

---

**COMMENTATIONES  
HISTORIAE IVRIS  
HELVETICAE**

curantibus

Felix Hafner

Andreas Kley

Victor Monnier



In ædibus STÆMPFLI

BERNÆ

Anno MMX

---

**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 · 2010

Gesamtherstellung:  
Stämpfli Publikationen AG, Bern  
Printed in Switzerland

ISBN 978-3-7272-8743-5



**FSC**

Mix

Produktgruppe aus vorbildlicher  
Waldwirtschaft und anderen  
kontrollierten Herkünften

Cert no. SCS-COC-023903  
[www.fsc.org](http://www.fsc.org)

© 1996 Forest Stewardship Council

## COMMENTATIONES

*Andreas Kley*\*

### DIE TAGUNGEN DER SCHWEIZERISCHEN STAATS- UND VERWALTUNGSRECHTSLEHRER

#### 1. Beginn

1963 hatten sich die Herren Huber, Nef, Geiger und Schürmann zu einer Besprechung eingefunden. Gesprächsgegenstand war die Anregung, wonach sich die schweizerischen Hochschullehrer des öffentlichen Rechts regelmässig treffen sollten. Nach Hubers Vorstellung sollte jede Universität in alphabetischer Reihenfolge in einem bestimmten Jahr jeweils zu Semesterbeginn die Tagung durchführen<sup>1</sup>. In der Folge richtete am 5. Juli 1963 der Freiburger Privatdozent und Nationalrat Leo Schürmann sowie der Zürcher Ordinarius Hans Nef auf Durchschlagpapier ein Schreiben „an die Herren Staats- und Verwaltungsrechtslehrer der schweizerischen Hochschulen“<sup>2</sup>:

Küsnacht / Olten, den 5. Juli 1963

„Sehr geehrte Herren,

Im Auftrag einiger Kollegen erlauben sich die Unterzeichneten, Ihnen die Anregung zu unterbreiten, es seien künftig in angemessenen zeitlichen Abständen Zusammenkünfte aller an den schweizerischen Hochschulen tätigen Staats- und Verwaltungsrechtslehrer zu veranstalten, wobei über aktuelle Fragen des öffentlichen Rechts diskutiert würde. Es würde sich um einen lo-

---

\* Prof. Dr. rer. publ., Professor für öffentliches Recht, Verfassungsgeschichte sowie Staats- und Rechtsphilosophie an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich. Ich danke meinem Assistenten lic. iur. Martin Sigrist für das Lektorat meines Textes.

<sup>1</sup> Protokoll 23.4.1988, S. 1, Votum des Vorsitzenden zum Tod von Hans Huber am 13.11.1987 und zum 25-jährigen Jubiläum. Der Vorsitzende Walter Haller hatte im September 1988 eine Liste mit den Themen sämtlicher Tagungen erstellt.

<sup>2</sup> Sämtliche Tagungen sind im Anhang 1 aufgelistet. Die Tagungsakten sind am Lehrstuhl Kley, Universität Zürich nahezu vollständig gesammelt und können dort eingesehen werden. Sie werden später dem Universitätsarchiv Zürich übergeben werden. Zitate aus Briefen und Protokollen sind, soweit nichts anders vermerkt, diesem Korpus der Tagungsakten entnommen.

sen Zusammenschluss handeln. Nach aussen würde davon nichts bekanntgegeben, und es würden auch keine Vernehmlassungen zu aktuellen Fragen erfolgen.

Falls Sie keine Einwendungen erheben, würden wir uns erlauben, Sie auf einen geeignet erscheinenden Tag im Oktober, vor Beginn des Wintersemesters, zu einer ersten Tagung einzuladen, und wir bitten Sie, uns allenfalls Vorschläge für ein Diskussions-thema zu unterbreiten.

Mit kollegialen Grüssen

sig. H. Nef     sig. L. Schürmann“

Die Anregung wurde günstig aufgenommen und beim Thema fand man sich bei „Staatsrechtliche[n] Probleme[n] der Eigentumsgarantie“. Die Einladung für das Treffen im Senatszimmer der Universität Bern am 26. Oktober 1963 versandte Leo Schürmann im Auftrag der Professoren H. Huber und H. Nef. Das Thema hatte Hans Huber vorgeschlagen und er referierte zunächst, weshalb er Hans Nef bat, das Tagungspräsidium zu übernehmen<sup>3</sup>. Die Initianten der Tagung und weitere Teilnehmer<sup>4</sup> diskutierten am ganztägigen Treffen, unterbrochen vom Mittagessen im Bahnhof-Buffet, das Thema an Hand verschiedener Publikationen<sup>5</sup>. Die Teilnehmer hatten die Berner Tagung als wertvoll empfunden. Die Versammlung hatte beschlossen, dass am 25. April 1964 unter der Leitung der Zürcher Fakultätskollegen eine zweite Tagung in Freiburg stattfinden werde.

Die Zürcher Kollegen H. Näf, W. Kägi, U.Häfelin und M. Usteri einigten sich auf das Thema „Das akzessorische Prüfungsrecht der Gerichte und der Verwaltungsbehörden“ und luden ihre schweizerischen Kollegen ein. Die Frühjahrstagung 1964 protokollierte PD Martin Usteri. Die Tagung, an der 19 Dozenten teilnahmen<sup>6</sup>, ergab nach dem Protokoll ein „sehr fruchtbares wissenschaftliches Gespräch“, sodass die Öffentlichrechtler der Zürcher Fakultät eine dritte Tagung organisierten.

H. Nef lud im Auftrag der Zürcher Kollegen auf den 24. Oktober 1964 nach Solothurn in die „Krone“ ein. Es sollten „Zeitfragen um die Gewalten-

---

<sup>3</sup> Protokoll 23.4.1988, S. 1, Votum des Vorsitzenden.

<sup>4</sup> Es lässt sich mangels Unterlagen nicht mehr rekonstruieren, wer an der ersten Tagung teilgenommen hatte.

<sup>5</sup> Als Diskussionsgrundlage dienten: Hans Huber, Öffentlichrechtliche Gewährleistung, Beschränkung und Inanspruchnahme privaten Eigentums in der Schweiz, in: Staat und Privateigentum, hrsg. vom Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Köln 1960, S. 49 ff; Martin Bullinger, Die Enteignung zugunsten Privater, Der Staat 1 (1962), S. 449 ff; BGE 88 I 248.

<sup>6</sup> Nämlich: Roos, Gygi, Imboden, Baumgartner, Wolf, Dominicé, Junod, Darbellay, Vonlanthen, Höhn, Jagmetti, Huber Hans, Grisel, Oswald, Nef, Usteri, Fischli, Aubert, Schürmann gemäss Präsenzliste vom 25.4.1964.

trennung“, insbesondere die zwei Gegenstände der Gesetzesdelegation und der parlamentarischen Kontrolle von Verwaltung und Justiz diskutiert werden. In der Einladung war, wie bei den beiden vorigen Tagungen, die Heimkehr der Diskutierenden eher spät programmiert, nämlich erst gegen 19 bis 20 Uhr. Das Protokoll führte Dietrich Schindler jun. und es nahmen 22 Personen teil<sup>7</sup>. Der Einladung war erstmals der „Vorschlag eines Fragenschemas“ beigegeben, das die Diskussion strukturieren sollte. Gemäss Protokoll wollte Richard Bäumlin „die grundsätzliche Frage der Gewaltenteilung an den Anfang stellen“. Es kam allerdings nicht zu einer grundsätzlichen Debatte. Vielmehr wurden rasch die beiden Spezialthemen angegangen.

Die Tagungen der schweizerischen Staats- und Verwaltungsrechtslehrer waren damit eingerichtet und sie nahmen zweimal jährlich ihren Verlauf. Die Absicht des ersten Schreibens von Leo Schürmann und Hans Nef wurde verwirklicht, und der äussere Rahmen der Tagungen blieb im Wesentlichen bis heute gleich.

## 2. Beweggründe und Zweck der Tagungen

### a) Deutsche „Schwesterorganisation“

In Deutschland bestand 1922–1932 und ab 1949 die grössere und förmlichere Schwesterveranstaltung der „Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer“<sup>8</sup> (VDStRL). Der Berliner Staats- und Völkerrechtler Heinrich Triepel (1868–1949) hatte die Idee zur Schaffung der Vereinigung. Er formulierte im September 1922 ein Rundschreiben und lud auf den 13./14. Oktober 1922 nach Berlin ein. Von den 76 eingeladenen Professoren aus Deutschland, Österreich, der deutschsprachigen Schweiz sowie aus Prag erschienen 42. Man beschloss eine förmliche Vereinsgründung mit Satzung und Vorstand. Von den Schweizer Rechtsprofessoren nahmen allerdings nur zeitweise die Herren Ruck, Fleiner und Schindler sen. teil; die übrigen blieben der Vereinigung fern. Nach der Neugründung 1949 traten die Schweizer Staatsrechtslehrer

<sup>7</sup> Nämlich: Nef, Häfelin, Kaufmann, Imboden, Wolf, Fischli, Eichenberger, Grisel, Bridel, Darbellay, Schürmann, Gygi, Usteri, Probst, Bäumlin, Huber, Frau Blumenstein, Baumgartner, Ross, Aubert, Höhn und Schindler.

<sup>8</sup> Ulrich Scheuner, Die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in der Zeit der Weimarer Republik, in: Archiv des öffentlichen Rechts 97 (1972), S. 349–374; Hans Peter Ipsen, Die Verhandlungen von 1949 (Heidelberg) bis 1971 (Regensburg), in: Archiv des öffentlichen Rechts 97 (1972), S. 374–417; Michael Stolleis, Die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Bemerkungen zu ihrer Geschichte, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 80 (1997), S. 339–358.

vorerst nicht bei. Ernst Friesenhahn nahm Kontakt auf<sup>9</sup> und 1958 traten Hans Huber und Max Imboden (1960/61 Vorstandsmitglied) als erste Schweizer der VDStRL bei. Später folgten weitere schweizerische Staats- und Verwaltungsrechtslehrer<sup>10</sup>.

Tagungen der VDStRL fanden in den folgenden Jahren in der Schweiz statt: 1969 (Bern), 1977 (Basel), 1985 (Freiburg i. Ue.), 1990 (Zürich) und 2002 (St. Gallen)<sup>11</sup>. Die Tagung von 1969 in Bern nahm der VDStRL-Vorstand, dem wegen des Tagungsorts Hans Huber durch Kooptation im Vorstand beigesellt wurde, zum Anlass, alle Schweizer Staatsrechtslehrer an die Tagung einzuladen<sup>12</sup>. Die deutsche Vereinigung wurde dadurch bekannter und fasste unter den Schweizer Dozenten immer mehr Fuss.

Die VDStRL mag ein gewisses Vorbild für den Nutzen einer derartigen Podiums für den persönlichen und fachlichen Austausch der Hochschulprofessoren gewesen sein. Allerdings waren die schweizerischen Staats- und Verwaltungsrechtslehrer der Förmlichkeit und dem Auftreten nach aussen abhold, wie das im allerersten Schreiben von Leo Schürmann zum Ausdruck gekommen ist. Das Bedürfnis nach förmlicher Vereinsmitgliedschaft wurde sozusagen durch die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer abgedeckt, dagegen fehlte es noch an häufigeren Gelegenheiten zum persönlichen Austausch und zur Besprechung schweizerischer Rechtsfragen. Die schweizerische Tagung sollte das Forum für derartige Anliegen werden.

---

<sup>9</sup> Vgl. Jochen Abr. Frowein, Ernst Friesenhahn 1901–1984, Archiv des öffentlichen Rechts 110 (1985), S. 99 ff., S. 102.

<sup>10</sup> VVDStRL 18 (1960) (Stand 1. Februar 1960), S. 218: Huber, Hans; S. 219: Imboden, Max; S. 220: Marti, Hans; S. 220: Nawiasky, Hans, Professor, München und St. Gallen; S. 221: Schaumann, Wilfried, Privatdozent, Zürich.

Band 19 (1961) (Stand 1. Juli 1961), S. 283: Max Imboden (bereits im Vorstand); S. 287: Schindler, Dietrich, Privatdozent.

Band 21 (1964) (Stand 15. Dezember 1963), S. 272: Eichenberger, Kurt.

Band 22 (1965) (Stand 1. Februar 1965), S. 375: Bäumlin, Richard; S. 377: Häfelin, Ulrich.

Band 27 (1969) (Stand 1. März 1969), S. 249: Gygi, Fritz.

Band 28 (1970) (Stand Mai 1970), S. 289: Wildhaber, Luzius.

Band 29 (1971) (Stand Mai 1971), S. 288: Müller, Jörg P.; S. 289: Saladin, Peter, Privatdozent.

Band 30 (1972) (Stand Juni 1972), S. 370: Fleiner, Thomas.

Band 31 (1973) (Stand April 1973), S. 319: Haller, Walter, Privatdozent. usw.

<sup>11</sup> Max Imboden bemühte sich, eine Tagung der VDStRL in der Schweiz durchzuführen. Die 1965 in Basel geplante Tagung wurde wegen eines Streits um Ernst Forsthoff nach Würzburg verschoben, vgl. Vorwort von VVDStRL 28 (1969), S. 1.

<sup>12</sup> Schreiben von Hans Huber an die Professoren und Dozenten des Staats- und Verwaltungsrechts der schweizerischen Universitäten und Hochschulen vom 7.5.1969.

## b) Das öffentliche Recht fordert heraus

Mit der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung kam ab den 1950er Jahren auch das öffentliche Recht in Bewegung. Das Vollmachtenregime des 2. Weltkrieges trat Ende 1952 ausser Kraft<sup>13</sup> und der Bund musste sich die nun fehlenden Bundeszuständigkeiten durch förmliche Verfassungsrevisionen beschaffen, was ihm Volk und Stände oft gewährten<sup>14</sup>. Die Bundesversammlung begann aufgrund der vermehrten Kompetenzen des Bundes dynamischer zu legislieren. Der bundesgesetzlich geordnete Rechtsstoff begann stark zu wachsen.

In der Rechtssetzung stieg der Bedarf nach wissenschaftlichem Rat. Bund und Kantone suchten Unterstützung bei den Staats- und Verwaltungsrechtslehrern, die konkrete Rechtsfragen in Gutachten abzuklären hatten<sup>15</sup>. Es kamen aber auch Anstösse von den Staatsrechtslehrern selbst. So gaben die beiden Basler Staatsrechtslehrer Max Imboden und Jahrzehnte später Kurt Eichenberger wichtige Anstösse zur Totalrevision der Bundesverfassung. Es bestand ein Diskurs zwischen Staatsrechtslehre und Politik. Freilich kamen die Themen vorwiegend von Seiten der Politik: Die Politik belieferte die Tagungen unablässig mit Diskussionsstoff.

Das Bundesgericht hatte in seiner Rechtsprechung auf die neuen Bedürfnisse der Gegenwart reagiert, insbesondere hatte es ab 1959 begonnen, die Rechtsprechung zu den Freiheitsrechten auszudehnen, indem es neu als Qua-

<sup>13</sup> Bundesbeschluss vom 18.12.1950, AS 1950 1493 (Inkrafttreten Ende Dezember 1952); vgl. Andreas Kley unter Mitarbeit von Christian Kissling, *Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, 2. Aufl., Bern 2008, S. 296 f.

<sup>14</sup> Vgl. Einfügung der Wirtschaftsartikel, Abstimmung vom 6.7.1947, AS 1947 1041; Finanzordnung von 1951–1954, Abstimmung vom 3.12.1950, AS 1950 1461 mit periodischen, späteren Verlängerungen; befristete Preiskontrolle mit periodischen späteren Verlängerungen, Abstimmung vom 23.11.1952, AS 1952 1057; Gewässerschutz, Abstimmung vom 6.12.1953, AS 1954 481; Atomenergie, Abstimmung vom 24.11.1957, AS 1957 1027; Filmwesen, Abstimmung vom 6.7.1958, AS 1958 768; Zivilschutz, Abstimmung vom 24.5.1959, AS 1959 224; Rohrleitungen, Abstimmung vom 5.3.1961, AS 1961 476; Natur- und Heimatschutz, Abstimmung vom 27.5.1962, AS 1962 749 usw. Die Liste der schrittweisen, stetigen Kompetenzerweiterungen des Bundes liesse sich beliebig fortsetzen.

<sup>15</sup> Diese Beobachtung machte Max Imboden in seinem Aufsatz von 1959, *Bedeutung und Problematik juristischer Gutachten*, in: *Ius et lex: Festgabe zum 70. Geburtstag von Max Gutzwiller*, Basel 1959, S. 503–522. Empirisch lässt sich die Feststellung anhand der Gutachtenverzeichnisse einzelner Professoren klar zeigen: Vgl. z.B. das Verzeichnis der Gutachten von Kurt Eichenberger, *Vom schweizerischen Weg zum modernen Staat*, ausgewählte Schriften von Kurt Eichenberger, Basel 2002, S. 483–487 und Peter Saladin, *Verzeichnis der Rechtsgutachten*, Universitätsarchiv, im Staatsarchiv Bern.

si-Verfassungsgeber ungeschriebene Grundrechte anerkannte<sup>16</sup> und im Urteil Castella vom 25. März 1964<sup>17</sup> die moderne Schrankenlehre für die Freiheitsrechte entfaltete. Im Urteil „Griessen“ vom 3. März 1971 anerkannte das Bundesgericht den Sozialstaat insofern, als es für Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit zum engen Polizeibegriff zurückkehrte und sozialpolitisch motivierte Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit als zulässige anerkannte<sup>18</sup>. Im Jahrhunderturteil Wäffler vom 25. Mai 1977<sup>19</sup> hatte das Bundesgericht die Geltung des Gesetzmässigkeitsprinzips in die Leistungsverwaltung hinein erstreckt. Damit waren jahrzehntelang bestätigte Dogmen in Bewegung geraten. Das verlangte nach Diskussion und Publizistik.

Die bundesgerichtlichen Urteile änderten ferner ihren Charakter; bis anhin hatte das Bundesgericht höchstens seine eigenen Präjudizien, aber wenig Literatur zitiert. Nun begann es nach 1960 zunehmend die Literatur, insbesondere jene der Hochschullehrer zu zitieren, zu diskutieren und als Grundlage seiner Entscheide heranzuziehen<sup>20</sup>. Die Hochschullehrer des öffentlichen Rechts wurden damit nicht nur in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung, sondern in ihren öffentlichen Äusserungen für die Rechtsprechung relevant. Gleichzeitig nahmen die Studentenzahlen zu<sup>21</sup> und allmählich war absehbar, dass die rechtswissenschaftlichen Fakultäten ihr Potential durch Wachstum steigerten.

---

<sup>16</sup> 1959 die (1969 in den geschriebenen Verfassungstext als Art. 22<sup>ter</sup> BV 1874 = Art. 26 BV 1999 überführte) *Eigentumsgarantie*, ZBl 1961, S. 69 E. 2 S. 72, mit Verweis auf die nicht veröffentlichten Urteile vom 26.6. und 21.10.1959, die ihrerseits auf BGE 35 I 559 verwiesen; 1961 die *Meinungsäusserungsfreiheit* BGE 87 I 114 E. 2a S. 117, explizit als ungeschriebenes Verfassungsrecht erstmals in BGE 91 I 480 E. II/1 S. 485 f., heute Art. 16 und 17 BV 1999; 1963 die *persönliche Freiheit* einschliesslich des Rechts auf Leben, BGE 89 I 92 E. 3 S. 98, heute in den Art. 10, 11, 13 und 31 BV 1999; 1965 die Freiheit zum Gebrauch der Muttersprache, BGE 91 I 480 E. II/1 S. 485 f., heute als *Sprachenfreiheit* in Art. 18 BV 1999; 1970 die *Versammlungsfreiheit* BGE 96 I 219 E. 4 S. 224, heute Art. 22 BV 1999; 1995 das *Recht auf Existenzsicherung*, BGE 121 I 367 E. 2 S. 370 ff. mit Kommentar von Andreas Kley, in: AJP 1996 756–759, heute Art. 12 BV 1999.

