Zeitschrift: Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV

Herausgeber: Schweizerischer Juristenverein

Band: 91 (1972)

Rubrik: Protokoll der 106. Jahresversammlung des Schweizerischen Juristenvereins

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 21.08.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Protokoll der 106. Jahresversammlung des Schweizerischen Juristenvereins

vom 8., 9., 10. September 1972 in Davos

Sitzung vom Samstag, den 9. September 1972,
im Kongreßhaus Davos

Präsident
Prof. Dr. KURT EICHENBERGER, Arlesheim/Basel

I.

Der Präsident eröffnet die Sitzung um 8.30 Uhr mit folgenden Ausführungen:

Ich habe die Ehre und die Freude, Sie zur 106. Jahresversammlung des Schweizerischen Juristenvereins begrüßen zu dürfen. Daß Sie dem Ruf der Bündner Kollegen und des Vereinsvorstands in so erfreulich großer Zahl gefolgt sind, wissen wir dankbar zu schätzen. Die Reise mag vielen von Ihnen weit vorgekommen sein; sicher war sie rascher und komfortabler als 1925, als der Juristentag das letzte Mal in Davos tagte und als der vor einer Woche plötzlich verstorbene Nestor des Schweizerischen Juristenvereins, Herr Professor HANS FRITZSCHE, zusammen mit den Professoren GEORGES SAUSER-HALL, CARL LUDWIG und HENRY BOVAY aus Lausanne referierte.

Die Wahl des Tagungsortes ist, wie der Landammann von Davos, Herr Dr. CHRISTIAN JOST, in seiner trefflichen Ansprache gestern abend betont hat, immer auch eine höfliche Reverenz des Juristenvereins gegenüber dem Kanton und der Gemeinde. Sie seit der letzten Tagung von 1953 in Chur dem Stande Graubünden zu erneuern, besteht begründeter Anlaß. Recht und Rechtswissenschaft haben in Bünden eine lebenskräftige Heimstatt. Es ist offensichtlich:

Ein Gemeinwesen, das so komplex gewachsen und gestaltet ist und das das Scheitelgebiet von verschiedenen Rechtskulturen einnimmt, kann nicht anders, als das Rechtliche ins Zentrum seiner politischen Aufmerksamkeit zu setzen und den Alltag wohl stärker als anderswo in rechtlichen Kategorien auszutragen. *Eine* begleitende Folge davon ist, daß auch der Jurist in solchem Lande reich an Zahl, reich vor allem aber auch an Scharfsinn, Systemempfinden, Präzision und Kampfvermögen in Erscheinung tritt. Graubünden schließt seine Juristen indessen nicht ein, sondern läßt sie auch draußen, im «bündnerischen Ausland», wirken. Wer, der hier tagt, wäre im Laufe seiner juristischen Bildung und Ausbildung nicht irgendeinmal durch bündnerische Rechtswissenschafter wesentlich bestimmt worden. Ob ich zum Beweis CARL HILTY als Halb-Bündner anrufen darf, weiß ich nicht; sicher aber sind die Beispiele von LOUIS RUDOLF VON SALIS, PAUL MUTZNER, PETER TUOR, ZACCARIA GIACOMETTI und der jüngste Siebziger-Geburtstagsjubilar: PETER LIVER zugelassen.

Herr Rechtsanwalt Dr. HANS RUDOLF BENER aus Chur präsidiert ein initiatives Organisationskomitee, das den diesjährigen Juristentag umsichtig und liebevoll vorbereitet hat. Er darf samt seinen Kollegen des verbindlichen Dankes unseres Vereins sicher sein.

Mein besonderer Gruß gilt den Ehrengästen des diesjährigen Juristentags. Da muß ich freilich vorab eine Entschuldigung ausrichten. Leider ist es uns versagt, den neuen Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Herrn Bundesrat Dr. KURT FURGLER, in unserer Mitte willkommen heißen zu können. Nachdem er die Teilnahme zugesagt und die bundesrätliche Begrüßungsadresse auf das Samstagsbankett in Aussicht genommen hatte, mußte er vorgestern abend mitteilen lassen, daß es ihm wegen einer dringlichen und wichtigen ganztägigen Sitzung des Bundesrats von heute Samstag bedauerlicherweise nicht möglich sei, nach Davos zu kommen. Herr Professor J. M. GROSSEN, Direktor der Eidgenössischen Justizabteilung, ist so freundlich, im Laufe der heutigen Verhandlung die Grüße des Justizdepartementes auszusprechen.

Als Ehrengäste begrüße ich herzlich:

- den Präsidenten des Bundesgerichts, Herrn Bundesrichter Dr. PAUL SCHWARTZ,

- den Vizepräsidenten des Eidgenössischen Versicherungsgerichts, Herrn Bundesrichter Dr. THEODOR BRATSCHI,
- den Vorsteher des bündnerischen Justiz- und Polizeidepartements, Herrn Regierungsrat JAKOB SCHUTZ, der heute abend den Juristentag im Namen der Bündner Regierung begrüßen wird,
- den bündnerischen Standespräsidenten (also Parlamentspräsidenten) und Landammann der Landschaft Davos Gemeinde, Herrn Dr. CHRISTIAN JOST,
- den Präsidenten des Kantonsgerichts Graubünden, Herrn Dr. ROLF RASCHEIN,
- den Präsidenten des Verwaltungsgerichts Graubünden, Herrn Dr. WOLF SEILER.

Es gereicht uns allen zur freudigen Genugtuung, daß die obersten Gerichte der meisten Kantone offizielle Delegationen bezeichnet haben und damit einmal mehr bei Anlaß des Juristentages die enge Verbundenheit bezeugen, die zwischen der Rechtspflege und dem ganzen übrigen Bereich juristischer Betätigung besteht.

Ein Ehrengast vergangener Jahre fehlt heute ausnahmsweise: Herr Dr. h. c. LUDWIG VON MOOS, der, kurz nach dem letztjährigen Juristentag in seinem Heimatkanton, als Bundesrat zurückgetreten ist. Herr Bundesrat von Moos hat mit sicherer Hand schwierige und oft höchst unpopuläre Verfassungs- und Gesetzeswerke durch die Gewässer der Rechtssetzungsprozeduren gesteuert. Er hat wiederholt in krisenhaften Lagen des Staates Gewißheit und Bestimmtheit gegeben, die magistrale Verpflichtung zum Ausharren und Durchhalten in der Anfechtung vorgelebt, das Kollegialsystem in nobler Haltung verteidigt und umgekehrt aufrecht eine persönliche Verantwortlichkeit prästiert, wo er mit gutem Grund das Kollektiv hätte vorschicken können. Er hat auszeichnende Qualitäten des Juristen gültig dargestellt: sowohl die großen Horizonte vor Augen zu haben, als auch die scheinbar geringfügige Kleinarbeit mit ganzem Einsatz zu tun. Recht und Gerechtigkeit waren bei ihm in getreuer Obhut, ohne Aufhebens, in selbstloser Pflichterfüllung, getragen von einer seelischen und staatsmännischen Überlegenheit, aus der eine glaubwürdige Autorität hervorging. Der Juristenverein bleibt Herrn alt Bundesrat von Moos in Dankbarkeit verbunden und freut sich auf seine Teilnahme an künftigen Juristentagen.

II.

Auf Vorschlag des Präsidenten wählt die Versammlung als Sekretäre:

Herrn Dr. RENÉ RHINOW, akademischer Adjunkt der basellandschaftlichen Justizdirektion, Reinach BL, und

Herrn lic. iur. FRANÇOIS CHAUDET, Anwaltspraktikant, Lausanne.

III.

A. Der Präsident erstattet Bericht über das Vereinsjahr 1971–1972:

1. Wir haben im Vereinsjahr den Tod von 37 Kollegen zu beklagen, eine ungewöhnlich hohe Zahl. Dies, zusammen mit 20 Demissionen und 95 Neueintritten führte am Stichtag des 18. August 1972 zur Mitgliederzahl von 2708*.

Dem Verein sind beigetreten**:

Zürich

Robert Akeret, Bezirksanwalt, Bülach
Dr. Heinz Bachtler, Oberrichter, Pfaffhausen
Dr. Hans Brühwiler, Männedorf
Ursula Maria Falkner, lic. iur., Zürich
Eva Fink, lic. iur, Zürich
Dr. Max Freudiger, Rechtsanwalt, Zürich
Volker Fuhlrott, Rechtsanwalt, Oberrieden
Markus Geel, Rechtsanwalt, Effretikon
Bernhard Gehrig, Rechtsanwalt, Zürich
Susi Gehrig, Rechtsanwältin, Effretikon
Dr. Harald G. Huber, Rechtsanwalt, Männedorf
Alfred Keller, Rechtsanwalt, Zürich
Dr. Werner Kupper, Rechtsanwalt, Stäfa
Susanne Landolt, lic. iur., Rüschlikon
Dr. Jürg Plattner, Rechtskonsulent, Küsnacht
Dr. Karl Spühler, Stadtschreiber, Winterthur

* Aus Zeitgründen verzichtete der Präsident auf die Verlesung der im folgenden abgedruckten Beitritte, Demissionen, Todesfälle und Nekrologe.

** Stand 18. 8. 1972.

Werner Stieger, lic. iur., Zürich
Ivajlo Talew, lic. iur., Zürich
Hermann Walser, Rechtsanwalt, Zürich
Dr. André Aloys Wicki, Rechtskonsulent, Zürich
Dr. Robert Wolfer, Rechtsanwalt, Zürich
Martin Zweifel, lic. iur., Kilchberg ZH

Bern

Jacques Aebi, lic. en droit, Berne
Dr. Roland von Büren, Rechtsanwalt, Bern
Dr. Charles-Antoine Ferrier, Fürsprecher, Bern
Helene Gabriel, Fürsprecher, Bern
René Hodel, lic. iur., Bern
Dr. Hans Kaufmann, Fürsprecher, Köniz
Dr. Hans Peter Matter, Rechtskonsulent der Stadt Bern, Bern
Tobias Winzeler, Rechtsanwalt, Bern
PD Dr. Aldo Zaugg, Fürsprecher, Bern

Luzern

Roland Hauenstein, lic. iur., Luzern
Dr. Kaspar Lang, Rechtsanwalt, Luzern
Dr. Hugo Mattmann, Fürsprecher und Notar, Emmen
Werner Otzenberger, Rechtsanwalt, Kriens
Dr. Judith Stamm, Polizeiassistentin, Luzern

Schwyz

Meinrad Husi, Rechtsanwalt, Schwyz

Obwalden

Bruno Wallimann, lic. iur., Alpnach

Zug

Dr. Jean Pernet, Rechtsanwalt, Zug

Fribourg

Albert de Steiger, avocat, Belfaux

Solothurn

Lucie Hüsler, lic. iur., Solothurn
Rolf Kaegi, lic. iur., Seuzach

Basel-Stadt

Dr. Hanspeter Dietzi, Basel
Dr. Christmuth M. Flück-Müller, Basel
Leo Gremper, lic. iur., Rechtskonsulent, Rheinfelden/Basel
Dr. Christoph Helbing, Basel
Dr. Roland Hengartner, Basel
Dr. Peter Kuster, Advokat und Notar, Basel
Dr. Jakob Stöckli, Staatsanwalt, Basel
Andreas Tschudi, lic. iur., Basel
Dr. Andreas Wieser, Zivilgerichtspräsident, Basel

Baselland

Dr. Peter Balscheit, Advokat, Arlesheim
Géza Teleki, Advokat, Birsfelden

Schaffhausen

Andreas Lindenmeyer, Kantonsgerichtsschreiber, Schaffhausen
Dr. Max U. Rapold, Redaktor, Schaffhausen

Appenzell AR

Christoph Möhr, lic. oec. und iur., Teufen

Aargau

Peter Conrad, Fürsprecher, Baden
Dr. Georg Müller, Fürsprecher, Oberentfelden
Curt Siegfried, lic. iur., Zofingen
Dr. Josef Schwere, Baden

Thurgau

Dr. Hans Engler, Departementssekretär, Frauenfeld
Dr. Cornelia Heinz-Bommer, Rechtsanwalt, Weinfelden

Tessin

Rolando Genetelli, avvocato, Bellinzona
Alfredo Mariotta, avvocato e notaio, Lugano

Béatrice Nadolny, lic. en droit, Locarno
Giovanni Ponzio, avvocato e notaio, Sorengo
Venerio Quadri, lic. en droit, Tesserete
Lucio Rusca, lic. en droit, Bissone

Waadt

Dr. Rémi Bonnard, Dr en droit, avocat, Lausanne
Philippe Dahinden, lic. en droit, Bettens
Jean-Pierre Gross, Dr en droit, avocat, Lausanne
Adrian Hungerbuhler, Dr en droit, Secrétaire au Tribunal fédéral, Lausanne
Peter Ludwig, Dr en droit, Secrétaire au Tribunal fédéral, Epalinges
Philippe Nordmann, lic. en droit, Forel
Ursula Nordmann-Zimmermann, lic. en droit, Forel
Paul-Arthur Treyvaud, Dr en droit, Lausanne
Maurice Von der Mühll, Dr en droit, avocat, Lausanne
Jean-Rodolphe Willi, lic. en droit, Lausanne

Wallis

Gérard Emery, juge cantonal, Sion

Neuenburg

Gérard Biétry, lic. en droit, Neuchâtel
Luc Meylan, lic. en droit, Hauterive

Genf

Hubert Bauer, professeur, Genève
Pierre-André Béguin, lic. en droit, Meyrin
Andreas Bucher, lic. en droit, Genève
François Chaudet, lic. en droit, Genève
Emmanuel Ducrest, avocat, Genève
Michel Ducret, avocat, Genève
Jean-Claude Faes, lic. en droit, sous-directeur de Banque, Genève
Christoph Löw, Dr en droit, avocat, Genève
Jean Maye, juge au Tribunal, Genève
Pierre Pittard, Dr en droit, Genève
Evelyn Reymond-Demming, lic. en droit, Genève
Robert Simon, lic. en droit, Genève
Michael Wyler, lic. en droit, Genève

Ausland

Bernard Jaton, lic. en droit, Pontoise (France)

Demissionen liegen vor von*:

Eintrittsjahr	
1944	Dr. Josef Benz, Kantonsrichter, St. Gallen
1957	Dr. Damian Bossard, Zug
1938	Dr. Hanspeter Brunner, Küsnacht
1935	Charles Chappuis, Fürsprecher, Bern
1953	Dr. Silvio Curschellas, Rechtsanwalt, Chur
1949	Dr. Leonhard Derron, Direktor, Zürich
1949	Dr. Georges Dombrowski, Rechtsanwalt, Zürich
1946	Dr. Franz Durrer, Präsident des Kantonsgerichts Obwalden, Alpnachstad
1967	Heinz Erb, Fürsprecher, Kehrsatz
1939	Dr. Paul Früh, a. Oberrichter, Zürich
1939	Hans Grogg, Fürsprecher, Bern
1933	Dr. Peter Halter, Staatsanwalt, Luzern
1967	Paul Jeanneret, notaire, Cernier
1932	Dr. Hermann Merz, alt Gerichtspräsident, Rheinfelden
1968	Bruno Peier, lic. iur., Lostorf
1947	Prof. Charles-E. Rathgeb, Lausanne
1924	Alain de Reynier, avocat, Neuchâtel
1953	Dr. Carl Rothenhäusler, Advokat, Rorschach
1964	Anna Elisabeth Stocker-Zeller, lic. iur., Aarau
1949	Dr. Max Willfratt, Oberrichter, Zürich

Gestorben sind folgende Mitglieder*:

Eintrittsjahr	
1936	Dr. Werner von Arx, Fürsprecher, Solothurn
1960	Johannes Badrutt, Rechtsanwalt, Masans
1919	Charles Barde, juge à la Cour de cassation, Genève
1938	Camille Binzegger, avocat, Genève
1939	Dr. Gerhard Bohn, Rechtsanwalt, Schaffhausen
1926	Josef Bösch, a. Landammann, Ingenbohl
1959	Dr. Otto M. Bürgi, Rechtsanwalt, Zürich
1928	Dr. Georges H. Camp, Rechtsanwalt, Zürich
1938	Pierre Ceppi, juge à la Cour d'appel, Berne
1922	Dr. Fritz Egger, Fürsprecher und Notar, Solothurn
1942	Dr. Josef Fenkart, Advokat, St. Gallen
1956	Raymond Fonjallaz, Dr en droit, avocat, Lausanne
1961	Luigi Furger, Dott. in legge, Arbedo

* Stand 18. 8. 1972

Eintrittsjahr	
1924	François Gottrau, avocat, Fribourg
1929	Paul Guerchet, avocat, Genève
1939	Albertine Haenni-Wyss, Fürsprecherin, Bern
1924	Dr. Oskar Härdy, Rechtsanwalt, Zürich
1945	Dr. Georg Hasler, Winterthur
1934	Eugène Hirzel, Dr en droit, avocat, Lausanne
1928	Dr. Paul Jenny, Rechtsanwalt, Zürich
1933	Dr. Erwin Kaiser, Advokat, Rorschach
1919	Fernand Lilla, avocat, Genève
1959	Dr. Paul Mayer, Rechtsanwalt, Zürich
1908	Dr. Eugen Meier, Muttenz
1965	Dr. Walter Moll, Fürsprecher, Bern
1959	Dr. Carl Oechslin, Redaktor, Schaffhausen
1958	Dr. Maurice Panchaud, Bankdirektor, Herrliberg
1929	Georges Pfeiffer, Dr en droit, avocat, Vevey
1926	Theodor Reichlin, Fürsprecher, Schwyz
1920	Prof. Dr. Erwin Ruck, Brissago
1929	Dr. Hans Rüegg, a. Stadtpräsident, Winterthur
1937	Dr. Hans Schlatter, Rechtsanwalt, Zumikon
1921	Dr. Jakob Schwendener, Advokat, Herisau
1935	Dr. André C. Stavro, Fürsprecher, Bern
1950	Dr. Arnold Stehlin, Advokat, Basel
1949	Dr. Walter Tobler, Rechtsanwalt, Zürich
1939	Dr. Georg Vetter, Rechtsanwalt, Zürich
1919	Prof. Dr. Eduard von Waldkirch, Fürsprecher, Bern

Über Mitglieder, die im Berichtsjahr verstorben sind, liegen nachstehende Angaben vor:

Geboren am 30. April 1894 als Sohn des nachmaligen solothurnischen Regierungsrates Ferdinand von Arx, absolvierte WERNER VON ARX nach der Maturität an der Kantonsschule Solothurn seine juristischen Studien in Bern, Genf, Paris und Leipzig, wo er auch dissertierte. Nach dem Staatsexamen als solothurnischer Fürsprecher und Notar wurde er 1921 Abteilungschef der Kriegssteuerverwaltung Solothurn. Mit dem 1927 erfolgten Eintritt in ein bekanntes Advokatur- und Notariatsbüro begann eine erfolgreiche Karriere als vielgesuchter Anwalt, vorab für Fragen des Wirtschafts- und Steuerrechtes. Er war Verwaltungsratspräsident der Solothurner Handelsbank und Mitglied der Verwaltungsräte zahlreicher Unternehmen der Sektoren Bank, Verkehr und Industrie. In die Zeit seiner beruflichen Verselbständigung fällt auch sein Eintritt in den schweizerischen Juristenverein (1937). Neben seiner beruflichen Tätigkeit war Werner von Arx ein bekannter Politiker und Militär. So präsi-

dierte er während vieler Jahre die Freisinnig-demokratische Stadtpartei und kommandierte im Aktivdienst das Grenzregiment 49. Seine militärische Karriere schloß er im Range eines Obersten als Kommandant des Ter Kreises 17 ab. Seinem geselligen Wesen entsprach die Tätigkeit in vielen Vereinen: als Student begeisterter Helveter, wurde er später Mitglied des Rotary-Clubs und präsidierte während langer Jahre das solothurnische Kammerorchester und die städtische Theaterkommission. Er starb am 16. August 1971 in Solothurn.

Am 9. Mai 1971 verstarb im Alter von erst 39 Jahren JOHANNES BADRUTT an den Folgen eines im Militärdienst erlittenen Herzinfarktes. Geboren und aufgewachsen in Chur, studierte er von 1952–1958 an der Universität Bern, die er mit dem Lizentiat verließ. Nach dem Bündner Anwaltsexamen (1959) war er Chef der Schadenabteilung der Generalagentur Chur der Winterthur-Unfall bis zum Jahre 1967. Während dreier Jahre praktizierte Johannes Badrutt anschließend als selbständiger Anwalt und zugleich als Sekretär des Bündner Gewerbeverbandes, ehe er am 1.2.1970 Generalagent Chur der Zürcher Versicherungsgesellschaft wurde. Mittelpunkt seines gesellschaftlichen Lebens war die Akademische Turnerschaft Rhenania, während er sich in der Politik als freisinniger Großrats-Stellvertreter und Präsident des Bündner Spitalvereins bewährte. Im Militär bekleidete Badrutt, zuletzt als Kommandant der Füs Kp I/242, den Rang eines Hauptmannes. Dem Juristenverein war er 1960 beigetreten.

Der in seinem 82. Altersjahr in Genf verstorbene Me CAMILLE BINZEGGER zählte zu den bekanntesten Anwälten Genfs. Nach seinen Studien an der Universität Genf, die er mit dem Lizentiat abschloß, eröffnete er ein eigenes Anwaltsbüro und wirkte zudem als Professor an der Genfer «Ecole de Commerce» für Rechts- und Buchhaltungsfragen. Der Verstorbene wurde einer der ersten Mitkämpfer Gottlieb Duttweilers. So war er, nach einigen Jahren als Rechtskonsulent der Migros Genf, 1947 deren Präsident und wurde 1957 Mitglied des obersten schweizerischen Leitungsgremiums dieser Genossenschaft. Dank seiner unermüdlichen Schaffenskraft und seiner Hartnäckigkeit als Anwalt wird er zu jenen gezählt, die entscheidend dabei mitgeholfen haben, die Migros zu dem bedeutenden Unternehmen auszubauen, als das sie heute gilt.

Im patriarchalischen Alter von 90 Jahren verstarb am 12. März 1972 alt Landammann JOSEF BÖSCH. Nach der Benediktiner Klosterschule zu Engelberg absolvierte er in Schwyz die Abschlußklasse des Gymnasiums, um sich dann an der Universität Freiburg i. Ue. eine solide juristische Ausbildung zu holen. In Ingenbohl, das sein Lebenszentrum bleiben sollte, eröffnete er eine eigene Anwaltspraxis. Bereits in jungen Jahren erfolgte sein Eintritt in die Politik: 1912 wurde er fast gleichzeitig Gemeinde- und Kantonsrat und acht Jahre später in unbestrittener Wahl Regierungsrat als Mitglied der Konservativen Partei. Nachdem er während vier Jahren dem Erziehungsdepartement vorgestanden hatte, wechselte er ins Justizdepartement, das er bis zu seinem Ausscheiden aus der Regierung (1956) souverän leitete. Noch als Siebzigjähriger hatte er 1952 eine

Kampfwahl mit Glanz gewonnen. Er hat – als sein eigener Justizsekretär, wie das in Schwyz heute noch üblich ist, – viele Gesetze selbst entworfen und bei allen prägend mitgearbeitet. In den Jahren 1928–1930 und wieder 1944–1946 war er Landamman. Nach seinem Rücktritt wirkte er u.a. als Mitglied der Anwaltsprüfungskommission und, bis zu seinem Tode, als Präsident der Rekurskommission, ein Amt, das eine große Arbeitskraft erheischte. Mitglied des Juristenvereins war Landamman Josef Bösch seit 1926.

Der 1899 geborene, am 25. November 1971 verstorbene PIERRE CEPPI absolvierte das Gymnasium von Pruntrut, erlangte am Gymnasium Feldkirch die Matur und studierte Jurisprudenz an der Universität Bern. 1926 bestand er das bernische Fürsprecherexamen und praktizierte anschließend bis 1931 in Pruntrut als selbständiger Anwalt. 1932 ans Obergericht berufen, wurde er zehn Jahre später Präsident der ersten Zivilkammer und von 1947–1950 Präsident des Obergerichtes. In das gleiche Jahr 1950 fällt auch die Verleihung der Ehrendoktorwürde durch die juristische Fakultät der Universität Bern. Die bernische Prüfungskommission für das Fürsprecherexamen präsidierte Pierre Ceppi von 1955 bis 1969. Während 25 Jahren bekleidete er das Amt eines Ersatzrichters am Bundesgericht. Obwohl durch seine Richtertätigkeit von einer aktiven politischen Laufbahn ausgeschlossen, war der Verstorbene während langer Jahre ein einflußreicher, dank seiner konzilianten Art viel gesuchter Berater der christlich-demokratischen Partei. Daneben wirkte er u.a. als Präsident der Katholikenkommission des Kantons Bern und der St. Niklaus-Pfarrei. Unvergessen bleibt dem Juristen auch die fruchtbare Mitarbeit von Dr. h.c. Ceppi, der dem Juristenverein seit 1938 angehörte, an der «Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins».

Am 20. September 1913 in Döbeln/Sachsen geboren, studierte GERHARD BOHN von 1933–1938 an der Universität Zürich. Nach Abschluß seiner Dissertation über «Das Strafverfahren im Kanton Schaffhausen» legte er 1941 das Anwaltsexamen in Schaffhausen ab und wurde 1942 daselbst Stadtschreiber. Im Jahre 1953 eröffnete er ein eigenes Anwaltsbüro. Zur gleichen Zeit wurde er Stellvertreter des Staatsanwaltes und im Jahre 1970 Kantonsrichter, eine Berufung, die er selbst als sein «höchstes Ziel» bezeichnet hatte. Neben seiner beruflichen Tätigkeit amtete er, der 1939 Mitglied des Juristenvereins geworden war, als Sekretär der freisinnigen Partei und Mitglied des Bürgerausschusses der Stadt Schaffhausen. Als Major wirkte er zuletzt im Ter Dienst.

FRITZ EGGER, geboren in Solothurn am 20. Januar 1895, studierte nach der Maturität am Gymnasium Solothurn an der Universität Leipzig, wo er auch das Doktorexamen ablegte. Nach dem Staatsexamen als Fürsprecher und Notar in Solothurn eröffnete er 1922, dem Jahr seines Beitritts zum Juristenverein, ein eigenes Advokaturbüro. Das Schwergewicht seiner Tätigkeit als Anwalt lag auf den vielfältigen Problemen des Wohnungswesens. Sein besonderes Fachwissen prädestinierte ihn dazu, als Zentralpräsident des Kantonalverbandes Solothurnischer Hauseigentümervereine, als Mitglied des Zentralvorstandes des schwei-

zerischen Verbandes und als Ehrenpräsident der Bürgschaftsgenossenschaft Solothurnischer Hauseigentümer, zu deren Gründer er 1927 gehörte, zu wirken. Als Mitglied der heutigen Christlich-Sozialen Volkspartei gehörte er dem Kantonsrat an, während er im Militär Hauptmann der Kavallerie war. Ein besonderes Anliegen bedeuteten ihm auch Fragen des Tierschutzes; während Jahren war er Zentralpräsident der Schweizerischen Tierschutzvereins.

Der 1899 in St. Gallen geborene JOSEF FENKART studierte, nach Erlangung der Matur in Trogen und nach Absolvierung eines Bankpraktikums, in Genf, Berlin und Bern. Nach Abfassung einer Dissertation bei Prof. Walther Burckhardt über «Wesen und Ausübung der Gestaltungsrechte im Schweizerischen Privatrecht» trat er 1926 in das St. Galler Anwaltsbüro Dr. B. Hartmann ein, dessen Seniorchef er dreißig Jahre später werden sollte. Seine außerordentliche Fähigkeit zur Bearbeitung kaufmännischer und finanzieller Probleme führte dazu, daß er zum Mitglied und Präsident verschiedener Verwaltungsräte berufen wurde. In den Jahren 1945 bis 1951 präsidierte er den St. Galler Anwaltsverband und von 1963 bis zu seinem Tode war er Mitglied des Kassationsgerichtes. Vielfältig interessiert, stellte er sich der Stadt St. Gallen auch als Präsident der Stadttheater AG und dem Direktionskomitee des ACS als Mitglied zur Verfügung. Dank seiner mathematischen Begabung, seiner Unbestechlichkeit und Zuverlässigkeit war Dr. Fenkart der geborene Artillerieoffizier: Nachdem er Regimentskommandant war, bekleidete er zuletzt den Posten eines Artilleriechefs des 4. Armeekorps. Mitglied des Juristenvereins wurde der Verstorbene im Jahr 1942.

