

Bundesamt für Justiz



Bundesamt für Justiz
Office fédéral de la justice
Ufficio federale di giustizia
Uffizi federal da la giustia



**Herausgeber**

Bundesamt für Justiz
des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements
Bundeshaus West / Taubenstrasse 16 / Bundesrain 20
CH-3003 Bern
Telefon +41 (0)31 322 41 43
Fax +41 (0)31 322 78 79
mailto: info@bj.admin.ch
www.bj.admin.ch

Projektleitung

Folco Galli, Bundesamt für Justiz, Bern

Konzept und Redaktion

Thomas C. Maurer & Partner, Bern

Gestaltung

Scarton + Stingelin SGD, Bern-Liebefeld

Umschlag

Gerechtigkeitsbrunnen Bern (Foto: Roland Spring)

Bildnachweis

Roland Spring, Keystone, Blue Planet,
Archiv Bundesamt für Justiz,
Eidgenössische Zollverwaltung EZV

Auflage

7500 (407.650.d 8.02 7500 78945)

Diese Broschüre ist auch in Französisch, Italienisch und
Englisch erhältlich. Sie kann bezogen werden beim
Bundesamt für Justiz, Fax: 031 322 77 87 oder mailto:
info@bj.admin.ch

Bern, August 2002

2 Vorwort

4 Zwischen Anspruch und Wirklichkeit

8 Hinter den Kulissen der Gesetzgebung

12 Den Bedürfnissen jedes Einzelnen gerecht werden

16 Strafrecht wozu?

20 Europäisierung und Globalisierung

24 Verbrechensbekämpfung über Grenzen hinweg

28 Chronologie

32 Das BJ in Stichworten

Vorwort

Hundert Jahre Bundesamt für Justiz. Dies ist für sich alleine genügend Anlass, dieses Amt und seine Tätigkeit dem breiteren Publikum mit einer Schrift bekannt zu machen. Es sind aber auch die veränderten Anforderungen an Transparenz und Information, welche uns zu diesem Schritt bewogen haben. Vermehrt besteht auch von Seiten der Öffentlichkeit ein legitimes Bedürfnis, einen Blick hinter die Kulissen der Verwaltung zu werfen.

Als am 1. April 1902 die fünf Beamten der Justizabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes ihre Arbeit aufnahmen, wurde eine langjährige Forderung der Departementsspitze erfüllt. Diese litt unter einer enormen Geschäftslast, welche «die Anstellung geübter tüchtiger juristischer Mitarbeiter nötig» gemacht hatte, wie der Bundesrat in seiner Botschaft vom Juni 1901 festhielt. In den letzten hundert Jahren hat sich die Justizabteilung zum Bundesamt für Justiz (BJ) – diese Bezeichnung trägt es seit 1979 – und damit von der Amtsstube zu einer Verwaltungseinheit mit rund 300 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern entwickelt.

Seit seiner Gründung ist das BJ Fachbehörde und Dienstleistungszentrum des Bundes für Rechtsfragen. Es nimmt – entgegen seiner Bezeichnung «Justiz» – keine richterlichen Aufgaben wahr. Das BJ betreut heute in eigener Federführung bedeutende Rechtsetzungsgeschäfte im Staats- und Verwaltungsrecht, Privat- und Strafrecht. Es berät die übrige Bundesverwaltung bei allen Rechtsetzungsgeschäften und erstellt Gutachten. Im Handelsregister-, Zivilstands- und Grundbuchwesen sowie beim Grundstückerwerb durch Personen im Ausland nimmt es Aufsichtsfunktionen wahr. Es führt auch das zentrale Strafregister und gibt Strafregisterauszüge an Gerichts- und andere Behörden sowie – nur über ihre eigene Person – an Private ab. Auf internationaler Ebene vertritt das BJ die Schweiz vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und in zahlreichen internationalen Organisationen; zudem ist es Zentralstelle in Fällen internationaler Kindesentführungen. Auf dem Gebiet von Rechtshilfe und Auslieferung arbeitet das BJ mit in- und ausländischen Ge-

richts- und Strafverfolgungsbehörden zusammen. Bei Verwaltungsbeschwerden bereitet es Entscheidentwürfe zuhanden des Bundesrats vor.

Das Spektrum und die Zahl der Aufgaben sind in den letzten hundert Jahren stark angewachsen. Kaum verändert haben sich aber die Anforderungen an die Aufgabenträger: Geübte tüchtige juristische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind heute und auch in Zukunft nötig. Auch die Ziele, welche diese bei ihrer täglichen Arbeit zu verfolgen haben, sind mehr oder weniger die gleichen geblieben: die Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen für eine gerechte Ordnung des gesellschaftlichen Zusammenlebens und für eine gedeihliche wirtschaftliche Entwicklung des Landes, die Erhaltung und die Sicherung des juristischen Fachwissens in der Bundesverwaltung und die Förderung des Verständnisses für das Recht (Art. 6 Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement).

Der Frage, ob unser Amt diesen hoch gesteckten Erwartungen zu genügen vermag, gehen nachfolgend Kadermitarbeiterinnen und -mitarbeiter des BJ im gemeinsamen Gespräch nach: Ist das BJ ein Juristenstab für die Unternehmung Staat, Hüter der Verfassung oder gar das «juristische Gewissen der Nation»? Danach werden in fünf Themenschwerpunkten die Tätigkeiten des BJ beleuchtet. Der Bogen wird hierbei weit gespannt und reicht von einer unverzichtbaren Tätigkeit im Hintergrund, nämlich der begleitenden Rechtsetzung, über ein modernes Vormundschaftsrecht, die internationale Verbrechensbekämpfung, die Frage, wozu das Strafrecht heute dient, die Menschenrechte und die europäische Integration bis hin zur Abteilung «Beschwerden an den Bundesrat» – einem Bereich des Amtes, der zwar keine Zukunft hat, dafür eine umso aufregendere Gegenwart. Andere Abteilungen mussten zwangsläufig etwas zu kurz kommen – auch wenn sie, wie die Zentralen Dienste, sozusagen das logistische Rückgrat unserer Arbeit darstellen und ihnen so interessante Bereiche wie die Fachstelle für Rechtsinformatik und Informatikrecht angegliedert sind. Am Schluss gibt eine



Chronologie einen kurzen Überblick über die Meilensteine in der Geschichte des BJ.

Die vorliegende Schrift wendet sich in erster Linie an all die Personen, welche mit unserem Amt in Kontakt treten, sei es als «Kunde» oder als künftige Mitarbeiterin bzw. künftiger Mitarbeiter. Last but not least soll sie aber auch all den interessierten Bürgerinnen und Bürgern weiterhelfen, welche mehr über uns und unsere Tätigkeit erfahren wollen. Ihnen allen wünsche ich eine anregende Lektüre und dem Amt eine weiterhin segensreiche Tätigkeit!

Der Direktor des Bundesamtes für Justiz

Prof. Dr. iur. et lic. oec. Heinrich Koller

Zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Kaderleute des BJ im Gespräch

«Unser Amt hat zwei Funktionen. Einerseits sind wir eine Art Hüter der Verfassung. Andererseits sind wir aber auch ein Juristenstab, der für die Unternehmung ‹Staat› tätig ist.» Mit diesem markigen, etwas holzschnittartigen Votum ist die Diskussion am frühen Morgen im Sitzungszimmer des Bundeshauses West eröffnet. Das beginnt viel versprechend. Auf juristische Übersichts- und unnötige Nivellierungen soll ja heute verzichtet werden. So zumindest stand es im Mail, mit dem die sieben BJ-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter, die zusammen mit dem Amtsdirektor die Geschäftsleitung bilden, zu dieser offenen Gesprächsrunde eingeladen worden waren.

Entsteht aus dieser Doppelfunktion tatsächlich ein «natürliches Spannungsfeld», in dem sich die Arbeit in diesem juristischen Think-Tank abspielt? Wir sind damit voll in der Diskussion. «Es wäre falsch», nimmt einer der Anwesenden einen andern emotional belasteten Begriff auf, vom BJ als «juristischem Gewissen der Nation» zu sprechen. «Ein solcher Ausdruck würde uns zu Moralaposteln machen, die wir keinesfalls sind. Aber auch Konzernjurist möchte ich nicht sein. Als solcher wäre ich wohl auch nicht besonders brauchbar!»

Die Leistungen des BJ

Was aber tut das Bundesamt für Justiz genau? Welches sind die speziellen Leistungen und wie unterscheidet sich das BJ von andern Bundesämtern? Die versammelten Kaderleute sehen es etwa so: «Unser Amt bietet in erster Linie juristische Regelungstechniken an und stellt eine Art rechtliche Infrastruktur zur Verfügung. Im Gegensatz zu den meisten andern Ämtern arbeitet man im BJ nicht einfach fokussiert auf einen bestimmten Sektor, sondern hilft, die Grundlagen und die allgemeinen Rahmenbedingungen in praktisch allen Bereichen mitzugestalten.»

Gentechnologie, Gesundheitsreform, E-Commerce, Privatisierung des Service public, Netzwerkkriminalität, Spitalisten mit Tarifkatego-

rien, internationale Rechtshilfe: Die Felder, die es zu bearbeiten gilt, sind ebenso komplex wie kontrovers. Als eine vorwiegend aus Juristen zusammengesetzte Gemeinschaft, darin ist man sich einig, kann das BJ in so vielen heiklen Gebieten kaum je über ausreichendes Grundlagen-



Philippe Boillat, lic. en droit, Leiter Abteilung für internationale Angelegenheiten

«Wir arbeiten hier am Dreh- und Angelpunkt der aktuellen gesellschaftlichen Probleme. Das gibt uns die Möglichkeit, die zukünftige Rechtsordnung in wichtigen Bereichen mitzugestalten.»

wissen verfügen. «Die Juristen allein können nur rechtliche Antworten auf die Probleme liefern. Sie sind abhängig von Spezialisten in andern Fachbereichen, um spezifische Fragen beantworten zu können.»

Interdisziplinäre Zusammenarbeit

In der Praxis wird deshalb meist in interdisziplinären Expertengruppen gearbeitet. Je nach Vorlage müssen dabei eine Vielzahl von Interessenvertretern in den Diskurs mit einbezogen werden, bis eine Vorlage dem Bundesrat und später dem Parlament vorgelegt werden kann. Die zentrale Rolle der BJ-Vertreter bei solchen Prozessen besteht in der Regel darin, jene

Methoden und Verfahren zu finden, die zu einem Konsens führen können. «Gerade bei kontroversen und umstrittenen Themen gilt es immer wieder, Voraussetzungen für Kompromisse zu schaffen.» Das ist eine der wichtigsten Aufgaben des BJ und macht nach Meinung der Gesprächsteilnehmer die Arbeit im BJ besonders spannend, vielfältig und anspruchsvoll.

Letztlich muss das BJ dafür sorgen, dass die rechtlichen Regelungsvorschläge, die meist stark aus sektorieller Fachperspektive heraus entworfen werden, sich in den bestehenden rechtlichen Rahmen einfügen lassen. Oberste Referenz sind dabei immer die Bundesverfassung mit den darauf basierenden Gesetzen sowie die international geltenden Regelungen und Konventionen.

Trotzdem: Auch wenn dem BJ in diesem Sinne eine gewisse rechtliche Überwachungsfunktion zukommt, verstehen sich die Kadermitarbeiter des BJ nicht als moralische und juristische Oberlehrer der Nation. «Wir sind keine nationalen Schiedsrichter und können niemandem die rote Karte zeigen. Dazu fehlen uns ganz einfach Kompetenzen und Machtmittel. Es wäre im Übrigen auch gar nicht wünschenswert.» Das Amt muss sich darauf beschränken, juristische Dienstleistungen zu erbringen. «Dazu gehört, dass man seine Ideen und Empfehlungen möglichst überzeugend einbringt. Aber eine Gewähr dafür, dass sie auch ausreichend berücksichtigt werden, hat man nicht!»

Die Rolle der Politik

Diskurs und Debatte. Das sind zwei der Begriffe, die im Verlaufe des Gesprächs immer wieder vorkommen. Es herrscht, zumindest dem Anspruch nach, so etwas wie eine freie Konkurrenz der Meinungen. Aber die Macht und die Politik sind allgegenwärtig. Hier mag sich niemand Illusionen hingeben: «Natürlich ist das Recht ein Stück weit eine Magd der Politik und hat instrumentalen Charakter. Doch gerade im Vergleich zu früheren Zeiten hält sich die Politik heute gut an



*Rudolf Wyss, Fürsprecher, Leiter
Abteilung Rechtshilfe
«Die wirklich starken Leistungen
erbringen wir nur im Team!»*

die Spielregeln.» Dazu hat nicht zuletzt die revidierte, klarer und eindeutiger formulierte Bundesverfassung beigetragen. Und das internationale Recht, welches zu einer immer wichtigeren und umfassenderen Leitplanke auch für die Arbeit im BJ wird.

Vermitteln als Aufgabe

Im BJ werden in der Regel keine anwaltlichen Positionen vertreten und man arbeitet auch nicht nur für einen Auftraggeber. «Mandanten» sind der Bundesrat oder eine parlamentarische Kommission, das eigene oder ein fremdes Departement, ein anderes Bundesamt oder oft auch das Bundesamt für Justiz selbst. So kann es etwa vorkommen, dass die Juristen im BJ von zwei verschiedenen Departementen, die sich in der Beurteilung selbst uneins sind, Aufträge zur Abklärung ein und derselben Rechtsfrage erhalten. Oder dass eine parlamentarische Kommission ein Gutachten zu einem Problem will, zu welchem der Bundesrat – als vorgesetzte Behörde des BJ – bereits Stellung bezogen hat.

Ein Gutachter ist einer, der gut darauf achtet, wer den Auftrag erteilt, wurde kürzlich im Parlament kolportiert. Genau das wollen die BJ-Leute nicht sein. «Wir sollten», formuliert es einer stellvertretend, «uns einer ganzheitlichen, objektiveren Sicht verpflichtet fühlen und uns nicht als juristische Statthalter von bestimmten Akteuren im politischen Zirkus instrumentalisieren lassen!»