<sup>17</sup> BGE 90 I 29 E. 3b S. 37, E. 4 S. 39.

<sup>18</sup> BGE 97 I 499 E. 4c S. 506.

<sup>19</sup> BGE 103 Ia 369.

<sup>20</sup> Ein Beispiel aus dem Jahr 1985 ist BGE 111 II 245 ff., das noch dreissig Jahre früher in dieser Form mit reichen Zitaten aus der Literatur unvorstellbar gewesen wäre.

<sup>21</sup> An der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät Zürich studierten von 1934 bis 1959/60 vier bis knapp sechshundert Jus-Studierende, so 1959/60 515. Ab 1960 nahm deren Zahl sprunghaft zu, so etwa 1960/61: 614, 1965/66: 1015; 1970/71: 1198; 1975/76: 2131, 1980/81: 2467 usw., vgl. Historische Statistik der Schweiz, hrsg. von Hansjörg Siegenthaler, Zürich 1996, S. 1175 und ff. mit Zahlen zu den andern Universitäten.

Es lag also im Zug der Zeit als Hans Huber und seine Kollegen 1963 die losen Treffen anregten. Sie dienten dem informellen Austausch und der fachlichen Diskussion vielfältiger Probleme des öffentlichen Rechts.

### c) Überblick zu den Tagungen

Die Tagungsakten geben viel Stoff und Anregungen ab. Zusammen mit dem Schrifttum der einzelnen Dozenten, dem Briefverkehr und den öffentlichen Diskursen in den Zeitungen ergeben sie ein recht vollständiges Bild der jeweils vorherrschenden wissenschaftlichen Debatten<sup>22</sup>. Allerdings kommt an diesen Tagungen zusätzlich ein Charakteristikum zum Ausdruck, das ansonsten im Schrifttum der Staats- und Verwaltungsrechtslehrer fehlt: die Selbstreflexion über Status und Rolle der Staats- und Verwaltungsrechtslehre(r) in Staat und Gesellschaft.

In Organisation und Besuch der Tagungen widerspiegeln sich Veränderungen an den Hochschulen und der Gesellschaft (Ziff. 3). Debatten erfordern Votanten, nämlich Persönlichkeiten, die sich im Rahmen von Vorträgen, Tagungen und Publikationen in der Öffentlichkeit äussern. Es werden beispielhaft einige intellektuelle Biographien und Berufskarrieren dargestellt (Ziff. 4). In der Reihe der halbjährlichen Tagungen ist spürbar, dass sich der Zeitlauf beschleunigt, was den Staats- und Verwaltungsrechtslehrern zu schaffen machte (Ziff. 5).

## 3. Organisation

### a) Teilnehmer

Als ständige Teilnehmer erschienen die Professoren, Titularprofessoren und Privatdozenten der Rechtsfakultäten sowie Gäste, Habilitanden und Assistenten. Etliche kamen nur wenige Male, andere erschienen regelmässig und engagierten sich im gemeinsamen Austausch. Die Tagungen lebten und leben von den einzelnen Persönlichkeiten, welche zum Teil bestimmte Gruppen repräsentieren. Deshalb wird dieses wichtige Thema in einem eigenen Abschnitt (Ziff. 4) vorgestellt. Bei einigen Personen ist deren Biographie derart eng mit der Zeitgeschichte verbunden, dass es sich lohnt, der Vergangenheit nachzuspüren (Ziff. 5).

---

<sup>22</sup> Anhang 1 zeigt einen tabellarischen Überblick über die Themen der Tagungen, vgl. auch Anm. 2.

Verfassungsrecht hat einen „eminent politischen Charakter“<sup>23</sup>; es ist politisches Recht. Bezieht man diese berühmte These auf die Staatsrechtslehrer, so betätigen sie sich notwendigerweise auch in politischen Gefilden. Tatsächlich waren die Teilnehmer der Tagungen nicht nur aus inhaltlicher Sicht der Politik nahe; viele hatten neben oder an Stelle der Professur bedeutende politische Ämter oder Richterämter inne. So waren Bundesparlamentarier: William Rappard (Nationalrat 1941–1943), Antoine Favre (Nationalrat 1943–1952), Leo Schürmann (Nationalrat 1959–1974), Max Imboden (Nationalrat 1965–1967), Jean-François Aubert (Nationalrat 1971–1979, Ständerat 1979–1987), Richard Bäumlin (Nationalrat 1979–1989), Riccardo Jagmetti (Ständerat 1983–1995), Ulrich Zimmerli (Ständerat 1987–1999), René Rhinow (Ständerat 1987–1999), Jost Gross (Nationalrat 1995–2005) und Thomas Pfisterer (Ständerat 1999–2007). Als Bundesrichter amtierten Otto Konstantin Kaufmann (1966–1984), Antoine Favre (1952–1967), André Grisel (1956–1978), Alfred Kuttler (1978–1993), Thomas Pfisterer (1985–1990) und Hansjörg Seiler (seit 2005); ferner besuchte Bundeskanzler Walter Buser (Vizekanzler 1968–1981, Bundeskanzler 1981–1991) die Tagungen regelmässig. Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte waren bzw. sind Antoine Favre (1963–1974), Denise Bindschedler-Robert (1974–1990), Luzius Wildhaber (1991–2007), Giorgio Malinverni (seit 2007) und Marc E. Viliger (seit 2006). Nicolas Michel war UNO-Untergeneralsekretär für Rechtsfragen (2004–2008). Walter Kälin war (2002–2008) und Helen Keller ist (2008–2010) Mitglied im UNO-Menschenrechtsausschuss. Bislang ist noch nie ein Staatsrechtsprofessor Bundesrat geworden; die Bewerbungen von Leo Schürmann scheiterten 1971 an Kurt Furgler und 1973 an Willi Ritschard. Unter den Tagungsgästen weilten oft Regierungsräte aus den „gastgebenden“ Tagungsorten, die dann meist den Kanton kurz vorstellten, ferner National- und Ständeräte, die mit dem Tagungsthema befasst waren. Die Verbindung zur Politik und zur Rechtsprechung war personell sichergestellt.

## **b) Protokoll**

Schon nach der ersten Tagung hatten die Teilnehmer beschlossen, dass über die Verhandlungen ein Protokoll geführt werde. Dieses verfasste jeweils ein Tagungsteilnehmer selbst. Anfänglich handelte es sich um zusammenfassenden

---

<sup>23</sup> Johann Caspar Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht, geschichtlich begründet, München 1852, S. 317 (und in den Folgeauflagen, z.B. Allgemeine Staatslehre, Band I, 6. Aufl., Stuttgart 1868, S. 123); vgl. auch Rudolf Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, München/Leipzig 1928, S. 133; Werner Kägi, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, Habil. Zürich 1945, S. 127 ff.

de Notizen im Umfang von 12–20 Seiten, da die Voten von Hand sinngemäss und gekürzt mitgeschrieben wurden.

Das Aufkommen der Assistenten entlastete die Professoren. An der Herbsttagung 1966 verfassten Assistenten erstmals das Protokoll, wobei aber später auch wieder Privatdozenten beigezogen wurden. Die Protokolle des Jahres 1967 waren mit je etwa 60 Seiten als wörtliche Wiedergabe der Voten ungewöhnlich umfangreich; sie wurden mit Tonband aufgezeichnet und Assistenten hatten sie nachträglich abgeschrieben. Die Protokolle verzeichneten anfänglich nur dann den Namen ihrer Verfasser, wenn es sich um einen Privatdozenten oder Professor handelte. Erst später sollten die Assistenten als Protokollführer namentlich genannt werden.

Die technische Aufzeichnungsmöglichkeit gestattete umfangreichere und präzisere Protokolle, aber damit stieg auch der Arbeitsaufwand. An der Tagung vom Frühjahr 1981 wurde die Frage der Beibehaltung des Protokolls diskutiert. Verschiedene Votanten setzten sich für deren Abschaffung ein, da das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag nicht mehr gegeben sei<sup>24</sup>. An der folgenden Herbsttagung 1981 votierte das Plenum mit 13 zu 8 Stimmen für die Beibehaltung des Protokolls<sup>25</sup>. Die Stimmung änderte später zu ungunsten des Protokolls, nachdem der Aufwand bei der knappen Zeit noch mehr ins Gewicht fiel und der Ertrag aus eben diesem Grund noch leichter wog: Das geschichtliche Denken zog auch aus der Rechtswissenschaft aus. An der Tagung in Liestal 1988 erhielt der Antrag, dass künftig auf eine Protokollierung zu verzichten sei, einhellige Zustimmung<sup>26</sup>. Seit 1989 gibt es daher kein Protokoll mehr, sondern nur noch das Fragenschema zur Diskussion, eine allfällige Dokumentation sowie die Anwesenheits- und Adressliste.

Seit der Herbsttagung 1987 bis zu ihrer Abschaffung 1989 figurierte auf den Protokollen „Vertraulich“ und der Tagungsvorsitzende der Frühjahrssitzung 1988 kommentierte das so: „Ich begrüsse es auch, dass das Protokoll expressis verbis mit „VERTRAULICH“ überschrieben ist. Wir fühlen uns in der Diskussion viel freier, wenn wir nicht damit rechnen müssen, beispielsweise von einer parlamentarischen Kommission zitiert zu werden“<sup>27</sup>. Allerdings war es immer schon eine stillschweigende Abmachung, dass aus den Protokollen nicht in der Öffentlichkeit zitiert werden sollte. Soweit ersichtlich, hatten sich die Beteiligten stets daran gehalten.

An der Tagung vom 27. April 1974 zum Widerrechtlichkeitsbegriff im Staats- und Beamtenhaftungsrecht kam es zu einem Votum von Richard

---

<sup>24</sup> Protokoll der Tagung vom 25.4.1981, S. 3.

<sup>25</sup> Protokoll der Tagung vom 7.11.1981, S. 5.

<sup>26</sup> Schreiben von René Rhinow an die schweizerischen Staats- und Verwaltungsrechtler vom 27.4.1989.

<sup>27</sup> Protokoll der Tagung vom 23.4.1988, S. 2.

Bäumlin, das nicht protokolliert wurde<sup>28</sup>. Bäumlin wollte in diesem Zusammenhang auf viel gravierendere Probleme als nur jene des Tagungsthemas hinweisen. Er war als Mitglied der freisinnig-demokratischen Partei Professor in Bern geworden, wechselte später zur sozialdemokratischen Partei und rückte 1979 für den verstorbenen Reynold Tschäppät als Nationalrat nach<sup>29</sup>. Bäumlin beanstandete, dass er als Sozialdemokrat nicht Professor geworden wäre. Das Votum thematisierte die antikommunistische Repression, die erst 15 Jahre später anlässlich der Fichenaffäre aufflog<sup>30</sup>.

### c) Vorortssystem

§ 10 des Bundesvertrages vom 7. August 1815 bestimmte: „Die Leitung der Bundesangelegenheiten ... wird einem Vorort ... übertragen. Der Vorort wechselt unter den Kantonen Zürich, Bern und Luzern (...)“<sup>31</sup>. Der Bundesvertrag ist zwar 1848 untergegangen, dennoch waren viele Organisationen nach dem Vorortssystem organisiert, so etwa auch die freisinnig-demokratische Partei bis 1929<sup>32</sup>. Auch die Staats- und Verwaltungsrechtslehrer folgten dieser schweizerischen Tradition<sup>33</sup>: In alphabetischer Reihenfolge der Universitäten organisierten die Dozenten der jeweiligen Fakultäten die Tagungen und legten die Themen fest.

Die vorortsmässig organisierten Vereinigungen besitzen also nicht ein festes Sekretariat, sondern dieses wird von einem rotierenden Präsidium übernommen. Damit hängt die Organisation vom jeweiligen „Vorort“ ab. Organisiert dieser keine Tagung, so geschieht nichts. So kam die Tagungsreihe der Staats- und Verwaltungsrechtslehrer 1995 und 1996 ins Stocken als

---

<sup>28</sup> Das Protokoll vom 27.4.1974 erwähnt überhaupt kein Votum von Richard Bäumlin. Ich verdanke diese Information einer Mitteilung von Yvo Hangartner.

<sup>29</sup> BBl 1979 II 845. Bäumlin kandidierte erstmals 1975 für die sozialdemokratische Partei des Kantons Bern und errang den dritten Ersatzplatz: BBl 1975 II 1937 ff 1969. Er trat während der laufenden Legislatur vor Beginn der Wintersession 1989 zurück und als Ersatzmann konnte Peter Vollmer nachrücken, vgl. BBl 1989 III 1484.

<sup>30</sup> Vorkommisse im EJPD Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) vom 22. November 1989, BBl 1990 I 637 ff.

<sup>31</sup> Text: Hans Nabholz/Paul Kläui, Quellenbuch zur Verfassungsgeschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Kantone, 3. Aufl., Aarau 1947, S. 206 ff., 211 f.

<sup>32</sup> Eugen Dietschi, 60 Jahre eidgenössische Politik. Ein Beitrag zur Parteigeschichte des schweizerischen Freisinns, Bern 1979, S. 84. Weiteres Beispiel: der 1870 gegründete Handels- und Industrieverein bezeichnete seine Präsidialbehörde mit „Vorort“; im Jahr 2000 wurde diese Bezeichnung durch die Präsidenten ersetzt und die Vereinigung nennt sich seither „economiesuisse“.

<sup>33</sup> So traktandierte Prof. Dr. Ernst Fischli im Schreiben vom 23.9.1965 an die schweizerischen Staats- und Verwaltungsrechtslehrer den „Wechsel des Vorortes“.

Neuenburg und St. Gallen an der Reihe waren. Die Vororte zögerten, also fielen die beiden Herbsttagungen aus<sup>34</sup>.

Der Bestand der organisierenden Universitäten, und damit der Vororte, erfuhr eine Erweiterung. An der Tagung vom Herbst 1988 wurden die an der ETHZ lehrenden Professoren Martin Lendi und Riccardo Jagmetti angefragt, ob auch sie einmal eine Tagung organisieren wollten. Das war der Fall und zum ersten Mal im Jahr 1990 und wieder 1999 organisierten die Kollegen der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich als „Vorort“ die Tagung<sup>35</sup>. Nach der Gründung der Universität Luzern im Jahr 2000 fand die erste Luzerner Tagung 2005 statt. Dagegen war die Hochschule St. Gallen (heute: Universität St. Gallen) immer vertreten; der juristische Lehrgang begann zwar erst 1978, aber schon vorher bestand ein wirtschaftsrechtlicher und staatswissenschaftlicher Lehrgang, der rechtswissenschaftliche Professuren voraussetzte<sup>36</sup>.

#### **d) Tagungs- und andere Themen im Überblick**

Die Tagungsakten sind ein Spiegel der Zeit, sei es, dass bestimmte aktuelle Themen häufig bzw. gerade *nicht* behandelt werden. Die politische Tagesagenda gab die Themen vor. Im 20. Jahrhundert war die Staatsrechtslehre von den vier grossen Themen Notrecht, Totalrevision der Bundesverfassung, Grundrechte und Stellung des Völkerrechts belegt. Von diesen Themen wurde das Dringlichkeits- und Notrecht einmal (Frühjahr 1976), die Totalrevision der Bundesverfassung zweimal, die Grundrechte im Allgemeinen viermal (Herbst 1968, Herbst 1973, Frühjahr 1988, Frühjahr 1992) und das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht fünfmal (Frühjahr 1984, Herbst 1989, 1995, 1998, 2008) diskutiert. Die bloss einmalige Behandlung des brennenden Themas der 1940er Jahre, nämlich des Dringlichkeits- und Notrechts im Frühjahr 1976 ist hingegen erstaunlich, zumal das Problem ungelöst blieb.

Ferner kamen fünfmal die Organisation der Bundesrechtspflege (Herbst 1967, Herbst 1970, Frühjahr 1973, Herbst 1983, 2002) oder das ureigenste Thema dieser Tagungen, der Hochschulunterricht im öffentlichen Recht dreimal (Frühjahr 1969, 2001 und 2007) zur Sprache. Das letztere Thema

---

<sup>34</sup> Vgl. Abschnitt 4b.

<sup>35</sup> 2009 wäre die ETH Zürich wieder an der Reihe gewesen, aber der Abbau bzw. die Spezialisierung der ETH-Rechtsprofessuren verunmöglichten es, dass die ETH-Professoren die Tagungen noch selbst organisierten.

<sup>36</sup> Vgl. Yvo Hangartner, Erinnerungen an die Einführung des juristischen Lehrgangs, in: Rechtliche Rahmenbedingungen des Wirtschaftsstandortes Schweiz, Festschrift 25 Jahre juristische Abschlüsse an der Universität St. Gallen, Zürich/St. Gallen 2007, S. 1 ff.

wurde zu Zeitpunkten traktandiert, bei denen jeweils universitäre Reformen im Gange waren<sup>37</sup>. Einige Male wurde auch das Thema des schweizerischen Juristentags weiterdiskutiert (Herbst 1966 und Herbst 1973). Eine Reihe von Themen betrafen konkrete Revisionen der Bundesverfassung (Frühjahr 1972, Herbst 1975, 2000, 2005). Ferner kamen zeitlose Themen zur Sprache, so das Gesetzmässigkeitsprinzip (Herbst 1971 und 1979), Auslegungsfragen (Frühjahr 1967, Herbst 1980, Herbst 1987) oder die verschiedenen Arten der Verordnungen (Frühjahr 1986 und 1987). Diese grobe Übersicht zeigt den engen Zusammenhang zwischen der Wahl des Tagungsthemas und der jeweiligen politischen Agenda.

Ferner waren neben den Tagungsthemen auch andere Fragen von gemeinsamem Belang zu erörtern. 1964 diskutierten die Staats- und Verwaltungsrechtslehrer, ob nicht ein Universitätsinstitut eine Gesetzessammlung, in Fortsetzung der Sammlung von Zaccaria Giacometti<sup>38</sup> herausgeben sollte<sup>39</sup>. So stellte Max Imboden an der Sitzung vom 22. Oktober 1966 einen entsprechenden Antrag<sup>40</sup>, der von allen Beteiligten unterstützt wurde. Eine Arbeitsgruppe wurde eingesetzt; sie stellte eine Liste der aufzunehmenden Gesetze zusammen<sup>41</sup>. Der Bund veröffentlichte zwar eine chronologische und eine systematische Sammlung; für Unterrichtszwecke genügte dieser Zugang zum geltenden Recht nicht. Die Bemühungen waren erst 1980 erfolgreich, als die Bundeskanzlei die Sammlung der öffentlichrechtlichen Erlasse des Bundes zusammenstellte. Bundeskanzler Buser war an den Tagungen auch zugegen und hatte die Anregung von 1964 umgesetzt<sup>42</sup>. Diese Loseblatt-Sammlung wurde nun immer wieder neu herausgegeben, zuletzt 2004. Danach hatte sie das Erscheinen eingestellt, weil der Zugang zu Erlassen durch das Internet stark erleichtert wurde und weil private Ausgaben aufgekommen waren<sup>43</sup>.