PAUL GUERCHET, Sproß einer alteingesessenen Familie von Meyrin, wurde am 1. März 1897 in Genf geboren. Seine Studien absolvierte er zunächst in Genf, um, nach einem kurzen Stage, seine juristische Ausbildung während eines Semesters an der Universität Zürich zu vervollkommnen. Nach einem Deutschlandaufenthalt kehrte er als Mitarbeiter in das Anwaltsbüro Me John Herren zurück und wurde fünf Jahre danach dort Teilhaber. Mit 48 Jahren wurde er zum damals jüngsten Bâtonnier der Genfer Anwaltskammer gewählt. Als großer Patriot mußte er sich für das öffentliche Leben interessieren: Nachdem er 1928 zum Vorsitzenden des Cercle libéral gewählt worden war, präsidierte er ab 1934 die liberale Kantonalpartei. Von 1929 bis 1948 war er Mitglied des Genfer Großen Rates, dem er, was äußerst selten ist, zweimal (1940 und 1943) vorstand. Me Paul Guerchet gehörte seit 1929 dem Schweizerischen Juristenverein an und besuchte dessen Jahresversammlungen sehr regelmäßig. Er war Chevalier der Légion d'Honneur. Am 14. Oktober 1971 ist er gestorben.

OSCAR HÄRDY, geboren am 29. November 1893, studierte an den Universitäten von Zürich, Bern, Genf und Hamburg. Mit Auszeichnung doktorierte er über das Thema der «Holding Company». Während zwanzig Jahren Bezirksanwalt in Zürich, gründetet er die Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft und das Schweizerische Polizeiinstitut in Neuenburg. Zu seinen Publikationen zählt

eine Abhandlung über die Rechtsstellung des Klosters Fahr im Verhältnis zu den Kantonen Aargau und Zürich. Dr. Härdy war Herausgeber eines in der Praxis vielbeachteten Handkommentars zum Schweizerischen Strafgesetzbuch und eines Kommentars zum Bundesgesetz betreffend den unlauteren Wettbewerb. Bei der Saarabstimmung im Jahre 1935 wurde er als Abstimmungsvorsitzender zugezogen. Dem Juristenverein gehörte der Verstorbene seit 1923 an.

Der am 14. August 1898 geborene, am 16. Juli verstorbene Me EUGÈNE HIRZEL war Mitglied des Juristenvereins seit 1934. Nach dem Besuch des Gymnasiums studierte er in Lausanne die Rechte. 1924 promovierte er zum doctor iuris und bestand im gleichen Jahr das waadtländische Anwaltsexamen. Me Hirzel, der während einiger Jahre auch Bâtonnier der waadtländischen Anwaltskammer war, übte seine Anwaltstätigkeit als Associé im Büro Maurice Rochat et Eugène Ruffy sowohl in Montreux als auch in Lausanne aus. Vor seiner Tätigkeit als selbständiger Anwalt war er Chefredaktor der Tribune de Lausanne. Seine politische Karriere führte ihn über die Stufen eines Gemeinderates von Lausanne von 1929 bis 1945 in den waadtländischen Großen Rat und von 1935 bis 1951 in den Nationalrat. Er war Präsident der Waadtländer Radikalen und der freisinnigen Parlamentariergruppe in Bern. Bekannt wurde er vorab als Referent über das Gesetz betr. die Alters- und Hinterbliebenenversicherung. Der Verstorbene war im Militär zunächst Infanterieoffizier und erreichte den Grad eines Hauptmannes der Justiz.

Der am 12. November 1971 im hohen Alter von 86 Jahren verstorbene ERWIN KAISER studierte nach Bestehen der eidgenössischen Maturität in Zürich, München, Berlin und Bern, wo er bei Prof. Eugen Huber mit einer Dissertation über die Haftung der Gast- und Stallwirte abschloß. Nach dem 1913 erfolgten Eintritt in das st. gallische Anwaltsbüro Dr. Heberlein bestand er zwei Jahre später das Anwaltsexamen und eröffnete 1919 eine eigene Praxis in Rorschach. Während langer Jahre wirkte er als Stellvertreter des Bezirksammannes Rorschach und als Präsident des dortigen Arbeitsgerichtes. Nachdem er 1927 in das Kassationsgericht des Kantonsgerichtes St. Gallen gewählt worden war, präsidierte er dieses von 1942–1963. Während zweiunddreißig Jahren betreute er das Sekretariat des Arbeitgeberverbandes seiner Wohngemeinde. Die Freisinnig-demokratische Partei, deren Vorstand er während über dreißig Jahren, wovon vier als Präsident, angehörte, portierte ihn für verschiedene Gemeinde- und Bezirksbehörden: so focht er als angriffiger Politiker von 1921 bis 1936 im Rorschacher Gemeinderat und von 1930–1939 im Schulrat. 1917 Hauptmann der Infanterie geworden, war er 1944–1946 Ortswehrkommandant Rorschach. Während seines Studiums war er begeisterter Zürcher Singstudent. In jungen Jahren auch erfolgreicher Sportler, gehörte das Skifahren und die Jagd zu seinen Zerstreuungen bis ins hohe Alter. Dr. Erwin Kaiser war dem Juristenverein 1933 beigetreten.

Im Alter von fast 90 Jahren verstarb am 12. Februar 1972 in Muttenz EUGEN MEIER. In Stäfa geboren, besuchte er die Schulen in St. Gallen und Zürich. 1907 promovierte er an der Universität Zürich und trat 1908, dem Jahr seines Beitritts in den Schweizerischen Juristenverein, als Praktikant in das Liestaler Anwaltsbüro Dres. Veit und Gysin ein, in dem er später auch Teilhaber wurde. Als Vertreter der Freisinnigen gehörte er von 1929–1938 der Gemeindekommission Liestal an. In dieselbe Zeit fällt auch seine Tätigkeit als Präsident der Kantonalpartei. Von 1935–1941 wirkte der Verstorbene im Landrat mit, wo er sich besonders als Kommissionspräsident für die Vorberatung des EG zum StGB und des Gerichtsorganisationsgesetzes bleibende Verdienste erwarb. Während 15 Jahren war Dr. Eugen Meier Mitglied der basellandschaftlichen Anwaltsprüfungskommission. Im Militär kommandierte der bergbegeisterte Festungsartillerieoffizier von 1933–1936 die Ostfront der Gotthardbefestigungen und wirkte während des Weltkrieges als Oberst in der Abteilung Presse und Rundfunk.

Der am 10. Dezember 1916 geborene WALTER THEODOR MOLL besuchte die Schulen in Bern und Lausanne, wo er nach dem Erwerb des Handelsdiploms die Maturität bestand. Nach einem Englandaufenthalt begann er an der Universität Bern das Studium der Rechte; dem 1941 bestandenen Fürsprecherexamen folgte drei Jahre später die Promotion. Während der ganzen Zeit seiner beruflichen Tätigkeit diente Dr. Walter Theodor Moll der Bernischen Kraftwerke AG BKW bzw. der diesen nahestehenden Kraftwerke Oberhasli AG KWO. Er wirkte von 1944 an, zuletzt als Adjunkt, in der Direktion Rechtswesen bei den BKW, ehe er anschließend zum Vicedirektor der KWO gewählt wurde, wo er der Rechts- und Finanzabteilung vorstand. Dank seines eminenten Fachwissens wurde der Verstorbene, der 1965 dem Juristenverein beigetreten war, auch in manche Kommission des Verbandes Schweizerischer Elektrizitätswerke berufen.

GEORGES PFEIFFER, der 1927, zwei Jahre vor seinem Eintritt in den Juristenverein, mit einer Dissertation über «les accessoires immobiliers et l'hypothèque» den Doktorhut erwarb und seit 1930, zunächst in Vevey, später auch in Lausanne Anwalt war, wurde am 15. April 1904 in La Tour-de-Peilz geboren. In den Jahren 1968–1970 war der Verstorbene Bâtonnier der waadtländischen Anwaltskammer. Der weit über die Grenzen der Region Vevey bekannte Anwalt betätigte sich auch als aktiver Politiker: während Jahren gehörte er dem Gemeinderat von Montreux als Mitglied der Liberalen an. Seine Interventionen in den Parlamentsdebatten waren immer stark beachtet und geschätzt. Seine Aktivität entfaltete sich auch im Rahmen des waadtländischen Wirteverbandes, dessen Sekretariat er als juristischer Berater während 37 Jahren betreute. Me Pfeiffer, stark kulturell interessiert, war als Kontrabassist Mitglied des Symphonieorchesters der Stadt Lausanne.

Am 11. Juli 1880 geboren, durchlief THEODOR REICHLIN, Sohn des Schwyzer Ständerates und Landammannes Karl Reichlin, das Benediktiner Gymnasium

der Stiftsschule Einsiedeln, ehe er, nach Studien in Wien und Leipzig, in Bern das Lizentiat der Rechte erwarb. Mit dem 1910 bestandenen Schwyzer Anwaltsexamen eröffnete er in seinem Vaterhaus eine eigene Praxis. Seine große Gewissenhaftigkeit bewog den Kantonsrat, dem er selbst von 1928–1936 angehörte, ihn 1932 zum Vicestaatsanwalt und 1944 zum Staatsanwalt zu wählen, ein Amt, das er während 26 Jahren innehatte. Selbst Offizier des legendären Festungsbataillons 174, erfüllte es Theodor Reichlin mit besonderer Freude, daß einer seiner Söhne zum Kommandanten der 9. Division aufstieg. 1929 war der Verstorbene Mitglied des Juristenvereins geworden.

Erwin Ruck wurde am 10. August 1882 im württembergischen Biberach geboren. 1907 bestand er das Doktorexamen an der Universität Tübingen, an der er sich zwei Jahre später für öffentliches Recht habilitierte. 1912 wurde er bereits als Ordinarius an die Universität Basel berufen. Während 41 Jahren bis zu seinem Rücktritt 1953 erfüllte er in Basel in hervorragender Weise einen weitgespannten Lehrauftrag, der allgemeines und schweizerisches Staats- und Verwaltungsrecht, Völkerrecht und Kirchenrecht umfaßte. Erwin Ruck war ein glänzender Dozent, ein Meister der freien Rede. Ein freundschaftliches Verhältnis verband ihn mit seinen Studenten, für deren fröhliches Leben er, selbst ehemaliger Corpsstudent, viel Verständnis aufbrachte. In Tübingen beschäftigte er sich, neben grundlegenden Studien über die Leibnizsche Staatsidee (erschienen 1909, Neudruck 1969), vorab mit der verwaltungsrechtlichen Gesetzgebung Württembergs, worüber 1911–1914 ein dreibändiges Werk erschien. In Basel arbeitete er sich rasch und mit Leichtigkeit in die vielgestaltigen Probleme des schweizerischen Staats- und Verwaltungsrechts ein, die er in den bekannten, mehrfach aufgelegten Lehrbüchern darstellte (Schweizerisches Staatsrecht, 3. Aufl. 1957, mit Nachtrag von 1964; Schweizerisches Verwaltungsrecht, Bd. 1 Allgemeiner Teil, 3. Aufl. 1951, Bd. 2 Besonderer Teil, 3. Aufl. 1953). Neben mehreren Beiträgen in schweizerischen Festschriften publizierte er 1926 eine Monographie über das Kirchenrecht (2. Aufl. 1931) und 1940 eine über «Grundsätze im Völkerrecht». Als letztes Werk erschien 1964 ein Grundriß des schweizerischen Elektrizitätsrechts. Im Jahre 1929 wurde Professor Ruck, der 1928/29 Rektor der Alma mater basiliensis war, mit der Ausarbeitung eines Entwurfes für ein neues Universitätsgesetz betraut, und dieser Entwurf bildete dank seiner sorgfältigen und differenzierten Ausgestaltung die Grundlage für das 1937 in Kraft getretene Gesetz. In den letzten zwölf Jahren lebte Professor Dr. Erwin Ruck, der 1920 Mitglied des Schweizerischen Juristenvereins geworden war, in Brissago, wo er am 25. Juli 1972 verstarb.

Der am 26. Juni 1902 geborene Hans Rüegg studierte nach dem Gymnasium Winterthur in Zürich, Berlin und Heidelberg. Den Abschluß seiner Studien bildete die an der Universität Zürich bei Prof. Fleiner eingereichte summa cum laude-Dissertation über «Die Verordnung nach zürcherischem Staatsrecht». Nach Sprachaufenthalten in Paris und London wurde er Substitut beim Bezirksgericht Winterthur. Einer vierjährigen Tätigkeit, während der er 1929 Mitglied

des Juristenvereins wurde, als Sekretär der zürcherischen Oberrekurskommission für Steuersachen, folgte der Wechsel an das Bundesgericht: bis 1938 Bundesgerichtssekretär, wurde er anschließend zum Bundesgerichtsschreiber gewählt Am 2. Juli 1939 holten ihn die Winterthurer aber zurück in seine Vaterstadt, indem sie ihn zum Stadtpräsidenten erkoren. Während kurzer Zeit gehörte er dem Nationalrat als Mitglied der Demokratischen Partei an, mußte dieses Amt aber wegen Arbeitsüberlastung wieder niederlegen. Nach siebenundzwanzig Jahren unermüdlichen Einsatzes trat er am 30. Juni 1966 von seinem Amt zurück. Bis zu seinem Tode am 20. Januar 1972 war er Mitglied der Stiftungsräte der beiden Kunstsammlungen Dr. Oskar Reinhart, sowie Präsident einer eidgenössischen Schätzungskommission und der Hülfsgesellschaft Winterthur. In die Zeit von 1966 bis 1972 fallen auch manch feingeschliffene literarische Arbeiten über das Wirken früherer Stadtpräsidenten, Arbeiten, die weit ausgreifen und zu einem ganzen Zeitbild sich runden. Dr. Hans Rüegg war mit «seinem» Winterthur derart verbunden, daß auch ehrenvolle Berufungen wie z. B. als zürcherischer Regierungsrat oder als Bundesrichter, ihn nicht von dort wegzulocken vermochten.

Im hohen Alter von 84 Jahren verstarb am 17. Februar 1972 in Herisau JOHANN JAKOB SCHWENDENER. Nach seinen Studien auf «Deutschlands hoher Schule» in Leipzig wechselte er nach Zürich und später nach Bern, wo er mit 24 Jahren doktorierte. Von 1912 bis 1927 Mitarbeiter im Anwaltsbüro seines Onkels Nationalrat Gallus Schwendener in Buchs, betreute er später bis 1965 eine eigene Praxis. Mit dreißig Jahren wurde er als Mitglied der freisinnigen Partei Kantonsrat und 1925 Gemeindeammann von Buchs. Dieses Amt übte er während 35 Jahren überlegen aus. 1944 wurde Dr. Schwendener in den Nationalrat gewählt, dem er bis 1951 angehörte. Hier präsidierte der Verstorbene, der mit Bundesrat Stampfli und Nationalrat Bircher ein bekanntes, wortgewandtes Freundestrio bildete, die Militärkommission. Ausgleich zu seiner aufreibenden Tätigkeit als Anwalt, Gemeindeammann und eidgenössischer Parlamentarier aber bildetete für Dr. Schwendener seine langjährige Mitwirkung im Sängerbund Buchs. Die St. Galler Sängerfreunde beriefen ihn auch auf den Posten des Präsidenten des Kantonalen Sängerverbandes. Im Jahre 1921 war der Verstorbene dem Schweizerischen Juristenverein beigetreten.

ANDRÉ STAVRO wurde am 12. März 1900 in Konstantinopel als Sohn griechischer Eltern geboren. 1911 in die Schweiz gekommen, besuchte er die Schulen in Montreux und Bern. Während seines Studiums an der Universität Bern gehörte er der Zofingia an, der er zeitlebens eng verbunden blieb. Nach dem bernischen Fürsprecherexamen 1924 und einer Dissertation über «Handänderungsabgaben beim Eigentumsübergang von Grundstücken in den schweizerischen Kantonen» praktizierte er in Bern als selbständiger Anwalt bis kurz vor seinem am 11. Juli 1972 erfolgten Tode. Im Militär zunächst Artillerieoffizier, wurde er später Hauptmann der Justiz. Dr. André Stavro war Mitglied des Juristenvereins seit 1935.

ARNOLD STEHLIN wurde am 29. Juli 1902 in Basel geboren. Nach dem Besuch der Schulen studierte er in Leipzig und Basel die Rechte. Anschließend wirkte er während vier Jahren für englische Ölgesellschaften in Venezuela, ehe er, nach Bestehen des Advokaturexamens in Basel, während zwölf Jahren für die Basler Handelskammer arbeitete, zuletzt als deren Vicedirektor. Nachher eröffnete er ein eigenes Anwaltsbüro und gründete eine Treuhandgesellschaft. Daneben war Dr. Arnold Stehlin auch politisch tätig: unter anderem präsidierte er von 1956–1959 die Freisinnig-demokratische Partei Baselland, war Mitglied des Bankrates der Basellandschaftlichen Kantonalbank wie auch Präsident der kantonalen Steuerrekurskommission. Während einiger Jahre präsidierte er den TCS Basel, dessen schweizerischem Zentralvorstand er als Verwaltungsrat angehörte. Besondere Freude und Ausgleich bildete für ihn seine Tätigkeit als Lehrer an der Handelsschule des kaufmännischen Vereins und an den Fachkursen für höhere Angestellte. Der Verstorbene gehörte seit 1950 dem Juristenverein an.

Am 1. Juli 1890 in Bern geboren, studierte EDUARD VON WALDKIRCH nach der Maturität am städtischen Gymnasium Bern an den Universitäten von Bern, wo er Mitglied der Helvetia wurde, Berlin und Genf. 1914 bestand er das bernische Fürsprecher- und im Sommersemester 1915 das Doktorexamen. Drei Jahre später habilitierte er sich an der Universität Bern, die ihn 1927 zum außerordentlichen Professor für Völkerrecht, Marken-, Muster- und Modellrecht sowie Kirchenrecht berief. Auf allen diesen Gebieten sind zahlreiche Publikationen erschienen: Nach der Dissertation über die Notverordnung im schweizerischen Bundesstaatsrecht verfaßte er die Habilitationsschrift über die Mitwirkung des Volkes bei der Rechtssetzung im Bund und in den Kantonen. Diese Themen wurden später in Zeitschriftenaufsätzen und Festgaben wieder aufgenommen, neben Fragen des Urheberrechts, der Patentgesetzgebung und des Kirchenrechts. Mehrere Studien erschienen zum Neutralitätsrecht: die Abhandlung über den Art. 435 des Versailler Vertrages (1924), diejenige über «Die dauernde Neutralität der Schweiz» (1926) und der Artikel «Neutralitätsrecht» im Handbuch des Völkerrechts von Stier-Somlò/Walz. 1926 publizierte Eduard von Waldkirch das Lehrbuch über das Völkerrecht. Er gab auch, zusammen mit Gottlieb Flückiger, einen Kommentar zum Eidgenössischen Tierseuchengesetz (5. Aufl. 1961) heraus. Im Februar 1933 wurde er vom Bundesrat zum Präsidenten der Eidgenössischen Luftschutzkommission und 1936 zum Chef der neugeschaffenen Abteilung für Luftschutz im Eidgenössischen Militärdepartement ernannt. Auf Ende 1945 trat Professor von Waldkirch, dem es gelang, bis zum Ausbruch des Krieges eine ausgebildete und einsatzbereite Luftschutzorganisation bereitzustellen, von diesem Amte zurück. Mit 81 Jahren wurde Eduard von Waldkirch als Kandidat der Republikanischen Partei 1971 in den Nationalrat gewählt, dessen erste Sitzung er am 29. November 1971 als Alterspräsident eröffnete. Er starb aber bald darauf am 5. Februar 1972. Prof. von Waldkirch war seit 1919 Mitglied des Schweizerischen Juristenvereins.

2. Das Thema der Schaffung eines *Instituts für Rechtsvergleichung* ist unsterblich. Die Bemühungen gingen im verflossenen Vereinsjahr weiter. In höchst verdienstvoller Weise haben die Herren Rektor A. VON OVERBECK und Prof. BUCHER weitere Unterlagen ausgearbeitet. Vielleicht kann uns heute Herr Direktor GROSSEN über den Stand der Sache im Bundesrat orientieren, bei dem zur Zeit das Geschäft liegen dürfte.

3. Die *Schweizerische Geisteswissenschaftliche Gesellschaft*, welcher der Schweizerische Juristenverein angehört, feiert in diesem Herbst das Jubiläum ihres 25jährigen Bestehens. Aus diesem Anlaß wird in Bern eine Ausstellung durchgeführt, in der die Tätigkeit der Mitglieds-Organisationen dargestellt werden soll. Nach erheblichen Bedenken bezüglich der Idee, einen abstrakt-geistigen Gehalt wie Recht und Rechtswissenschaft ausstellen und sichtbar machen zu wollen, hat unser Vorstand die Beteiligung schließlich doch beschlossen. Herr PD Dr. CHRISTOPH VON GREYERZ, Bern, hat es in höchst verdankenswerter Weise übernommen, den Beitrag der Juristen zu gestalten und aus der Sache das Bestmögliche zu machen. Hingegen veranstalten wir kein öffentliches Symposium über die Rolle des Rechts in der Gesellschaft, weil Initiative und Vorschlag für eine derartige Veranstaltung vom Sekretariat der Gesellschaft erst in diesen Sommerferien erfolgten, als für eine seriöse Vorbereitung eines so anspruchsvollen Unterfangens schlechthin keine Zeit mehr zur Verfügung stand.

4. In der Vorausschau auf *künftige Juristentage* ist zu wiederholen, daß 1973 einerseits über die Zusammenarbeit von Unternehmungen des Privatrechts, andrerseits über die Problematik der sozialen Grundrechte oder Sozialrechte referiert werden wird. Hinsichtlich des Bundesverfassungsjubiläumsjahres 1974 ist so entschieden worden, daß in einem großen Referateband, der zugleich als Festschrift des Juristenvereins zu betrachten ist, zentrale Fragen aus dem allgemeinen Problembereich der Rechtssetzung in 12 schriftlichen Berichten abgewandelt werden sollen. Der Juristentag 1974 wird der Erörterung dieser Themen gewidmet sein, welche die Funktion der Rechtssetzung im heutigen Staat besser klären und vielleicht den

Anfang einer allgemeinen Rechtssetzungslehre bringen können. Ich zähle einige Titel auf:

- Die Forderung systematischer und begrifflicher Durchformung gesetzten Rechts
- Die Forderung optimaler Bestimmtheit belastender Rechtsnormen
- Rechtssetzungstechnik
- Zusammenhänge zwischen Rechtssetzung und Rechtsanwendung
- Bestimmung der Rechtsnorm durch die Wirklichkeit
- Verfassungsgebung
- Die Rechtssetzung in philosophischer Sicht.

5. Das soeben erwähnte Programm für 1974 enthält ein Thema, über das zur Zeit eine konkrete Erörterung in Gang gekommen ist. Die Bundeskanzlei hat in sehr verdienstvoller Weise *provisorische Richtlinien für die Rechtssetzungstechnik im Bunde* herausgegeben, um die vielgerügten Unsicherheiten, Verschiedenartigkeiten und Widersprüchlichkeiten bei der Rechtssetzung des Bundes tunlichst zu beheben und Einheitlichkeiten in den Formen anzubahnen. Herr Professor KARL OFTINGER hat in der Juristenzeitung kürzlich darauf aufmerksam gemacht, daß die Richtlinien zu weit gingen, etwa da, wo sie verlangen, die Marginalien durch Überschriften zu ersetzen, die Erlaßtitel zu vereinfachen, die Zählweise der Einschiebeartikel zu ändern, vor allem aber da, wo sie dem Dezimalklassifikationssystem die Türe gänzlich öffnen möchten. Seine Bedenken haben großen Widerhall gefunden, und es wurde angeregt, der Juristenverein möge sich der Sache annehmen und wo nötig und möglich bremsen. Nach Rücksprache mit der Bundeskanzlei, die für die Einwände offenes Ohr und keineswegs vollendete Tatsachen geschaffen hat, ist der Vorstand dazu gekommen, eine Kommission einzusetzen, die zusammen mit der Bundeskanzlei die Richtlinien im Lichte der praktischen und wissenschaftlichen Bedürfnisse erörtert und sinnvolle Verbesserungen an den erwähnten Richtlinien zustandezubringen suchen soll.

Der Vorstand hat gestern die Wahl dieser Kommission vorgenommen, die sich zusammensetzt aus den Herren:

- Professor Dr. HANS MARTI, Fürsprecher und Notar, Bern, Präsident,
- Dr. A. CRESPI, Consulente giuridico del Governo Cantonale del Ticino, Bellinzona,
- JEAN-PAUL GALLAND, chancelier de la République et Canton de Genève, Genève,
- M. RENÉ HELG, avocat, Vizepräsident des Schweizerischen Juristenvereins, Genève,
- Professor Dr. WALTHER HUG, Zürich,
- Professor Dr. KARL OFTINGER, Zürich,
- a. Bundesrichter Professor Dr. W. SCHÖNENBERGER, Lausanne,
- Professor Dr. HANS SCHULTZ, Thun,
- Dr. WALTER STUTZ, Rechtskonsulent des Regierungsrates des Kantons Luzern, Luzern.

B. Die Themen des diesjährigen Juristentags umfassen eine ungewöhnlich weite Spanne. Es scheint, als ob ganz extreme Probleme auf dieser Tagung zusammengeführt würden, die einander nichts angingen und nur das gemein hätten, daß sie fernab der Interessen lägen, denen sich der wissenschaftlich offene Praktiker und der praktisch orientierte Wissenschafter, also die getreuen Besucher des Juristentages, zuwenden würden. Neuestes und Ältestes seien wie willkürlich nebeneinandergestellt. Unerforschtes, für das Recht Bedrohliches, jedenfalls Unerquickliches auf der einen Seite; Wohlgefügtes, Selbstverständliches, Unproblematisches auf der andern Seite. Und doch sind die beiden Themen letztlich aufs engste verknüpft, darin nämlich, daß sie die gegenwärtige Situation des Rechts typisiert widerspiegeln und die aktuelle Hauptaufgabe des Juristen in Erinnerung rufen: sich aktiv in diejenigen Brennpunkte zu begeben, in denen das Recht mit Staat und Gesellschaft um Gestaltung ringt und dafür Orientierungen und institutionelle Instrumente sucht.

An der Informatik kommen wir nicht vorbei. Die Eigenheiten der Datenverarbeitung müssen wir, ob genehm oder nicht, offenen Auges registrieren, begreifen, werten. Das Vorurteil, der Jurist lebe zeitlebens von dem, was er einst im Studium aufgenommen habe, und verharre im übrigen im Hergebrachten, stimmt nur partiell. Zum andern ist er, vielleicht oft unbewußt und selbstverständlich, an der Front der praktisch-wissenschaftlichen Entwicklung. Und diese ist voller Dynamik. Wer im Recht, mit dem Recht und für das Recht

lebt, ist ergriffen von einer unausweichlichen Bewegung, die es unnötig macht, die dynamischen Elemente der rechtlichen Ordnung noch besonders hervorzuheben; wir sind allesamt «Dynamiker» geworden; wesentlich ist nicht, die «Dynamik» im Recht zur großen juristischen Tugend zu erklären, sondern sie zu beherrschen und sinnvoll zu steuern, so, daß die obersten Rechtswerte in ihr erhalten bleiben. Wenn wir uns des modischen Ausdrucks bedienen wollen: Der Jurist steht in einem dauernden Lernprozeß; wohl behutsam, überlegt und kritischen Sinns, aber auch neugierig, aufnahmebereit und affirmativ gegenüber dem Neuen.

