

Bericht

---

# Berücksichtigung von Umsetzungs- und Vollzugs- fragen bei der Ausarbeitung von Bundesrecht: Analyse für die Jahre 2020-2023

14. März 2025

---

## Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung .....	3
2.	Ausgangslage .....	3
2.1.	Eingeführte Instrumente seit 2016 .....	4
2.2.	Resultate 1. Evaluationsbericht 2021 .....	6
3.	Vorgehen .....	6
4.	Analyse .....	7
4.1.	Allgemeine Einschätzung Koordination Bund-Kantone in der Umsetzung von Bundesrecht .....	7
4.2.	Frühzeitiger Einbezug der Kantone .....	8
4.3.	Koordinierte Umsetzung von Bundesrecht (kUB) .....	11
4.4.	Vernehmlassungen .....	11
5.	Diskussion der Resultate .....	14
6.	Fazit .....	17
7.	Anhang .....	18

# 1. Einleitung

Nach Vorgabe der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft müssen sich Bund und Kantone in der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen und zusammenarbeiten. Da die Kantone nach Massgabe von Verfassung und Gesetz für die Umsetzung von Bundesrecht zuständig sind, ist in der Bundesverfassung festgehalten, dass der Bund die Kantone in die Erarbeitung von Bundesrecht miteinbezieht; er muss sie rechtzeitig und umfassend über Vorhaben informieren und ihre Stellungnahmen einholen, insofern kantonale Interessen betroffen sind.<sup>1</sup> Diese rechtliche Ausgangslage zeigt, dass Kantone im Rechtsetzungszyklus eine Doppelrolle einnehmen: Sie sind einerseits Trägerinnen eigener materieller Interessen und gleichzeitig verpflichtet, Bundesrecht umzusetzen.

Wie diverse Analysen seit den 1990er Jahren gezeigt haben, sehen sich die Kantone immer wieder mit Herausforderungen in der Umsetzung und Vollziehung von Bundesrecht konfrontiert, sei dies materieller, finanzieller, personeller oder zeitlicher Natur. Daher hat eine gemeinsame Arbeitsgruppe Bund-Kantone 2012 Massnahmen erarbeitet, um die Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone bei der Rechtsetzung des Bundes zu verbessern.<sup>2</sup> Im Zentrum standen dabei drei Elemente:

- Verbesserung des frühzeitigen Einbezugs der Kantone bei der Ausarbeitung von Bundesrecht
- Aufbau eines Instruments zur «koordinierten Umsetzung von Bundesrecht»
- Verbesserung der Berücksichtigung von Umsetzungsfragen in Vernehmlassungsvorlagen

Um die Wirksamkeit dieser Massnahmen und Instrumente zu prüfen, führt die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) alle drei bis vier Jahre eine Evaluation durch. Ein erster Evaluationsbericht erschien 2021.<sup>3</sup> Dieser stellte Fortschritte fest, konstatierte aber auch Verbesserungspotential. Mit vorliegendem Bericht soll nun geprüft werden, ob sich die eingeführten Massnahmen bewährt und sich die Instrumente weiter etabliert haben. Die Evaluation basiert auf einer im April 2024 bei allen Kantonsregierungen sowie allen Direktorenkonferenzen durchgeführten Umfrage sowie auf einer Analyse ausgewählter für die Kantone relevanter Vernehmlassungsvorlagen aus den Jahren 2020-2023.

# 2. Ausgangslage

Zur Einordnung der Evaluation für die Zeitperiode 2020-2023 wird einleitend auf die drei Instrumente eingegangen, die als Umsetzung der formulierten Massnahmen des Berichts der Arbeitsgruppe Bund-Kantone von 2012 seit 2016 eingeführt worden sind. Zudem werden die Erkenntnisse des Evaluationsberichts von 2021 kurz umrissen, sodass die Resultate abschliessend verglichen werden können.

---

<sup>1</sup> Art.44-46, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101.

<sup>2</sup> Die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone. Bericht und Anträge der gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund-Kantone zuhanden des Föderalistischen Dialogs, 16.03.2012.

<sup>3</sup> KdK, Berücksichtigung der Fragen von Vollzug und Umsetzung bei der Ausarbeitung von Bundesrecht: Zwischenbilanz, 23.09.2021.

## 2.1. Eingeführte Instrumente seit 2016

Um die Vollzugs- und Umsetzbarkeit von Bundesrecht zu verbessern, wurden 2015/2016 durch Bund und Kantone drei Massnahmen umgesetzt. Diese setzten an unterschiedlichen Stellen im Rechtsetzungszyklus an:

### Frühzeitiger Einbezug der Kantone

Um den frühzeitigen Einbezug der Kantone bei der Ausarbeitung von Bundesrecht zu garantieren, wurde 2016 ein neuer Artikel 15a in die Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) aufgenommen. Dieser verlangt den frühzeitigen Einbezug zuständiger kantonaler Organisationseinheiten, sollte ein Bundesvorhaben wesentliche kantonale oder kommunale Interessen tangieren.<sup>4</sup>

#### **Art. 15a RVOV: Zusammenarbeit mit den Kantonen und weiteren Vollzugsträgern**

1 Berührt ein Vorhaben des Bundes wesentliche kantonale oder kommunale Interessen, so bezieht das zuständige Departement oder die Bundeskanzlei die zuständigen kantonalen Organe sowie, wenn angezeigt, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, angemessen ein.

2 Wesentliche Interessen gemäss Absatz 1 sind insbesondere dann berührt, wenn:

- a) das Vorhaben ganz oder teilweise durch kantonale oder kommunale Organe umgesetzt werden soll und die Umsetzung bei diesen erheblichen personellen oder finanziellen Ressourcen beansprucht;
- b) kantonale oder kommunale Organe neu organisiert werden müssen; oder
- c) kantonale oder kommunale Organe wesentliche Rechtsänderungen vornehmen müssen.

### Koordinierte Umsetzung von Bundesrecht (kUB)

Das Instrument der koordinierten Umsetzung von Bundesrecht (kUB) wurde 2015 durch Bund und Kantone erarbeitet. Es sieht vor, dass Bund und Kantone Vollzugs- und Umsetzungsfragen gemeinsam erörtern, um eine möglichst stringente Anwendung des entsprechenden Bundesrechts sicherstellen zu können. Eine kUB kann sowohl von Bund als auch durch die Kantone angeregt werden. Idealerweise erfolgt dies möglichst früh im Rechtssetzungsprozess, damit allfällige Erkenntnisse bereits in die Vernehmlassungsvorlage einfließen können (detaillierterer Beschrieb Anhang 1).<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Art. 15a, Abs.1-2, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung RVOV. SR 172.010.1.

<sup>5</sup> Arbeitsdokument „koordinierte Umsetzung von Bundesrecht“, 28.10.2015.

### Anpassungen im Vernehmlassungsverfahren

Im Zuge der Revision der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (VIV) traten 2016 neue Bestimmungen in Kraft, die den Bund dazu verpflichten, Vollzugs- und Umsetzungsfragen mehr Gewichtung in den Vernehmlassungsunterlagen einzuräumen. Neu ist ausdrücklich definiert, dass im Erläuternden Bericht Ausführungen zu den personellen, organisatorischen und finanziellen Auswirkungen der Vorlage enthalten sein müssen. Zudem muss der Bericht ausweisen, mit was für einem Zeitbedarf die Kantone für die Umsetzung rechnen müssen und was für wirtschaftliche Auswirkungen zu erwarten sind. Darüber hinaus soll angegeben werden, sollte eine Notwendigkeit zur koordinierten Umsetzung bestehen. Sind dem Bund die Angaben nicht bekannt, ist er angehalten, explizit danach zu fragen.<sup>6</sup>

#### **Art. 8 VIV: Erläuternder Bericht**

1 Der erläuternde Bericht gibt einen Überblick über die Vorlage und legt ihre Grundzüge und ihre Ziele dar.

2 Er erläutert bei Erlassentwürfen die einzelnen Bestimmungen.

3 Er enthält Ausführungen und wo nötig Fragen an die Adressaten, insbesondere:

- a) zu den personellen, organisatorischen und finanziellen Auswirkungen auf Bund, Kantone, Gemeinden und allfällige weitere Vollzugsträger;
- b) zur Notwendigkeit, die Umsetzung mit den Vollzugsträgern koordiniert zu planen;
- c) zum Zeitbedarf für die Umsetzung in den Kantonen und den Gemeinden;
- d) zu den wirtschaftlichen Auswirkungen.

---

<sup>6</sup> Art. 8 Abs.3, Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren VIV. SR 172.061.1.

