

## Yvo Hangartner als akademischer Lehrer



ANDREAS KLEY

640

*Der Beitrag schildert Yvo Hangartner als akademischen Lehrer. Zu diesem Zweck gibt er die wesentlichen Inhalte der ersten Doppelstunde der Vorlesung Staatsrecht I vom 26. Oktober 1982 im Wintersemester 1982/83 wieder. Darüber hinaus schildert er den dozierenden Professor Hangartner im Allgemeinen mit seinen breiten Interessen. Diese vermittelte er den Studenten, die damit bei ihm viel Lernen konnten.*

*L'article présente Monsieur Yvo Hangartner en sa qualité de professeur universitaire. A cet effet, il reproduit les principaux éléments des deux premières heures du cours Droit constitutionnel I qui s'est tenu le 26 octobre 1982 durant le semestre d'hiver 1982/83. Par ailleurs, il offre une description générale de l'enseignant et de ses intérêts variés. Le professeur a su transmettre ceux-ci aux étudiants, leur permettant ainsi d'apprendre beaucoup à son contact.*

Vom Wintersemester 1980 bis zum Sommersemester 1984 studierte ich Staatswissenschaften an der damaligen Hochschule St. Gallen (Abschluss lic. rer. publ., licentia-tus rerum publicarum). Wie alle «Studenten» – damals gab es noch keine «Studierenden», weshalb ich den alten Ausdruck hier verwende – hatte ich das Grundstudium von vier Semestern Dauer mit zehn Zwischenprüfungen zu bestehen. Danach begannen im 5. Semester die einzelnen Studienrichtungen, von denen ich die Staatswissenschaften wählte. Im Wintersemester 1982/83 begann die Vorlesung «Staatsrecht I: Organisations- und Verfahrensrecht» von Yvo Hangartner, von dem ich schon – wie bei allen Dozenten – im Voraus einiges «gehört» hatte, aber den ich nicht kannte. In der ersten Vorlesung von Montag, den 26. Oktober 1982, 16 bis 18 Uhr lernte ich meinen künftigen akademischen Lehrer und Chef kennen.

Yvo Hangartner setzte sich im Hörsaal auf den Stuhl vor dem Pult; er unterrichtete in aller Regel sitzend. Im Raum waren etwa 50–60 Studenten; es waren vor allem die Juristen des 1978 neu geschaffenen juristischen Lehrgangs an der Hochschule St. Gallen sowie wir, etwa sechs Staatswissenschaftler, die das gesamte öffentliche Recht und Völkerrecht zu besuchen hatten. Hangartner war nun seit zehn Jahren Professor für Staats- und Verwaltungsrecht. Unter den Studenten besass er grosses Ansehen, seine Vorlesungen galten als anspruchsvoll, das Niveau hoch, und er galt als gerechter und strenger Prüfer. Freilich schätzte er es gar nicht, wenn die Kandidaten der mündlichen Prüfung völlig Falsches von sich gaben. Die Studenten sagten ihm in der juristischen Abteilung der HSG einen grossen Einfluss nach; dort habe er – so hörten

wir Studenten – oft rechtlich fundiert und grundsätzlich argumentiert und seine Kollegen deshalb überzeugt.

Mein erster Vorlesungsbesuch bei Yvo Hangartner ist mir noch heute in Erinnerung, wobei ich mich für diesen Bericht auf meine ausführliche Mitschrift der gesamten Vorlesung abstützen kann. Die Vorlesung basierte auf einem Stoffplan, der von Doppelstunde zu Doppelstunde auf die Paragraphen seines Buches verwies. Sodann existierte eine Fallsammlung zum parallel laufenden ebenfalls zweistündigen Seminar zum Staatsrecht I. Dieses behandelte Bundesgerichtsentscheide und Fälle aus der Verwaltungspraxis der Bundesbehörden.

