Gemeinden oder Dritte für die Umsetzung des Bundesgesetzes benötigen, sorgfältig festzustellen und in die Planung aufzunehmen. Für einige Schritte des Rechtsetzungsverfahrens bestehen gesetzliche Fristen, so etwa für das Vernehmlassungsverfahren (drei Monate; § 14 Rechtsetzungsverordnung, LS 172.16) oder für das fakultative Volksreferendum (60 Tage; Art. 33 Abs. 3 KV, LS 101). Eine unter hohem Zeitdruck stehende Rechtsetzung soll nicht zum Regelfall werden. Denn die Erfahrung zeigt, dass dadurch der Aufwand aller Beteiligten erheblich steigt. Auch die Qualität der kantonalen Rechtsetzung leidet, wenn die Beteiligten zu wenig Zeit haben, um sich vertieft mit den Fragen zu befassen.

Eine gedrängte, unter Zeitdruck stehende Gesetzgebung darf also nicht zum Regelfall werden. In der Praxis ist indessen eine umgekehrte Tendenz zu beobachten: Immer häufiger steht dem Kanton (zu) wenig Zeit für die sorgfältige Umsetzung neuen Bundesrechts zur Verfügung. Dieser Entwicklung ist auf der politischen Ebene entgegenzuwirken. Ein erster Schritt in diese Richtung erfolgte durch die Einsetzung der gemischten Arbeitsgruppe Bund-Kantone. Bei einzelnen Bundesgesetzen ist mit dem Bund Kontakt aufzunehmen, um eine zu knappe Inkraftsetzung zu verhindern. Bleiben entsprechende Bemühungen auf technischer Ebene erfolglos, so ist in erster Linie die zuständige Direktorenkonferenz angesprochen, um politische Schritte in die Wege zu leiten. Im Fall des erwähnten Bundesgesetzes über die Neuordnung der Pflegefinanzierung führte dies zu einem Vorsprechen der Konferenz beim Vorsteher des zuständigen Bundesdepartements.

Die erwähnte Planung der Umsetzung eines Bundesgesetzes im Kanton bezweckt nicht nur, die kantonalen Umsetzungsarbeiten sorgfältig durchzuführen und zeitgerecht abzuschliessen. Vielmehr soll die kantonale Planung auch Grundlage für die Festsetzung des Datums des Inkrafttretens des Bundesgesetzes sein. In diesem Sinn soll ein Bundesgesetz auch mit Blick auf die Umsetzungsschritte auf kantonaler Ebene und die hierfür erforderliche Zeit in Kraft gesetzt werden. Wenn im Zeitpunkt der Verabschiedung eines Bundesgesetzes dessen Inkrafttreten noch nicht feststeht, soll das für die kantonalen Stellen nicht Grund sein, die kantonale Planung zurückzustellen. Vielmehr sollen sie umgekehrt versuchen, aufgrund der kantonalen Umsetzungsplanung auf den Bund Einfluss zu nehmen, um ein Inkrafttrittsdatum zu erwirken, das dem Kanton eine sorgfältige Umsetzung des Bundesrechts ermöglicht. Es wird nicht verkannt, dass ein solches Vorgehen nicht in allen Fällen möglich ist. So gibt es zahlreiche Rechtsetzungsvorhaben des Bundes, bei denen sich der kantonale Regelungs- und Handlungsbedarf erst aus dem eidgenössischen Ausführungsrecht ergibt. In solchen Fällen muss der kantonale Zeitbedarf im Rahmen der Vernehmlassung zum Ausführungsrecht festgestellt und dem Bund gegenüber bekannt gemacht werden.

Entgegen der in der Begründung des Postulats formulierten Anregung lässt sich das Problem zu knapper Umsetzungsfristen jedoch nicht dadurch erreichen, dass die für ein Rechtsetzungsvorhaben insgesamt zur Verfügung stehende Zeit gleichmässig auf Bund, Kantone und Gemeinden verteilt wird. Damit würde der Unterschiedlichkeit der einzelnen Rechtsetzungsvorhaben zu wenig Rechnung getragen. So gibt es Bundesgesetze, bei denen der zeitliche Aufwand hauptsächlich beim Bund anfällt, während die Umsetzung im Kanton und in den Gemeinden nur wenige Schritte erfordert. In andern Fällen fällt der

Grossteil der Regulierungs- und Umsetzungsarbeiten beim Kanton oder bei den Gemeinden an, während der Bund nur wenig zu tun hat.

4. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 248/2010 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Kägi	Husi