

Intertemporales Recht aus dem Blickwinkel der Rechtssetzungslehre und des Verwaltungsrechts

Ging es beim letztjährigen Anlass in einem eingängigen Beispiel noch um den Sinkflug eines Hängegleiters, der nicht über eine entsprechende Bewilligung verfügte, so ging es diesmal gar um den Sinkflug der Rechtsetzung ganz allgemein. Und das am Beispiel des intertemporalen Rechts. Doch der Reihe nach. Bei der mit «Intertemporales Recht aus dem Blickwinkel der Rechtssetzungslehre und des Verwaltungsrechts» betitelten 2013er-Ausgabe der Rechtsetzungstagung in Zürich waren das die Fragen: echte oder unechte Rückwirkung? positive oder negative Vorwirkung?¹ Das Thema mag einen etwas kleineren Personenkreis angesprochen haben, jedenfalls wirkte die Teilnehmerzahl überschaubarer als das Jahr zuvor. Das hatte immerhin den Nebeneffekt, dass die Tagung im Gebäude des Medizinhistorischen Seminars durchgeführt werden konnte. In den Pausen bot sich so die Gelegenheit, einen Blick in das aus den Medien bekannt gewordene Museum zu werfen.² Einer der Schwerpunkte des Museums, die Geschichte der Infektionskrankheiten wie Pest, Lepra, Syphilis, Pocken, Tuberkulose, Kinderlähmung und Aids, war kurz vor der Referendumsabstimmung zum revidierten Epidemiegesezt am 22. September 2013 durchaus auch für Juristinnen und Juristen relevant.

1 Der Blickwinkel des Verwaltungsrechts – Sinkflug der Rechtsetzung

Alain Griffel, Universität Zürich, widmete sich dem Thema aus der Sicht des Verwaltungsrechts. Wer eine Fortsetzung der bereits in der Neuen Zürcher Zeitung³ publizierten Klage über die sinkende Qualität der Rechtsetzung, ja einen eigentlichen Niedergang der Gesetzgebungskultur, erwartet hatte, wurde nicht enttäuscht. Wortgewaltig wiederholte Griffel seine These und versuchte sie mittels mehrerer Beispiele anhand der Übergangsbestimmungen zu untermauern. Unter dem Titel «Unfälle und Verbrechen» wurden die Zweitwohnungsinitiative⁴ wie auch die Volksinitiative «Millionen-Erbschaften besteuern für unsere AHV (Erbschaftssteuerreform)»⁵ abgehandelt. In beiden Fällen werfen die Übergangsbestimmungen mehr Fragen auf, als sie lösen. Ging es in diesen Beispielen um Volksinitiativen, so sah Griffel ähnliche Probleme aber auch bei Gesetzen. Gemäss Griffel werden Gesetze heute von vielen Parlamentarierinnen und Parlamentariern als Nebensache betrachtet, als eine Art Notizheft, das Unsorgfältigkeiten aller Art ertrage und dessen Inhalt rasch und beliebig geändert werden könne. Gesetzgebung erfolge zunehmend nach dem Trial-and-Error-Prinzip.

Aus Sicht der Verwaltung wäre immerhin zu fragen, ob Griffels These in erster Linie die Gesetzgebungsarbeit des Parlaments beschlägt oder ob der Sinkflug tatsächlich allgemein und auch in Bezug auf die Vorschläge aus der Bundesverwaltung begonnen hat. Wäre Letzteres tatsächlich der Fall, käme man nicht umhin, die vorhandenen Ressourcen der verwaltungsinternen Redaktionskommission (VIRK), zusammengesetzt aus Sprachspezialistinnen und Sprachspezialisten der Bundeskanzlei sowie Juristinnen und Juristen des Bundesamtes für Justiz, kritisch zu hinterfragen. In letzter Konsequenz wären zusätzliche Stellen zu schaffen, um die Arbeit der VIRK zu stärken.

