

# Spiegel der Staatspolitik

*Geschichte des öffentlichen Rechts in der Schweiz*

Andreas Kley hat die Geschichte des öffentlichen Rechts der Schweiz dargestellt. Darin spiegelt sich die politische Entwicklung, weil Demokratie, Föderalismus und Rechtsstaat sowohl die Politik als auch das Staatsrecht unablässig beschäftigen.

Walter Haller

Im Zentrum des öffentlichen Rechts stehen das Staatsrecht und das Verwaltungsrecht. Sie bestimmen die staatliche Organisation, umschreiben Ziele und Aufgaben, regeln die Verfahren der staatlichen Willensbildung sowie die Rechtsbeziehungen des Staates zu seinen Einwohnern. Die zunehmende Internationalisierung des Rechts hat zur Folge, dass das Völkerrecht die anderen beiden Disziplinen immer stärker durchdringt und teilweise überlagert.

## Tradition einer Wissenschaft

In der Schweiz ging die Herausbildung des öffentlichen Rechts als eigenständiger wissenschaftlicher Disziplin mit der Entwicklung zum Bundesstaat einher. Andreas Kley, Ordinarius an der Universität Zürich, lässt seine Geschichte, für die er ein enormes Quellenmaterial verarbeitet hat, mit der Zeit nach der Restauration um 1830 beginnen und führt die Leser durch das 19. Jahrhundert und über die Kriegs- und Nachkriegszeit bis zur Gegenwart.

Im Fokus stehen die an schweizerischen Universitäten wirkenden Dozierenden, wobei die noch amtierenden nur punktuell erwähnt werden und in den am Schluss zusammengestellten

rund 200 Kurzbiografien nicht aufgeführt sind. Besonders prägende Persönlichkeiten waren unter anderem Fritz Fleiner und André Grisel, die das Verwaltungsrecht zu einer dem Privatrecht ebenbürtigen Disziplin entwickelten; Walther Burckhardt, Zaccaria Giacometti und Jean-François Aubert, die im Bundesstaatsrecht neue Massstäbe setzten; im Völkerrecht Paul Guggenheim und – vor allem wegen seiner Tätigkeit als internationaler Schiedsrichter und als Präsident des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz – Max Huber. In



**Andreas Kley: Geschichte des öffentlichen Rechts der Schweiz.**  
Dike-Verlag, Zürich/St. Gallen 2011. 550 S., Fr. 58.–.

der Schweiz unterrichteten auch prominente Ausländer öffentliches Recht, während umgekehrt Schweizer wie Fritz Fleiner an deutschen Universitäten tiefe Spuren hinterliessen.

## In den Debatten

Der enge Zusammenhang zwischen Staatsrecht und Politik brachte es mit sich, dass sich viele Staatsrechtslehrer politisch engagierten, etwa als National- und Ständeräte oder in der kantonalen Politik. Dietrich Schindler senior oder Kurt Eichenberger waren ständige Berater des Bundesrates. Max Imboden gab den Anstoss zur Totalrevision der Bundesverfassung und trug wesentlich zum Ausbau der Verwaltungsgerichts-

barkeit bei. Die seit 1963 regelmässig stattfindenden Tagungen der Schweizerischen Staats- und Verwaltungsrechtslehrer bilden ein Forum, um Fragen wie das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht oder, bis zur Justizreform, die Organisation der Bundesrechtspflege zu debattieren.

Die Verflechtung zahlreicher Akteure mit der Zeitgeschichte stellte Kley vor schwierige Gratwanderungen, zum Beispiel wenn anfängliche Sympathien einzelner Kollegen für nationalsozialistisches Gedankengut in der Zwischenkriegszeit eine sonst glänzende Biografie verdüstern. Der Verfasser weicht dabei nicht auf diplomatische Floskeln aus, sondern legt die Fakten auf den Tisch, was die Lektüre spannend macht. Besonders positiv erwähnt er dabei auch einen Privatrechtslehrer: August Egger, der schon 1934 eindringlich vor der aus dem damaligen Deutschland drohenden Gefahr warnte.