## 2.2. Resultate 1. Evaluationsbericht 2021

Der Bericht «Berücksichtigung der Fragen von Vollzug und Umsetzung bei der Ausarbeitung von Bundesrecht: Zwischenbilanz» von 2021 deckt die Zeitspanne von 2017-2019 ab. Er kommt zum Schluss, dass die Kantone seit Einführung der neuen Instrumente stärker in die Ausarbeitung von Bundesrecht einbezogen werden. Dies wird von allen begrüsst. Zu den einzelnen Massnahmen hält er folgendes fest:

- Frühzeitiger Einbezug: Gemäss Analyse bringen sich die Kantone häufig direkt oder über die Direktorenkonferenzen in Arbeitsgruppen des Bundes zur Ausarbeitung von Bundesrecht ein. Dies ermöglicht es, frühzeitig kantonale Anliegen und Praxiserfahrungen hinsichtlich des Vollzugs einzubringen. Dennoch wird festgehalten, dass der Einbezug durch den Bund oftmals zu spät erfolgt. So wird konstatiert, dass in der Erarbeitung von Bundesrecht Umsetzungs- und Vollzugsfragen häufig zu wenig Relevanz beigemessen und oftmals Fristen festgesetzt werden, die als zu knapp beurteilt werden. Diese Herausforderung wurde durch die Covid-19-Pandemie noch verstärkt.
- kUB: Wie die Auswertung aufzeigt, wurde das Instrument der kUB in der Evaluationsperiode nur selten genutzt. Die Beurteilung des Instruments fällt entsprechend unterschiedlich aus. So gibt es Beispiele, bei denen eine durchgeführte kUB zu positiven Ergebnissen geführt hat. Demgegenüber werden zahlreiche Bereiche durch die Kantone genannt, in denen eine kUB sinnvoll gewesen wäre oder Themen, bei denen die kUB keinen Mehrwert erzielen konnte.
- Vernehmlassungen: Wie der Bericht zeigt, begrüssen die Kantone die vermehrte Berücksichtigung von Vollzugs- und Umsetzungsfragen in den Vernehmlassungsunterlagen. Die Beurteilung der Bestimmungen wird aber erschwert, wenn kein Einbezug in der Ausarbeitung stattgefunden hat. Zudem sehen sich die Kantone resp. die Direktorenkonferenzen mit der Schwierigkeit konfrontiert, unterschiedliche kantonale Positionen konsolidieren zu müssen, um geeint eine Stellungnahme beim Bund einreichen zu können.

Resümierend hält der Bericht fest, dass sich der Einbezug der Kantone in die Erarbeitung von Bundesrecht verbessert hat. Dennoch bestehe noch weiterer Handlungsbedarf, um die Anwendbarkeit von Bundesrecht zu optimieren und somit die reibungslose Umsetzung sicherstellen zu können.

## 3. Vorgehen

Um die Wirksamkeit der Massnahmen von 2012, resp. die Einführung der neuen Instrumente 2016 zu evaluieren, wurde im April 2024 eine Umfrage bei allen Kantonsregierungen durchgeführt. Dabei wurden die Staatskanzleien angeschrieben und gebeten, eine konsolidierte Stellungnahme mit allen betroffenen kantonalen Departementen zu erarbeiten und einzureichen (Fragebogen Anhang 2). Zudem wurden alle Direktorenkonferenzen dazu eingeladen, ebenfalls an der Umfrage teilzunehmen (Fragebogen Anhang 3). Alle angeschriebenen Stellen haben eine Rückmeldung eingeschickt.

Zusätzlich wurde eine Auswertung ausgewählt für die Kantone besonders relevanter Vernehmlassungsvorlagen vorgenommen. Die Auswahl der Vorlagen wurde durch das Generalsekretariat der KdK gemeinsam mit

der interkantonalen Arbeitsgruppe Umsetzung Bundesrecht vorgenommen (Liste der Vernehmlassungsvorlagen Anhang 4). Dabei wurde darauf fokussiert, welche Relevanz den Kantonen im Vollzug und in der Umsetzung der Vorlage zukommt. Zudem wurde eine thematische Breite angestrebt. Die Liste aller Vernehmlassungen der Jahre 2020-2023 wurde so auf ca. 20 Vorlagen pro Jahr eingegrenzt. Geschäfte betreffend Covid-19 wurden bewusst nicht in die Auswahl aufgenommen. Die diesbezügliche Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen wurde bereits im Rahmen verschiedener anderer Berichte evaluiert.<sup>7</sup>

Die Ergebnisse der Umfragen sowie der Auswertung der Vernehmlassungsunterlagen wurden mit der Arbeitsgruppe Umsetzung Bundesrecht gespiegelt und diskutiert. Die Erkenntnisse sind in die Analyse eingeflossen.

## 4. Analyse

Die Analyse ist folgendermassen strukturiert: Zuerst erfolgt eine Auswertung der Antworten hinsichtlich der allgemeinen Einschätzung der Kantone und der Direktorenkonferenzen über die Zusammenarbeit in der Umsetzung von Bundesrecht. Darauf folgt die Auswertung der Antworten betreffend der drei Massnahmen resp. Instrumente in Bezug auf den (i) frühzeitigen Einbezug, (ii) die kUB, (iii) die Vernehmlassung.

### 4.1. Allgemeine Einschätzung Koordination Bund-Kantone in der Umsetzung von Bundesrecht

#### Veränderung der Koordination Bund-Kantone im Untersuchungszeitraum

Der Grossteil der Kantone schätzt die Zusammenarbeit mit dem Bund als grundsätzlich gut ein. Die Mehrheit sieht indes keine Veränderung in der Koordination mit dem Bund bei der Umsetzung und beim Vollzug von Bundesrecht in den letzten vier Jahren. Sechs Kantone geben hingegen an, dass sich die Zusammenarbeit mit dem Bund verbessert habe. So wird die konsequentere Nutzung der mit den Kantonen entwickelten Instrumente geschätzt. Vier Kantone geben zudem an, dass sich die Qualität der Aufbereitung der Informationen im Rahmen der Vernehmlassungen verbessert habe. Darüber hinaus werden die zunehmenden Mitwirkungsmöglichkeiten über Arbeitsgruppen, Informationsveranstaltungen oder Workshops begrüsst, gerade auch wenn diese online stattfinden (insb. für Kantone, die geographisch weit entfernt von Bern liegen). Dies ermögliche es, schon frühzeitig im Rechtssetzungszyklus Einfluss auf die Ausarbeitung der Vorlagen zu nehmen.

Die Direktorenkonferenzen beurteilen die Zusammenarbeit mit dem Bund ebenfalls als gut. Gewisse weisen darauf hin, dass diese je nach Bundesamt unterschiedlich ausfalle. Eine Konferenz unterstreicht zudem, dass sie gerade auch vom Parlament gut und frühzeitig einbezogen werde. Keine Konferenz identifiziert indessen eine Veränderung in der Koordination mit dem Bund bei der Umsetzung und Vollzug von Bundesrecht im untersuchten Zeitraum.

---

<sup>7</sup> U.a. Schlussbericht der KdK: Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Covid-19-Epidemie: Schlussfolgerungen und Empfehlungen, 29.04.2022; Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats: Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei der Bewältigung der Covid-19-Pandemie, 10.10.2023.

## 4.2. Frühzeitiger Einbezug der Kantone

### Frühzeitiger Einbezug im Rechtssetzungszyklus

Der Grossteil der Kantone erachtet ihren frühzeitigen Einbezug durch den Bund als angemessen oder teilweise angemessen. Nur drei Kantone äussern sich negativ. Gemäss den Rückmeldungen erfolgt der Einbezug oftmals nicht unmittelbar, sondern via die Fach- und/oder Direktorenkonferenzen. Zudem ermögliche die Teilnahme an Arbeitsgruppen, Expert/-innengremien oder Informationsveranstaltungen, frühzeitig Anliegen einzubringen. Diesbezüglich monieren kleinere Kantone, dass diese Möglichkeit aufgrund der Ressourcenlage durch grössere Kantone besser wahrgenommen werden könne. Zudem bemängeln zwei Kantone aus der Romandie, dass der Einbezug für deutschsprachige Kantone einfacher sei. Über die Hälfte der Kantone gibt darüber hinaus an, dass sie den frühzeitigen Einbezug bei Bedarf auch bereits proaktiv gesucht und eingefordert habe.

Die Direktorenkonferenzen geben ebenfalls an, dass der frühzeitige Einbezug durch den Bund im Grundsatz gut funktioniere, insbesondere bei zentralen Kerngeschäften. Aber auch hier wird vorgebracht, dass dies je nach Geschäft und Bundesamt divergiert und teilweise zu stark von den zuständigen Personen und der Qualität der persönlichen Beziehungen abhängt. Auch die Direktorenkonferenzen suchen regelmässig proaktiv den Einbezug beim Bund. Nur zwei Konferenzen geben an, dass dies in der Regel nicht nötig sei, da der Einbezug gut institutionalisiert sei.