Die verwerfenden Pauschalurteile über die Informatik im Bereiche des Rechts machen allmählich objektiven Beurteilungen Platz. Daß Forschung und Praxis sich rasch und vertieft diesem Gebiete zuwenden müssen, hat Professor HANS MERZ in seiner Interlakner Präsidialansprache, im Einklang mit den Auffassungen des Wissenschaftsrates und unseres unermüdlichen Repräsentanten in diesem Rat, Herrn Professor PETER JÄGGI, gültig aufgewiesen. Wir sind glücklich darüber, heute in den Herren Referenten BERTRAND, HOUTART und SIMITIS hervorragende Kenner unter uns zu haben, die ebenso kritisch wie positiv die zu meisternde Problematik angehen.

Rechtsinformatik segelt im Aufwind des Neuen, Modernen, Zeitgemäßen, Zukunftsweisenden, ähnlich wie Sozialrechte, Demokratisierungen, Konzentrationen, Planungen offenbar unaufhaltsam im Laufe sind. Gemeinde und Gemeindeautonomie dagegen scheinen für viele in matter Defensive darniederzuliegen, Verlegenheiten inmitten der Technik, der dirigierten Raumordnung, der Internationalität. Ist es nicht manchmal so, daß Gemeinde und Gemeindeautonomie zum Schlagwort verflachen, laut gefordert, aber mit dürftiger oder pervertierter Wirkung, vergleichbar dem kooperativen Föderalismus, der im politischen Spiel der letzten Zeit zum skurrilen Relikt und zum verbalen Vorwand zu werden droht? Der Schein trügt. Wegen der Fülle, der Technizität, der Grenzenlosigkeit und der Unübersehbarkeit dessen, was auf Mensch und Staat zukommt, bleibt die kleinräumige Ordnung eine Hoffnung, Hoffnung auf die rechtlich geordnete Möglichkeit sinnvollen mitmenschlichen Zusammenlebens und rechtsstaatlicher Sozialgestaltung. Ob

solche Hoffnung immer wieder Realität wird und bleibt, hängt ab von der Innovationskraft der Gemeinden und des Gemeinderechts. Einfach fortzufahren mit dem, was jetzt gerade da ist, so zu tun, als ob es wie bis jetzt weiterginge, hieße, eine böse Illusion zu nähren. Da genügen auch die löblichen Stärkungen, die das Bundesgericht in seiner jüngeren Rechtsprechung den Gemeinden verabreicht, auf die Dauer nicht. Innere und äußere Erneuerung des Gemeinderechts, Suche nach Lösungen für die aktuell werdende Problematik der Regionen – der Jurist ist ins Feld gerufen, damit er mitrate und mittrage bei einer Aufgabe, die einen Fundamentalwert unserer Rechtsordnung betrifft. Erwartet wird die gleiche Grundhaltung wie bei der Erforschung des Beziehungsgeflechts von Recht und Datenverarbeitung: die Offenheit, die Unvoreingenommenheit, die Bereitschaft zu neuen Wegen richtigen Rechts.

Damit aber ist auch eine inhaltliche Übereinstimmung der beiden Beratungsgegenstände in einem gemeinsamen Ziel angedeutet. Um was geht es eigentlich? Offensichtlich: um die zureichende Kommunikation in unserer Rechtsgemeinschaft, die insofern Rechtsgemeinschaft ist, als sie kommunikative Ordnung bilden kann. Ich will mit dem Wort von der Kommunikation nun nicht das sozialkybernetische Systemdenken in seinen Fortschrittlichkeiten, in seinen Verführungen oder in seinen umtaufenden Repetitionen schon längst dagewesener Rechtsgedanken heraufbeschwören. Ich möchte vielmehr auf zwei Tatbestände hinweisen, die andeuten, daß der Jurist heute Informatik und kommunale Ordnung unmittelbar oder mittelbar aufgreift, um seinem Allgemeinauftrag gerechter Sozialgestaltung nachzukommen zu suchen.

Ein erstes liegt in der Forderung, rechtsschöpferische Freiheiten zu gewinnen, um in Rechtssetzung und Rechtspflege sach- und rechtsrichtig zu entscheiden. Die Ausschöpfung und Dienstbarmachung des greifbaren Wissens, also der faktischen Daten und der wissenschaftlichen Einsichten, ist unerläßlich, aber an Maß und Disziplin gebunden. Es handelt sich nicht um ein Maximierungs-, sondern um ein Optimierungsproblem. Das greifbare Wissen ist zu nutzen, nicht einfach damit es genutzt sei, sondern dazu, daß richtigere Ergebnisse erwartet werden können.

Deswegen liegt der Weg nicht darin, die überquellenden Kartotheken und den seitenfüllenden Anmerkungsapparat des juristischen Schreibers einfach zu ersetzen mit einer modernen Instrumentierung des computerfähigen Rechtstechnikers. Und es ist nichts gewonnen, die alten Eitelkeiten, die Bildungsmahnmale und den Fleiß in nebensächlichen Dingen abzulösen durch die Brillanz, mit Apparat und Geheimzeichen umzugehen zu wissen. Die Gegenwart bedarf der juristischen Konzentration auf die Lösung der ernstlich aufgegebenen Probleme in Staat und Gesellschaft. Wir Juristen können es uns nicht länger leisten, Beliebigem nachzugehen, womit angeblich Grundlagen erforscht, in Tat und Wahrheit Liebhabereien gepflegt werden. Wir sind eine kleine Schar. Und wir sind aufgerufen und eingespannt für problemgebundene Aufgaben, die alle Kräfte fordern. Gerade deswegen wird man sich in acht nehmen, um im neuen Überfluß technisierter Informationen die schöpferischen Komponenten der juristischen Tätigkeit nicht zu ersticken. Mehr als je ist uns damit anheimgegeben, die Fähigkeit zu entwickeln, das Wesentliche, das Erhebliche zu erkennen und zu erfassen. Wir sind und bleiben Juristen nur, wenn und weil wir Sinn für das Relevante haben und erweitern. Die schier unbegrenzte Informationschance wird tragend, wenn da, wo Rechtsentscheide fallen, besser die Sachlage verstanden, klarer das Rechtsproblem begriffen, sicherer Wesentliches vom Unwesentlichen geschieden, deutlicher der Mensch und seine Umgebung gesehen, freudiger das vertretbare Ergebnis gesucht wird. Dies aber heißt mit andern Worten: Wenn die Information zu echter, von schöpferischer Freiheit geprägter Kommunikation im Rechtsgefüge wird.

Etwas Nächstes liegt im Aufruf, die Entfremdung des Menschen von Staat und Recht zu wenden oder doch zu mildern. Es gibt alarmierende Tatsachen: Die offene oder verdeckte Nichtdurchsetzung von Bundesrecht, der Verzicht auf die Behauptung klarer Rechtspositionen, die Aufweichung von Verfahren und gegebenen Formen, der Mißbrauch rechtlicher Institutionen – alles abstrakte Stichworte konkreter Sachverhalte, denen wir tagein tagaus begegnen. Es sind einesteils institutionelle Probleme einer Rechtsordnung, die um die Bewahrung demokratischer Grundgesinnung bangt, wissend, daß tüchtige Demokratie unentbehrlicher Bestand-

teil des Rechtsstaats ist. Die Sanierung ist gezielt der Politik aufgetragen. Aber es steht auch etwas Allgemeineres dahinter: der Unterbruch, die Abwendung, die Isolierung gegenüber der Rechtsordnung, die der staatsverdrossene, der gemeinschaftsferne, der apolitische Mensch vollzieht. An dieses Krankenbett ist auch der Jurist gerufen. Wohl noch selten so wie in der Gegenwart haben Mensch und Gesellschaft den Juristen vieler Berufe nötig gehabt. Aber werden wir in unsrem Bemühen verstanden? Glaubt man an den redlichen Einsatz um Recht und Mensch? Ein Teil der Mißverständnisse beruht offenbar auf der mangelhaften Kommunikation. Wir werden oft weder im Wort noch im Sinn verstanden; es werden uns Befangenheiten unterschoben; es gibt tiefsitzende und immer wieder neu genährte Abneigungen aus Vorurteilen; vor allem aber werden das Recht und seine Eigenheiten nur schwer begriffen. Das Thema ist alt; das Postulat der Verbesserung kehrt immer wieder; aber es bedrängt halt unsere Zeit erneut und im Übermaß. Schlagartig ist hier nichts zu ändern. Aber wir werden die Kommunikationsvorgänge verbessern müssen, nicht um unserer Geltung und unserer Berufsehre willen, sondern dafür, daß Recht und Mensch einander zugeordnet bleiben. Das Recht mit Geduld und Schritt für Schritt hinauszutragen, es immer wieder eingängig zu machen, gehört mit zu unsren Verpflichtungen. Das heißt nicht, den wissenschaftlichen Erkenntnisprozeß aufzuhalten und zu simplifizieren, aber es heißt, daß der Jurist auch Übersetzer werden muß, der die großen Ziele rechtlicher Ordnung plausibel und die konkreten Entscheidungen ohne Verfälschungen verstehbar macht. Die kleinräumige Ordnung aber ist Stütze für solche Aktivierung. Im nahen und täglichen Umgang mit dem Recht, mit gutem und ausgewogenem Recht im Verwaltungsakt, im Richterspruch, im Ratschlag, im Vertrag, im politischen Akt, kommt das zum Leben, was unsren Auftrag ausmacht. Der Bürger indessen soll allmählich wieder inne werden, daß er und das Recht zusammengehören und daß der Jurist getreuer Vermittler und beidseits Hüter zu treuen Handen ist. Bei aller Bescheidenheit, bei aller Zurückhaltung, bei der immerwährenden Selbstkritik sollten wir doch hoch genug von diesem unsrem Auftrag denken.

IV.

Prof. Dr. HANS MARTI, Quästor des Vereins, legt die Jahresrechnung 1971/1972 vor:

I. Allgemeine Rechnung

Bilanz per 30. Juni 1972

Aktiven	Fr.	Fr.
Kasse		1 912.90
Postcheck		75 108.24
Waadtländer Kantonalbank, Lausanne, Kontokorrent		45 346.80
Wertschriften		26 317.50
Debitor Verrechnungssteuer		868.28
Transitorische Aktiven		12 020.—
		161 573.72

Passiven		
Transitorische Passiven		49 600.—
Rückstellung für 100-Jahr-Feier BV/Bundesgericht		30 000.—
Kapital	74 635.41	
+ Gewinn pro 1971/72	7 338.31	
		81 973.72
		161 573.72

Erfolgsrechnung pro 1971/72

Einnahmen	Fr.
Mitgliederbeiträge	51 588.—
Beitrag Schweizerischer Nationalfonds	33 000.—
Beitrag Zeitschrift für Schweizerisches Recht	1 600.—
Beitrag Schweizerische geisteswissenschaftliche Gesellschaft	12 000.—
Verkauf von Publikationen	3 713.40
Wertschriftenertrag	1 372.50
Bankzinsen	449.86
	103 723.76

Ausgaben	
Druckkosten für Referate und Protokolle	42 010.10
100-Jahr-Feier BV/Bundesgericht	30 000.—
Übersicht der Literatur über das schweizerische Recht	2 627.—
Schweizerischer Juristentag	12 699.80
Spesen des Vorstandes	1 384.80
Zirkulare und Drucksachen	2 021.—
Archivar, Sekretärin und Buchhalter	3 876.60
Post- und Bürospesen	600.75
Beiträge	1 000.—
Bankspesen	57.30
Steuern	108.10
	96 385.45
Gewinn pro 1971/72	7 338.31

II. Rechtsquellenfonds

Bilanz per 30. Juni 1972

Aktiven	Fr.	Fr.
Waadtländer Kantonalbank, Lausanne, Kontokorrent		13 209.70
Wertschriften		102 885.—
Debitor Verrechnungssteuer		2 245.23
Debitor Sauerländer		9 718.45
Transitorische Aktiven		1 600.—
		129 658.38
Passiven		
Transitorische Passiven		17 220.—
Kapital	128 693.99	
./. Verlust 1971/72	16 255.61	
		112 438.38
		129 658.38

Erfolgsrechnung pro 1971/72

Einnahmen	Fr.
Subventionen	40 800.—
Verkauf von Publikationen	5 289.—
Wertschriftenertrag	4 931.50
Bankzinsen	135.62
	51 156.12
Ausgaben	
Druckkosten der «Rechtsquellen»	67 268.75
Bankspesen	142.98
	67 411.73
Verlust pro 1971/72	16 255.61

III. Fonds Dr. Arnold Janggen

Bilanz per 30. Juni 1972

Aktiven	Fr.
Waadtländer Kantonalbank, Lausanne, Kontokorrent	1 660.60
Wertschriften	31 960.—
Debitor Verrechnungssteuer	487.93
	34 108.53

Passiven	
Kapital	32 554.93
+ Gewinn pro 1971/72	1 553.60
	34 108.53

Erfolgsrechnung pro 1971/72

Einnahmen	
Wertschriftenertrag	1 575.—
Bankzinsen	25.67
	1 600.67

Ausgaben	
Bankspesen	47.07
Gewinn pro 1971/72	1 553.67

V.

Der Quästor verliest den Bericht der Rechnungsrevisoren, der Herren PHILIBERT LACROIX, Notar, Genf, und Dr. JOHN OCHSÉ, Basel. Auf Vorschlag der Rechnungsrevisoren erteilt die Versammlung dem Quästor Décharge.

VI.

Der Quästor legt das Budget 1972/1973 des Vereins vor:

Budget pro 1972/73

Einnahmen	Fr.
Mitgliederbeiträge (Fr. 25.—)	62 500.—
Beitrag Schweizerischer Nationalfonds	33 000.—
Beitrag Schweizerische Geisteswissenschaftliche Gesellschaft	5 000.—
Verkauf von Publikationen	3 000.—
Beitrag Zeitschrift für Schweizerisches Recht	1 600.—
Wertschriftenertrag	1 000.—
Bankzinse	400.—
	106 500.—

Ausgaben	
Druckkosten für Referate und Protokolle	65 000.—
Übersicht der Literatur über das schweizerische Recht	8 000.—
Schweizerischer Juristentag	20 000.—
Spesen des Vorstandes	1 800.—
Zirkulare und Drucksachen	3 000.—
Archivar, Sekretariat und Buchhaltung	5 700.—
Post- und Bürospesen	1 600.—
Beitrag Schweizerische Geisteswissenschaftliche Gesellschaft	1 000.—
Steuern	300.—
Bankspesen	100.—
	106 500.—

Im Namen des Vereinsvorstandes beantragt der Quästor, den Mitgliederbeitrag um Fr. 5.– auf Fr. 25.– zu erhöhen.

Budget und Mitgliederbeitrag werden durch die Versammlung genehmigt. Der Präsident dankt dem Quästor für die Rechnungsführung.

VII.

Die Verwaltungsgeschäfte sind damit abgeschlossen. Der Präsident erteilt das Wort Prof. Dr. J. M. GROSSEN, Direktor der Eidgenössischen Justizabteilung:

Un usage de la société suisse des juristes veut que chaque année, elle invite le chef du Département fédéral de justice et police à participer à son congrès. C'est l'occasion pour le représentant du gouvernement fédéral d'exposer ses projets, ses préoccupations essentielles à une assemblée particulièrement bien préparée sinon toujours à donner une approbation unanime qui ne serait pas dans le tempérament des juristes, du moins à lui témoigner compréhension et bienveillance. C'est aussi l'occasion pour lui d'exprimer au nom des autorités fédérales, par le canal de la société la plus représentative de l'ensemble des juristes suisses, sa reconnaissance à tous ceux qui ont choisi de vouer leur talent et leurs efforts au service du droit et de la justice dans notre pays.

Monsieur le Conseiller fédéral FURGLER se réjouissait particulièrement d'assister au congrès de Davos. La date était retenue depuis longtemps et, pour tout dire, le discours médité. Le ciel a malheureusement décidé autrement, le ciel ou, du moins, certains objets qui s'y meuvent. Monsieur le Président Eichenberger l'a dit tout à l'heure, le Conseil fédéral tient aujourd'hui une fort longue séance dont le public suisse vraisemblablement comprendrait mal que Monsieur Furgler fût absent. Il m'a chargé de vous transmettre l'expression de son profond regret, de saluer en son nom le Comité de la société suisse des juristes, les organisateurs de ces journées, les rapporteurs en même temps que les participants.

Parmi les sujets que Monsieur le Conseiller fédéral FURGLER se proposait d'aborder dans son allocution, il y a notamment ce thème que Monsieur le Président a tout à l'heure qualifié d'immortel: *l'institut suisse de droit comparé*. Il est revenu chaque année à votre ordre du jour. Il y revient cette année avec cette particularité qu'il a un certain lien avec un problème qui sera traité aujourd'hui, puisque vous savez peut-être que, selon les propositions du Conseil suisse de la Science, l'institut suisse de droit comparé aurait vocation aussi de

s'occuper des problèmes de l'informatique juridique. Dès qu'il a pris ses fonctions, M. le Conseiller fédéral Furgler a été informé de ce problème, non seulement par Messieurs VON OVERBECK et BUCHER, qui ont été nommés tout à l'heure, mais aussi par un personnage que le Président n'a pas cité par modestie, à savoir lui-même, en sa qualité de président de la Société suisse des juristes. Il y a quelques mois, M. Furgler a saisi l'occasion d'une assemblée qui se tenait à Zurich pour parler de ce problème et pour dire en des termes sans aucune équivoque l'appui qu'il était résolu d'apporter à la réalisation de ce projet. Je ne vous cacherai pas qu'il subsiste quelques difficultés d'ordre financier d'autant moins étonnantes que, comme vous le savez, la Confédération affiche désormais des comptes moins brillants que ceux auxquels nous étions jusqu'ici habitués. Je puis cependant vous dire que ce projet est fortement appuyé et que nous avons bon espoir qu'il puisse être prochainement mis en œuvre et ultérieurement rayé de votre ordre du jour, si ce n'est pour rendre compte d'une activité que nous espérons tous fructueuse.

Je vous remercie, M. le Président, d'avoir bien voulu me donner la parole.

VIII.

Nach einer kurzen Pause übernimmt Me RENÉ HELG, alt Staatsrat (Genf) und Vizepräsident des Juristenvereins, die Leitung der Beratungen über das Thema «Datenverarbeitung im Recht»:

A l'heure actuelle encore, le juriste suisse peut se sentir autorisé à porter un jugement relativement optimiste sur ses possibilités d'information en droit interne.

Notre pays jouit d'une très grande stabilité politique. Si j'ose m'exprimer ainsi, la production législative et réglementaire reste dans des limites supportables; les textes ne sont modifiés que si la nécessité en est vraiment démontrée et l'évolution se fait avec une sage lenteur.

La jurisprudence n'est pas extrêmement abondante et des revues de qualité nous en donnent l'essentiel.

Des index bibliographiques constamment tenus à jour nous tiennent au courant des derniers ouvrages publiés. Enfin, de nombreuses bibliothèques sont à notre disposition.

Il n'en va pas de même à l'étranger où les juristes éprouvent d'ores et déjà un certain malaise. Ils reconnaissent la nécessité d'une organisation qui leur épargnerait des recherches dont les résultats sont souvent incomplets ou incertains.

Ce malaise, nous l'éprouverons aussi avec un décalage dans le temps certes, en raison de la petitesse de notre pays.

A la vérité, ces difficultés sont déjà les nôtres lorsqu'il s'agit d'être informé sur le droit étranger dont la connaissance nous est de plus en plus indispensable. Particulièrement typique à cet égard m'apparaît être la connaissance du droit des communautés européennes. Je le prends à titre d'exemple.

L'ordre juridique communautaire créé par les Traités de Paris et de Rome s'imbrique étroitement aux ordres juridiques des Etats membres. Or, le juriste en quête d'informations sur le droit communautaire rencontre des difficultés particulières qui ont été clairement définies par Madame BAUER-BERNET, de la Commission des Communautés européennes.

Tout d'abord, difficultés de dépistage. En effet, de nombreux textes communautaires sont applicables sans même l'intervention du législateur national. Ensuite, difficultés d'accès physique. Le nombre des actes à caractère normatif est en augmentation progressive (plusieurs milliers par an, au moins 15000 au total). En outre, difficultés de gestion. Le tiers des actes ont déjà subi des modifications. Certains ne sont plus appliqués, même sans abrogation explicite. Enfin, difficultés d'interprétation. Ces actes sont non seulement appliqués par la Cour de Justice des Communautés européennes, mais aussi par les juridictions nationales.

Chacun admettra que l'accès à ce droit abondant, mouvant et dispersé n'est véritablement possible qu'au moyen d'un système d'automatisation de la documentation.

Mais si l'ordinateur apporte la rapidité et la précision, il inquiète aussi. Le risque d'une orientation dirigée vers d'autres objectifs que la recherche d'un service meilleur pose la grave question de son contrôle.

Enfin, non moins importante est la question de l'accès à l'information du cercle de ses utilisateurs.

La Fédération suisse des avocats a conclu pour sa part à la nécessité d'une organisation nationale de l'information juridique; elle a demandé à cet effet la constitution d'une commission d'étude fédérale.

Considérant à son tour que le juriste suisse, nolens volens, ne pourra pas ignorer encore longtemps l'informatique, votre Comité a décidé d'organiser une première approche sous les aspects à la fois de la technique et de l'éthique.

Je remercie à mon tour, au nom de la Société suisse des juristes, nos trois rapporteurs étrangers de nous faire l'honneur de venir jusqu'à nous et de nous apporter le fruit de leurs expériences.

Le Professeur BERTRAND, grand spécialiste français de la documentation juridique et directeur de l'Institut d'études judiciaires d'Aix, a dû s'arracher à un week-end provençal et, faute de liaisons aériennes directes, passer par Paris pour gagner Davos.

Me HOUTARD est l'âme du CREDOC. C'est en effet grâce à son désintéressement, à sa persévérance et à sa compétence que les juristes belges disposent depuis plusieurs années d'un centre automatisé de documentation juridique, centre tout à fait opérationnel.

Enfin, le Professeur SIMITIS, en sa qualité de directeur de la Forschungsstelle für juristische Dokumentation de l'Université de Francfort, est venu nous faire part de ses réflexions sur les causes et les effets de l'irruption de l'informatique dans la société d'aujourd'hui, domaine dans lequel il fait autorité.

Notre gratitude va également à Monsieur PIERRE HESSLER, qui a bien voulu consentir à faire abstraction de sa science et rédiger un texte qui nous soit accessible sur les possibilités et les limites de l'ordinateur.

Enfin, nous aurons le privilège d'assister à une démonstration pratique par les soins de Me VISCHER, qui, comme de nombreux juristes de sa génération, considère avec une tranquille assurance que l'ordinateur va faire son entrée dans les mœurs des juristes même suisses, et qui s'y est déjà préparé.

M. le professeur EDMOND BERTRAND, Directeur de l'Institut d'études judiciaires à la nouvelle faculté de droit d'Aix-en-Provence:

Je n'ai pas eu à m'arracher à ma Provence pour venir dans votre magnifique pays de Davos et votre belle Suisse. Je la connaissais certainement depuis mon enfance, mais c'est aujourd'hui un jour béni des dieux avec cette illumination que nous avons vainement cherchée en Provence tout l'été.

On me dit spécialiste de la documentation, oui, peut-être, mais non spécialiste de la documentation automatisée. Je suis peut-être un spécialiste de la documentation du droit privé pour cette raison qu'en vieillissant et à force d'exercer cet instrument, j'ai une excellente mémoire. Or, l'ordinateur n'est qu'un instrument de mémoire, de telle sorte qu'il y a une course entre lui et moi, souvent difficile. On ne sait qui gagne toujours, car nous sommes, quant à l'ordinateur, au début des choses.

C'est là mon introduction pratique. Il arrive souvent à un juriste, à un avocat, à un professeur de se rappeler que tel texte a été promulgué. C'est un texte spécial. C'est peut-être une règle civile – mauvaise habitude française – insérée dans une loi fiscale. On a le souvenir d'une décision de jurisprudence dont on a presque immédiatement besoin. Elle a été publiée dans un recueil il y a 10 ou 20 ans, on sait qu'elle existe, mais il faut la chercher et c'est une grande perte de temps. Et surtout il arrive que l'on ne trouve pas. C'est pourquoi, il y a huit ans, j'ai continué cette habitude de candidat à l'agrégation en France de tenir des fichiers manuels. J'ai fait cela pour mes étudiants, pour mes «poulains» au concours d'agrégation, pour mes collègues aujourd'hui. Un fichier manuel se développe de manière démesurée au fur et à mesure que les mois passent. Je pense que beaucoup d'entre vous en ont. Il est extrêmenent pratique et utile pour celui qui le connaît bien, il est généralement inutile pour les autres. Autre grave inconvénient: si une fiche est déplacée – l'imprudence fait que toujours les fiches se déplacent – et qu'elle n'est pas remise exactement dans sa section, le document est perdu, ou tout au moins sa référence. Et c'est là que réside l'énorme avantage de la documentation automatisée; la mémoire est permanente, quel que soit le procédé. A moins que, volontairement,

on mette le document dans l'oubli et que l'on efface la mémoire, l'entrée est définitive et il ne devrait pas y avoir de difficultés à le retrouver. Ainsi, l'information automatisée est une source énorme d'enrichissement intellectuel. Cela permet des comparaisons, car on a accès à une documentation très massive que l'on ne pourrait pas saisir par soi-même. Cela permet aussi d'obtenir le renseignement le plus petit, le plus précis, le plus ponctuel. On peut, avec l'information automatisée, établir la bibliographie générale d'une matière, de même qu'en même temps, on peut obtenir le livre, l'article, la note sur cette même matière que l'on juge les plus topiques.

User de cela est un gain de temps énorme. Mais c'est aussi la chute d'une passion. Nous sommes tous des chercheurs, et nous savons la joie, la passion fébrile que nous avons dans nos recherches. Cela, il est probable que l'ordinateur le supprimera, en nous donnant tout de suite une cuisine toute faite, sans que nous ayons eu la joie de la préparer.

Du point de vue universitaire, les étudiants au doctorat gagneraient six mois à un an et demi de recherches documentaires avant de pouvoir définir un plan et de pouvoir passer à la rédaction. En quelques heures, la documentation peut être sur la table. Nous en avons fait l'expérience à Aix et à Paris. Les entreprises qui ont à leur service des juristes spécialisés le savent également, même s'il n'y a plus vraiment de spécialité. J'ai une formule brutale: «Le juriste qui ne connaît que sa spécialité ignore sa spécialité». Tout touche à tout, et je crois que la démonstration est faite de la nécessité de l'information en mémoire automatisée.

En France – je suis sûr que cela n'arrive ni en Suisse ni en Belgique -, nos juridictions ne savent pas ce que rendent les voisines. Les chambres de la Cour d'Appel d'Aix qui jugent les mêmes matières par l'effet des distributions au rôle ne savent pas quelle est la manière de juger des chambres voisines. Si la composition de la juridiction est différente, la manière d'apprécier un même problème sera différente à un mois d'intervalle. Cela est même arrivé au niveau de la Cour de Cassation, chambre criminelle. En vous disant l'anecdote qui suit, je crois que j'aurai terminé ma démonstration de la nécessité d'une information immédiate et immédiatement rentable. Il y a une dizaine d'années, un crime jusque là puni de

mort avait fait l'objet au mois de juillet d'une loi qui diminuait la peine et abrogeait la peine de mort pour ce crime. Un accusé avait été condamné à mort et s'était pourvu en cassation. Par l'effet des vacances judiciaires, la Cour de Cassation, chambre criminelle, a jugé en septembre et ni l'avocat général ni le président ne se sont aperçus que la loi pénale péjorative avait été abrogée, ce qui fait que le pourvoi avait été rejeté. On a eu toutes les difficultés à sauver la tête du condamné par un pourvoi en révision, alors qu'une cassation dans l'intérêt de la loi s'imposait. Ce sont là des inadvertances, mais vous voyez qu'elles peuvent être graves. Je crois qu'il est nécessaire que nous soyons mieux renseignés. Je pourrais développer à outrance.

