

Mehr oder weniger Staat?

Festschrift für Peter Hänni
zum 65. Geburtstag

Herausgegeben von:

Eva Maria Belser
Bernhard Waldmann



Stämpfli Verlag

Mehr oder weniger Staat?

**Festschrift für Peter Hänni
zum 65. Geburtstag**



P. H. ...

Mehr oder weniger Staat?

**Festschrift für Peter Hänni
zum 65. Geburtstag**

Herausgegeben von:

Prof. Dr. Eva Maria Belser

Prof. Dr. Bernhard Waldmann



Stämpfli Verlag

© Stämpfli Verlag AG Bern

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, der Verbreitung und der Übersetzung. Das Werk oder Teile davon dürfen ausser in den gesetzlich vorgesehenen Fällen ohne schriftliche Genehmigung des Verlags weder in irgendeiner Form reproduziert (z.B. fotokopiert) noch elektronisch gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© Stämpfli Verlag AG Bern · 2015

Dieses Werk ist in unserem Buchshop unter www.staempfliverlag.com erhältlich.

ISBN Print 978-3-7272-2972-5
ISBN Judocu 978-3-0354-1239-0



© Stämpfli Verlag AG Bern

Mehr Staat – Die Anfänge des Bundesamts für Justiz

ANDREAS KLEY

Inhaltsverzeichnis

I. Die Entstehung des Bundesamts	235
II. Schwergewichte als Abteilungschefs (1897–1924)	236
III. Verwaltungsjuristen als Chefs der Justizabteilung (1924–1969)	240
IV. Die erhöhte Chef-Fluktuation und ein Ausblick	244

I. Die Entstehung des Bundesamts

Die Geschichte des Bundesamts für Justiz belegt die Entwicklung der Schweizerischen Eidgenossenschaft zu mehr Staat. Gewiss darf man zwar die Frage nach dem «Mehr oder weniger Staat» aufwerfen und entsprechende Postulate aufstellen. Die Geschichte der Eidgenossenschaft hat die Antwort freilich gegeben: Der Staat hat sich quantitativ und qualitativ stark entwickelt. Den vor Ort arbeitenden Menschen und Kleinunternehmen steht heute «mehr» Staat gegenüber; wogegen sich die globalisierten und international agierenden Konzerne dem Staat leicht entziehen können¹. Das Wachstum des Staatsapparates bildet sich eindrücklich im Bundesamt für Justiz ab. Im Jahr 1882 stellte der Bundesrat einen einzigen Adjunkten im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement an. Der damalige Amtsinhaber, der ehemalige Solothurner Nationalrat Leo Weber (1841-1935), verblieb bis 1897 in dieser Stellung, wobei er die Rekurse an den Bundesrat bearbeitete und bedeutende Gesetzgebungsarbeiten leistete, so etwa den Entwurf zu einem Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG)².

Der Versuch, diese Stelle und das Departement gesetzlich zu organisieren, scheiterte am 11. Mai 1884, als das Volk das Bundesgesetz über die Organisation des Justiz- und Polizeidepartementes verwarf³. Die Katholisch-Konservativen hatten den Ausbau der Bundesbürokratie bekämpft. Ihr Führer, Nationalrat Segesser, warf dem Bundesrat vor, er wolle sich einen «Kronjuristen» halten⁴. Die Stelle beruhte in der Folge lediglich auf dem alljährlichen Kreditbeschluss der Bundesversammlung. Leo Weber erhielt den Titel eines

¹ Siehe dazu die differenzierte Lagebeurteilung von HÄNNI/STÖCKLI, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 3 ff.

² SEFEROVIC, Leo Weber, 115 ff; AS 11, 529; heute SR 281.1.

³ AS 7, 434 und 467 f.

⁴ Siehe dazu den Debattenbericht im Journal de Genève Nr. 98 vom 26.04.1882, 3.

Abteilungschefs für Gesetzgebung und Rechtspflege und zusätzlich wenige Mitarbeiter. 1892 verlangte die Bundesversammlung vom Bundesrat einen Gesetzesentwurf, der diejenigen Beamtenstellen mit bleibendem Charakter regeln sollte. Mit Botschaft vom 6. Juni 1901 legte der Bundesrat der Bundesversammlung den betreffenden Gesetzesentwurf vor⁵. Die Bundesversammlung stimmte der Vorlage zu, womit das Gesetz auf den 1. April 1902 in Kraft treten konnte⁶. Das Departement umfasste nun fünf Abteilungen, wovon sich die Justizabteilung mit insgesamt fünf Angestellten befand. Die Bundesversammlung revidierte das Gesetz über die Organisation des schweizerischen Justiz- und Polizeidepartements 1919 total⁷. Es blieb bis 1978 in Kraft.