Der Beginn der ersten Vorlesungsstunde war klassisch; zuerst erörterte er die Literatur. Grundlage der Vorlesung war sein 1981 erschienenes Lehrbuch Staatsrecht I. Es handelte sich seit dem 1949 erschienenen Fleiner/Giacometti um das erste deutschsprachige Buch über das schweizerische Staatsrecht. Hangartner führte auch das Buch von Jean-François Aubert (1967) sowie die üblichen Quellen des öffentlichen Rechts an. In der Vorlesung gab er den Stoff seines Lehrbuchs nicht wieder: «Betrachten Sie diese Vorlesung lediglich als Ergänzung zu meinem Lehrbuch». Er verwies auf die in den Unterricht mitzubringenden Erlasse, nämlich Bundesverfassung, Menschenrechtskonvention, Organisationsgesetz der Bundesrechtspflege, Verwaltungsverfahrensgesetz sowie das kantonale Verwaltungsrechtspflegegesetz.

Zunächst führte er aus, dass es für die Studenten wichtig sei, die Grundstrukturen zu erkennen. Dagegen sei es unnötig, die Fülle des gesamten Materials zu kennen. Er gab ein Beispiel für diese Art der Schulung, indem er schrittweise in die bundesstaatliche Organisation an Hand des zentralen Artikels 3 BV 1874 einführte: Die kantonalen Kompetenzen ergäben sich aus der subsidiären Generalklausel des Art. 3 BV 1874, wogegen die Bundeskom-

petenzen in der Verfassung einzeln enumeriert würden. In der Vorlesung verglich er immer wieder die Regelungen gemäss den bundesstaatlichen Ordnungen der Vereinigten Staaten und Deutschlands. Zwischendurch und unangekündigt machte er sein Anliegen wahr, die Grundstrukturen zu vermitteln. So fügte er bei der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung die zentrale Aussage ein, dass jede Verfassung eine Aufgabe notwendigerweise erfüllen muss, damit sie überhaupt funktionell eine Verfassung sein kann: Sie muss «jedenfalls den Gesetzgeber einsetzen». Dann erläuterte er den Bundesgesetzgeber und verwies schon in der ersten Doppelstunde auf das Jahrhunderturteil, BGE 103 Ia 369, *Wäffler gegen Basel-Stadt*, das das Gesetzmässigkeitsprinzip auch in der Leistungsverwaltung anerkannt hatte. Gleich darauf erläuterte er, dass die Studenten nicht in der Kantonsverfassung nachzusehen bräuchten, ob der Kanton ein Gesetz X. erlassen dürfe, denn dafür sei vielmehr die Bundesverfassung zu konsultieren.

Wer in Yvo Hangartners Vorlesungen keine Gesetze und keine Verfassung dabei hatte, der war schlecht beraten. Seine Fragen an die Studenten zielten oft auf Verfassungs- und Gesetzesnormen, die für ihn immer der erste Ansatzpunkt für eine juristische Antwort waren. So fragte er: «Wer vollzieht die Gesetze?» Da die Studenten in den von mir besuchten Vorlesungen nicht übermässig auf Fragen antworteten, gab er die Antwort selber und zeigte seine Arbeitsweise: Art. 102 Ziff. 5 BV 1874: Der Bundesrat vollzieht die Gesetze. Freilich konnte seine differenzierte Denkweise nicht daran vorbeigehen, dass Art. 103 BV 1874 auch die Delegation an untergeordnete Verwaltungseinheiten erlaubt und dass auch der Bundesgesetzgeber den Vollzug an die Kantone, ja sogar an private Organisationen delegieren kann. Nach einer Darlegung der Gerichtsbarkeit des Bundes kam unser Professor erneut auf den Bundesrat und seine staatsleitenden Aufgaben. Dann war der Unterricht zu Ende.