Themen, die das öffentliche Recht und die Politik stark beschäftigt haben, bilden das systematische Gerüst für den historischen Abriss. Einige davon seien stichwortartig herausgegriffen: der Weg zu mehr Demokratie im Bund; Carl Hiltys Kampf gegen das Proporzwahlrecht; die Kontroverse zwischen Giacometti und Schindler über das Kriegsnotrecht; die Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit; Entwicklungen zum Sozial- und Interventionsstaat; Grundrechtsdebatten, zum Beispiel im «Berliner Drittwirkungsstreit»; schliesslich die zunehmende Bedeutung des Völkerrechts, das nach Kleys Auffassung «in seiner gesellschaftlich-politischen Rolle die kritische Funktion des Naturrechts» übernommen hat. Solche und andere Thesen regen zum kritischen Weiterdenken an.

# Kritisches Staatsvertrauen

*Max Imbodens «Helvetisches Malaise» 37 Jahre später*

1964 rief der Staatsrechtler Max Imboden zur Reform der politischen Institutionen auf. Georg Kreis hat den Text neu zugänglich gemacht.

C. W. · Der Titel ist vielzitiert, der Inhalt wohl wenig bekannt, die Schrift immer noch lesenswert. Das «Helvetische Malaise», das der in Basel wirkende Staatsrechtsprofessor Max Imboden 1964 spürte, analysierte und bekämpfte wollte, beschäftigt unter heutigen Umständen auch den seinerseits öffentlich engagierten Basler Historiker Georg Kreis. Er hat das «Pamphlet», wie es der Autor nannte, neu herausgegeben, kommentiert und mit einer zeitgeschichtlichen wie biografischen Einführung in seinen Kontext gestellt. Dafür konnte er auch Imbodens aufschlussreiches Tagebuch benutzen.

Die frühen 1960er Jahre mögen heute als Zeit erscheinen, in der starkes Wachstum Verteilungskonflikte milderte und die Konkordanz ihren Namen noch verdiente. Imboden konstatierte indessen: «Das selbstverständliche Einvernehmen mit der politischen Umwelt und ihrer Form, der Demokratie, ist zerbrochen.» Eine positive Haltung dominierte noch, doch in der Ferne zeige sich die Möglichkeit einer explosiven Entladung. Symptome sah der kritische Patriot in wachsender Stimmabstimmungslosigkeit, leerer Propaganda, enttäuschten Erwartungen an den Leistungsstaat und einem immer unformer handelnden Parlament. Es fehle an Kraft zu Reformen. Die Volksrechte wären wirksamer zu machen, politische Entscheidung und technische Vorbereitung klarer auseinanderzuhalten, die Freiheitsrechte besser zu schützen. Lösungen versprach sich Imboden von einer Totalrevision der Verfassung. Auf konkreter Ebene wünschte er sich mithilfe eines «zivilen Generalstabs» ein vorausschauendes Handeln in Fragen wie Raumplanung, demografische Veränderung und wirtschaftliche Modernisierung. Von den politischen Gruppen erhoffte er sich «den Mut zum wahren Wettbewerb».

Eine so nicht gesuchte Bestätigung erhielt Imboden, als er von 1965 bis 1967 als Freisinniger im Nationalrat eine Interessen- und Tagespolitik erlebte, in der er nicht heimisch werden konnte. Erfolg hatte er insofern, als damals die Totalrevision der Verfassung in Gang gesetzt wurde, die sich allerdings bis Ende des Jahrhunderts hinziehen und auf eine – nicht zu unterschätzende «Nachführung» beschränken sollte. Das Wesentliche ist wohl Imbodens Grundhaltung zum Staat, die er nicht auf eine Frage von «mehr» oder «weniger» reduzierte. Er kritisierte «unkontrollierte Macht» und trat für die Verwaltungs- und die Verfassungsgerichtsbarkeit ein. Und er schrieb: «Wir haben zu viele (...) situationsbedingte Einzelregeln, und wir haben zu wenig wahrhafte Ge-



**Georg Kreis: Das «Helvetische Malaise». Max Imbodens historischer Zurfur und seine überzeitliche Bedeutung.**  
NZZ-Verlag, Zürich 2011. 164 S., Fr. 24.–.

setze, zuwenig Normen, die sich als tragende Ordnungselemente durchsetzen und bewähren.»

Max Imboden starb 1969, erst 54-jährig. Damals wandelte sich das Unbehagen tatsächlich in eine Protestbewegung, die es wiederum überrollte. Sie hatte allerdings komplexe Gründe und internationale Züge. Imboden hat als Jurist die Rolle der Staatspolitik vielleicht überschätzt und die wirtschaftlich-gesellschaftlichen Faktoren nicht näher analysiert. – Heute leidet die Schweiz weniger unter Konformismus als unter Spannungen, die nicht so «schöpferisch» sind, wie es dem bürgerlichen Intellektuellen vorgeschwebt hatte. Doch könnten redliche Sensibilität für Malaises und Sorge zu den Institutionen dies nicht ändern? Als Stärke von Imbodens Schrift betont Georg Kreis «das nicht resignative Aufbegehren und Anpackenwollen».