#### **Positives Beispiel: Revision Epidemiengesetz**

Im Hinblick auf die Revision des Epidemiengesetzes wurde der frühe Einbezug der Kantone sowohl auf politischer als auch auf fachlicher Ebene von Anfang an durch das Bundesamt für Gesundheit sichergestellt: In der Steuergruppe nahmen der Generalsekretär bzw. die Generalsekretärin der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) sowie eine Vertretung der Vereinigung der Kantonsärztinnen und Kantonsärzte der Schweiz (VKS) Einsitz. Auch im erweiterten Projektteam war das GDK-Generalsekretariat und zwei Vertreter/innen der VKS vertreten. Um die Entwürfe des revidierten Epidemiengesetzes zu diskutieren und die Positionen der Kantone und anderer Stakeholder abzuholen, fanden 2022 und 2023 zahlreiche Sitzungen, Informationsveranstaltungen und Workshops statt. Diese Gefässe erlaubten es den Kantonen, sich regelmässig auf verschiedenen Ebenen und aus diversen Fachbereichen in verschiedenen Formaten einzubringen. Das BAG bemühte sich dabei, Unterlagen und Veranstaltungen zweisprachig aufzubereiten, resp. durchzuführen. Es zeigte sich offen gegenüber Anliegen der Kantone und stand für informellen Austausch stets zur Verfügung.

#### **Negatives Beispiel: Teilrevision Jagdverordnung**

Zur Regulierung der Wolfsbestände passte der Bund die Jagdverordnung in den Jahren 2021-23 mehrfach an. Da die Umsetzung der Verordnung durch Bund und Kantone gemeinsam erfolgt, muss der Bund gemäss Art. 15a RVOV die zuständigen kantonalen Organe in der Erarbeitung der Revisionen einbeziehen. Da dies nur unzureichend geschah, forderte die Direktorenkonferenz für Wald, Wildtiere und Landschaft (KWL) mehrfach einen frühzeitigen Einbezug durch das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) resp. das Bundesamt für Umwelt (BAFU). Nichtsdestotrotz erarbeitete das UVEK im Herbst 2023 im Schnelldurchgang eine Teilrevision der Jagdverordnung, ohne die Kantone einzubeziehen. Darüber hinaus wurde auf eine ordentliche Vernehmlassung verzichtet; den Kantonen wurden lediglich acht Tage Zeit eingeräumt, um zum Verordnungstext Stellung zu nehmen. Dieses Vorgehen ist sowohl angesichts der für die Kantone zentralen Bedeutung der Verordnung als auch aus staatspolitischer Perspektive äusserst kritikwürdig.

### Einbezug via Arbeitsgruppen

Etwas mehr als 2/3 der Kantone fühlen sich angemessen in Arbeitsgruppen und Expert/-innengremien des Bundes vertreten. Diesbezüglich wünscht sich eine Handvoll Kantone, dass die Entscheidung über die Zusammensetzung der Gruppen transparenter erfolgte. Zudem würden es gewisse Kantone begrüßen, wenn es eine für alle zugängliche Übersicht über die existierenden Gruppen gäbe. Da es insbesondere für die kleineren Kantone aufgrund der Ressourcenlage oftmals herausfordernd ist, sich in Arbeitsgruppen und Expert/-innengremien einzubringen, wird von einem Kanton vorgeschlagen, ein Stellvertreter/innen-System aufzubauen. Ebenfalls wird des Öfteren vorgebracht, dass der Informationsrückfluss aus den Gremien in die Kantone optimiert werden sollte.

Die Direktorenkonferenzen geben an, sich nur in Arbeitsgruppen und Expert/-innengremien einzubringen, wenn eine durch die Mehrheit getragene Position durch ihre politischen und fachlichen Gremien vorgängig definiert werden konnte. Allfällige Differenzen würden dabei gegenüber dem Bund ausgewiesen.

### **Positives Beispiel: Verhandlungen Schweiz-Europäische Union**

Seit der Bundesrat Anfang 2022 einen Neuanlauf zur Stabilisierung und Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen Schweiz-Europäischen Union (EU) gestartet hat, wurden die Kantone durch den Bund eng in die entsprechenden aussen- und innenpolitischen Arbeiten einbezogen. Auf übergeordneter, politischer Ebene tauschen sich Bund und Kantone im Rahmen des Europadialogs Bund-Kantone sechs Mal im Jahr aus. Auf fachlicher Ebene wurden die KdK und die thematisch betroffenen Direktorenkonferenzen in die Vorarbeiten zu den Verhandlungen involviert und nahmen an den Verhandlungen mit der EU teil. Zudem sind Vertreter/innen der Direktorenkonferenzen in Arbeitsgruppen vertreten, die damit beauftragt sind, inländische Begleitmassnahmen in den Bereichen staatliche Beihilfen, Zuwanderung/Arbeitsmarkt und Stromversorgung zu erarbeiten. Darüber hinaus nahmen Vertreter des EDA auf Stufe Staatssekretär und Botschafter an verschiedenen Sitzungen der Europakommission der KdK teil, um die Mitglieder über den Stand der Verhandlungen zu informieren. Der Bund, insbesondere das EDA zeigt sich bemüht, informelle Austauschkanäle zu pflegen und kantonale Anliegen aufzunehmen.

### Berücksichtigung der eingebrachten Anliegen zu Beginn des Rechtssetzungszyklus

Die Mehrheit der Kantone gibt an, dass die eingebrachten Anmerkungen zu Beginn des Rechtssetzungsprozesses durch den Bund nur teilweise in angemessener Weise berücksichtigt würden. Eine Minderheit der Kantone hat den Eindruck, dass die Berücksichtigung der kantonalen Anliegen durch den Bund tendenziell abnehme. Grundsätzlich ist sich ein Grossteil der Kantone einig, dass eingebrachte Anmerkungen durch die Fach- oder Direktorenkonferenzen mehr Gehör erhalten. Der Koordination unter den Kantonen komme entsprechend ein hoher Stellenwert zu. Ein Kanton unterstreicht diese Notwendigkeit, indem er den Bund kritisiert, dieser nutze manchmal die unterschiedlichen Haltungen der Kantone aus bzw. stelle diese überhöht dar, um seine Ansichten und Lösungsvorschläge durchsetzen zu können.

Auch die Direktorenkonferenzen erachten die Berücksichtigung der eingebrachten Anliegen im frühen Stadium der Ausarbeitung von Bundesrecht als in der Regel zufriedenstellend. Natürlicherweise sei dies aber auch abhängig vom Anliegen und des politischen Geschäfts.

#### **Positives Beispiel: Umsetzung OECD/G20-Mindeststeuer**

Mit der Annahme der Verfassungsänderung zum Erlass einer Mindestbesteuerung grosser Unternehmensgruppen (OECD/G20-Mindeststeuer) durch das Stimmvolk im Juni 2023, erhielt der Bundesrat die Kompetenz, diese temporär auf dem Verordnungsweg einzuführen. Er setzte die Ergänzungssteuer schliesslich im Dezember 2023 per 1. Januar 2024 in Kraft. Da es die Kantone sind, die diese Steuer erheben, bezog die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) diese von Beginn weg äusserst eng in die Erarbeitung der Verordnung ein. Während die grundsätzliche Ausrichtung des Geschäfts auf politischer Ebene durch die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) und das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) geklärt wurde, konnte der konkrete Verordnungsentwurf in enger Zusammenarbeit zwischen ESTV und Mitarbeitenden kantonaler Steuerverwaltungen erarbeitet werden. Die praktische Umsetzung der Mindestbesteuerung wurde so in sehr kurzer Zeit geregelt. Auch für die informatik-technische Umsetzung entschied man sich für eine gemeinsame, schweizweite Lösung. Somit steht dieses Beispiel exemplarisch für die sehr gut funktionierende Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Steuerbereich.

#### **Negatives Beispiel Totalrevision Zollgesetz**

In der Ende 2020 durchgeführten Vernehmlassung stiess die Totalrevision des Zollgesetzes auf grossen Widerstand seitens der Kantone. Die Kantone kritisierten insbesondere, dass die Vorlage aus ihrer Sicht zu verfassungswidrigen Kompetenzverschiebungen im Bereich der inneren Sicherheit zum Bund führe. In der Folge überarbeitete der Bund die Vorlage stark. Ohne erneute Durchführung einer Vernehmlassung überwies er diese Mitte 2022 dem Parlament. Die Kantone beurteilten auch die überarbeitete Version kritisch und sahen ihre Einwände nur teilweise berücksichtigt. Anlässlich der durchgeführten Anhörungen in den parlamentarischen Kommissionen wiesen die Kantone noch einmal auf die problematischen Punkte hin. Um die Differenzen im laufenden Prozess zu bereinigen, setzte Bundesrätin Karin Keller-Sutter Anfang 2023 eine Arbeitsgruppe Bund-Kantone ein. Diese formulierte 16 Anpassungsvorschläge, die vom Parlament grossmehrheitlich in die Vorlage aufgenommen wurden. Unter anderem damit konnte eine Rückweisung des Geschäfts an den Bundesrat und eine weitere Verzögerung der Revision abgewandt werden. Das Geschäft zeigt somit exemplarisch, dass die Kantone auch im parlamentarischen Prozess eine gewichtige Stimme haben und dort Einfluss nehmen können.