Mais Monsieur le Président m'a demandé d'abréger mon discours dans le temps et de le modifier par rapport à la manière dont il avait été écrit, tout en l'allongeant par l'introduction que je viens de faire. Nous avons l'habitude de ces rhétoriques inversées. Je prends donc le sujet tel qu'il était proposé: il faut une information juridique, cela ne fait aucun doute. Celle-ci a des finalités extrêmes, elle nous enrichit, elle est le commencement de la science au point de vue juridique. Mais il faut une information exacte. Et c'est là la difficulté.

S'il s'agit d'un ordinateur, il y a en effet deux manières de tout brouiller, qui fassent préférer de beaucoup la mémoire personnelle et intelligente à la mémoire de celui que j'appelle quelquefois cet idiot – car il ne donne que ce qu'on lui a déjà donné et il n'interprète pas intelligemment –. Les deux manières que l'ordinateur a de se tromper, nous les appelons, dans notre jargon d'informaticiens, le «bruit» et le «silence».

Le bruit consiste à obtenir de l'ordinateur non pas autre chose que ce que l'on désire, mais autour de ce que l'on a demandé, une masse de renseignements qui ne concernent pas la question posée. Cela fait du bruit. Et je dis volontiers que si le bruit est trop grand, si c'est un bruit de tonnerre, le travail commence au moment même où il devrait être terminé.

Le silence, c'est le contraire. L'ordinateur donnera les documents pertinents, à l'exception d'un seul. C'est peut-être un document secondaire, c'est déjà grave. Mais si c'est le document essentiel qui fait défaut, ce silence est très grave. Si, en même temps, il y a du

bruit, on a le résultat extraordinaire d'avoir du silence au milieu du bruit. Il vaut bien mieux être seul et travailler comme autrefois.

Alors, il faut éviter cela. Il y a en France deux méthodes: celle du texte intégral et le procédé de l'indexation. Le second est celui du CREDOC, à Bruxelles. Cette institution est extrêmement remarquable car elle est la première à être opérationnelle et à l'être vraiment. C'est le système d'Aix, c'est celui des notaires, et l'on ne sait pas trop en France si c'est aussi le système de la Cour de Cassation.

Le procédé de l'indexation consiste à prendre un document, un texte de loi, un arrêt de justice, un article ou un livre et à en faire un résumé clair et précis, par l'entremise d'un juriste. On retire du texte que l'on veut mettre en mémoire les mots-clés, et ce sont eux qui permettent d'indexer le document dans l'ordinateur. Les mots indexés sont en même temps les décrypteurs du document. Je vous donne un exemple de circulation routière, avec un accident mortel sur l'A 6 en France faisant 3 victimes, une de 4, une de 5 et une de 6 ans, accident dû à un dépassement et à un excès de vitesse. L'arrêt de justice décrira tout cela, les circonstances et le déroulement. L'indexation est extrêmement simple. On dira: «Circulation routière, la nuit, dans le brouillard, pluralité de victimes, manière dont les juges ont prononcé la réparation à l'égard de l'assureur, etc...». S'il s'agit d'un contrat d'assurance où la compagnie d'assurance prétend esquiver son devoir de garantie, le risque ayant été exclu de la police, cela donnera en mots indexés: «Assurance de responsabilité civile ou assurance de personnes, risque exclu, objet de l'assurance et ce que le juge aura décidé».

Pour un texte de loi, je prends l'exemple d'une loi française sur les mannequins de haute couture, qui, désormais, sont nécessairement des employées – c'est dommage pour elles! –, l'indexation sera la suivante: «Date, objet (mannequin, louage de services...), etc...». L'ordinateur ne peut ainsi pas se tromper. Si nous cherchons en France la loi sur les mannequins, nous disons: «Mannequin, haute couture, louage de services, législation, application des règles du droit du travail, etc...». Déjà ici, vous arrivez à une difficulté. C'est qu'il y a d'autres mannequins que ceux de la haute couture. Il y a ceux que le Petit Larousse appelle des «figures de bois articulées», et c'est en français le même mot, de telle sorte que

ce mot n'est pas un descripteur qui ne fasse confusion. L'ordinateur donnerait à la fois la loi sur les mannequins de haute couture et les dispositions relatives à la résiliation de la vente de mannequins par l'effet d'un défaut dans la fabrication. Il faut évidemment éviter cette confusion. L'indexation doit donc être précisée. A Aix, nous avons un procédé, c'est celui des notions. Ce mot m'effraie, et je préfère parler de mot composé ou de groupe de mots, en faisant entrer dans l'ordinateur l'expression «mannequin de haute couture» ou au contraire «mannequin-figure de cire». Il faut donc que l'indexation soit précise et ne fasse l'objet d'aucune confusion. Or, remarquons que dans la langue française, presque tous les mots ne sont pas tant des homonymes que des «polisseurs» («polisseur» signifiant mot a plusieurs significations).

Dans la langue juridique, il y a une quantité de notions. Je donne ici l'exemple du mot «réserve». En lui-même, il ne signifie rien. Ce peut être la réserve d'eau (synonyme: réservoir), la réserve de chasse ou encore la réserve héréditaire. Il y a la réserve sociale et aussi les clauses de réserve, dont la clause de réserve de propriété. C'est aussi, en justice, chez nous du moins, dans les actes extra-judiciaires, «sous toute réserve» – les huissiers ajoutant généralement «quelconque» –. Face à ces multiples significations du mot «réserve», il apparaît que l'indexation doit être précisée dans chaque cas, car «réserve» ne doit pas exister pour l'ordinateur.

Il y a aussi les dangers des sens figurés et des sens propres. La «maison» de commerce est le sens figuré de la «maison» où l'on habite. Presque tous les mots ont un sens figuré et un sens propre. Et là, la distinction est souvent très difficile. Je cite ici cette anecdote: Un journaliste américain important devait partir en Russie. Les Russes, très curieux, dépouillent les journaux américains dont l'un annonce: «Un journaliste américain est parti en Russie avec armes et bagages». On imagine l'anecdote si les Russes, comme on le raconte, placent ce journal – comme tous les journaux américains – en ordinateur et le traitent en texte intégral. Jamais le journaliste n'aurait pu passer la frontière! Le mot «arme» n'a pas la même signification dans cette expression et dans le langage courant.

Il faut se méfier ainsi à tous les tournants de la documentation elle-même. Et, du point de vue juridique, je vais conclure sur cette

première partie: l'interprétation ne peut être faite que par un juriste. Si l'on entre dans un système d'informatique juridique, que le juriste n'abdique pas! Car s'il abdique, l'ordinateur se trompera. Seul le juriste peut donner juridiquement aux mots leur véritable signification. Voilà l'indexation. Si elle est bonne et multiple, l'ordinateur donnera satisfaction. Les défaillances ne seront qu'humaines: une faute de perforation, un document oublié, une faute d'analyse.

Le système du texte intégral, c'est tout autre chose. C'est celui du Conseil d'Etat en France, où le juriste n'intervient pas initialement. Le document entre dans l'ordinateur tel qu'il est, par un système de dactylo-codage; une personne exécutante suffira, et ensuite, la question doit être posée par le juriste sur ce qu'il suppose être entré en terminologie exacte. L'avantage évident, c'est que rien n'échappe. Mais, pour faire des économies, on élimine des mots qu'on appelle «creux», notamment les verbes auxiliaires de la langue française. Le malheur, c'est que souvent, dans notre langue, les mots «être» et «avoir» ont une valeur de substantif. Si l'on supprime «être» dans «l'être et le néant» ou dans «to be or not to be» en anglais, vous admettrez qu'il ne reste strictement rien du document. C'est la même chose avec le verbe «avoir», comme on a pu récemment le voir en France avec le problème de l'avoir fiscal.

La suppression des silences. En général, ils sont supprimés par inversement. Ou par le jeu des synonymes. Les polisseurs doivent être précisés ou «diminués» pour éliminer le bruit, et les synonymes doivent être non pas multipliés à outrance, mais tout de même donnés à l'ordinateur comme des instructions ou des indications, de telle sorte que si deux mots ont le même sens, il faudra que le procédé soit tel que l'ordinateur, qui est idiot, fasse également la recherche sur un mot et sur l'autre, afin que rien n'échappe à la recherche documentaire. Les exemples abondent. Il n'y a cependant pas dans la langue française de véritables synonymes. Il n'y a guère que des quasi-synonymes. De plus, dans la langue juridique, le mot qui, dans la langue usuelle, a exactement le même sens qu'un autre mot, peut prendre, suivant les domaines du droit, une signification différente.

Le contenu, c'est la règle juridique qui déterminera son sens. Par exemple, l'enfant naturel n'a pas le même contenu juridique s'il fait

une recherche de paternité ou s'il prétend à la succession de sa mère, ou encore s'il est victime d'un accident de la circulation. Le mot est le même, la notion est la même, mais dans chacun des trois cas, la règle juridique applicable est différente. Ce n'est donc, juridiquement, pas le même mot pour l'ordinateur. Il faut l'intégrer à chaque discipline et l'on ajoute alors un autre descripteur: «succession, enfant naturel; circulation routière, enfant naturel, etc...».

Autre exemple: le Petit Larousse donne comme des synonymes «glaive» et «épée». Or, ce ne sont pas tout à fait des synonymes, car l'on dit en français «le glaive de la justice» et non «l'épée de la justice», et je vois mal Thémis s'escrimant avec une épée!

Avec le texte intégral, on supprime le singulier, le pluriel, le masculin et le féminin. Que faisons-nous alors du mort et de la mort? «Mort» et «décès» ne sont pas la même chose. Du point de vue des actes d'état-civil, le décès ou l'acte de décès n'est pas la mort. Mais si l'on dit dans un texte juridique qu'une personne est décédée ou qu'une personne est morte, les deux termes, au contraire, sont synonymes.

Voilà les difficultés du vocabulaire juridique. Entendez bien que celles que je vous ai exposées sont réglées depuis longtemps par le jeu du même descripteur numérique, par l'intelligence de l'analyste, ce qui nous ramène toujours à cette même conclusion, qui sera la définitive: en informatique juridique, c'est le juriste qui est le plus important.

Me Edouard Houtard, docteur en droit, avocat à la Cour d'Appel de Bruxelles:

Je vous remercie d'abord de votre aimable accueil dans ce cadre merveilleux de Davos. C'est pour moi une grande joie de retrouver ici un certain nombre d'amis et de faire la connaissance d'autres. Je me réjouis également de ce que vous ayez mis à l'ordre du jour de vos travaux un sujet aussi difficile et dangereux que l'informatique. Difficile, parce que ses aspects sont multiples: ils portent à la fois sur des problèmes de langue, de droit, de sémantique et de technique. Il y a pour le juriste l'obligation d'imposer son raisonnement en fonction de la logique de la machine. Tout cela fait que

c'est un problème difficile. C'est aussi un problème dangereux en raison de l'individualisme de la profession juridique. Je suis avocat et je sais que l'avocat éprouve quelques réticences à travailler en groupe. Il est également marqué d'une étonnante charge affective, ce problème, du moins dans certains pays, et ce probablement en raison de sa technicité et du peu d'informations dont dispose le juriste, qui juge alors de façon assez sentimentale, en fonction de ses réflexes. L'un a peur du coût, l'autre a peur d'être remplacé par la machine – et la conclusion de M. le Professeur BERTRAND montre qu'il ne s'agit absolument pas de cela –, d'autres sont inquiets quant aux incidences sur la vie privée. Tout cela fait que ce sujet est également un sujet dangereux. Mais il était bon que vous le mettiez à votre ordre du jour, car ce sujet n'est dangereux que par manque d'informations.

L'électronique a pénétré absolument partout: toute la vie économique, la vie industrielle, une partie de la vie sociale en sont imprégnées. Pensez-vous vraiment que le droit puisse lui échapper? Je pense que d'ici quelques années, les professions qui n'auront pas recours à cet outil nouveau qu'est l'ordinateur resteront «en dehors du coup». Le problème n'est pas de savoir si cela se fera avec ou sans les juristes. Je crois que c'est là que se situe le problème.

Votre président m'a demandé d'aborder cet exposé de façon extrêmement concrète, en vous disant ce que nous avons fait en Belgique. Je suis venu à l'électronique pour un motif diamétralement opposé à celui du Professeur BERTRAND. S'il est venu à l'électronique parce qu'il a beaucoup de mémoire et qu'il voulait confronter celle-ci à celle de l'ordinateur, je suis venu à l'électronique parce que j'ai une mauvaise mémoire. J'ai aussi été amené à l'électronique par un autre fait; j'ai constaté qu'au tribunal de Bruxelles, certaines audiences sont consacrées à la poursuite des personnes qui, à l'occasion d'un déménagement, ont négligé d'avertir toutes les administrations nécessaires. Je pense que si l'une de ces personnes venait me voir en me demandant: «Quelles sont les administrations que je dois avertir?», je serais très embarassé. Or, comme avocat, je suis chargé de conseiller les citoyens dans l'application du droit.

D'autre part, comme commissaire d'une glacerie, j'ai constaté que l'on avait mis en route un système nouveau. Cette glacerie sor-

tait d'énormes volumes de glace, qui étaient stockés. Lorsqu'une commande arrivait pour un bâtiment, on prenait les premières pièces du tas, et, au mieux des petits défauts qui existent toujours, on découpait en fonction de la commande. Puis l'on a constaté que les chutes étaient nombreuses, et l'on a fait passer les volumes de glace sur un détecteur de défauts. Celui-ci reportait sur une carte perforée l'emplacement de tous les défauts. Quand une commande arrivait, on la donnait à l'ordinateur, qui indiquait, parmi les dizaines de milliers de volumes en stock, ceux qui permettaient de faire la découpe la plus économique avec la moindre chute.

En fait, nous sommes, nous, juristes, devant un problème déterminé, une commande, et nous avons là un stock documentaire énorme. Le problème est de trouver dans ce stock les documents qui correspondent le mieux à ce problème.

Le Bâtonnier du Barreau de Bruxelles a pris l'initiative, en 1966, de créer une commission d'informatique, qui est arrivée à une première conclusion, c'est qu'il était exclu qu'un barreau à lui seul puisse créer un centre de documentation. Il fallait selon elle regrouper l'ensemble des barreaux, mais c'était encore trop peu pour un pays qui compte 3600 avocats. Il fallait s'associer et les notaires et les magistrats, et créer un centre en commun. Ce centre a été constitué au début de 1967. Divers impératifs s'imposèrent. Il fallait d'abord que ce système soit multilingue. La Belgique a deux langues officielles: le français et le néerlandais. Il fallait aussi que le système soit économique et économiquement rentable. Pour établir un système multilingue, diverses études ont été faites, et divers systèmes examinés. Le Professeur CATALA a été l'un des premiers, avec le Professeur BERTRAND, à aborder ces problèmes d'informatique en Europe, les Américains ayant commencé, quelques années auparavant, des essais de mise en ordinateur de textes juridiques dans le système du texte intégral. Le Professeur CATALA était arrivé à la conclusion que ce système présentait des inconvénients sur le plan juridique par suite de l'imprécision du langage. Nous nous sommes rendu compte qu'outre les observations pertinentes du Professeur CATALA, ces remarques étaient encore plus pertinentes en ce qui concernait l'instauration d'un système bilingue. Vous vous rendez compte en effet que si le langage est déjà ambigu dans une seule

langue, lorsque vous combinez les ambiguités des deux langues et que vous voyez que ces ambiguités ne concordent pas, chaque langue ayant évolué de façon différente, on arrive à embrouiller complètement le problème, si l'on se sert exclusivement du mot. En fait, quand on décompose le langage, on se rend compte qu'on peut exprimer un nombre infini de notions et de nuances avec un nombre extrêmement limité de signes. Cela tient au fait que notre langage comporte une double articulation. Dans une phrase, vous pouvez isoler des mots, qui sont la plus petite unité ayant un sens. Mais chaque mot est lui-même composé de lettres qui se combinent entre elles, et qui sont au nombre de trente à cinquante, suivant les langues. Le génie d'une langue est précisément sa manière de combiner d'abord les lettres entre elles pour former les mots, et puis les mots entre eux pour former les phrases. Comme le langage, dans quelque langue que ce soit, n'est pas le fruit d'une réflexion logique, mais celui d'une longue évolution et de multiples déformations, et comme celles-ci sont toutes différentes selon les langues, vous arrivez à une incompatibilité totale entre les différentes langues. C'est pourquoi nous sommes arrivés à la conclusion que le mot ne pouvait pas être un bon moyen d'indexation. Et je pense que nous nous rapprochons très fortement du système adopté par le Professeur BERTRAND, qui, lui aussi, rencontre la nécessité de préciser le mot. Dans le système que nous avons utilisé, nous n'avons pas appelé nos descripteurs des mots; nous les avons appelés des notions. Cette notion peut être exprimée dans une langue d'une façon différente, mais elle renvoie toujours au même code-machine. Exemple: la notion «abandon» s'exprime aussi en français par le terme «délaissement». Dans un document, vous trouverez soit «abandon», soit «délaissement». Dans notre dictionnaire de notions en français, vous aurez «abandon» renvoyant à un code, et vous aurez aussi «délaissement» renvoyant à ce même code. Par conséquent, que le juriste qui analyse le document rencontre l'une ou l'autre de ces deux expressions, grâce au code, ce document sera classé avec les autres documents traitant de cette même notion.

De même, si, dans le dictionnaire néerlandais, vous avez deux notions parallèles, vous aurez le même système. La notion peut avoir deux ou trois termes l'exprimant en néerlandais. Peu importe!

On les trouvera tous grâce au code-machine. Donc toutes les expressions linguistiques de chaque notion se retrouvent dans chacun des dictionnaires. Et, de cette façon-là, vous parvenez, en vous fondant sur la notion et non sur le mot, à préciser tout à fait la pensée contenue dans une expression donnée.

Je prends quelques exemples. On peut avoir «accusation» et «imputation» dans le sens d'«accusation». Vous pouvez avoir «drapeau» et «pavillon» dans le sens de «drapeau». Dans le dictionnaire, vous trouverez «drapeau» renvoyant à un certain code-machine. Vous trouverez «pavillon» avec, entre parenthèses, «drapeau», pour qu'on ne puisse pas le confondre avec le pavillon-construction. Dès lors, le juriste n'aura aucune hésitation dans le choix de la notion. Celle qui a la précision «drapeau» le renverra au même code-machine que la précédente.

En ce qui concerne le multilinguisme, il n'y a pas de problème particulier, puisque notre dictionnaire est un dictionnaire de notions. Nous avons même constaté que l'obligation de travailler dans les deux langues a été d'une très grande aide en ce qui concerne la constitution du dictionnaire des notions. Cela nous a en effet contraint de préciser ces dernières. Certains termes sont ambigus et l'on ne s'en rend pas toujours compte au premier abord, car on les rencontre dans un contexte, et, automatiquement, on a l'esprit braqué sur le sens du mot dans ce contexte-là. Quand vous êtes obligés de trouver le correspondant de cette notion dans une autre langue, vous le faites souvent à l'aide d'un dictionnaire. Celui-ci vous donnera toute une série de traductions différentes et il fera immédiatement apparaître que le même mot peut avoir des significations tout à fait différentes. Cela nous force alors à préciser dans la première langue le sens dans lequel on va rencontrer ce mot. Par exemple, le mot «acquittement» doit être précisé selon qu'il s'agit d'un acquittement pénal ou de l'acquittement d'une dette. De même, le mot «agrément», suivant qu'il signifie l'acceptation ou le plaisir. De même encore pour le bâtiment, édifice ou navire. Si le multilinguisme ne pose pas trop de problèmes en ce qui concerne la création de listes de notions, on peut même dire qu'il aide à la précision du langage dans les deux langues utilisées. Voilà un aspect inattendu de la création d'un service documentaire!

Puisqu'on m'a demandé d'être pratique, je vous dirai maintenant en quelques mots ce que fait notre centre et les services qu'il rend aux juristes. Dans l'activité du CREDOC, nous avons fixé un an zéro, qui a été le 1er janvier 1968, étant donné qu'il était quasi-impossible de remonter le temps. Tout ce qui paraît en matière de jurisprudence et de doctrine dans une quarantaine de revues est systématiquement mis en ordinateur. En ce qui concerne le passé, nous tâchons d'établir des barrages vers ce dernier au moyen des ouvrages de doctrine les plus récents et les plus complets dans les différents secteurs. Je vous donne un exemple. Le notaire JAKOBS a publié un très gros livre, remarquablement fait et très complet, qui est entièrement consacré à la forme des testaments. Ce livre a été mis en ordinateur paragraphe par paragraphe. Nous estimons que pour toute question qui ne trouverait pas de réponse dans le stock documentaire présent, une réponse se trouvera généralement dans l'ouvrage de JAKOBS, qui donne l'ensemble du passé intéressant encore aujourd'hui.

En ce qui concerne la législation, nous avons un plan de mise en ordinateur de l'ensemble de la législation applicable en Belgique. Par défaut d'une équipe suffisamment importante, nous sommes pour l'instant encore limités. Nous avons mis en ordinateur la totalité des secteurs juridiques qui ont été entièrement refondus ces dernières années. On a donc supprimé toutes les procédures existant devant les différents tribunaux et commissions administratives, et on a tout fusionné en un code unique de quelque 2000 articles, code qui a été mis en ordinateur.

Quels sont les services que nous pouvons rendre? Nous recevons chaque jour de tous les coins du pays des lettres d'avocats, de notaires, de magistrats, de juristes qui nous posent des questions. Ces questions sont analysées par une équipe de juristes-documentalistes, qui les traduisent en code-machine; vers le milieu de la journée, elles sont traitées en ordinateur. Les réponses sortent vers treize heures, et elles sont expédiées dans l'après-midi. Autrement dit, le juriste reçoit une liste de documents traitant de façon précise le sujet qu'il a soumis dans sa lettre. Actuellement, depuis environ 6 mois, nous ajoutons un petit commentaire sous forme d'une ou deux lignes, commentaire qui donne le sens de la réponse tel qu'il

est contenu dans les documents cités, parce que les juristes, pressés de donner une réponse, n'ont pas toujours le temps d'aller vérifier les documents signalés.

Ce service est complété par un service de diffusion sélective, c'est-à-dire que chaque juriste peut faire connaître les secteurs du droit auxquels il s'intéresse particulièrement. Il s'ensuit que, chaque mois, il recevra la liste des documents nouveaux dans ce secteur. Nous rendons également d'autres services qui n'ont rien à voir avec l'informatique juridique, mais qui sont quand même appréciables. Une quarantaine de notaires et d'avocats nous ont ainsi confié leur comptabilité. Nous pouvons également éditer des répertoires de toutes les personnes faisant l'objet d'une interdiction, d'une mise sous conseil judiciaire ou d'une mise en faillite, ce qui intéresse très fort les notaires, car ils sont personnellement responsables s'ils vendent la maison d'une personne qui aurait par exemple été mise sous conseil judiciaire peu avant, et qui, à ce titre, aurait fait l'objet d'une petite publication de trois à quatre lignes dans le Journal Officiel.

Voilà l'ensemble des services que nous pouvons rendre actuellement. Ces services sont fort appréciés par un grand nombre de nos confrères. Il y en a bien-sûr qui seront toujours réticents à l'utilisation de l'électronique. C'est inévitable et normal. Nous avons fait récemment un gallup auprès de 150 juristes qui nous avaient interrogé. Une bonne cinquantaine nous ont répondu. Nous avons relevé l'intérêt manifesté par les différentes lettres selon la fréquence de leur motif. Ce qui les intéresse au premier chef, c'est l'utilité des services. Puis vient la rapidité des réponses. Un troisième point qui revient souvent dans les lettres, c'est le gain de temps. Un quatrième point cité est la précision des réponses. Plusieurs se félicitent en outre d'avoir obtenu des réponses qu'ils n'auraient pu trouver nulle part ailleurs, par exemple, des décisions inédites. D'autre part, l'analyse étant faite de façon très précise, un confrère s'était vu citer le passage d'une mercuriale publiée dans une revue sur un domaine très précis. Il est évident que les tables de la revue reprenaient le titre principal, et qu'il n'aurait jamais pu, au moyen des tables classiques, retrouver ce passage qui l'intéressait dans cette mercuriale. Beaucoup soulignent enfin le bon-marché des services rendus.

Voilà en quelques mots le fonctionnement, la vie journalière du Centre belge, qui rencontre des problèmes assez analogues à ceux de la Suisse, puisque, d'une part, nous avons le multilinguisme, et que, d'autre part, nous avons récemment, dans le cadre d'une réforme constitutionnelle, créé une certaine autonomie des différentes régions du pays, ce qui va nous permettre d'avoir des réglementations différentes, notamment en matière linguistique, culturelle et scolaire.

Voilà pourquoi, je pense d'ailleurs, vous m'aviez demandé de venir vous parler bien simplement de cette expérience. Comme le Professeur BERTRAND, je reste à votre disposition pour répondre à toutes les questions qui pourraient être posées.

Dr. SPIROS SIMITIS, Professor an der Universität Frankfurt a. M., verliest in leicht gekürzter Form sein schriftliches Referat «Computer, Sozialtechnologie und Jurisprudenz», das vor der Tagung allen Mitgliedern zugestellt und in den «Referaten und Mitteilungen des Schweizerischen Juristenvereins», Heft 3, 1972 (S. 437ff.) vollumfänglich publiziert worden ist. Es wird deshalb auf eine Wiedergabe an dieser Stelle verzichtet.

Nach einem kurzen Unterbruch der Verhandlungen führen lic. iur. BERNHARD VISCHER (Unidata AG) und Rechtsanwalt lic. iur. HANS PETER WAHL (Juristische Datenbank AG) eine praktische Demonstration von Mitteln der Automation durch. Sie halten über ein im Kongreßsaal aufgestelltes Terminal einen «Dialog» mit einem Computer in Zürich ab. Gegenstand des «Dialogs» ist ein Rechtsproblem aus dem Gesellschaftsrecht. Als Ergebnis legt der Computer einschlägige juristische Texte vor, nämlich Gesetzesstellen, Kommentarnoten und eine Entscheidung des Bundesgerichtes. Zur Einleitung führen die Verfasser anhand von Lichtbildern folgendes aus:

Ein Großteil der Anstrengungen auf dem Gebiete der Datenverarbeitung im Recht gilt der computergestützten Dokumentation. Der Computer hilft, den Überblick über das juristische Schrifttum zu wahren, indem er als Träger juristischer Informationen neben das Medium Papier tritt (1.). Er speichert, durchsucht und druckt Rechtsbibliographien (2.) und Texte im vollen Wortlaut (3.).

1. Die Träger juristischer Daten im Spiegel der Geschichte

Ius certum zu schaffen, war immer Ziel der Rechtsordnungen. Ein Mittel dazu bildet die Publikation des geltenden Rechts. Im Laufe der Geschichte wechseln allerdings die Träger juristischer Daten.

Einige Streiflichter: Auf weißen *Holztafeln* die Edikte des römischen Princeps; *pergamenten* und in gotischer Handschrift die Goldene Bulle Karls IV.; auf *Papier* im Buchdruck Gesetze und Beschlüsse des Parlamentes der Neuzeit; und schließlich – 20. Jahrhundert – auf *Magnetband* juristische Daten in Magnetschrift. Die für das Auge unsichtbare Magnetschrift wird *vom Computer «gelesen»*.

Die Träger wechseln. Eins bleibt gleich: Auch mit Einbezug von Magnetband und Computer obliegt dem Gesetzgeber die traditionelle Rolle der Rechtsschöpfung.

2. Rechtsbibliographie mit und ohne Computer – ein Vergleich

Im folgenden seien herkömmliche und computergestützte Rechtsbibliographie in Aufbau und Benützung einander gegenüber gestellt.