Betrachtet man die Geschichte des Bundesamts für Justiz, könnte die Entwicklung zu mehr Staat nicht eindrücklicher sein: 1882 nahm die Aufgabe eine Person wahr, 1902 waren es fünf Personen und Mitte 2002 311 Personen⁸, womit der Personalbestand sein Maximum erreichte.

II. Schwergewichte als Abteilungschefs (1897–1924)

Der Bundesrat bestimmte 1897 Professor Ludwig Rudolf von Salis (1863–1934) von der Universität Basel als Nachfolger des zum Bundesrichter gewählten Leo Weber. Somit ging die Chefstelle von einem Praktiker auf einen Professor über; allerdings unterschieden sich die beiden in fachlicher Hinsicht wenig, denn die Berner Fakultät hatte bereits im Jahr 1873 Leo Weber als einen «empfehlenswerthen» Kandidaten für die Professur für Bundes- und Kantonalstaatsrecht betrachtet⁹. Auf der anderen Seite arbeitete von Salis nicht als rein akademischer Wissenschaftler, da er im Auftrag des Bundesrates 1892 und 1893 die erste Auflage des *Schweizerischen Bundesrechts* herausgegeben hatte¹⁰. Von Salis erhielt von der Berner Fakultät als Ersatz für die

⁵ Botschaft an die Bundesversammlung betreffend die Organisation des schweizerischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 6. Juni 1901, BBl 1901 III 630 ff.

⁶ AS 19, 38 ff., Die Geschichte der Organisationserlasse und Reformbestrebungen des Bundes von 1848–1971 findet sich in: Bericht und Gesetzesentwurf der Expertenkommission («K. Huber») für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung, Bern 1971, Anhang.

⁷ Bundesgesetz betreffend die Organisation des schweizerischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 27. Juni 1919, AS 1919, 767 ff.

⁸ Broschüre «Bundesamt für Justiz», Bern 2002, 2, <<https://www.bj.admin.ch/content/dam/data/bj/bj-brosch-d.pdf>> (besucht am 8.7.2014).

⁹ Vgl. Intelligenzblatt für die Stadt Bern Nr. 297 vom 16.12.1873, 6.

¹⁰ Schweizerisches Bundesrecht: Staatsrechtliche und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit dem 29. Mai 1874, im Auftrage des Schweizerischen Bundesrates dargestellt von Ludwig Rudolf von Salis, 4 Bde., Bern 1891–1893; die 2. Auflage: Schweizerisches Bundesrecht: Staatsrechtliche und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit dem 29. Mai 1874, im Auftrage des Schweizerischen Bundesrates bearbeitet von Ludwig Rudolf von Salis, 5 Bde.,

aufgegebene Basler Professur eine Honorarprofessur. Seine Berufung in das Justiz- und Polizeidepartement markierte die «Verwissenschaftlichung» der Praxis; es begannen der Austausch und die Zusammenarbeit zwischen der Abteilung für Gesetzgebung und Rechtspflege und der Wissenschaft.

Von Salis trat bereits 1899 zurück. Der Bund wollte zunächst wiederum einen «Basler» Professor für die Stelle gewinnen, nämlich Fritz Fleiner (1867-1937)¹¹, welcher indes absagte. Stattdessen nahm der Sozialdemokrat (und im Jahr 1888 Mitbegründer der Partei) Alexander Reichel (1853-1921), seit 1891 Professor für Betreibungs- und Konkursrecht sowie Zivilprozessrecht in Bern, die Stelle an¹². In seiner Amtszeit gelang es, das Bundesgesetz vom 16. Dezember 1901 betreffend Organisation des schweizerischen Justiz- und Polizeidepartements¹³ zu erlassen, das die Justizabteilung als selbständiges Bundesamt errichtete. Der Bundesrat begründete die Notwendigkeit der Eigenständigkeit mit den grossen Gesetzgebungsvorhaben sowie der zunehmenden Bedeutung der Rekurspraxis, die «geübte, tüchtige juristische Mitarbeiter» erfordere:

«Und nicht unerwähnt darf bleiben, dass die Rekurspraxis insofern gegen früher mehr Zeit und vollkommene wissenschaftliche Bildung erheischt, als die Rekurse grossenteils die wichtigsten Fragen der Handels- und Gewerbefreiheit betreffen, welche nicht rein formalistisch erledigt werden können, sondern eine vollkommene Beherrschung der Materie erfordern.»¹⁴

Die Wissenschaft vom öffentlichen Recht, die in der Schweiz mit Fritz Fleiner in Basel und Walther Burckhardt in Lausanne, später in Bern einsetzte, schlug sich auch in der Verwaltungspraxis nieder. Die Wissenschaft war durchaus auf die Praxis ausgerichtet – getreu dem Motto, «dass es in der Jurisprudenz nichts Praktischeres gibt als die Theorie»¹⁵. Fleiner machte die Gesetzgebung und Praxis zum Gegenstand seiner Arbeit, indem er daraus die verwaltungsrechtliche Theorie, seine *Institutionen des (deutschen) Verwaltungsrechts*, gewann. Vielleicht schon mit dem Ehrendoktorat von Leo Weber 1889, spätestens aber um 1900 setzte der enge Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis ein, der in der Justizabteilung geradezu eine institutionelle Plattform fand. Es war folgerichtig, dass 1905 nach der Wahl von Abtei-

Bern 1903–1904; die französische Ausgabe besorgte Eugène Borel: *Le droit fédéral suisse: jurisprudence du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale en matière de droit public et administratif depuis le 29 mai 1874, exposé par ordre du Conseil fédéral suisse par L.R. de Salis*, 4 Bde., Bern 1892–1894.

