

# Massnahmen zugunsten mittel- und osteuropäischer Staaten im Bereich der Gesetzgebung

---

HANS GEORG NUSSBAUM

## Gespräch mit Herrn Dr. Wolfgang Wendrich, Vizedirektor des Bundesamtes für Justiz

GESETZGEBUNG HEUTE (G.H.): *Herr Dr. Wendrich, Sie sind Koordinator des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes für die Hilfe an Staaten Mittel- und Osteuropas. Welche Staaten kommen in den Genuss dieser Hilfe und um welche Bereiche geht es?*

DR. WOLFGANG WENDRICH: Im Vordergrund der Staaten, mit denen wir Projekte realisieren, steht Ungarn. Die Zusammenarbeit haben wir schon vor zwei Jahren aufgenommen. Daneben laufen Projekte mit Polen, Tschechien, Bulgarien und den baltischen Staaten. Bestehende Kontakte mit weiteren Ländern, von denen ich im Moment Rumänien, die Slowakei und Albanien erwähne, bleiben zu vertiefen.

Naturgemäss konzentrieren wir uns im Justiz- und Polizeidepartement auf die Bereiche Justiz, Polizeiwesen, Vermessung, geistiges Eigentum und Privatversicherungswesen, Bereiche also, in denen wir wirkliches "Know how" zu bieten haben.

- Im Bereich der Justiz zum Beispiel haben wir Ausbildungsprojekte im Grundbuch- und Handelsregisterwesen, in der Gerichtsorganisation und Urteilsvollstreckung, auf dem Gebiet des Straf- und Massnahmenvollzugs und besonders auch auf dem Gebiet des Rechtsetzungsverfahrens. Dazu kommt eine Art Grundausbildung in den verschiedensten Rechtsgebieten (Privatrecht, Familienrecht, Kindesrecht, Vertragsrecht, Handelsrecht, Strafrecht und Verwaltungsrecht).

- Im Bereich des Polizeiwesens sind wir namentlich in Projekten tätig, die der Bekämpfung des organisierten Verbrechens und des Betäubungsmittelhandels dienen. Dazu gehören z.B. die Erarbeitung der rechtlichen Grundlagen, der Aufbau und die Ausbildung zur Bedienung eines Strafregisters sowie die Spezialausbildung von Interpolbeamtinnen und -beamten.
- Im Bereich der Vermessung geht es darum, unsere Partner bei der Erarbeitung von (Rechts)-Grundlagen zu unterstützen, ihnen moderne Geräte zu vermitteln und sie in deren Benutzung auszubilden. Wir möchten Pilotprojekte in der Neuvermessung durchführen, die in sämtlichen Staaten Mittel- und Osteuropas ziemlich im argen liegt.
- Im Bereich des geistigen Eigentums stehen die Gebiete des Patent- und Markenwesens, das Urheberrecht, die Problematik der Muster und Modelle sowie das Bundesgesetz über den unlauteren Wettbewerb im Vordergrund.
- Im Bereich des Privatversicherungswesens geht es schliesslich darum, unseren Partnerländern Rechtsgrundlagen zu vermitteln und unser "Know how" in der Aufsicht über Privatversicherer näher zu bringen.

G.H.: *Beschränken wir uns auf die Gesetzgebung. In welcher Form unterstützt die Schweiz die mittel- und osteuropäischen Länder bzw. wie erfolgt der Wissenstransfer an diese Staaten?*

WENDRICH: Wir haben im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement eine Projektorganisation geschaffen, die sich vorläufig aus einem Vertreter des Bundesamtes für Justiz, einem Vertreter des Bundesamtes für Polizeiwesen und einem Vertreter der Departementsleitung zusammensetzt. Dieser Lenkungsausschuss hat die Aufgabe, Projekte, die dem "Know how"-Transfer im Bereich Justiz- und Polizeireformen dienen, zu koordinieren. Die Koordination bezieht sich dabei nicht nur auf Projekte, die im Departement selber entwickelt und durchgeführt werden, sondern auch auf solche mit externer Trägerschaft (z.B. Universitäten, Institute oder Verbände) getragen werden.