Verändertes Rechtsverständnis

In den vergangenen Jahren ist die Juristerei in gewisser Weise vom hohen Ross heruntergekommen. Die irrige Vorstellung, dass Verordnungen etwas Unverrückbares, ja gottgegebenes sind, ist eindeutig zurückgegangen. Die Zeiten, wo der politische Diskurs manchmal vorschnell abgebrochen und zur Lösung von Problemen einfach juristische Argumente vorgeschoben wurden, sind sicher vorbei. Darin ist sich die Runde einig. «Der Diskurs ist weiter gediehen und das Recht hat glücklicherweise etwas von seiner falschen Autorität eingebüsst.»

Das veränderte Verständnis ist auch eine Folge des gesellschaftlichen Wandels. Ein Teil der Anwesenden sieht hier gewisse Gefahren: «Wir leben in einer extrem pluralistischen, ja manchmal sogar beliebigen Gesellschaft. So sind heute Bundesgerichtsentscheide für untere Instanzen nur noch beschränkt massgebend. Dies im Gegensatz zum englischen Rechtssystem, wo einem Grundsatzurteil viel strikter nachgelebt wird.» Man gehe in der Schweiz hingegen mit Interpretationen sehr weit und erweise so der Rechtsordnung längerfristig einen schlechten Dienst, da das System an Transparenz verliere. «Gewisse Interpretationen kann der Bürger nicht mehr nachvollziehen. Der Gesetzgeber muss hier wieder strikter werden. Statt ewiger Neuinterpretationen braucht es wieder mehr öffentlich anerkannte und akzeptierte Richtlinien!»

Aktualität und Beschleunigung

Wie aber haben sich Aufgabe und Funktion des BJ insgesamt verändert angesichts des gesellschaftlichen Wandels? Bei der Diskussion dieser Frage wird immer wieder auf die zunehmend internationale Dimension der Arbeit im BJ hingewiesen. «Heute ist es wichtiger denn je, die nationale Rechtsordnung und Gesetzgebung in den internationalen Kontext einzubetten. Es ist

zu einer zentralen Aufgabe des BJ geworden, zwischen dem schweizerischen und dem internationalen Recht eine vernünftige Kompatibilität herzustellen.»

Vieles hat sich verändert im BJ in den vergangenen Jahren. So hat die im Rechtsbereich stark fortgeschrittene Informatisierung zu neuen Arbeitstechniken und Abläufen geführt. Und in der heutigen schnellebigen Zeit hat sich auch im BJ vieles beschleunigt. So halten etwa die gesetzgeberischen Kompromisse, zu denen das Amt wesentlich beiträgt, immer weniger lang. In diesem Bereich sieht ein Teil der Runde denn



*Monique Jametti Greiner, Dr. iur.,
Fürsprecherin, Leiterin Abteilung
für internationale Angelegenheiten
«Die Gestaltungsmöglichkeiten
im internationalen Umfeld sind gross.
Das gehört zu den befriedigendsten
und schönsten Aspekten meiner
Tätigkeit.»*

auch die wesentlichen Schwierigkeiten und Herausforderungen für die heutige Arbeit. «Man müsste oft rascher reagieren können. Gerade im Bereich der Rechtsanwendung sind wir tagtäglich gefordert, mit schnellen Entscheiden aufzuwarten. So ist es manchmal auch schwierig, seinen eigenen Fahrplan einzuhalten.» Oft hängt die Arbeit von aktuellen Ereignissen ab – wie jüngst bei den Attentaten vom 11. September oder bei der Swissair-Krise. Und im internationalen Bereich ist man stark abhängig vom

Timing der jeweiligen Organisation oder der einzelnen Staaten. «Gerade die EU hat in vielen internationalen Organisationen einen übermächtigen Einfluss, wenn es um die Festlegung der Traktanden geht. Das sind Umstände, die es uns oft schwer machen, fristgerecht und effizient zu arbeiten.»

Qualität der Arbeit

Ob es denn nicht, gerade wegen der gesamten gesellschaftlichen Beschleunigung, einen Produktionsdruck im BJ in Richtung von mehr und schnelleren «Gefälligkeitsgutachten» gibt? Man



Luzius Mader, Prof., Dr. iur., LL. M., Leiter Hauptabteilung Staats- u. Verwaltungsrecht

«Ich finde es spannend, im BJ zu arbeiten. Die Res publica behagt mir mehr als die Privatwirtschaft, und ich ziehe es auch vor, nicht anwaltschaftlich tätig zu sein.»

ist sich einig darüber, dass heute mehr gefordert wird. «Wir sind gezwungen, immer schneller und in kürzeren Fristen Entscheidungen zu fällen.» Dass das Arbeitstempo und der Stress gestiegen sind, wird aber als allgemein gesellschaftliches und nicht BJ-spezifisches Problem betrachtet. «Das Leben verläuft heute insgesamt schneller. Vor 20 Jahren wäre es nie vorgekommen, dass ein Vernehmlassungsverfahren

im März verabschiedet wird und man bereits vor den Sommerferien die Botschaft erwartet. So ist vieles hektischer geworden – wobei der Zeitdruck teilweise unnötigerweise und künstlich erzeugt wird.»

Was aber bedeutet dies bezüglich der Qualität der heutigen Arbeit im BJ? Hier gehen die Meinungen ziemlich deutlich auseinander. So meint die eine Gruppe, dass manchmal nicht mehr mit der nötigen Sorgfalt gearbeitet werden kann. «Aus Zeitmangel werden Entscheide gefällt, welche nicht ausreichend durchdacht sind.» Aber zu dieser Einschätzung gibt es auch pointierte Gegenmeinungen: «Bereits in den Akten unserer Vorgänger aus den 60er-, 70er- und 80er-Jahren findet man Notizen wie «Es geht nun wirklich nicht mehr», «Wir haben keine Zeit mehr», «Alles ist viel zu hektisch geworden», «Unsere Arbeit wird nicht mehr gebührend gewürdigt» und andere mehr. Diese Diskussion wird schon lange geführt. Und wenn die Klagen zuträfen, wäre die Situation ja längst völlig unhaltbar geworden. Aber nach wie vor liefern wir Qualität. Auch wenn wir selbstverständlich, wie alle andern Ämter, gerne mehr Zeit, mehr Finanzen und mehr Personal hätten, sind die materiellen Bedingungen doch so, dass das BJ seine Aufgaben in vertretbarer Weise erfüllen kann!»

Beeindruckende Arbeitszufriedenheit

Jedenfalls, das macht die Schlussrunde deutlich, ist die Lage zumindest nicht so dramatisch, dass sich jemand aus der hier versammelten Diskussionsrunde veranlasst sähe, nach beruflichen Alternativen Ausschau zu halten. Im Gegenteil. Wenn es um die individuellen Arbeitsbedingungen geht, ist man einhellig des Lobes voll.

Die Runde bringt auch eine beeindruckende Zahl von «Dienstjahren» mit, ohne dass auch nur ein Hauch von Zynismus und Resignation zu spüren wäre. Motiviert und engagiert scheinen sie alle: «Ich bin seit über dreissig Jahren beim BJ und ich habe mich noch keinen Tag gelang-



Urs Bürge, lic. iur., Leiter Abteilung Zentrale Dienste

«Das geht rechtlich nicht! Solche Begründungen gehörten früher zur Standardargumentation. So etwas geht heute nicht mehr. Man kann sich das nicht mehr leisten! Wir müssen eine Lösung vorschlagen.»

weilt», meint eine der Anwesenden unter dem zustimmenden Nicken der andern. «Es gab immer wieder neue Aufgaben zu lösen, ich hatte viele Chancen. Und ich habe wenig machen müssen, das mir wirklich gegen den Strich ging.» Auch dieser Aussage wird allgemein beigeppflichtet. Den meisten geht es so wie jenem Kollegen, der das Angebot für eine besser bezahlte Stellung ausgeschlagen hat – weil es seiner Meinung nach im juristischen Bereich nirgendwo so interessante Stellen gibt wie beim Bund!

Gute Arbeitsbedingungen

Als besondere Bereicherung wird die Tatsache empfunden, dass man im BJ am Dreh- und Angelpunkt der aktuellen gesellschaftlichen Probleme ist. Man kann Initiativen ergreifen und ist auch in intellektueller Hinsicht immer wieder gefordert, meint einer, dem vor allem das kompetente Umfeld wichtig ist: «Ich kann mir kaum vorstellen, an einem andern Ort so viel juristischen Sachverstand versammelt zu finden wie im BJ.» Hervorgehoben werden noch die familienfreundlichen Bedingungen, die es möglich machen, auch in verantwortungsvollen Positionen Teilzeit zu arbeiten, die Kultur- und die Sprachenvielfalt, und natürlich der Dienst an der Allgemeinheit. Nicht anwaltschaftlich tätig sein zu

müssen und sich für den Staat und seine Bürger als Ganzes einsetzen zu können, wird von allen als der grösste Vorteil empfunden.

Die Zufriedenheit ist beeindruckend. Sie hat sicher auch mit der Stabilität, der Sicherheit und dem kollegialen Umgang miteinander zu tun, von dem auch dieses Gespräch zeugt. Die richtigen Leute sind offenbar hier am richtigen Ort.

Keine gezielte Arbeitsplatzwahl

Trotzdem: Mit einer Ausnahme sind eigentlich alle zufällig beim BJ gelandet – und viel länger geblieben, als sie dies je geplant hatten: «Als man mir vorschlug, ins BJ zu kommen, war das für mich die letzte der Optionen, die ich ins Auge gefasst hatte: Ich konnte mir ein Beamtendasein in einer ‹verstaubten› Verwaltung, noch dazu in Bern, einfach nicht vorstellen», beschreibt der Romand seine ursprüngliche Einstellung. «Ich habe meine Wahl allerdings nie bereut», fügt er hinzu, «ganz im Gegenteil.» «Ich wollte eigentlich nur für zwei Jahre zum BJ kommen», erzählt seine Kollegin, die nun schon über 30 Jahre hier ist. «Ich gehöre zu einer Generation, die unglaublich viele und immer wieder neue Chancen



*Ruth Reusser, Dr. iur., Stv. Direktorin des BJ, Leiterin Hauptabteilung Privatrecht
«Ich arbeite seit über dreissig Jahren beim BJ – und habe mich noch keinen Tag gelangweilt!»*

hatte in diesem Amt.» Auch die zweite Frau in der Diskussionsrunde gibt unumwunden zu, dass ihr die Vorstellung, in der Bundesverwaltung zu arbeiten, anfänglich schwer fiel. Und dass es noch heute jeden Morgen Mühe mache, zu stempeln. «Aber die Chancen, die ich hier als berufstätige Mutter erhalten habe, waren einfach einmalig!»

Angebote für den Nachwuchs

Wie sie selbst, die mehr oder weniger zufällig zum BJ gekommen sind, ihren Arbeitgeber heute jungen Juristinnen und Juristen schmackhaft machen würden? – «Im BJ kann man Prozesse von Anfang an bis zur politischen Verabschiedung mitverfolgen und mitgestalten.» «Als Jurist kann man im BJ viel bewegen.» «Man arbeitet in einem hochprofessionellen Umfeld.» «Junge Universitätsabgänger können viel lernen und haben die Chance, mit sehr erfahrenen Juristen zusammenzuarbeiten.» «Im BJ kann man sich ein ausgezeichnetes Netzwerk aufbauen.» «Die Arbeitsatmosphäre ist einfach ausgezeichnet.» «Das Amt ist ausgesprochen facettenreich.» «Man kann viel darüber lernen, wie die Schweiz funktioniert, und man arbeitet über die Sprachgrenzen hinweg...» «Als Arbeitgeber ist das BJ insbesondere für qualifizierte junge Frauen eine Top-Option.» «Ein Engagement im BJ eröffnet weite Perspektiven – sowohl national wie international.»

Um Argumente jedenfalls wäre niemand verlegen. Und jede und jeder, so fühlt man, würde «sein» Amt mit Herzblut und innerer Überzeugung empfehlen – was wahrscheinlich das schönste Lob und die grösste Stärke dieses Bundesamtes ausmacht.



Peter Müller, Dr. iur., Fürsprecher, Leiter Hauptabteilung Strafrecht und Beschwerden

«Ich schätze es ausserordentlich, in einem derart kompetenten Umfeld zu arbeiten. Ich kann mir kaum vorstellen, an einem andern Ort auf so viel juristischen Sachverstand zu treffen wie beim BJ.»

Nachbemerkung

Dieses Gespräch fand Mitte Dezember 2001 statt. Neben den sieben Mitgliedern der Geschäftsleitung, die ihren Beitrag dazu leisteten, arbeiten noch rund 300 weitere Personen im Bundesamt für Justiz. Sie teilen sich in 240 Vollzeitstellen.

A close-up photograph of a hand holding a golden gavel. The hand is positioned at the bottom of the frame, with fingers wrapped around the handle. The gavel is held vertically, with its head pointing upwards. The lighting is dramatic, highlighting the metallic sheen of the gavel and the texture of the hand. The background is dark and out of focus.

Hinter den Kulissen der Gesetzgebung

Der Bundesrat unterbreitet dem Parlament jährlich rund 30 Gesetzesentwürfe und verabschiedet 100 bis 150 Verordnungen. Mehrheitlich handelt es sich dabei um Änderungen bestehender Erlasse. Die beiden Rechtsetzungsabteilungen innerhalb der Hauptabteilung Staats- und Verwaltungsrecht sind aktiv an der Ausarbeitung dieser Vorlagen beteiligt. Ihre Aufgabe, die so genannte Rechtsetzungsbegleitung, ist eine Querschnittstätigkeit sondergleichen. Diese Schattenarbeit soll hier für einmal ins Rampenlicht gerückt werden.

Das Bundesamt für Justiz (BJ) ist gemäss der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Fachbehörde und das Dienstleistungszentrum des Bundes für Rechtsfragen. Zuhanden der Bundesversammlung, des Bundesrates und der Bundesverwaltung erteilt das Amt Rechtsauskünfte, erstellt Rechtsgutachten und behandelt als spezialisierter Rechtsdienst alle verfassungsrechtlichen Fragestellungen.