¹¹ MÜLLER, *Verwaltungsrecht als Wissenschaft*, 12.

¹² SCHINDLER, *Recht, Politik und Musik*, 601 ff.; *Historisches Lexikon der Schweiz* 10, 190 (nachfolgend: HLS).

¹³ BBl 1901 IV 1312 ff.; AS 19, 38 ff.

¹⁴ Botschaft an die Bundesversammlung, betreffend die Organisation des schweizerischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 6. Juni 1901, BBl 1901 III 630 ff., 633.

¹⁵ FLEINER, *Bundesstaatsrecht*, VII.

lungschef Alexander Reichel zum Bundesrichter, Bundesrat Brenner von neuem Fritz Fleiner als Chef zu gewinnen suchte. Dieser lehnte wiederum ab¹⁶; an seiner Stelle trat der in Lausanne tätige Professor Walther Burckhardt (1871–1939) in die Dienste des Bundes¹⁷. Rudolf Maurer veranschlagte Burckhardts Jahre beim Bund hoch:

«Damals konnte Burckhardt das Material sammeln, mit dem er an der Universität die Übungen und Seminare so anregend gestaltete; damals vertiefte sich in ihm die Erkenntnis, daß das Juristentum auf die Praxis ausgerichtet sein müsse. Die ‚pflichtgetreue, sorgfältige, objektive‘ Verwaltung, die er in jenen Jahren kennenlernte, hielt er sich später vor Augen, als er sich gegen das rechtsstaatliche Postulat der Verwaltungsgerichtsbarkeit wandte. In heute kaum mehr verständlicher Weise machte er für seine Ablehnung die Forderung nach ungeteilter Verantwortung und seinen Rechtsbegriff geltend, in dem die Verwaltung als ‚Partei‘ undenkbar war.»¹⁸

Burckhardt kämpfte damit gegen Fritz Fleiner, der sich für die gegenteilige Position einsetzte, womit Burckhardt die Verwaltung auf seiner Seite hatte. Fleiner erreichte 1928 nur eine Teilgeneralklausel der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Erst die Mirage-Affäre von 1964 ermöglichte ein neuerliches Nachdenken und Debattieren der umfassenden Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bund. Der Bundestrat berief dabei Max Imboden als Experten, dem es 1968 – also vierzig Jahre später – vorbehalten war, zusammen mit dem Parlament die Generalklausel einzuführen.

Burckhardt, obwohl Wissenschaftler und theoretisch ausgerichtet, war gleichzeitig an der Praxis interessiert und blieb nach seinem Ausscheiden aus dem Amt im Jahr 1909 Berater des Bundesrates. Er gab später die Nachfolgesammlung von Salis' *Bundesrecht, die Staats- und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung*, heraus¹⁹. Die beiden Berufsfelder waren durchlässig und es fand ein reger Austausch statt. Die Chefs der Justizabteilung konnten daher Bundesrichter werden oder kamen aus der Wissenschaft und kehrten dorthin zurück. Ähnliche Muster zeigten sich bei ihren Mitarbeitern²⁰.

¹⁶ MÜLLER, Verwaltungsrecht als Wissenschaft, 13.

¹⁷ HLS 3, 67; Walther Burckhardt 1871–1939, Nekrologe und Verzeichnis seiner Publikationen, Zürich 1939.

¹⁸ MAURER, Walther Burckhardt, 124 ff., insb. 127.

¹⁹ Schweizerisches Bundesrecht: Staats- und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit 1903, als Fortsetzung des Werkes von Ludwig Rudolf von Salis; im Auftrage des Schweizerischen Bundesrates bearb. von Walther Burckhardt, 6 Bde., Frauenfeld 1930–1932.

