



Koordinierte Umsetzung von Bundesrecht

(Fassung vom 28. Oktober 2015)

I. Ausgangslage

Die Umsetzung von Bundesrecht führt in den Kantonen immer wieder zu Schwierigkeiten. Deshalb unternahm die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) im Jahr 2010 einen Anlauf zur Verbesserung der Situation. In der Folge setzten Bund und Kantone eine gemeinsame Arbeitsgruppe ein, die am 13. Februar 2012 einen Schlussbericht¹ verabschiedete. Im Föderalistischen Dialog vom 16. März 2012 äusserten die Delegationen des Bundesrates und der Kantonsregierungen die Bereitschaft, die in diesem Bericht empfohlenen Massnahmen umzusetzen.

Massnahme 12 des Berichts befasst sich mit der Planung der Umsetzung neuer Bundeserlasse in den Kantonen. Die Massnahme schreibt für Bund und Kantone eine Umsetzungsplanung vor und legt im Wesentlichen Mindestfristen zwischen der Verabschiedung und der Inkraftsetzung eines Bundesgesetzes fest. Massnahme 12 lautet:

Umsetzungsplanung von Bund und Kantonen: Nach der Verabschiedung eines Bundesgesetzes erstellen der Bund und parallel dazu die Kantone eine Umsetzungsplanung. Gestützt auf diese Planungen setzt der Bund das Datum des Inkrafttretens fest. Im Sinne von Faustregeln sollen die Umsetzungsfristen dabei mindestens betragen:

- zwei Jahre ab Verabschiedung eines Bundesgesetzes und ein Jahr ab Verabschiedung des eidgenössischen Ausführungserlasses, wenn die Kantone ein Gesetz erlassen oder ändern müssen;
- ein Jahr ab Verabschiedung eines Bundesgesetzes und sechs Monate ab Verabschiedung des eidgenössischen Ausführungserlasses, wenn die Kantone eine Verordnung erlassen oder ändern müssen.

Im Frühling 2013 betraute die KdK eine neu eingesetzte Arbeitsgruppe mit der Vorbereitung der Umsetzung der im erwähnten Schlussbericht vorgesehenen Massnahmen, soweit sie sich an die Kantone richten (interkantonale Arbeitsgruppe Umsetzung Bundesrecht). In der Plenumsversammlung vom 28. März 2014 hielt die Arbeitsgruppe fest, dass Bund und Kantone bei komplexeren Bundeserlassen die Umsetzung koordinieren sollten. Das vorliegende Dokument wurde zwischen dem Sekretariat der KdK und dem Bundesamt für Justiz bereinigt. Ziel ist es, dass der Föderalistische Dialog in zustimmendem Sinn vom vorliegenden Dokument Kenntnis nimmt.

II. Koordinierte Umsetzung von Bundesrecht (kUB)

Die koordinierte Umsetzung von Bundesrecht ist ein Verfahren, bei dem Bund und Kantone ihre Schritte zur Umsetzung von neuem Bundesrecht aufeinander abstimmen. Dabei kann es sich um eine Verfassungsänderung oder um den Neuerlass oder die Änderung eines Bundesgesetzes handeln. Bei Verordnungen und bei Bundesbeschlüssen soll jedenfalls in der Anfangsphase auf eine

¹ Der Titel des Berichts lautet „Die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone: Bericht und Anträge der gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund-Kantone zuhanden des Föderalistischen Dialogs vom 16. März 2012“. Der Bericht ist abrufbar unter www.kdk.ch > Themen > Föderalismus und Staatsrecht > Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone.

koordinierte Umsetzung verzichtet werden. Dies schliesst nicht aus, dass Ausführungsverordnungen des Bundes in die koordinierte Umsetzung eines Bundesgesetzes miteinbezogen werden.