## 4.3. Koordinierte Umsetzung von Bundesrecht (kUB)

### Bekanntheit und Nutzung der kUB

Die Umfrage bei den Kantonen ergibt, dass 22 das Instrument der kUB nicht oder nur rudimentär kennen. Lediglich vier Kantone geben an, mit dem Instrument vertraut zu sein. Im untersuchten Zeitraum hat entsprechend nur ein Kanton beim Bund die Durchführung einer kUB angeregt; und zwar im Bereich des Migrationsrechts. Da dieses verschiedene Schnittstellen zu anderen Rechtsgebieten aufweist, seien eine koordinierte Umsetzung von Reformen in diesem Bereich zentral.

Bei den Direktorenkonferenzen zeigt sich ein ähnliches Bild. Nur rund die Hälfte gegeben an, das Instrument der kUB zu kennen. Keine Konferenz hat in den Jahren 2020-2023 für die Umsetzung einer Vorlage eine Durchführung beim Bund angeregt oder umgesetzt.

### Nützlichkeit der kUB

Neun Kantone geben politische Geschäfte an, bei denen die Durchführung einer kUB als nützlich erachtet worden wäre. Aufgeführt werden Vorlagen beispielsweise im Bereich der Digitalisierung (u.a. Umsetzung elektronisches Steuerverfahren, Einführung elektronischer Rechtsverkehr/ Justitia 4.0) im sozialpolitischen Bereich (u.a. Reform der Alters- und Hinterlassenenversicherung, Revision Sexualstrafrecht, Revision Erbrecht) oder auch bei der Umsetzung der Pflegeinitiative<sup>8</sup>. Dabei wird betont, dass durch eine kUB eine einheitlichere Auslegung der Gesetzesbestimmungen in den Kantonen, die Festlegung angemessener Umsetzungsfristen und die Vermeidung von Umsetzungsproblemen erreicht werden könnten. Entsprechend gibt ein Kanton an, dass das Instrument der kUB in den Kantonen bekannter sein sollte.

Demgegenüber hat keine Direktorenkonferenz angegeben, dass bei der Umsetzung einer Vorlage, die Durchführung einer kUB vermisst worden wäre.

## 4.4. Vernehmlassungen

Zuerst werden die Resultate der Umfrage hinsichtlich der Vollständigkeit der Vernehmlassungsunterlagen und des Grades der Berücksichtigung von Stellungnahmen erörtert. Anschliessend folgt die quantitative Auswertung der ausgewählten Vernehmlassungsvorlagen zwischen 2020-2023.

### 4.4.1. Auswertung der Umfrageresultate

#### Vollständigkeit der Vernehmlassungsunterlagen

Alle Kantone stufen die Informationen zu Vollzug und Umsetzung in den Vernehmlassungsunterlagen im Grundsatz als ausreichend ein. Zudem wird es begrüsst, dass im Grossteil der erläuternden Berichte jeweils ein Kapitel den Auswirkungen auf die Kantone gewidmet wird. Dennoch sehen 13 Kantone Verbesserungspotential. So wird ein grösserer Fokus auf Vollzugs- und Umsetzungsfragen gewünscht sowie auf die personellen

---

<sup>8</sup> Siehe Umsetzung Pflegeinitiative (Artikel 117b BV); <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/berufe-im-gesundheitswesen/gesundheitsberufe-der-tertiaerstufe/vi-pflegeinitiative.html>, zuletzt besucht 1.10.2024.

und finanziellen Auswirkungen einer Vorlage. Dies insbesondere auch, wenn aufgrund der Verfassungsbestimmungen eine koordinierte Umsetzung durch Bund und Kantone notwendig ist. Darüber hinaus moniert ein Kanton, dass gerade bei transversalen Themen zu wenig themenübergreifend gedacht werde. So würden allfällige durch die Umsetzung der Vorlage entstehende Mehraufwände und -kosten in anderen Bereichen nicht ausgewiesen. Ein anderer Kanton würde es zudem begrüessen, wenn die finanziellen Folgen in einmalige und wiederkehrende Kosten aufgeteilt würden.

Die Antworten der Direktorenkonferenzen gehen in die gleiche Richtung. Sie teilen die Einschätzung, dass die Vernehmlassungsunterlagen in der Regel genügend Informationen zu Umsetzungs- und Vollzugsfragen enthalten, sodass eine Einschätzung der Vorlage vorgenommen werden kann. Vier Konferenzen geben aber an, dass das Kapitel zu den Auswirkungen auf die Kantone oft zu dürtig ausfalle. Insbesondere die Angaben zu den finanziellen Konsequenzen seien ausbaufähig.

#### Berücksichtigung der Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren

Der Grossteil der Kantone gibt an, dass ihre Eingaben im Rahmen von Vernehmlassungen teilweise und in der Regel in angemessener Weise Berücksichtigung finden. Grundsätzlich stellen aber auch viele fest, dass der Grad der Berücksichtigung stark nach Geschäft und nach federführendem Amt abhängig sei. Lediglich vier Kantone geben an, generell zu wenig Gehör mit ihren Anliegen zu erhalten. Die Bereitstellung von Muster-Eingaben durch die Direktorenkonferenzen wird geschätzt und erhöht nach Einschätzung einiger Kantone die Berücksichtigung durch den Bund. Ein Drittel der Kantone unterstreicht zudem, dass Stellungnahmen, die über die entsprechende Direktorenkonferenz eingegeben werden, meistens mehr Beachtung erhalten. Eine Koordination unter den Kantonen sei darüber hinaus ebenfalls hilfreich; Einzelvorstösse hätten weniger Chancen berücksichtigt zu werden. Eine kleine Minderheit äussert zudem den Eindruck, dass die Berücksichtigung kantonaler Eingaben tendenziell abnehme und die Durchführung von Vernehmlassungen zunehmend zu einer Alibi-Übung verkämen.

Bei den Direktorenkonferenzen ergibt sich ein ähnliches Bild. Gemäss den Rückmeldungen werden Stellungnahmen nur teilweise berücksichtigt. Dies hänge stark vom politischen Geschäft ab.

#### **Negatives Beispiel: Verordnung über die Finanzierung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs**

Rund um die Arbeiten zur Revidierung des Bundesgesetzes über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) 2021 sowie zu den Revisionen der korrespondierenden Verordnungen wurden die Kantone gut einbezogen; sei dies auf fachlicher oder auf politischer Ebene. Nichtsdestotrotz wurde hinsichtlich der Finanzierung des ÜPF entgegen den eingegangenen Stellungnahmen von 21 Kantonen, der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD), der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) und der Schweizerischen Staatsanwälte-Konferenz (SSK) Mitte November 2023 entschieden, dass die Kantone bereits ab dem 1. Januar 2024 75% der Kosten übernehmen müssen – was einer Verdoppelung der Kosten für die Kantone entspricht. Aufgrund der Kurzfristigkeit war es den Kantonen nicht möglich, die Verordnung rechtzeitig umzusetzen resp. die Mehrkosten zu budgetieren. Entsprechend hat der Grossteil der Kantone den Betrag noch nicht oder nur teilweise überwiesen; der Kanton Zürich hat zudem Beschwerde hinsichtlich der Rechtmässigkeit der Gebührenerhöhung beim Bundesgericht eingelegt. An diesem Beispiel wird deutlich, dass einerseits bei finanzpolitischen Lastenverschiebungen vorgängige Austausche unabdingbar sind, andererseits Umsetzungsfristen angemessen festgelegt werden müssen.