²⁰ Der basellandschaftliche Advokat Karl Brodtbeck (1866–1932) war von 1899 bis 1902 Adjunkt des Abteilungschefs Reichel, Nationalrat (1919–1924) und dann Bundesrichter (1924–1932). Ein weiterer Adjunkt (1902–1912) des Chefs, Robert Käslin, wurde 1919

Für die Grossvorhaben der Strafrechts- sowie Privatrechtskodifikation und der Implementierung der eidgenössischen Verwaltungsgerichtsbarkeit zog der Bundesrat die Experten Carl Stooss (1889 zusammen mit dem Schweizerischen Juristenverein)²¹, Eugen Huber (1892 anlässlich seiner Berufung nach Bern)²² und 1903/1916 Fritz Fleiner²³ bei, da die Abteilungschefs und ihre Mitarbeiter personell nicht in der Lage waren, solche Aufträge zu erfüllen. Auch in Zukunft zog der Bundesrat für Gesetzgebungsprojekte erfahrene Praktiker oder Professoren zur Unterstützung heran²⁴.

Nach den Professoren gelangte im Jahr 1910 Werner Kaiser (1868-1926) in die Leitung der Justizabteilung. Der Jurist Kaiser war ein Enkel von Bundesrat Josef Munzinger und selber ein politisches Schwergewicht aus dem Kanton Solothurn, dort war er Obergericht, Kantonsrat und ab 1906 Regierungsrat²⁵. Kaiser missfiel die administrative Tätigkeit in der Regierung, so bewarb er sich 1910 erfolgreich als Nachfolger von Walther Burckhardt um die Stelle des Abteilungschefs²⁶. Er zog die praktische und wissenschaftliche Tätigkeit dem Regieren vor. Kaiser hatte in Leipzig und Berlin studiert und schliesslich in Basel doktoriert. Er hatte, anders als sein Grossvater, einen geringen politischen Sinn und fühlte sich der Wissenschaft zugewandt. In Leipzig hatte ihn der Römischrechtler Bernhard Windscheid geprägt. Er verkörperte die Gewissenhaftigkeit, war aber wie sein Lehrer Windscheid nicht frei von Doktrinarismus²⁷.

Kaiser erlebte in seinem Amt die Umwälzungen und die Zerreisssproben des Ersten Weltkrieges. In seinem Aufgabenbereich lag die Bearbeitung der zahlreichen Rekurse an den Bundesrat sowie die Vorbereitung der neuen Gesetzgebung. Diese umfasste etwa die eidgenössische Verwaltungs- und Disziplinargerichtsbarkeit, das bürgerliche Strafrecht, die Militärstrafgesetzgebung, die Revision des Obligationenrechts oder die Gesetzgebung über Luftschiffahrt und Automobilverkehr²⁸. Der Aufbau des eidgenössischen Grund-

Vizekanzler und 1925 Bundeskanzler der Eidgenossenschaft, vgl. dazu *Journal de Genève* Nr. 85 vom 27.03.1925, 1; HLS 7, 117).

²¹ BBl 1889 I 210.

²² BBl 1893 II 5 f.; Geschäftsbericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1917 (nachfolgend: Geschäftsbericht), 204 f.; Geschäftsbericht 1919, 253.

²³ Vgl. BBl 1911 V 327; Geschäftsbericht 1918, 221.

²⁴ Siehe etwa Geschäftsbericht 1922, 312 (Dr. A. Hoffmann zum Obligationenrecht); Geschäftsbericht 1915, 63, (Prof. Zürcher zum Strafrecht); Geschäftsbericht 1949, 172 f. (Prof. Max Imboden und Marcel Bridel betreffend Verwaltungsgerichtsbarkeit) und Prof. Hans Nef (Verfassungsgerichtsbarkeit). Siehe dazu auch die vorstehenden Fussnoten.

²⁵ HLS 7, 41; Historisch-Biographisches Lexikon der Schweiz, Neuenburg 1921 ff., Bd. IV, 437; ZSR N.F. 45 (1926), 402a.

²⁶ BBl 1910 I 159.

²⁷ Zu Dr. Werner Kaisers Lebensbild: *Der Bund* Nr. 157 vom 15.4.1926, Erstes Blatt, 3; *NZZ* Nr. 596 vom 15.4.1926, Morgenausgabe, Blatt 2.

²⁸ Die Geschäftsberichte des Bundesrates geben detailliert Aufschluss über die Tätigkeit der Justizabteilung: siehe dazu Geschäftsbericht 1914, 43 ff.; Geschäftsbericht 1915, 62 ff.;

buchs galt als so wichtig, dass man im Jahr 1912 ein selbständiges Grundbuchamt schuf und einen Wissenschaftler als Chef einsetzte: Theo Guhl (1880-1957) war vom 1. Januar 1912 bis Ende 1922 Chef des eidgenössischen Grundbuchamtes und trat wegen seiner Berufung an die Universität Bern auf den Oktober 1922 als Amtschef zurück²⁹. 1923 hob man das selbständige eidgenössische Grundbuchamt auf und fügte es durch eine Gesetzesrevision in die Justizabteilung ein. Der dazu gewählte Zeitpunkt war deshalb günstig, weil die Chefstelle im Grundbuchamt vakant war³⁰. Guhl hatte die Aufbauarbeit geleistet. Guhls Nachfolger, Jakob Baltensperger (1883-1949, im Amt von 1923-1948)³¹, unterstand neu dem Chef der Justizabteilung und trug den Titel des Vermessungsinspektors³².