Die koordinierte Umsetzung von Bundesrecht erfolgt in folgenden Schritten:

1. Prüfung der Aufnahme eines Vorentwurfs in die Monitoring-Datenbank der KdK

Sobald ein Departement das Vernehmlassungsverfahren über eine Verfassungsänderung oder ein Bundesgesetz eröffnet hat, prüft das Sekretariat der KdK, ob der Vorentwurf in die Monitoring-Datenbank aufgenommen werden soll. Der Entwurf wird aufgenommen, wenn der Erlass die Interessen der Kantone tangiert, insbesondere, wenn er durch die Kantone umzusetzen und zu vollziehen sein wird.

Die Konferenz der Sekretariate der Interkantonalen Konferenzen (KoSeKo) weist die Federführung zu diesem Geschäft der KdK oder einer Direktorenkonferenz zu.

2. Prüfung der Notwendigkeit einer koordinierten Umsetzung

Im Rahmen der Vernehmlassung über den Erlassentwurf äussern sich die Kantone auch zur Frage, ob aus ihrer Sicht eine koordinierte Umsetzung des Erlasses sinnvoll ist. Diese Einschätzung teilen die Kantone auch dem Sekretariat der Konferenz mit.

Auch das Bundesamt prüft, ob eine koordinierte Umsetzung aus seiner Sicht sinnvoll ist. Es stützt sich dabei auch auf die Beurteilung dieser Frage durch die Kantone im Rahmen der Vernehmlassung.

Eine koordinierte Umsetzung kommt bei Bundeserlassen in Frage, die ganz oder teilweise durch die Kantone umzusetzen sind. Kriterien für die Durchführung einer koordinierten Umsetzung sind insbesondere:

- a. Die Standard-Inkraftsetzungsfristen („Faustregeln“, vgl. Kap. I) sind zu kurz. Gründe können u.a. sein:
 - aussergewöhnlich aufwendige Anpassungen des kantonalen Rechts
 - Notwendigkeit zur Schaffung neuer Vollzugsorgane
 - wesentliche Anpassungen der bestehenden Vollzugsorganisation
 - zeitaufwendige IT-Entwicklungen
 - Anpassung des Rechts von Gemeinden oder andern Organisationen des öffentlichen Rechts im Nachgang zur Anpassung des kantonalen Rechts
- b. Die Standard-Inkraftsetzungsfristen sind zu lang. Gründe können u.a. sein:
 - unabwendbare zeitliche Dringlichkeit der neuen Regelungen
 - Vorgaben des übergeordneten Rechts
- c. Es ist unklar, inwieweit das Ausführungs- bzw. Einführungsrecht vom Bund oder von den Kantonen zu erlassen ist.
- d. Die Umsetzung des Bundeserlasses kann vereinfacht und verbessert werden, wenn sich Bund und Kantone auf einheitliche Vollzugsinstrumente einigen.

3. Entscheid über die Durchführung einer koordinierten Umsetzung

Kommt das Sekretariat der federführenden Konferenz oder das Bundesamt zum Schluss, dass eine koordinierte Umsetzung sinnvoll ist, nimmt sie mit der andern Seite Kontakt auf und sucht eine Einigung in dieser Frage.

Sind das Bundesamt und das Konferenzsekretariat zum Schluss gekommen, dass eine koordinierte Umsetzung sinnvoll ist, entscheiden das Departement und die federführende Konferenz gemeinsam über die Durchführung einer solchen. Diese Entscheidung erfolgt spätestens drei Monate nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens.

4. Koordination der Umsetzung

Die Koordination der Umsetzung setzt vor Verabschiedung des Erlassentwurfs durch den Bundesrat ein. Damit kann die Berücksichtigung von Umsetzungsproblemen im Erlassentwurf und in der Botenschaft des Bundesrates sichergestellt werden.

Die Koordination der Umsetzung ist ein fliessender Prozess. Es werden fortlaufend jene Fragen aufgegriffen und entschieden, die in der jeweiligen Phase des Rechtsetzungs- oder des Umsetzungsprozesses anstehen.

Die Koordination der Umsetzung erfolgt durch eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern einerseits des Bundesamtes und andererseits der Kantone und/oder des Sekretariats der federführenden Konferenz.