Die nächste Doppelstunde vom 2. November 1982 setzte gleich wieder mit einer Frage zur Grundstruktur ein: Was regelt die Bundesverfassung? Er verwies erneut auf die Staatsorganisation und die Grundrechte als die beiden Komponenten einer jeden Verfassung. Art. 16 der Déclaration von 1789, welche die Garantie der Rechte und die Gewaltenteilung als unbedingt verfassungswesentlich bezeichnet, ist die zentrale Norm eines jeden Rechtsstaats. Die französische Verfassungsgeschichte war für Yvo Hangartner, das liess er immer durchblicken, eine wichtige Lehrmeisterin für das moderne Staatsrecht. Yvo Hangartner führte anschliessend die Funktion der Gesetzmässigkeit als ein «liberales Verteilungsprinzip» an: Der Bürger ist im Grundsatz immer frei, aber der

Staat benötigt für seine Tätigkeit stets eine positive, gesetzliche Ermächtigung. Der Gesetzgeber dürfe selbstverständlich auch nicht alles tun, denn für ihn seien die materiellrechtlichen Vorschriften wie programmatische Ankündigungen, Zielnormen und vor allem die Grundrechte massgebend. Dann sagte er: «Das ist wichtig; Sie müssen diese hier gegebenen Einsparungen kennen». Da hatte Yvo Hangartner recht; ich konnte damals noch gar nicht richtig erkennen, welche zentrale Bedeutung dem liberalen Verteilungsprinzip zukam. Yvo Hangartner hatte denn auch – ich hatte das erst bei der Prüfungsvorbereitung und der genauen Lektüre seines Buches gemerkt – einen alten Bundesgerichtsentscheid zitiert: «Enthält das Verwaltungsrecht keine Beschränkung der individuellen Betätigung, so besteht eben Freiheit» (BGE 46 I 211 E. 2 S. 215). Das Bundesgericht hatte diesen Grundsatz kürzlich der sich gesetzlos autoritär gebärenden St. Galler Anwaltskammer entgegengehalten (BGer vom 7. September 2012, Urteil 2C\_237/2011).

Ich breche meinen Bericht an Hand meiner Mitschrift zur Vorlesung nun ab und hoffe, der Stil werde erkennbar. Nun möchte ich in groben Zügen und ausserhalb der einzelnen Vorlesungsstunden Yvo Hangartner als akademischen Lehrer charakterisieren.

In den Vorlesungen wurde deutlich, dass Yvo Hangartner eine grundsätzlich konservative Haltung hatte, die vom Bestehenden ausging, aber für notwendige Neuerungen offen war. Im Unterricht gab er zwar in aller Regel keine politischen Bekenntnisse oder Stellungnahmen ab. Ich erinnere mich nur, dass er nach einem Urnengang sagte: «Grundsätzlich stimmt das Schweizervolk inhaltlich richtig ab»; die politische Linie sei sehr vertretbar. Ich empörte mich innerlich dagegen, weil ich damals fand, viele Abstimmungsausgänge seien Fehlentscheide. Yvo Hangartner hatte freilich die nötige Kritik an den Behörden stets angebracht, so kritisierte er die Bestrafung der religiösen Militärdienstverweigerer als eines Rechtsstaates unwürdig. An einem Hochschultag kritisierte er in seinem Festvortrag die Weigerung der St. Gallischen Kantonalbank, der Gruppe für eine Schweiz ohne Armee ein Konto zu eröffnen. Die Grundrechtsbindung des Staates sei umfassend, auch wenn er im Kleide des Privatrechts nach aussen aufträte. Ich darf also sagen, dass Yvo Hangartner vom Bestehenden ausging, aber stets eine grundliberale Haltung vertrat.