Wir haben namentlich für die Wissensvermittlung im Bereich der Justiz eine Art Modell entwickelt, welches flexibel an die Bedürfnisse der einzelnen Partnerstaaten angepasst werden kann. Als Leitlinie sagt dieses Modell, dass wir in der Schweiz jährlich wiederkehrende *Grundkurse* veranstalten mit wechselnden Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus einem oder mehreren Partnerländern. Ein Kurs wird in der Regel von 20-30 Personen (Richterinnen und Richter, Rechtsanwältinnen und -anwälte, Angehörige von Universitäten und der Verwaltung) besucht und dauert vier Wochen. Die erste Woche besteht aus einem zentralen Einführungskurs; die übrigen drei Wochen sind Praktika bei eidgenössischen oder kantonalen Behörden. Die Themen des zentralen Einführungskurses sind unterschiedlich. Zu Beginn vermitteln wir jeweils einen Überblick über die Struktur des Rechtsstaates Schweiz und den Aufbau der Justiz- und Polizeibehörden des Bundes und der Kantone. Anschliessend gehen wir themenzentriert auf die - angemeldeten - Bedürfnisse der Kursteilnehmerinnen und -teilnehmer ein. Die anschliessenden Praktika sollen sicherstellen, dass das, was im zentralen Einführungskurs vermittelt worden ist, auch in der praktischen Anwendung beobachtet und geübt werden kann. Dies soll den Transfer des Gelernten am Arbeitsplatz im Heimatstaat erleichtern.

Ergänzend zu den vierwöchigen Grundkursen werden in unseren Partnerstaaten *Vertiefungsseminarien* durchgeführt. Ein Seminar dauert in der Regel ein bis zwei Wochen und wird im wesentlichen von denjenigen schweizerischen Expertinnen und Experten getragen, die bereits im Grundkurs referiert haben. Glücklicherweise geniessen wir engagierte Unterstützung aus der schweizerischen Wissenschaft und Rechtspraxis, so dass wir sowohl in der Schweiz wie auch in den Partnerstaaten eine qualifizierte Ausbildung liefern können. Um diesbezüglich noch Verbesserungsmöglichkeiten auszuloten, erfolgt nach jedem Grundkurs oder Vertiefungsseminar eine Auswertung zwischen den Behörden, die den Kurs oder das Seminar organisiert haben. In der Regel sind dies das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement und das Justiz- oder das Innenministerium des Partnerstaates. Letzteres weil - soweit es sich um Polizeiprojekte handelt - die Polizei in fast allen Staaten Mittel- und Osteuropas dem Innenministerium unterstellt ist.

Neben diesen zyklisch angelegten Kursen und Seminarien in der Schweiz und im Partnerstaat ist es für unsere ausländischen Partner möglich,

*Ausbildungsanlässe kürzerer Dauer* in der Schweiz zu besuchen. Diese Anlässe müssen in einem fachlichen und inhaltlichen Zusammenhang mit den zyklischen Kursen und Seminarien stehen. Als Beispiel nenne ich die Teilnahme von ungarischen Juristinnen an einem zweitägigen Seminar an der Hochschule St. Gallen zur Frage des Ehe- und Scheidungsrechtes: in Ungarn wird zur Zeit das Ehe- und Scheidungsrecht revidiert, und das Thema wurde auch im Grundkurs behandelt.

Im weiteren sehen wir praxisbezogene *Forschungsaufenthalte* in der Schweiz vor. Diese Forschungsaufenthalte dauern mehrere Wochen und werden an Universitäten, an Instituten oder in der Verwaltung absolviert. Sie sollen dazu dienen, die Gesetzgebung in Spezialbereichen zu unterstützen. Ich nenne auch hier wieder als Beispiel Ungarn. Wir erwarten ungarische Juristinnen und Juristen, die sich auf der Suche nach Beispielen, Modellen und Adaptationsmöglichkeiten für ihre eigene Gesetzgebung während vier bis sechs Wochen sehr intensiv mit der Vorgeschichte und der Realisierung unserer Gesetzgebung über die Geldwäscherei auseinandersetzen wollen. Dieses Thema ist derzeit in Ungarn von grosser Aktualität.

G.H.: *Mit welchen Problemen im Bereich Justiz- und Polizeiwesen sehen sich die mittel- und osteuropäischen Staaten am häufigsten konfrontiert?*

WENDRICH: Ich möchte vier Problembereiche erwähnen:

- Als wesentlicher Mangel wird das Fehlen moderner Gesetze empfunden. Die bestehenden Gesetze sind entweder sehr alt und daher ohnehin überarbeitungsbedürftig, oder sie stammen aus der kommunistischen Ära. Die jungen Demokratien können mit diesen Gesetzen - auch wenn in der Zwischenzeit bereits viele im Schnellverfahren revidiert worden sind - nicht optimal funktionieren. Der Vollzug dieser Gesetze ist zudem in der Praxis ausserordentlich schwierig.
- Als weiteres Problem wurde uns genannt, dass ein bis zwei Juristengenerationen aus der jüngeren Vergangenheit nicht in den Genuss einer juristischen Ausbildung kamen, wie wir sie gewöhnt sind. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang insbesondere darauf, dass wegen des verbotenen Zugangs zu ausländischer Literatur und Judikatur die Kenntnis modernen und ausländischen Rechts weitgehend

fehlt. Das schafft grosse Defizite in der akademischen Ausbildung wie in der täglichen Praxis.