#### 4.4.2. Auswertung ausgewählter Vernehmlassungsvorlagen

Die Auswertung der Vernehmlassungsunterlagen nach Jahr und Vorlage sind in der Tabelle prozentual dargestellt:

	Erläuternder Bericht			Fragebogen	Ergebnisbericht <sup>9</sup>
	Der Bericht enthält Erläuterungen zu den möglichen Auswirkungen auf die Ressourcen der Kantone.	Der Bericht berücksichtigt den Bedarf an einer mit den Kantonen koordinierten Umsetzungsplanung.	Der Bericht macht Angaben zu den Fristen für die Umsetzung durch die Kantone.	Den Kantonen wurde ein Fragebogen mit Fragen zu den Auswirkungen auf die Ressourcen und die Umsetzung zuge stellt.	Im Ergebnisbericht wird der Standpunkt der Kantone in einem separaten Kapitel aufgeführt.
<i>2020 (24 ausgewertete Vernehmlassungen)</i>					
<b>Ja</b>	75%	0%	8%	0%	13%
<b>Nein</b>	25%	100%	92%	100%	79%
<i>2021 (23 ausgewertete Vernehmlassungen)</i>					
<b>Ja</b>	96%	0%	22%	0%	9%
<b>Nein</b>	4%	100%	78%	100%	78%
<i>2022 (22 ausgewertete Vernehmlassungen)</i>					
<b>Ja</b>	91%	14%	23%	0%	27%
<b>Nein</b>	9%	86%	77%	100%	73%
<i>2023 (20 ausgewertete Vernehmlassungen)</i>					
<b>Ja</b>	95%	15%	30%	0%	30%
<b>Nein</b>	5%	85%	70%	100%	35%

##### Erläuternder Bericht: Ausführungen zu möglichen Auswirkungen auf die Kantone

Seit 2021 findet sich bei über 90% der Vorlagen im korrespondierenden erläuternden Bericht ein separates Kapitel zu den Auswirkungen auf die Kantone. Darin werden die allfälligen personellen, organisatorischen oder finanziellen Folgen der Umsetzung der Vorlage ausgewiesen. In der Mehrheit der Berichte werden auch in anderen Kapiteln entsprechende Ausführungen gemacht. Dabei fällt aber auf, dass die Erläuterungen oftmals rudimentär ausfallen. Sie sind eher indikativer Natur. Konkrete Bezifferungen der personellen oder finanziellen Auswirkungen finden sich eher selten.

##### Erläuternder Bericht: Ausweisung Bedarf nach koordinierter Umsetzung

Der Grossteil der erläuternden Berichte enthält keine Angaben zum Bedarf einer koordinierten Umsetzung der Vorlage durch Bund und Kantone, oder durch die Kantone. Im Vergleich zu 2020 und 2021 lässt sich eine leichte Zunahme für die Jahre 2022 und 2023 feststellen (von 0% auf 15%). Dabei geht aber keiner der Be-

<sup>9</sup> Da noch nicht alle Ergebnisberichte zu den untersuchten Vorlagen vorliegen, konnten diese nicht für die Analyse berücksichtigt werden. Dies betrifft für die Jahre 2021 drei Vorlagen und für 2023 sieben Vorlagen, Stand: 17.2.2025.

richte in den Ausführungen ins Detail. Es lassen sich vielmehr allgemeine Aussagen finden, wonach eine koordinierte Umsetzung aufgrund der Verfassungsbestimmungen angezeigt oder wonach eine Koordination unter den Kantonen denkbar sei.

#### Erläuternder Bericht: Angabe von Fristen

In den erläuternden Berichten lassen sich mehrheitlich keine Angaben zum Zeitbedarf für die Umsetzung in den Kantonen und Gemeinden finden. Wenn Fristen ausgewiesen werden, beziehen sich diese oft auf das Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Bestimmungen. Im untersuchten Zeitraum lässt sich aber eine stetige Verbesserung feststellen; so weisen 2020 8% der Vorlagen Zeitangaben zur Umsetzung aus, während es 2023 bereits 30% waren.

#### Fragebogen

Im untersuchten Zeitraum werden die Vernehmlassungsteilnehmenden nie ausdrücklich zu den Auswirkungen auf die Ressourcen und die Umsetzungspraktikabilität der Vorlage befragt. Generell wird grossmehrheitlich darauf verzichtet, im Rahmen der Vernehmlassung überhaupt einen Fragebogen aufzuschalten.

#### Ergebnisbericht: Separates Kapitel zu den Kantonseingaben

In den Ergebnisberichten werden die Eingaben der Kantone oder der Direktorenkonferenzen immer ausgewiesen; in der Regel auf eine detaillierte Art und Weise. Ein separates Kapitel zu den Kantonseingaben findet sich im Schnitt in rund einem Drittel der Ergebnisberichte.

## 5. Diskussion der Resultate

Die Analyse zeigt, dass sowohl die Kantone als auch die Direktorenkonferenzen die Zusammenarbeit mit dem Bund als grundsätzlich gut einschätzen. Es wird begrüsst, dass zunehmend Mitwirkungsmöglichkeiten im frühen Rechtssetzungszyklus geschaffen werden. Auch gilt es zu würdigen, dass sich in den Vernehmlassungsunterlagen vermehrt Erläuterungen zu den organisatorischen, personellen und finanziellen Auswirkungen der Umsetzung einer Vorlage auf die Kantone vorfinden. Es zeigt sich insofern, dass sich der bereits im Evaluationsbericht 2021 festgestellte positive Trend fortsetzt. Wie aber auch bereits 2021 festgehalten, besteht nach wie vor Optimierungspotential. So erfolgt der frühzeitige Einbezug der Kantone nach wie vor zu wenig systematisch. Und auch die Ausführungen zu den Umsetzungs- und Vollzugsfragen in den erläuternden Berichten sind oft noch zu oberflächlich. Vor diesem Hintergrund sehen einige Kantone in folgenden Bereichen weiteren Handlungsbedarf:

#### Frühzeitiger Einbezug

- Die frühzeitige Informierung über Rechtssetzungsvorhaben sowie der frühzeitige Einbezug in die Erarbeitung der Vorlage durch den Bund sollte sich weiter verbessern und flächendeckend institutionalisiert werden. Noch zu häufig erfolgt der Einbezug aufgrund persönlicher Kontakte, oder weil dieser aktiv durch die Kantone oder die Direktorenkonferenzen eingefordert wurde. Die Differenzen zwischen den Bundesämtern sind zudem noch zu gross; der frühzeitige Einbezug sollte nicht nur erfolgen, wenn dies der Praxis des Amtes entspricht.

- Die Projektplanung durch den Bund sollte transparenter erfolgen. Dem Aspekt der Umsetzung sollte der Bund dabei in der Projektorganisation mehr Beachtung schenken.
- Die Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone und der Direktorenkonferenzen via Anhörungen, Informationsveranstaltungen oder Workshops sollten weiter ausgebaut werden. Durch den vermehrten Einbezug der kantonalen Perspektive kann die Praxistauglichkeit der Vorlagen erhöht werden.
- Sowohl die Existenz von Arbeitsgruppen und Expert/-innengremien des Bundes als auch ihre personelle Zusammensetzung sollten transparenter werden. Ausserdem sollte der Informationsrückfluss in die Kantonsregierungen optimiert werden, sodass die gemeinsame Arbeit fruchtbarer gemacht werden kann.
- Die Kommunikation zwischen Bund und Kantonen sollte verbessert werden. Dafür könnten auch informelle online Kommunikationskanäle aufgebaut werden. Dies könnte den Informationsfluss verbessern und das gegenseitige Verständnis erhöhen.
- Die Koordination zwischen den Kantonen sowie zwischen den Kantonen und den Direktorenkonferenzen sollte verbessert werden. Durch eine bessere Abstimmung der Positionen könnten die Handlungsfähigkeit gestärkt und Anliegen effektiver gegenüber dem Bund vertreten werden.

#### **Massnahmen**

- Eine Delegation der KdK und der interkantonalen Arbeitsgruppe Umsetzung Bundesrecht führt einen Austausch mit dem Bundesamt für Justiz (BJ). Sie wird die Herausforderungen rund um den frühzeitigen Einbezug der Kantone thematisieren und Lösungsansätze diskutieren.
- Die interkantonale Arbeitsgruppe Umsetzung Bundesrecht lädt die Konferenz der Sekretär/innen der interkantonalen Konferenzen (KoSeKo) dazu ein, sich dem Thema des frühzeitigen Einbezugs anzunehmen und Massnahmen, wie die Kommunikation sowohl zwischen Bund und Kantonen als auch zwischen den Kantonen und den Direktorenkonferenzen optimiert werden kann, zu diskutieren. Die Arbeitsgruppe steht für einen Austausch mit der KoSeKo zur Verfügung.

#### Koordinierte Umsetzung von Bundesrecht (kUB)

- Das Instrument kUB sollte bei den Bundesstellen, den Kantonen und den Direktorenkonferenzen bekannter sein. Nur so kann es auch mehr zur Anwendung kommen und Praxiserfahrungen damit gesammelt werden.
- Gerade bei Geschäften horizontaler Natur sollte die kUB durch Bund und Kantone mehr zum Einsatz kommen. So könnte eine einheitlichere Auslegung und Umsetzung der Gesetzesbestimmungen in den Kantonen erreicht werden.

- Mittels einer kUB könnten durch Bund und Kantone gemeinsam angemessene Umsetzungs- und Vollzugsfristen eruiert werden. Dies würde der kohärenten Anwendung der neuen Gesetzesbestimmungen in den Kantonen dienlich sein.