2 Der Blickwinkel der Rechtsetzungslehre

«Die intertemporalen Bestimmungen eines Erlasses grenzen die Geltungsbereiche des alten und des neuen Rechts voneinander ab.» Mit diesem Zitat aus dem Gesetzgebungsleitfaden begann Felix Uhlmann, ebenfalls Universität Zürich, sein Referat. Nach einer gründlichen Analyse, was Übergangsrecht überhaupt ausmacht (sehr eingängig beschrieben mit «intertemporale Normen sind Normen mit Ablaufdatum» und mit einem Eierkarton mit Ablaufdatum treffend illustriert), nahm Uhlmann das Auditorium gefangen mit seinen Ausführungen, an was der Gesetzgeber denken müsse. Von der Anwendung neuen Rechts auf laufende Verfahren sowie auf bestehende Rechtspositionen über Fristen bis hin zu organisationsrechtlichen Überlegungen gelang es dem Referenten dank eingängigen Beispielen, die Tücken des Übergangsrechts hell auszuleuchten. Besonders eingängig war dabei das Beispiel der Schutzfristen im Urheberrechtsgesetz (URG). Obschon das Urheberrechtsgesetz in den Übergangsbestimmungen auch Geltung für Werke vorsah, die vor seinem Inkrafttreten geschaffen wurden, wurde bei der Schaffung des Gesetzes nicht beachtet, dass die in Artikel 80 URG angeordnete Rückwirkung sich nicht auf Werke bezog, die nach früherem Recht urheberrechtlich geschützt waren, deren Schutzdauer aber vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts abgelaufen war. Das Bundesgericht begründete anhand des Werkes «Der Snob» von Carl Sternheim die vom Gesetzgeber «gewollte» Lücke u. a. damit, dass eine auf den blossen Wortlaut von Artikel 80 Absatz 1 URG abgestützte Auslegung in Einzelfällen zu einem Ergebnis führen würde, das der Gesetzgeber nicht gewollt haben könne. «Eine Rückwirkung für gemeinfrei gewordene Werke hätte nämlich zur Folge, dass der urheberrechtliche Schutz auch für jene Werke wiederaufleben würde, die bereits in den Jahren 1954 und 1955 wegen Ablaufs der damals geltenden dreissigjährigen Schutzfrist Gemeingut geworden waren.» Hier zeige sich aber ein derart krasses Missverhältnis zwischen den Interessen der Allgemeinheit und jenen der Inhaber der Urheberrechte, dass der Entscheid des Gesetzgebers zweifellos zugun-

sten der Allgemeinheit hätte ausfallen müssen (BGE 124 III 266 ff.). Uhlmann schloss seinen Beitrag mit dem auch für den Fall des URG passenden Zitat von Georg Müller, dass die Erarbeitung von Schluss- und Übergangsbestimmungen «zu den anspruchsvollsten Aufgaben im Bereich der Rechtsetzung» gehöre. Dafür müsse genügend Zeit und hochqualifiziertes Personal eingesetzt werden. Ein Zitat, das Wohlgefallen im Auditorium fand.

3 Workshops und Podium

Der erste Workshop zum Thema intertemporale Fragen im Prozessrecht wurde von Eva Vontobel, Leiterin Gesetzgebungsdienst Kanton Zürich, geleitet. Sie handelte diese Fragen in einem ersten Beispiel anhand der Zivilprozessordnung (ZPO) und der Strafprozessordnung (StPO) ab. Im Vergleich zwischen den übergangsrechtlichen Regelungen beider Erlasse zum Verfahrensrecht zeigten sich zum einen materiell unterschiedliche Regelungen. Der Vergleich förderte aber auch formale und sprachliche Differenzen zutage, deren Zahl angesichts der ähnlich gelagerten Thematik erstaunte und Fragen auslöste: Soll Übergangsrecht aus der Perspektive des alten Rechts, des neuen Rechts oder gar aus beiden Perspektiven (Art. 453 und 454 StPO) formuliert werden? Stimmen unterschiedliche Aussagen zu zeitlichen Verhältnissen inhaltlich überein oder nicht? Was versteht sich von selbst, was muss ausdrücklich festgehalten werden? Entsprechend interessant war der Vergleich zwischen ausgewählten kantonalen Einführungsgesetzen zu den beiden Prozessordnungen. Kritische Fragen zu Auslegung und Umsetzung von Übergangsrecht des Bundes wurden auch im zweiten Beispiel zum neuen Erwachsenenschutzrecht gestellt, etwa zum Wesen von Artikel 14 Absatz 1 des Schlusstitels des ZGB, der wohl vor allem als Anschluss an eine gesetzgeberische Tradition im ZGB erklärbar ist.

Unter der Leitung von August Mächler, Vorsteher Rechts- und Beschwerdedienst Kanton Schwyz, widmete sich der zweite Workshop dem Bewilligungsrecht. Mit dem Fall des Passagierflugzeugs, das als Swissair-Maschine gestartet war und als, ja als was eigentlich gelandet war, war man gleich schon wieder beim griffelschen Thema des Sinkflugs, ohne dieses jedoch beim Thema der Bewilligungen weiter zu vertiefen. Das Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht des Kantons Zürich luden jedenfalls zu Diskussionen ein, ob der mit «Übergangsbestimmungen» betitelte Abschnitt wirklich (nur) Übergangsrecht beinhaltet oder ob nicht vielmehr einzelne Paragraphen in andere Abschnitte gehören würden, da sie immer Geltung besitzen. §357 über Änderungen an vorschriftswidrigen Bauten und Anlagen stellt sicher ein Paradebeispiel dafür dar. Darin wird festgehalten, dass bestehende Bauten und Anlagen, die Bauvorschriften widersprechen, umgebaut, erweitert und anderen Nutzungen zu-

geführt werden dürfen, sofern sie sich für eine zonengemässe Nutzung nicht eignen, wenn keine überwiegenden öffentlichen oder nachbarlichen Interessen entgegenstehen. Was das mit intertemporalem Recht zu tun hat, bleibt das Geheimnis des Gesetzgebers an der Limmat. Und auch in diesem Workshop war die Zweitwohnungsinitiative als Thema nicht zu vermeiden.