---

<sup>37</sup> Siehe die Tabelle der Tagungsinhalte im Überblick.

<sup>38</sup> Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft: Sammlung der wichtigeren Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse und Bundesverordnungen staatsrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Inhalts, mit Verweisungen und Sachregister, 2. Aufl., Zürich 1936, 1239 S.

<sup>39</sup> Vgl. Protokoll der 3. Tagung vom 24.10.1964.

<sup>40</sup> Protokoll der Tagung vom 22.10.1966, S. 2.

<sup>41</sup> Entwurf von Fritz Gygi mit Gelegenheit zur Stellungnahme bis 30.11.1968.

<sup>42</sup> Protokoll der Tagung vom 19.4.1980, S. 4.

<sup>43</sup> Giovanni Biaggini/Bernhard Ehrenzeller (Hrsg.), Öffentliches Recht: Studienausgabe, Zürich 2003; aktuell 4. Aufl. Zürich 2009.

### e) **Gang an die Öffentlichkeit und Totalrevision der Bundesverfassung**

Die Tagungen widerspiegelten sich von Anfang an und bis heute nicht in der öffentlichen Berichterstattung<sup>44</sup>. Im ersten Schreiben war auch angeregt worden, dass die losen Tagungen nicht mit politischen Postulaten an die Öffentlichkeit treten sollten. Das sollte sich angesichts besonders wichtiger Themen und angesichts gemeinsamer Überzeugungen der Staats- und Verwaltungsrechtslehrer ändern. Die Ende 1965 durch die beiden Motionen Dürrenmatt und Obrecht eingeleitete Prüfung einer Totalrevision der Bundesverfassung<sup>45</sup> musste die Aufmerksamkeit der Staats- und Verwaltungsrechtslehrer auf sich ziehen und diese wollten in diesem Prozess auch ihren Einfluss geltend machen. An der Tagung vom 23. April 1966 wurde beschlossen, mit einem Pressecommuniqué an die Öffentlichkeit zu treten. Die Lausanner Tagung zur Totalrevision entwarf einen längeren Text<sup>46</sup>:

„Seit einigen Jahren versammeln sich zweimal jährlich die Staatsrechtslehrer der schweizerischen Hochschulen um Probleme ihrer Disziplin zu behandeln.

Bei ihrer ersten Zusammenkunft dieses Jahres, in Lausanne, haben sie einen ersten Meinungsaustausch über eine eventuelle Totalrevision der Bundesverfassung vorgenommen.

Was die Unvollkommenheiten, die Altertümlichkeiten, die Überlastungen und die Lücken unserer heutigen Verfassung anbelangt, waren die Teilnehmer einer Meinung, wenn auch die verschiedenen Äusserungen im einzelnen eine grosse Mannigfaltigkeit gezeigt haben. Über die Opportunität einer Totalrevision waren aber die Ansichten geteilt. Die einen halten sie für unumgänglich; die anderen haben ihre Bedenken, ihren Pessimismus, ja sogar ihre Besorgnis gegenüber einer Totalrevision unseres Grundgesetzes in der gegenwärtigen politischen Lage zum Ausdruck gebracht. Beide Meinungen wurden sowohl von Welschen wie auch von Deutschschweizern vertreten.

<sup>44</sup> Als Beispiel ist der kurze Bericht in den St. Galler Hochschulnachrichten Nr. 71 (1970), S. 37 betreffend die Tagung vom 25.4.1970 in St. Gallen zu erwähnen, ferner Urs Paul Engeler/Alex Baur, Die unheimliche Elite. Wie Schweizer Professoren, Richter, Politiker und Gutmenschen die direkte Demokratie aushebeln, in: Die Weltwoche 2008, Nr. 20, S. 32 ff.

<sup>45</sup> Vgl. Sten. Bull. 1966 S 168–177, N 412–418; Karl Obrecht/Peter Dürrenmatt/Ludwig von Moos, Motionen zur Totalrevision der Bundesverfassung, Antworten des Bundesrates, Staat und Politik Nr. 2, Bern 1967.

<sup>46</sup> Beilage zum Schreiben vom Juni 1966 von Marcel Bridel an die schweizerischen Staats- und Verwaltungsrechtslehrer.

Alle waren jedoch in einem Punkt einig: wenn die Totalrevision stattfindet, sind sie sich ihrer Pflicht bewusst, als Fachleute dazu ihren Beitrag zu leisten. Was die Art und Weise ihrer Mitwirkung betrifft, sind sie dahin übereingekommen, einen Arbeitsplan vorzubereiten, der bei einer nächsten Zusammenkunft im einzelnen festgelegt werden soll. Sie halten es für notwendig, eine Bestandesaufnahme der bei einer Totalrevision zu behandelnden wichtigsten Probleme vorzunehmen, und sie haben die Aussicht, die Fragen von verschiedenen Mitgliedern der Vereinigung untersuchen zu lassen; in diesem Verfahren werden sie sich nicht zuletzt auch mit Vertretern anderer Disziplinen in Verbindung zu setzen haben, mit Historikern, Statistikern, Wirtschaftswissenschaftlern, Soziologen, Technikern, usw., um hier nur von den wissenschaftlichen Kreisen zu sprechen, die natürlich bei weitem nicht die einzigen Mitbeteiligten sind, deren Pflicht es aber ist, unter solchen Umständen ihre Wissenschaft in den Dienst des Landes zustellen.“

Der Versuch der Staats- und Verwaltungsrechtslehrer, sich selbst in die Totalrevisionsdebatte einzubringen, scheiterte wegen Uneinigkeit kläglich. Eine Reihe von Tagungsmitgliedern war gegen die Totalrevision eingestellt. Der Tagungsleiter M. Bridel musste infolge kontroverser Rückmeldungen den Text stark kürzen. Der Communiqué-Entwurf versuchte mittels gewundener Formulierungen die gegensätzlichen Positionen zu überbrücken. Er lautete schliesslich<sup>47</sup>:

„Seit einigen Jahren versammeln sich zweimal jährlich die Staatsrechtslehrer der schweizerischen Hochschulen um Probleme ihrer Disziplin zu behandeln. Bei ihrer ersten Zusammenkunft dieses Jahres, in Lausanne, haben sie einen ersten Meinungsaustausch über eine eventuelle Totalrevision der Bundesverfassung gepflogen. Für die folgenden Monate bzw. Jahre beabsichtigten sie, ihre Aufmerksamkeit zunehmend diesem Problem zu widmen, das den Staatsrechtslehrern besondere Aufgaben stellen wird“.

Im Grunde genommen blieb im Pressecommuniqué nur die Ankündigung des Tagungsthemas übrig und die Tatsache, dass die Tagung zum ersten Mal als solche an die Öffentlichkeit getreten war. Die Einigkeit unter den Staatsrechtslehrern war gering. Kurt Eichenberger hatte im Herbst 1966 zwar einen Arbeitsplan entworfen, wie das Bridel im ersten Communiqué-Entwurf angekündigt hatte, mit dem die Zusammenarbeit unter den Fakultäten geregelt war. Aber das half nichts; die Staats- und Verwaltungsrechtslehrer blieben

---

<sup>47</sup> Z.B. abgedruckt in der SJZ 1966, S. 264., Schreiben M. Bridel an die schweizerischen Staats- und Verwaltungsrechtslehrer vom August 1966.

Einzelkämpfer. Sie beteiligten sich ungerne in einem gemeinsamen Unternehmen, das von ihresgleichen zu gestalten war. Denn sie folgten lieber als einzelne in kleinen Schritten der Tagespolitik, um ihre persönliche Relevanz unter Beweis zu stellen. Daher sollte der Bund bzw. die verschiedenen Kommissionen selbst die Staats- und Verwaltungsrechtslehrer beiziehen. Viele Staatsrechtslehrer spielten in den verschiedenen Phasen und Kommissionen des Unternehmens von etwa 35 Jahren Dauer jeweils eine Zeit lang eine Rolle<sup>48</sup>.

#### **f) Öffentliche Stellungnahmen der Staats- und Verwaltungsrechtslehrer**

Nach der bescheidenen Verlautbarung von 1966 zur Totalrevision wurde das nächste Pressecommuniqué erst 1985 gegeben. Der Ständerat trat am 19. April 1985 auf die bundesrätliche Reform des Abstimmungsverfahrens bei Initiative und Gegenvorschlag nicht ein<sup>49</sup>. Auf schriftlichem Weg luden die Kollegen Auer, Häfelin, Haller, Kölz, J.P. Müller, Rhinow und Saladin die schweizerischen Staats- und Verwaltungsrechtslehrer ein, einen Aufruf zu unterzeichnen, der die Bundesversammlung zur Problemlösung einlud. Es handle sich um ein „spezifisch juristisches Verfahrensproblem, weshalb wir uns in diesem Fall zu einer Äusserung legitimiert fühlen“<sup>50</sup>. Der Aufruf wurde von vielen Hochschullehrern unterzeichnet und Mitte April 1985 veröffentlicht<sup>51</sup>. Die Bundesversammlung arbeitete in der Folge eine Vorlage zur Ergänzung der Verfassung aus. In der Abstimmung vom 5. April 1987 nahmen Volk und Kantone das doppelte Ja für die Initiative und den Gegentwurf der Bundesversammlung an<sup>52</sup>.

Eine weitere Stellungnahme gaben die Professoren des öffentlichen Rechts 1995 zu den Ausgleichszahlungen zum Gewässerschutz<sup>53</sup> ab. Als auf dem Wege der Volksinitiative der UNO-Beitritt zur Debatte stand, da hatten die Professoren des öffentlichen Rechts nach sieben Jahren eine weitere Stellungnahme veröffentlicht, welche sich für die Zustimmung zur Initiative

<sup>48</sup> Vgl. dazu Abschnitt 6.

<sup>49</sup> Vgl. Botschaft, BBl 1984 II 333 und die Beratung im Ständerat, Amtl. Bull. 1985 S 199 ff., insb. S 213.

<sup>50</sup> Schreiben A. Kölz in Namen der Erstunterzeichner vom 4.4.1985.

<sup>51</sup> Vgl. NZZ vom 15.4.1985, Nr. 86, S. 15.

<sup>52</sup> Bundesratsbeschluss vom 22.5.1987 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 5.4.1987, BBl 1987 II 817 ff.

<sup>53</sup> Stellungnahme ausgewählter Professoren des öffentlichen Rechts, die nicht an der Tagung diskutiert wurde, fand betreffend die parlamentarischen Beratungen zu den Ausgleichszahlungen zum Gewässerschutz statt, vgl. NZZ vom 21.1.1995, Nr. 17, S. 13.

aussprach<sup>54</sup>. Die Stellungnahme war allerdings nicht in der Tagung von 2001 besprochen und behandelt worden. Vielmehr hatten neue Kommunikationsformen rasches Handeln ermöglicht: Die Stellungnahme war unabhängig von den Tagungen durch eine E-Mail zustande gekommen. Die Vorlage wurde in der Abstimmung vom 3. März 2002 angenommen. An der Tagung vom 19. April 2008, also sechs Jahre später, wurde ebenfalls eine gemeinsame Stellungnahme zur Einbürgerungsinitiative diskutiert; ihre endgültige Unterzeichnung erfolgte indessen auf elektronischem Weg. Der Aufruf wurde veröffentlicht<sup>55</sup> und am 2. Juni lehnten Volk und Stände die Initiative ab. Schon wenige Monate später wurde eine Resolution gegen die am 30. November 2008 zur Abstimmung gelangende Volksinitiative "Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!" veröffentlicht.

Die Frequenz der öffentlichen Verlautbarungen<sup>56</sup> (also in den Abständen von 19, 10, 7, 6 Jahren, wenige Monate) hatte sich nach dem zähen Beginn betreffend die Totalrevision der Bundesverfassung merklich erhöht. Der Zürcher Staatsrechtslehrer Alfred Kölz schrieb in seinen „Beobachtungen“<sup>57</sup>:

„Die Schweizer Staatsrechtler haben mehrmals Resolutionen an die politischen Behörden gerichtet, doch nie im Namen einer Vereinigung, denn es gibt gar keine solche als juristische Person! Statuten existieren nicht. Politische Stellungnahmen können also nur im Namen der einzelnen unterzeichnenden Staatsrechtler geäußert werden. Die Wirkungen von Stellungnahmen waren bisher gross. Es müssen jedoch gewichtige Rechtsgründe dafür sprechen; auch sollen sie nicht zu häufig ergehen, weil ihre Beachtung sonst geringer wird“.

Die von Alfred Kölz beschriebene Gefahr einer geringeren Beachtung solcher Resolutionen droht einzutreten, wenn die Staats- und Verwaltungsrechtler sich häufig äussern. Bleibt es bei dieser erhöhten Frequenz, so werden die Staatsrechtslehrer gewissermassen eine politische Partei und verlieren sogar an Ansehen. Dieser Weg scheint nun eingenommen worden zu sein. Er geht mit dem geänderten Selbstverständnis der Staatsrechtslehrer einher: Sie nähern sich der Politik an.

---

<sup>54</sup> Vgl. NZZ vom 13.2.2002, Nr. 36, S. 15.

<sup>55</sup> Vgl. die Resolution in der NZZ vom 3./4.5.2008, Nr. 102, S. 16 ohne Namensnennung und als Zeitungsinserat etwa in der NZZ.

<sup>56</sup> Vgl. die Übersicht in Anhang 2.

<sup>57</sup> Alfred Kölz (1944–2003), Beobachtungen, herausgegeben von Monika Kölz, Zürich 2008, S. 20.

## 4. Tagungsteilnehmer

### a) Überblick

Im Folgenden werden einzelne Gruppen von Tagungsteilnehmern kurz vorgestellt. Dabei wird zum Teil stellvertretend für die ganze Gruppe jeweils eine herausragende Persönlichkeit vorgestellt.

### b) Frauen, etwa die erste Rechtsprofessorin Irene Blumenstein

Die Tagung bestand vorwiegend aus Männern, aber die erste ordentliche Professorin an einer rechtswissenschaftlichen Fakultät der Schweiz, Irene Blumenstein, sorgte sozusagen von Anfang an für eine „Frauenvvertretung“. Die Anrede auf dem auf einer blauen Wachsmatrize vervielfältigten Einladungsschreiben vom Frühjahr 1964 lautete: „Verehrte Frau Blumenstein, Verehrte Herren Kollegen“. Tatsächlich war Irene Blumenstein (1896–1984) fortan speziell begrüsst worden. Irene Blumenstein sollte für lange Zeit die einzige Frau in diesem Männergremium sein.

Sie studierte in Zürich, dissertierte in Bern<sup>58</sup> und wurde Sekretärin der schweizerischen Zollrekurskommission. Diese präsierte ihr späterer Gatte, der Berner Professor für Steuer- und Verwaltungsrecht, Ernst Blumenstein (1876–1951). Sie wurde 1934 aufgrund ihrer Habilitation über das „Schweizerische Zolltarifrecht“ Privatdozentin in Bern für das Lehrgebiet Steuerrecht. 1941 ernannte sie der Regierungsrat des Kantons Bern zur Honorarprofessorin, 1947 als Nachfolgerin ihres Mannes zur ausserordentlichen und 1964, zwei Jahre vor ihrer Pensionierung, im Jahr 1966 zur ordentlichen Professorin für Steuerrecht<sup>59</sup>. Die Frauen erhielten erst 1971 das Stimmrecht. Ihren Beruf als Professorin für Steuerrecht übte sie also die ganze Zeit ohne politisches Stimmrecht aus. Dass sie als erste Frau dennoch Ordinaria geworden war, verschaffte ihr, ob sie das wollte oder nicht, eine besondere Stellung.

Sie nahm an den Tagungen der schweizerischen Staats- und Verwaltungsrechtslehrer regelmässig teil, aber in den Protokollnotizen sind, soweit diese vorhanden sind, mit einer Ausnahme<sup>60</sup> keine Voten von ihr verzeichnet. War das vielleicht eine Fernwirkung des fehlenden politischen Stimmrechts?

---

<sup>58</sup> Irene Steiner, Das Haus im schweizerischen Recht, Diss. Bern 1923.

<sup>59</sup> Siehe die Kurzbiographie in „ihrer“ Zeitschrift, dem Archiv für Abgaberecht 52 (1983/84), S. 465 ff.; ferner: Franziska Rogger, Der Doktorhut im Besenschrank, Bern 1999, S. 163.

<sup>60</sup> Protokollnotizen der Tagung vom 23.10.1965.

Irene Blumenstein arbeitete eng mit ihrem Gatten Ernst zusammen und führte nach seinem Tod 1951 dessen Werk weiter. Dazu gehörte die Herausgabe des von ihm 1932 gegründeten Archivs für schweizerisches Abgaberecht (ASA), einer Zeitschrift, die im Selbstverlag herausgegeben wurde<sup>61</sup>. Hier verfasste sie zahlreiche Artikel; ab 1962 wurde sie von Max Imboden unterstützt mit dem sie eine freundschaftliche Beziehung verband, die sie im Nachruf auf Max Imboden einfühlsam darstellte<sup>62</sup>. Irene Blumenstein hinterliess auch ein bedeutendes wissenschaftliches Werk in Form von Gesamtdarstellungen<sup>63</sup>, namentlich das von ihr aus einer „lieben Pietätspflicht“<sup>64</sup> überarbeitete System des Steuerrechts, das ihr Mann begründet hatte. Dieses wird auch dank Nachführungen ihres Nach-Nachfolgers Peter Locher<sup>65</sup>, etwa vom Bundesgericht, noch immer zitiert.

In der Festschrift von 1966 würdigte ihr damals junger Fakultätskollege Richard Bäumlin ihr Wirken „als akademische Lehrerin“<sup>66</sup>. Bäumlin nahm auf die Tatsache Bezug, dass ausgerechnet eine Frau das Fachgebiet Steuerrecht vertrat:

„Das Steuerrecht (...) scheint wenig mit weiblichem Wesen gemein zu haben. Und doch ist eine ganze Generation von Berner Juristen und Wirtschaftswissenschaftlern seit der Emeritierung des scharfen Analytikers Ernst Blumenstein, durch dessen Gattin, die sich immer auch als seine treue Schülerin bekannte, mit dieser schwierigen Materie vertraut gemacht worden. Man könnte nun glauben, nur eine unweiblich-strenge Gemütsart würde einer Frau den Umgang mit diesem zuweilen spröden Stoff erlauben. Frau Blumenstein war aber davon weit entfernt. Sie hat es verstanden, sich ihres Lehrfaches mit Hingabe anzunehmen, ohne in den Augen der Studenten, die sie in Vorlesungen und Seminarien hören durften, etwas von der ihr eigenen Anmut und Güte einzubüssen.“

---

<sup>61</sup> Blumenstein hatte als Vorgängerzeitschrift die Vierteljahrsschrift für schweizerisches Abgaberecht Bd. 1 (1920) bis Bd. 11 (1930) herausgegeben. Das Archiv für schweizerisches Abgaberecht setzte die Vierteljahrsschrift fort.

<sup>62</sup> Vgl. Anm. 158.

<sup>63</sup> Kommentar zu den bernischen Gesetzen über die direkten Staats- und Gemeindesteuern: mit einem Anhang enthaltend die Ausführungsdekrete und -Verordnungen, Bern 1938; neue Aufl. zum Nachfolgesetz, Bern 1948. Siehe ihr Werkverzeichnis in: Festschrift für Irene Blumenstein, Archiv für schweizerisches Abgaberecht Bd. 34, 1966, Beilage, S. 135 ff.