Kaiser nahm an den Beratungen zu diesen und vielen weiteren Gesetzesentwürfen in der Verwaltung und in den Parlamentskommissionen teil. Kaiser und sein Amt hatten sodann die Erlassentwürfe aus den andern Departementen zu begutachten. Die zahlreichen Notverordnungen der Kriegsvollmachten beschäftigten den Amtschef ebenfalls intensiv. Kaiser arbeitete exakt, was seine Arbeitslast erhöhte³³. Dabei setzte er sich mit voller Kraft für seine Arbeit ein. Ein Schlaganfall im Herbst 1924 setzte seinem unermüdlichen Schaffen ein Ende und zwang ihn zum Rücktritt³⁴.

III. Verwaltungsjuristen als Chefs der Justizabteilung (1924–1969)

Leo Weber und die ihm nachfolgenden Abteilungschefs bauten die Justizabteilung auf. In der Folge leiteten gut ausgebildete Juristen, die bereits eine Verwaltungskarriere eingeschlagen hatten, das Amt. Dazu kam ein Zug der Verrechtlichung, der die Spielräume verengte, und eigentlichen Verwaltungsjuristen Arbeit zuführte.

Geschäftsbericht 1916, 173 ff.; Geschäftsbericht 1917, 200 ff.; Geschäftsbericht 1918, 219 ff.; Geschäftsbericht 1919, 252 ff.; Geschäftsbericht 1920, 277 ff.; Geschäftsbericht 1921, 321 ff.

²⁹ Geschäftsbericht 1922, 328.

³⁰ Botschaft an die Bundesversammlung betreffend Erweiterung des Geschäftskreises der Justizabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements und Aufhebung des eidgenössischen Grundbuchamtes als selbständige Abteilung vom 8. Dezember 1922, BBl 1922 III 981 und AS 1923, 137, f. 1991 überführte man die Eidg. Vermessungsdirektion in das Bundesamt für Raumplanung, vgl. dazu MATTHIAS, Reform der Bundesverfassung, 181 ff., insb. 183.

³¹ Siehe zu Baltenspergers bedeutenden Leistungen: BAESCHLIN, Rücktritt und Nekrologe, 1 ff. und 285 ff.

³² BBl 1922 I 167.

³³ NZZ Nr. 596 vom 15.4.1926, Zweites Blatt, Morgenausgabe, 1 f.

³⁴ Geschäftsbericht 1924, 244; BBl 1924 III 1117.

Der Bundesrat bestimmte den Adjunkten I. Klasse der Justizabteilung, Hans Kuhn (1884-1980) zum neuen Abteilungschef. Dieser studierte in Bern und schloss sein Studium mit einer Dissertation zur Beweislast ab³⁵. 1915 trat er die Stelle an und waltete von 1924 bis 1951 als Amtschef. In seiner Zeit betreute er wichtige Gesetzesvorlagen wie auch die Herausforderungen des Zweiten Weltkrieges³⁶. Die Geschäfte betrafen das bürgerliche Strafrecht, die Revision des Obligationenrechts, aber auch viele wiederkehrende Aufgaben wie die Gewährleistung von Kantonsverfassungen oder die Genehmigung von kantonalen Erlassen; hinzu kamen zeitbedingte Vorhaben wie Schutzmassnahmen für bestimmte Wirtschaftszweige oder der Schutz der öffentlichen Ordnung³⁷. In den 1930er Jahren nahm die Zahl der Beschwerden an den Bundesrat wegen der Interventionsgesetzgebung stark zu; damit hatte die Justizabteilung entsprechend mehr Rekurse zu instruieren³⁸. Die politische Aktualität widerspiegelte sich in Kuhns Arbeit; so nahmen die internationalen Kontakte wegen der Flüchtlinge aus totalitären Staaten stark zu. Verschiedene Mitglieder des Völkerbunds, darunter die Schweiz, schlossen am 4. Juli 1936 eine provisorische Konvention betreffend das Statut der Flüchtlinge aus Deutschland³⁹.