Dem BJ obliegt es insbesondere, die Verfassungs- und Gesetzmässigkeit aller Erlassvorhaben zu prüfen. Es untersucht die Vereinbarkeit mit dem geltenden nationalen und internationalen Recht und hat für die sprachliche Exaktheit aller Vorlagen besorgt zu sein. Gemeinsam mit der Bundeskanzlei werden die Vorhaben für Erlasse auch unter gesetzestechnischen und redaktionellen Gesichtspunkten geprüft. Diese Tätigkeit bildet das Kerngeschäft der beiden Abteilungen für Rechtsetzung.

Gesetzgebungstechnik im Brennpunkt

In den Abteilungen für Rechtsetzung arbeiten Juristinnen und Juristen, die zusätzlich von Verwaltungsangestellten logistisch unterstützt werden. Die rund zwanzig Frauen und Männer haben alle ein breites juristisches Wissen und verfügen ausserdem über Spezialkenntnisse im Bereich der Gesetzgebungstechnik. Ihre Tätigkeit betrifft so unterschiedliche Rechtsgebiete wie Sozialversicherungsrecht, Landwirtschaftsrecht, Wirtschaftsrecht oder Umweltrecht. Den einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern werden fachliche Schwerpunkte zugewiesen, in denen sie sich vertiefte Kenntnisse und Erfahrungen aneignen können. In die Arbeit einbezogen werden – wie in den anderen Abteilungen – auch Studienabgänger, die im Bundesamt ein sechsmonatiges Praktikum absolvieren können.

Rechtsgutachten und Rechtskontrolle

Das Erstellen von Rechtsgutachten und die präventive Rechtskontrolle von Erlassen stellen die Hauptaufgaben der beiden Abteilungen dar. Begutachtet werden Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung oder weitreichender Tragweite, die sich im Vollzug oder bei gesetzgeberischen Vorbereitungen stellen können. Die Aufträge für Gutachten stammen in der Regel von anderen Bundesämtern oder von den übrigen Hauptabteilungen des Bundesamtes für Justiz. Aber auch das Justiz- und Polizeidepartement selbst, der Bundesrat oder parlamentarische oder ausserparlamentarische Kommissionen gehören zu den Auftraggebern. Geht es um Fragen, an denen ein allgemeines Interesse besteht, werden vereinzelt auch Begehren für Gutachten von kantonalen Behörden oder von Privatpersonen entgegengenommen.

Breites Aufgabenspektrum

Auch die von den beiden Abteilungen für Rechtsetzung erstellten Gutachten umfassen ein breites Spektrum und reichen von der Familienbesteuerung über die Tragweite der verfassungsrechtlich garantierten Ehefreiheit bis hin zu den Zuständigkeiten und Verfahren bei der Verfolgung und der Beurteilung von verwaltungsstrafrechtlichen Tatbeständen. In ihren Stellungnahmen äussern sich die Abteilungen aber auch zu Fragen wie etwa jenen, ob Rahmenbewilligungen für Kernkraftwerke dem Referendum unterstellt werden können, ob das Bundespersonal einer kantonalen Mutterschaftsversicherung unterstellt werden darf, inwiefern archäologische Ausgrabungen beim Bau von Hauptstrassen vom Bund zu finanzieren sind oder ob Sponsoring auf den Internetseiten des Bundes zulässig ist.



Sieben und sieben: neue Formel für die Regierung

Die Hauptabteilung Staats- und Verwaltungsrecht wirkt im Rahmen der begleitenden Rechtsetzung bei den Gesetzgebungsarbeiten anderer Bundesämter mit und übernimmt in bestimmten Fällen selbst die Federführung. Eine spezialisierte Abteilung Rechtsetzungsprojekte und -methodik (RSPM) befasst sich dabei in erster Linie mit Vorhaben, welche die staatlichen Institutionen betreffen. Dazu gehören Projekte wie etwa das Öffentlichkeitsgesetz, das Ombudsgesetz oder auch die Staatsleitungsreform.

Die Staatsleitungsreform ist ein besonders interessantes Beispiel für ein Gesetzgebungsvorhaben, das von RSPM betreut wird. Mit der Staatsleitungsreform soll die Regierung, die heute aus sieben Bundesrätinnen und Bundesräten besteht, umgestaltet und erweitert werden. Es ist geplant, dass der Bundesrat zusammen mit sieben delegierten Ministerinnen oder Ministern (je eine oder einer pro Departement) die neue Bundesregierung bildet.

Die Exekutive würde somit aus zwei Kreisen bestehen: aus einem kleinen Kreis, dem nur die Bundesrätinnen und Bundesräte angehören, und aus einem grossen Kreis, der zusätzlich die delegierten Ministerinnen und Minister einschliesst. Letztere sollen für ihre jeweiligen Aufgaben-

bereiche auch politisch verantwortlich sein. Die Zuständigkeit für die Entscheide der Regierung würde aber weiterhin beim Bundesrat liegen, da dieser die politische Gesamtverantwortung trägt. Auf diese Weise könnte das Kollegialprinzip, welches einen wesentlichen Bestandteil des schweizerischen Regierungssystems darstellt, gewahrt bleiben. Zudem würde die politische Führung gestärkt und der Handlungsspielraum der Regierung nach aussen erweitert.

Ein Projektteam von RSPM hat die Vorarbeiten für dieses Gesetzgebungsvorhaben geleistet, indem es die Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen formuliert und den Entwurf zur Botschaft des Bundesrates ausgearbeitet hat. Nachdem der Bundesrat die Vorlage zuhanden des Parlaments verabschiedet hat, betreuen die Projektmitarbeiterinnen und Projektmitarbeiter nun das Geschäft in den parlamentarischen Kommissionen und in den eidgenössischen Räten. Sie beraten und unterstützen die zuständige Departementschefin mit Voten, Gutachten, Stellungnahmen und allen weiteren Unterlagen, die im politisch-parlamentarischen Prozess erforderlich sind.

tation und Mitberichtsverfahren. Hinzu kommt, dass die beiden Abteilungen von Expertenkommissionen und Arbeitsgruppen, die mit der Erlassvorbereitung beauftragt sind, beratend beigezogen werden.

Prüfung aller Bundesvorlagen

Die Rechtskontrolle über Erlasse ist eine Querschnittsaufgabe, in deren Mittelpunkt die Entwürfe stehen, die von den anderen Bundesstellen vorbereitet worden sind. Die amtsintern,

also innerhalb des Bundesamtes für Justiz erstellten Entwürfe sind der gleichen Prüfung unterworfen. Zu beantworten sind jeweils die unterschiedlichsten Fragen:

- Ist die Eidgenossenschaft überhaupt zuständig, die fraglichen Regelungen zu erlassen? – Die Eidgenossenschaft hat die den Kantonen zustehenden Kompetenzen zu respektieren. Zudem muss die Kompetenzverteilung unter den verschiedenen Organen des Bundes berücksichtigt werden.
- Ist der Erlass mit dem übergeordneten Recht vereinbar? – Das nationale Recht hat die Normen des Völkerrechts zu respektieren, das Bundesgesetz muss sich in dem Rahmen bewegen, den die Bundesverfassung absteckt, und Verordnungen müssen sich an die Vorgaben der Bundesgesetze halten. Insbesondere ist zu fragen, ob unzulässigerweise in Grundrechte eingegriffen wird oder ob staatsvertragliche Verpflichtungen unterlaufen werden.
- Wurde die richtige Erlassform gewählt?
- Fügt sich der Erlass in die Systematik des bereits bestehenden Rechts ein?
- Regelt der Erlass die grundlegenden Fragen auf widerspruchsfreier Weise?
- Sind die einzelnen Bestimmungen eines Erlasses notwendig oder sind sie bereits andersorts verankert und damit überflüssig?
- Ist der Erlass vollzugs- und praxistauglich?
- Sind die einzelnen Bestimmungen innerhalb des Erlasses systematisch korrekt positioniert?
- Ist der Erlass in einer einfachen, klaren, verständlichen und adressatengerechten Sprache verfasst? Werden die Begriffe einheitlich verwendet?

Arbeit im Netzwerk

Ihre Aufgaben können die beiden Abteilungen nur dann befriedigend erfüllen, wenn sie vernetzt arbeiten. Sie folgen damit nicht einer Modeströmung, sondern tun dies, um die ver-

Systematische Rechtskontrolle

Die Kontrolltätigkeit der beiden Abteilungen erstreckt sich sowohl auf Gesetzesvorhaben wie auch auf Entwürfe für Verordnungen des Bundesrates und der Departemente. Die Überprüfung erfolgt vor der formellen Verabschiedung – also im Falle von Gesetzesentwürfen bevor sie der Bundesversammlung übermittelt werden, und bei Verordnungen vor Beschlussfassung durch den Bundesrat. Die Abteilungen für Rechtsetzung beteiligen sich zu diesem Zweck an den beiden Konsultationsverfahren, die der Beschlussfassung vorausgehen: Ämterkonsul-

fügbaren Fähigkeiten und Kenntnisse bestmöglich zu nutzen. Vernetzt arbeiten heisst zuerst zurückgreifen auf das amtsinterne Netzwerk. Die Vereinbarkeit eines Erlasses mit dem europäischen Recht wird von der Abteilung für internationale Angelegenheiten untersucht; mit der Notwendigkeit von Strafbestimmungen beschäftigt sich die Hauptabteilung für Strafrecht, und die Hauptabteilung für Privatrecht nimmt sich der privatrechtlichen Aspekte an. Das Netzwerk erstreckt sich aber auch über das Amt hinaus. So arbeiten die beiden Abteilungen für völkerrechtliche Fragestellungen mit der Direktion für Völkerrecht des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten zusammen. Gesetzestechnische Probleme werden nach Massgabe der gesetzestechnischen Richtlinien gemeinsam mit dem Rechtsdienst der Bundeskanzlei behandelt. Und schliesslich werden Erlassvorhaben zusammen mit den Sprachdiensten der Bundeskanzlei – im Rahmen der sogenannten verwaltungsinternen Redaktionskommissionen – sprachlich und redaktionell bereinigt.

Dienstleistungszentrum für Rechtsetzung

Die Abteilungen für die Rechtsetzung verstehen sich weniger als Gralshüter der rechtlichen Ordnung denn als modernes Dienstleistungszentrum. Sie stehen zuerst und vor allem jenen Ämtern beratend zur Seite, die sich mit der Erarbeitung von Erlassen befassen. Mit konstruktiver Kritik wollen sie ihren «Kunden» ermöglichen, ein gutes «Produkt» zu erstellen, das vor der Verfassung standhalten kann und das den gesetzestechnischen Qualitätsanforderungen genügt. Diese Arbeit verläuft, naturgemäss, nicht immer reibungslos: «Zwei Juristen – drei Meinungen!», wird manchmal gesagt. So geschieht es bisweilen auch bei der Vorbereitung von Erlassen. Gesetzgebungsjuristen und -juristinnen wollen überzeugen, bleiben aber auch offen für die Anliegen, welche diejenigen ver-

folgen, die letztlich die Hauptverantwortung für die Erlassvorhaben tragen.

Kommt kein Einverständnis zustande, kann das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement im Mitberichtsverfahren die rechtlichen Einwände des Bundesamtes für Justiz unterbreiten und die erforderlichen Änderungen beantragen. So liegt der Beschluss beim Bundesrat, der in letzter Instanz bei solchen Meinungsverschiedenheiten entscheidet.

Fehlende gerichtliche Nachprüfung

Die Kontrolle der Verfassungsmässigkeit von bundesrechtlichen Erlassen erweist sich umso notwendiger, als Bundesgesetze von Gerichten nicht aufgehoben werden können. Zwar hatte der Bundesrat im Rahmen der Justizreform vorgeschlagen, dass das Bundesgericht auch befugt sein soll, verfassungswidrige Gesetzesbestimmungen ausser Kraft zu setzen. Dies ist allerdings 1999 vom Parlament abgelehnt worden. Immerhin können bundesrechtliche Verordnungen verbindlich von Gerichten nachgeprüft und allenfalls aufgehoben werden. Es ist jedoch anzumerken, dass Rekursinstanzen äusserst selten zum Schluss kommen, eine Bestimmung in einer Verordnung verstosse gegen höherrangiges Recht. Ohne falsche Bescheidenheit darf man sagen, dass diese Erfolgsquote auf die wirksame Rechtskontrolle der beiden Abteilungen zurückzuführen ist.

Grundlagenarbeit

Neben den geschilderten Kernaufgaben befassen sich die beiden Abteilungen auch mit gesetzgeberischen Grundsatzfragen – etwa in internen Veranstaltungen, wo beispielsweise die Rahmenbedingungen einer gewinnorientierten Staatstätigkeit erörtert, die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Delegation



von Rechtsetzungsbefugnissen und für die Auslagerung öffentlicher Aufgaben an Private diskutiert werden oder die Praxis des Gebührenrechts kritisch beleuchtet wird. Diese vertiefte Auseinandersetzung mit aktuellen Grundsatzfragen trägt wesentlich zur Qualität der Rechtsetzungsbegleitung bei.

Einfachheit als Ideal

Montesquieu schrieb in seinem Buch «Vom Geist der Gesetze»: «Gesetze dürfen nicht spitzfindig sein. Sie sollen kein logisches Kunstwerk, sondern der Ausdruck der gesunden Vernunft eines Familienvaters sein.»

Es würde heute, im 21. Jahrhundert, niemandem einfallen, die Vernunft des Rechts einzig einem Familienvater zuzusprechen. Die zunehmend komplexen technischen Lebensverhältnisse lassen sich nicht mehr ohne weiteres in schlichte Rechtsregeln fassen. Die Einfachheit bleibt aber ein Ideal, das anzustreben sich lohnt. In ihrer täglichen Arbeit bemühen sich die beiden Abteilungen für Rechtsetzung immer aufs Neue, dieses Ideal zu verwirklichen.



Den Bedürfnissen jedes Einzelnen gerecht werden

Das Privatrecht kümmert sich um den einzelnen Menschen. Es begleitet ihn von der Wiege bis zur Bahre. Es sorgt dafür, dass jedes Neugeborene eine geschützte Identität – insbesondere einen Vor- und Familiennamen sowie Angaben zur Abstammung – erhält. Weiter setzt es Normen für die Beziehungen unter den einzelnen Individuen, ob es sich – wie bei einer Eheschliessung – um die Gründung einer Familie oder – wie beim Einkaufen – um alltägliche Verrichtungen handelt. Das Privatrecht regelt auch das Eigentum und dessen Schutz, den Austausch von Leistungen sowie die vertraglichen Verhältnisse, die in einer Vielfalt von Lebensbereichen entstehen: bei der Miete einer Wohnung, dem Antritt einer Arbeitsstelle oder dem Besuch eines Arztes. Und schliesslich bestimmt es, auf wen das Vermögen übergeht, wenn eine Person stirbt.