- Probleme stellen auch die mangelnde Infrastruktur und eine ineffiziente Organisation dar. Zwischen unseren Partnerstaaten bestehen diesbezüglich zwar grosse Unterschiede. Es fehlt aber oftmals schon an geeigneten Gebäuden für die Justiz- und Polizeiverwaltung sowie an Büromaschinen, die für uns längst selbstverständlich sind. Es fehlt aber auch an geeigneten Geschäftsabläufen und entsprechenden Rechtsgrundlagen. Ein grosser Nachholbedarf besteht besonders für die Gerichts- und die Verwaltungsorganisation. Als Beispiel für die organisatorischen Schwierigkeiten möchte ich das Grundbuch- oder das Handelsregisterwesen erwähnen. Bei uns werden die Grundbuch- oder Handelsregistervorgänge von einer dazu bestimmten und spezialisierten Behörde vorgenommen. Die Bürgerin oder der Bürger kann sich an diese Behörden wenden und erhält den gewünschten Eintrag oder Auszug ohne grosse Probleme oder Wartezeiten. Das fördert die Rechtssicherheit. In den meisten mittel- und osteuropäischen Ländern sind diese Registerbehörden keine selbständigen Behörden, sondern den Gerichten angegliedert. Eine Grundbuch- oder Handelsregistereintragung ist dort also kein behördlicher, sondern ein gerichtlicher Akt. Die gerichtliche Beurteilung solcher Akte wiederum ist notwendigerweise aufwendig, besonders wenn die entsprechenden Rechtsgrundlagen dafür fehlen. Die langen Bearbeitungszeiten bewirken, dass tausende von Gesuchen um Grundbuch- oder Handelsregistereintragungen bei den Gerichten hängig sind. Das fördert eher die Rechtsunsicherheit, die sich ihrerseits hemmend auf die Stabilisierung der jungen Demokratien auswirken kann, weil die Privatisierung des Staatseigentums - als ganz wesentlicher Aspekt des Demokratisierungsprozesses - verlangsamt wird.
- Eines der ganz wesentlichen Probleme, mit denen sich unsere mittel- und osteuropäischen Partnerstaaten konfrontiert sehen, ist die organisierte Kriminalität. Bei fast allen Kontakten sind wir gebeten worden, deren Bekämpfung zu unterstützen. Dabei geht es um Infrastrukturen, Geräte, Technik, nötige Ausbildung und besonders um den Mangel an rechtlichen Grundlagen. In diesem Bereich planen wir unter anderem ein Projekt zur Reform der Polizei Tschechiens.

Das Projekt konzentriert sich im wesentlichen auf die Verstärkung der Bekämpfung der organisierten Kriminalität in all ihren Formen und Auswirkungen.

G.H.: *Ein gute Gesetzgebung setzt nicht nur gewisse Fertigkeiten voraus, sondern auch eine gewisse politische und juristische Kultur und Tradition. Besteht Ihrer Meinung nach in den erwähnten Staaten eine solche, oder ist sie zumindest daran, zu keimen und zu wachsen?*

WENDRICH: Ich beschränke mich darauf, die juristische Kultur und Tradition anzusprechen, die in den mittel- und osteuropäischen Staaten eindeutig vorhanden ist. Alle unsere Partner weisen in ihren Aussagen darauf hin, dass ihre juristische Kultur und Tradition einmal einen sehr hohen Stand aufwies, dann aber für längere Zeit quasi verschüttet war. Die Geschichte unserer Partnerstaaten ist geprägt von ihrer Vergangenheit, in der wiederum Österreich-Ungarn und Deutschland sehr bestimmend waren. Diese Einflüsse, die sich über lange Zeit ausgewirkt haben, sind überall vorhanden. In ihren Bemühungen, diese verschüttete juristische Kultur und Tradition wieder auszugraben, sind unsere Partnerstaaten zwar verschieden weit fortgeschritten. Ich glaube aber, dass die Zeit, die diese Staaten brauchen, um den Anschluss an unsere juristische Kultur zu gewinnen, insgesamt sehr viel kürzer sein wird, als dies allgemein angenommen wird.