Mit dem Amtsantritt von Kuhn nahm der Bund eine bessere Information der Öffentlichkeit über die Rechtspraxis der Bundesbehörden in Aussicht. Der Ständerat stimmte am 11. Oktober 1922 einem Postulat zu, wonach die wichtigsten grundsätzlichen Entscheidungen der Verwaltungsbehörden des Bundes, regelmässig zusammenzustellen und zu veröffentlichen seien. Der Bundesrat beschloss in der Folge am 15. Februar 1924, dass das Justiz- und Polizeidepartement, insbesondere die Justizabteilung damit beauftragt werde. Die übrigen Departemente und Amtsstellen des Bundes hatten ihre Entscheide zur Verfügung zu stellen und die Bundeskanzlei sollte das Periodikum herausgeben. Dieses sollte an Burckhardts *Schweizerisches Bundesrecht* zeitlich anschliessen und dessen Aufgabe übernehmen⁴⁰. Schon im Antrag des Bundesrats stellte das Justiz- und Polizeidepartement klar, dass für diese Aufgabe die Justizabteilung am «besten befähigt» sei. Sodann erschienen mit dem Jahr 1927 die Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden jährlich. Dabei zeigte es sich, dass viele Entscheide nicht nur von der Justizabteilung

³⁵ KUHN, Die Beweislast.

³⁶ HLS 7, 480; Der Bund Nr. 315 vom 27.7.1964, Morgenausgabe, 4; Der Bund Nr. 172 vom 26.7.1974, 6; Der Bund Nr. 283 vom 2.12.1980, 14; NZZ Nr. 285 vom 6./7.12.1980, 36.

³⁷ Siehe Geschäftsbericht 1924, 244 ff.; Geschäftsbericht 1925, 248 ff.; Geschäftsbericht 1929, 262 ff.; Geschäftsbericht 1933, 313 ff.

³⁸ Geschäftsbericht 1935, 148.

³⁹ AS 1937, 794.

⁴⁰ Auszug aus dem Protokoll der Sitzung des Schweizerischen Bundesrates, Sitzung vom 15. Februar 1924, zu Nr. 334; siehe Verwaltungsentscheide, Heft Nr. 1/1927, 3 f. (Vorwort).

bearbeitet, sondern gleich von ihr verfasst waren. Das Periodikum erwies sich als die eigentliche Dokumentation der täglichen Arbeit der Justizabteilung. Es widerspiegelt daher bis in die Gegenwart die Details der geleisteten Arbeit. Seit der Ausgabe 1964/65 (Heft 32) heisst das Organ *Verwaltungspraxis der Bundesbehörden*. Seit dem Jahr 2007, als die Rechtsprechung auf das Bundesverwaltungsgericht übergang, erscheint es nur noch digital⁴¹.

Die Geschäftsberichte des Zweiten Weltkrieges werden wortkarg, wie sich auch die Verwaltungsentscheide markant verschlanken. Die ordentliche Gesetzgebung kommt in diesen Jahren fast zum Erliegen⁴². Die Justizabteilung betreut bloss noch die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege⁴³ und die kantonalen Einführungsgesetze zum neuen Strafgesetzbuch. Im Übrigen erledigt sie die gewohnten Alltagsgeschäfte, die der Geschäftsbericht bloss aufzählt. Nach dem Krieg kommen als Folgen der ausserordentlichen Situation die neuen Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, die Schaffung einer Landwirtschaftsgesetzgebung oder die Überführung des Vollmachtenrechts in das ordentliche Recht hinzu⁴⁴. Die Herausgabe der bereinigten Gesetzessammlung des Bundes ab 1948 beanspruchte die Expertise der Justizabteilung⁴⁵. Sie entwickelte sich nach dem Zweiten Weltkrieg zusammen mit der Bundeskanzlei zur zentralen Stelle, welche die Rechtmässigkeit sämtlicher Erlasse überprüfte⁴⁶.

Eugen Huber hatte als akademischer Lehrer Hans Kuhn geprägt. Seine Amtstätigkeit begleitete ferner Walther Burckhardt, der den Bundesrat während Jahren in völkerrechtlichen Fragen beriet. Wie Burckhardt wies Kuhn der Gesetzgebung eine überragende Bedeutung im Zuge der Rechtsverwirklichung zu. Dabei waren für ihn das Erkennen der gesetzgeberischen Probleme und deren logische Beantwortung entscheidend. Der Abwägung der Interessen sollte die schutzwürdigen Interessen und der Gerechtigkeit zum Durchbruch verhelfen⁴⁷. Nach 35 Jahren Bundesdienst trat Kuhn 1951 altershalber vom Amt zurück. Der Geschäftsbericht des Jahres 1951 erwähnte sei-

⁴¹ Vgl. <<http://www.bk.admin.ch/dokumentation/02574/index.html?lang=de>> (besucht am 03.07.2014); nach Art. 6 Abs. 1 der Organisationsverordnung für die Bundeskanzlei (SR 172.210.10) werden in der Verwaltungspraxis (VPB) Texte von allgemeiner Bedeutung veröffentlicht, die für die Verwaltung und die Wissenschaft von Interesse sind, wozu namentlich Rechtsgutachten externer Experten oder des Bundesamtes für Justiz gehören.

⁴² Geschäftsbericht 1939, 153 f.; Geschäftsbericht 1940, 152 f.; Geschäftsbericht 1941, 166; Geschäftsbericht 1942, 166 f.; Geschäftsbericht 1943, 194 f.; Geschäftsbericht 1944, 163 ff.