#### **Massnahmen**

- Eine Delegation der KdK und der interkantonalen Arbeitsgruppe Umsetzung Bundesrecht führt einen Austausch mit dem Bundesamt für Justiz (BJ) über das Instrument kUB. Gemeinsam sollen Lösungsansätze eruiert werden, wie entweder das Instrument bekannter oder dessen Ziel nach einer besseren Koordinierung zwischen Bund und Kantonen hinsichtlich Fragen des Vollzugs von Bundesrecht anderwärtig angegangen werden könnte.
- Die interkantonale Arbeitsgruppe Umsetzung Bundesrecht ist in einem nachgelagerten Schritt bereit, das Instrument kUB und dessen Zielsetzung im Rahmen einer Sitzung der Konferenz der Sekretär/innen der interkantonalen Konferenzen (KoSeKo) vorzustellen, um einen Beitrag zu dessen Etablierung zu leisten.

#### Vernehmlassungen

- Im erläuternden Bericht des Bundes sollte das Kapitel zu den Auswirkungen auf die Kantone ausführlicher ausfallen: Umsetzungs- und Vollzugsfragen sollten eine höhere Relevanz eingeräumt werden und Angaben zu personellen und finanziellen Konsequenzen möglichst konkret erfolgen. Zur kohärenten Umsetzung von Vorlagen wäre es zudem hilfreich, wenn möglichst klare Rechtsbegriffe verwendet würden.
- Umsetzungs- und Vollzugsfristen sollten durch den Bund klarer kommuniziert werden. Darüber hinaus sollten diese angemessener festgesetzt werden.
- Die Möglichkeit per Fragebogen und Antwortformularen Rückmeldung zu einer Vorlage zu geben, sollte durch den Bund mehr genutzt werden. Zudem wäre es wünschenswert, wenn die Kantone explizit zu Umsetzungs- und Vollzugsfragen befragt würden. So könnte die Praxistauglichkeit von politischen Vorhaben verbessert werden.
- Es wäre hilfreich, wenn durch den Bund in einem Bericht erläutert würde, weshalb gewisse Eingaben berücksichtigt resp. nicht berücksichtigt wurden. Dies würde das gegenseitige Verständnis zwischen Bund und Kantonen verbessern und den Eindruck in gewissen Kantonen mindern, dass ihre Anliegen nicht oder zu wenig Gehör finden. Zudem würde dies dem Vorwurf entgegenwirken, dass Vernehmlassungen nur als Proforma-Übungen durchgeführt werden.
- Nach Abschluss der Vernehmlassungen wäre es nützlich, wenn der Bund über den weiteren Gesetzgebungsprozess transparenter kommunizieren würde. Dies ermöglichte es den Kantonen, die Umsetzung eines Geschäfts besser antizipieren zu können.

### **Massnahme**

- Eine Delegation der KdK und der interkantonalen Arbeitsgruppe Umsetzung Bundesrecht führt einen Austausch mit dem Bundesamt für Justiz (BJ) und der Bundeskanzlei (BK), um die Herausforderungen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens anzugehen und konkrete Massnahmen zu diskutieren.

## **6. Fazit**

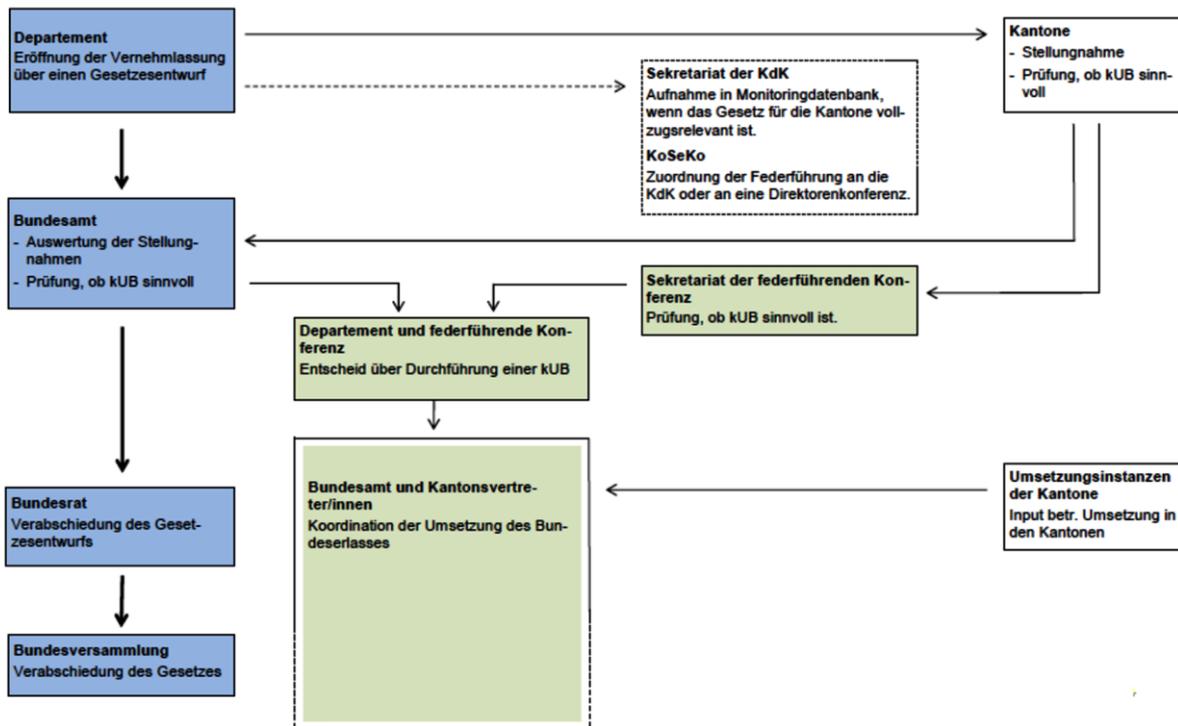
Seit den 1990er Jahren beschäftigen sich Bund und Kantone mit der Frage der Umsetzbarkeit von Bundesrecht. Das Leitmotiv von damals bleibt dasselbe wie heute: Je besser die Umsetzbarkeit einer politischen Vorlage ausfällt, desto mehr Wirkung kann damit erzielt werden. Entsprechend teilen Bund und Kantone das Interesse, die Umsetzbarkeit von Bundesrecht zu optimieren und somit sicherzustellen. Um dieses Ziel zu erreichen, ist eine gute Koordination zwischen den staatspolitischen Ebenen zentral.

Vor diesem Hintergrund ist es erfreulich, dass die zweite Evaluation der 2016 umgesetzten Massnahmen zur Verbesserung ebendieser Koordination zeigt, dass sich der bereits 2021 festgestellte positive Trend weiterfortsetzt. Insbesondere die Revision der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV), resp. die Aufnahme des Artikels 15a sowie die Revision der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (VIV) scheinen Früchte zu tragen. So scheint der Bund sensibilisierter darauf zu sein, die kantonale Perspektive im Rechtssetzungsprozess zu berücksichtigen und bei der Ausarbeitung der Vorlagen Umsetzungs- und Vollzugsfragen Beachtung zu schenken. Die Einführung des Instruments der kUB scheint sich hingegen noch nicht ausgezahlt zu haben. Dieses ist sowohl bei den Kantonen und den Direktorenkonferenzen als auch bei den Bundesstellen noch zu wenig bekannt.

Die Evaluation zeigt aber auch deutlich, dass nach wie vor weitere Anstrengungen erforderlich sind, um die Koordination und Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu verbessern. Diese Notwendigkeit wird dadurch noch akzentuiert, als dass die Quantität der Vorlagen pro Jahr stetig ansteigt und auch die Komplexität der Geschäfte zunimmt. Angesichts dessen ist es angezeigt, die gemeinsam initiierten Arbeiten zwischen Bund und Kantonen weiterzuführen und die skizzierten Massnahmen anzupacken.

# 7. Anhang

## Anhang 1: Koordinierte Umsetzung Bundesrecht



## Anhang 2: Fragebogen Kantone

### **1. Allgemeine Fragen:**

- a) Hat sich die Koordination mit dem Bund bei der Umsetzung und beim Vollzug von Bundesvorhaben aufgrund der vorhandenen Instrumente (Art. 15a RVOV, Art. 8 Abs. 3 VIV, koordinierte Umsetzungsplanung usw.) in den vergangenen vier Jahren (2020–2023) insgesamt verändert? Inwiefern?
- b) Wo sehen Sie in Bezug auf die Koordination mit dem Bund bei Umsetzung und Vollzug von Bundesrecht weiteren Handlungsbedarf?
- c) Was waren in den vergangenen vier Jahren (2020-2023) Geschäfte, in denen der Einbezug der Kantone und die Koordination in Bezug auf Umsetzungs- und Vollzugsfragen gut geklappt hat (1-3 Beispiele)? Inwiefern?
- d) Was waren in den vergangenen vier Jahren (2020-2023) Geschäfte, in denen der Einbezug der Kantone und die Koordination in Bezug auf Umsetzungs- und Vollzugsfragen nicht gut geklappt hat (1-3 Beispiele)? Inwiefern?