# Eine neuere Seite der Sicherheitspolitik

*Wissenschaftliche Anregungen für die Praxis der Friedensförderung*

Die Friedenspolitik – ein früher für manche suspekter Begriff – hat sich in der Schweiz etabliert, muss sich aber weiterentwickeln. Ein Sammelband vermittelt Impulse aus der Wissenschaft.

Bruno Lezzi

Die Fülle von Publikationen zu Detailfragen der Friedenspolitik ist kaum mehr zu überblicken. Umso willkommen ist deshalb ein Sammelband von Swisspeace mit Analysen, die diese Thematik unter einem weiten Blickwinkel beleuchten. Die von Laurent Goetschel, einem der drei Direktoren dieser Forschungsstätte, herausgegebenen Standortbestimmungen und Anregungen beruhen teilweise auf Vorträgen, die anlässlich des zwanzigjährigen Bestehens der 1988 als Schweizerische Friedensstiftung gegründeten Institution gehalten worden sind. Diese – von konservativen Sicherheitspolitikern anfänglich sehr kritisch beobachtete – Einrichtung hat sich mittlerweile mit Projekten, die unter anderem in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) realisiert werden konnten, einen guten Ruf erworben.

## Erweiterung des Blickfelds

Interesse verdient der Band nicht zuletzt deshalb, weil die Autoren und Autorinnen nicht nur über eine ausgewiesene wissenschaftliche Ausbildung verfügen, sondern sich wie etwa die Botschafter Günther Baechler, Thomas

vertrauten Schweizer Fachleuten verfasst worden sind.

In seinem Rückblick auf die friedenspolitische Entwicklung stellt Heinz Krummenacher vom Swisspeace-Direktorium fest, dass das Sicherheitsdenken der Schweiz trotz konzeptioneller Erweiterung immer noch stark durch militärische Überlegungen geprägt sei – eine wohl zutreffende Beurteilung. Während nämlich der Begriff «Friedenspolitik» im Aussenpolitischen Bericht 2010 mehrmals erwähnt wird, fehlt er erstaunlicherweise im neuen Sicherheitsbericht.

Tim Guldemann, der unter schwierigen Bedingungen in Tschetschenien und auf dem Balkan arbeitete und heute die Schweiz als Botschafter in Deutschland vertritt, gibt sich überzeugt, dass



**Laurent Goetschel (ed.): The Politics of Peace. From Ideology to Pragmatism?**  
Lit-Verlag, Berlin, Zürich u. a. 2011. 241 S., Fr. 30.–.

nur ein Einbezug aufstrebender Länder wie China, Indien und Brasilien der internationalen Friedensarbeit zusätzlichen Auftrieb verleihen könne – eine Auffassung, die auch in entsprechenden Voten an der diesjährigen Genfer Tagung des Londoner Strategie-Instituts (IISS) zum Ausdruck kam.

## Ganzheitliches Vorgehen

Laurent Goetschel und Tobias Hagmann erwarten neue Impulse von einer kritischeren wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit den in ihren Augen gelegentlich zu technokratischen Konzepten. Und die ehemalige SP-Nationalrätin Barbara Haering plädiert in diesem Zusammenhang für einen enge-

ren Dialog zwischen Politik und Wissenschaft. Das bedeute aber auch, dass man nicht nur spreche, sondern auch zuhören könne, gibt sie zu bedenken.

Mit der friedenspolitischen Praxis befasst sich Günther Baechler, Gründungsmitglied der Friedensstiftung und zurzeit Schweizer Botschafter in Georgien. Aufgrund seiner als Berater und Mediator in Nepal und Darfur gewonnenen Erfahrungen kommt er zum Schluss, dass Mediation nach einem ganzheitlichen Ansatz verlange, was eine strategische Kombination der dafür nötigen Ressourcen und Instrumente erfordere. Thomas Greminger, Vertreter der Schweiz bei den internationalen Organisationen in Wien, prognostiziert für die kommenden fünfzehn Jahre keine revolutionäre Entwicklung des schweizerischen Friedensengagements, sondern pragmatische Schritte auf der Basis eines soliden Lernprozesses.