⁴³ AS 1944, 271 ff.; Das Bundesgesetz über den unlauteren Wettbewerb (UWG) vom 30. September 1943, AS 1945, 1 ff., welches während des Krieges entstand, wurde nicht von der Justizabteilung betreut.

⁴⁴ Geschäftsbericht 1945, 214, 217 f.; Geschäftsbericht 1946, 212 ff.; Geschäftsbericht 1947, 180 ff.; Geschäftsbericht 1948, 175 ff.; Geschäftsbericht 1949, 164 ff.; Geschäftsbericht 1950, 167 ff., Geschäftsbericht 1951, 172 ff.

⁴⁵ Geschäftsbericht 1948, 1 f.

⁴⁶ Geschäftsbericht 1950, 3.

⁴⁷ Der Bund Nr. 283 vom 02.12.1980, 14.

nen Rücktritt nicht, aber er führte ein neues Thema auf. Die Frage der Verwaltungsgerichtsbarkeit, welche Fritz Fleiner wegen des Widerstandes der Verwaltung nicht befriedigend beantworten konnte, sollte Max Imboden übergeben werden⁴⁸. 1951 stärkte man das seit 1920 bestehende⁴⁹ Departementssekretariat als solches, indem man innerhalb dessen eine Stelle für Informationsfragen schuf und die Rekurssektion von der Polizeiabteilung zum Departementssekretariat verschob⁵⁰.

Ähnlich wie sein Vorgänger stieg Emil Alexander (1889-1964) innerhalb der Justizabteilung 1951 vom Stellvertreter zum Chef auf⁵¹. Bereits 1954 trat dieser nach 42 Jahren Tätigkeit im Bundesdienst zurück. Ihm folgte der 1928 in den Bundesdienst eingetretene Edgar Mottier⁵² (1902-1988), der auf diesem Posten bis zum altersbedingten Rücktritt im Jahr 1967 blieb. Er konnte die Stelle ebenfalls als bisheriger Stellvertreter übernehmen. Der Walliser Mottier war der erste Chef der Justizabteilung französischer Muttersprache. Er hatte in Heidelberg und in Lausanne studiert, wo er zum deutschen Recht dissertiert hatte⁵³. In der Justizabteilung rückte 1967 der Vizedirektor Walther Thalman (1904-1977) als Chef nach. Der neue Direktor hatte in Bern studiert, trat 1938 in den Bundesdienst und konnte 1959 Vizedirektor werden. Er erreichte bereits 1969 die Altersgrenze⁵⁴. Die erste Ehefrau von Werner Thalman, Helene Thalman-Antenen (1906-1976), studierte gleichzeitig mit ihrem Mann in Bern. Sie betätigte sich später als Juristin innerhalb von Frauenverbänden, wo sie für die Rechte der Frauen kämpfte. 1950 eröffnete sie eine eigene Anwaltspraxis⁵⁵. In die Amtszeit von Alexander, Mottier und Thalman fallen folgende bedeutende Themen: Der Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit des Bundesgerichts nach dem System der Generalklausel, die Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit und der präventive Verfassungsschutz, die Schaffung einer Zivilschutzgesetzgebung, die Regelung des Abzahlungsvertrags, das Frauenstimmrecht, die Revision des Familienrechts, die Einführung des Stockwerkeigentums, die Schaffung eines Verwaltungsstrafrechts, die Bekämpfung der Bodenspekulation, die Einführung der Verwaltungskontrolle, die Revision des Arbeitsvertragsrechts, die Totalrevision

⁴⁸ Geschäftsbericht 1951, 172; Geschäftsbericht 1952, 195.

⁴⁹ Vgl. Art. 1 des Bunderatsbeschlusses betreffend die Zahl der Beamten und Angestellten des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartments vom 24. Oktober 1919, AS 1919, 893 ff.; Staatskalender der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1920, 76 mit dem ersten Sekretär Adolf Bürgi (im Amt bis 1926).

⁵⁰ Geschäftsbericht 1951, 172.

⁵¹ BBl 1914 I 411 (zum Eintritt als Adjunkt II. Klasse der Justizabteilung); BBl 1951 III 120 (Beförderung zum Chef der Justizabteilung); HLS 1, 181.

⁵² BBl 1928 II 1398 (Wechsel vom provisorischen zum definitiven Beamten II. Klasse); vgl. HLS 8, 768.

⁵³ MOTTIER, De la responsabilité de l'Etat.

⁵⁴ HLS 12, 304; NZZ Nr. 201 vom 1.4.1969, Morgenausgabe, 1; BBl 1967 I 730.

⁵⁵ HLS 12, 303 f.; STOCKER-MEYER, Chronik der schweizerischen Frauenbewegung 1945/46, 790.

der Bundesverfassung, eine neue bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und die Raumplanung⁵⁶.