Herkömmliche Rechtsbibliographie	Computergestützte Rechtsbibliographie
	a) Aufbau Der Rechtsbibliograph durchsucht juristische Bücher und Zeitschriften nach rechtsbibliographischen Daten.
Das Ziel – eine Kartei – *begrenzt* die Datenmenge. Neben den üblichen bibliographischen Angaben (wie Verfassernamen, Werktitel usw.) kann der Rechtsbibliograph auf seinem Formular nur wenige Schlagwörter festhalten.	Der Rechtsbibliograph trägt auf sein Formular beliebig viele Schlagwörter, Verweisungen, Gesetzesstellen und Kurzkommentare ein. Einer Rechtsbibliographie auf Magnetband sind hinsichtlich der Datenmenge *keine Grenzen* gesetzt.
	Eine Schreibkraft überträgt das Formular auf...
...Karteikarten.	...Magnetband. Ergebnis: Eine *Rechtsbibliographie auf Magnetband.*

Herkömmliche Rechtsbibliographie	Computergestützte Rechtsbibliographie
Die Karteikarten sind sodann nach einem Ordnungskriterium, etwa nach Verfassernamen oder Sachgebiet, zu ordnen. Ergebnis: Eine *Rechtsbibliographie als Kartei.*	
	b) Benützung Der Jurist wählt Schlagwörter aus. Anhand dieser durchsucht...
der *Jurist* die Kartei...	der *Computer* das Magnetband...
	...nach einschlägiger Literatur. Der Computer arbeitet wesentlich schneller und zudem fehlerfrei; er «übersieht» nichts. Er befreit den Juristen von unschöpferischer Tätigkeit.

3. Speicherung, Ermittlung und Wiedergabe einschlägiger juristischer Texte im vollen Wortlaut

Magnetbänder eignen sich auch zur Aufnahme von Texten (Gesetzen, Entscheidungen, Literatur) *im vollen Wortlaut.* Computern obliegt es dann, die Magnetbänder durchzugehen, einschlägige Texte zu ermitteln und wiederzugeben; dies wie folgt:

Der Jurist tastet sein *Rechtsproblem* in ein schreibmaschinenähnliches Gerät («Terminal») ein. Ein solches Gerät steht beispielsweise in seinem Büro; es ist telefonisch mit einem Computer – irgendwo in der Schweiz – verbunden, an den es das Rechtsproblem weiterleitet. Der Computer vergleicht die auf Magnetband gespeicherten Texte mit dem Wortlaut des Rechtsproblems und meldet alle diejenigen *Texte, deren Wortlaut in einem oder in mehreren Wörtern mit dem Wortlaut des Rechtsproblems übereinstimmt.* Die gemeldeten Texte sind wahrscheinlich einschlägig.

Einige wesentliche Einzelheiten:

Der Jurist formuliert sein Problem in der *Umgangssprache.* Es steht ihm frei, zusätzlich *Wünsche* vorzubringen:

– auf Wunsch übergeht der Computer *Wörter ohne Inhalt*, wie Pronomina (z. B. «es»), Konjunktionen (z. B. «und») usw.
– auf Wunsch berücksichtigt der Computer auch die verschiedenen *grammatikalischen Formen* aus Konjugation und Deklination.
– auf Wunsch bezieht der Computer in die Ermittlung auch *Synonyme, Ober- und Unterbegriffe* usw. ein.
– auf Wunsch identifiziert der Computer *mehrdeutige Wörter* (Homonyme) anhand des Kontextes der benachbarten Wörter.
– auf Wunsch meldet der Computer Texte in einer *sinnvollen Reihenfolge;* zuerst Texte, die mit größter, zuletzt Texte, die mit geringster Wahrscheinlichkeit einschlägig sind. Maßgebend ist u. a. die Anzahl der im einzelnen Text auftretenden Wörter des Rechtsproblems.
– auf Wunsch meldet der Computer nicht alle, sondern nur einen *Teil* der ermittelten Texte. Der Jurist läuft also keine Gefahr, plötzlich von einer «Papierflut» überschwemmt zu werden.
– auf Wunsch gibt der Computer ermittelte Texte *im Wortlaut* wieder und zwar abschnittsweise: vorerst nur deren *Autoren.* Der Jurist wird zuweilen die einen Autoren den andern vorziehen und dementsprechend nur noch einen Teil der gemeldeten Texte weiterverfolgen. Aus diesen gibt der Computer *Titel* und, soweit vorhanden, *Zusammenfassungen* wieder – also weitere Anhaltspunkte zur Ausscheidung ungeeigneter Texte. Lediglich die verbliebenen Texte liefert der Computer schließlich im *vollen Wortlaut.*

Der Jurist kommt ohne mathematisches Wissen aus. Er braucht auch nicht Aufbau und Arbeitsweise des Computers zu kennen. Denn es ist an den *Programmierern* (spezialisierten Juristen und Mathematikern), die erforderlichen Programme (= Arbeitsanweisungen an den Computer) zu erarbeiten.

Nach wie vor verbleibt dem *Juristen* die traditionelle Aufgabe, den konkreten Sachverhalt unter die abstrakte Norm zu subsumieren.

Prof. Dr. H. P. FRIEDRICH, Basel/Zürich:

Gestatten Sie mir, daß ich Sie zunächst einlade, mich in Gedanken zu einer Ihnen bekannten Amtsstelle, nämlich einem Grundbuch-

amt, zu begleiten, allwo sich, vielleicht als eine *legal science fiction*, folgendes abspielt:

Der Grundbuchverwalter, vor sich ein schreibmaschinenähnliches Gerät und einen fernsehartigen Bildschirm, ist eben damit beschäftigt, auf der Maschine die Änderung einzugeben, zu der ein ihm angemeldeter Kaufvertrag auf dem Blatt des betreffenden Grundstückes führen wird. Wir fragen ihn, wie er, ohne Kenntnis des betreffenden Grundbuchblattes, die Verfügungsfähigkeit habe überprüfen können und erhalten darauf die beruhigende Antwort, daß dies der Computer tue, sofern er diesen nicht darum ersuche, ihm alle tatsächlichen und rechtlichen Angaben über das betreffende Grundstück auf dem Bildschirm zu zeigen.

Kaum zu Ende gesprochen, legt er uns ein von einem Apparat ausgedrucktes Papier vor, das wir, nach einigen Erklärungen über gewisse Abkürzungen, als einen vollständigen, die eben angemeldete Eigentumsänderung enthaltenden Auszug über das betreffende Grundbuchblatt erkennen!

Sie mögen denken, ich hätte mir den Spaß gemacht, auszumalen, wie die uns heute von berufenen Sachverständigen eindrücklich vorgeführten technischen Möglichkeiten in der unbeschwerten Fantasie eines Juristen die uns vertraute Einrichtung des Grundbuches umzugestalten vermöchten. Allein, wenn wir glauben wollten, die uns fast unfaßbare Einrichtung beschränke sich auf die Speicherung von immensen Mengen von Daten und Informationen über den Bestand an Rechtsnormen, also auf deren bloße Ein- und Ausgabe, und könne nicht etwa dafür eingesetzt werden, Aufzeichnungen zu machen, an die unmittelbare Rechtswirkungen anknüpfen, so müßten wir uns eines Besseren belehren lassen. Was ich Ihnen eben als kleine Episode vorgeführt habe, zeigt nichts anderes als die Methode, nach der, auf Grund von sorgfältigen und umfassenden Abklärungen und Untersuchungen in mehreren Ländern der Bundesrepublik Deutschland schon in nächster Zeit mit großer Wahrscheinlichkeit das *Grundbuch* geführt werden soll. Wenn noch gewisse Zweifel über die sofortige Umstellung der Grundbuchführung auf Datenverarbeitung bestehen, so sind sie weder technischer noch rechtlicher, sondern allein wirtschaftlicher Natur. Im besonderen scheinen die Bedenken ausgeräumt, die wegen der Zu-

verlässigkeit der Speicherung, wegen möglicher Fehlerquellen, wegen Gefahren der Vernichtung der gespeicherten Informationen oder wegen der Sicherung vor unbefugten Zugriffen oder schließlich wegen Schwierigkeiten bei der Nachführung der Beschreibung des tatsächlichen und rechtlichen Zustandes eines Grundstückes geltend gemacht werden könnten.

Zugleich wird von jenen Sachverständigen anerkannt, daß den so von der Datenverarbeitungsanlage gespeicherten Daten auch der öffentliche Glaube des Grundbuches eingeräumt werden könne. Dabei habe sich ferner ergeben, daß das für unser Grundbuchsystem als wesentlich erkannte Realfolienprinzip kein entscheidendes Organisationselement sei und daß schließlich auf die in der klassischen Grundbucheinrichtung gegebene Möglichkeit, einen frühern, also historischen Grundbuchstand zu erkennen, ohne Nachteile verzichtet werden könne.

Diese Hinweise, die nur Andeutungen sein können, mögen genügen. – Welche *Folgerungen* ergeben sich daraus für uns?

1. Wenn ich zunächst vom Privatrecht ausgehen darf, so können wir uns offenbar der Erkenntnis nicht entziehen, daß der Einsatz der neuen technischen Möglichkeiten nicht nur Rechtsnormen im Bereiche der Leistungs- und Eingriffsverwaltung, also des öffentlichen Rechtes, beeinflussen kann. *Überall*, wo eine Großzahl von Informationen und Verwaltungshandlungen den Einsatz dieser technischen Mittel sinnvoll erscheinen läßt, zeichnen sich die bereits hervorgehobenen tiefgreifenden Veränderungen unserer Rechtsordnung ab.

2. Wesentlicher noch erscheint anhand dieses Beispiels ein Zweites: Die Einsetzung der elektronischen Datenverarbeitung ist ohne *Eingriffe* in die bestehende, uns vertraute und bis anhin als zweckmäßig erachtete *Rechtsordnung* nicht möglich; denn sie beruht, zumal im Verfahrensrecht, auf gewissen tatsächlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten, die plötzlich als fragwürdig erscheinen. Wird man zum Überdenken des bestehenden Rechtsgutes verhalten, so wird man Rechtsgrundsätze für Einrichtungen, denen die Rechtsordnung nur *Hilfsfunktionen* zugedacht hat (denken wir an Grundbuch und andere Registereinrichtungen), besonders sorgfältig daraufhin zu überprüfen haben, ob sie den neuen Verhältnissen

anzupassen seien; vor allem aber werden wir uns, *positiv* eingestellt, zu fragen haben, ob die Datenverarbeitung nicht Möglichkeiten eröffnet, Funktionen solcher Einrichtungen zu erweitern und zu verbessern. Wiederum zum Grundbuchrecht: Es ist die Frage aufgeworfen worden, ob das Grundbuch nicht in vermehrter und vor allem in systematischerer Weise der Darstellung öffentlichrechtlicher Eigentumsbeschränkungen an Grundstücken zu öffnen wäre. Man wird angesichts der uns vorgestellten technischen Mittel solcher Zweck-Erweiterung nicht mit dem Hinweis entgegentreten können, daß dadurch das Grundbuch überlastet werde und den mit ihrer Führung betrauten Organen solche zusätzliche Aufgaben nicht zugemutet werden könnten. Sie bemerken, daß damit der Einbau des Grundbuches in die bereits erwogene Grundstücksdatenbank angedeutet ist!

3. Ein Weiteres: Die durch den Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung notwenig werdende Anpassung der Rechtsordnung darf sich nicht an der Oberfläche bewegen, also nur technisch bedingten Anforderungen Rechnung tragen. Sie muß vielmehr Anlaß geben, Rechtfertigung und Sinn einer hergebrachten Ordnung unvoreingenommen zu überprüfen und sich dabei von Vorstellungen und Wertungen zu lösen, die bis anhin als unantastbar erschienen sind. Sie erkennen, welche Anforderungen damit an den Gesetzgeber gestellt sind! Will man sich die Vorteile der Datenverarbeitung zum Nutzen machen, so wird man etwa darauf halten, daß alle gleichgearteten Daten und Vorgänge erfaßt werden. Man wird also etwa erwägen müssen, die Aufgaben, die heute kleinen örtlichen Einheiten, seien es Kantone oder Gemeinden, übertragen sind, auf höherer Ebene zusammenzufassen, also föderalistische und regionale Gesichtspunkte zurückzustellen; denn nur so, werden uns die Techniker sagen, sei der Einsatz der modernen Datenverarbeitungsanlagen wirtschaftlich vertretbar. Diese Umstellung wird somit nicht ohne *strukturelle Eingriffe* in die herkömmliche Verteilung von Staatsaufgaben ablaufen können. Wiederum auf das Beispiel für Änderung der Informationsqualität der Grundbucheinrichtung bezogen: Kann es dann noch Sache der Kantone sein, die Grundbuchorganisation zu bestimmen, und läßt sich dann ihre strenge Haftung für Fehler aus der Grundbuchführung noch rechtfertigen? Fragen

auf Fragen, die belegen, wie schnell die scheinbar technisch bedingten Eingriffe zu grundlegender Problemstellung und Entscheidung führen.

Wenn ich das Grundbuch zum Ausgangspunkt einiger Überlegungen genommen habe, so nicht allein deswegen, weil es das klassische Beispiel für den Gewinn darstellt, den eine von der Rechtsordnung lange vor Kenntnis der modernen technischen Möglichkeiten organisierte systematische Sammlung von Fakten für den Rechtsverkehr und die Rechtssicherheit darstellen kann.

Eindrücklich und bemerkenswert scheint mir vielmehr, mit welcher Schnelligkeit in anderen Ländern, deren Rechtsordnung mit der unseren verwandt ist und deswegen Vergleiche gestattet, Umstellungen, die der Computer nahelegt, erwogen und verwirklicht werden. Schließlich aber bin ich beeindruckt durch die Tatsache, daß auch bei uns die Entwicklung weiter fortgeschritten ist, als wir anzunehmen pflegen. Bereits liegen Daten vor, die auf dem Wege der elektronischen Datenverarbeitung erfaßt und gespeichert sind, die Teile der von der Grundbucheinrichtung ermittelten Informationen darstellen. Ich denke, neben Daten für steuerliche und versicherungsmäßige Erfassung des Bodens, vor allem an die Grundbuchvermessung, bekanntlich Grundlage unserer sachenrechtlichen Publizitätseinrichtung. Sie kann uns beispielsweise bereits Eigentümer- und Grundstücksverzeichnisse mittels Datenverarbeitung liefern. Wir werden nicht darum herum kommen, zu erwägen, ob uns diese Möglichkeiten nicht für die erwünschte raschere Einführung des Grundbuches in allen Teilen des Landes nützlich sein können.

Jedenfalls scheint auch für Bereiche des Privatrechtes «Hannibal ante portas» zu sein, womit ich nicht Tinguelys Maschine, sondern die uns trotz aller kundigen Aufklärung doch irgendwie unheimlich erscheinenden Errungenschaften der Elektronik meine, mit denen wir uns aber bestimmt sogleich unvoreingenommen auseinandersetzen werden.

Mit meinen Ausblicken möchte ich nicht den Eindruck erwecken, der Rechtslehrer an der Technischen Hochschule sei von den Möglichkeiten, die die Technik bietet, so beeindruckt, daß er darüber den Menschen, der stets noch im Zentrum der Rechtsordnung stehen

soll, aus dem Auge verloren habe. Es scheint mir beruhigend zu sein, daß meine Hinweise auf den Einbruch der Technik im Bereiche des Privatrechtes eine Einrichtung betreffen, die zu den Persönlichkeitsgütern nur am Rande Beziehungen hat. Dessen ungeachtet dürfen wir die heute bereits mehrfach zum Ausdruck gebrachte Mahnung nicht übersehen, daß ob der Errungenschaften der modernen Informationstechnik der Mensch, dem sie dienen soll, nicht vergessen werde.

Prof. Dr. HANS MERZ, Muri/Bern:

Auch wer glaubt, das erste Stadium der Einstellung des Juristen zum Computer, das Herr SIMITIS uns geschildert hat, überwunden zu haben – das Stadium sturer Ablehnung oder kritikloser Bewunderung –, wird einen gewissen Zwiespalt nicht verhehlen können, den Sie wahrscheinlich alle auch empfinden. Einerseits der verständliche Wunsch nach vermehrter und besserer Information; wer möchte das nicht haben. Anderseits doch einige Bedenken, die ich auf eine grundsätzliche Bemerkung zur Dokumentation überhaupt, zu ihrer Funktion beschränke.

Ich meine, daß Dokumentation etwas außerordentlich Nützliches, Wertvolles, Lebensnotwendiges ist, solange sie überblickbar bleibt. Aber ich glaube auch, daß wir nicht nur in der Jurisprudenz, sondern in fast allen Lebensgebieten gegenwärtig an einer Hypertrophie, an einer Überfütterung mit Information leiden; wir ertrinken fast im Informationsstoff. Das führt dann dazu, daß überhaupt nichts mehr richtig verarbeitet werden kann. Was ich mir aus meiner juristischen Sicht, also für wissenschaftliche Arbeiten wünsche, das sind nicht 50 oder 100 Literaturzitate zu einer einzigen Textstelle und das ist auch nicht das heute erwähnte Werk mit 12000 Literaturhinweisen, sondern das sind 5 oder 8 oder 10 *gewertete* Zitate, von denen ich weiß, daß der Autor sie selber gelesen, gewürdigt und der Aufnahme würdig befunden hat. Wenn ich mir etwa vorstelle, daß mir ein Computer eine full-text-Information zu Art. 2 ZGB liefern sollte, dann habe ich wahrscheinlich in meinem Haus nicht Platz genug, um diese Information aufzunehmen. Ich gebe zu, das ist ein bißchen

überspitzt formuliert, aber ich möchte damit zeigen, was wir eigentlich wünschen. Auch Herr SIMITIS hat betont: wir wünschen eine qualitative, nicht nur eine quantitative Information. Das mag für die verschiedenen Benützerzwecke verschieden aussehen. Die Kenntnis maßgebender Gesetzestexte setzt eine full-text-Information voraus. Diese wird auch verhältnismäßig einfach zu liefern sein. Bei der richterlichen Tätigkeit, bei der Interpretation überhaupt oder gar bei gesetzgebungspolitischer Arbeit wünsche ich mir eine qualitativ gegliederte Information, – sofern sie geliefert werden kann.

Es scheint mir nun bemerkenswert, daß Herr SIMITIS in seinem Referat einerseits sehr nachdrücklich betont, daß man qualitativ gegliederte Information haben müsse, anderseits aber gleichzeitig auf Gefahren dieser qualitativen Gliederung aufmerksam macht. Die Dokumentation dürfe nicht «Mittel unkritischer Anpassung, sondern im Gegenteil fundamentaler Voraussetzung kritischer Rationalität» sein (S. 462). Die mit diesem Postulat verknüpfte Gefahr liege in der Frage: Wer liest aus, wer programmiert, wer kontrolliert? Die Beantwortung dieser Frage bleibt undeutlich, und so stehen sich dann schließlich zwei widersprüchliche Tendenzen gegenüber, die Herr SIMITIS einfach vermerkt und postuliert, ohne zu sagen, welcher er den Vorzug gibt. Er befürchtet Manipulation, wenn «Datenbanken nicht das gesamte vorhandene Material aufnehmen» (S. 464). Ausdrücklich ist er der Ansicht, nicht nur juristische, auch außerjuristische Angaben gehörten in dieses gesamte Material, das alle sozialen Bezüge aufdecken soll, also eigentlich die sämtlichen sozialen Lebensverhältnisse mitenthalten müßte; die Information müsse differenzierter und komplexer werden (S. 461). Am Schluß wird dann aber sehr pointiert wiederum die Frage gestellt, ob nicht der Zeitpunkt gekommen sei, «sich gegen jede weitere Perfektionierung der Information zu sperren». Weitere Perfektionierung – das ist doch wohl Differenzierung und Komplexität. «Institutionelle Vorkehrungen» seien einzuführen, «die eindeutig auf eine Reduktion der Information abzielen. Die Abstinenz von einem technisch durchaus realisierbaren Mehr an Information wird damit zum zentralen Problem. Nur die Ökonomie der Daten garantiert die individuelle Freiheit» (S. 468). Ich würde in diesem Dilemma, das ich nur ganz stichwortartig skizziert habe, – zuerst und

einerseits die Tendenz zu möglichst umfassender Datenaufnahme in die Datenbank, mit allen außerjuristischen, sozialen Bezügen, und sodann und anderseits die ebenfalls sehr entschieden vorgetragene Tendenz zur «Abstinenz von einem Mehr an Information» – ich würde persönlich sehr betont der zweiten Tendenz den Vorzug geben. Es wäre interessant zu vernehmen, wie Herr SIMITIS dem Dilemma gerecht werden will.

Me J. PAYOT, La Chaux-de-Fonds:

Tout à l'heure, Me HOUTARD a été beaucoup trop modeste. En Belgique, il n'y a pas seulement le CREDOC. Il y a une institution qui émane du CREDOC, et qui s'appelle l'INTERDOC, institution internationale dont l'un des buts essentiels est de faire connaître de pays à pays le droit étranger. La connaissance du droit étranger est l'un des grands problèmes de notre temps. Les notaires suisse attachent une telle importance à cette question qu'ils ont délégué deux de leurs représentants pour faire partie, en qualité d'administrateurs, de cet INTERDOC. Les notaires suisses suivent très attentivement ce qui se passe dans les autres pays, car il faut bien admettre qu'en Suisse, nous ne sommes pas à la tête du mouvement de l'informatique. Nous sommes peut-être parmi les derniers. Un autre droit qui a une grande importance, c'est ce que j'appelle le droit des Communautés. Me HELG, tout à l'heure, a insisté sur les difficultés que peut présenter ce droit. INTERDOC, le gouvernement belge, le Conseil de l'Europe œuvrent en ce moment-ci en commun, en ce sens que du 2 au 14 octobre, un stage aura lieu, qui sera destiné à étudier les questions que nous avons examinées tout à l'heure. Dans ces questions-là, il y a quelque chose d'important. Il ne faut pas que dans un pays, on mette en ordinateur d'une manière, et que dans un autre pays, on le fasse d'une autre manière. L'unité est essentielle, et ce stage a précisément pour fin l'unité des manières, qui est si désirable. Le Comité des notaires suisses, réuni hier à Soleure, a jugé la question si importante qu'il a délégué l'un des siens à ce stage.

Lic. iur. A. KELLER, Rechtsanwalt, Zürich:

Gleichfalls eher als zusätzliche Information denn als Diskussionsbeitrag teile ich Ihnen mit, daß am 10. August 1972 in Zürich einige jüngere Juristen einen Verein mit dem Namen «Schweizerische Gesellschaft für Rechtsinformatik» gegründet haben. Die Gründungsmitglieder haben mich zum vorläufigen Geschäftsführer der Gesellschaft für die deutsche Schweiz bestellt.

Erlauben Sie mir, Ihnen den Zweckartikel aus den Vereinsstatuten vorzulesen:

«Die Gesellschaft bezweckt die Erforschung der Voraussetzungen, Möglichkeiten und Probleme der automatisierten Informationsverarbeitung im Rech- (Rechtsinformatik) und ihrer Auswirkungen auf das Schweizerische Rechtst und Staatsleben.

Die Gesellschaft fördert Forschungen im In- und Ausland und unterstützt Bemühungen, die automatisierte Informationsverarbeitung für das Rechtsleben fruchtbar zu machen.

Die Gesellschaft trägt ihre Anliegen mittels zweckdienlicher Publikationen und Veranstaltungen in die Öffentlichkeit.»

Bevor ich Ihnen das Tätigkeitsprogramm der Gesellschaft für Rechtsinformatik umreiße, einige Bemerkungen zur Lage in der Schweiz: Im Vergleich zu anderen Staaten hinkt die Schweiz bei der Nutzung der elektronischen Datenverarbeitung für das Rechtswesen hintennach. Auch die wissenschaftliche Beschäftigung mit juristischen, technischen und organisatorischen Problemen der automatisierten Informationsverarbeitung in Rechtstatsachenforschung, Jurimetrie und auf verwandten Gebieten liegt im argen.

Für besonders beunruhigend halten die Initianten die Tatsache, daß sich bisher – soweit erkennbar – kaum jemand mit den rechts- und staatspolitischen Auswirkungen der automatisierten Informationsverarbeitung befaßt.

Solche Gründe führten die Initianten dazu, die Schweizerische Gesellschaft für Rechtsinformatik ins Leben zu rufen. Sie konnten die Erreichung ihrer Ziele nicht im Anschluß an ähnliche Bestrebungen im Ausland sehen. Denn es geht hier um mehr als die Einrichtung eines technischen Fachorgans, welches sich mit EDV und Recht beschäftigt. Die Initianten halten die Auswirkung der auto-

matisierten Informationsverarbeitung auf Recht und Staat für letzten Endes umwälzend. Sie sind daher überzeugt, daß die mit der Einführung der automatisierten Informationsverarbeitung auftretenden Probleme von den Gegebenheiten des jeweiligen Rechts- und Staatswesens her neu durchleuchtet werden müssen, und daß nur die Träger der jeweiligen Rechtsordnung in der Lage sind, die Möglichkeiten der automatisierten Informationsverarbeitung optimal zu nutzen und ins Rechtsleben zu integrieren.

Fragen von der Art, wie sie Prof. SIMITIS heute in dieses friedliche Auditorium geschleudert hat, warfen bis jetzt in unserem Kleinstaat noch nicht so hohe Wellen, daß sich ihre Kenntnisnahme jedermann aufdrängen würde.

Aber es führt kein Weg an der strukturellen Veränderung einer Rechtsordnung vorbei, die sich auf die Verwendung von Datenverarbeitungsanlagen einläßt – so wenig übrigens als diesen strukturellen Veränderungen durch Nichtstun ausgewichen werden kann.

Die Gesellschaft für Rechtsinformatik will sich mit den rechts- und staatspolitischen Auswirkungen der automatischen Informationsverarbeitung befassen. Dies bedeutet in erster Linie Beschäftigung mit den Kontrollmechanismen, die das Informationsgleichgewicht gewährleisten sollen.

Und die Gesellschaft für Rechtsinformatik wird versuchen müssen, Alternativen zu angeblichen Sachzwängen aufzuzeigen. Angebliche Sachzwänge und trotzdem gefundene Alternativen lassen sich bereits in der bisherigen Entwicklung juristischer Datenbanken in Europa aufzeichnen:

– Das in Belgien verwendete Datenbanksystem zwingt die Benützer, über eine Drittperson mit der Datenbank zu verkehren. Diesem Mittelsmann zum Computer schildern sie ihr Problem. Der Mittelsmann versucht, dieses Problem – so gut wie er es eben verstanden hat – in die Sprache des Computers umzusetzen, d.h. er gibt sich Mühe, die richtigen Codes, die richtigen Indizes, zu finden, auf welche der Computer reagiert und möglicherweise die gewünschten Angaben auswirft.

Dieses System funktioniert ähnlich wie die etwas modernere Rechtsbibliografie, die Ihnen heute im Foyer vorgeführt wird.

– Weitere Systeme erlauben dem Juristen bereits, sich selbst mit

dem Computer in Verbindung zu setzen, um ihm eine Anzahl von Schlüsselwörtern einzugeben.

Durch diese Schlüsselwörter angesprochen liefert die Datenverarbeitungsanlage das Material, aus welchem sich die Fragen beantworten lassen sollten.

– Schließlich haben Sie heute ein System vorgeführt bekommen, bei welchem sich ein eigentlicher Dialog zwischen Benützer und Computer abspielt, ein Annäherungsverfahren an den Problemkreis, den der Benützer zu Beginn seiner Suche selbst noch nicht richtig und vollständig erkannt hat.

Bereits bahnt sich hier etwas wie eine Denkhilfe, ja sogar eine Kreationshilfe durch den Computer an, die über die Automatisierung eines Katalogs hinausweist.