## Beachtung der Gegebenheiten

In ihrer Schlussbetrachtung gibt sich ebenfalls Anita Müller, Programmdirektorin von Swisspeace, optimistisch. Stelle man nur schon in Rechnung, dass im EDA die Politische Abteilung IV für Belange der menschlichen Sicherheit gebildet worden sei, könne man von einer positiven Entwicklung der schweizerischen Friedenspolitik sprechen. Friedensbildung in Krisenregionen sei dann von Erfolg gekrönt, wenn die lokalen Gegebenheiten gebührend respektiert würden. Standardisierte Verfahren und Modelle, die sich an historischen europäischen Erfahrungen orientierten, vernachlässigten solche Zusammenhänge. – In diesem Sinne vermittelt der mit einem nützlichen Literaturverzeichnis versehene Band, in dem auch ausländische Fachleute zu Wort kommen, einen instruktiven Überblick über die hohen Anforderungen, die sich bei der Bündelung staatlicher und nicht-staatlicher Massnahmen zur Bildung tragfähiger Friedensstrukturen stellen.

# Wunden fürs Leben

*Verdingkinder kämpfen mit den Folgen ihrer Misshandlung*

Urs Hafner · Hunderttausende von Kindern und Jugendlichen, die meist aus armen Familien stammten oder ledige Mütter hatten, wurden in der Schweiz im 19. und bis weit ins 20. Jahrhundert hinein «verdingt». Die Bauernfamilien, welche die Kinder bei sich aufnahmen, erhielten von der Gemeinde ein Kostgeld, kamen aber vor allem in den Besitz kostengünstiger Arbeitskräfte. Während die Behörden wegschauten, mussten viele Verdingkinder von früh bis spät schwerste Arbeiten verrichten, wurden geschlagen, ungenügend ernährt oder sexuell missbraucht.

Dass man mit einer traumatisierten Kindheit kein unbeschwertes Leben führt, liegt auf der Hand. Wie aber kamen und kommen Verdingkinder mit ihren Erfahrungen zurecht? Die Erziehungswissenschaftlerin Daniela Freisler-Mühlemann hat mit zwei Frauen und drei Männern, die, zwischen 1931 und 1943 geboren, verdingt und zeitweise auch in Heimen untergebracht worden waren, Interviews geführt.

Die Ergebnisse der empirisch-qualitativen Studie: Die Männer und Frauen, die alle «statt Vertrauen und Wertschätzung tiefgehende Diskriminierung und Stigmatisierung» erfahren hätten, fühlen sich noch immer minderwertig. Der Befund erstaunt kaum in Anbetracht der von den Interviewten geschilderten Misshandlungen, deren Lektüre einem nicht leichtfällt. Ferner hätten die belastenden Erfahrungen bei den Männern dazu geführt, dass sie im frühen Erwachsenenalter Drogen konsumierten und mit diesen handelnd sowie gewalttätig wurden, während sich die Frauen ihrem sozialen Umfeld verweigert hätten. – Die Wissenschaftlerin hat die dar-



**Daniela Freisler-Mühlemann: Verdingkinder – ein Leben auf der Suche nach Normalität.**  
Hep-Verlag, Bern 2011. 202 S., Fr. 35.–.

gestellten Verläufe nach dem Grad typisiert, in dem die ehemaligen Verdingkinder ihre Erlebnisse in einen «neuen Sinnzusammenhang einordnen» und sich einer «Wandlung» unterziehen konnten. Gelungen ist dies nur einer Frau, und zwar mit Hilfe einer Psychotherapeutin. In den anderen Fällen konstatiert die Autorin beispielsweise, dass noch «erhebliche Bewältigungsarbeit nötig» sei, dass der Betreffende sich noch immer «mit der Rolle des Verdingkinds identifiziere» oder sich «bis heute nicht vollständig» von seiner Vergangenheit lösen könne.

Die Autorin bringt den Befragten, denen sie ihre Deutungen vorgelegt hat, viel Empathie entgegen. Dennoch kommen die Ergebnisse der Dissertation stellenweise wie unangebrachte Ratschläge daher. Zu Recht könnte der Interviewte zurückfragen, wieso er sich nun auch noch einem «Lernprozess» unterziehen müsse. Als Leser fragt man sich: Ist es angesichts der schweren Traumatisierungen überhaupt möglich, sich von der Vergangenheit zu lösen? Wer ein Verdingkind war, hat sich wahrscheinlich nicht nur mit einer «Rolle identifiziert», sondern war dieses Kind – wohl oder übel – mit Haut und Haaren