IV. Die erhöhte Chef-Fluktuation und ein Ausblick

Die Periode nach 1951 wies in der Chefposition eine erhöhte Fluktuation auf. Kuhn, Alexander, Mottier und Thalman hatten typische Verwaltungskarrieren absolviert und folgten als Stellvertreter ihrer Chefs in deren Stelle. Wegen ihres schon vorgeschrittenen Alters verweilten sie zum Teil nur wenige Jahre im Amt. Die Persönlichkeit des Chefs scheint von untergeordneter Bedeutung gewesen zu sein: Weder der bundesrätliche Geschäftsbericht noch die Presse orientierten ausgiebig über die Tätigkeit des Amtschefs. Die Besetzung der Chefstelle hatte durch das Nachrücken des Stellvertreters einen verwaltungsmässigen, fast mechanischen Charakter angenommen. Die Verwaltung hatte die Chefstellen, für die die Departementsvorsteher einst Professoren suchten, ganz in den Griff genommen.

Dies sollte in der Zukunft ändern, indem der Bundesrat Persönlichkeiten berief, die von aussen kamen und viel länger auf ihren Stellen verweilten. Sie vermochten das Amt denn auch zu prägen und entwickelten sich zu Führungspersonen, die für den Rechtsstaat einstanden.

Literaturverzeichnis

CARL FRIDOLIN BAESCHLIN, Nekrologe zum Tod von Jakob Baltensperger, in: Schweizerische Zeitschrift für Vermessung und Kulturtechnik (VKP) 47 (1949), 285 ff. (zit. Nekrologe); CARL FRIDOLIN BAESCHLIN, Rücktritt des Eidg. Vermessungsdirektors Dr. h. c. J. Baltensperger, in: Schweizerische Zeitschrift für Vermessung und Kulturtechnik (VKP) 47 (1949), 1 ff. (zit. Rücktritt); FRITZ FLEINER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923 (zit. Bundesstaatsrecht); PETER HÄNNI / ANDREAS STÖCKLI, Schweizerisches Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bern 2013 (zit. Wirtschaftsverwaltungsrecht); HANS KUHN, Die Beweislast insbesondere im Schweizerischen Zivilgesetzbuch, Diss. Bern 1912 (zit. Die Beweislast); HERBERT JAKOB MATTHIAS, Reform der Bundesverfassung: ein Verfassungsartikel für Geodäsie und Kartographie?, in: Schweizerische Zeitschrift für Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik (VPK) 96 (1998), 181 ff. (zit. Reform der Bundesverfassung); RUDOLF MAURER, Walther Burckhardt (1871-1939), in: Berner Zeitschrift für Ge-

⁵⁶ Geschäftsbericht 1954, 205 f.; Geschäftsbericht 1955, 246 ff.; Geschäftsbericht 1956, 265 ff.; Geschäftsbericht 1957, 268 ff.; Geschäftsbericht 1958, 298 ff.; Geschäftsbericht 1959, 302 ff.; Geschäftsbericht 1960, 255 ff.; Geschäftsbericht 1961, 188 ff.; Geschäftsbericht 1962, 207 ff.; Geschäftsbericht 1963, 229 ff.; Geschäftsbericht 1964, 148 f.; Geschäftsbericht 1965, 143 f.; Geschäftsbericht 1966, 140 f.; Geschäftsbericht 1967, 145 und 148 f.; Geschäftsbericht 1968, 12, 141 ff.; Geschäftsbericht 1969, 89 ff.

schichte und Heimatkunde 33 (1971), 124 ff. (zit. Walther Burckhardt); EDGAR MOTTIER, De la responsabilité de l'Etat pour le fait de ses fonctionnaires en droit positif allemand, Diss. Lausanne 1927 (zit. De la responsabilité de l'Etat); ROGER MÜLLER, Verwaltungsrecht als Wissenschaft. Fritz Fleiner 1867–1937, Diss. Zürich 2005 (zit. Verwaltungsrecht als Wissenschaft); BENJAMIN SCHINDLER, Recht, Politik und Musik, Zum 150. Geburtstag von Alexander Reichel, in: ZSR 122 (2003), 601 ff. (zit. Recht, Politik und Musik); GORAN SEFEROVIC, Leo Weber und der Anfang des Bundesamts für Justiz, in: Commentationes Historiae Ivris Helveticae V (2010), 115 ff. (zit. Leo Weber); GERDA STOCKER-MEYER, Chronik der schweizerischen Frauenbewegung 1945/46, die Schweizer Frau auf dem Weg zur staatsbürgerlichen Mitarbeit, in: Gosteli Marthe (Hrg.), Vergessene Geschichte, Illustrierte Chronik der Frauenbewegung 1914-1963, Band 2, Bern 2000, 787 ff. (zit. Chronik der schweizerischen Frauenbewegung 1945/46).