«Ich bin ein Mensch, und nichts Menschliches ist mir fremd.» Dieses Zitat von Terenz ist ein guter Ausgangspunkt, um die Hauptabteilung Privatrecht und ihre zahlreichen und vielfältigen Aufgaben vorzustellen. Das öffentliche Recht vertritt die Interessen der Gemeinschaft. Demgegenüber kümmert sich das Privatrecht um den einzelnen Menschen und seine Bedürfnisse. Sein Ziel ist es, ein gewisses Gleichgewicht herzustellen. Und zwar nicht primär zwischen Individuum und Gesellschaft, sondern vielmehr zwischen den einzelnen Individuen in ihren gegenseitigen Beziehungen. Denn diese Beziehungen, mögen sie noch so alltäglich sein, machen letztlich unsere Gesellschaft aus.

Freiheit und Selbstbestimmung als zentrale Werte

Das Privatrecht versucht, Strukturen zu schaffen und den Bedürfnissen der Schwächsten Rechnung zu tragen. Es bietet jedem Einzelnen Schutz und die für seine Entfaltung notwendigen Instrumente, ohne dabei aber die Interessen anderer zu opfern. Freiheit und Selbstbestimmung gelten dem Privatrecht als wertvolles Gut und wichtige Triebfeder für die persönliche, gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung. Privatrechtliche Einschränkungen sind lediglich dazu da, das Vertrauen zu erhalten, ohne welches gute zwischenmenschliche Beziehungen undenkbar sind, und eine gewisse Gerechtigkeit zu garantieren.

Diese Werte und das Streben nach Gleichgewicht prägen die Gesetzgebung und die Gesetzesanwendung. Sie ermöglichen am ehesten, in der Tätigkeit der Hauptabteilung Privatrecht auf verschiedenen Gebieten einen roten Faden zu erkennen. Im Folgenden werden die vielfältigen Aufgaben der Abteilung anhand zweier konkreter Gesetzesrevisionen, nämlich des Vormundschaftsrechts und der Bestimmungen über die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) etwas näher vorgestellt.

Das Vormundschaftsrecht und seine Entwicklung

Personen, die infolge eines Schwächezustandes wie geistiger Behinderung, Suchtkrankheit oder einfach wegen des Nachlassens ihrer körperlichen und geistigen Fähigkeiten ihre Angelegenheiten teilweise oder ganz nicht mehr bewältigen können, sind auf die Unterstützung durch Dritte angewiesen. Häufig springen Familienmitglieder ein. Hilfe kann aber auch bei freiwilligen Sozialdiensten geholt werden. Wenn dies nicht möglich ist oder wenn diese Hilfen nicht ausreichen, sorgt das Vormundschaftsrecht für die nötige Unterstützung und die Vertretung der hilfsbedürftigen Person bei Rechtsgeschäften.

Das geltende Recht stellt dafür drei Massnahmen zur Verfügung: Die zuständige Behörde kann eine Beistandschaft, eine Beiratschaft oder eine Vormundschaft errichten. Inhaltlich umschliesst jede dieser drei Massnahmen einen vom Gesetz genau festgelegten Aufgabenkreis. Die Beistandschaft belässt den betroffenen Personen die Handlungsfähigkeit. Die Beiratschaft beschränkt sich auf bestimmte Vermögensfragen. Die Vormundschaft schliesslich ist mit einem Entzug der Handlungsfähigkeit verbunden. Wer bevormundet ist, kann nicht mehr selbständig Verträge abschliessen, sein Vermögen verwalten und wird auch im persönlichen Bereich durch den Vormund betreut.

Stigmatisierung beseitigen, Selbstbestimmung fördern

Das Vormundschaftsrecht genügt den heutigen Bedürfnissen und Anschauungen nicht mehr. Es ist unnötig stigmatisierend und zu wenig flexibel. Es wird deshalb unter der Federführung der Hauptabteilung Privatrecht total erneuert. Im geplanten neuen Erwachsenenschutzrecht gibt es die Begriffe Vormund und Vormundschaft nicht mehr. Vorgesehen sind nur noch verschiedene Formen von Beistandschaften. Welche



www.zefix.admin.ch : wenn alle Register gezogen werden...

Die Hauptabteilung Privatrecht ist an der Führung von drei grossen Registern beteiligt: dem Zivilstandsregister, welches die Daten «natürlicher» Personen enthält (im Gegensatz zu den juristischen Personen, wie z.B. den Kapitalgesellschaften), dem Grundbuch, das die Eigentums- und übrigen Rechtsverhältnisse an Grundstücken aufzeichnet, und dem Handelsregister, das über die Handelsidentität der Unternehmen Auskunft gibt.

Alle drei Register dienen der Öffentlichkeit. Wer sich in diesen Bereichen informieren will, ist hier an der richtigen Adresse. Die drei Register sind im Bundesrecht verankert und werden von den Kantonen mehr oder weniger dezentral organisiert und vom Bund beaufsichtigt.

So sind die Kantone zur Führung eines Handelsregisters verpflichtet. Ob sie dies in Form eines Gesamtregisters für den ganzen Kanton oder in Form von Einzelregistern tun, die nach Kreisen aufgeteilt sind, steht ihnen frei. Früher war deshalb die Suche nach näheren Angaben über ein Unternehmen oder auch nur nach dem zuständigen Kanton oder Registeramt eine komplizierte Angelegenheit. Mittlerweile hat sich das Eidgenössische Amt für das Handelsregister

die Vorteile der Informatik zunutze gemacht und zusammen mit den Kantonen ein Internetportal (Zefix) geschaffen, welches den Zugang zu fast allen Registern des Landes gewährt.

Heute stehen die wichtigsten Informationen sofort per Mausclick zur Verfügung. Informationen etwa darüber, ob eine Gesellschaft überhaupt existiert, wie ihre wichtigsten Eckdaten lauten und vor allem, wohin man sich für nähere Angaben wenden kann. Mittlerweile verzeichnet das Portal Zefix (www.zefix.admin.ch) pro Tag über 10'000 Seitenabrufe. Wer Zugang zum Internet hat, kann sich somit einfach, kostenlos und innert kürzester Zeit ein grobes Bild darüber verschaffen, ob ein potenzieller Partner den Erwartungen entspricht.

Die Hauptabteilung Privatrecht befasst sich zurzeit auch im Bereich des Zivilstandswesens (Infostar) oder des Grundbuchs (eGRIS) mit komplexen, aber intensiven Informatikprojekten. Namentlich sollen die Zivilstandsregister inskünftig mittels EDV geführt werden, und der Bund soll für die Kantone eine zentrale Datenbank betreiben.

Aufgaben der Beistand oder die Beistandin im Einzelfall zu erfüllen hat, muss die zuständige Behörde je nach dem Schutzbedürfnis der betroffenen Person festlegen. Mit dieser Massnahme nach Mass wird das Selbstbestimmungsrecht nur noch in jenen Bereichen eingeschränkt, wo dies tatsächlich erforderlich ist. Ferner soll ein sogenannter Vorsorgeauftrag eingeführt werden. Er erlaubt einer handlungsfähigen Person, selber zu bestimmen, wer im Falle, dass sie einmal urteilsunfähig wird, ihre Interessen wahrt und sie vertritt. Mit einer Patientenverfügung kann eine Person auch festlegen, welche medizinische Behandlung sie wünscht oder ablehnt, wenn sie einmal nicht mehr selber handeln kann.

Die GmbH und die veränderten Bedürfnisse der Wirtschaft

Das Privatrecht gestaltet auch die Rechtsformen für Unternehmen. Dabei gilt es, den Bedürfnissen sowohl multinationaler Konzerne als auch jenen von Kleinbetrieben Rechnung zu tragen und zweckmässige, ausgewogene rechtliche Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln zu schaffen. Den Unternehmen soll ein zeitgerechtes, geeignetes Rechtskleid zur Verfügung stehen. Sie sollen sich aber auch umstrukturieren oder zusammenschliessen können.

Die Hauptabteilung Privatrecht respektive das Eidgenössische Amt für das Handelsregister arbeitet zurzeit an zahlreichen Gesetzgebungsprojekten, um unsere Rechtsordnung besser mit den Gegebenheiten der heutigen Wirtschaft in Einklang zu bringen.

Verlässliche und attraktive Rechtsform

Die verschiedenen im Obligationenrecht vorgesehenen Rechtsformen für Gesellschaften sind auf die unterschiedlichsten Bedürfnisse ausgerichtet. Für Tätigkeiten grösseren Umfangs ist die Aktiengesellschaft (AG) in der Regel am besten geeignet. Handelt es sich um eine Tätigkeit in Kleinbetrieben, so stehen andere Formen im Vordergrund, zum Beispiel die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), die Kollektivgesellschaft oder das Einzelunternehmen.

Die heutige Regelung der GmbH weist allerdings verschiedene Mängel auf und muss daher dringend überholt werden, um für kleinere Unternehmen wirklich eine verlässliche und attraktive Rechtsform darstellen zu können. Auch nach der Revision wird sie auf die Bedürfnisse von Unternehmen ausgerichtet bleiben, in denen enge persönliche Beziehungen unter den beteiligten Personen bestehen, aber nur ein beschränktes Kapital erforderlich ist und dennoch eine juristische Person geschaffen werden soll.

Regeln für die neue GmbH

Eine modernisierte GmbH kann für entsprechende Vorhaben eine vorteilhafte Lösung darstellen. Die laufende Gesetzesrevision gewährleistet, dass die Gründung einer GmbH sich weiterhin einfach und kostengünstig realisieren lässt. Gleichzeitig bügelt sie eine Reihe von Nachteilen des geltenden Rechts aus. Die Neuordnung vermeidet insbesondere bisherige Probleme betreffend die Haftung der Gesellschafterinnen und Gesellschafter, vereinfacht die Übertragung von Anteilen; sie verbessert den Schutz von Personen mit Minderheitsbeteiligungen und führt klare Vorschriften für den Fall des Ausscheidens aus der Gesellschaft ein. Die lange nur wenig verbreitete GmbH wird damit zu einem wertvollen Instrument für all jene, die ein derart massgeschneidertes Unternehmen gründen wollen.

Spiegel des Alltags

Diese beiden Beispiele geben lediglich einen punktuellen Einblick in die Tätigkeit der Hauptabteilung Privatrecht. Zahlreiche Themen, die den Menschen direkt betreffen, wie zum Beispiel die Gentechnologie, das Medizinal- und Patientenrecht, das Zivilstandswesen, das Konsumkreditrecht, das Mietrecht und andere Aspekte des Handelsrechts, können hier nicht näher ausgeführt werden. Besondere Aktualität haben die gesetzliche Grundlagen für die elektronische Signatur und für Fusionen von Unternehmen.

Das Privatrecht erfasst uns alle in unserem täglichen Leben und wirkt sich häufig stärker prägend aus, als wir uns dessen bewusst sind. Das Privatrecht ist das getreue Abbild jener Themen, welche die einzelnen Menschen und ihre Beziehungen untereinander direkt betreffen. Wenn es gelingt, für jeden Einzelnen gute rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, so kommt dies der ganzen Gemeinschaft zugute. Das ist der Grundsatz, von dem sich die Hauptabteilung Privatrecht bei ihrer Arbeit leiten lässt.





Strafrecht wozu?

Die Frage nach Sinn und Zweck des Strafens wird die Menschen immer beschäftigen. Heute besteht jedoch ein weitgehender Konsens, dass das Strafrecht ein für die Gesellschaft unerlässliches Regulativ ist. Die Hauptabteilung Strafrecht und Beschwerden bereitet die Gesetzgebung im Straf- und Strafprozessrecht vor. Sie wirkt darauf hin, dass Strafrecht mit Mass eingesetzt wird und neue Strafnormen präzise und verständlich formuliert werden. Sie entwickelt das Instrumentarium der strafrechtlichen Sanktionen weiter. Sie arbeitet an einer gesamtschweizerischen Strafprozessordnung, welche eine wirkungsvolle Verbrechensbekämpfung ermöglichen und zugleich eine faire Behandlung der Beschuldigten garantieren soll. Und schliesslich unterstützt sie die Kantone bei ihren Bemühungen um einen menschenwürdigen Straf- und Massnahmenvollzug.

Vor gut 30 Jahren entfachte ein Buch mit dem Titel «Plädoyer für die Abschaffung des Strafrechts» eine rege Diskussion. Die darin vertretene These, dass eine Gesellschaft auf Strafrecht verzichten könne, mutete zwar sonderbar an, stiess aber doch auf ein vergleichsweise breites Interesse. Heute wäre damit kein Staat mehr zu machen. Allzu präsent ist der Ruf nach Ausweitung und Verschärfung des Strafrechts geworden: im Alltag, in den Medien und vor allem auch in der Politik.

Konjunktur des Strafrechts

In der Tat gleicht das Strafrecht seit über 20 Jahren einer riesigen Baustelle, und es wird stetig aus- und umgebaut. Der gesellschaftliche Wandel verschiebt auch bei der Kriminalität die Schwerpunkte. Neue Verbrechenformen stellen neue Herausforderungen an das Strafrecht. So steht heute der Kampf gegen organisierte Kriminalität, Geldwäscherei, Korruption, Internetkriminalität, Menschenhandel und gegen den internationalen Terrorismus und dessen Finanzierung im Vordergrund. Mit dem Strafrecht sollen aber auch verbindliche Regeln für so grundlegende Fragen wie den Abbruch der Schwangerschaft oder die Hilfe beim Sterben definiert werden. Im Strafprozess- und Rechtshilferecht sieht sich der Gesetzgeber mit Themen wie Telefonüberwachung, verdeckte Ermittlung, DNA-Analyse und der Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof konfrontiert.

Warum so viel Strafrecht?