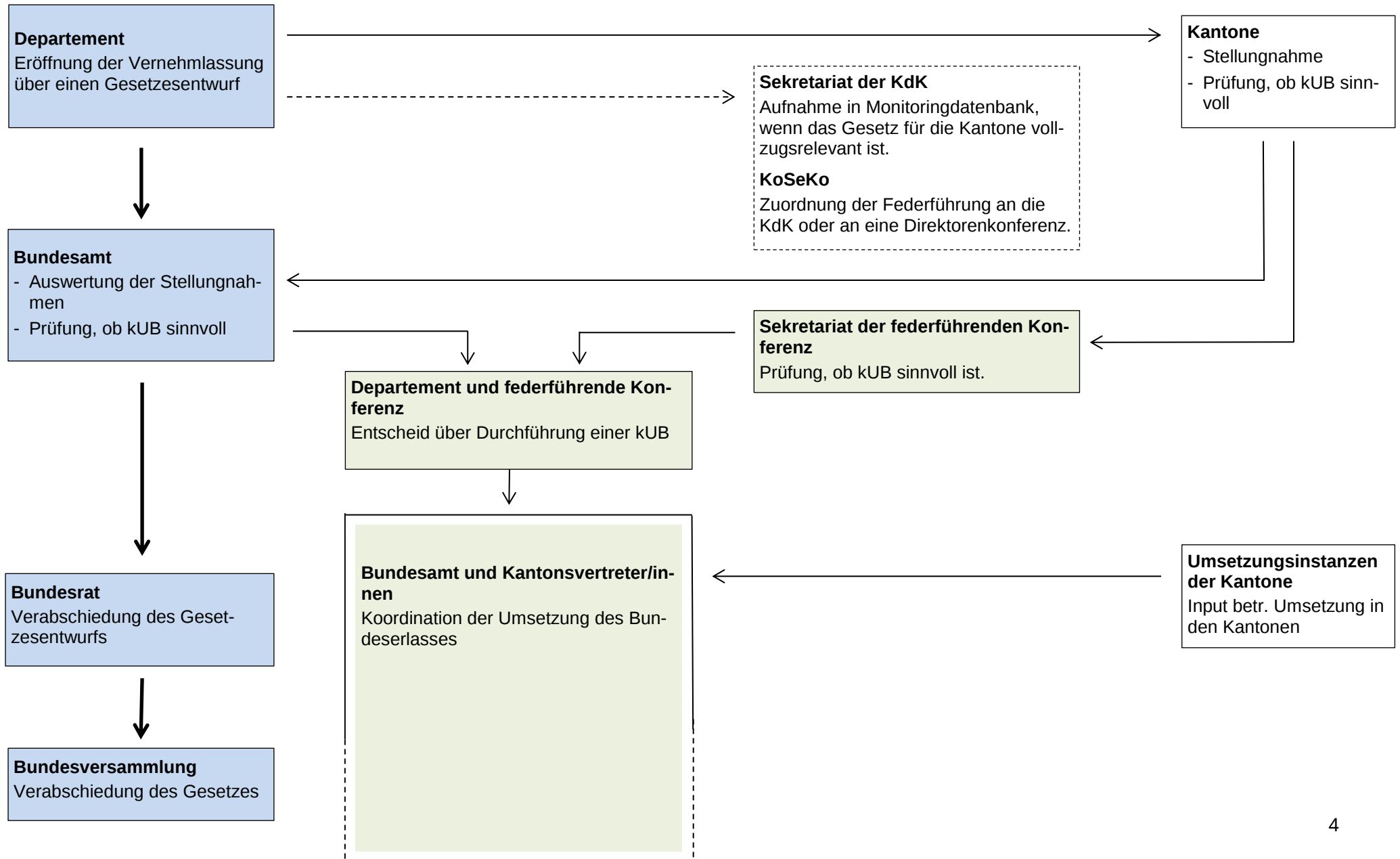
Die Vertreterinnen und Vertreter der Kantone werden durch die federführende Konferenz bezeichnet. Es sollen in erster Linie Personen delegiert werden, die in ihrem Kanton mit der Umsetzung des betreffenden Bundeserlasses befasst sind. Diese Personen stellen die Rückkopplung zu den andern, in der Umsetzungsgruppe nicht vertretenen Kantonen sicher.