In der Vorlesungen fiel selten, aber doch dann und wann der Name Hans Nawiasky. Hangartners akademischer Lehrer hatte ihn selbst beeindruckt und geprägt. Ich selbst vernahm damals den Namen mit Ehrfurcht, denn ich wusste, dass es sich um einen 1933 geflohenen deutsch-österreichischen Professor handelte, der in St. Gallen ein

neues Leben aufbaute. Und als Nebenergebnis gründete Nawiasky nach dem Vorbild der Münchener Verwaltungsakademie das Schweizerische Institut für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, das noch heute existiert und erfolgreich arbeitet. Für mich wehte aus diesen Äusserungen die grosse Welt des Staatsrechts in den Hörsaal. Hangartner unterstützte dieses Gefühl, indem er immer wieder auf die in Deutschland geführten Debatten der Staatsrechtslehre einging. Die Vorlesungen schlossen stets an die internationalen und grossen historischen Diskussionen an. Dabei spielten der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und das Völkerrecht stets eine grosse Rolle.

Ich habe schon bemerkt, dass die Studenten Hangartners Vorlesungen als anspruchsvoll betrachteten. Tatsächlich musste man als Student ein guter Zuhörer sein. Bei ihm war der auditive Lerntyp bevorzugt; er konnte enorm viel aufnehmen. Denn der Dozent sass vorne im Hörsaal und zeigte keine Folien. Ich erinnere mich nur noch, dass er zum sektoralen Freiheitsschutz der Bundesverfassung einmal eine Skizze an die Wandtafel zeichnete. Diese war dann allerdings ganz wesentlich und erlaubte es, die Grundstruktur des Freiheitsschutzes der Bundesverfassung zu erfassen. Als Student konnte man auch nebenbei noch viel lernen. Hangartner las gerne französische Literatur, wie er bekannte. Beim Verbot der Militärkapitulationen erläuterte er, dass die französischen Könige in der Schweiz Reisläufer anwarben. Die Orte dieser Anwerbung waren Gasthöfe und diese trugen oft einen besonderen Namen, nämlich «Ilge». Das war das alte deutsche Wort für Lillie und diese Blume schmückte das Wappen der Bourbonen, also der französischen Könige. Ich konnte mir das gut merken, ich wohnte damals an einer «Ilgenstrasse», an der einst ein entsprechender Gasthof stand. Hangartner illustrierte den Studenten den Wert einer umfassenden Bildung und für ihn war es selbstverständlich, dass sich Studenten dafür interessierten. Aus diesem Grunde brachte er für allerdings seltene Unruhe im Hörsaal kein Verständnis auf. Trieben es zwei Schwätzer zu bunt, so blickte er strafend hin, in der Regel genügte das vollkommen. Ganz selten machte er eine entsprechende Bemerkung, die traf und die Ruhe sofort herstellte. Der Hörsaal war ein Ort des Lernens, kein Treffpunkt für Gespräche und ohnehin kein Event-Raum, wo mit Unterhaltung die Zeit zu vertreiben war.

Gegen Ende meines Studiums, im Sommer 1984 sprach mich Yvo Hangartner einmal in einer Pause an, ob ich sein Assistent werden möchte, die Stelle werde frei, und er würde mich fähig ansehen, diese Aufgabe zu übernehmen. Damit hatte ich nicht gerechnet; ich hatte Staatswissenschaften wegen meiner breiten Interessen für inter-

ationale Beziehungen, Politik und Philosophie studiert, aber sicher nicht wegen des Rechts. Mittlerweile hatte ich gemerkt, dass das öffentliche Recht viele interessante und grundlegende Aspekte abdeckte, die meinen Interessen entsprachen. Freilich hätte ich niemals Recht studieren wollen, da mir diese Materie zu langweilig und für mich als damals jungen Menschen zu bürgerlich erschien. Yvo Hangartner hatte mir gezeigt, wie interessant Recht sein konnte und ich sagte zu: So trat ich am 1. Oktober 1984 meine Stelle als persönlicher Assistent im Schweizerischen Institut für Verwaltungskurse an. Mit meiner Anstellung stellte Hangartner für mein weiteres Berufsleben eine entscheidende Weiche. Auch dafür bin ich ihm dankbar.