Warum dieser ständige Rückgriff auf das Strafrecht? Strafrecht ist ein für die Gesellschaft unerlässliches Regulativ. Es schützt grundlegende Werte der menschlichen Gemeinschaft und gibt ihr Orientierung. Es legt fest, was erlaubt und was verboten ist, es markiert die Trennlinie zwischen Gut und Böse. Als Ausdruck der sittlichen

Verfassung einer Gesellschaft ächtet es Menschen, die gegen seine Regeln verstossen. Es weist Schuld zu, für die der Fehlbare büssen muss.

Mit seinen Freiheitsstrafen und andern Sanktionen unterwirft das Strafrecht den Täter einschneidenden Einschränkungen. Es hat deshalb abschreckende Wirkung und hilft so, künftigen Straftaten vorzubeugen. Zudem wird mit dem Strafregister die Erinnerung an begangene Straftaten wach gehalten. Auf diese Weise schafft Strafrecht immer auch Sicherheit für die Gesellschaft.

Strafrecht ist «wehrhaftes» Recht. Zu seiner Durchsetzung steht ein mächtiger Apparat zur Verfügung: Tausende von Polizisten, aber auch eine grosse Zahl von Staatsanwälten, Untersuchungsrichtern, Richtern, Vollzugsbeamten, Bewährungshelfern. Vor allem auch dieser «starke Arm» ist es, der das Strafrecht zum Ordnungsfaktor macht.

Strafrecht ist kein Allheilmittel

Doch das Strafrecht ist kein Allzweckwerkzeug, mit dem sich sämtliche Probleme der Gesellschaft lösen lassen. In einer hoch technisierten, komplexen und weltweit verflochtenen Gesellschaft lassen sich das Richtige und das Falsche, das Erlaubte und das Verbotene oft nur schwer definieren. Mit den vergleichsweise einfachen, im Nachgang zu einem Geschehen einsetzenden Sanktionen des Strafrechts lassen sich gesellschaftliche Prozesse weniger fein steuern als etwa mit den Instrumenten des Verwaltungsrechts – beispielsweise Subventionen oder aufsichtsrechtlichen Massnahmen. Auch wenn die Kapazitäten des Strafverfolgungsapparates auf den ersten Blick sehr beachtlich erscheinen, so bleiben sie doch sowohl in qualitativer wie in quantitativer Hinsicht beschränkt und können nicht beliebig ausgebaut werden. Denn eine freiheitliche, an der Würde des Menschen orientierte Gesellschaft setzt die einschneidenden Zwangsmittel des Strafrechts zurückhaltend ein.



Beschwerden an den Bundesrat

Die Abteilung für Beschwerden an den Bundesrat ist seit 1974 Teil des BJ. Wie der Name sagt, behandelt sie alle Beschwerden, die an den Bundesrat gerichtet sind, und erarbeitet in seinem Auftrag die Grundlagen für die Entscheide. Seit 1996 betreffen mehr als zwei Drittel dieser Beschwerden die Anwendung des neuen Krankenversicherungsgesetzes (KVG). Ihre Zahl, die in den Neunzigerjahren noch bei durchschnittlich fünf pro Jahr lag, hat in den letzten Jahren explosionsartig zugenommen. Zwischen 1996 und 1998 betrug sie rund 100 bis 120 pro Jahr. Mittlerweile hat sich die Zahl etwas stabilisiert. Das KVG und die darauf basierenden Entscheide bleiben jedoch ein hochsensibler und umstrittener Bereich.

Von 1996 bis Ende 2001 wurden bei der Abteilung 482 Beschwerden eingereicht. Sie erledigte deren 429, wovon 346 mit einem vom Bundesrat übernommenen Antrag abgeschlossen wurden. Etwas mehr als die Hälfte dieser

Entscheide betrafen die kantonale Spitalplanung. Weitere wichtige Fragen stellten die Tarifgenehmigungen und Tariffestsetzungen durch die Kantone dar. Hier ging es in erster Linie um die Spitaltarife sowie um die Tarife für ambulante Leistungen von Ärzten und Ärztinnen, Physiotherapeuten und Physiotherapeutinnen, Chiropraktoren und Chiropraktorinnen, Hebammen, Spitex und Pflegeheimen.

Dass der Bundesrat als Beschwerdeinstanz agiert, wird jedoch bald der Vergangenheit angehören. Denn mit der Justizreform wird die Rechtsweggarantie eingeführt, die allen Bürgerinnen und Bürgern in grundsätzlich allen Rechtsstreitigkeiten den Zugang zu einem unabhängigen Gericht gewährt. Für die Mehrheit der heute an den Bundesrat gerichteten Beschwerden ist in Zukunft das Bundesverwaltungsgericht zuständig, das endgültig oder mit Rekursmöglichkeit an das Bundesgericht entscheiden wird.

Differenzierte Strafen

Das Strafrecht entwickelt sich stetig fort. So soll im Rahmen der Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches der Kanon der Sanktionen erweitert und verfeinert werden. Kurze unbedingte Freiheitsstrafen werden weitgehend durch differenziert ausgestaltete Geldstrafen und durch die gemeinnützige Arbeit ersetzt. Andererseits wird die Verwahrung für gefährliche Straftäter neu geregelt. Damit erhöhen sich die Chancen, dass ein Täter mit einer tatsächlich auf ihn zugeschnittenen Sanktion belegt wird. Dadurch soll er selbst vor einem Rückfall bewahrt und die Sicherheit für die Gesellschaft erhöht werden.

Verbrechen gegen die Menschlichkeit

In den letzten Jahren hat sich der Trend verstärkt, die Bekämpfung von schwerer und grenzüberschreitender Kriminalität auf internationaler Ebene anzugehen. Strafrecht und Strafjustiz werden nicht mehr als autonome Angelegenheit der einzelnen Staaten betrachtet. Es hat sich die Überzeugung gebildet, dass die Verfolgung schwerster Straftaten gegen die Menschheit, das heisst insbesondere von Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, eine Aufgabe der internationalen Rechtsgemeinschaft insgesamt ist. Aus diesem Grund wird ein Ständiger Internationaler Strafgerichtshof geschaffen und werden entsprechende Straftatbestände in internationalen Verträgen genauer definiert. Die Schweiz muss diese internationalen Verpflichtungen umsetzen und die Zusammenarbeit mit dem neuen Gerichtshof regeln.

Organisiertes Verbrechen

Eine weitere Tendenz geht dahin, neue strafrechtliche Verantwortlichkeiten festzulegen. In einer stark differenzierten, international organisierten Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung können Straftaten oft nicht mehr einzelnen Personen zugeordnet werden. Als kleine Räder im Getriebe von komplexen Organisationen sind sie für eine Straftat oft nur zu einem kleinen Teil verantwortlich und «profitieren» auch nicht massgeblich davon. Das Strafrecht erfasst deshalb zunehmend nicht mehr nur natürliche, sondern auch juristische Personen, das heisst vorab Unternehmen.

Strafrecht als Staatsmonopol

Die Durchsetzung des Strafrechts ist heute fast ausschliesslich Sache des Staates. Es ist an den Behörden, dem Täter das strafbare Handeln nachzuweisen und ihn mit einer Sanktion zu belegen. Wie sie dabei vorzugehen haben, wird im Strafprozessrecht geregelt. In der Schweiz ist heute das Strafprozessrecht hauptsächlich in kantonalen Gesetzen geregelt. Um das materielle Strafrecht schneller, gleichmässiger und wirkungsvoller durchsetzen zu können, wird gegenwärtig eine Schweizerische Strafprozessordnung geschaffen.

Strafprozessrecht und Strafvollzug

Die neue Strafprozessordnung stellt Regeln auf, mit welchen Methoden eine Straftat aufgedeckt werden darf; sie schafft Kontrollmechanismen, die garantieren, dass die Grundrechte von Straftätern und ihre Menschenwürde weitestmöglich respektiert werden; sie stellt sicher, dass Beschuldigte sich verteidigen können. Gleichzeitig wird die Gerichtsorganisation für strafrechtliche Belange verstärkt: Nachdem die Verfolgung von organisierter Kriminalität und zum Teil der Wirtschaftskriminalität seit kurzem Sache des Bundes ist, muss auf Bundesebene ein erstinstanzliches Strafgericht geschaffen werden.

Ist ein Urteil gesprochen, muss die Strafe auch vollzogen werden. Dafür sind in unserem Land die Kantone verantwortlich. Der Bund setzt aber gewisse Leitplanken für die Ausgestaltung des Strafvollzugs; er gewährt finanzielle Unterstützung für den Bau von Strafvollzugsanstalten ebenso wie für den Betrieb von Institutionen für straffällige Jugendliche.

Aufgaben der Hauptabteilung Strafrecht

Die Hauptabteilung Strafrecht ist an der Schnittstelle von Wissenschaft und Politik tätig. Sie arbeitet zu Handen von Bundesrat und Parlament Vorschläge zur Weiterentwicklung des Straf- und Strafprozessrechts aus. Sie will aufzeigen, was Strafrecht leisten kann und was nicht; sie versucht zu ergründen, ob eine geplante Strafnorm den gewünschten Steuerungseffekt tatsächlich erzielt oder im Gegenteil unbeabsichtigte Nebenwirkungen erzeugt. Sie definiert neue Tatbestände, damit von der Gesellschaft unerwünschte Handlungen geahndet werden können. Sie beteiligt sich an der Ausarbeitung internationaler Texte auf dem Gebiet des Strafrechts und versucht dabei, die schweizerischen Wertvorstellungen einzubringen.

Im Rahmen von Modellversuchen lässt die Hauptabteilung Strafrecht auch neue Sanktions- und Vollzugsformen testen – zum Beispiel das «Electronic Monitoring». Sie subventioniert Bau und Betrieb von kantonalen Strafvollzugsanstalten und von Erziehungsheimen mit dem Ziel, zweckmässige und menschenwürdige Standards durchzusetzen, wie sie in internationalen Verträgen verlangt werden. Schliesslich führt sie das Schweizerische Strafregister.

Die Hauptabteilung Strafrecht will die Voraussetzungen dafür schaffen, dass der Staat mit den Mitteln des Strafrechts schnell und entschieden auf Unrecht reagieren kann. Sie wirkt aber auch darauf hin, dass das Strafrecht besonnen und mit Mass eingesetzt und allen Beschuldigten ein faires Verfahren garantiert wird.





Europäisierung und Globalisierung

Die Globalisierung sowie die vielfältigen internationalen Beziehungen und Tätigkeiten haben dazu geführt, dass Umfang und Bedeutung des internationalen Rechts in den letzten Jahren enorm zugenommen haben. Diese Zunahme vielfältiger und oft komplexer Rechtsgrundlagen erfolgt in erster Linie im Rahmen internationaler und europäischer Initiativen und Organisationen. Im Weltmasstab stehen dabei die Vereinten Nationen (UNO) mit ihren zahlreichen Sonder- und Hilfsorganisationen im Vordergrund.

In Europa entsteht nach der Vollendung des Binnenmarkts und der Währungsunion ein eigentlicher europäischer Rechtsraum. Das umfangreiche Recht der Europäischen Union (EU) und der Europäischen Gemeinschaft (EG) ist für alle Nachbarstaaten der Schweiz verbindlich, und die Schweiz hat ein vitales Interesse daran, aus Gründen der Praktikabilität und der Rechtssicherheit ihr eigenes Rechtssystem so weit wie möglich auf diese Regeln abzustimmen. Eine besondere Bedeutung kommt dabei der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) zu, welche im Rahmen des Europarates geschaffen und weiterentwickelt wurde. Insgesamt sind mit dem europäischen Rechtssystem weit reichende Angleichungs- und Harmonisierungsprojekte in allen Bereichen von Privat-, Straf- und Verwaltungsrecht verbunden, welche sowohl qualitativ wie quantitativ zu einem immer wichtigeren Aufgabenbereich für das Bundesamt für Justiz (BJ) geworden sind.

Sicherung der Interessen

Die Schweiz will und kann sich dieser dynamischen Rechtsentwicklung nicht entziehen. Dies nicht zuletzt deshalb, weil unser Land mit der internationalen Wirtschaft eng verflochten ist und daher an einer vernünftigen Regelung des internationalen Austauschs und Verkehrs ein vitales Interesse hat. Zur Sicherstellung der entsprechenden Kenntnisse und zur Herstellung der erforderlichen in- und ausländischen Kontakte besteht beim BJ seit 1989 eine Abteilung für internationale Angelegenheiten. Sie gliedert sich in fünf Sektionen: Menschenrechte und Europarat, Gemeinschaftsrecht (EU/EG), Internationales Privat- und Zivilprozessrecht, Internationaler Kinderschutz sowie Sozialhilfe für Auslandsschweizerinnen und Auslandschweizer. Diesen Sektionen sind die Vertretungen der Schweiz vor dem Gerichtshof für Menschenrechte und dem Ausschuss der UNO gegen Folter (CAT) angegliedert.

Prüfung der Vereinbarkeit

Die Aufgaben der Abteilung, welche in den letzten Jahren durch die internationalen und rechtsvergleichenden Bezüge umfangreicher und anspruchsvoller geworden sind, umfassen insbesondere die Prüfung der Vereinbarkeit von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen des Bundesrates mit dem internationalen Recht, wobei das Europarecht bis anhin im Vordergrund stand. Als Beispiel kann etwa der Entwurf des Bundesrates für ein neues Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen dienen. Darin werden zunächst die Empfehlungen und Programme der UNO sowie die auch in der Schweiz verbindlichen Diskriminierungsverbote der UNO-Menschenrechtspakte und der Kinderrechtskonvention dargestellt.

Beispiel Diskriminierungsverbot

Im anschliessenden europarechtlichen Teil werden mit Bezug auf den Europarat insbesondere die Rechte der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) aufgeführt. Die Situation innerhalb der EU wird erörtert und dem Entwurf des Bundesrates gegenübergestellt. So stimmt dieser mit der neuen Nichtdiskriminierungsklausel von Art. 13 EG-Vertrag sowie mit Inhalt und Geltungsbereich der Richtlinie 2000/78/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf weitgehend überein.