### **2. Fragen zum frühzeitigen Einbezug:**

- a) Wird Ihr Kanton bei der Ausarbeitung von Bundesrecht durch den Bund bereits in einem frühen Stadium (d.h. vor Eröffnung der Vernehmlassung) in angemessener Weise einbezogen?
- b) Sucht Ihr Kanton bei Bedarf aktiv den frühzeitigen Einbezug (z.B. Einfordern direkt beim Bund oder über die KdK bzw. die zuständige Direktorenkonferenz)? Beispiele, bei denen dies geschehen ist (1-3 Beispiele)?
- c) Werden die von Ihrem Kanton in einem frühen Stadium eingebrachten Anliegen durch den Bund für die weiteren Arbeiten in angemessener Weise berücksichtigt?
- d) Fühlt sich Ihr Kanton durch die kantonalen Vertretungen in Arbeitsgruppen und Expertengremien des Bundes vertreten und wird er über laufende Arbeiten in diesen Gruppen ausreichend informiert?

### **3. Fragen zum Vernehmlassungsverfahren**

- a) Enthalten die Vernehmlassungsunterlagen des Bundes genügend Informationen zu Umsetzungs- und Vollzugsfragen, sodass Ihr Kanton die Vorlage einschätzen kann?
- b) Werden die Stellungnahmen Ihres Kantons zu Umsetzungs- und Vollzugsfragen durch den Bund in angemessener Weise berücksichtigt?

### **4. Fragen zur koordinierten Umsetzung von Bundesrecht**

- a) Ist Ihnen das Instrument der «koordinierten Umsetzung von Bundesrecht» bekannt (ja/nein)?
- b) Hat Ihr Kanton bereits einmal eine koordinierte Umsetzung von Bundesrecht angeregt? Falls ja, in welchem Zusammenhang? Wurde die Anregung durch den Bund aufgenommen?

- c) Welchen Nutzen brachte die koordinierte Umsetzung in den Geschäften, in denen sie bisher eingesetzt wurde? Wird die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone dadurch erleichtert bzw. können Schwierigkeiten vermieden werden? Beispiele?
- d) Gab es Geschäfte, in denen eine koordinierte Umsetzungsplanung vermisst wurde? Welche?

#### **5. Weitere Bemerkungen**

- a) Gibt es weitere Punkte, die berücksichtigt werden sollten?

### **Anhang 3: Fragebogen Direktorenkonferenzen**

#### **1. Allgemeine Fragen:**

- a) Hat sich die Koordination mit dem Bund bei der Umsetzung und beim Vollzug von Bundesvorhaben aufgrund der vorhandenen Instrumente (Art. 15a RVOV, Art. 8 Abs. 3 VIV, koordinierte Umsetzungsplanung) in den vergangenen vier Jahren (2020–2023) insgesamt verändert? Inwiefern?
- b) Wo sehen Sie in Bezug auf die Koordination mit dem Bund bei Umsetzung und Vollzug von Bundesrecht weiteren Handlungsbedarf?
- c) Was waren in den vergangenen vier Jahren (2020-2023) Geschäfte, in denen der Einbezug der Konferenzen und die Koordination in Bezug auf Umsetzungs- und Vollzugsfragen gut geklappt hat (1-3 Beispiele)? Inwiefern?

#### **2. Fragen zum frühzeitigen Einbezug:**

- a) Wird Ihre Konferenz bei der Ausarbeitung von Bundesrecht durch den Bund bereits in einem frühen Stadium (d.h. vor Eröffnung der Vernehmlassung) in angemessener Weise einbezogen?
- b) Sucht Ihre Konferenz bei Bedarf aktiv den frühzeitigen Einbezug? Beispiele, bei denen dies geschehen ist (1-3 Beispiele)?
- c) Erhält Ihre Konferenz in diesem frühen Stadium die nötige Zeit und Gelegenheit, sich eine Meinung zu bilden und allfällige Schwierigkeiten in der Umsetzung der Vorlage zu erkennen?
- d) Werden die von Ihrer Konferenz in einem frühen Stadium eingebrachten Anliegen für die weiteren Arbeiten in angemessener Weise berücksichtigt?
- e) Wie weit ist Ihre Konferenz in der Lage, die Perspektive der einzelnen Kantone in Arbeitsgruppen und Expertenkommissionen des Bundes einzubringen? Wie gehen Sie mit unterschiedlichen Haltungen und Bedürfnissen der Kantone um?

#### **3. Fragen zum Vernehmlassungsverfahren**

- a) Enthalten die Vernehmlassungsunterlagen genügend Informationen zu Umsetzungs- und Vollzugsfragen, sodass Sie die Folgen der Vorlage einschätzen können?
- b) Werden die Stellungnahmen Ihrer Konferenz zu Umsetzungs- und Vollzugsfragen durch den Bund in angemessener Weise berücksichtigt?

#### 4. Fragen zur koordinierten Umsetzung von Bundesrecht

- a) Ist Ihnen das Instrument der «koordinierten Umsetzung von Bundesrecht» bekannt (ja/nein)?
- b) Hat Ihre Konferenz bereits einmal eine koordinierte Umsetzung von Bundesrecht angeregt? Falls ja, in welchem Zusammenhang? Wurde die Anregung durch den Bund aufgenommen?
- c) Welchen Nutzen brachte die koordinierte Umsetzung in den Geschäften, in denen sie bisher eingesetzt wurde? Wird die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone dadurch erleichtert bzw. können Schwierigkeiten vermieden werden? Beispiele?
- d) Gab es Geschäfte, in denen eine koordinierte Umsetzungsplanung nicht stattfand, obwohl sie aus Ihrer Sicht angezeigt gewesen wäre? Welche?

#### 5. Weitere Bemerkungen

- a) Gibt es weitere Punkte, die berücksichtigt werden sollten?

### Anhang 4: Liste untersuchter Vernehmlassungsvorlagen 2020-2023

#### Vorlagen 2020

Geschäftsnummer	Titel	Departement
2020/10	Änderung des Strafgesetzbuches und des Jugendstrafgesetzes (Massnahmenpaket Sanktionenvollzug)	EJPD
2020/11	Änderung der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV)	EDI
2020/14	Revision des Energiegesetzes (Fördermassnahmen ab 2023)	UVEK
2020/16	Bundesgesetz über die Besteuerung von Leibrenten und ähnlichen Vorsorgeformen (Umsetzung der Motion 12.3814)	EFD
2020/21	Teilrevision der Verordnung über die Reduktion der CO <sub>2</sub> -Emissionen (CO <sub>2</sub> -Verordnung)	UVEK
2020/30	Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG)	UVEK
2020/32	16.312 Kt.Iv.TG. Ergänzung von Artikel 64a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung betreffend Vollstreckung der Prämienzahlungspflicht der Versicherten	PK
2020/33	Änderung der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV) und der Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV); Zulassung der Podologinnen und Podologen als Leistungserbringer der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP)	EDI
2020/34	Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz)	BK

2020/35	Teilrevision des Mehrwertsteuergesetzes (Weiterentwicklung der Mehrwertsteuer in einer digitalisierten und globalisierten Wirtschaft) und der Mehrwertsteuerverordnung	EFD
2020/39	Änderung der Arbeitslosenversicherungsverordnung und ALV-Informationssysteme-Verordnung	WBF
2020/4	Landwirtschaftliches Verordnungspaket 2020	WBF
2020/41	Bundesgesetz über den Miet- und den Pachtzins während Betriebsschliessungen und Einschränkungen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) (Covid-19-Geschäftsmietegesetz)	WBF
2020/42	Gegenentwurf des Bundesrates zur Volksinitiative «Keine Massentierhaltung in der Schweiz (Massentierhaltungsinitiative)»	EDI
2020/43	Teilrevision des Strassenverkehrsgesetzes, des Ordnungsbussengesetzes und von acht Verordnungen	UVEK
2020/47	Volksinitiative «Für ein gesundes Klima (Gletscher-Initiative)» und direkter Gegenentwurf (Bundesbeschluss über die Klimapolitik)	UVEK
2020/50	Gesetz über den Allgemeinen Teil der Abgabenerhebung und die Kontrolle des grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehrs durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG-Vollzugsaufgabengesetz, BAZG-VG) sowie Totalrevision des Zollgesetzes (ZG) zum neuen Zollabgabengesetz (ZoG)	EFD
2020/58	Revision Grundbuchverordnung. AHVN13 im Grundbuch und landesweite Grundstücksuche	EJPD
2020/60	Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Prämienverbilligung) als indirekter Gegenvorschlag zur eidgenössischen Volksinitiative «Maximal 10 % des Einkommens für die Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative)»	EDI
2020/61	Verordnung über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose	EDI
2020/64	Umsetzung KVG-Revision (Zulassung Leistungserbringer) - Änderung der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV) und weiterer Verordnungen	EDI
2020/65	Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Härtefallverordnung)	EFD
2020/67	Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ)	EJPD
2020/71	Ausführungsbestimmungen zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (Weiterentwicklung der IV)	EDI