Bei der koordinierten Umsetzung von Bundesrecht wird Einigung insbesondere in folgenden Fragen angestrebt:

- *Weiterer Regelungsbedarf.* In welchen Bereichen und zu welchen Fragen besteht weiterer Regelungsbedarf zur Umsetzung des Bundesgesetzes? Welche Regelungen sollen im Bundesrecht, welche im kantonalen Recht verankert werden? Bis wann soll der Wortlaut des Ausführungsrechts des Bundes, bis wann jener der Einführungsgesetzgebung der Kantone vorliegen?
- *Vollzug.* Wer soll den Bundeserlass vollziehen? Welche organisatorischen Vorkehrungen sind bei Bund und Kantonen für den Vollzug erforderlich (Schaffung neuer Vollzugsstrukturen, personelle Verstärkung von Behörden oder Verwaltungen, Schulungen, Erfa-Gruppen)? Wie viel Zeit wird dafür benötigt?
- *Finanzierung.* Wie hoch sind die Kosten für die Umsetzung des Bundesrechts? Ist eine (Mit-) Finanzierung durch den Bund angezeigt (Abweichung vom Grundsatz der Finanzierung durch die Kantone)? Innert welcher Frist können die Mittel bereitgestellt werden?
- *Anpassungen auf kommunaler Ebene.* Welche Anpassungen müssen die Gemeinden vornehmen (Anpassung des kommunalen Rechts, organisatorische Vorkehrungen, finanzielle Mittel)? Wie viel Zeit benötigen sie hierfür?
- *Datum der Inkraftsetzung:* Wann soll der Bundeserlass in Kraft gesetzt werden? Kriterien: Dringlichkeit der neuen Regelungen; Regelungsstufe und Umfang des anzupassenden Rechts der Kantone und Gemeinden; Notwendigkeit der Anpassung bzw. des Aufbaus einer Vollzugsorganisation; politische Umstrittenheit der Vorlage in den Kantonen.
- *Auslegung.* Verständigung / Einigung über wesentliche umsetzungsrelevante Auslegungsfragen.
- *Vollzugsinstrumente.* Welche Vollzugsinstrumente (IT-Applikationen, Geräte, Vorlagen etc.) soll der Bund bereitstellen, welche Vollzugsinstrumente die Kantone?
- *Schulung:* Welche Hilfsmittel zur Behördenschulung stellt der Bund, welche die Kantone bereit?

Die Beteiligten streben Konsens über die Fragen der Umsetzung an. Die Entscheidungsträger von Bund und Kantonen beachten soweit möglich die Ergebnisse der koordinierten Umsetzungsplanung.

Koordinierte Umsetzung von Bundesrecht (kUB) in Bund und Kantonen





Mise en oeuvre coordonnée du droit fédéral

(version du 28 octobre 2015)

I. Contexte

La mise en œuvre du droit fédéral étant une source de problèmes pour les cantons, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) s'est proposé, en 2010, de trouver des solutions. La Confédération et les cantons ont donc créé un groupe de travail commun, qui a adopté le 13 février 2012 un rapport final¹. Lors du Dialogue confédéral du 16 mars 2012, la délégation du Conseil fédéral et celle des gouvernements cantonaux ont déclaré être disposées à concrétiser les mesures préconisées par le rapport.