<sup>64</sup> Brief vom 21.4.1971 an Peter Saladin.

<sup>65</sup> Ernst Blumenstein/Peter Locher, System des Steuerrechts, 6. neu bearbeitete Aufl. von Peter Locher, Zürich 2002.

<sup>66</sup> Vgl. Irene Blumenstein als akademische Lehrerin, in: Festschrift (Anm. 63), S. 133 f.

Für viele der jüngeren Berner Juristen wird das Steuerrecht immer mit der Vorstellung verbunden bleiben, wie Frau Blumenstein, freundlich lächelnd, statt einer strengen Aktenmappe die Damentasche tragend, und das Vorlesungsmanuskript in einem mit Reproduktionen von Kunstwerken geschützten Kartondeckel haltend, den Hörsaal zu betreten pflegte, um nicht wie ihre männlichen Kollegen am Katheder stehend, sondern gemütlich an ihm sitzend, die Vorlesung oder das Seminar abzuhalten. Aber nicht nur solche, zwar nicht unbedeutende Äusserlichkeiten, sondern auch der Inhalt ihres Vortrages haben es vermocht, dass das Steuerrecht für viele Juristen zu einer durchaus menschlichen (...) Angelegenheit geworden ist. (...) Unvergesslich ist manchem etwa der Fall geblieben, mit dem sie das Problem der individuellen Natur der Gewinnungskosten erläuterte: der Fall jenes Konditors, dem die Steuerbehörden nicht glauben wollten, dass er für seine Patisserie so viel mehr Material brauche als seine Kollegen in der Stadt, und der seine Zwanzigerstücklein zusammen mit denen jener vorlegen musste, um zu beweisen, dass er für denselben Preis viel mehr Quantität bieten müsse, um seine Kunden zufrieden zu stellen, als seine berühmteren und günstiger situierten Konkurrenten.“

Sie zog sich nach ihrer Pensionierung allmählich zurück und nahm zum letzten Mal an der Tagung vom Herbst 1974 teil. Die Tagung konnte nach ihrem Rückzug indes nicht mehr zu einem reinen Männergremium werden, da unter den teilnehmenden Assistenten vereinzelt Frauen waren. 1986 wurde Beatrice Weber-Dürler in St. Gallen die zweite ordentliche Rechtsprofessorin an einer schweizerischen Fakultät<sup>67</sup>. Damit schien die Zeit der Gleichberechtigung der Geschlechter angebrochen; Frauen liessen sich nun vermehrt habilitieren und fanden damit Eintritt in die Lehrkörper.

Irene Blumenstein verstand sich nach dem Tod ihres Mannes auch als dessen geistige Nachlassverwalterin, indem sie seine Werke weiterführte. Sie hatte durch letztwillige Verfügung vom 24. Dezember 1981 eine Stiftung errichtet, deren Zweck darin besteht, dass das Archiv für schweizerisches Abgaberecht im Geist seines Gründers Ernst Blumenstein erhalten und wei-

---

<sup>67</sup> Vgl. HSG-Information 2/1986, S. 18; St. Galler Hochschulnachrichten Nr. 102 (1986), S. 32 f. und das Interview in Nr. 103 (1986), S. 8 ff.; vgl. auch die Würdigung durch Georg Müller anlässlich ihres Rücktritts: NZZ vom 27.5.2008, Nr. 121, S. 50.

tergeführt werden kann<sup>68</sup>. Sie starb hochbetagt am 29. Januar 1984 in Reinach<sup>69</sup>.

### c) Schweizer Professoren im Ausland

Der berühmteste Schweizer Rechtsprofessor im Ausland war im 20. Jahrhundert der in Tübingen und Heidelberg lehrende Fritz Fleiner, der mit seinen „Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts“ ein Grundlagenwerk schuf, das den Massstab setzte. Interessanterweise hatten nach dem 2. Weltkrieg weitere Schweizer in Deutschland Fuss gefasst und wurden als Staatsrechtsprofessoren an deutsche Fakultäten berufen. Sie wurden in den Tagungen unterschiedlich berücksichtigt.

In der von Hans Huber organisierten Frühjahrstagung vom 22. April 1967 über Verfassungsauslegung diskutierten die Teilnehmer, in Anwesenheit von Peter Schneider, dessen Auslegungsthese „in dubio pro libertate“<sup>70</sup>. Peter Schneider war ein in Mainz lehrender Schweizer. Obwohl er gerne in die Schweiz gekommen wäre, wurde er an keine schweizerische Universität berufen. Auch Wilfrid Schaumann, Zürcher Privatdozent und Professor an der Universität Würzburg war stets eingeladen und nahm gelegentlich an den Tagungen teil (so etwa Herbst 1966). Er wurde schliesslich 1970 Professor in Freiburg i. Ue.. Er kam kurz nach Antritt der Stelle in Freiburg im grossen Eisenbahnunglück von Aitrang im Allgäu am 9. Februar 1971 ums Leben.

An der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer lehrte mit dem Berner Hans Ryffel (Professor von 1962–1979) ein ehemaliger Chefbeamter des Bundes<sup>71</sup> und an der Universität Bremen der Basler Dian Schefold

---

<sup>68</sup> Vgl. Archiv für Schweizerisches Abgaberecht 53, (1984/85), S. 1 ff., In eigener Sache.

<sup>69</sup> Ernst Känzig, Professor Dr. Irene Blumenstein zum Gedenken, Archiv für Schweizerisches Abgaberecht 52, (1983/84), S. 464 ff.; Dozenten der Bernischen Hochschule, Bern 1984, Nr. 3.1.71, S. 66.

<sup>70</sup> In: Hundert Jahre deutsches Rechtsleben: Festschrift zum hundertjährigen Bestehen des Deutschen Juristentages 1860–1960, Karlsruhe 1960, Bd. 2, S. 263–290. Schneider nahm damit den in der Schweiz verschiedentlich behaupteten Auslegungsgrundsatz auf, vgl. z.B. BGE 44 II 421 E. 6 S. 427, Entscheid des Bundesrates vom 21.3.1955, Verwaltungs-Entscheide der Bundesbehörden 25 (1955), Nr. 146 S. 276 ff., S. 279; vgl. Ulrich Häfelin, Vermutungen im öffentlichen Recht, in: Festschrift für Kurt Eichenberger, Basel/Stuttgart 1982, S. 625 ff., insb. S. 635 ff. und Anm. 71.

<sup>71</sup> Vgl. die Biographie im HLS und Dozenten der Bernischen Hochschule, Bern 1984, Nr. 6.4.072, S. 161.

(\*1936)<sup>72</sup>. Soweit ersichtlich nahmen beide Schweizer nie an den Tagungen der schweizerischen Staats- und Verwaltungsrechtslehrer teil. Sie hatten sich inhaltlich nicht mehr mit schweizerischem Staatsrecht beschäftigt und zudem bot die Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer jährlich Gelegenheit zu einem Austausch mit den Kollegen der Heimat.

#### **d) Ausländische Professoren an Schweizer Rechtsfakultäten**

Ausländische Professoren nahmen nur dann an den Tagungen teil, wenn sie in der Schweiz lehrten. Mit dem in St. Gallen Rechtsphilosophie lehrenden ständigen Gastprofessor Peter Häberle<sup>73</sup> nahm indessen seit den 1980er Jahren ein wirklicher Ausländer immer wieder an den Tagungen teil. Häberle hatte als Herausgeber des deutschen Jahrbuchs des öffentlichen Rechts als Autor dafür gesorgt, dass das schweizerische Verfassungsrecht in den Jahresbänden Aufnahme fand und stets über die neuesten Entwicklungen berichtet wurde. Bedeutungsvoll war Häberles Teilnahme an der Frühjahrstagung 1988 über die konstitutive Grundrechtstheorie. Denn eine bedeutende Leistung von Häberles Wirken als Verfassungstheoretiker besteht in der Explizierung der institutionellen Grundrechtstheorie<sup>74</sup>, die an der erwähnten Tagung zur Debatte stand. Nach seinem Rücktritt errichtete Peter Häberle zusammen mit der Universität St. Gallen die Peter-Häberle-Stiftung, die Tagungen zu den Lehrgebieten des Stifters durchführt<sup>75</sup>.

Selbstverständlich waren die deutschen Professoren an den schweizerischen Rechtsfakultäten stets zu den Tagungen eingeladen. So nahm der verstorbene Christian Detlev Dicke, Professor in Freiburg von 1977–1992, häufig an den Tagungen teil. Er organisierte noch im Jahre seines Todes die

<sup>72</sup> Demokratie und Selbstverwaltung in Europa: Festschrift für Dian Schefold zum 65. Geburtstag, hrsg. von Andreas Bovenschulte u.a., Baden-Baden 2001.

<sup>73</sup> Peter Häberle, Rechtsphilosophische „Nebenstunden“ in St. Gallen. Erfahrungen aus 15 Jahren, in: Universität und Praxis. Der Universität St. Gallen zum 100-Jahr-Jubiläum, Zürich 1998, S. 129 ff.

<sup>74</sup> Vgl. Peter Häberle, Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz: zugleich ein Beitrag zum institutionellen Verständnis der Grundrechte und zur Lehre vom Gesetzesvorbehalt, Diss. Freiburg i.Br. 1962. Diese Wertung nimmt ebenso vor: Martin Morlock, Peter Häberle zum 70. Geburtstag, Archiv des öffentlichen Rechts 129 (2004), S. 327; Helmuth Schulze-Fielitz, Peter Häberle zum 70. Geburtstag, Juristenzeitung 59 (2004), S. 508.

<sup>75</sup> Seit 2005 veranstaltet die 2004 gegründete Peter-Häberle-Stiftung an der Universität St. Gallen regelmässig wissenschaftliche Anlässe zum Themenkreis der Staats- und Verfassungslehre, vgl. Bernhard Ehrenzeller u.a. (Hrsg.), Präjudiz und Sprache. Erstes Kolloquium der „Peter-Häberle-Stiftung“ an der Universität St. Gallen, Zürich etc. 2008. Vgl. auch Markus Kotzur/Lothar Michael, Europa und seine Juristenkunst, in: Die öffentliche Verwaltung 54 (2001), S. 905 ff.

Frühjahrstagung 1992 als erster Staatsrechtsprofessor mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Es ist bemerkenswert, dass im ganzen 20. Jahrhundert an den deutschschweizerischen Fakultäten ausländische Staatsangehörige als Professoren des öffentlichen Rechts tätig waren. Als Beispiele mögen genannt sein:

- in Basel: Georg Jellinek (A), Edmund Bernatzik (A), Lassa Oppenheim (D), Hans von Frisch (A), Erwin Ruck (D) und Anne Peters (D);
- in St. Gallen: Hans Nawiasky (A, D), Klaus Vallender (ursprünglich D, später CH), Ernst-Ulrich Petersmann (D), Juliane Kokott (D) und Kerstin Odendahl (D)<sup>76</sup>;
- in Freiburg: Leo von Savigny (D), Yves Le Roy (F), Detlev-Christian Dicke (D) und Astrid Epiney (D);
- in Lausanne: Hans-Joachim Mertens (D), Antoine Rougier (F) und Jean-François Flauss (F);
- in Genf: Georges Scelle (F), Maurice Bourquin (B), Michel Virally (F), Luigi Condorelli (I) und Ernst-Ulrich Petersmann (D);
- in Bern und Zürich lehrten im 20. Jahrhundert hingegen keine Ausländer als Ordinarien des öffentlichen Rechts. Im 21. Jahrhundert kam es in diesen beiden Fakultäten und im neu gegründeten Luzern zu einer Öffnung, indem verschiedene ausländische Professoren öffentliches Recht lehren, so etwa Axel Tschentscher (D, 2005 Bern), Matthias Mahlmann (D, 2008 Zürich); Roland Norer (A, 2007 Luzern).

Freundschaftliche Kontakte bestanden allerdings auch ausserhalb förmlicher Berufungen oder Lehraufträge, wie das Beispiel Böckenfördes zeigt. Die Beziehungen von Ernst-Wolfgang Böckenförde (\*1930)<sup>77</sup>, Professor in Freiburg i. Br. und 1983–1996 Bundesverfassungsrichter, zur Schweiz und zur Universität Basel waren überaus freundschaftlich. Böckenförde führte nicht nur zusammen mit Kurt Eichenberger gemeinsame Seminare durch, sondern

---

<sup>76</sup> In der St. Galler Studentenzeitschrift „prisma“ nahm die Darstellung ausländischer Juristen in der Rubrik „Profs privat“ stets breiten Raum ein: Juli 1994, S. 7–12 (Petersmann); Juni 2001 S. 12–14 (Kokott); Februar 2005, S. 24–27 und November 2008, S. 54 (Odendahl); Januar 2007, S. 25–27 (van Aaken).

<sup>77</sup> Studium der Rechtswissenschaft und Geschichte an den Universitäten Münster i.W. und München. Promotion zum Dr. iur. 1956 (bei Hans J. Wolff in Münster), zum Dr. phil. 1961 (bei Franz Schnabel in München). 1959–1964 Wissenschaftlicher Assistent, sodann ordentlicher Professor am Institut für Öffentliches Recht, Verfassungs- und Rechtsgeschichte, Rechtsphilosophie an den Universitäten Heidelberg (1964–1969), Bielefeld (1969–1977), Freiburg i.Br. (1977 bis zur Emeritierung 1995). 1983–1996 Richter des Bundesverfassungsgerichts.

veröffentliche auch zahlreiche Beiträge in der Neuen Zürcher Zeitung und hielt Vorträge in der Schweiz. 1987 erhielt er den juristischen Ehrendokortitel der Universität Basel. Anlässlich der 700-Jahr-Feiern der Eidgenossenschaft 1991 gratulierte er der Schweiz<sup>78</sup> und trat politischem Missmut entgegen: Es sei falsch zu behaupten, die politische Idee der Schweiz habe angesichts der europäischen Einigung keine Zukunft mehr. Ganz im Gegenteil, die Ordnungsidee der Schweiz sei durch den europäischen Einigungsprozess keineswegs überholt, sondern Europa habe Grund, sich an der Eidgenossenschaft ein Beispiel zu nehmen. Die Schweiz habe die einzigartige „politische Kulturleistung“ vollbracht, mehrere Nationen zu einigen, „die ihre eigene ethnisch-kulturelle Identität haben“. Eben dies müsse auch auf europäischer Ebene gelingen, wenn die Einigung mehr sein solle als ein technokratischer Prozess. So war es geradezu selbstverständlich, dass die Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts auch in der NZZ dem Jubilar Böckenförde zum 70. Geburtstag gratulierte<sup>79</sup>.

Der akademische Werdegang von Diemut Majer verdient besondere Erwähnung, denn eine spezielle Ausgangslage sorgte für intensive Beziehungen zur Universität Bern. Majer war ab 1984 Privatdozentin und 1994–2004 Titularprofessorin an der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern. Sie nahm deshalb an den Tagungen der schweizerischen Staats- und Verwaltungsrechtslehrer regelmässig teil. Ihr Weg nach Bern ist durch die Situation der deutschen Staatsrechtslehre nach dem Zweiten Weltkrieg bedingt, hatte sie doch in ihrer Habilitationsschrift „*Fremdvölkische*“ im *Dritten Reich*<sup>80</sup> sich mit den eingegliederten Ostgebieten und dem Generalgouvernement Polen beschäftigt. Bernd Rütters, der im gleichen Themenkreis in den 1960er Jahren gearbeitet hatte, berichtete: „Wer Untersuchungen über Rechtsprechung und Literatur im Dritten Reich betrieb, hatte an nicht wenigen Juristenfakultäten keine Berufschancen. Mit einer Arbeit zur Rechtswissenschaft im Nationalsozialismus konnte man an einer ‚normalen‘ Fakultät nach 1945 weder habilitiert noch berufen werden“<sup>81</sup>. Die berufliche Biographie von Diemut Majer belegt diesen Sachverhalt klar wie auch die Tatsache, dass mehrere Teilnehmer an der Tagung der Vereinigung der deut-

<sup>78</sup> Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Schweiz – Vorbild für Europa?, NZZ vom 14./15.12.1991, Nr. 291, S. 65, sowie in ders., Staat, Nation, Europa. Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie, Frankfurt a.M. 1999, S. 25–33.

<sup>79</sup> Jutta Limbach, Ein untypischer Jurist, NZZ 19.9.2000 Nr. 218, S. 65.

<sup>80</sup> Diemut Majer, „Fremdvölkische“ im Dritten Reich. Ein Beitrag zur nationalsozialistischen Rechtssetzung und Rechtspraxis in Verwaltung und Justiz unter besonderer Berücksichtigung der eingegliederten Ostgebiete und des Generalgouvernements (Habil. Bern), Boppard am Rhein 1993.

<sup>81</sup> Bernd Rütters, Vorwort zur 4. Aufl. seiner Habilitationsschrift „Die unbegrenzte Auslegung“ (1. Aufl. 1968), 5. Aufl. Heidelberg 1997, S. XVII.

schen Staatsrechtslehrer des Jahres 2000 zum Thema „Staatsrechtslehre im Nationalsozialismus“ dem Vorstand zum „Mut“ gratulierten<sup>82</sup>. Michael Stolleis sagte damals in der Diskussion: „Es ist verdienstvoll, dass über den Gegenstand überhaupt einmal gesprochen wird“<sup>83</sup>. Wie viel mehr Mut brauchte in den Jahrzehnten zuvor der Entscheid, über dieses Thema eine Habilitationsschrift zu verfassen?

Majer reichte ihre Habilitationsschrift zunächst im juristischen Fachbereich der Freien Universität Berlin ein, der die Schrift nach einem verworrenen und jahrelangen Verfahren (zunächst positives Erstgutachten, anschließend dessen Widerruf) ablehnte. Das Verwaltungsgericht Berlin hob den negativen Beschluss des Fachbereichsrats von 1981 mit Urteil vom 14. Dezember 1982 wegen zahlreicher Verfahrensmängel auf. Die Ablehnung der Habilitation wurde beseitigt. Hernach flüchtete Diemut Majer wissenschaftlich nach Bern. Sie reichte die Habilitationsschrift der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern ein und die Berner Professoren Richard Bäuml, Peter Saladin und Jörg Paul Müller ermöglichten die Habilitation und ihre Zulassung als Privatdozentin. Die Geschichte war damit nicht zu Ende; 1985 widersetzte sich der Vorstand der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer der Mitgliedschaft von Diemut Majer. Die Berliner Kollegen drohten mit dem Austritt, falls Majer aufgenommen würde. Eine dagegen gerichtete Intervention der Mitglieder aus den Universitäten Bern und Innsbruck ermöglichte ihr den Beitritt<sup>84</sup>. Die Vereinigung versuchte weitere beitriftswillige Professoren, die im Verdacht standen, kritisch oder politisch misslieblich zu sein, vom Beitritt abzuhalten. Freilich sind diese Spannungen im 21. Jahrhundert vorbei, nachdem es zu einem grossen Wechsel in der Zusammensetzung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer gekommen ist.

#### e) **Assistenten und Nachwuchskräfte**

Die Fakultäten, später die Lehrstühle, erhielten meist ab den 1940er Jahren Assistenzstellen<sup>85</sup>. 1965 war deshalb der Einladung zur Herbsttagung die

---

<sup>82</sup> Vgl. Bernd Rüthers, *Verräter, Zufallshelden oder Gewissen der Nation*, Tübingen 2008, S. 33.

<sup>83</sup> Vgl. Votum Michael Stolleis in: *VVDStRL* 60 (2000), S. 108.