Verhandlungen in internationalen Organisationen

Ein weiterer Schwerpunkt der Arbeit umfasst die Mitwirkung bei Verhandlungen in internationalen Organisationen, insbesondere dem Europarat, der Haager Konferenz für internationales Privatrecht und der UNO-Kommission für inter-



Kinderschutz und Hilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer

Die Abteilung für internationale Angelegenheiten beherbergt die Zentralbehörde zur Behandlung internationaler Kindesentführungen. Jährlich werden zwischen 100 und 150 Gesuche behandelt, bei denen Kinder von einem Elternteil aus der Schweiz ins Ausland oder umgekehrt vom Ausland in die Schweiz verbracht oder dort zurückbehalten werden. Die Zentralbehörde ist Anlauf- und Schnittstelle für solche Fälle und bemüht sich um eine gütliche Einigung unter den Eltern. Scheitert eine einvernehmliche Lösung, liegt die Entscheidung bei den Gerichten. Mit der Inkraftsetzung des Haager Adoptionsübereinkommens wird die Abteilung auch eine wesentlich stärkere Rolle im internationalen Adoptionswesen übernehmen.

In Zusammenarbeit mit den schweizerischen Auslandsvertretungen unterstützt die Abteilung für internationale Angelegenheiten zudem Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die in Not geraten sind, und bietet ihnen in bestimmten Fällen Rückkehrhilfe an. Die Abteilung kümmert sich auch um schweizerische Touristen im Ausland, welche finanzielle Schwierigkeiten haben. Jährlich werden für solche Unterstützungsbeiträge rund 7 Mio. Fr. aufgewendet. Sie werden auf Darlehensbasis gewährt und müssen von den Empfängern grundsätzlich zurückgezahlt werden.

nationales Handelsrecht (UNCITRAL). Durch den Beitritt der Schweiz zur UNO im Jahre 2002 werden entsprechende Vorbereitungs- und Verhandlungsaufgaben im Rahmen der UNO generell zunehmen.

Streben nach Parallelität

Grundlage der immer wichtiger werdenden Prüfung der Europakompatibilität des schweizerischen Rechts bildet zunächst einzig ein Beschluss, den der Bundesrat auf Anregung des Nationalrats am 18. Mai 1988 gefasst hat. Gemäss diesem Beschluss gilt es, «in Bereichen von grenzüberschreitender Bedeutung (und nur dort) eine grösstmögliche Vereinbarkeit unserer Rechtsvorschriften mit denjenigen unserer europäischen Partner zu sichern». In der Praxis wird dabei eine gewisse Parallelität mit der europäischen Gesetzgebung angestrebt. Dies bedeutet aber keine automatische Anpassung, sondern den wohl überlegten und autonomen Nachvollzug von Fall zu Fall.

Autonomer Nachvollzug

Die Anpassung soll im Einklang mit der föderalistischen und direktdemokratischen Rechtsordnung der Schweiz stehen und lässt durchaus Raum für Abweichungen oder auch nur den teilweisen Nachvollzug. Im eigenen Interesse der Schweiz soll aber verhindert werden, dass «ungewollt und unnötigerweise neue Rechtsunterschiede geschaffen werden, welche die grundsätzlich angestrebte gegenseitige Anerkennung der Rechtsvorschriften auf europäischer Ebene behindern», wie im Beschluss des Bundesrates festgehalten wird. Das Ziel der Parallelität der schweizerischen mit der europäischen Rechtsordnung wird sowohl in den Europakapiteln der Botschaften an die eidgenössischen Räte als auch in den Anträgen für die Verordnungen mit grenzüberschreitenden Auswirkungen erwähnt. Nach in Kraft treten der sektoriellen Abkommen zwischen der EG und der Schweiz am 1. Juni 2002 wird dieses freiwillige Streben nach Parallelität für die weiterhin sehr zahlreichen Bereiche, die durch das Abkommen nicht abgedeckt sind, sinnvollerweise fortgesetzt werden müssen.

Vom autonomen Nachvollzug zur rechtlichen Verpflichtung

In jenen Bereichen, die jetzt formell geregelt sind, wird demgegenüber ein eigentlicher Paradigmenwechsel stattfinden. Von nun an sind auch alle Behörden und Gerichte in der Schweiz auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene verpflichtet, den Verträgen Nachachtung zu verschaffen und – entsprechend der bundesgerichtlichen Praxis zu den völkerrechtlichen Verträgen der Schweiz – Vorrang einzuräumen. Darunter fallen Bereiche und Teilbereiche von so vitaler Bedeutung wie die Freizügigkeit des Güter-, Personen- und Luftverkehrs, der Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen sowie das öffentliche Beschaffungswesen und die Forschung.

Neue Regelungsbereiche

Damit ist erst ein Anfang gemacht. Im Rahmen der neuen Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EG, der so genannten «Bilateralen II», die sich gegenwärtig im Gange befinden, werden neue Bereiche erfasst. Die Abteilung für internationale Angelegenheiten des BJ ist dabei in besonderem Masse gefordert, wenn es um Regelungen für Betrugsbekämpfung, verarbeitete Landwirtschaftsprodukte, Umwelt, Statistik, Zinsbesteuerung, Dienstleistungen, Bildung, Berufsbildung, Jugend, Medien, Ruhegehälter, justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit (Übereinkommen von Schengen), Zusammenarbeit im Asylbereich (Übereinkommen von Dublin) und anderes mehr geht.

Verdienste des Europarats

Die internationale Zusammenarbeit im Bereich des Rechts und die Bedeutung des internationalen Rechts für die Schweiz sind jedoch nicht neu. Ein besonders markantes Beispiel hierfür ist der Europarat, die älteste zwischenstaatliche Organisation in Europa. In seiner am 5. Mai 1949 angenommenen Satzung wird erklärt, «dass die Festigung des Friedens auf den Grundlagen der Gerechtigkeit und der internationalen Zusammenarbeit für die Erhaltung der menschlichen Gesellschaft und der Zivilisation von lebenswichtigem Interesse ist». Als eines der Mittel, mit denen der Europarat sein Ziel einer engeren Verbindung zwischen seinen Mitgliedern erreichen soll, werden «die Wahrung und die Fortentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten» angeführt.

Die Europäische Menschenrechtskonvention

Gestützt darauf wurde am 4. November 1950 die Europäische Menschenrechtskonvention zur Unterzeichnung aufgelegt. Der enorme Erfolg dieser Konvention beruht auf dem weltweit einmaligen kollektiven Kontrollmechanismus, der durch sie eingeführt wurde. Denn damit ermöglichte das Völkerrecht den Bürgern erstmals, ihre Grundrechte geltend zu machen, indem sie vor einem internationalen Gerichtshof ein Verfahren gegen einen Staat – auch gegen ihren eigenen – einleiten. Die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sind für die Staaten bindend. Durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs ist ein europäisches Rechtssystem im Bereich der Grundrechte entstanden, das sich auf die innerstaatlichen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten auswirkt. Die Konvention nimmt heute in der europäischen Rechtsordnung einen wichtigen Platz ein und wurde deshalb zu Recht als Verfassungsinstrument auf europäischer Ebene bezeichnet.

Subsidiaritätsprinzip

Das Kontrollsystem, das durch die Konvention begründet wurde, beruht auf dem Subsidiaritätsprinzip: Die Pflicht, die Grundrechte zu schützen, kommt in erster Linie den innerstaatlichen Gerichten und Behörden zu. Auf dieser Ebene kann – und muss – eine Verletzung dieser Rechte verhindert oder wiedergutmacht werden.

Das Subsidiaritätsprinzip findet seine Verlängerung in der Regel, dass der innerstaatliche Rechtsweg erschöpft sein muss: Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte kann erst angerufen werden, wenn der Beschwerdeführer alle Rechtsmittel ergriffen hat, die ihm das innerstaatliche Recht bietet. Bei Verfahren, die gegen die Schweiz eingeleitet werden, steht vor dem Gerichtshof der Bundesrat für allfällige Verletzungen der Konvention ein. Er übernimmt diese Haftung nicht nur für Rechtshandlungen, für die er direkt verantwortlich gemacht werden kann, sondern auch für die Rechtshandlungen aller anderen staatlichen Organe auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene. Die Landesregierung wird vor dem Gerichtshof durch die Abteilung für internationale Angelegenheiten des BJ vertreten.

Verantwortung des Bundes

Die für die Rechtsanwendung zuständigen Behörden sind sich bewusst, dass heute enge Verbindungen zwischen der innerstaatlichen und der völkerrechtlichen Staatshaftung bestehen. Wenn beispielsweise ein Gefängnisdirektor den Brief eines Rechtsanwalts an seinen Klienten abfängt oder ein Bezirksrichter in einem Strafverfahren die Ernennung eines Pflichtverteidigers verweigert, können diese Handlungen auf internationaler Ebene weiterverfolgt werden. Es lässt sich somit sagen, dass in Wirklichkeit jedes staatliche Organ gemeinsam und solidarisch die völkerrechtliche Haftung der Schweiz begründen kann. Der Gerichtshof braucht im



Falle einer Verletzung der Konvention «nicht zu präzisieren, welcher nationalen Behörde dieser Verstoss zuzuschreiben ist: Es steht nur die internationale Verantwortlichkeit des Staates zur Beurteilung.»

Die Abteilung für internationale Angelegenheiten ist auch dafür zuständig, die Urteile, die in Strassburg betreffend die Schweiz erlassen werden, in der Rechtsgemeinschaft möglichst weitreichend bekannt zu machen. Sie prüft ausserdem alle Entwürfe für neue Rechtsvorschriften. Diese präventive Tätigkeit ist sehr wichtig, um die Zahl der Beschwerden, die in Strassburg gegen die Schweiz eingereicht werden könnten, möglichst tief zu halten.



Verbrechensbekämpfung über Grenzen hinweg

Im Zeitalter der grenzüberschreitenden Kriminalität entscheidet die internationale Zusammenarbeit oft über Erfolg oder Nichterfolg im Kampf gegen das Verbrechen. Die internationale Rechtshilfe ist so etwas wie das Schmiermittel im Getriebe von Strafverfolgung und Strafjustiz. Sie trägt dazu bei, dass Recht gesprochen werden kann. Und stopft Schlupflöcher, damit sich Kriminelle nicht ungestraft absetzen oder ihre Gewinne im Ausland verstecken können.

Grosse und komplexe Straffälle hat es bereits in der Vergangenheit immer wieder gegeben: Seriendiebstähle, grosse Betrügereien oder weit reichende Veruntreuungen. Doch seit einiger Zeit sehen sich die Strafverfolgungsbehörden mit neuen Formen der Kriminalität konfrontiert, die sich besonders durch ihren grenzüberschreitenden Charakter auszeichnen. Die Verbrecher sind extrem mobil geworden und machen vor Grenzen nicht mehr Halt. Die stark arbeitsteilig operierenden Verbrecherorganisationen pflegen internationale «Geschäftsbeziehungen». Neben der verstärkten Mobilität haben auch neue technische Möglichkeiten wie der elektronische Transfer von Vermögenswerten zu einer zunehmenden Internationalisierung der Kriminalität geführt.

Zwischenstaatliche Hilfe

Während die Grenzen für Kriminelle durchlässig sind, stellen sie für die Strafverfolgungsbehörden eine Barriere dar. Beweismittel oder Tatverdächtige befinden sich häufig nicht in ihrem Hoheitsgebiet. Ein italienischer Richter kann nicht eine Bank in der Schweiz anweisen, die Konten eines Betrügers zu sperren und die Bankunterlagen als Beweismittel herauszugeben. Umgekehrt kann sein Schweizer Kollege nicht selber einen Mörder in Italien verhaften. Die Souveränität schliesst solche Amtshandlungen in einem fremden Staat aus.

Dank der internationalen Rechtshilfe können sich die Staaten bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität gegenseitig helfen. Muss ein Richter im Ausland ermitteln, ersucht er die Justizbehörden des betreffenden Landes, dies stellvertretend für ihn zu tun.

Schwerpunkte der Zusammenarbeit

Die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Strafrechtshilfe umfasst folgende Schwerpunkte:

- Auslieferung (Übergabe einer gesuchten Person an den ersuchenden Staat zwecks Strafverfolgung oder Strafvollzug)
- Rechtshilfe im engeren Sinn (insbesondere die Beschaffung von Beweisen wie Bankdokumenten und anderen Unterlagen, die Befragung von Zeugen, Beschuldigten und Auskunftspersonen, Hausdurchsuchungen sowie die Herausgabe von Vermögenswerten)
- Stellvertretende Strafverfolgung und Vollstreckung von Strafentscheiden
- Überstellung verurteilter Personen in den Heimatstaat



Internationale Verträge

Die Schweiz ist Mitgliedstaat des Europäischen Auslieferungsübereinkommens und des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen. Sie hat mit zahlreichen Staaten bilaterale Verträge abgeschlossen. Auf der Grundlage des Rechtshilfegesetzes kann die Schweiz teilweise auch ohne Vertrag mit anderen Staaten zusammenarbeiten. Die Sektion Internationale Verträge des BJ baut aber das Vertragsnetz weltweit aus, um die Zusammenarbeit noch zu verbessern und vorhandene Lücken zu schliessen.

Aufteilung krimineller Gelder

Die Beschlagnahmung und die Einziehung von Geldern krimineller Herkunft ist eines der wirksamsten Instrumente der Verbrechensbekämpfung. Schmiergelder oder Gelder aus dem Drogenhandel befinden sich häufig nicht in jenem Land, in dem die Straftat begangen wurde.

Die Strafe im Heimatstaat verbüssen

Der junge Schweizer S. wird am 1. März 1999 in Tonga (Ozeanien) wegen Drogenhandels zu zwanzig Jahren Gefängnis verurteilt. Er äussert nach dem Urteil gegenüber der schweizerischen Vertretung den Wunsch, den Rest der Strafe in der Heimat zu verbüssen. Das Anliegen wird an das BJ weitergeleitet, das jedoch wegen fehlender staatsvertraglicher Grundlagen dem Ersuchen nicht entsprechen kann. Auf den Abschluss eines bilateralen Vertrages wird verzichtet, da Tonga die Möglichkeit hat, dem Übereinkommen des Europarates über die Überstellung verurteilter Personen beizutreten. Tatsächlich ratifiziert Tonga wenig später dieses Übereinkommen, dem auch eine Reihe anderer aussereuropäischer Staaten beigetreten sind. Damit kann kurz darauf die Sektion Auslieferung das Überstellungsverfahren einleiten. Tonga übermittelt das

Urteil und die Dauer der bereits verbüssten Strafe, der Heimatkanton von S. stimmt der Überstellung zu und legt die noch zu verbüsende Strafe fest, worauf S. in die Schweiz überstellt werden kann.