Diese Entwicklung, an einem Teilaspekt der auftretenden Probleme aufgezeigt, gibt zu Hoffnungen Anlaß. Sie beweist, daß es bereits gelungen ist, angebliche Sachzwänge zu überwinden, indem ihnen jeweils konstruktive Alternativen gegenübergestellt wurden. Solche Alternativen lassen sich finden, wenn das Primat des Rechts aufrechterhalten, der Computer in seine Rolle als Werkzeug verwiesen und als solches beherrscht wird.

Dazu braucht es Fachleute, aber wohlverstanden: keine Juristen, die sich in der Boolschen Algebra auskennen. Es braucht Juristen, die einen Überblick über die Implikationen der Rechtsinformatik haben, über die vor allem staatspolitisch relevanten Mechanismen, die von der automatisierten Informationsverarbeitung im Rechts- und Gesellschaftsleben ausgelöst werden.

Diese Fachleute zu gewinnen, setzt zunächst einmal Aufklärung voraus, Anstöße, welche die Gesellschaft für Rechtsinformatik geben will. Mehr kann die Gesellschaft für Rechtsinformatik vermutlich nicht tun. Und wenn die verschiedenen offiziellen Projekte: das Schweizerische Institut für Informationswissenschaft oder das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung, dem eine Forschungsstelle für Rechtstatsachenforschung und eine Zentrale für Schweizerische Rechtsdokumentation angegliedert werden sollen – wenn diese offiziellen Projekte wahr werden, wird es vielleicht dabei bleiben müssen, daß die Gesellschaft für Rechtsinformatik lediglich ein Podium bleibt.

Ich meine aber, daß die Schaffung eines solchen Podiums notwendig ist, über diesen Juristentag hinaus, und zwar heute.

Die Gesellschaft für Rechtsinformatik hat folgende Punkte auf ihrem Programm:

1. Sie will im Sinne des Gesellschaftszweckes wirken und daher in erster Linie das erwähnte Podium bilden, möglicherweise auch als Koordinationsstelle fungieren.

2. Es bietet sich die Möglichkeit, mit einer einheimischen Datenbankfirma für die Mitglieder der Schweizerischen Gesellschaft für Rechtsinformatik ein Sonderabkommen abzuschließen. Diese Firma wird ihre Informationen – zunächst bibliografische Angaben auf dem Gebiet des Rechts – ab Herbst dieses Jahres bereithalten. Eine Demonstration einer solchen automatisierten Rechtsbibliografie findet gegenwärtig im Foyer statt.

3. Schließlich wird es ein Anliegen der Gesellschaft sein, in der Schweiz eine Dokumentationsstelle für Rechtsinformatik zu schaffen. Umfang, Arbeitsweise, Betreuung und Ort dieser Dokumentationsstelle werden sich nach den jeweils der Gesellschaft zur Verfügung stehenden Mitteln richten.

Im Anschluß an diese Veranstaltung halte ich mich im Foyer gerne für weitere Fragen zur Verfügung; auch dürfte noch weiteres Informationsmaterial über die Gesellschaft für Rechtsinformatik erhältlich sein.

* * *

Der Vizepräsident schließt die Sitzung vom Samstag um 13 Uhr.

Sitzung vom Sonntag, den 10. September 1972
im Kongreßhaus in Davos

Präsident
Prof. Dr. KURT EICHENBERGER, Arlesheim/Basel

Der Präsident eröffnet die Sitzung um 9.00 Uhr. Zur Behandlung gelangen die verbleibenden Verwaltungsgeschäfte gemäß der Traktandenliste.

IX.

Prof. Dr. HANS HEROLD, Zürich, verliest als Präsident der Rechtsquellenkommission den folgenden Bericht:

Seit dem letzten Juristentag sind eine Reihe von Bänden erschienen oder stehen unmittelbar vor der Herausgabe.

Der Neudruck der *Berner Stadtrechte I/II*, den die Friedrich-Emil Welti-Stiftung vollständig finanzierte, liegt seit einigen Monaten vor. Die Bände XI Wehrwesen und XII Bildungswesen, von Prof. Dr. HERMANN RENNEFAHRT erstellt und von Dr. phil. J. J. SIEGRIST durchkorrigiert, mit Register und Glossar versehen, werden voraussichtlich noch dieses Jahr erscheinen. Trotz erheblichen Subventionen aus bernischen Quellen und einem Verbilligungsbeitrag des Nationalfonds wird die Rechtsquellenrechnung des Juristenvereins noch erheblich belastet werden.

Anderseits hat sie nichts an beide Bände *Zuger-Rechtsquellen* beizutragen, die von Dr. phil. EUGEN GRUBER bearbeitet worden sind.

Der erste ist vor wenigen Wochen erschienen, der zweite wird diesen Herbst folgen. Dem Regierungsrat des Kantons Zug sei für seine große und kostendeckende Spende auch an dieser Stelle gedankt.

In den Satz gegeben worden ist auch der erste Band der Rechtsquellen der *Fürstabtei St. Gallen*, den Dr. h.c. WALTER MÜLLER bearbeitet hat, sowie der von Dr. J.J. SIEGRIST bearbeitete Band der *Freiämter-Rechtsquellen.*

Der erste Band der *Enquêtes*, bearbeitet von Prof. POUDRET und Mme GALLONE-BRACK, gelangt bis zum Jahresende noch in den Buchhandel; die Arbeiten in der *Waadt* werden fortgesetzt.

Aus den andern Kantonen ist wenig Neues zu melden; die in *Schaffhausen*, *Graubünden*, *Tessin* und *Neuenburg* begonnenen Arbeiten schreiten fort. In Angriff genommen werden von Dr. phil. J. BRÜLISAUER weitere *Berner-* und von Dr. phil. MARTIN SALZMANN, in Zusammenarbeit mit Staatsarchivar Dr. F. GLAUSER, *Luzerner-Rechtsquellen.* Unterstützt von den Herren BRÜLISAUER und SALZMANN setzt Herr Dr. phil. K. MOMMSEN die Sammlung der im *Landesarchiv Karlsruhe liegenden Urkunden* fort. Die Besoldungen und Spesen werden vom Nationalfonds bezahlt. Da dessen 1969 zugesprochener Kredit Ende September 1972 abläuft, hat die Rechtsquellenkommission um einen neuen nachgesucht, der die Fortsetzung der bisherigen Arbeiten und eine Ausweitung im *Tessin* und in *Basel-Stadt* ermöglichen soll.

Neben dem auf Rechtsquellen zugeschnittenen Kredit wurde noch ein weiterer nachgesucht, der ganz allgemein für die *Sammlung schweizergeschichtlicher Quellen im Ausland* bestimmt ist. Da die Leitung des Schweiz. Nationalfonds auf eine Koordination drängte, haben die Allgemeine Geschichtsforschende Gesellschaft der Schweiz, das Bundesarchiv, die Rechtsquellenkommission des Schweizerischen Juristenvereins und der Verein Schweizerischer Archivare das Kuratorium zur Erschließung schweizergeschichtlicher Quellen in ausländischen Archiven gebildet, das unter dem Vorsitze des Berichterstatters steht. Herr Dr. MOMMSEN hat in seinem Auftrag ermittelt, was für Abschriften und Regesten aus Beständen ausländischer Archive bereits in schweizerischen zugänglich sind. Seine Arbeit soll nächstens in der Zeitschrift für Schweizer Geschichte erscheinen.

X.

Der Präsident teilt mit, daß die unter der Leitung von Prof. Dr. VITAL SCHWANDER stehende Forschungskommission keine besonderen Ereignisse zu verzeichnen hat. Sie bereitet zusammen mit dem Vorstand des Juristenvereins einen Forschungsauftrag vor, der dem Problem der rechtlichen Belange des Umweltschutzes gewidmet ist.

XI.

Im Namen des Basler Juristenvereins, der die Juristen der beiden Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft umfaßt, lädt Prof. Dr. ERNST FISCHLI, Verwaltungsgerichtspräsident, Muttenz/Liestal, den Juristenverein ein, die 107. Jahresversammlung vom 7.–9. September 1973 in Basel durchzuführen. Diesem Vorschlag stimmt die Versammlung mit Applaus zu.

XII.

Der Präsident eröffnet die Diskussion über das Thema «Aktuelle Probleme der Gemeindeautonomie» mit folgenden Worten:

Nach Abschluß der statutarischen Geschäfte gehen wir über zur Erörterung des zweiten Beratungsgegenstandes des diesjährigen Juristentages. Die Herren Dr. JACQUES MEYLAN, Rechtskonsulent in Lausanne, und Professor Dr. RICCARDO JAGMETTI, Ordinarius für öffentliches Recht an der ETH Zürich, haben uns vorzügliche schriftliche Referate erstattet und damit den Boden für die heutige, aber auch für die weitere wissenschaftliche und praktische Erörterung bereitet. Ich spreche beiden den verbindlichen und herzlichen Dank dafür aus.

Über die Begründetheit, das Thema aufzugreifen, sind keine weiteren Worte zu verlieren. Hinzuweisen ist auf die besondere Aktualität. Der Schweizerische Städteverband hat eine Studie zum Stand der Gemeindeautonomie ausarbeiten lassen, die kurz vor der Veröffentlichung steht, und der Verband wird seine diesjährige Herbst-

tagung seinerseits unserem Thema widmen. Sodann: etliche Kantone sind im Begriffe, ihre Gemeindegesetze zu revidieren, darunter auch unser Gastkanton, der den dritten Anlauf für eine Revision unternimmt. Daraus wird auch ersichtlich, wie heikel und schwierig die Rechtspolitik im Bereiche der Gemeinden ist. Offensichtlich auch ein Zeichen dafür, daß die Gemeinden lebendig sind und auf dem politischen Parkett eine gewichtige Rolle spielen, daß sie aber ihre künftige Gestalt und Aufgabe erst noch zu finden und zu festigen haben. Dazu kommt die kaum erforschte Problematik der Regionen. Ob sich mit den Regionen neue Formen darbieten, ob Regionen vorerst technisch-administrative, vielleicht aber mit der Zeit auch politische Funktionen der Gemeinden einerseits, der Kantone andrerseits zu übernehmen berufen sind, ist nur scheinbar eine verfrühte Fragestellung. Die Regionalisierung gedanklich zu erfassen und in gute Bahnen zu lenken, ist jetzt noch möglich. Es könnte indessen dazu bald kein Entscheidungsspielraum mehr bleiben. Und schließlich, was soll der Bund zu den Gemeinden sagen? Genügt es, auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu verweisen, oder muß nicht auch durch die Rechtssetzung das Thema im Bunde aufgenommen werden? Ein Bündel von Fragen ist uns übergeben.

M. JACQUES MEYLAN, rapporteur de langue française:

Quiconque entreprend d'étudier l'autonomie communale se trouve d'emblée confronté à un problème préliminaire: qu'est-ce que la commune, quelle est sa nature juridique, quelle est sa place dans l'organisation du canton? Pour résoudre correctement ces questions, il faut replacer la commune dans le cadre plus vaste d'un ou de plusieurs systèmes de décentralisation territoriale. M. le Professeur JAGMETTI l'a opportunément relevé, la doctrine suisse à ce sujet est à peu près inexistante. Il faut ajouter que si elle s'est beaucoup penchée sur ce problème, et si elle a élaboré plusieurs théories de la décentralisation, la doctrine allemande demeure passablement obscure. En fait, pour rendre compte entièrement de cette réalité juridique que constitue la commune, il faut distinguer deux niveaux et deux types très différents de décentralisation: la décentralisation au niveau constitutionnel ou politique, qui s'opère par la création de

collectivités publiques secondaires, et qui consiste à répartir le pouvoir politique entre l'Etat, collectivité primaire, et les collectivités secondaires, et, d'autre part, la décentralisation au niveau administratif, qui s'opère par la création de personnes administratives décentralisées, et qui consiste à répartir l'exercice de la fonction exécutive seulement entre l'organe exécutif de l'Etat central et ces personnes administratives décentralisées. Collectivités publiques secondaires et personnes administratives décentralisées ont certes ceci de commun qu'elles sont, les unes et les autres, créées par la législation étatique, qui définit en outre leur organisation, au moins dans ses traits essentiels, et les limites de leur champ d'action, et qu'elles sont, les unes et les autres, soumises à un contrôle de la part de l'Etat. Mais, au demeurant, elles s'opposent trait pour trait. La collectivité publique secondaire trouve son fondement dans la constitution, elle fait partie de l'organisation constitutionnelle de l'Etat. On peut dire qu'elle est une personne morale de droit constitutionnel au même titre que l'Etat lui-même. La personne administrative décentralisée est au contraire créée par le législateur ordinaire; elle n'est qu'une personne morale de droit administratif. La collectivité publique secondaire a, ou, du moins, peut avoir, une compétence générale résiduelle, en ce sens qu'elle peut se saisir de tout objet qui, en vertu de la législation cantonale, n'entre pas déjà dans les compétences de la collectivité primaire. La personne administrative décentralisée est au contraire gouvernée par le principe de spécialité, qui signifie qu'elle ne possède que les compétences qui lui sont expressément attribuées par la collectivité primaire. Comme son nom l'indique, la personne administrative décentralisée est étroitement cantonnée dans l'exercice d'une partie de la fonction exécutive, ce qui n'est pas le cas de la collectivité publique secondaire, qui participe à l'exercice de toutes les fonctions étatiques ou de plusieurs d'entre elles.

La commune est-elle une collectivité publique secondaire ou une simple personne administrative décentralisée? Si nous reprenons les divers éléments que nous venons d'énumérer, nous constatons que la commune a son point d'ancrage dans toutes les constitutions cantonales, qu'on lui reconnaît généralement une compétence résiduelle et qu'il faut admettre également – comme le fait du reste la

jurisprudence du Tribunal fédéral – qu'elle possède un véritable pouvoir législatif. La commune est donc bien une collectivité publique secondaire, elle est un instrument de décentralisation politique, elle est une personne morale de droit constitutionnel.

Mais ce n'est là qu'une de ses dimensions. Plutôt que de créer de toutes pièces une personne administrative décentralisée, le législateur peut en effet utiliser les structures existantes, soit, précisément, les collectivités publiques secondaires, comme instrument de décentralisation de l'exercice de la fonction exécutive. C'est ainsi que la commune fait très fréquemment fonction de personne administrative décentralisée. C'est là une seconde dimension de la commune.

Il en est encore une troisième. Dans une organisation centralisée, la fonction exécutive peut être concentrée entre les mains d'agents dont la compétence s'étend à l'ensemble du territoire. Mais une organisation centralisée peut aussi être déconcentrée, en ce sens que l'exercice de cette fonction est réparti entre un réseau d'agents, qui, tous, n'exercent leur compétence que sur une fraction du territoire. Il est également fréquent que la commune ou certains de ses organes ou agents soient utilisés en outre comme agents étatiques déconcentrés, et il y a alors dédoublement fonctionnel.

Il faut ici préciser un point de terminologie. La doctrine de langue allemande appelle décentralisation administrative (par opposition à la notion, d'ailleurs fort obscure, de décentralisation par corps d'autoadministration autonome) le fait d'utiliser la commune ou ses agents comme échelon inférieur de la hiérarchie étatique, soit comme instrument de déconcentration. Nous distinguons au contraire décentralisation politique, décentralisation administrative (soit décentralisation au niveau administratif par le moyen de personnes administratives décentralisées) et déconcentration.

A ces trois dimensions de la commune correspondent trois catégories de tâches: les tâches propres, soit celles qui incombent à la commune ou celles qu'elle décide d'assumer en qualité de collectivité publique secondaire, celles qui lui sont déléguées par l'Etat en tant qu'elle fait fonction de personne administrative décentralisée, soit, plus simplement, les tâches déléguées, et enfin, s'opposant à ces deux premières catégories, que l'on pourrait désigner par l'appellation commune de tâches décentralisées, les tâches centralisées, soit celles

qui incombent à la commune ou à ses agents en tant qu'instrument de simple déconcentration de l'activité étatique centralisée. Ce qui distingue les tâches centralisées des tâches décentralisées, c'est que, dans l'exercice de ces dernières, la commune n'est jamais soumise, de la part de l'Etat, à un contrôle illimité de l'exercice qu'elles ont fait de leur pouvoir d'appréciation, mais bien en revanche dans l'accomplissement de celles-là. C'est que ce pouvoir illimité de l'Etat n'est qu'un aspect du pouvoir hiérarchique et que les communes ne sauraient être soumises à un pouvoir hiérarchique de l'Etat qu'en tant qu'elles sont un instrument de déconcentration, jamais en revanche en tant qu'elles sont un instrument de décentralisation constitutionnelle ou administrative: il y a en effet antithèse entre pouvoir hiérarchique et décentralisation.

A partir de là, il devient possible d'aborder le problème de l'autonomie communale, d'en définir la notion, d'en déterminer le champ et la portée, de voir comment elle est garantie et par quelle voie cette garantie peut être mise en œuvre.

Disons-le d'entrée de cause et tout net, au risque de choquer: l'autonomie communale n'a son fondement ni dans une quelconque nature des choses, ni dans quelque droit naturel problématique. Elle a son fondement en droit positif et en droit positif seulement. C'est le droit positif et lui seul qui en détermine le champ et la portée. Si cette précision s'impose, c'est que ce domaine se trouve encore encombré de doctrines d'inspiration jusnaturaliste. Nous n'entendons naturellement pas nier que l'autonomie des communes dans notre pays corresponde à une certaine tradition politique ni qu'elle puisse représenter une certaine valeur. Mais nous disons que ce qui nous intéresse, en tant que juriste, c'est la manière dont cette tradition ou cette valeur se sont traduites ou devraient être traduites dans notre droit positif.

Cela bien précisé, l'autonomie communale peut s'analyser comme une certaine liberté d'initiative ou, tout au moins, une certaine liberté de choix laissée à la commune dans l'accomplissement de tâches d'intérêt public, et comme la possibilité de faire, le cas échéant, prévaloir même contre les autorités cantonales les initiatives ou les choix opérés dans l'exercice de cette liberté. Notre définition de l'autonomie communale comprend donc deux élé-

ments. Le premier correspond absolument à la jurisprudence inaugurée par le fameux arrêt Commune de Volketswil, et toujours confirmée depuis lors. Mais le second va directement à l'encontre de cette jurisprudence: la commune en effet ne peut faire prévaloir sa propre conception que dans la mesure où elle n'est pas soumise de la part de l'Etat à un contrôle illimité de l'usage qu'elle a fait de son pouvoir d'appréciation. Soumise à un tel pouvoir, qui, nous l'avons vu, n'est pas autre chose qu'un aspect du pouvoir hiérarchique, elle ne saurait donc être considérée comme autonome. C'est à peu près ce que proclamait la jurisprudence abandonnée – à tort pensons-nous – par cet arrêt Commune de Volketswil.

Appliqué d'abord à l'autonomie législative ou réglementaire de la commune, ce critère de la marge relativement grande de décision a été par la suite étendu à l'autonomie administrative de la commune en matière d'application du droit communal. Le Tribunal fédéral semble en revanche hésiter à l'étendre à l'autonomie administrative de la commune en matière d'application du droit cantonal, ou, plus exactement, il hésite à reconnaître à la commune une autonomie administrative dans ce domaine. Cette jurisprudence est doublement critiquable. D'abord parce que la marge de décision dont peut jouir un organe de la commune en vertu du droit communal autonome n'a strictement rien à voir avec l'autonomie communale: il s'agit uniquement de la répartition des compétences entre les divers organes de la commune, nullement des rapports entre commune et canton. En fait, on devrait admettre, comme l'a du reste fait le Tribunal fédéral dans des arrêts non publiés (TF 2.4.69, Commune de Müllheim; 17.2.71, Commune de Morschach), que l'application du droit communal est protégée par cela même et par cela seulement qu'elle est application d'un droit autonome. Ensuite parce qu'on ne comprend pas pourquoi la commune ne pourrait pas jouir d'une certaine autonomie administrative en matière d'application du droit cantonal pour peu que le droit cantonal lui-même reconnaisse à la commune une certaine marge de décision et la possibilité, au moins dans certaines limites, de faire prévaloir sa propre conception.

Il y a atteinte à l'autonomie communale lorsque la commune se voit entravée, par un acte juridique d'une autorité cantonale, dans l'exercice de la faculté qui lui est par ailleurs reconnue de prendre

certaines initiatives, d'opérer certains choix et de les faire prévaloir. L'atteinte est licite lorsque l'autorité agit dans les limites de son pouvoir d'intervention, elle est illicite et constitue donc une violation de l'autonomie communale dans le cas contraire. A cet égard, il faut distinguer l'intervention pour illégalité, qui comprend l'intervention pour excès ou abus du pouvoir d'appréciation, et l'intervention pour simple erreur d'appréciation. Etant d'emblée précisé qu'une intervention pour illégalité ne saurait se justifier que si cette illégalité est réelle et qu'il ne saurait plus être question d'autonomie communale en cas de pouvoir illimité d'intervenir pour simple erreur d'appréciation. Lorsqu'une autorité cantonale ne peut intervenir que pour illégalité et qu'elle intervient pour simple erreur d'appréciation, elle viole l'autonomie communale. Tel est le cas notamment lorsqu'elle censure pour simple erreur d'appréciation l'application qu'a faite une commune d'un concept juridiquement indéterminé. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre l'arrêt Commune de Flims, dont le résultat, sinon la motivation, doit ainsi être approuvé.

La commune peut jouir d'autonomie, au sens que nous avons défini, tant en sa qualité de collectivité publique secondaire qu'en tant qu'elle fait fonction de personne administrative décentralisée. Mais cette autonomie ne bénéficie pas de la même garantie dans l'un et dans l'autre cas. On conçoit mal en effet que la liberté de choix dont peut jouir une personne administrative décentralisée, un établissement public autonome par exemple, fasse l'objet d'une garantie de niveau constitutionnel. Il n'y a pas de raison de traiter différemment la commune en tant qu'elle fait fonction, précisément, de personne administrative décentralisée. Seule bénéficie donc d'une garantie constitutionnelle l'autonomie dont jouit la commune en tant que collectivité publique secondaire. Cette garantie peut exister en vertu d'une disposition constitutionnelle expresse, mais elle peut aussi, selon la jurisprudence, constituer un droit constitutionnel non écrit. La commune n'étant, par définition, autonome que dans les limites de la constitution et de la loi, cette garantie ne saurait, d'autre part, porter sur le contenu même de l'autonomie, le législateur demeurant maître de modifier en tout temps ce contenu. Autrement dit, il ne saurait s'agir d'une garantie matérielle. Ce point ne fait pas

plus de difficulté que s'agissant, par exemple, de la garantie de la propriété, celle-ci n'étant garantie qu'avec le contenu que lui donne la législation du moment. En revanche, la commune, en tant que collectivité publique secondaire, se caractérise, nous l'avons vu, par sa compétence générale résiduelle. Si cette compétence venait à être directement ou indirectement supprimée, c'est la situation de la commune au niveau constitutionnel qui serait bouleversée, ce que ne saurait faire le législateur ordinaire. Dans cette mesure, on peut parler d'une garantie institutionnelle de l'autonomie communale.

Enfin, il est encore un autre aspect de la garantie de l'autonomie communale, sous lequel cette garantie ne constitue plus qu'un cas particulier du principe de la séparation des pouvoirs. Si, en effet, l'autonomie communale n'est garantie que dans les limites de la constitution et de la loi, cela signifie inversement que seul le législateur peut en définir et, partant, en restreindre le contenu.

Comme la jurisprudence du Tribunal fédéral l'a toujours admis, la garantie de l'autonomie communale peut être mise en œuvre par la voie du recours de droit public pour violation d'un droit constitutionnel. Nous venons de voir cependant que l'autonomie ne fait l'objet d'une garantie constitutionnelle qu'en tant qu'il s'agit de la commune considérée comme collectivité publique secondaire. Ce n'est pas à dire pour autant que l'autonomie dont jouit la commune en tant que personne administrative décentralisée ne pourrait bénéficier d'aucune protection. Nous pensons au contraire que la commune devrait être admise à former un recours de droit public pour violation de tout droit constitutionnel autre que la garantie de l'autonomie, en particulier pour violation de l'art. 4 Cst., et que la qualité pour le faire devrait lui être reconnue dans la mesure où elle est, par ailleurs, autonome et où la décision incriminée porte atteinte à son autonomie; dans cette mesure, en effet, on peut dire que la commune défend un intérêt propre, distinct de celui dont la sauvegarde incombe à l'autorité qui a statué.

Un examen de divers droits cantonaux montre que les communes jouissent, de manière générale, d'une autonomie limitée en matière fiscale et d'une autonomie non négligeable en matière d'aménagement du territoire, de police de l'ordre et de la sécurité publique, de police du commerce, d'utilisation du domaine public communal,

d'instruction publique (en ce qui concerne les choix des enseignants) et de personnel communal. Elles ne jouissent d'aucune autonomie ou d'une autonomie extrêmement limitée en matière de santé publique, de police du feu et de protection civile, ainsi qu'en matière d'assistance publique.

Encore faut-il cependant tenir compte de certains facteurs de nature à restreindre en fait la portée réelle de l'autonomie communale, et, parmi ces facteurs, il en est un qui mérite une attention toute particulière: c'est le changement d'échelle de certaines tâches, jusqu'ici traditionnellement dévolues aux communes, notamment l'aménagement du territoire ou la réalisation de certains équipements fort coûteux. Il est ainsi des tâches qui ne peuvent plus être maîtrisées rationnellement qu'à un niveau intercommunal. Il en est d'autres, qui, par suite du développement des villes en vastes agglomérations, puis de l'éclatement des agglomérations elles-mêmes sous l'effet d'une motorisation croissante passent d'un niveau communal à un niveau d'agglomération, voire au niveau d'une région.

D'autre part, commune, autonomie et démocratie sont étroitement liées. C'est la démocratie communale et, plus précisément, la démocratie directe dans le cadre de la commune qui donne son sens à l'autonomie et, réciproquement, l'autonomie qui donne son sens à cette démocratie. Mais la démocratie directe n'est concevable que dans un cadre relativement restreint.

On se trouve ainsi devant une double difficulté: la petite commune demeure certes un cadre possible pour une démocratie directe, mais l'autonomie communale y a perdu une partie de sa substance du fait du changement d'échelle de certaines tâches. La grande commune possède peut-être encore les moyens d'une certaine autonomie, mais elle ne saurait plus constituer le cadre approprié d'une démocratie vivante.

Toute réflexion sur l'autonomie communale débouche ainsi sur un double problème de structures: il s'agit d'une part de réinventer l'autonomie communale dans un cadre plus vaste, il s'agit en d'autres termes de créer des structures supracommunales aussi respectueuses que possible de l'autonomie communale; il faut d'autre part doter les grandes communes de structures infracommunales, afin de restaurer dans ce cadre restreint une démocratie communale véritable.

Nous avons formulé à cet égard un certain nombre de propositions. Nous ne les reprendrons pas ici en détail, sauf à y revenir, le cas échéant, au cours du débat qui va s'ouvrir.

Prof. Dr. RICCARDO L. JAGMETTI, Berichterstatter in deutscher Sprache:

Der Vertreter des Verwaltungsrechts unter den Theoretikern der Reinen Rechtslehre, ADOLF MERKL, dem ich im übrigen wesentliche Anregungen verdanke, schrieb 1927 in seinem Lehrbuch[1]:

> «Bei der Neigung der Juristen zu politischen und soziologischen Entgleisungen konnte der Versuch nicht ausbleiben, die Selbstverwaltung, sei es nun ausschließlich oder außer ihrem Wesen als Rechtseinrichtung, auch als politisches und soziales Phänomen zu verstehen.»

In meinem schriftlichen Bericht habe ich mir eine solche Entgleisung zuschulden kommen lassen, und ich will – was schlimmer ist – darauf beharren. Nicht daß ich mir entsprechende theoretische Kenntnisse anmaßen würde. Als Politologe bin ich nur Praktiker, als Soziologe reiner Laie. Indessen scheint mir, daß nach den aktuellen Problemen der Gemeindeautonomie nicht ausschließlich aus rechtswissenschaftlicher Sicht gefragt werden darf.