<sup>84</sup> Siehe den Bericht von Diemut Majer, *Frauen, Revolution, Recht*, Zürich 2008, Vorwort Anm. 79, 80 und 83, S. XXVIII–XXIX; dies., *Neunzehn Jahre an der Universität Bern*, in: *Commentationes Historiae Iuris Helveticae* IV (2009), S. 145 ff.

<sup>85</sup> In Bern nahm der erste Assistent 1944 an der rechtswissenschaftlichen Abteilung die Arbeit auf; die Zahl der Assistenten nahm ab 1965 rasant zu, vgl. *Hochschulgeschichte Berns 1528–1984*, Bern 1984, S. 575 ff. In Zürich waren erst nach dem Zweiten Weltkrieg in den Geisteswissenschaften Assistenten tätig und bis 1964 wesentlich

Bemerkung beigefügt, dass es „den Tagungsteilnehmern (...) anheimgestellt ist, Habilitanden und Assistenten als von ihnen eingeführte Gäste mitzubringen“<sup>86</sup>.

Damit erwies eine wichtige Veränderung ihre Wirksamkeit. Namentlich der Nationalfonds ermöglichte den Professoren die Mitwirkung von Hilfskräften. Der Zürcher Privatrechtler Karl Oftinger (1909–1977) kommentierte diese neue Möglichkeit kritisch<sup>87</sup>:

„Nicht selten bedienen sich freilich heute auch juristische Schriftsteller der Mitwirkung von Hilfskräften, und zwar ... selbst für die eigentliche Abfassung. Wie weit letzteres angezeigt und wünschenswert sei, bleibe dahingestellt. Zweifel sind am Platz. Sei dem wie es wolle, so ist zu fordern, dass dem Leser klargemacht werde, was von dem auf dem Titelblatt figurierenden Manne selber stammt und was er anderen verdankt: das verlangt sowohl die Fairness gegenüber den Helfern, als auch das Postulat der Offenkundigkeit der Urheberschaft“.

Oftingers Kommentar war nicht ganz unberechtigt; die Frage stellte sich angesichts der Tatsache der „Mitwirkung“ nun einmal und es war klar, dass sie von den Professoren in den vielen Disziplinen unterschiedlich beantwortet werden würde. Es scheint, dass die Professoren vereinzelt fragwürdige Antworten lieferten<sup>88</sup>. Anders ist es nicht zu erklären, dass 2008 alle vier wissenschaftlichen Akademien der Schweiz zusammen Regeln über die „Wissenschaftliche Integrität“ erliessen. Darin wurde etwa festgehalten, dass es „keine Ehren-Autorschaft“<sup>89</sup> gebe; vielmehr sei die Autorschaft stets korrekt wiederzugeben.

Die Anstellung von Assistenten in den Fakultäten widerspiegelt die steigenden Studentenzahlen und die zunehmende Bedeutung der rechtswissenschaftlichen Bildung. Die Einladung, dass auch Assistierende teilnehmen dürften, wurde jedes Jahr wiederholt. Zur Tagung vom 22. April 1967 fügte Hans Huber an, dass die Assistenten „als Zuhörer willkommen“ seien<sup>90</sup>. Die

---

schlechter bezahlt als diejenigen in den Naturwissenschaften, vgl. Peter Stadler (Hrsg.), Die Universität Zürich 1933–1983, Zürich 1983, S. 107.

<sup>86</sup> Schreiben Ernst Fischli vom 23.9.1965.

<sup>87</sup> Siehe Karl Oftinger, Nationalfonds und Rechtswissenschaft, SJZ 1965, S. 35 f.

<sup>88</sup> Es kommt hier höchst selten zu eigentlichen Plagiaten, wie etwa der Fall eines Fachhochschuldozenten, dessen fristlose Entlassung das Bundesgericht wegen des erwiesenen Plagiatsvorwurfes geschützt hatte, vgl. Urteil vom 22.2.1996, Urteil 4C.89/1995; NZZ vom 8.6.1996, Nr. 131. S. 16.

<sup>89</sup> Akademien der Wissenschaften Schweiz (Hrsg.), Wissenschaftliche Integrität, Grundsätze und Verfahrensregeln, Bern 2008, S. 16.

<sup>90</sup> Schreiben von Hans Huber vom 7.3.1967 an die Staats- und Verwaltungsrechtslehrer der schweizerischen Universitäten und Hochschulen.

Rollen waren für Huber klar verteilt. Dennoch gab in der Tagung vom 26. September 1969 in Genf der Freiburger Assistent Thomas Fleiner ein Votum ab<sup>91</sup>. Ein weiteres frühes Votum eines Assistenten stammte von „lic.iur. Gross“ in der Tagung vom 27. April 1974<sup>92</sup>. Jost Gross, damals Assistent von J.P. Müller, blieb seinem Thema treu, er wurde über zwanzig Jahre später dank seiner Arbeit zum Staatshaftungsrecht<sup>93</sup> zum Privatdozenten an der Universität St. Gallen ernannt. Gross war bis zu seinem Tod Anwalt und Nationalrat<sup>94</sup>.

Einige der Assistenten, die an den Tagungen teilnahmen, wurden Jahre später Professoren, so etwa in den 1960er Jahren der erwähnte Thomas Fleiner, Peter Saladin, Pierre Moor, René Rhinow oder Jörg Paul Müller. Die Tagung ist für Assistenten ein Ort, um die Professoren der schweizerischen Fakultäten zu sehen und sich vor ihnen zu äussern. Sie suchen die Tagungen auf, weil sich hier die Personen ihres Berufszieles finden.

Der berühmteste Assistent, der mehrfach an den Tagungen teilnahm, war der Berner Fürsprecher und Habilitand Dr. Hans Peter Matter (1936–1972), besser unter seinem Troubadour-Namen Mani Matter bekannt. Matter war Assistent von Richard Bäumlin, verfasste eine Dissertation über die Legitimation der Gemeinde zur staatsrechtlichen Beschwerde (1965) und hatte seine Habilitation über „Die pluralistische Staatstheorie“ weitgehend fertiggestellt, nur die Fussnoten fehlten<sup>95</sup>. Sie beschäftigte sich mit Gedanken von Léon Duguit, Hugo Krabbe und Harold Laski. Auf dem Weg zu einer Vorstellung starb Matter bei einem Verkehrsunfall<sup>96</sup>. In den Protokollen sind keine Interventionen Matters registriert. Matter musste Zweifel am Sinn wissenschaftlichen Arbeitens gehabt haben. In seinem Tagebuch findet sich der Satz<sup>97</sup>: „Ist nicht oft in dem Satz, mit dem einer beschliesst: Ich will einen Aufsatz (oder: ein Buch) schreiben darüber, dass ... – alles enthalten, was er zu sagen hat? Und alles übrige ist bloss der Tribut, den er der Göttin Wissenschaft entrichtet.“ Trotz oder vielleicht wegen dieser kritischen Haltung sahen Richard Bäumlin und Jörg Paul Müller den Habilitanden Matter „zu einer vollamtlichen akademischen Tätigkeit befähigt. Sein durchaus undoktrinäres kritisches

---

<sup>91</sup> Vgl. Procès verbal de la séance tenue à Genève le 26 avril à la villa Rigot, S. 7.

<sup>92</sup> Vgl. Protokoll der Tagung vom 27.4.1974, S. 8.

<sup>93</sup> Jost Gross, Schweizerisches Staatshaftungsrecht: Stand und Entwicklungstendenzen, Bern 1995.

<sup>94</sup> Vgl. die Nachrufe im Amtl. Bull. 2005 N 485 f., S 397 f.; NZZ vom 7.5.2005, Nr. 105, S. 14 und 13.5.2005, Nr. 110, S. 17.

<sup>95</sup> Es ist geplant, dass die Habilitation Matters im Jahr 2010 als eines der letzten Bücher des Ammann Verlags, Zürich, noch veröffentlicht wird.

<sup>96</sup> Siehe den Nachruf in der ZSR 1973 II 983.

<sup>97</sup> Vgl. Mani Matters Sudelhefte, Bern 1974, S. 102 (hier auszugsweise zitiert) und S. 106, zu Sprache und Wissenschaft bzw. Rousseau.

Bewusstsein hätte ihn auch dazu ausgerüstet, gegebene Fronten zu durchbrechen und so zur Verwirklichung nötiger universitärer Reformen beizutragen“<sup>98</sup>.

## 5. Beschleunigte Zeit

### a) Phänomen

In seiner Radioansprache zum Krankensonntag führte Bundesrat Gnägi am 1. März 1970 aus, dass die heutige schnelllebige Zeit keine Musse mehr gestatte<sup>99</sup>. Diese Klage wurde gerade in nationalen Reden der Bundesräte immer wieder geführt und ein Berner Jus-Student schrieb: „Wir leben in einer schnelllebigen Zeit, einer Zeit die voller Dynamik ist, einer Zeit die nur schwer greifbar und begreifbar ist. Was uns begreifbar bleibt ist der Moment, der Augenblick<sup>100</sup>.“ Tatsächlich befand sich die schweizerische und europäische Wirtschaft in einem Höhenflug, der geschichtlich seinesgleichen suchte. Der beruflichen Tätigkeit schienen keine Grenzen mehr gesetzt. Die wirtschaftliche Tätigkeit, der alle andern gesellschaftlichen Phänomene nachfolgten, beschleunigte sich so sehr, dass der Staat die Hochkonjunktur dämpfen musste<sup>101</sup>. Die vielen wirtschaftlichen Möglichkeiten hatten bedeutende politische und soziale Folgen: In allen möglichen Themenkreisen wurde von einem „Ausbau“, der Erweiterung und Intensivierung gesprochen. Das gemächliche Sozialleben des langsamen Wachstums war vorbei. Gerade auch die Universitäten und die Wissenschaft spürten die Beschleunigung.

Peter Saladin, damals Sekretär des schweizerischen Wissenschaftsrates, verfasste 1971 eine Kurzgeschichte, welche die Beschleunigung und ihre

<sup>98</sup> Franz Hohler (Hrsg.), Mani Matter – ein Porträtband, Zürich/Köln 1977, S. 23.

<sup>99</sup> Tag der Kranken von 1970, Documenta helvetica 1970/1 Nr. 9. Oder ebenfalls Bundesrat Gnägi an der 1. August-Ansprache 1976: „Die Welt, in der wir leben, verwandelt sich nicht nur von Grund auf. Die Umgestaltung hat überdies eine *beschleunigte Gangart* eingeschlagen. Der auf demokratischen Grundlagen beruhende Kleinstaat hat es immer schwerer, mit der Zeit Schritt zu halten.“ (NZZ vom 2. August 1976, Nr. 178, S. 9).

<sup>100</sup> Michael Rothen, Warum man sich engagieren sollte, in: JusNjus, Offizielles Organ der Fachschaft Jus, Universität Bern, 22.1.1986, S. 3. Der Artikel fährt fort: „Jeder Augenblick, jeder Moment ist einzigartig und unwiederbringlich. Jeder Augenblick hat seine Wahrheit, hat seine Erkenntnis. Eine davon ist die Erkenntnis seiner Schicksalhaftigkeit. Der Augenblick kennt eine Vergangenheit, eine Gegenwart und eine Zukunft. Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft bilden eine Einheit. Obwohl die Zeit als vierte Dimension durch den Menschen nicht fassbar ist, hat er die Möglichkeit und die Verantwortung sie zu gestalten“.

<sup>101</sup> Vgl. Kley (Anm. 13), S. 308 f.

mögliche Bewältigung thematisierte. Es handelt sich nicht etwa um ein literarisches Zeugnis als vielmehr um eine aussagekräftige Satire über das Beschleunigungsphänomen in der Wissenschaft. Saladin mochte das Phänomen am eigenen Leib erfahren haben; lebten doch in seinem Umfeld auch Personen, die eine vielfältige Aktivität entfalteten, so etwa sein Lehrer Max Imboden und Karl Schmid, übrigens beide nacheinander Präsidenten des 1965 gegründeten Wissenschaftsrates<sup>102</sup>. Die Geschichte, die den Frauenhelden in einen modernen Wissenschaftshelden überträgt, verdient es in vollem Umfang wiedergegeben zu werden<sup>103</sup>:

„Don Juan 1971

*Der Don Juan des 20. Jahrhunderts hat mit seinem geschichtlichen Vorbild nicht mehr gemeinsam als den Namen und das Register. Ihn verlangen nicht Frauen, sondern Kommissionen, und er begehrt Ämter, nicht Liebeslust. Man möchte sagen, er sei auf den Hund gekommen, wenn damit nicht der Hund beleidigt würde. Sein Leben hat sich in die Seiten seiner Agenda verkrochen.*

*Der Mann, den ich hier meine, ist so umworben und wirbt so sehr, dass ihm die örtliche und zeitliche Begrenztheit seiner physischen Existenz zum wachsenden Ärgernis wird. Er beauftragt daher ein Forschungsinstitut, ein Verfahren auszuarbeiten, welches ihm erlauben soll, zur gleichen Zeit an mehreren Orten gegenwärtig zu sein. Das Institut geht multidisziplinär ans Werk und entdeckt das Verfahren. Herr Juan ist entzückt. Schon eine Woche später präsidiert er eine Verwaltungsratssitzung und entsendet sein alter ego gleichzeitig ins Parlament. Dort hält es eine Rede, welche nicht weniger beachtet wird als alle andern, und am Ende des Tages kassiert es das Taggeld, bevor er sich mit dem Verwaltungsratspräsidenten wiederum zur integralen Einheit vereinigt. Nach dem ersten Erfolg bedient sich Herr Juan immer häufiger des Verfahrens; die gleichzeitige Bearbeitung verschiedener Probleme bereitet ihm, der sich seit Jahren nie mehr auf einen einzigen Gegenstand konzentrierte, keine Mühe, und er bedarf nur eines geringen Trainings, um seine Existenz zu verdrei-, verfünf-, ja verzehnfachen.*

---

<sup>102</sup> Vgl. BBl 1965 I 899 f. zur Zusammensetzung des ersten Wissenschaftsrates; Peter Saladin, Zum Tode von Prof. Karl Schmid, in: Wissenschaftspolitik 3 (1974), S. 423 ff.

<sup>103</sup> Dieser Text findet sich im Nachlass von Peter Saladin (Universitätsarchiv, im Staatsarchiv Bern) und darauf war die handschriftliche Notiz befestigt: „Erscheint im nächsten Bulletin“. Das in Frage kommende Bulletin des schweizerischen Wissenschaftsrates, dessen Sekretär Saladin war, enthält allerdings diesen Text nicht. Er muss daher wohl als unpubliziert gelten.

*Die Bewunderung für seine Multiplizität ist allgemein und wächst ständig. Indessen bemerkt Herr Juan nach einigen Monaten erstmals eine merkwürdige Erscheinung. Die Einzelfigurationen seiner Persönlichkeit beginnen sich in ihren Funktionen gewissermassen festzusetzen und entwickeln eine gewisse Selbständigkeit vom Gesamtkomplex „Don Juan“. Der Parlamentarier Juan fängt an zu sprechen, wie es einem Parlamentarier ansteht, der seine Aufgabe ernst nimmt; der Professor Juan beginnt, an der Arbeit seiner Studenten Anteil zu nehmen; der Verwaltungsratspräsident interessiert sich unversehens für die Umsatzentwicklung in seinem Unternehmen. Herr Juan kann es nicht übersehen: Seine zahlreichen „Egi“ sind in einen progressiven Emanzipationsprozess eingetreten. Gewiss: er sonnt sich in den Beifallsrufen, welche die so positiv veränderten „Juans“ erstaunt umbranden. Aber gleichzeitig wird ihm unheimlich. Denn es geschieht immer häufiger, dass seine verschiedenen Ausformungen einander widersprechen, und dies fällt allmählich sogar seinen Verehrern auf. Ja es wird immer schlimmer: Juan hier beginnt Juan dort anzuklagen, zu beschimpfen, zu verspotten – und dies mit Recht: Denn die Firma, welche von Juan präsiert wird, betrügt das Land aufs schamloseste, das Parlament steht vor seinen Wählern Kopf und der Professor hat zwar seinen Titel auf gewöhnlichem Wege erworben, aber nicht kraft wissenschaftlicher Leistung. Aufs höchste erschreckt flüchtet sich der Geprellte in ein Sanatorium; aber schon bald dissoziieren sich seine verschiedenen Verkörperungen voneinander und beginnen ein heftiges Streitgespräch, das die Mit-Patienten stört und erbittert; wieder zu Hause vergeht ihm der Schlaf, denn seine Seelen kommen nicht zur Ruhe. Verzweifelt sucht er das Forschungsinstitut auf; aber er findet geschlossene Türen, nachdem er es als Parlamentarier durchgesetzt hatte, dass Wissenschaftler, welche nicht der reinen Grundlagenforschung obliegen, des Landes verwiesen werden.*

*Peter Saladin, 21.3.1971“*

Die Hektik ist ein Merkmal des modernen Wissenschaftsbetriebes. Helmut Holzhey lud 1991 Philosophen, Historiker und Rechtswissenschaftler zu einer Tagung mit dem originellen Titel „Nach 701 Jahren – muss man die Schweiz neu erfinden?“ ein. Er fragte einen grossen Kreis von Professoren an und erhielt Zusagen und Absagen. Die Absagen erfolgten fast immer mit Hinweis auf konkurrierende Angebote und andere Kongresse, wie das folgende Beispiel zeigt. Ein Professor hatte zugesagt, an der Tagung vom 9./10. April 1992 zu referieren. Nach einiger Zeit schrieb er dem Organisator erneut: „Leider ist nun, aber sehr viel Zeit verstrichen. Da ich in der Zwischenzeit keine weiteren Unterlagen erhalten hatte, nahm ich an, dass das Projekt entweder aufgegeben oder auf meine Mitarbeit verzichtet worden war. Aus diesem Grunde ist mein Terminkalender nun so belegt, dass es mir unmöglich

ist, an Ihrer Veranstaltung teilzunehmen. Ich bedaure sehr, dass ich Ihnen diese Absage erteilen muss.“<sup>104</sup>

Die „Beschleunigung“ des Lebens zeigte sich auch in der rechtswissenschaftlichen Publizistik. Eine Gesamtdarstellung zu irgendeinem Rechtsgebiet, seien das die Grundrechte oder ein spezialverwaltungsrechtliches Thema, verliert bald ihre Aktualität, weil Gesetzgebung und Rechtsprechung dynamisch geworden sind. Gegenwärtig sind mehr als fünf Jahre alte Texte zu einem positiven Rechtsgebiet „veraltet“ und werden von neuen Darstellungen überdeckt. Der Takt der Neuauflagen von Lehrbüchern und Nachschlagewerken ist sozusagen der Puls schnelllebiger Wissenschaft.

## **b) Assistenten statt Professoren?**

Die erhöhte Dynamik fasste auch in den Universitäten Fuss. Die Studentenzahlen nahmen zu, die Anforderungen an die Professoren begannen zu steigen. Sie waren namentlich als Experten und Kommissionsmitglieder gefragt; sie betätigten sich als Parlamentarier, nahmen Einsitz in Verwaltungsräten von Unternehmen und fanden deshalb weniger Musse für die Tagungen der schweizerischen Staats- und Verwaltungsrechtslehrer. Diese blieben den Tagungen immer mehr fern, sie entsandten allenfalls ihre Assistenten als Stellvertreter. Die Tagungen dienten dem zweckfreien persönlichen Austausch und der Diskussion von Ideen. Im Zeitalter der erfahrbaren Beschleunigung musste das Zwecklose den Anforderungen des Tages weichen. Beide Tagungen des Jahres 1977 waren von den Professoren schlecht besucht. Hans Nef und Hans Huber umschrieben mit Brief vom 15. April 1978 das Problem so:

„Liebe Herren Kollegen,

Vor 15 Jahren haben auf Anregung von Herrn Leo Schürmann die Herren Hans Huber und Willi Geiger und ich zu einer ersten Tagung der schweizerischen Staats- und Verwaltungsrechtslehrer eingeladen. Es fand sich eine grosse Zahl von Kollegen ein, und der Tag verlief so befriedigend, dass man beschloss, fortan jeden Frühling und jeden Herbst zusammenzukommen.