## Vorlagen 2021

Geschäftsnummer	Titel	Departement
2021/123	Revision des CO2-Gesetzes	UVEK
2021/126	Verordnungspaket Umwelt Herbst 2022	UVEK
2021/20	Ausführungsrecht (Änderung BetmKV sowie BetmVV-EDI) betreffend Änderung des Betäubungsmittelgesetzes (Cannabisarzneimittel)	EDI
2021/22	Totalrevision der Verordnung über Informationssysteme für den öffentlichen Veterinärdienst (ISVet-V, neu: Verordnung über die Informationssysteme des BLV für die Lebensmittelkette)	EDI
2021/24	Revision der Tierseuchenverordnung	EDI
2021/29	Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG): Einschränkung der Sozialhilfe bei Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten	EJPD
2021/30	Teilkraftsetzung des Bundesgesetzes über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus; Verordnung über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus	EJPD
2021/34	Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA	EJPD
2021/35	Kindes- und Erwachsenenschutz - Änderungen des ZGB	EJPD
2021/37	Teilrevision des Bundesgesetzes über Geoinformation (GeolG)	VBS
2021/39	Bundesgesetz über die Erhöhung der steuerlichen Abzüge von Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und der Unfallversicherung	EFD
2021/42	Verordnungspaket Parlamentarische Initiative 19.475 «Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren»	WBF
2021/43	Bundesgesetz über die Entlastung der Unternehmen von Regulierungskosten (Unternehmensentlastungsgesetz)	WBF
2021/44	Einführung einer Regulierungsbremse (Änderung von Art. 159 Abs. 3 der Bundesverfassung und Änderung des Parlamentsgesetzes)	WBF
2021/5	Bundesgesetz über Pilotprojekte zu Mobility Pricing	UVEK
2021/51	Änderung des Bundesgesetzes über den Wasserbau	UVEK
2021/61	Änderung der Verordnung über die politischen Rechte (VPR) und der Verordnung der BK über die elektronische Stimmabgabe (VEleS)	BK
2021/64	Teilrevision Raumplanungsgesetz (2. Etappe mit Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative)	UVEK
2021/77	Neues Finanzierungssystem Asyl; Ausrichtung von Sprachnachweisen in ausländer- und bürgerrechtlichen Verfahren auf die schweizerischen Verhältnisse	EJPD

2021/89	Teilrevision der Signalisationsverordnung, Vereinfachung der Einführung von Tempo-30-Zonen und Carpooling	UVEK
2021/90	Umsetzung des Verbots zur Gesichtshüllung (Art. 10a BV)	EJPD
2021/93	Teilrevision des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz)	UVEK
2021/97	Teilrevision des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (Sanierungsverfahren für natürliche Personen)	EJPD

### Vorlagen 2022

<b>Geschäftsnummer</b>	<b>Titel</b>	<b>Departement</b>
2021/120	Landwirtschaftliches Verordnungspaket 2022	WBF
2022/3	Änderung der Verordnung über die amtliche Vermessung sowie technische Ausführungsverordnungen	VBS
2022/4	Änderung des Energiegesetzes	UVEK
2021/33	Wohnsitzüberprüfung bei Betreuungsauskünften	EJPD
2022/11	Revisionen der Maturitäts-Anerkennungsverordnung und der Verwaltungsvereinbarung über die Anerkennung von Maturitätszeugnissen	WBF
2022/28	Revision der Gewässerschutzverordnung 2022	UVEK
2022/25	Teilrevision Bundesgesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten	EDI
2022/19	Bundesgesetz über die elektronische Identität und die Vertrauensinfrastruktur (E-ID-Gesetz, BGEID)	EJPD
2022/42	Fahrzeugschriften – Teilrevision von vier Verordnungen des Strassenverkehrsrechts	UVEK
2022/58	Pa.lv. Beseitigung und Verhinderung der Inländerinnen- und Inländerdiskriminierung beim Familiennachzug	PK
2022/60	Verordnung über die Errichtung einer Winterreserve (WResV)	UVEK
2022/61	Änderung des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes	VBS
2022/66	Teilrevision des AVIG - Anpassungen im Bereich der Arbeitslosenstellen	WBF
2022/47	Änderung der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV)	EDI
2022/70	Unnötige und schädliche Beschränkungen des Zweitwohnungsgesetzes in Sachen Abbruch und Wiederaufbau von altrechtlichen Wohnungen aufheben	PK

2022/72	Erleichterung von Wolfsabschüssen. Teilrevision der Jagdverordnung	UVEK
2022/73	Verordnung über die Kostentragung und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (KEV-ÜPF)	EJPD
2022/74	Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Ausnahme für Arbeitnehmende von neu gegründeten Betrieben)	PK
2022/78	ENERGIE: Bewirtschaftungsmassnahmen Strom	WBF
2022/82	Umsetzung der Motion 20.4339 UREK-N («Übermässigen Motorenlärm wirksam reduzieren»): Anpassung von zwei Artikeln des Strassenverkehrsgesetzes und Teilrevision von vier Verordnungen	UVEK
2022/14	Verordnung über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung der OECD/G20-Mindestbesteuerung)	EFD
2022/54	Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA	EJPD

### Vorlagen 2023

Geschäftsnummer	Titel	Departement
2023/9	Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2025–2028 (BFI-Botschaft 2025–2028)	WBF
2022/97	Revision des EPDG: Umfassende Revision	EDI
2022/94	Änderung der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge und weiteren Verordnungen: Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens und Festlegung des Zeitpunkts des Inkrafttretens der Änderung vom 17. Juni 2022 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Modernisierung der Aufsicht)	EDI
2022/95	Teilrevision der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV)	EDI
2022/98	Teilrevision des Strahlenschutzgesetzes	EDI
2022/101	Verordnung über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (TabPV)	EDI
2023/7	Teilrevision des Landesversorgungsgesetzes	WBF
2023/30	Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG): Erleichterung der selbständigen Erwerbstätigkeit, Mittelpunkt der Lebensverhältnisse bei der Bewilligungserteilung, Zugriffe auf Informationssysteme sowie weitere Änderungen	EJPD

2023/39	Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)	EJPD
2023/47	Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung IVG (Intensive Frühintervention bei Kindern mit frühkindlichem Autismus, IFI)	EDI
2023/48	Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG). Anerkennung des betreuten Wohnens für Bezügerinnen und Bezüger von EL zur AHV	EDI
2023/50	Teilrevision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz)	EDI
2023/51	Änderungen der Winterreserveverordnung	UVEK
2023/53	Verkehrsflächen für den Langsamverkehr	UVEK
2023/55	Verordnungsänderungen zur Revision des Personenbeförderungsgesetzes / Totalrevision der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV)	UVEK
2023/59	Änderung des Landwirtschaftsgesetzes (Umsetzung der Motion 19.3445 Fraktion BD)	WBF
2023/65	Bundesgesetz über die Informationssysteme in den Sozialversicherungen der 1. Säule und den Familienzulagen	EDI
2023/74	Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) (Versicherung für inhaftierte Personen)	EDI
2023/73	Änderung der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV) und der Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV)	EDI
2023/77	Revision der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz (ArGV 2): Sonntagsarbeit in städtischen Tourismusquartieren	WBF
2023/82	Bundesbeschluss über die kantonalen Liegenschaftssteuern auf Zweitliegenschaften	PK
2023/100	Teilrevision des AHVG: Anpassung der Hinterlassenenrenten	EDI
2023/20	Ausführungsrecht zum Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege und abschliessende Inkraftsetzung des Gesundheitsberufsgesetzes (Umsetzung der 1. Etappe der Pflegeinitiative)	EDI
2023/13	Verordnung über die Mindestbesteuerung grosser Unternehmensgruppen (Mindestbesteuerungsverordnung, MindStV)	EFD
2023/15	Bundesgesetz über die politischen Rechte und Verordnung über die politischen Rechte	BK
2023/26	Änderung des Militärgesetzes, der Verordnung der Bundesversammlung über die Verwaltung der Armee sowie der Armeeorganisation	VBS
2023/72	Änderung des Heilmittelgesetzes	EDI