Die organisatorische Gliederung unseres Staatsgebietes steht in engstem Zusammenhang mit der *Siedlungsstruktur* und sollte nicht losgelöst von dieser auf ihre innere Berechtigung und ihre Zweckmäßigkeit hin überprüft werden. Infolge der Agglomerationsbildung und des Erfordernisses der überörtlichen Erfüllung bisheriger Gemeindeaufgaben sind hier neue Probleme aufgetreten, die einer Lösung harren.

Auch haben sich die Gewichte bei den *Aufgaben des Gemeinwesens* verlagert. Stand früher die Ordnung des gesellschaftlichen Zusammenlebens durch Aufstellung, Anwendung und Durchsetzung von Verhaltensregeln und von organisatorischen Vorschriften im Vordergrund, kommt heute der Daseinsvorsorge fast gleichwertige Bedeu-

---

[1] ADOLF MERKL, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien/Berlin 1927, S. 344.

tung zu. Die Gebietskörperschaften und unter ihnen in besonders ausgeprägtem Maße die Gemeinden sind nicht nur mit Ordnungsfunktionen betraut, sondern immer mehr auch mit Dienstleistungen.

Grundlegend gewandelt hat sich ferner die *gesellschaftliche Situation.* Ihr ist selbstverständlich bei Neuerungen Rechnung zu tragen. Wir würden wohl kaum zu sinnvollen Lösungen gelangen, wenn wir uns im Zeitalter der Mobilität der Bevölkerung von der Vorstellung leiten ließen, das Individuum behalte im Normalfall Zeit seines Lebens das Zentrum seiner Beziehungen in der gleichen Nachbarschaft. Ebenso unrichtig wäre es, als Grundtyp der Gemeinde das Dorf mit einer hauptsächlich in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung zu betrachten, und die Städte, in denen fast die Hälfte der Einwohner unseres Landes lebt, als atypische Sonderfälle zu werten.

Damit sei angedeutet, daß sich heute bei der Überprüfung der Gemeindestruktur Fragen stellen, die auf *interdisziplinärer Ebene* gelöst werden müssen. Die Gespräche sind an verschiedenen Orten schon aufgenommen worden, und zwar sowohl in einzelnen Städten und Kantonen als auch innerhalb des Schweizerischen Städteverbandes und des Schweizerischen Gemeindeverbandes. Diese beiden Organisationen haben gemeinsam eine Studiengruppe für Gemeindeautonomie in der Schweiz eingesetzt, von der in nächster Zeit ein interessanter Bericht erwartet werden darf. Solche Bemühungen laufen parallel zum Erneuerungsprozeß, dem die Gemeindegesetze der Kantone schon seit einer Reihe von Jahren unterliegen. Herr Dr. MEYLAN und ich durften vom Problembewußtsein weiter Kreise profitieren. Ein umfangreicher Fragebogen, den wir den Kantonen unterbreitet hatten, um die Realitäten wirklich zu kennen, wurde von der Mehrheit der angefragten Stellen trotz der notorischen Überlastung der Verwaltungen beantwortet. Dafür sei nochmals bestens gedankt.

Die Hinweise auf Fragen der Siedlungsstruktur, auf den Wandel bei den Gemeindeaufgaben und auf die Veränderung der gesellschaftlichen Situation mögen nicht mißverstanden werden. Es gibt auch in diesem Sachbereich zahlreiche *rein rechtliche Fragen,* die ungelöst sind oder deren bisherige Lösung der Überprüfung bedarf. Schon im schriftlichen Bericht habe ich nicht auf alle Fragen hinweisen und eine abschließende komparatistische Darstellung geben

können, obwohl ich die obere Limite des erwünschten Umfangs um die Hälfte überschritten habe. Dem Inhalt des mündlichen Referates sind naturgemäß noch engere Grenzen gesetzt.

Lassen Sie mich daher zwei Fragenkomplexe aus der Vielfalt der ungelösten Probleme herausgreifen und in summarischer Weise darstellen.

Bei der Bedeutung, die den Gemeinden in unserer Staatsstruktur zukommt, ist es erstaunlich, daß hinsichtlich des Begriffs und der Tragweite der *Gemeindeautonomie* heute erhebliche Unsicherheit herrscht. Die Lehre war sich eigentlich nie völlig einig in diesen Fragen, und das Bundesgericht hat hier im Laufe der letzten Jahre neue Wege beschritten. Der Werdegang dieser veränderten Praxis sei nicht wiederholt[2]. Wesentlich daran ist, daß unser Staatsgerichtshof – außer bezüglich der Wirkungen des Legalitätsprinzips – nicht mehr zwischen eigenem und übertragenem Wirkungsbereich unterscheidet und den Rechtsschutz der Gemeinden im Rahmen der Verfassungsgerichtsbarkeit ausgebaut hat.

Der Gedanke der Zweiteilung des kommunalen Funktionsbereichs liegt nahe, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die Gemeinden eine *Doppelstellung* einnehmen. Sie sind einerseits Gebietskörperschaften, welche die ihnen zugedachte Rolle nur dann wirklich spielen können, wenn sie über ein gewisses Mindestmaß an Aufgaben verfügen und wenigstens in bestimmten Fällen in eigener Verantwortung entscheiden können. Anderseits sind sie in den betreffenden Kanton und in die Eidgenossenschaft integriert, so daß ihr Recht kein völlig unabhängiges Recht ist, sondern einen Teil der im betreffenden Gebiet geltenden Gesamtordnung bildet und seinen Geltungsgrund in den Normen der kantonalen Stufe und über diesen Weg letztlich in der Bundesverfassung findet. Indessen scheint mir trotz dieser Doppelstellung der Gemeinden eine Zweiteilung ihres Wirkungskreises nicht erforderlich.

Das gilt erstens für die Festlegung der *Zuständigkeiten*. Die Abgrenzung der Kompetenzen des Kantons von jenen der Gemeinden

---

[2] Henri Zwahlen, L'autonomie communale à la lumière de la jurisprudence récente du Tribunal fédéral suisse, in: Mélanges Marcel Bridel, Lausanne 1968, S. 631 ff.; Ulrich Zimmerli, Die neuere bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Gemeindeautonomie, in: Zbl 73, 1972, S. 257 ff.

ist nur in sehr beschränktem Maße in den Kantonsverfassungen getroffen worden. Im wesentlichen obliegt diese Aufgabe dem kantonalen Gesetzgeber, der seinerseits die Befugnisse nur verhältnismäßig selten in einem Katalog aufgeteilt hat. Zur Hauptsache erfolgt diese Ausschichtung dadurch, daß eine Materie auf kantonaler Ebene abschließend, teilweise oder gar nicht geregelt wird. Kompetenzen, die der Kanton auf diese Weise nicht an sich gezogen hat, verbleiben in meiner Sicht den Gemeinden, soweit es sich um Aufgaben handelt, die lokalen Bezug haben. Eine Unterscheidung zwischen kompetenzabgrenzenden und kompetenzbegründenden Normen in kantonalen Gesetzen und damit zwischen eigenem und übertragenem Wirkungsbereich der Gemeinden auf dem Gebiete der Rechtsetzung halte ich nicht für erforderlich[3]. Hinzu kommt, daß dem Legalitätsprinzip meines Erachtens durch einen Erlaß des zur Rechtsetzung berufenen Organs der Gemeinde Genüge getan wird[4]. Wenn darauf hier nicht näher eingetreten wird, liegt der Grund nicht in der mangelnden Einsicht in den Problemkreis, sondern in der beschränkten Zeit, die zur Verfügung steht.

Die Abgrenzung der Zuständigkeiten bei der Rechtsanwendung folgt jener bei der Rechtsetzung, indem jeder Verband das von ihm erlassene Recht auch anzuwenden hat, sofern nicht eine abweichende Regelung getroffen worden ist.

Die Unterscheidung von eigenem und übertragenem Wirkungskreis halte ich zweitens unter dem Gesichtspunkt der *Entscheidungsfreiheit* der Gemeinden nicht für erforderlich. Ich anerkenne zwar durchaus, daß hier wesentliche Unterschiede bestehen, nur können Differenzierungen nach verschiedenen Gesichtspunkten getroffen werden, so daß sich eine Vielfalt von Möglichkeiten anbietet und eine

---

[3] In abgeschwächter Form nimmt das Bundesgericht auch heute noch eine solche Differenzierung vor, indem es zwischen Rechtsetzungsbefugnissen der Gemeinden unterscheidet, die sich unmittelbar aus der Verfassung ergeben, und solchen, die den Gemeinden durch den kantonalen Gesetzgeber verliehen werden (BGE 97 I 796). Diese Gliederung der kommunalen Kompetenzen scheint nur dort erforderlich, wo die Ordnung eines Sachgebietes durch die Verfassung dem Kanton vorbehalten wird (Beispiel: BGE 98 I a 52ff.). In den übrigen Fällen ergibt sich die Zuständigkeitsordnung ohnehin aus den kantonalen Rechtssätzen der Gesetzesstufe.

[4] BGE 97 I 804/805.

Reduktion auf zwei Kategorien eine Vergröberung darstellen würde. – Wie weit die kommunale Verantwortlichkeit reicht, hängt wiederum ab vom kantonalen Recht.

Dieses kann die Gemeinden zu bestimmten rechtsetzenden oder rechtsanwendenden Maßnahmen nur ermächtigen oder auch verpflichten. So gibt es im Kanton Zürich Gemeinden, die eine Bauordnung erlassen müssen, und andere, die eine solche aufstellen können. Bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen müssen Baubewilligungen erteilt werden; Ausnahmebewilligungen können in bestimmten Fällen gewährt werden.

Die Entscheidungsfreiheit der Gemeinden kann ferner in dem Sinne weiter oder enger sein, als die generell-abstrakte, die planerische oder die individuell-konkrete kommunale Anordnung vom kantonalen Recht in allgemeiner Weise mehr oder weniger weitgehend vorbestimmt wird, indem beispielsweise der Tarif einer kommunalen Steuer vom kantonalen Recht genau festgelegt wird oder von den Gemeinden innerhalb bestimmter Grenzen oder gar völlig frei gewählt werden kann.

Besondere Bedeutung ist in der Diskussion um die Gemeindeautonomie immer wieder der Frage geschenkt worden, wie weit kantonale Organe im Einzelfall den Inhalt kommunaler Rechtssätze, Pläne oder Verwaltungsakte mitbestimmen können. Die Eingriffsmöglichkeit der kantonalen Behörden kann auf die Rechtskontrolle beschränkt sein oder sich auch auf die Ermessens- bzw. Zweckmäßigkeitskontrolle erstrecken und ein entsprechendes Weisungsrecht einschließen. Das ist zweifellos ein bedeutsames Kriterium für die Bestimmung der Entscheidungsfreiheit der Gemeinden, aber eben nicht das einzige.

Der Umfang der kommunalen Verantwortlichkeit bestimmt sich meines Erachtens somit danach,

1. ob die Gemeinde zu einer Maßnahme verpflichtet oder nur berechtigt ist,
2. ob der Inhalt der kommunalen Anordnung vom kantonalen Recht in allgemeiner Weise vorbestimmt ist oder nicht,
3. ob die Maßnahme der Gemeinde einer Ermessens- bzw. Zweckmäßigkeitskontrolle oder einer bloßen Rechtskontrolle unterliegt

und ob einer kantonalen Instanz ein umfassendes Weisungsrecht zusteht oder nicht.

Wie weit die Entscheidungsfreiheit nach diesen drei Gesichtspunkten reicht, kann nur an Hand des positiven Rechts beurteilt werden. Ließe sich dafür ein generell verwertbares Kriterium finden, müßte für die Lösung nicht nach Kantonen und nach Materien differenziert werden. Eine solche Unterscheidung aber drängt sich auf, wie sich aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts ergibt.

Die beiden erwähnten Komponenten, nämlich die Kompetenz und die Entscheidungsfreiheit der Gemeinden, bilden meines Erachtens das, was als *Gemeindeautonomie* zu bezeichnen ist. Darin glaube ich der Auffassung des Bundesgerichts weitgehend zu folgen.

Eine gewisse Abweichung meiner Ansichten von der Praxis ergibt sich dagegen beim *verfassungsgerichtlichen Schutz* der Autonomie, wobei gleich gesagt sei, daß die Divergenz von geringer praktischer Bedeutung ist. Das Bundesgericht gewährt den Gemeinden den Rechtsschutz nur in ihrem Autonomiebereich. Demgemäß prüft es zunächst, ob die beschwerdeführende Gemeinde in der betreffenden Materie überhaupt autonom sei; nur wenn dies zutrifft, wird weiter untersucht, ob eine Verletzung der Autonomie vorliege. Demgegenüber scheint mir, daß die Gemeinden dieses Schutzes generell und nicht nur innerhalb ihres sogenannten Autonomiebereichs teilhaftig werden sollten. Die Beschwerde wäre aber selbstverständlich nur gutzuheißen, wenn ein unzulässiger Eingriff in den Kompetenzbereich oder in die Entscheidungsfreiheit der Gemeinde vorläge. Statt des zweifachen Siebes würde eines genügen: es müßte nicht gefragt werden, ob die Autonomie auf dem Spiele stehe und ob sie verletzt sei, sondern nur, ob eine unstatthafte Beeinträchtigung der Zuständigkeit oder der Verantwortlichkeit der Gemeinde vorliege.

Verletzt werden kann die Autonomie durch unzulässige *direkte Eingriffe* kantonaler Behörden in den Entscheidungsablauf. Das trifft dort zu, wo ein kantonales Organ Kompetenzen ausübt, die den Gemeinden zustehen, oder die Verantwortlichkeit weiter beschränkt, als dies im Gesetz vorgesehen ist. Verletzungen der Entscheidungsfreiheit sind vor allem in der Weise denkbar, daß eine kantonale Behörde eine Zweckmäßigkeitskontrolle ausübt, wo sie nur zur Rechtmäßigkeitskontrolle berufen ist. Seit einigen Jahren

nimmt das Bundesgericht ferner an, daß ein unzulässiger Eingriff in die Autonomie auch vorliegt, wo das Maß der Kontrolle nicht überschritten, diese aber willkürlich gehandhabt wird. Ich halte diese Entwicklung der Praxis für glücklich, weil sie die beiden Komponenten der Gemeindeautonomie – die Zuständigkeit und die Entscheidungsfreiheit der Gemeinden – wirklich schützt.

Weniger deutlich hat sich aus der Rechtsprechung bisher ergeben, daß die Autonomie auch in *indirekter Weise* beeinträchtigt werden kann, nämlich durch kantonale oder gar eidgenössische Anordnungen, die nicht unmittelbar auf den Entscheidungsablauf einwirken. So kann beispielsweise die Autonomie hinsichtlich der Ortsplanung nicht nur dadurch verletzt werden, daß ein kantonales Organ die Gemeindebauordnung samt zugehörigen Plänen selbst aufstellt oder bei der Überprüfung des kommunalen Zonenplanes eine unzulässige Kontrolle ausübt. Möglich ist auch, daß der Kanton oder der Bund in Wahrnehmung übergeordneter Interessen in einem andern Verfahren eine Entscheidung trifft, welche die Ortsplanung überlagert und die Kompetenzen sowie die Verantwortlichkeit der betroffenen Gemeinde einengt. An Beispielen fehlt es nicht in der bundesgerichtlichen Praxis[5]. Unzulässig sind solche indirekten Beschränkungen der Gemeindeautonomie indessen nur, wenn sich die kantonale oder eidgenössische Maßnahme an sich nicht als rechtmäßig erweist, insbesondere, weil die gesetzliche Grundlage fehlt. Besteht eine solche, wird schon durch sie und nicht erst durch die gestützt darauf getroffene Anordnung der kommunale Autonomiebereich beschränkt. Dazu aber ist der Gesetzgeber befugt, der ja die Kompetenzen und die Verantwortlichkeit der Gemeinden umgrenzt.

Der verfassungsgerichtlich durchsetzbare Schutz der Gemeinden wird ergänzt durch die *Bestandesgarantie*. Eine gewisse Ausstrahlung zugunsten kommunaler Verbände haben nach der Rechtsprechung ferner Art. 4 BV über die *Rechtsgleichheit* und Art. 22ter BV über die *Eigentumsgarantie*. Analog den politischen Rechten der Bürger sollten auch die *Mitwirkungsrechte der Gemeinden* bei der Willensbildung auf kantonaler Ebene geschützt werden (die An-

---

[5] BGE 94 I 541 ff. (Grandson), 96 I 234 ff. (Bachs), 97 I 524 ff. (Flims) und Zbl 72, 1971, S. 427 ff. (Höri).

sprüche auf Vertretung in kantonalen Organen, das Initiativrecht der Gemeinden usw.). Eine weitergehende Angleichung dieses verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes an jenen der Privaten drängt sich meines Erachtens dagegen nicht auf. Von den Gemeinden als Trägerinnen hoheitlicher Gewalt gegen kantonale Verfügungen und Erlasse ergriffene staatsrechtliche Beschwerden sollen ja die relativ unabhängige Stellung der kommunalen Verbände schützen. Ihr Ziel ist dagegen nicht die Durchsetzung des objektiven Rechts schlechthin.

Lassen Sie mich nun noch knapp das *zweite Thema* streifen, das von der rein juristischen zur rechtlich-staatsbürgerlichen Betrachtung überleitet. Es betrifft den Fragenkreis um die *regionalen Zusammenschlüsse*, die nach der letztjährigen Ankündigung auch zum Gegenstand unserer Beratungen zählen sollen.

Auf das Bedürfnis nach Bildung einer neuen Stufe von Verbänden deuten zunächst die rein zahlenmäßigen Verhältnisse. Umfaßt ein Kanton mehrere hundert Gemeinden, so erweist sich schon funktionell die Einschaltung einer zusätzlichen Ebene als erforderlich. Das ist in den letzten Jahren aus drei Gründen besonders deutlich geworden. Zum ersten ist festzustellen, daß bisherige Gemeindeaufgaben auf einer übergeordneten Stufe bewältigt werden müssen, weil sich ihr Umfang geweitet hat. Der Betrieb von Spitälern und die Führung von Berufsschulen mit ihrer starken Auffächerung sind dafür Beispiele. Zweitens erweist es sich auf gewissen Sachgebieten als erforderlich, die lokale durch eine regionale Ordnung zu überlagern, am deutlichsten wohl bei der Raumplanung. Endlich muß die organisatorische Gliederung besser der Siedlungsstruktur angepaßt werden, und zwar besonders im Bereich der Agglomerationen.

Auf der Ebene zwischen Kanton und Gemeinden begegnet man heute zwei Organisationsformen. Für die dezentralisierte Erfüllung von Funktionen der Verwaltungsaufsicht und der Rechtspflege sind größere Kantone in *Bezirke und Kreise* unterteilt worden, die allerdings nur ausnahmsweise die Stellung rechtlich verselbständigter Körperschaften der Einwohner haben. In ihrer heutigen Struktur eignen sie sich nicht für die Rechtsetzung und für die Planung, nur beschränkt für die Anordnung von Verwaltungsakten und gar nicht für den Betrieb öffentlicher Unternehmen.

Mit der letztgenannten Aufgabe sind denn auch *Zweckverbände* von Gemeinden betraut worden. Die dabei gewonnenen guten Erfahrungen sollten nicht über gewisse Schwächen dieser Organisationsform hinwegsehen lassen. Am Zweckverband sind die Bürger nur mittelbar beteiligt und können praktisch nur an den Entscheiden über den Beitritt der Gemeinde und über die Kreditgewährung mitwirken. Auch sind solche Verbände für die Rechtsetzung und die Anordnung von Verwaltungsakten nicht geeignet; dasselbe scheint mir für die Aufstellung verbindlicher Pläne zu gelten, wenn ich auch nicht verkenne, daß gewisse Kantone regionale Zweckverbände mit solchen Aufgaben betraut haben.

Die Erkenntnis, daß auf der regionalen Stufe vielgestaltige Aufgaben im Rahmen aller Staatsfunktionen zu erfüllen sind, legt den Gedanken nahe, auf dieser Ebene neue Verbände zu bilden, die eine volle Behördenorganisation hätten, über die Rechtspersönlichkeit verfügen würden und an denen die Bürger unmittelbar beteiligt wären. Die *Regionen* könnten die Aufgaben der Bezirke und Kreise sowie zahlreicher Zweckverbände übernehmen. Ich verkenne allerdings die Gründe nicht, die gegen eine solche Lösung sprechen. Diese ist nicht historisch gewachsen, kompliziert unsern Staatsaufbau (man denke etwa an die Steuererhebung) und vermag doch nicht alle andern Formen der überörtlichen Zusammenarbeit zu ersetzen. Ob eine derartige Neustrukturierung der Kantone anzustreben ist, kann denn auch wohl nicht für die ganze Schweiz im gleichen Sinne entschieden werden. Im besondern ist keineswegs gesagt, daß die Agglomerationen organisatorisch in solchen Regionen zusammengefaßt werden sollten, weil durch die neue Einheit das Gleichgewicht unter den verschiedenen Kantonsteilen gestört werden könnte, so daß unter Umständen eine losere Beziehung zwischen den Gemeinden des Ballungsraumes vorzuziehen wäre.

Auch eine neue Gliederung wird nicht für die Erfüllung aller Aufgaben des Gemeinwesens ideal sein. So werden selbst bei der Regionsbildung Formen der interkommunalen und der interregionalen Zusammenarbeit beibehalten oder neu geschaffen werden müssen. Dafür bietet sich nach wie vor das Institut des *Zweckverbandes* an, das nach verschiedenen Richtungen ausbaufähig und ausbaubedürftig ist. Wünschenswert scheint mir beispielsweise, den Kreis mög-

licher Mitglieder nicht auf die Gemeinden zu beschränken, sondern die Mitwirkung von Gemeinwesen verschiedener Stufen zuzulassen, wodurch ein Institut nicht nur in den Dienst der horizontalen, sondern auch der vertikalen Zusammenarbeit gestellt werden könnte.

Das Problem der *Kleingemeinde* ist damit nicht gelöst. Die über 200 schweizerischen Gemeinden mit 100 oder weniger Einwohnern vermögen den an ein modernes Gemeinwesen gestellten Anforderungen einfach nicht mehr zu genügen. Da hilft auch die bloße Unterstützung durch den Kanton nicht weiter, sondern nur eine Gemeindevereinigung. Über die wünschbare Mindestgröße einer Gemeinde möchte ich mich durch Nennung dieser Extremfälle nicht geäußert haben.

Die *Großgemeinde* bedarf umgekehrt der internen Gliederung, wobei für die Zuordnung zu dieser Kategorie das Gebiet oder die Einwohnerzahl maßgebend sein kann. Fehlt es an einer solchen Unterteilung, können die Bürger gewisse Mitwirkungsrechte nicht mehr sinnvoll wahrnehmen. Die Landschaft Davos mit ihren fünf Fraktionen, die sich teilweise in Nachbarschaften mit eigener Schulbehörde gliedern, ist ein instruktives Beispiel für die Dezentralisation innerhalb der Gemeinde.

Das sind Andeutungen und keine fertigen Rezepte. Solche zu liefern, wäre aber zu früh und gesamtschweizerisch auch gar nicht möglich. Die Gespräche sind vielerorts schon in Gang gekommen. Sie zu animieren und auf Lösungsvarianten hinzuweisen, ist wohl eine der Aufgaben, die sich der Schweizerische Juristenverein durch die Wahl dieses Tagungsthemas gesetzt hat.

M. PHILIPPE DAHINDEN, lic. iur., Lausanne:

Au moment même où la Société suisse des Juristes décidait d'inscrire l'autonomie communale à son ordre du jour, un Groupe d'étude était créé, à l'initiative de l'Union des Villes Suisses et de l'Association des Communes Suisses, dans le but de faire le point sur la situation des communes de notre pays. Le noyau de ce groupe était formé d'un économiste, d'un sociologue et d'un juriste. Les résultats de cette recherche, qui a duré un peu plus de deux ans, seront réunis

dans un ouvrage qui paraîtra cette année encore sous le titre «Communes suisses et autonomie communale».

En tant que membre de ce groupe de recherche, j'aimerais vous faire part brièvement de nos constatations, dont nous espérons qu'elles pourront fournir des éléments d'appréciation à tous ceux qui sont appelés à traiter des institutions communales.

Nos investigations ont tout particulièrement porté sur la situation financière des communes, sur la collaboration intercommunale et sur les relations entre l'Etat et les communes. Outre une partie générale, juridique et statistique, le rapport comprend une enquête détaillée menée sur un échantillon de quelque 400 communes. Sur la base des renseignements obtenus pour chacune d'elles, notamment l'opinion du président de l'exécutif (qui devait répondre à un questionnaire) et le dépouillement des comptes de la commune pour trois exercices différents, nous avons procédé à une analyse typologique avec le concours d'un ordinateur. Cette analyse a permis de classer les communes dans un certain nombre de types, sous l'angle de leur situation financière d'une part, sous celui de leur structure socio-économique d'autre part. La comparaison entre ces deux classifications a donné des résultats particulièrement intéressants.

Je passe à nos conclusions. Nous étions partis de l'hypothèse de travail suivante: la commune n'est autonome que dans la mesure où elle a la possibilité, c'est-à-dire les moyens, et la liberté d'accomplir ses tâches. Or, qu'avons-nous constaté? En matière financière, une augmentation des dépenses communales, proportionnellement plus forte que l'augmentation des dépenses de la Confédération et des cantons pour la même période. Les communes rencontrent d'autre part des difficultés accrues à faire face financièrement à leurs charges, ce qui se traduit notamment par un endettement élevé et par une augmentation de leur subventionnement. A titre d'exemple, je citerai les chiffres suivants: en 1969, les intérêts passifs représentent 9% des dépenses communales et, entre 1963 et 1969, la charge d'intérêts passifs a augmenté de 35%. Il faut surtout relever les fortes disparités entre les communes quant au niveau de leurs dépenses et de leurs recettes, quant à leur endettement et à leur capacité financière. On peut cependant dire que la situation finan-

cière est meilleure dans les moyennes et grandes communes. Plus généralement enfin, on constate l'existence d'une relation entre la situation financière des communes et la spécialisation socio-économique de leur territoire.

Au chapitre des relations intercommunales, si la collaboration s'est développée considérablement ces dernières années, spécialement en zone d'agglomération, les présidents d'exécutifs communaux restent généralement opposés à la supracommunalité des associations intercommunales, et se refusent notamment à leur conférer des pouvoirs financiers propres. A cet égard, on note encore les fortes insatisfactions de certaines communes, surtout en zone d'agglomération, à l'égard des politiques menées par leurs partenaires en matière d'industrialisation, d'équipements ou d'implantation de contribuables fortunés.

En ce qui concerne les relations entre les communes et l'Etat, l'analyse révèle qu'une proportion élevée de communes s'estime insuffisamment soutenue financièrement par l'Etat, principalement en matière scolaire, de protection des eaux et de routes. Beaucoup de présidents d'exécutifs communaux déplorent d'autre part que, pour les routes et les écoles surtout, les subventions soient assorties de trop nombreuses directives d'utilisation. Une insatisfaction apparaît également quant aux conditions d'emprunt (principalement pour la durée d'amortissement et le taux d'intérêt). Une majorité de présidents d'exécutifs est en faveur de la péréquation financière intercommunale, et plus fortement encore dans les cantons qui la connaissent déjà. C'est avant tout pour la police des constructions, les écoles et l'aménagement du territoire que certaines communes ressentent des empiétements sur leur autonomie de la part de l'Etat. Enfin, la défense et la représentation des communes auprès de l'Etat semblent insuffisantes à une forte proportion de présidents d'exécutifs communaux.