Im dritten Workshop brachte Marcel Bolz, Chef Rechtsdienst des Regierungsrates des Kantons Aargau, mittels anschaulicher Beispiele schnell die Diskussion zum Thema intertemporale Fragen in der Leistungsverwaltung in Gang. Dabei kam die Frage auf, wie Widersprüche zwischen Inkrafttretensbestimmungen und Übergangslösungen zu lösen sind. Es herrschte Einigkeit, dass bereits bei der Phase des Normkonzepts entsprechende Fragen beantwortet werden müssen: Geht es darum, den Vollzug zu erleichtern? Oder geht es darum, Druck aufzusetzen und damit eine Verhaltenssteuerung anzupeilen? Aus dem Teilnehmerkreis wurde gleichfalls ein spannendes Beispiel in die Runde eingebracht: Was passiert mit einer Bewilligung (konkret einer Solaranlage), die zuerst nach bernischem Recht bewilligungsfrei war und es nach dem Beitritt der entsprechenden Gemeinde zum Kanton Basel-Landschaft nicht mehr war?

Im vierten Workshop nahm sich Stephan C. Brunner, Leiter Sektion Recht der Bundeskanzlei, Bern, der gesetzestechnischen Instrumente an. Dabei konnte er auf die neuen Gesetzestechnischen Richtlinien (GTR) verweisen, die frisch aus der Druckerpresse vorlagen.⁶ Mit genauso frischen Beispielen wurden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer versorgt. So sorgte die (auf drei Jahre befristete) dringliche Asylgesetzrevision vom 28. September 2012 (AS 2012 5359) für Diskussionen, bei welcher der Grundsatz gilt, «aufgehoben ist nicht (definitiv) aufgehoben». Denn nach Ablauf der Gültigkeit werden die durch die dringliche Revision mit «aufgehoben» gekennzeichneten Bestimmungen wieder aufleben, d. h. die Bestimmungen werden während einer gewissen Zeit lediglich *suspendiert* gewesen sein (GTR Rz. 279 ff.). Von der Aufhebung ging es sodann zur Inkraftsetzung, bei der auch jeweils bei der konkreten Umsetzung Fragen zu lösen sind, von der gestaffelten Inkraftsetzung über die automatische Inkraftsetzungen *qua* Gesetz bis hin zur Diskussion, bis wann der Bundesrat denn ein Gesetz in Kraft setzen muss, wenn das Parlament ihm eine entsprechende Ermächtigung erteilt hat.

Im abschliessenden Podium unter der bewährten Leitung von Georg Müller wurden die hauptsächlichen Ergebnisse der Workshops noch einmal vorgetragen. Dies vermochte allerdings niemanden mehr aus der Reserve zu locken. Vermutlich war in den Workshops doch schon das meiste gesagt worden. Bleiben wird sicher aber das Bedauern von Müller, dass diejenigen, die oft genug zu den

Problemen des Übergangsrechts zumindest beitragen, nämlich die Politikerinnen und Politiker, einmal mehr durch Abwesenheit glänzten.

Konrad Sahlfeld, Bundesamt für Justiz, Bern

Anmerkungen

Anm. d. Red.: Die Tagungsbeiträge werden in der Schriftenreihe des Zentrums für Rechtssetzungslehre beim Dike Verlag erscheinen.

- 1 Siehe dazu u. a. Gesetzgebungsleitfaden, 2007, 3., nachgeführte Ausgabe, Bern, Bundesamt für Justiz, Rz. 655 ff.
- 2 www.mhiz.uzh.ch
- 3 NZZ vom 8. Februar 2013, S. 15.
- 4 Art. 197 Ziff. 9 Abs. 2 lautet: «Baubewilligungen für Zweitwohnungen, die zwischen dem 1. Januar des auf die Annahme von Artikel 75b folgenden Jahres und dem Inkrafttreten der Ausführungsbestimmungen erteilt werden, sind nichtig.»
- 5 BBl 2011 6459; in den Übergangsbestimmungen findet sich einerseits die Bestimmung, dass der neue Art. 129a am 1. Januar des zweiten Jahres nach Annahme in Kraft tritt und andererseits die Ausnahme davon: «Schenkungen werden rückwirkend ab 1. Januar 2012 dem Nachlass zugerechnet.»
- 6 2., vollständig überarbeitete Auflage, 2013, Bern, Bundeskanzlei

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 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. Harmos 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 > 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 des 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.

Anschliessend 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^{bis} 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 Entscheiden 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 2014. Weiterfüh-

rende Unterlagen zu den Themen des letzten Forums für Rechtsetzung finden Sie unter www.bj.admin.ch > Themen > Staat & Bürger > Legistik > Forum für Rechtsetzung.

Robert Baumann, Bundesamt für Justiz, Bern