Inzwischen sind die meisten dieser Tagungen den Teilnehmern zum Erlebnis geworden. Sie waren nicht zuletzt deshalb so anregend und fruchtbar, weil viele von uns aus reicher Erfahrung in Rechtssetzung und Rechtsanwendung sprechen können und die Gespräche sich daher nie von den Wirklichkeiten des Rechtslebens entfernten. Auch haben sie gezeigt, wie es für die Behandlung von Problemen besser ist, miteinander zu reden als nur im

---

<sup>104</sup> Schreiben vom 12.2.1992 an Helmut Holzhey.

„schriftlichen Verfahren“ miteinander zu verkehren. Dass sie nicht gar alle gleich gut glückten, ist wohl selbstverständlich und nicht von Belang.

Es hat nun aber Herr Hans Huber und mich beunruhigt, dass in den vergangenen Jahren der Besuch schwächer geworden ist. Wir würden es ausserordentlich bedauern, wenn das Interesse an diesen Begegnungen so sehr erlahmen würde, dass sie ihre Bedeutung einbüssten und schliesslich dahinfallen würden. Es wäre auch schade, wenn damit Gelegenheiten, sich zu sehen und sich kennen zu lernen, verloren gingen.

Wir haben uns deshalb im letzten Herbst entschlossen, vor der Zusammenkunft dieses Frühlings mit der Bitte an sie zu gelangen, unsere Tagungen zu besuchen, wenn immer es die Umstände erlauben.

Herr Huber und ich senden Ihnen herzliche Grüsse

Ihr sig. Hans Nef."

Die Wirkung des Schreibens mag nicht ganz eindeutig gewesen sein, denn die Beteiligung nahm nicht ausgeprägt zu. An der Tagung vom 8. November 1980 wurde, nachdem die Herbsttagung 1979 in Bern die Zürcher Kollegen entsprechend mandatiert hatte<sup>105</sup>, ein Entwurf zu „Richtlinien für die Einladung zu den Tagungen der Staats- und Verwaltungsrechtslehrer der Schweiz“ diskutiert und dann angenommen. Die Zürcher Fachkollegen hatten, nach der Kontaktnahme mit allen Fakultäten, eine ausgesprochen genaue Umschreibung des Kreises der eingeladenen Personen vorgenommen. Zugelassen waren Professoren und Privatdozenten. Sodann zählen die Richtlinien in Ziff. 1b hochschulscharf auf, wer sonst noch zugelassen war:

„Richtlinien für die Einladung zu den Tagungen der Staats- und Verwaltungsrechtslehrer der Schweiz, Angenommen an der Tagung in Bern am 8. November 1980

1. Zu den Tagungen der Staats- und Verwaltungsrechtslehrer der Schweiz werden folgende Kategorien von Dozenten eingeladen:

a) ordentliche und ausserordentliche Professoren, Assistenzprofessoren, habilitierte Titularprofessoren, Privatdozenten und Ehrendozenten (Universität Basel), die an einer schweizerischen Hochschule die Lehrbefugnis für Staats- und/oder Verwaltungsrecht oder ein wesentliches Teilgebiet dieser Fächer (z.B. Steuerrecht oder Sozialrecht) haben. Sie werden nach ihrem Rücktritt von der Lehrtätigkeit eingeladen;

---

<sup>105</sup> Protokoll der Tagung vom 19.4.1980, S. 3.

b) ständige Lehrbeauftragte, Lektoren (Universität Basel), vollamtliche Dozenten (Hochschule St. Gallen), nichthabilitierte Titularprofessoren (St. Gallen), die an einer schweizerischen Hochschule die Lehrbefugnisse für Staats- und/oder Verwaltungsrecht haben, nicht aber, wenn sie die Lehrbefugnis nur für ein Teilgebiet dieser Fächer haben oder wenn sie ihre Lehrtätigkeit nicht mehr ausüben.

2. Im Hinblick auf das an einer Tagung zu besprechende Thema können ad hoc weitere Kollegen oder andere Sachverständige eingeladen werden.

3. Die Professoren haben das Recht, sich durch Assistenten begleiten zu lassen. Mit Rücksicht auf den Umfang des Gesprächskreises sollte von dieser Möglichkeit jedoch mit Zurückhaltung Gebrauch gemacht werden. Kollegen, die an einer Tagung nicht teilnehmen, sollten nur ausnahmsweise Assistenten entsenden.“

Die Präzision der Umschreibung kontrastierte mit der losen Organisationsform der Tagungen. Offenbar hatten Fachleute der Rechtsetzung ihr Können unter Beweis gestellt. Das von Hans Nef angesprochene Problem der fehlenden Teilnahme schien 1980 noch nicht behoben, denn die Richtlinien sahen vor, dass „Kollegen, die an einer Tagung nicht teilnehmen, ... nur ausnahmsweise Assistenten entsenden“ sollten. In der Folge gab es immer wieder schlecht besuchte Tagungen, so etwa jene von Genf im Frühjahr 1984 über das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht<sup>106</sup>.

### **c) Jährliche Tagungen ab 1995**

Das Problem der schnellen und knappen Zeit blieb und sollte später erneut zur Frage führen: Wollen wir uns noch immer treffen? Die Tagung fand zweimal jährlich statt, meist am Ort der organisierenden Fakultät. Seit 1978 spielte es sich ein, dass die Frühjahrstagung am Ort der „vorörtlichen“ Fakultät und im Herbst im zentralen Bern stattfand. Die Herbsttagung konnte sich des Plenarsaals des schweizerischen Nationalfonds bedienen.

Im Herbst 1995 organisierte die Fakultät von Neuchâtel keine Tagung, sondern erst im Frühjahr 1996; die ausgefallene Herbsttagung wurde also von Neuchâtel nachgeholt. Als nächste Fakultät organisierte St. Gallen im Herbst 1996 ebenfalls keine Tagung, sondern machte eine Umfrage mit Schreiben vom 15. August 1996, ob künftig nur noch eine Tagung pro Jahr stattfinden sollte. Tatsächlich fand dieser Vorschlag im schriftlichen Verfahren Zustim-

---

<sup>106</sup> Anwesenheitsliste im Protokoll der Tagung vom 28.4.1984.

mung, sodass pro Jahr nur noch eine Tagung stattfand. Die Umfrage ergab auch viele Anregungen für die Gestaltung der Tagungen<sup>107</sup>:

„Ein Kollege schrieb: ‚Bei den Themen sollte darauf geachtet werden, dass sie einen möglichst breiten Kreis der Öffentlich-rechtler interessieren. Themen, bei denen nur Spezialisten etwas beitragen können, schrecken von der Teilnahme eher ab‘. Mehrere Personen schlugen vor, dass einleitende Referate gehalten werden sollten. Eine Stimme ging dahin, dass einleitende Referate etwas aufwendig wären. Eine andere Meinung war: ‚Wie bisher, aber mehr wissenschaftlich vertiefende und weniger tagespolitische Fragestellungen; keine Referate aber gezielte Einleitungsvoten am Vormittag und am Nachmittag‘. Eine weitere Meinung war: ‚Man sollte die Einrichtung von Arbeitsgruppen überlegen, da die Plenardiskussionen oft unbefriedigend sind, wie die Tagungen der deutschen Staatsrechtslehrervereinigung zeigen‘. Mehrere Stimmen äusserten sich dahin, dass mit dem Beizug von Nicht-Dozenten Mass gehalten werden sollte. Ein Assistent oder eine Assistentin sollte nur mitgenommen werden, wenn die betreffende Person durch das Thema in besonderer Weise angesprochen ist. Ein anderer Kollege meinte, dass die Teilnahme von Assistenten, so sympathisch sie ist, ohnehin eine problematische Seite habe, da die Assistenten häufig eher zahlreicher sind als die Dozenten und an der Diskussion in der Regel nicht teilnehmen.“

Die Beschleunigung der Zeit hatte auch damit zu tun, dass Professoren und Rechtswissenschaftler immer mehr nationale und internationale Gelegenheiten erhielten, sich zu treffen. Angesichts des Ausbaues von Lehrstühlen und Fakultäten kam es vermehrt zu festlichen Anlässen etwa beim Antritt der Neuberufenen, beim Rücktritt von Amtsinhabern oder bei der Übergabe von Festschriften. Seit den 1990er Jahren wurden vermehrt Symposien zu Ehren der Zurücktretenden oder der einen runden Geburtstag Feiernenden organisiert, an denen ebenfalls Fachthemen zur Sprache kamen<sup>108</sup>. Raum für öffentliche

<sup>107</sup> Schreiben von K. Vallender, Ph. Mastronardi, R. Schweizer vom 16.12.1996.

<sup>108</sup> Vgl. folgende Beispiele anhand der veröffentlichten Referate: René Rhinow u.a. (Hrsg.), Fragen des internationalen und nationalen Menschenrechtsschutzes. Symposium vom 17.1.1997 zum 60. Geburtstag von Luzius Wildhaber, Basel 1997 (Bibliothek zur ZSR 25); Anne Peters u.a. (Hrsg.), Grundprobleme der Auslegung aus Sicht des öffentlichen Rechts. Symposium zum 60. Geburtstag von René Rhinow, Bern 2004; Die Öffnung des Verfassungsrechts. Symposium zum 65. Geburtstag von Prof. Jörg Paul Müller, in: recht, Sonderheft 2005; Grundsatzfragen des Umweltrechts, Symposium vom 24. Mai 2007 zur Emeritierung von Prof. Dr. Heribert Rausch, in: URP 2007, S. 677 ff.; Symposium für René Rhinow zum 65. Geburtstag, Demokratie, Regierungsform, Verfassungsfortbildung, hrsg. von G. Biaggini u.a., Basel 2008. Seit

Diskussion unter Fachkollegen wird in diesen Veranstaltungen unterschiedlich geboten, aber die Eingeladenen tauschen sich ebenso informell aus wie an den Staats- und Verwaltungsrechtslehrtagungen. So war es nicht erstaunlich, dass deren Frequenz ab 1995 halbiert wurde.

## 6. Totalrevision der Bundesverfassung

### a) Dauerthema mit Konjunkturschwankungen

Die Bundesversammlung hatte das Thema der Totalrevision der Bundesverfassung während der meisten Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts traktandiert. 1919 hatte Nationalrat Scherrer-Füllemann eine Motion auf Totalrevision eingereicht; ihre Behandlung wurde während Jahrzehnten verschoben, aber immer wieder reichten Parlamentarier entsprechende Vorstösse ein<sup>109</sup>. Schon 1931 schrieb Walther Burckhardt, die Zeit für eine Totalrevision sei noch nicht gekommen, „so wünschenswert es auch wäre, das viele Metall einzuschmelzen um das gebundene Gold daraus zu gewinnen“<sup>110</sup>. Es bedurfte eines äusseren Anstosses, um das Verfahren in Gang zu bringen.

Karl Schmid (1907–1974)<sup>111</sup>, der bedeutende Germanist an der ETH Zürich stellte 1963 bei Schweizer Schriftstellern ein „Unbehagen im Kleinstaat“ fest und er verwendete dabei durchaus nebensächlich auch den Ausdruck „Malaise“<sup>112</sup>. Dieser nicht greifbare Zustand sollte sich ein Jahr später durchaus handfest manifestieren: Am 24. April 1964 ersuchte der Bundesrat das Parlament um einen Nachtragskredit für eine Flugzeugbeschaffung in der einmaligen Höhe von 576 Mio Fr.<sup>113</sup> was in der Öffentlichkeit wegen der Kreditüberschreitung Erbitterung und Empörung erregte. Der Untersuchungsbericht der Bundesversammlung vom 1. September 1964 belegte erhebliche

---

2005 veranstaltet die 2004 gegründete Peter-Häberle-Stiftung an der Universität St. Gallen regelmässig wissenschaftliche Anlässe zum Themenkreis der Staats- und Verfassungslehre, vgl. Bernhard Ehrenzeller u.a. (Hrsg.), Präjudiz und Sprache. Erstes Kolloquium der „Peter-Häberle-Stiftung“ an der Universität St. Gallen, Zürich etc. 2008. Die Liste dieser Veranstaltungen liesse sich fortsetzen und vor allem um die Feierlichkeiten betreffend die Übergaben von Festschriften erweitern.

<sup>109</sup> Siehe zu den Details: Kley (Anm. 13), S. 323.

<sup>110</sup> Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29.5.1874, 3. Aufl., Bern 1931, S. XIII.

<sup>111</sup> Siehe zu Karl Schmid und seiner Beziehung zu Max Imboden: Anm. 102.

<sup>112</sup> Vgl. Karl Schmid, Werke IV 1961–1965, Unbehagen im Kleinstaat, Zürich o.J., S. 109 ff., insb. S. 113: „Wo immer das Malaise die Seelen bewegte ...“.

<sup>113</sup> BBl 1964 II 901.

Verfehlungen des Bundesrates und erschütterte das Vertrauen<sup>114</sup>. Im gleichen Jahr veröffentlichte der Basler Staatsrechtsprofessor und spätere Nationalrat<sup>115</sup> Max Imboden (1915–1969) während der Mirage-Affäre das Buch „Helvetisches Malaise“. Der Titel sollte den folgenden Jahren den Epochennamen geben. Imboden stellte eine Entfremdung zwischen Verfassung und Volk fest<sup>116</sup>:

„Das Wort ‚Malaise‘ drückt eine immer weiter um sich greifende schweizerische Grundstimmung aus. Es bezeichnet eine seltsame Mittellage zwischen ungebrochener Zuversicht und nagendem Zweifel. Der Wille ist noch immer auf Bejahung gerichtet, aber es stellen sich ihm aus einem schwer durchdringbaren Halbdunkel entscheidende Hindernisse entgegen. Noch bleibt die Haltung der Bürger weit von der offenen Ablehnung entfernt; aber das selbstverständliche Einvernehmen mit der politischen Umwelt und ihrer Form, der Demokratie, ist zerbrochen“.

Die Öffentlichkeit nahm den Begriff „Malaise“ sofort auf; es war das erlösende Schlagwort geworden und die Bekämpfung des ‚Malaise‘ versprach Heilung; Imboden schlug eine Totalrevision der Bundesverfassung vor<sup>117</sup>:

„Das Bewährte kann nur dann lebendiger Besitz unserer Generation werden, wenn die Grundlagen neu erlebt werden, wenn sie in die Sprache unserer Zeit umgesetzt sind, wenn die Verzerrungen unseres staatlichen Aufrisses behoben und die klaffenden Lücken geschlossen sind. Durch nichts mehr als durch den bewussten Neuvollzug unseres staatsrechtlichen Fundamentes kann die Schweiz ihr Selbstvertrauen zurückgewinnen.“

Imboden beschrieb selbst die Aufnahme seiner Schrift und seines Vorschlages in der Öffentlichkeit, nachdem 1959 die Totalrevision noch abgelehnt worden war<sup>118</sup>:

„Die Akzente in der öffentlichen Reaktion waren in erstaunlicher Weise verschoben. Das mit Vorbehalten verklausulierte Ja überwog, das Nein war nur noch unterdrückt vernehmbar. Und

<sup>114</sup> Bericht der vom Nationalrat und vom Ständerat eingesetzten Kommissionen an die Eidgenössischen Räte über die Abklärung der Mirage-Angelegenheit (Vom 1. September 1964), BBl 1964 II 273 ff. Präsiidiert wurden die beiden Kommissionen von Nationalrat Furgler und Ständerat Darms.

<sup>115</sup> Imboden rückte als erster Ersatzmann (BBl 1963 II 1205) für den zurückgetretenen Alfred Gasser nach, BBl 1965 II 1198. Er liess sich in den Erneuerungswahlen von 1967 nicht mehr aufstellen.

<sup>116</sup> Zürich 1964, S. 5; S. 11 zur Karl Schmidts Unbehagen im Kleinstaat.

<sup>117</sup> (Anm. 116), S. 34.

<sup>118</sup> Max Imboden, Die Totalrevision der Bundesverfassung, in: ders., Staat und Recht. Ausgewählte Schriften und Vorträge, Basel/Stuttgart 1971, S. 323 ff., S. 323.

nun ist aus dem Unwahrscheinlichen nicht nur das Wahrscheinliche geworden, ja ich möchte die Formulierung wagen: Aus dem Unmöglichen ist das Selbstverständliche geworden.“

Imbodens Schrift veranlasste 1965 unabhängig voneinander Nationalrat Peter Dürrenmatt (1904–1989) und Ständerat Karl Obrecht (1910–1979), Motionen für eine Totalrevision der Bundesverfassung einzureichen. Diese wurden überwiesen und lösten Revisionsarbeiten aus<sup>119</sup>.

## **b) Arbeitsgruppe Wahlen und Kommission Furgler**

In der am 16. Mai 1967 eingesetzten 9- später 10-köpfigen Arbeitsgruppe Wahlen für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung befanden sich unter den Staatsrechtslehrern von Anfang an Max Imboden, Hans Huber und 1969 nach Imbodens Tod Kurt Eichenberger und Otto Konstantin Kaufmann<sup>120</sup>. Schon in dieser Phase leisteten die schweizerischen Staats- und Verwaltungsrechtslehrer in der Verfassungsdiskussion den bedeutendsten Beitrag aller Berufsgruppen<sup>121</sup> und die Kommission Wahlen hatte insbesondere der Vernehmlassung durch die Universitäten einen breiten Raum eingeräumt<sup>122</sup>. Auch innerhalb der Stellungnahmen der Universitäten übten die Juristen einen beherrschenden Einfluss aus.

Die Arbeitsgruppe Wahlen verfasste verschiedene Berichte über die erfolgten Eingaben, bevor sie 1973 ihren Schlussbericht veröffentlichte. Ob dieser langsamen Vorgehensweise schien der achtzigjährige Berner Privatdozent Eduard von Waldkirch ungeduldig geworden zu sein. Er veröffentlichte 1970 selber einen privaten Verfassungsentwurf<sup>123</sup>, der in der Diskussion aber keine Rolle mehr spielte. Immerhin eröffnete dieser Verfassungsentwurf eine kurze politische Karriere: Das Volk wählte den 81-jährigen von Waldkirch auf der Liste der (nationalkonservativen) schweizerischen republikanischen

---

<sup>119</sup> Vgl. Anm. 45.

<sup>120</sup> Vgl. Schlussbericht der Arbeitsgruppe Wahlen für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1973, S. 5 f. mit der vollständigen Mitgliederliste.

<sup>121</sup> Vgl. Raimund E. Germann, Politische Innovation und Verfassungsreform, Bern/Stuttgart 1975, S. 85; die Beiträge der Professoren Eichenberger, Bäumlín, Aubert und O.K. Kaufmann sind im Detail beschrieben, vgl. S. 80 ff.

<sup>122</sup> Vgl. Arbeitsgruppe für die Vorbereitung der Totalrevision der Bundesverfassung, Band III: Universitäten, Bern 1969/70, S.629 ff. Siehe zur Rolle der Staatsrechtslehrer in dieser frühen Phase, Germann (Anm. 121), S. 80 ff.