G.H.: *Aufgrund ihrer bisherigen Erfahrung: Welche Aspekte unserer Art, Gesetze vorzubereiten und zu erlassen, oder welche Verfahrensabschnitte stossen auf besonderes Interesse?*

WENDRICH: Die Hauptinteressen unserer Partner im Bereich der Gesetzgebung liegen weniger im Inhalt als in der Organisation und Arbeitsweise unserer Rechtsetzungsinstitutionen. Sie interessieren sich sehr intensiv für alle Aspekte des gesamten Ablaufs des Rechtsetzungsverfahrens, vom Zeitpunkt, in dem sich eine Studien- oder Expertenkommission Gedanken über einen Erlass macht, bis zum Vernehmlassungsverfahren, von der Überarbeitung des Entwurfs durch die Bundesverwaltung bis zur Verabschiedung der Botschaft durch den Bundesrat, von der Vorberatung durch parlamentarische Kommissionen über die Plenardebatte bis zur Publikation, zur Volksabstimmung und zum Inkrafttreten. Man will von uns in der Regel auch genau wissen, was wir als "begleitende Rechtsetzung" bezeichnen, wie wir unsere Rechtsetzungsmethodik entwickeln

und weitergeben oder wie wir Gesetze evaluieren. All das interessiert unsere Partner in hohem Masse, weil sie in den letzten 40-50 Jahren eine demokratische Gesetzgebung überhaupt nicht kannten und infolgedessen auch keine Praxis auf diesem Gebiet haben.

*G.H.: Welche Reaktionen haben Sie auf die von der Schweiz geleistete Unterstützung erhalten?*

WENDRICH: Ich möchte unterscheiden nach den Absendern dieser Reaktionen. In der Schweiz haben wir von den beteiligten Behörden des Bundes und der Kantone sehr positive Echos erhalten zur Ausbildung unserer Partner aus Mittel- und Osteuropa. Die Ausbildung dieser Juristinnen und Juristen hat unseren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Bund und Kantonen oftmals eine Bereicherung und Erweiterung ihrer Kenntnisse gebracht. Sie haben sich sehr viel Mühe gegeben, unseren Partnern Wissen zu vermitteln, das sie an ihren Arbeitsplätzen zu Hause möglichst schnell und unkompliziert umsetzen können. Verschiedene Zeitungsberichte haben sich mit den Aufenthalten unserer Partner als Praktikantinnen und Praktikanten bei den kantonalen Behörden befasst.

Die Echos der Teilnehmerinnen und Teilnehmer waren ebenso erfreulich. Aus meiner Sicht bemerkenswert ist deren enormen Wissensdurst und -drang. So wurde uns im Rahmen einer Kursauswertung unter anderem die Anregung unterbreitet, wesentlich mehr Material - und dies viel früher - zur Verfügung zu stellen, damit sich die Teilnehmerinnen und die Teilnehmer besser auf die Kurse, die in der Schweiz oder im Heimatland stattfinden, vorbereiten und in möglichst kurzer Zeit noch mehr lernen können.

Die Reaktionen der Behörden unserer Partnerstaaten sind ebenfalls sehr erfreulich ausgefallen. Insbesondere unsere Projekte in Ungarn und in Bulgarien haben dort die Aufmerksamkeit der Regierung erregt und wurden als nützlich und gewinnbringend bezeichnet.

*G.H.: Welches ist ihre Zwischenbilanz über die Unterstützung mittel- und osteuropäischer Staaten im Bereich der Gesetzgebung?*

WENDRICH: Meine Zwischenbilanz ist eindeutig positiv. Die Reaktionen haben uns gezeigt, dass namentlich der Beitrag, den wir im Bereich der Gesetzgebung leisten können, gewünscht wird und das hält, was sich un-

sere Partner davon versprochen haben. Das Gesetzgebungsverfahren in der Schweiz ist ein ausgereiftes Verfahren und genießt in den jungen Demokratien Mittel- und Osteuropas ein hohes Ansehen. Das grosse Interesse an unserem Gesetzgebungsverfahren hat sich in der intensiven Beteiligung während der Grundkurse und der Vertiefungsseminarien gezeigt. Ich glaube, wir können mit weiteren Bemühungen zum "Know how"-Transfer auf diesem Gebiet unseren Partnern aus Mittel- und Osteuropa wirklich helfen.

G.H.: *Herr Dr. Wendrich, wir danken Ihnen für dieses Gespräch.*