Das Abkommen des Europarates betreffend die Überstellung verurteilter Personen ermöglicht es ausländischen Strafgefangenen, ihre Strafe im gewohnten sozialen und kulturellen Umfeld zu verbüssen. Dadurch wird ihre Wiedereingliederung gefördert. Jährlich werden rund ein Dutzend Schweizer, die im Ausland zu einer Freiheitsstrafe verurteilt worden sind, in die Schweiz überstellt. Umgekehrt können auch rund ein Dutzend in der Schweiz verurteilte Ausländer zur Verbüsung der Strafen in ihre Heimatstaaten zurückkehren.

Deshalb ist für ihre Sicherstellung die Zusammenarbeit von zwei oder mehr Staaten erforderlich. In solchen Fällen können die eingezogenen Vermögenswerte unter den beteiligten Staaten in einem so genannten Sharing aufgeteilt werden. Die Schweiz hat seit den Neunzigerjahren zahlreiche Teilungsvereinbarungen mit den USA und Kanada abgeschlossen. Gemäss Gesetzesentwurf über die Teilung eingezogener Vermögenswerte ist das BJ dafür zuständig, solche internationalen Teilungsvereinbarungen zwischen den Staaten abzuschliessen und über die innerstaatliche Aufteilung der eingezogenen Vermögenswerte zu entscheiden.

Wie bedeutend die gegenseitige Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden bei der Verbrechensbekämpfung ist und wie die verschiedenen Rechtshilfeinstrumente eingesetzt werden können, veranschaulichen zwei fiktive Beispiele mit realem Hintergrund.

Raubüberfall in Bern...

Die Filiale einer Grossbank in Bern wird von fünf maskierten Personen überfallen. Sie bedrohen die Schalterbeamten mit Waffen und nehmen Geiseln. Die Täter flüchten unerkannt mit einer Beute von über 10 Millionen Schweizer Franken. Die Polizei kann jedoch rasch zwei Täter und einige Komplizen in der Schweiz festnehmen. Die Spur der anderen Verdächtigen führt nach Italien, Kanada und Frankreich. Auf Antrag des Untersuchungsrichters veranlasst die Sektion Auslieferung eine internationale Fahndung nach den flüchtigen Bankräubern.

Einen Monat später wird als Erster ein verdächtiger Libanese in Italien festgenommen, worauf das BJ ein Auslieferungsersuchen stellt. Nach Hinweisen auf ein Bankkonto der Verdächtigen in Rom übermittelt der Untersuchungsrichter über das BJ ein Rechtshilfeersuchen. Damit kann die mutmassliche Beute sichergestellt und später herausgegeben werden. Da sich der Libanese der Auslieferung nicht widersetzt,

kann er von den italienischen Behörden nach kurzer Zeit der Schweiz übergeben werden.

...Verhaftungen im Ausland

Ein weiterer Verdächtiger, ein kanadischer Staatsbürger, wird in seinem Heimatland festgenommen. Kanada liefert, wie andere angelsächsische Staaten, auch eigene Staatsangehörige aus, jedoch nur unter strengen Bedingungen und mit entsprechenden Beweisen. Das BJ berät den Untersuchungsrichter, wie die Auslieferungsunterlagen zusammengestellt und welche Dokumente beigelegt werden müssen. Nachdem die kanadischen Behörden das Auslieferungsersuchen und verschiedene Zusatzinformationen erhalten haben, bewilligen sie schliesslich die Auslieferung an die Schweiz.

Der dritte Verdächtige, ein französischer Staatsangehöriger, wird in Frankreich ausfindig gemacht. Frankreich liefert wie die Schweiz keine eigenen Staatsangehörigen aus. Um in diesen Fällen eine Lücke in der Strafverfolgung zu vermeiden, besteht die Möglichkeit, ein Strafübernahmeersuchen zu stellen und die Strafverfolgung abzutreten. Auf Antrag des Untersuchungsrichters stellt das BJ ein solches Ersuchen. Der Verdächtige muss sich so für seine Straftat vor einem französischen Gericht verantworten.

Drogenhändlerin mit Schweizer Bankkonto

Am 1. März trifft aus den USA ein Rechtshilfebegehren beim BJ ein. Darin ersuchen die amerikanischen Behörden um die Sperrung mehrerer Konten bei einer Grossbank in Genf, die Herausgabe von Bankunterlagen und die Befragung von Zeugen. Es geht um Drogenhandel und Geldwäscherei in mehrstelliger Millionenhöhe. Die Sektion Rechtshilfe ordnet die Kontensperre und die Herausgabe der Bankunterlagen an. Sie

beauftragt zudem das Untersuchungsrichteramt Genf, die Zeugen zu befragen.

Zwei Monate später meldet sich eine Frau M. bei der Bank und will, ausgerüstet mit den notwendigen Vollmachten, einen Geldbetrag von über 100 Millionen USD von dem gesperrten Konto abheben. Die Bank meldet den Vorgang dem BJ, das die amerikanischen Behörden und das Genfer Untersuchungsrichteramt orientiert.

Nach zusätzlichen Abklärungen eröffnet das Genfer Untersuchungsrichteramt ein Strafverfahren gegen Frau M. wegen des Verdachts auf Drogenhandel und Geldwäscherei. Sie wird beim nächsten Termin bei der Bank verhaftet.

Eine Woche danach trifft beim BJ ein Verhaftersuchen aus den USA ein. Darin wird Frau M. ebenfalls des Drogenhandels und der Geldwäscherei verdächtigt. Das BJ erlässt einen Auslieferungshaftbefehl.

Überstellung und Verurteilung in den USA

Bei einem Treffen gelangen Vertreter der USA, des BJ und der Genfer Behörden zum Schluss, dass zu wenig Gründe dafür sprechen, das Strafverfahren in der Schweiz weiterzuführen. Die Genfer Behörden beantragen deshalb beim BJ, das schweizerische Verfahren an die USA abzutreten. Das BJ bewilligt die Auslieferung von Frau M. sowie des mutmasslichen Deliktsguts und der Beweise und stellt ein Strafübernahmebegehren an die USA. Eine Beschwerde gegen diesen Entscheid wird vom Bundesgericht am 1. November abgewiesen. Frau M. wird einige Tage später den amerikanischen Behörden übergeben.

Am 1. Juni des folgenden Jahres teilen die amerikanischen Behörden mit, dass Frau M. verurteilt und das Deliktsgut eingezogen worden ist. Sie bieten der Schweiz als Anerkennung die Hälfte des Deliktsgutes (Sharing) an. Die Bundesbehörden nehmen dieses Angebot an und vereinbaren ihrerseits eine Teilung mit dem Kanton Genf.

Gesetzliche Regelung

Die Schweiz hat zu Beginn der Achtzigerjahre als einer der ersten europäischen Staaten die internationale Rechtshilfe gesetzlich geregelt. Dies war damals nicht selbstverständlich. Es wurde nicht nur befürchtet, dass das Ausland unter dem Vorwand der Rechtshilfe Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse ausspionieren könnte, sondern auch, dass die mit der Rechtshilfe verbundene teilweise Aufhebung des Bankkundengeheimnisses den Ruf des Bankplatzes Schweiz schädigen würde.

Vereinfachtes und beschleunigtes Verfahren

Diese Pioniertat musste mit einer komplizierten Verfahrensregelung erkauft werden, die den Betroffenen ein Bündel von Rechtsmitteln zur Verfügung stellte. Die Auseinandersetzung um die Marcos-Gelder und andere Aufsehen erregende Fälle zeigten die Schwachstellen dieser Regelung. Betroffene konnten mit Beschwerden das Rechtshilfeverfahren und auch das Strafverfahren im Ausland verzögern oder gar lahm legen. Um das Rechtshilfeverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen, wurden Mitte der Neunzigerjahre mit einer Gesetzesrevision die Beschwerdemöglichkeiten und die Beschwerdelegitimation eingeschränkt.

Neue Herausforderungen

Die Schweiz wird sich auch in Zukunft neuen Herausforderungen im Bereich des Rechtshilfe-rechts wie etwa der erweiterten Betrugsbekämpfung oder dem europäischen Haftbefehl stellen müssen. Das Rechtshilfegesetz allein kann keine Straftaten verhindern. Aber das BJ und die Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Kantone können gestützt auf dieses



Gesetz mithilfe, dass die internationale Kriminalität über alle Grenzen hinweg wirksam und effizient bekämpft wird.

Chronologie



1902

Das Organisationsgesetz des EJPD gliedert das Departement in eine «Justizabteilung» und vier weitere Abteilungen. «Neben der grossen Inanspruchnahme durch die Vorarbeiten auf dem Gebiete der Unifikation des Civil- und Strafrechts haben sich die Postulate für Erlass und Revisionen von Bundesgesetzen in den letzten Jahren gehäuft», hält der Bundesrat in der Botschaft fest. Dennoch sollen mit dem neuen Gesetz «zur Zeit keine neuen Beamtungen und Anstellungen geschaffen werden». Die Justizabteilung setzt sich 1902 zusammen aus dem Abteilungschef für Gesetzgebung und Rechtspflege, einem Adjunkten I. Klasse, einem Adjunkten II. Klasse, dem Sekretär für Handelsregister, dem Sekretär für Zivilstandswesen und einem Registrator.



1905

Professor Walther Burckhardt (1871–1939) übernimmt 1905 die Leitung der Justizabteilung. Gleichzeitig erscheint sein bedeutender Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung. Burckhardts Vorgänger und erster Chef der Justizabteilung, Alexander Reichel (1853–1921), wird Bundesrichter. Vor seiner Tätigkeit für den Bund ist auch Reichel Hochschullehrer und betätigt sich ausserdem als erster Präsident der SP Schweiz, als Musiktheoretiker und Komponist (!). Burckhardt und Reichel setzen früh einen Akzent, der noch heute für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BJ kennzeichnend ist: den engen Austausch zwischen Praxis und Wissenschaft. Etwa zwei Dutzend Professoren an Schweizer Rechtsfakultäten sind aus den Reihen des BJ hervorgegangen.



1912

Nach mehrjährigen Beratungen in Kommissionen und Räten verabschiedet das Parlament 1907 das Zivilgesetzbuch (ZGB), welches das Personenrecht, das Familienrecht, das Erbrecht und das Sachenrecht regelt. Nachdem die Kantone die Einführungsgesetzgebung geschaffen haben, tritt der «Gegenstand jahrelanger Wünsche und mühevoller Bestrebungen» 1912 in Kraft, womit das ganze Zivilrecht in der Schweiz vereinheitlicht wird. Das ZGB zeichnet sich u. a. durch einen demokratisch-volkstümlichen Grundzug aus: Es ist nach dem Willen seines Schöpfers Eugen Huber für das Volk gedacht. Es soll vom Volk gelesen und verstanden werden. Seine Bestimmungen sollen klar und einleuchtend sein. Das ZGB übt einen grossen Einfluss auf ausländische Kodifikationen aus. Es wird z. B. 1926 von der Türkei mit wenigen Änderungen übernommen.



1923

Das Eidgenössische Grundbuchamt – bisher eine selbstständige Abteilung des EJPD – wird in die Justizabteilung integriert. Die Eingliederung des Grundbuchamtes (einschliesslich des Vermessungsdirektors) erfolgt, nachdem die rechtlichen Bestimmungen über die Grundbuchvermessung erlassen, die Vermessungen organisiert worden sind und das System der Grundbucheinführung in den Kantonen bereinigt worden ist. Später wird die Eidgenössische Vermessungsdirektion aus Synergiegründen zunächst ins Bundesamt für Raumplanung (1991) und schliesslich ins Bundesamt für Landestopografie (1999) transferiert.



1929

Im Zivilstandswesen wird 1929 das Familienregister eingeführt. Ein umfassendes amtliches Mitteilungssystem ermöglicht es den Zivilstandsämtern der Heimatsorte, für alle Schweizerinnen und Schweizer die Daten des Personenstandes zu sammeln und auf dem neusten Stand zu halten. Das Familienregister gibt über die aktuellen familienrechtlichen Beziehungen Auskunft und hält fest, wer das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht und damit das Schweizer Bürgerrecht besitzt. Im internationalen Vergleich erbringen die Zivilstandsbehörden mit dem neuen Register für Privatsachen und Behörden einzigartige Dienstleistungen beim Nachweis der Daten des Personenstandes als Voraussetzung für die Ausübung von Rechten und die Erfüllung von Pflichten.



1936

Nachdem das Parlament 1911 die Revision der zwei ersten Abteilungen des Obligationenrechts (allgemeine Bestimmungen und einzelne Vertragsverhältnisse) verabschiedet hat, macht sich der Bundesrat an die Revision des Gesellschafts- und Wertpapierrechts. Er legt dem Parlament eine Vorlage zur Revision der Titel 24 bis 33 (Handelsgesellschaften, Genossenschaften, Handelsregister, Geschäftsfirmen, kaufmännische Buchführung und Wertpapiere) vor, die er durch zwei Botschaften über das Check- und Wechselrecht ergänzt, welche die internationale Genfer Konvention über die Vereinheitlichung des Check- und Wechselrechts ins Landesrecht übernehmen. Diese Revision wird 1936 vom Parlament verabschiedet.



1942

Mit dem Inkrafttreten des Schweizerischen Strafgesetzbuches hat «das mannigfach verschiedene kantonale Recht zu gelten aufgehört». Noch 1941, im Jahr zuvor, hatte in Sarnen die letzte zivile Hinrichtung stattgefunden. In einer ersten Bilanz stellt der Bundesrat zwei Jahre später fest, dass sich der Übergang vom kantonal verschiedenen zum einheitlich schweizerischen Strafrecht «ohne störende Rechtsunsicherheit» vollzogen hat. «Überall ist das Bestreben und der gute Wille wahrnehmbar, den Grundgedanken des neuen Rechts zum Durchbruch zu verhelfen, obwohl sie sowohl für die Gerichte wie für die Vollzugsbehörden vielfach die Abkehr von alten und eingewurzelten Anschauungen erheischen.»