La mesure 12 du rapport concerne la planification de la mise en œuvre des projets législatifs fédéraux dans les cantons. Cette mesure prévoit une planification pour la Confédération et les cantons et fixe des délais minimaux à respecter entre le moment où la loi fédérale est adoptée et le moment où elle entre en vigueur. Sa teneur est la suivante :

Planifier la mise en œuvre : Une fois la loi fédérale adoptée, la Confédération et, en parallèle, les cantons, élaborent un plan de mise en œuvre. La Confédération fixe la date de l'entrée en vigueur sur la base de ce plan. En règle générale, les délais minimaux à respecter sont les suivants :

deux ans à compter de l'adoption d'une loi fédérale et *un an* à compter de l'adoption de normes d'exécution de la Confédération, lorsque les cantons doivent adopter ou modifier une loi ;

un an à compter de l'adoption d'une loi fédérale et *six mois* à compter de l'adoption de normes d'exécution de la Confédération, lorsque les cantons doivent adopter ou modifier une ordonnance ou un règlement d'exécution.

Au printemps 2013, la CdC a chargé un nouveau groupe de travail de préparer la mise en œuvre des mesures figurant dans le rapport final, pour autant qu'elles concernent les cantons (groupe de travail intercantonal Mise en œuvre du droit fédéral). Lors de sa séance du 28 mars 2014, le groupe de travail a souhaité que la Confédération et les cantons coordonnent leur planification pour les projets législatifs fédéraux plus complexes. Le présent document a été finalisé par le secrétariat CdC et par l'Office fédéral de la justice. Il sera présenté pour approbation lors du Dialogue confédéral.

II. Mise en œuvre coordonnée du droit fédéral (MoCo)

La mise en œuvre coordonnée du droit fédéral est une procédure par laquelle la Confédération et les cantons synchronisent leurs activités en vue de mettre en œuvre le nouveau droit fédéral. Il peut s'agir d'une modification de la Constitution ou d'une nouvelle loi, ou de la modification d'une loi fédérale. Il y a lieu de renoncer dans un premier temps à une planification coordonnée des ordon-

¹ Titre du rapport : « La mise en œuvre du droit fédéral par les cantons. Rapport et propositions du groupe de travail commun Confédération-cantons à l'attention du Dialogue confédéral du 16 mars 2012 ». Lien : Thèmes > Fédéralisme et droit public > Mise en œuvre du droit fédéral par les cantons

nances et des arrêtés fédéraux. Ce qui n'exclut pas que des ordonnances d'exécution de la Confédération fassent aussi l'objet de la mise en œuvre coordonnée d'une loi.

La mise en œuvre coordonnée du droit fédéral comprend les étapes suivantes :

1. Examen de l'opportunité d'enregistrer un avant-projet dans la base de données Monitoring CdC

Une fois la consultation lancée sur une révision de la loi ou de la Constitution, le secrétariat CdC examine l'opportunité de son enregistrement dans la banque de données Monitoring. Le projet est intégré dès lors qu'il touche les intérêts des cantons, notamment quand ceux-ci doivent le mettre en œuvre et l'exécuter.

Cette mission est confiée à la CdC ou à une conférence des directeurs par la Conférence des secrétariats des conférences intercantionales (CoseCo).

2. Examen du bien-fondé d'une mise en œuvre coordonnée

Dans le cadre de la procédure de consultation sur le projet de loi, les cantons s'expriment aussi sur le bien-fondé d'une mise en œuvre coordonnée du projet législatif. Les cantons font également part de leur appréciation au secrétariat de la conférence.

L'office fédéral examine aussi le bien-fondé de cette coordination. Il s'appuie également sur l'avis exprimé par les cantons dans le cadre de la consultation.

La coordination ne porte que sur les projets législatifs de la Confédération qui doivent être mis en œuvre, partiellement ou complètement, par les cantons. Les critères qui s'appliquent à cette coordination sont notamment les suivants :

- a. Les délais standard de mise en œuvre (voir règle générale, chapitre I) sont trop courts, entre autres pour les raisons suivantes :
 - adaptation du droit cantonal entraînant des charges exceptionnelles ;
 - nécessité de créer de nouveaux organes d'exécution ;
 - modification conséquente de l'organisation d'exécution ;
 - développements TI nécessitant beaucoup de temps ;
 - adaptation du droit des communes ou d'autres collectivités de droit public consécutive à une adaptation du droit cantonal.
- b. Les délais standard de mise en œuvre sont trop longs, pour les raisons suivantes :
 - impossibilité d'appliquer la nouvelle réglementation dans les temps ;
 - impératifs de droit supérieur.
- c. Il est difficile de dire qui, de la Confédération ou des cantons, est compétent pour édicter les normes d'exécution ou d'application.
- d. La mise en œuvre de l'acte législatif fédéral peut être simplifiée et améliorée si la Confédération et les cantons sont d'accord d'utiliser les mêmes instruments d'exécution.