<sup>123</sup> Vgl. Eduard von Waldkirch, Vorentwurf für die Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1970, Selbstverlag des Verfassers.

Bewegung in den Nationalrat<sup>124</sup>, und er eröffnete als Alterspräsident das erste auch von Frauen mitgewählte Parlament<sup>125</sup>.

In der mit Verfügung vom 8. Mai 1974 eingesetzten 46-köpfigen Expertenkommission („Furgler“) für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung amtierten die folgenden Staatsrechtslehrer: Jean-Daniel Delley, Kurt Eichenberger, Thomas Fleiner, Willi Geiger, Fritz Gygi, Otto Konstantin Kaufmann, Charles-Albert Morand, Jörg Paul Müller, Peter Saladin, Gerhard Schmid und Luzius Wildhaber<sup>126</sup>. Die Kommission war selbst eine kleine Staatsrechtslehrertagung, was die Ursache dafür gewesen sein mag, dass das Thema bis 1997 in den Tagungen fehlte. So fand im Schosse der Expertenkommission am 22. April 1976 eine „Tagung der Staatsrechtslehrer“ statt<sup>127</sup>, wobei wohlgemerkt nur die Staatsrechtslehrer der Expertenkommission daran teilnehmen sollten. An der Tagung wurden u.a. die Vorschläge von Peter Saladin betreffend Drittwirkung diskutiert, die er vehement gefordert hatte. Den nicht in der Kommission mitwirkenden Staatsrechtslehrern musste ihr Nicht-Einsatz schmerzlich bewusst sein, wenn auch einzelne, wie Richard Bäumlin, durch Forschungsaufträge miteinbezogen wurden. Die (Nicht-)Beteiligung der Staatsrechtslehrer mochte es nämlich erklären, dass das Thema „Totalrevision“ erstaunlicherweise bis 1997 in den Tagungen fehlte. Der „Trost“ für die von den Verhandlungen ausgeschlossenen Professoren kam erst später: Der Verfassungsentwurf der Expertenkommission wurde nicht realisiert; er blieb eine intellektuelle Episode.

Der Präsident der Expertenkommission, Bundesrat Kurt Furgler (1924–2008), erinnerte in der Eröffnungssitzung der Expertenkommission vom 9. Mai an den verstorbenen Max Imboden, dessen Anliegen es gewesen sei, die Beziehungen des Einzelnen zur staatlichen Gemeinschaft zu verbessern, was ja gerade den Anstoss zur Totalrevision gegeben habe. Er fuhr fort:

---

<sup>124</sup> BBl 1971 II 1327, vgl. aber 1972 I 701.

<sup>125</sup> Vgl. Amtl. Bull. 1971 N 1399 f., Eröffnungssitzung des Nationalrates vom 29.11.1971.

<sup>126</sup> Vgl. Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1977, S. 3 f. Im leitenden Ausschuss waren nur noch Juristen und Staatsrechtslehrer vertreten: Kurt Furgler, Direktor Joseph Voyame, Luzius Wildhaber (Stabschef und Redaktor des Berichts), Otto K. Kaufmann, Kurt Eichenberger, Charles-Albert Morand.

<sup>127</sup> Die Wortprotokolle der Verhandlungen der Expertenkommission und ihrer Subkommissionen sind im Bundesarchiv aufbewahrt: BAR E 4110 (B), Akzession 1985/87, Bd. 1–9, hier werden Angaben aus Bd. 9 zitiert. Peter Saladin schlug in einem Papier vom 21.4.1976 zur Tragweite der Grundrechte vor: „Die Behörden wachen darüber, dass die Grundrechte auch unter Privaten zur Geltung kommen und nicht missbraucht werden.“

„Eine Erneuerung unserer Bundesverfassung (muss) die fundamentalen, langfristigen Hauptgrundsätze des Staatswesens (...) als Grundorientierung für Bürger und Behörden sichtbar machen. Die Verwirklichung dieses Leitgrundsatzes bedeutet für mich, dass die wesentlichen, staatsleitenden Grundsätze in einer neuen Bundesverfassung übersichtlich zu ordnen und prägnant zu formulieren sind.“

Furgler schloss seine Rede dynamisch: „Und nun ans Werk!“<sup>128</sup>

Die Kommission arbeitete nicht nur im Plenum und Untergruppen; sie zog auch Experten bei und holte Gutachten ein, nämlich zum Föderalismus, zu Eigentumsformen und schliesslich über die seit 1968 vielfach geforderte „Demokratisierung“<sup>129</sup>. Das letztere Thema bearbeitete der in den Kommissionen Wahlen und Furgler nicht vertretene Richard Bäumlin zusammen mit seiner Frau und Mitarbeitern. Dieser Beizug war deshalb von politischer Bedeutung, weil die Staatsrechtslehrer traditionell einer bürgerlichen Partei angehörten, falls sie überhaupt Mitglieder von Parteien waren. Bäumlin aber war Sozialdemokrat, Geschäftsleitungsmitglied der Partei und daher prädestiniert, neue Gesichtspunkte einzubringen. Bäumlin trug die Ergebnisse seines Forschungsauftrages der Expertenkommission vor und publizierte sie 1978, ein Jahr nach der Veröffentlichung des Expertenentwurfs der Bundesverfassung in überarbeiteter Form<sup>130</sup>. Er würdigte darin den zuvor veröffentlichten Verfassungsentwurf als „ermutigend, möchte er doch die verfassungsrechtlichen Schranken korrigieren, die bis jetzt einer Politik entgegenstehen, die geeignet wäre, den gesellschaftlichen Wandel mehr in die gestaltende Kontrolle des Gemeinwesens zu nehmen“<sup>131</sup>. Immerhin werde „die Unternehmerfreiheit zur Disposition des Gesetzgebers gestellt“<sup>132</sup>. Weiter wolle „der Entwurf die bisherige rigide Art der Regelung der Bundeskompetenzen lockern“. In seinem Grundrechtsteil anerkenne der Entwurf, dass es gerade „private Machtstrukturen“ seien, „die die Entfaltung freier Existenz in der gesell-

---

<sup>128</sup> Schweizerisches Bundesarchiv, Reden BR Kurt Furgler; Zeitraum: 1974; Bestand: E 1110 (A); Akzession: 1985/129; Behältnis: Bd. 24; Aktenzeichen: 3; Dossiertitel: Ansprachen von Bundesräten und Chefbeamten; vgl. auch Andreas Kley, *Geschichtliche Einleitung* N. 32, in: Bernhard Ehrenzeller u.a. (Hrsg.), *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Band I, 2. Aufgabe, Zürich 2008, S. 17; Kley (Anm. 13), S. 323 ff.

<sup>129</sup> Vgl. Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1977, S. 196 Anm. 6.

<sup>130</sup> Richard Bäumlin, *Lebendige oder gebändigte Demokratie? Demokratisierung, Verfassung und Verfassungsrevision*, Basel 1978. Siehe bereits ders., *Demokratisierung*, in: *Reformatio* 1974, S. 336 ff.

<sup>131</sup> Bäumlin, *Demokratie* (Anm. 130), S. 119.

<sup>132</sup> Bäumlin, *Demokratie* (Anm. 130), S. 120.

schaftlichen Wirklichkeit vereiteln“<sup>133</sup>. Damit nahm Bäumlin ein Postulat Hans Hubers aus den 1930er Jahren auf. Er vertrat in seiner Studie einen basisdemokratischen Ansatz, denn man dürfe – so Bäumlin – nicht naiv sein, schliesslich zählten nicht nur die Güte der Argumente, sondern die gesellschaftlichen Machtverhältnisse. Es gehe darum, „diese schrittweise zu verändern – schon nur, um den Argumenten besser Gehör zu verschaffen! Es ist nun einmal so: mehr Demokratie ist noch nie von oben herab gewährt worden. Man muss sie sich nehmen“<sup>134</sup>. Bäumlins Vorschläge stiessen beim Freisinn auf Ablehnung<sup>135</sup>.

Die Kommission erarbeitete einen modernen, offenen Verfassungsentwurf, dem auch ein Sozialdemokrat wie Bäumlin zustimmen konnte. Der Entwurf löste eine breite Diskussion in Literatur<sup>136</sup> und Politik aus. Das Werk der Expertenkommission war vielleicht zu zukunftsgerichtet; es stiess in der Vernehmlassung seitens der bürgerlichen Parteien überwiegend auf Ablehnung und das Unternehmen der Totalrevision kam nach der Veröffentlichung der Vernehmlassungsergebnisse 1980 zum Stillstand<sup>137</sup>. Nach mehreren Jahren verlangte ein Postulat Hansjörg Braunschweig vom Bundesrat, die Arbeiten wenigstens hinsichtlich der Grundrechte und ihrer Drittwirkung fortzusetzen. Der Bundesrat erstattete einen Bericht vom 6. November 1985, der die Fortsetzung der Arbeiten empfahl und eine Modell-Studie (Verfassungsentwurf) enthielt<sup>138</sup>.

### c) Kurt Eichenbergers erfolgreiche „Nachführung“

Der Mitherausgeber des grossen Kommentars zur Bundesverfassung von 1874, Kurt Eichenberger, griff eine in Vergessenheit geratene Idee von Carl Hilty<sup>139</sup> auf, die er zusammen mit Hans Huber im Schlussbericht der Arbeits-

<sup>133</sup> Bäumlin, Demokratie (Anm. 130), S. 120 (beide Zitate).

<sup>134</sup> Bäumlin, Demokratie (Anm. 130), S. 120.

<sup>135</sup> Vgl. Ulrich E. Gut, Demokratie als Prinzip ohne Geltungsschranken. Zum Demokratisierungsprogramm eines demokratischen Sozialisten, NZZ vom 28.2.1979, Nr. 48, S. 23.

<sup>136</sup> Siehe das ZSR-Sonderheft: Totalrevision der Bundesverfassung – zur Diskussion gestellt, ZSR 97 (1978) I, S. 229–528.

<sup>137</sup> Totalrevision der Bundesverfassung. Vernehmlassung zum Verfassungsentwurf von 1977. Originaltext der Vernehmlassungen auf Systematisierungsblättern nach Problembereichen und Verfassungsbestimmungen geordnet (Arbeitsblätter), 20 Bände, Bern Dezember 1980.

<sup>138</sup> Vgl. BBl 1985 III 1.

<sup>139</sup> Carl Hilty, Bei dem Beginn einer neuen Legislaturperiode, in: Politisches Jahrbuch 23 (1909), S. 1 ff., S. 9: „Wir müssen unsere Verfassung so wenig als möglich ändern; wenn sie aber einmal gänzlich revidiert werden sollte, überhaupt einfacher und kürzer machen, durch Ausscheidung dessen, was in die Gesetzgebung gehört (...)“.

gruppe Wahlen formuliert hatte. Huber und Eichenberger begründeten 1973 die Notwendigkeit und die tragende Idee des Revisionsvorhabens wie folgt<sup>140</sup>:

„Überaltertes Recht läuft leer, wirkt nicht mehr im Gefälle zu zeitgemässen Regelungen, findet in einer Epoche, die der Historie und der Tradition nicht selbstverständliche Ehrfurcht und Gehorsam aus innerem Bedürfnis entgegenbringt, das Aktionsfeld nicht mehr. Revisionsidee ist diesfalls die Erneuerung, *die Nachführung*, die Zubereitung für neue Denk- und Empfindungsweisen, für die die verfassungsrechtliche Grundordnung zugänglich zu machen ist.“

Die Idee der Nachführung, die Eichenberger in einem Zeitungsbeitrag 1986 ausführte<sup>141</sup>, überzeugte das Parlament und das Projekt lief fortan unter diesem Stichwort. Allerdings erfuhr das Unternehmen durch den Rücktritt von Bundesrätin Kopp erneut eine Verzögerung und das Parlament stiess es wiederum mit der Motion Josi Meier von 1993 an. Es war der ehemalige St. Galler Privatrechtsprofessor, Bundesrat Arnold Koller, der ein tragfähiges Konzept entwickelte und umsetzte. Ein gezieltes Vorgehen war deshalb nötig, weil keine „Reformgrundwelle“ das Vorhaben vorantrieb. In einer Besprechung vom 1. November 1993 im von Wattenwyl-Haus in Bern mit den Experten Urs Altermatt, Max Frenkel, Leonhard Neidhart, Alois Riklin, Gerhard Schmid, Daniel Thürer und Luzius Wildhaber skizzierte Bundesrat Koller, nachdem die Experten ihre gegensätzlichen Meinungen geäussert hatten, die Idee, den Parlamentsbeschluss von 1987 mit einem oder zwei grundlegenden Reformbereichen zu verbinden, z.B. den Volksrechten. Koller erhielt von den Experten keine generelle Zustimmung; einer hielt die formale Bereinigung sogar für „unwürdig“. Das Vorgehen erwies sich dennoch als zukunftsreich. Es bestand darin, dass die eigentlichen Reformanliegen aus dem Vorhaben der Nachführung ausgegliedert und als separate Reformprojekte parallel weitergeführt werden sollten<sup>142</sup>. Damit orientierte sich das Vorhaben am politisch Möglichen; nicht mehrheitsfähige Reformanliegen sollten es nicht ge-

---

<sup>140</sup> Schlussbericht Arbeitsgruppe Wahlen (Anm. 120), S. 41.

<sup>141</sup> Kurt Eichenberger, Realitätsgebundene Verfassungsrevision, NZZ vom 12.5.1986, Nr. 107, S. 19, und in: ders., Vom schweizerischen Weg zum modernen Staat, Basel 2002, S. 35 ff.; siehe ausführlicher: Kurt Eichenberger, Wiederbelebte Totalrevision der Bundesverfassung, in: Heinz Buhofer (Hrsg.), Liberalismus als Verjüngungskur, Zürich 1987, S. 196 ff., S. 204. Siehe auch Yvo Hangartner, Verfassungsrecht der Epigonen, in: Festschrift für Manfred Rehbinder, München/Bern 2002, S. 659 ff., insb. S. 661.

<sup>142</sup> Arnold Koller, Zur Entstehung der neuen Bundesverfassung, in: Peter Gauch/Daniel Thürer (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung, Zürich 2002, S. 1–8, S. 4; ders., Das Konzept der Verfassungsreform und seine Umsetzung, in: Georg Kreis (Hrsg.), Erprobt und entwicklungsfähig. Zehn Jahre neue Bundesverfassung, Zürich 2009, S. 13–25.

fährden<sup>143</sup>. Bundesrat Koller setzte nicht eine neue allgemeine Expertenkommission ein, sondern er folgte bei der Projektorganisation dem Baukastenprinzip. Die Gesamtleitung lag bei ihm selbst, unterstützt wurde er von einem wissenschaftlichen Beirat. Dieser wurde von Yvo Hangartner präsiert und ihm gehörten ausschliesslich Staatsrechtsprofessoren an: Nicolas Michel, Georg Müller, Béatrice Weber-Dürler und Luzius Wildhaber<sup>144</sup>. Nur für die beiden Reformbereiche wurden Kommissionen eingesetzt: die „Expertenkommission Volksrechte“ unter dem Vorsitz von Jean-François Aubert und die „Expertenkommission Justiz“ unter dem Vorsitz von Walter Kälin<sup>145</sup>.

Die eigentliche Koordination und Steuerung oblag dem Leitungsausschuss des Projektes Verfassungsreform. „Er setzte sich aus den Verantwortlichen der Teilprojekte sowie aus Vertretern der Kantone und des EJPD zusammen: Bundesrat Arnold Koller (Vorsitz), Prof. Jean-François Aubert (Volksrechte), Prof. Yvo Hangartner (wissenschaftlicher Beirat), Prof. Walter Kälin (Justiz), Dir. Prof. Heinrich Koller (Nachführung)<sup>146</sup>, den Regierungsräten François Lachat (JU) und Thomas Pfisterer (AG) als Vertreter der Kantone sowie Prof. Olivier Jacot-Guillarmod, PD Dr. Bernhard Ehrenzeller, Prof. Luzius Mader und Dr. Aldo Lombardi als Vertreter des EJPD.“<sup>147</sup> Ferner gehörte dem Beirat Georg Müller an, der die Expertenkommission „Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat“ präsierte.

Die Vorlage des Bundesrates ging an das Parlament, wo die Professoren des öffentlichen Rechts und Ständeräte Ulrich Zimmerli und René Rhinow eine wichtige Rolle spielten<sup>148</sup>. Das Parlament beriet die Vorlage im Jubiläumsjahr 1998 erfolgreich<sup>149</sup>.

<sup>143</sup> Vgl. Arnold Koller, Verfassungserneuerung in bewegter Zeit: eine Chance für die Schweiz, in: ZSR 1998 I, S. 103 ff.; Bernhard Ehrenzeller, Konzept und Gründe der Verfassungsreform, in: AJP 1999, S. 647 ff.; Felix Hafner, Die neue Bundesverfassung im Kontext der Verfassungen, Entwürfe und Reformversuche seit 1798, in: ZSR 2001 I, S. 1 ff.

<sup>144</sup> Vgl. Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20.11.1996, BBl 1997 I 1, S. 70; Koller (Anm. 142) S. 25.

<sup>145</sup> Vgl. Botschaft BV (Anm. 144), S. 438 Anm. 1 (Kommission Volksrechte), S. 488 Anm. 7 (Kommission Justiz) jeweils mit der Angabe weiterer Mitglieder; Koller, Konzept (Anm. 142), S. 25 (zur Projektorganisation der Verfassungsreform).

<sup>146</sup> Heinrich Koller berichtete über das Projekt der Totalrevision einlässlich aus seiner Sicht als Direktor des Bundesamtes für Justiz, vgl. Heinrich Koller, Die schöpferische Kraft der Bundesverwaltung – Einblicke in die Werkstatt der Verfassungsrevision, in: Kreis (Hrsg.), Erprobt (Anm. 142), S. 69 ff.

<sup>147</sup> Vgl. Botschaft BV (Anm. 144), S. 70 f.; Koller, Konzept (Anm. 142), S. 25.

<sup>148</sup> In der parlamentarischen Schlussphase begleiteten die beiden Staatsrechtsprofessoren und Ständeräte Ulrich Zimmerli (Präsident des Ständerates 1998) und René Rhinow (Präsident der ständerätlichen Verfassungskommission) das Unternehmen.

<sup>149</sup> Vgl. Kley, Geschichtliche Einleitung (Anm. 128), S. 18 f. Rz. 35.

Das Konzept von Bundesrat Arnold Koller mit dem Baukastenprinzip bewährte sich; die blossen Nachführung wurde von den politisch umstrittenen Vorhaben getrennt. Letztere konnten das Gesamtunternehmen nicht mehr so stark gefährden und so wurde die total revidierte Bundesverfassung in der Abstimmung vom 18. April 1999 von Volk und Kantonen angenommen. In diesem grossen Vorhaben von fast 35 Jahren Dauer waren fast alle amtierenden Staats- und Verwaltungsrechtslehrer phasenweise beteiligt. Freilich konnte im Unterschied zu den kantonalen Totalrevisionen<sup>150</sup> niemand beanspruchen, Verfassungsredaktor gewesen zu sein. Keiner der von den Professoren Imboden, von Waldkirch, Aubert, Wildhaber und Kölz/Müller verfassten oder angeregten Verfassungsentwürfe<sup>151</sup> vermochten Einfluss auf den heutigen Verfassungstext zu nehmen. Die nötige und Erfolg versprechende Arbeitsweise zwang die Einzelkämpfer zur Zusammenarbeit. So kam es, zwar anders als 1966 von Kurt Eichenberger geplant<sup>152</sup>, zu einem kreativen und interaktiven Prozess unter den Professoren, aber selbstverständlich blieben die politischen Akteure und der Bundesrat federführend.