1967

Das neue Bundesgesetz über Bundesbeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten schafft 1967 die Grundlage für die Anerkennung und die Subventionierung von Erziehungsheimen durch den Bund. Später werden im Rahmen der Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen die Betriebsbeiträge ins revidierte Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug aufgenommen. Ziel sind die Verbesserung der Qualität der Heimerziehung und die landesweite Koordination des Angebots an Heimplätzen. So werden ab 1985 auch Beiträge an Modellversuche im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzuges und in der Jugendhilfe möglich.



1968

Nach langjährigen Vorarbeiten einer Studienkommission (1958 bis 1965) beschliesst 1968 der Bundesrat, eine Expertenkommission einzusetzen, um das Familienrecht des Zivilgesetzbuches (ZGB) in Etappen zu revidieren. Das seit 1912 unveränderte Familienrecht soll mit dem tief greifenden Wandel der gesellschaftlichen Verhältnisse und Anschauungen seit der Einführung des ZGB in Einklang gebracht werden.



1971

Eine Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches führt 1971 alternative Vollzugsformen (Halbfreiheit, Halbfangenschaft) sowie die Möglichkeit des bedingten Vollzugs für Strafen bis zu 18 Monaten ein. Mit der Revision des Jugendstrafrechts wird zudem die Arbeitsleistung für Jugendliche eingeführt. Neue Formen der Kriminalität erfordern die Schaffung neuer Tatbestände bzw. Änderungen im Besonderen Teil des Strafgesetzbuches: Missbrauch von Insiderinformationen (1988); Geldwäscherei (1990); Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation, neues Einziehungsrecht und Melderecht des Financiers (1994); Computerdelikte sowie Check- und Kreditkartenmissbrauch (1995). Im Vordergrund des neuen Sexualstrafrechts (1992) stehen der Schutz der sexuellen Selbstbestimmung der Erwachsenen und die ungestörte Sexualentwicklung der Jugend.



1973

Im Laufe der Entspannung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat werden in verschiedenen Anläufen die religiösen Ausnahmebestimmungen aus der Zeit des Kulturkampfes gestrichen. 1973 stimmen Volk und Stände der Aufhebung des Jesuiten- und Klosterartikels zu. Die Nichtwählbarkeit Geistlicher fällt mit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung dahin. Schliesslich befürworten Volk und Stände 2001 die Aufhebung des Bistumsartikels, wonach Bistümer nur mit Genehmigung des Bundes errichtet werden dürfen. Damit verschwindet die letzte konfessionelle Ausnahmebestimmung aus der Bundesverfassung.



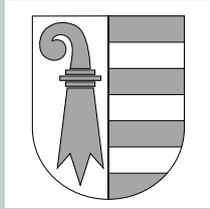
1974

Die Justizabteilung wird reorganisiert und gliedert sich neu in drei grosse Abteilungen. Die erste Hauptabteilung betreut die Rechtsetzung auf dem Gebiet des Staats- und Verwaltungsrechts und wirkt bei der Vorbereitung aller wichtigen Vorlagen der gesamten Bundesverwaltung beratend mit. Bei der zweiten Hauptabteilung liegt das Schwergewicht auf der Rechtsanwendung. Ein besonderer Dienst bereitet die Beschwerdeentscheide des Bundesrates vor. Die Abteilung betreut zudem die Rechtsetzung auf dem Gebiet des Strafrechts. Der dritten Hauptabteilung obliegen die Rechtsetzungsaufgaben auf dem Gebiet des Zivilrechts, des Zivilprozessrechts und des Zwangsvollstreckungsrechts. Ihr angegliedert sind das Handelsregister, das Amt für das Zivilstandswesen und das Grundbuchamt.



1974

Nach der Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention im Jahr 1974 wird im BJ ein «Dienst für Angelegenheiten des Europarates» geschaffen, der insbesondere zu den Beschwerden gegen die Schweiz Stellung nimmt und unser Land vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vertritt. 1989 werden dieses und weitere internationale Dossiers des Amtes – namentlich das internationale Privatrecht und das Gemeinschaftsrecht – in der «Abteilung für internationale Angelegenheiten» zusammengefasst.



1978

Mit grossem Mehr stimmen Volk und Stände 1978 der Gründung des 23. Schweizer Kantons zu; 1979 wird der Kanton und die Republik Jura souverän. Die Gründung des neuen Kantons setzt allerdings der Jurafrage kein Ende. Um den jurassischen Konflikt politisch zu lösen, unterzeichnen der Bundesrat und die Regierungen der Kantone Bern und Jura 1994 eine Vereinbarung über die Institutionalisierung des interjurassischen Dialogs und die Schaffung der Assemblée interjurassienne. Auf Bundesebene ist das BJ für dieses Dossier verantwortlich.



1978

Nach der umfassenden Neuregelung der Adoption im Interesse des Kindeswohls (1973) tritt 1978 das übrige revidierte Kindesrecht in Kraft. Für Aufsehen auch im Ausland sorgt die Abschaffung der Kategorien «ehelich» und «ausser-ehelich». Die sog. Zahlvaterschaft, die dem ausserehelichen Vater lediglich die Verpflichtung auferlegte, bis zum 18. Altersjahr Alimente zu bezahlen, gibt es fortan nicht mehr. Die Rechtsstellung der Kinder wird auch in anderen Punkten wesentlich verbessert. Zudem werden verheiratete Eltern bei der Ausübung der elterlichen Sorge einander gleichgestellt.



1979

Das Verwaltungsorganisationsgesetz verzichtet auf die vorgeschlagene Schaffung eines «Bundesamtes für Gesetzgebung». Dieses neue Amt hätte die Federführung bei der Rechtsetzung auf Verfassungsebene übernommen und als beratende Stelle die Betreuung und die Koordination der gesamten Bundesgesetzgebung sichergestellt. Der Bundesrat ist aber der Auffassung, «dass überall dort, wo gesetzgeberisch gearbeitet wird im Bund, die Justizabteilung von Anfang an sollte mitsprechen können, damit über Gleiches gleich legiferiert wird». Ein wesentlicher Schritt in diese Richtung ist mit der Reorganisation der Justizabteilung von 1974 unternommen worden. Mit dem Verwaltungsorganisationsgesetz ändern die Bezeichnungen der Ämter: Aus der «Justizabteilung» wird das «Bundesamt für Justiz».



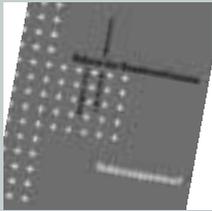
1988

Die Neuordnung des Eherechts (Wirkungen der Ehe im Allgemeinen und Ehegüterrecht) sowie jene des Eheschliessungs- und Scheidungsrechts bilden zwei weitere wichtige Etappen der Revision des Familienrechts. Das neue Eherecht (1988) verwirklicht die rechtliche Gleichstellung von Mann und Frau in der Ehe und verpflichtet die Ehegatten, für das Wohl der Gemeinschaft zu sorgen. Das neue Scheidungsrecht (2000) führt die Scheidung auf gemeinsames Begehren ein. Ferner kann nach vierjähriger Trennung jeder Ehegatte einseitig die Scheidung verlangen. Die Scheidungsvoraussetzungen und Scheidungsfolgen sind grundsätzlich verschuldensunabhängig ausgestaltet. Eine umfassende Änderung des Vormundschaftsrechts wird die Familienrechtsrevision abschliessen.



1991

Nach jahrelangen Arbeiten – 1966 wird dem Bundesrat ein erster Bericht über die Revision des Aktienrechts übergeben – wird 1991 der revidierte 26. Titel des Obligationenrechts vom Parlament verabschiedet. Die Revision, die in der Praxis gut aufgenommen wird, verfolgt fünf Ziele: Erhöhung der Transparenz, Verstärkung des Schutzes der Aktionäre, Verbesserung von Struktur und Funktion der Gesellschaftsorgane, erleichterte Kapitalbeschaffung und Verhinderung von Missbräuchen. Mit Ausnahme der besseren Transparenz in der Rechnungslegung der Kapitalgesellschaften, wo heute eine Revision im Gang ist, sind die verschiedenen Ziele der Aktienrechtsrevision erreicht worden.



1999

Der durch 163 Teilrevisionen unübersichtlich und schwer verständlich gewordene Text der Bundesverfassung von 1874, der viele veraltete oder überflüssige Bestimmungen enthält, wird durch eine umfassende Reform aktualisiert. Die 1999 von Volk und Ständen gutgeheissene neue Bundesverfassung gibt die moderne Verfassungswirklichkeit wieder. Bisher ungeschriebenes Recht ist nun ausdrücklich in der Verfassung verankert, insbesondere mehrere Grundrechte und der heute gelebte partnerschaftliche Föderalismus. Das bestehende Recht ist übersichtlich und klar gegliedert. Die Rechtssicherheit wird insgesamt wesentlich verbessert. Die Sprache ist der heutigen Zeit angepasst, und die Bestimmungen sind verständlicher formuliert. Zudem sind durch das Parlament allgemein konsensfähige Neuerungen eingebracht worden.



2000

Die von Volk und Ständen angenommene Reform der Justiz bildet die Grundlage für mehrere elementare Neuerungen im Bereich des Prozessrechts und der Justizorganisation: Sie schafft die Verfassungsgrundlage für eine Vereinheitlichung des Zivil- und des Strafprozessrechts; sie vermittelt den Bürgerinnen und Bürgern einen verfassungsrechtlichen Anspruch, in grundsätzlich allen Rechtsstreitigkeiten an ein unabhängiges Gericht zu gelangen; und sie ist die Basis für eine Neuordnung der Justizorganisation, mit der unter dem Stichwort «Totalrevision der Bundesrechtspflege» eine wirksame und nachhaltige Entlastung des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts angestrebt wird.



2000

Im Rahmen der Reorganisation des Polizeibereichs auf Stufe Bund wird das Bundesamt für Polizei zu einem Amt mit ausschliesslich polizeilichen Funktionen umgeformt. Die nichtpolizeilichen Einheiten werden ins BJ transferiert: die Abteilung «Internationale Rechtshilfe» sowie die Sektionen «Schweizerisches Strafregister», «Lotterien und Wetten» und «Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer».

Zitate:
Geschäftsberichte und Botschaften des Bundesrates

Das BJ in Stichworten

Staats- und Verwaltungsrecht

- Begleitende Rechtssetzung
- Rechtsgutachten
- Staatsleitungsreform
- Ombudsstelle
- Gleichstellung der Behinderten
- Öffentlichkeitsprinzip
- Lotterien und Wetten
- Opferhilfe
- Datenschutz
- Föderalismus
- Gewährleistung kantonaler Verfassungen
- Jura, Conférence tripartite
- Volksrechte
- Freizügigkeit der Anwälte
- Verhältnis Kirche–Staat
- Bundesverfassung
- Rechtsetzungsmethodik
- Gesetzgebungsleitfaden
- Gesetzgebungsausbildung
- Gesetzesevaluation

Privatrecht

- Zivilgesetzbuch
- Adoptionen
- Eheschliessung
- Ehegüterrecht
- Ehescheidung
- Eintragung gleichgeschlechtlicher Paare
- Erbrecht
- Vormundschaftsrecht
- Fortpflanzungsmedizin
- Genetische Untersuchungen beim Menschen
- Obligationenrecht
- Haftpflichtrecht
- Arbeitsrecht
- Mietrecht
- Konsumentenschutzrecht
- Konsumkreditgesetz
- Elektronischer Geschäftsverkehr
- Digitale/elektronische Signatur
- Schuldbetreibungs- und Konkursrecht
- Zivilprozessrecht, Vereinheitlichung
- Eidg. Amt für das Zivilstandswesen
- Infostar
- Eidg. Amt für Grundbuch- und Bodenrecht
- Grundstückverkauf an Ausländer
- Landwirtschaftliches Boden- und Pachtrecht
- Eidg. Amt für das Handelsregister
- Aktienrecht
- Fusionsgesetz
- GmbH-Recht
- Rechnungslegung
- Zefix: Zentraler Firmenindex
- Firmennachforschungen

Strafrecht und Beschwerden

- Strafgesetzbuch, Allgemeiner Teil
- Strafgesetzbuch, Besonderer Teil
- Jugendstrafrecht
- Nebenstrafrecht
- Schwangerschaftsabbruch
- Sexualdelikte
- Sterbehilfe
- Menschenhandel
- Organisierte Kriminalität
- Korruption
- Geldwäscherei
- Internetkriminalität
- Terrorismus
- Völkermord
- Internationales Strafrecht
- Strafprozessrecht, Vereinheitlichung
- Straf- und Massnahmenvollzug
- Baubeiträge an Straf- und Massnahmenanstalten
- Betriebsbeiträge an Jugendheime
- Finanzierung von Modellversuchen
- Strafregister
- Strafregisterauszüge
- Verwaltungsverfahrensrecht
- Bundesrechtspflege, Totalrevision
- Bundesstrafgericht, Aufbau
- Bundesverwaltungsgericht, Aufbau
- Beschwerden an den Bundesrat (insbesondere im Bereich des Krankenversicherungsrechts und der Erteilung von Konzessionen)

Internationale Angelegenheiten

- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
- UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte
- UNO-Ausschuss zur Verhütung der Folter
- Europarat
- Frankophonie, rechtliche Zusammenarbeit
- Gemeinschaftsrecht
- Eurokompatibilitätsprüfung
- Schengen
- Rechtshilfe in Zivilsachen
- Internationales Privat- und Zivilprozessrecht
- Int. Personen- und Familienrecht
- Int. Kinderschutz
- Int. Adoptionen
- Int. Kindesentführungen
- Int. Handels- und Verfahrensrecht
- Lugano-Übereinkommen
- Sozialhilfe für Auslandschweizer/innen

Internationale Rechtshilfe

- Auslieferung
- Internationale Fahndung
- Strafübernahme
- Strafvollstreckung
- Überstellung
- Rechtshilfe in Strafsachen
- Sharing
- Staatsverträge
- Internationaler Strafgerichtshof
- elorge: Orts- und Gerichtsdatenbank Schweiz

Zentrale Dienste

- Personal, Finanzen
- Betrieb Geschäftsverwaltung
- Informatikplanung
- Informatikbeschaffung
- Rechtsinformatik, Informatikrecht
- eGovernment