3. Décision de procéder à une mise en œuvre coordonnée

Si le secrétariat de la conférence responsable du dossier ou l'office fédéral estiment qu'une mise en œuvre coordonnée est fondée, il se met en rapport avec l'autre partie et recherche la concertation.

Si les deux parties concluent au bien-fondé de la coordination, le département et la conférence responsable arrêtent ensemble les modalités de la procédure. Cette décision est prise trois mois au plus tard après le terme de la procédure de consultation.

4. *Coordination de la mise en œuvre*

La coordination de la mise en œuvre intervient avant l'adoption du projet législatif par le Conseil fédéral. Ceci permet de garantir la prise en compte des problèmes de mise en œuvre dans le projet et dans le message du Conseil fédéral.

La coordination est un processus en flux continu permettant de détecter et de résoudre les questions qui se posent à chaque étape de la procédure législative et de mise en œuvre.

La coordination de la mise en œuvre est assurée par un groupe de travail comprenant, d'une part, les représentants de l'office fédéral compétent et, d'autre part, les cantons et/ou le secrétariat de la conférence responsable.

Les représentants des cantons sont désignés par la conférence des directeurs concernée ; il s'agit avant tout de personnes chargées de mettre en œuvre le projet de loi fédérale dans leur canton et qui informent ensuite les cantons non représentés au sein du groupe de mise en œuvre.

La coordination de la mise en œuvre du droit fédéral vise un consensus notamment sur les questions suivantes :

- *Nécessité de réglementer.* Dans quels domaines et sur quelles questions est-il nécessaire de réglementer lors de la mise en œuvre de projets de loi fédérales ? Quelles réglementations doivent figurer dans le droit fédéral et lesquelles dans le droit cantonal ? Quelles échéances fixer pour le libellé du droit d'exécution de la Confédération et pour celui de la législation d'application des cantons ?
- *Exécution.* Qui doit se charger de l'exécution d'un projet de loi fédérale ? Quelles mesures d'organisation la Confédération et les cantons doivent-ils prendre (création de nouvelles structures d'exécution, renforcement des effectifs des autorités et de l'administration, formations, groupes ERFA) ? Combien de temps faut-il compter ?
- *Financement.* Combien coûte la mise en œuvre du droit fédéral ? Un (co)financement par la Confédération (en dérogation au principe du financement par les cantons) est-il indiqué ? Combien de temps faut-il pour mobiliser les ressources ?
- *Adaptations à l'échelon communal.* À quelles adaptations les communes doivent-elles procéder (adaptation du droit communal, mesures d'organisation, ressources financières) ? De combien de temps ont-elles besoin pour le faire ?
- *Date d'entrée en vigueur.* Quand le projet législatif doit-il entrer en vigueur ? Critères : urgence de la nouvelle réglementation ; niveau de réglementation et ampleur du droit des cantons et des communes à adapter ; nécessité d'adapter l'organisation d'exécution ou de l'instituer ; légitimité politique du projet dans les cantons.
- *Interprétation.* Résolution des questions majeures d'interprétation de la mise en œuvre.
- *Instruments d'exécution.* Lesquels (applications informatiques, appareils, modèles, etc.) sont mis à disposition par la Confédération et lesquels par les cantons ?
- *Formation.* Quels outils de formation sont mis à disposition par la Confédération et lesquels par les cantons ?

Les participants s'entendent sur les questions de mise en œuvre. Les décideurs de la Confédération et des cantons tiennent compte, dans la mesure du possible, des résultats de la planification coordonnée.

Mise en oeuvre coordonnée du droit fédéral (MoCo) par la Confédération et les cantons