Yvo Hangartner, der als Präsident des Beirates und Mitglied des Leitungsausschusses die Arbeiten am Schluss intensiv begleitet hatte, bewertete in einem bemerkenswerten Aufsatz von 2002 die nachgeführte Verfassung als „in hohem Masse epigonal“<sup>153</sup>. Denn es sei zu den erforderlichen „tiefgreifenden materiellen Reformen im Sinn der geplanten etappenweisen Teilrevisionen (...) bisher nicht gekommen“.<sup>154</sup> Der Gang der Entwicklung hat diese Beurteilung relativiert. Denn es ist in der Zwischenzeit zu einer erfolgreichen Föderalismus- und Bildungsreform gekommen und die Justizreform hat mit

---

<sup>150</sup> In einer Ansprache zum 25-jährigen Jubiläum der Aargauer Kantonsverfassung hob die Vorsitzende des Grossen Rates die Verdienste des verstorbenen „Vaters und Verfassungsredaktors“ Kurt Eichenberger hervor, vgl. Protokoll des Grossen Rates des Kantons Aargau, 4. Sitzung vom 21. Juni 2005, Ziff. 75.

<sup>151</sup> Vgl. Max Imboden, Die Bundesverfassung – wie sie sein könnte. Verfassungsentwurf erarbeitet von Studenten der juristischen Fakultät der Universität Basel unter Leitung von Prof. Dr. Max Imboden, in: Max Imboden, Staat und Recht (Anm. 118), S. 219 ff.; der Entwurf wurde von Hans Huber, Eine neue Bundesverfassung, in: NZZ vom 28.6.1959 Nr. 202, Blatt 7, kritisch besprochen; Von Waldkirch, Vorentwurf (Anm. 123); Jean-François Aubert und Luzius Wildhaber verfassten im Auftrag der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung eigenständige Entwürfe, vgl. Arbeitspapiere I, Bern 1974, S. 140 ff., und in einem Seminar an der Universität Basel erarbeiteten Studenten unter der Leitung der Professoren Wildhaber und Saladin eine Kern-Verfassung, vgl. Arbeitspapiere II, Bern 1975, S. 5–16; die beiden Professoren folgten beim Vorgehen ihrem akademischen Lehrer Max Imboden; Alfred Kölz/Jörg Paul Müller, Entwurf für eine neue Bundesverfassung vom 16. Mai 1984, 1. Aufl. Bern 1984, 2. Aufl. 1990, 3. Aufl. 1995. Vgl. Abschnitt 3e.

<sup>153</sup> Vgl. Hangartner, Epigonen (Anm. 141), S. 661.

<sup>154</sup> Vgl. Hangartner, Epigonen (Anm. 141), S. 662.

der Verabschiedung der Ausführungsgesetzgebung ihren Abschluss gefunden. Richtig an Hangartners Kritik bleibt, dass die Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit, eine allfällige Regierungsreform und die Volksrechtereform wichtige, aber unerfüllte Postulate bleiben.

## 7. Ausblick

Die Tagungen der schweizerischen Staats- und Verwaltungsrechtslehrer sind in erster Linie für die Beteiligten wertvoll, denn die Versammlung hat keine wesentlichen Entscheidungen zu fällen; sie bezweckt den Gedankenaustausch und die intellektuelle Auseinandersetzung. Die Idee der Tagungsgründer ist noch heute im fünften Jahrzehnt ihres Bestehens von grossem Wert und Hubers Konzept ist nach wie vor gültig. Leo Schürmanns erstes Schreiben von 1963<sup>155</sup> kann noch immer als die „Verfassung“ dieser Tagungen angesehen werden.

Darüber hinaus sind die Tagungen ein interessanter Spiegel des Selbstverständnisses der Wissenschaftler und ihres Beschäftigungskreises, nämlich des Staats- und Verwaltungsrechts. Die behandelten Themen sind eng mit dem politischen Zeitgeschehen verbunden. In subtiler Art verzeichnen die Tagungen die Änderungen der politischen Grundeinstellungen. Sie machen das Neue erkennbar, indem die Votanten bestimmte Auffassungen als überholt zurückweisen, denn nur an Hand des „Veralteten“ kann man das sich anbahnende Neue erkennen. Im Zeitalter der Beschleunigung erfolgt dieser Wandel meist wesentlich schneller, als von den Beteiligten geglaubt oder gar möglich gehalten wird. Das Bisherige wird rasch vergessen, die Empfindung von Beschleunigung nimmt dadurch zu und die Zeitgenossen glauben gerne, dass es immer schon so dynamisch gewesen sei, wie es jetzt ist.

Nachdenken setzt Gedächtnis voraus. Selbstverständlich haben die Staats- und Verwaltungsrechtslehrer der Schweiz wie alle gesunden Menschen durchaus das Instrumentarium zum Nachdenken. Mit der Abschaffung der Protokolle im Jahr 1988 ist aber doch ein gewisser Gedächtnisverlust eingetreten. Zwar lassen sich die vielen Äusserungen in Zeitschriften und Zeitungen heute leicht auffinden, aber das sind dann Einzelaussagen und nicht in einem Kollektiv und in einem persönlichen Zusammenhang unterbreitete Voten. Die grundlegenden Veränderungen, wie sie für die beiden Debatten der Grundrechte und des Völkerrechts nachgewiesen wurden, lassen sich nicht mehr im Rahmen der Tagungen rekonstruieren.

---

<sup>155</sup> Vgl. den in Abschnitt 1 wiedergegebenen Text.

Die Staats- und Verwaltungsrechtslehrer sind zur Forschung berufen. Der Forschung sollte das Nachdenken zunächst vorausgehen und sie dann begleiten. Das ertragreiche Nachdenken setzt Musse voraus; das ist es gerade, was in der beschleunigten Zeit abhanden kommt. Die intensive gegenwärtige Beschäftigung um Lehre, Evaluation, Zeitungsartikel, Kongresse, Gutachten (wozu es Bundesgerichtsurteile gibt<sup>156</sup>) zu tagespolitischen Fragen und Forschungsgelder kann leicht vergessen machen, dass andere Staats- und Verwaltungsrechtslehrer vor der gegenwärtigen Generation auch schon nachgedacht haben und ihre Meinungen wohl zu begründen wussten.

Max Imboden<sup>157</sup> galt als weitsichtiger und ungewöhnlich kreativer Staats- und Verwaltungsrechtslehrer. Irene Blumenstein schickte ihm 1960 einen Aufsatz. Er nahm sich Zeit und schrieb ihr persönlich zurück<sup>158</sup>:

„Wir ringen vielfach um die Probleme, als ob wir uns zum ersten Male um sie bemühten. Das ist nicht nur eine gewisse Gering-schätzung derer, die den Boden vorbereitet haben, auf dem wir stehen. Ich glaube auch, dass diese allzugrosse Befangenheit mit der eigenen momentanen Fragestellung letztlich der Jurisprudenz als Wissenschaft nicht adäquat ist. Die Rechtswissenschaft lebt in der Kontinuität, in der Weitergabe eines gefestigten Besitzes von einer Generation an die andere (...)“

---

<sup>156</sup> Siehe als Beispiel für (vielleicht zu) intensive Gutachtertätigkeit den Sachverhalt in BGE 134 I 229 und das nachher ergangene Urteil des St. Gallischen Verwaltungsgerichts K 2008/2 vom 19.8.2008, das den Sachverhalt genau schildert. Siehe zur Grundlage des gutachterlich zu beurteilenden Streits z.B. NZZ vom 6.3.1999, S. 16.

<sup>157</sup> Vgl. zur Verwandtschaft von Max Imboden mit dem kreativen Solothurner Politiker und verfassungsgeschichtlichen Autor Simon Kaiser: Andreas Kley, Max Imboden, in: HLS 6, 587, sowie die Biographien von Frida geb. Kaiser (Mutter von Max Imboden, HLS 6, 586), Adolf Kaiser (Grossvater, HLS 7, 37 f.) und Simon Kaiser (Bruder von Adolf Kaiser, HLS 7, 41).

<sup>158</sup> Irene Blumenstein, Prof. Max Imboden und Archiv für schweizerisches Abgaberecht, in: Archiv für schweizerisches Abgaberecht 37 (1968/69), S. 433–445, S. 445.

## Anhang 1: Tagungen der schweizerischen Staats- und Verwaltungsrechtslehrer 1963–2010

<b>Zeitpunkt</b>	<b>Ort</b>	<b>Thema</b>	<b>Organisierende Fakultät / Diskussionsleiter</b>
26.10.1963	Bern	Staatsrechtliche Probleme der Eigentumsgarantie	FR / Nef Referat H. Huber
25.4.1964	Fribourg	Das akzessorische Prüfungsrecht der Gerichte und Verwaltungsbehörden	ZH / Nef
26.10.1964	Solothurn	Gewaltentrennung, insbesondere die Gesetzesdelegation und die parlamentarische Kontrolle von Verwaltung und Justiz	ZH / Nef (Fragenschema von Häfelin)
24.4.1965	Neuchâtel	Die Legitimation in der Staats- und Verwaltungsrechtspflege	BS / Fischli
23.10.1965	Bern	Gesetz und Ermessen	BS / Imboden
23.4.1966	Lausanne	La révision totale de la Constitution fédérale	Ls / Zwahlen
22.10.1966	Basel	Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung (Diskussion des Referats Bäumlin vom Juristentag 1966, ZSR 1966 II 165 ff.)	Ls / Bridel
22.4.1967	Bern	Die Verfassungsauslegung	BE / Huber
28.10.1967	Biel	Rechtsfragen der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bunde, insbesondere die Generalklausel	BE / Gygi
27.4.1968	Fribourg	Kartellrecht	FR / Schürmann
26.10.1968	Luzern	Grundrechte	FR / Oswald

26.4.1969	Genf	La place des enseignements de droit public dans les projets de réforme des études de droit en Suisse	GE / Junod
1.11.1969	Genf	Droit public et droit privé	GE / Dominicé
25.4.1970	St. Gallen	Der Polizeibegriff im modernen Rechtsstaat	SG / Geiger
31.10.1970	Zürich	Die staatsrechtliche Beschwerde	SG / Geiger (Einführungsreferat Marti)
24.4.1971	Bevaix	Le référendum populaire	NE / Aubert
30.10.1971	Neuchâtel	Le principe de légalité	Ls / A. Grisel
22.4.1972	Zürich	Der Entwurf zu einem Konjunkturartikel der Bundesverfassung	ZH / Häfelin
28.10.1972	Zürich	Zur Verfassungskrise der Gegenwart	ZH / Kägi
28.4.1973	Basel	Die Revision der staatsrechtlichen Beschwerde	BS / Eichenberger
27.10.1973	Solothurn	Die verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Problematik der sozialen Grundrechte (Diskussion der Referate E. Grisel und J.P. Müller am schweizerischen Juristentag 1973)	BS / Saladin
27.4.1974	Bern	Die Widerrechtlichkeit im Staats- und Beamtenhaftungsrecht	BE / Gygi
2.11.1974	Bern	Fragen der Verfassungsmässigkeit des Vorentwurfes zu einem Umweltschutzgesetz	BE / J.P. Müller
3.5.1975	Fribourg	Vers une nouvelle législation sur les étrangers en Suisse	FR / Macheret
25.10.1975	Fribourg	Staatsvertragsreferendum	FR / Wildhaber

24.4.1976	Genf	Le droit d'urgence	GE / Morand
30.10.1976	Genf	Les ordonnances administratives	GE / Junod
30.4.1977	Lausanne	La liberté personnelle	Ls / E. Grisel
12.11.1977	Lausanne	Le domaine public	Ls / Moor
29.4.1978	Neuchâtel	Le partage des compétences entre la confédération et les cantons	NE / Aubert
28.10.1978	Bern	Le statut des fonctionnaires	NE / Bois
21.4.1979	Zürich	Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung	SG / Hangartner
3.11.1979	Bern	Das Legalitätsprinzip	SG / Höhn
19.4.1980	Zürich	Fragen der Erweiterung direktdemokratischer Institutionen	ZH / Schindler
8.11.1980	Bern	Die verfassungskonforme Auslegung	ZH / Häfelin
25.4.1981	Basel	Die Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit bei Störungen „mittleren Ausmasses“, vorwiegend unter dem Aspekt des Rechtsstaates	BS / Eichenberger
7.11.1981	Bern	Die Teilnahme der Kantone an der Willensbildung im Bund	BS / Wildhaber
24.4.1982	Bern	Richtplan und Raumplanungsrecht	BE / Gygi
6.11.1982	Bern	Das Finanzreferendum	BE / Saladin
30.4.1983	Fribourg	La protection de la personnalité à l'égard des banques de données dans le secteur public	FR / Macheret
5.11.1983	Bern	Organisation der Bundesrechtspflege	FR / Fleiner
28.4.1984	Genf	Les rapports entre le droit international et le droit interne en Suisse	GE / Malinverni
3.11.1984	Bern	La responsabilité de l'Etat	GE / Knapp

27.4.1985	Lausanne	L'égalité des sexes	Ls / E. Grisel
16.11.1985	Bern	Liberté du commerce et de l'industrie et constitution économique	Ls / Moor
26.4.1986	Neuchâtel	Les ordonnances du Conseil Fédéral fondées directement sur la constitution	NE / Bois
25.10.1986	Bern	Les constitutions cantonales	NE / Aubert
23.4.1987	St. Gallen	Die Verwaltungsverordnung	SG / Hangartner
31.10.1987	Bern	Die Auslegung des Verwaltungsrechts	SG / Höhn
23.4.1988	Zürich	Einfluss des "konstitutiven Grundrechtsverständnisses" auf Gesetzgebung und Rechtsanwendung	ZH / Haller
29.10.1988	Bern	Rechtsformen des Verwaltungshandelns	ZH / Müller
22.4.1989	Liestal	Die Kontrolle der Verwaltung: aktuelle Probleme und Reformbeschlüsse	BS / Rhinow
4.11.1989	Bern	EG-Recht und nationale Rechtsordnung	BS / Wildhaber
5.5.1990	Zürich	Der Umweltschutz und seine Bezüge zu andern Bereichen der Rechtsordnung: vernetzte Lösungen für komplexe Probleme in Rechtssetzung, Verwaltung und Rechtspflege	ETHZ / Jagmetti
3.11.1990	Bern	Fragen des Bodenrechts	ETHZ / Lendi
4.5.1991	Bern	Neuere Entwicklungen des Verfassungsrechts der Kantone	BE / Kälin
26.10.1991	Bern	Auswirkungen der Rechtsprechung zu Art. 6. EMRK auf die kantonale Staats- und Verwaltungsrechtspflege	BE / Zimmerli
2.5.1992	Fribourg	Soziale Grundrechte, insbeson-	FR / Dicke

		dere das Recht auf Wohnen	
31.10.1992	Bern	La réforme du gouvernement	FR / Borghi
1.5.1993	Genf	Egalité des sexes: Points acquis et questions ouvertes	GE / Auer
6.11.1993	Bern	La déréglementation	GE / Knapp
30.4.1994	Lausanne	Quelques problèmes actuels de l'initiative populaire	Ls / E. Grisel
12.11.1994	Bern	Les établissements Publics	Ls / Moor
22.4.1995	Neuchâtel	L'initiative et le référendum populaires dans leurs rapports avec les obligations internationales de la Suisse	NE / Aubert
Herbst 1995		Keine Tagung	-
13.4.1996	Bern	New Public Management	NE / Zen-Ruffinen
Herbst 1996		Keine Tagung, aber Umfrage über künftige Gestaltung der Tagungen, Schreiben Uni SG vom 16.12.1996: ab 1997 nur noch jährliche Tagungen.	SG
19.4.1997	Bern	Aspekte der Totalrevision der Bundesverfassung	SG / Schweizer, Mastro-nardi, Vallender
25.4.1998	Zürich	Volksrechte und Völkerrecht	ZH / Kölz, Thürer
24.4.1999	Zürich	Wandel des Staats- und Verwaltungsrechts durch Privatisierung/Liberalisierung	ETHZ Ruch, Hertig
6.5.2000	Solothurn	Staatsleitungsreform	BS / Rhinow
28.4.2001	Bern	Das öffentliche Recht im universitären Unterricht	BE / Kley, Tschannen
27.4.2002	Fribourg	Die Neuordnung der Bundesverwaltungsrechtspflege im Bereich des Staats- und Verwaltungsrechts	FR / Hänni, Waldmann
2./3.5.2003	Genf	Le droit des étrangers	GE / Tanque-

			rel, Hotelier
24.4.2004	Lausanne	Interdiction de toute discrimination	Ls / Grisel
23.4.2005	Luzern	Verfassungsrechtliche Aspekte des Hochschulrechts	LU / Richli
29.4.2006	Neuenburg	Reforme de la juridiction de droit public	NE / Mahon, Zen-Ruffinen
24.4.2007	Wil	Die Ausbildung und die Nachwuchsförderung im öffentlichen Recht	SG / Ehrenzeller, Mastro-nardi, Schweizer
19.4. 2008	Zürich	Völkerrecht und Landesrecht	ZH / Keller, Gächter
25.4.2009	Basel	Sicherheit	BS / Schefer
24.4.2010	Bern	Die Rolle der Staatsrechtslehrerinnen und -lehrer in der Politik	Bern / M. Müller

**Herkunft dieser Angaben**

Diese Angaben stützen sich auf die Tagungsunterlagen von Hans Huber (Staatsarchiv Bern St.A.B. N Huber 25), Martin Usteri, Riccardo Jagmetti, Dietrich Schindler (IVR-Bibliothek, Rechtswissenschaftliches Institut der Universität Zürich), Paul Richli und seit 1996 Andreas Kley. Vgl. Anm. 2

## Anhang 2: Öffentliche Stellungnahmen der schweizerischen Staats- und Verwaltungsrechtslehrer 1966–2008

	<b>Jahr/Inhalt</b>	<b>Adressat</b>	<b>Verfahrens- ende</b>
1	1966: Communiqué über Totalrevision Bundesverfassung ohne Empfehlung	Öffentlichkeit	BV 1999
2	1985: Annahme des bundesrätlichen Vorschlages zum Abstimmungsverfahren bei Initiative und Gegenvorschlag	Vorberatende Kommission des Nationalrates	Art. 121 <sup>bis</sup> BV 1874
3	1994/5: Gegen die Abschaffung der Ausgleichsbeiträge zur Abgeltung von Einbussen der Wasserkraftnutzung aus Gründen des Landschaftsschutzes gemäss Art. 22 Abs. 3 WRG	Vorberatende Kommission des Nationalrates und Nationalrat	Verzicht auf vorgeschlagene Streichung von Art. 22 Abs. 3 WRG
4	2002: Für die Annahme der Volksinitiative „für den Beitritt der Schweiz zur UNO“	Stimmbürger	Initiative angenommen: Art. 197 Ziff. 1 BV 1999
5	2008: Gegen die Volksinitiative „für demokratische Einbürgerungen“	Stimmbürger	Initiative abgelehnt
6	2008: Gegen die Volksinitiative „Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!“	Stimmbürger	Initiative abgelehnt

Hinweis: Diese Aufstellung enthält nur die Stellungnahmen der schweizerischen Staats- und Verwaltungsrechtslehrer und nicht jene von allen Rechtsprofessoren zu weiteren politischen Themen.