A notre sens, les causes de la détérioration de l'autonomie communale résident plus particulièrement dans l'accentuation de la spécialisation socio-économique des communes, l'apparition de tâches nouvelles et la centralisation des pouvoirs aux niveaux cantonal et fédéral. Je m'explique: la spécialisation socio-économique du territoire communal est à l'orgine d'une grande partie des inéga-

lités de situation financière des communes, dans la mesure où, par le mécanisme de l'impôt surtout, la capacité financière des communes dépend de celle de sa population résidente. Cette spécialisation explique également la concurrence intercommunale. Deuxième cause, l'apparition de tâches nouvelles se traduit, en milieu urbain surtout, par une augmentation des charges dévolues à la commune, sans que celle-ci puisse suffisamment y adapter ses ressources. Ces tâches nouvelles dépassent souvent le cadre local et se manifestent sur le plan de l'agglomération ou de la région. Or, nous le savons, il existe encore bien des obstacles à une collaboration intercommunale efficace. La centralisation, enfin, a des effets sur l'autonomie communale dans deux domaines principaux: l'aménagement du territoire, pour lequel les communes se verront à l'avenir soumises à des conceptions d'ensemble élaborées à l'échelon supérieur; les finances publiques, dans la mesure où l'action sur les dépenses publiques est devenue un instrument conjoncturel important: la possibilité d'agir sur les dépenses communales devient alors nécessaire pour assurer plus d'efficacité à cette mesure.

Cette évolution est-elle irrémédiable? Notre rapport conclut au contraire qu'il est possible d'adapter les communes à cette évolution et propose des mesures propres à sauvegarder l'autonomie communale. Faute de temps, il ne m'est pas possible d'en donner un aperçu suffisamment complet. Je prendrai donc un seul exemple:

Nous avons vu les disparités considérables existant dans la situation financière des communes; on a pu dire que l'autonomie communale est un luxe que seules les communes riches peuvent se payer. Pour diminuer ces disparités, une forte redistribution est nécessaire. Or, l'un des arguments invoqués contre une accentuation de la péréquation financière est que l'Etat se verrait obligé de contrôler plus étroitement les finances locales, et pourrait par là influer sur la politique d'investissement des autorités communales. Nous pensons que cet obstacle peut être tourné si l'on admet le principe que la compensation ne s'effectue pas sur la base de la situation financière de la commune, mais sur celle du rendement de l'impôt. En effet, la situation financière dépend de la politique d'investissements et de dépenses de la commune, alors que le rendement de l'impôt est quasi indépendant de cette politique, car la commune ne peut que dans

une faible mesure faire augmenter le revenu moyen de ses habitants.

Pour conclure, je dirai que notre recherche a fait apparaître une lacune: il n'existe en Suisse aucun institut universitaire de droit communal. Souhaitons que cette lacune soit un jour comblée.

Dr. ROBERT BRINER, Rechtsanwalt, Zürich:

Ich möchte zur Zusammenarbeit der Gemeinden, zur regionalen Zusammenarbeit und zur Zusammenarbeit zwischen Regionen auf eine weitere *Lösungsvariante* hinweisen: die *Genossenschaft des öffentlichen Rechts.*

Ich bin auf diese Rechtsform aufmerksam geworden, als ich zufällig im Laufe der letzten Jahre Gutachten für zwei öffentliche Korporationen zu erstatten hatte. In beiden Fällen gingen die Auftraggeber davon aus, es handle sich vor allem um privatrechtliche Fragen. In beiden Fällen kam ich jedoch zum Schlusse, die gestellten Probleme ließen sich am besten durch die Errichtung einer öffentlichrechtlichen Genossenschaft, bzw. öffentlichrechtlicher Genossenschaften, lösen.

Art. 829 OR über die öffentlichrechtliche Genossenschaft unterscheidet sich von Art. 763 OR über die öffentlichrechtliche Aktiengesellschaft in zwei Richtungen wesentlich:

– *Stellung:* Art. 829 steht an zweiter Stelle des neunundzwanzigsten Titels über die Genossenschaft; d. h. unmittelbar nach Art. 828, welcher den Begriff der Genossenschaft umschreibt. Das Marginale zu Art. 828 lautet: A Genossenschaft des Obligationenrechts; das Marginale zu Art. 829 lautet: B Genossenschaften des öffentlichen Rechts. Demgegenüber steht Art. 763 am Schluß des sechundzwanzigsten Titels über die Aktiengesellschaft.

– *Inhalt:* Art. 829 enthält, im Gegensatz zu Art. 763, keine Einschränkungen des kantonalen Gesetzgebers. Insbesondere bedarf es zur Errichtung einer öffentlichrechtlichen Genossenschaft keines besonderen kantonalen Gesetzes und hat der Kanton auch nicht die subsidiäre Haftung für die Verbindlichkeiten der Körperschaft zu übernehmen. Bei einer der bekanntesten Genossenschaften des öffentlichen Rechts unseres Landes, der Basler Mustermesse, haftet der Kanton Basel-Stadt denn auch zwar für die Verzinsung und

Rückzahlung von Anleihen, aber nicht für weitere Verbindlichkeiten.

Art. 829 OR stellt, da er dem kantonalen Gesetzgeber die volle Freiheit beläßt, systematisch nichts anderes als eine Bestätigung von Art. 59 Abs. 1 ZGB dar. Logisch wäre die Bestimmung überflüssig. Sie erklärt sich wohl zum Teil historisch aus der Tatsache, daß die schweizerische Genossenschaft *älter* ist als das moderne kontinentale Recht mit seiner scharfen Trennung von privatem und öffentlichem Recht. Der Gesetzgeber sah die Genossenschaft gewissermaßen in doppelter Gestalt auf sich zukommen: in privater und in öffentlicher Ausprägung.

Wenn der Gesetzgeber davon ausging, das öffentliche Recht werde sich – obwohl es dies keineswegs tun müßte – gelegentlich an bereits bestehende Formen des Privatrechts anlehnen, so offenbar in der Meinung, auf diese Weise kämen nicht selten praktische und rechtssichere Lösungen zustande. Für das Problem der interkommunalen Zusammenarbeit scheint mir dies in manchen Fällen zuzutreffen.

Ich kann hier unmöglich auf alle Bestimmungen des Genossenschaftsrechtes eingehen, die ich im Auge habe. Ich beschränke mich auf den auffälligsten Aspekt: die Möglichkeit, *Genossenschaftsverbände* zu bilden. Man kann sich fragen, ob die Art. 921 bis 925 OR nicht für eine Nachformung im öffentlichen Recht sogar besser geeignet seien als für die direkte Anwendung im Bereiche der Privatwirtschaft! Der Kern der Vorschriften besteht bekanntlich in der Möglichkeit, daß die Genossenschaft höherer Ordnung von den Mitgliedgenossenschaften die Einhaltung bestimmter Verpflichtungen auf dem Rechtswege verlangen kann, ohne deswegen ihre Mitglieder kapitalmäßig beherrschen zu müssen. Voraussetzung ist, daß die Verpflichtungen klar umschrieben sind und daß die Statuten *allen* beteiligten Körperschaften die entsprechenden Kompetenzen erteilen. Dabei ist, etwas schlagwortartig gesagt, nach der Auffassung des OR die Genossenschaft der ersten Stufe der direkten Demokratie, jene der höheren Ordnung mindestens der repräsentativen Demokratie verpflichtet. Nichts steht, jedenfalls im öffentlichrechtlichen Bereich, dagegen, nötigenfalls auch mehr als zwei Stufen übereinander zu stellen. Das erlaubt eine verhältnismäßig enge

Nachbildung der föderalistischen Struktur unseres Landes. Die Kompetenzen lassen sich verhältnismäßig zweckmäßig und unter möglichster Aufrechterhaltung der demokratischen Willensbildung dosieren, indem den Körperschaften höherer Ordnung nur jene Einflußmöglichkeiten zuerkannt werden, deren sie für die Koordination bedürfen, diese aber in zuverlässiger Form. Zwangslos erlaubt die öffentlichrechtliche Genossenschaft schließlich die Beiziehung Privater zur Mitwirkung. Auf der anderen Seite können auch die Kantone selber als Genossenschafter mit umschriebenen Kompetenzen zugelassen werden, soweit Gesetz und Statuten dies vorsehen.

Da zur Errichtung einer Genossenschaft des öffentlichen Rechtes kein besonderes kantonales Gesetz erforderlich ist, liegt es am nächsten, die Rechtsgrundlage in den *kantonalen Einführungsgesetzen zum ZGB* (dessen V. Teil das Obligationenrecht bildet) zu schaffen. In der Tat finden sich solche Vorschriften in einer Reihe von Einführungsgesetzen; so in jenen der Kantone Uri, Freiburg, St. Gallen, Appenzell-Außerrhoden, Thurgau, Tessin und Waadt. Jene älteren Bestimmungen müßten freilich, um im vorliegenden Zusammenhange die erforderlichen Dienste zu leisten, den modernen Verhältnissen angepaßt werden. Ich habe mir natürlich Gedanken darüber gemacht, wie einige moderne Bestimmungen über die öffentlichrechtliche Genossenschaft auszusehen hätten. Es sei unterstrichen, daß es sich nur um einige wenige Bestimmungen handeln wird. Für den größten Teil der notwendigen Vorschriften kann auf die Bestimmungen des Obligationenrechtes verwiesen werden. Doch würde es zu weit führen, hier auf Einzelheiten eingehen zu wollen.

Ich schließe daher mit der *Anregung*, jene Stellen, die sich in nächster Zeit an verschiedenen Orten unseres Landes mit der zweckmäßigen rechtlichen Ordnung der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Regionen zu befassen haben werden, möchten die Möglichkeiten nicht außer acht lassen, die in der Rechtsform der öffentlichen Genossenschaft liegen.

Dr. Wolf Seiler, Verwaltungsgerichtspräsident, Chur:

Nach den verschiedenen Hinweisen auf die bündnerische Gemeindeautonomie werden Sie ja nicht überrascht sein, daß ein Ver-

treter der kantonalen Verwaltungsjustiz auch kurz zu diesem Thema das Wort ergreift. Ich will nicht auf alle Aspekte dieser Materie eintreten; ich darf Ihnen aber vielleicht sagen, daß die Gemeindeautonomie im Kanton Graubünden zu den ganz heißen Eisen gehört – so wie etwa die Volksjagd – und daß das kantonale Verwaltungsgericht sich jedes Jahr mit über 100 Fällen zu befassen hat, in denen partikuläres Recht, insbesondere Gemeinderecht, anzuwenden ist. Und so ist es auch nicht erstaunlich, wenn unser Kanton mehr als andere Kantone dem Bundesgericht Gelegenheit geboten hat, sich mit den Fragen der Gemeindeautonomie auseinanderzusetzen, seine eigene Praxis zu überprüfen und sie abzuändern. Diese Abänderungen folgen sich ja mit steigendem Tempo, und es gibt nur ganz wenige Leute, die über den wirklich neuesten Stand der Rechtsprechung unterrichtet sind. Die Gemeindeautonomie ist ein verfassungsmäßiger Grundsatz der Kantone; ihr Umfang wird aber erst bestimmt durch den kantonalen Gesetzgeber. Der Kanton scheidet nicht nur die Kompetenzen aus, sondern er bestimmt auch, wie weit er selber gewillt ist, durch seine eigenen Organe, sei es die Exekutive oder sei es der Verwaltungsrichter, die kommunale Rechtsetzung und die kommunale Rechtsanwendung zu überprüfen. Das ist Sache des kantonalen Gesetzgebers. Die neueste Praxis des Bundesgerichtes nun – ich verweise auf den mehrfach zitierten «Fall Flims» – geht so weit, daß der Kognitionsbereich des kantonalen Verwaltungsrichters eingeschränkt wird auf ein Maß, das unter dem Niveau einer Rechtskontrolle liegt, insofern als bei der Überprüfung kommunalen Rechts der kantonale Richter gezwungen sein soll, der Gemeinde bei der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen einen gewissen «Beurteilungsspielraum» zuzuerkennen, was nicht zu verwechseln ist mit dem anerkannten Ermessensspielraum im Bereich des Tatbeständlichen. Was heißt das praktisch? Das heißt, daß der kantonale Richter bei seiner rechtlichen Prüfung des Falles von zwei Auslegungen, die ihm unterbreitet werden – die eine vom Rekurrenten, einem Bürger normalerweise, die andere von der Gemeinde bzw. von der Gemeindebehörde –, die Auslegung der Gemeinde gegenüber jener des Bürgers vorziehen muß immer dann, wenn es sich um einen sogenannten «unbestimmten Rechtsbegriff» handelt. Nun sind sehr viele Rechtsbegriffe un-

bestimmt, ich möchte sagen, beinahe alle. Jedenfalls ist der Begriff des unbestimmten Rechtsbegriffes sicher unbestimmt. Wir erleben ja zuweilen groteske Dinge. Ich hätte geglaubt, daß eine Bestimmung, es sei ein Grenzabstand von 5 Metern einzuhalten, sich durch genügende Klarheit auszeichne und jedenfalls nicht als unbestimmt zu betrachten sei. Ich habe eine Gemeinde gefunden, die behauptet, es entspreche ihrer konstanten Praxis, im Gegensatz zur üblichen Methode solche Grenzabstände nicht rechtwinklig zur Grenze zu messen, sondern je nach den Umständen auch in spitzem Winkel.

Sie sehen also, mit welchen Schwierigkeiten wir zu kämpfen haben bei der Abklärung dessen, was ein unbestimmter Rechtsbegriff sei. Ich darf Sie vielleicht auf das auch verweisen, was wir gestern gehört haben über die Schwierigkeit der Bestimmung von Begriffen im Zusammenhang mit der Festlegung der Schlüsselwörter im Computerwesen. Es gibt aber auch einen andern Aspekt in dieser Sache. Jemand ist Dritter in der Auseinandersetzung um die Gemeindeautonomie; wir haben nicht nur den Kanton und die Gemeinde, sondern wir haben auch den einzelnen Bürger vor uns, der beim Kanton gegen die Gemeinde Schutz sucht. Und dieser Mann kommt meines Erachtens, besonders bei der neuesten Praxis des Bundesgerichts, einfach etwas zu kurz. Die Optik ist natürlich nicht dieselbe: beim Bundesgericht erscheinen die Gemeinden, die, wirklich oder vermeintlich, in ihrer Autonomie verletzt sind, und beschweren sich gegenüber dem Kanton. Beim kantonalen Verwaltungsrichter dagegen klopft der Bürger an, der sich verletzt fühlt in seinen Rechten, in seinen schutzwürdigen Interessen, durch eine Gemeindeverwaltung, die ihn vielleicht über ihre Kompetenzen hinaus eingeschränkt hat. Aus dieser etwas ungleichen Perspektive ist erklärlich, daß dem kantonalen Richter der Standpunkt des Bürgers, den in erster Linie zu schützen er berufen ist nach dem Auftrag, den er vom kantonalen Gesetzgeber erhalten hat, näher liegt als dem Bundesgericht, das sich mit der Auseinandersetzung zwischen Gemeinde und Kanton zu befassen hat. Ich möchte aber noch auf einen weiteren Aspekt hinweisen. Wenn dem so ist, daß die Gemeinden bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe ihres eigenen kommunalen Rechts eine gewisse Vorzugsstellung genießen dürfen, so ist die Verlockung eben groß, sich bei der Rechtssetzung – und das kann eine

autonome Gemeinde ja – möglichst in unbestimmten Formulierungen auszudrücken und sich damit eine gewisse Freiheit in der Auslegung – eine Freiheit, die dem Zugriff des kantonalen Richters entzogen wäre – zu sichern. Dieser Verlockung kann eine Gemeinde um so eher erliegen, als ja die Rechtssetzung bei uns ohnehin nur einer beschränkten Kontrolle durch die kantonale Behörde untersteht. Es ergibt sich, wenn man das konsequent zu Ende denkt, daß dieselben unbestimmten Rechtsbegriffe in der einen Gemeinde so ausgelegt werden, in der anderen Gemeinde anders, wobei vielleicht beide Gemeinden ihre Bauordnung vom selben Anwalt in der Hauptstadt pfannenfertig bezogen und sie unabgeändert durch die Gemeindeversammlung geschleust oder vielleicht ganze Abschnitte voneinander abgeschrieben haben. Der Bürger muß dann sehen, daß er am einen Ort mit einer Auslegung durchkommt, an einem andern Ort in seiner Bewegungsfreiheit aber eingeschränkt wird, obwohl genau derselbe Wortlaut für beide Fälle anwendbar ist. Es scheint mir, daß die Tendenz des Bundesgerichtes, die Gemeindeautonomie zu stärken, sicher unsere Sympathie finden muß, besonders heute, wo diese Autonomie von allen Seiten unter Beschuß genommen wird, zum Teil mit ganz groben Mitteln, denken Sie nur an die Planungseuphorie (um nicht zu sagen -hysterie), die vielfach herrscht. Wir anerkennen diese Tendenz in vollem Maße, möchten ihr zustimmen, sind aber überzeugt, daß ein wirklicher Schutz der Gemeindeautonomie nur dann erreicht wird, wenn diese Autonomie sich bewähren muß unter einer uneingeschränkten Rechtskontrolle durch die zuständige kantonale Instanz. Nur dann wird sie eben diese Glaubwürdigkeit erhalten, auf welche jedes rechtmäßige behördliche Wirken Anspruch hat.

Prof. Dr. THOMAS FLEINER, Freiburg i. Ue.:

Mein Votum ist getragen von der Befürchtung, daß wir mit der Gemeindeautonomie etwas erstarren lassen, was eigentlich bisher in einer unaufhaltsamen Entwicklung sich organisch entfalten konnte. Die Gemeinden waren in ihrer geschichtlichen Entwicklung nie starre Gebilde. Sie waren in ständiger Bewegung. Aus dem einzelnen Bauernhof haben sich die Nachbarschaft, dann der Weiler und

schließlich die Gemeinde entwickelt. Was war es nun aber eigentlich, das diese Weiler und Nachbarschaften zu einer Gemeinde zusammenschmelzen ließ? Die Gemeinde entwickelte sich eben mit der Zeit zu dem Ort, an dem Menschen der näheren Umgebung alle ihre Lebensfunktionen ausüben konnten. Arbeiten, Wohnen, Schlafen, Erholung, Bildung, alle diese Tätigkeiten konnten die Menschen der Umgebung am gleichen Ort, nämlich der Gemeinde, wahrnehmen.

In den heutigen Gemeinden ist das zum großen Teil nicht mehr möglich. Wir arbeiten, wohnen, erholen und bilden uns an ganz verschiedenen Orten. Diese Tatsache wird man einfach einmal zur Kenntnis nehmen müssen. Welche Lösungen sich daraus abzeichnen werden, können wir meines Erachtens heute sicher nicht absehen. Allerdings stellt sich uns in diesem Zusammenhang die folgende Frage: Verwirklicht die Gemeindeautonomie in der heutigen Struktur der Gemeinde noch tatsächlich die Werte, die wir von ihr erwarten? Die Verwirklichung des demokratischen Selbstbestimmungsrechtes auf unterster Stufe und damit die Möglichkeit der Selbstregulierung durch das Volk?

Sollten dies die entscheidenden Werte der Gemeindeautonomie sein, so müssen wir uns natürlich fragen, ob die Gewährleistung der Gemeindeautonomie diesen Werten denn auch tatsächlich gerecht wird bzw. ob wir mit der Gemeindeautonomie diese Werte verwirklichen können. Ist es tatsächlich so, daß das Volk auf der Gemeindeebene seine wahren Interessen verwirklichen kann? Oder geraten die Gemeinden in die Abhängigkeit einzelner partikulärer Interessen? Es gibt sicher einige Anzeichen dafür, daß in den Gemeinden wirtschaftliche Interessen gegenüber allen anderen Interessen überwiegen. Die Gemeinden haben gerade wegen ihrer Steuerautonomie ein ungeheures Interesse, finanzstarke Steuersubjekte an sich zu ziehen. Diese finanzstarken Kräfte können dann aber andererseits einen Einfluß auf die Gemeinde ausüben, der möglicherweise mit dem Gemeindeinteresse nicht mehr viel Gemeinsames hat. Aber auch auf der politischen Ebene können wir immer wieder feststellen, daß eine effektive Mitsprache des Volkes, d.h. eine unabhängige Mitsprache, in vielen Gemeinden gar nicht vorhanden ist. Ja, in einigen Kantonen wird diese Möglichkeit zur demokratischen Selbstregu-

lierung sogar auf rechtlichem Wege ausgeschaltet; es sind dies vor allem jene Kantone, in denen sich die Gemeindeautonomie praktisch beschränkt auf die Autonomie des «Syndic» oder des Gemeinderates. Eine echte Gemeindeautonomie müßte aber meines Erachtens voraussetzen, daß die Gemeinde tatsächlich körperschaftlich organisiert ist und die Willensbildung von unten nach oben und nicht von oben nach unten verläuft.

Was für praktische Konsequenzen können wir aus diesen Gedanken und Überlegungen bereits heute schon ziehen? Man kann sich beispielsweise fragen, ob der sehr weitgehende Schutz der Gemeindeautonomie, den das Bundesgericht gewährleistet, im Lichte dieser Überlegung noch gerechtfertigt ist. Die einzige Grenze für diesen Schutz der Gemeindeautonomie ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung das formale Gesetz. Man könnte sich aber nun allerdings vorstellen, daß neben der gesetzlichen Grenze ähnlich wie bei den Schranken der Freiheitsrechte noch andere Kriterien herangezogen werden können. Bei den Freiheitsrechten gibt es nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung immanente Schranken, so die polizeilichen Schranken des «clear and present danger test», und den Grundsatz, daß die Freiheit des einen immer beschränkt wird durch die Freiheit des anderen. Ähnliche Gedanken könnten wir auch bei der Frage der Gewährleistung der Gemeindeautonomie anstellen. Man muß sich nämlich fragen, ober der Schutz der Gemeindeautonomie auch dann noch gerechtfertigt ist, wenn durch die Wahrnehmung dieser Gemeindeautonomie überwiegende kantonale Interessen gefährdet werden könnten. Auf jeden Fall schiene es mir angezeigt, daß sich die Rechtsprechung darum bemühen würde, vom rein formalen Gesichtspunkt des Gesetzes wegzukommen und nach materiellen Gesichtspunkten für die Bestimmung der Schranken und des Umfanges der Gemeindeautonomie zu suchen. Wenn wir das nicht tun, so könnte die Gemeindeautonomie noch mehr unter Beschuß geraten, wie das im Votum des Verwaltungsgerichtspräsidenten des bündnerischen Verwaltungsgerichtes eindrücklich zum Ausdruck gekommen ist.

Dr. HANS PETER MATTER, Rechtskonsulent, Bern:

Ich möchte mich zuerst zu einem Problem äußern, worin sich die beiden Referenten nicht einig gewesen sind. Herr JAGMETTI hat implicite auch schon auf diesen Punkt hingewiesen, aber er hat es vielleicht aus Kollegialität unterlassen, doch deutlich darauf aufmerksam zu machen, daß hier zwischen den beiden Referenten Differenzen bestehen. Ich meine nämlich den Begriff der Gemeindeautonomie, vor allem die Frage, ob die *Garantie der Gemeindeautonomie*, wie sie das Bundesgericht gewährleisten soll, nur den eigenen oder *auch den übertragenen Wirkungskreis beschlagen soll.* Und hier möchte ich mich doch der Meinung von Herrn JAGMETTI anschließen. Ich glaube nämlich, daß die Argumentation von Herrn MEYLAN gewisse Mängel aufweist. Ich bin einerseits sehr damit einverstanden, wenn er die Autonomie umschreibt als die Freiheit, gewisse Initiativen zu ergreifen und eine gewisse Wahl zu treffen und diese *initiative* oder diesen *choix prévaloire* zu lassen gegenüber dem Kanton. Ich glaube aber, daß die Gemeindeautonomie nicht nur ein Problem der Kompetenzen ist, wie es früher das Bundesgericht gesehen hat. Das Bundesgericht hat ja einmal geäußert, «le problème de l'autonomie est un problème de compétence». Ich glaube nicht, daß das richtig ist, denn das würde bedeuten, daß nur der Eingriff des Kantons in Kompetenzen der Gemeinde zu einer Verletzung der Gemeindeautonomie führen könnte. Mir scheint aber richtig, daß auch dort, wo die Gemeinde ihre Kompetenzen schon selber ausgenützt hat und der Kanton eben gerade diesen choix, den die Gemeinde getroffen hat, nicht respektiert, eine Verletzung der Gemeindeautonomie vorliegt. Das führt praktisch zur Auffassung des verstorbenen Professors MAX IMBODEN, der sich das Bundesgericht ja jetzt angeschlossen hat, daß auch eine Verletzung von Gemeinderecht durch kantonale Instanzen mit der Autonomiebeschwerde gerügt werden soll. Ich glaube, daß die Begründung von Herrn MEYLAN etwas zu theoretisch ist. Herr MEYLAN macht zwei Unterscheidungen. Er unterscheidet einerseits zwischen der Gemeinde als verfassungsmäßig begründeter Körperschaft und der Gemeinde als Dezentralisationseinheit und anderseits zwischen der Autonomie und der Garantie der Autonomie. Ich glaube, daß diese zweite Unterschei-

dung fragwürdig ist – nicht aus dem Grund, den Herr JAGMETTI schon genannt hat: daß nämlich die Bereiche ineinander übergehen und es oft schwer auszumachen ist, was eine eigene und was eine übertragene Aufgabe ist – sondern weil der Kanton dort, wo er eine Aufgabe überträgt, sie der Gemeinde als einer primär einmal autonomen Körperschaft überträgt. Das ist etwas grundlegend anderes, als wenn er eine Aufgabe einer eigenen Behörde der kantonalen Verwaltung überträgt. Dieser Unterschied muß respektiert werden und dazu führen, daß das Bundesgericht an seiner Praxis festhalten sollte, wonach auch im übertragenen Wirkungskreis Autonomieverletzungen vorkommen können.

Beide Referenten haben sehr mit Recht die Frage der *überkommunalen Einheiten* als das brennendste aktuelle Problem hingestellt. Ein Bekannter, dem ich erzählte, daß ich an diese Tagung heute hieher fahren wolle, sagte, als ich ihm das Thema nannte: «Ja, die Gemeindeautonomie, das ist in der Schweiz eine heilige Kuh.» Ich habe mir zuerst überlegt, ob das eigentlich richtig sei, und ich glaube, daß man doch aus dieser Äußerung etwas herausnehmen kann. Eine «heilige Kuh» vielleicht zu Recht ist doch – und das haben verschiedene Referenten oder Votanten herausgestellt – der Gedanke der Gemeindeautonomie, daß nämlich der Bürger seinen eigenen Lebenskreis selber regeln soll, jedenfalls selber an der demokratischen Willensbildung teilnehmen soll. Hingegen wird oft unter dem Deckmantel des Ansehens, den dieser Gedanke verdient, die Gemeindegrenze verteidigt. Die bestehenden Gemeinden rechtfertigen sich damit, daß sie sich auf die Gemeindeautonomie als auf eine «heilige Kuh» berufen. Es ist aber sehr wichtig, zu betonen, daß gerade, um den Gedanken, der der Gemeindeautonomie zugrundeliegt, hochzuhalten, heute die Strukturen, die Gemeindegrenzen, wie sie heute bestehen, neu überprüft werden müssen. Man sollte sich hüten – das ist vielleicht eine leise Kritik an dem, was ich aus dieser Untersuchung des Städteverbandes zu entnehmen geglaubt habe – zur Überprüfung der Ansichten, die in den Gemeinden herrschen, nur die Meinung der Gemeindebehörden anzuhören. Die Gemeindebehörden sind nämlich oft diejenigen, die am meisten auf dieser «heiligen Kuh» reiten – um dieses etwas unglückliche Bild aufzunehmen. Die Gemeindebewohner, die in ihrem Beruf nichts

mit der Gemeindeverwaltung zu tun haben, sehen hier oft sehr viel klarer. Sie sind es oft, die viel mehr unter diesen veralteten Strukturen leiden als die Gemeindebehörden, die mit diesen Strukturen ja auch ihr Amt verteidigen.

Prof. Dr. PETER SALADIN, Bern/Basel:

Ich möchte auf ein Problem eingehen, das in den beiden überaus gründlichen und aufschlußreichen Referaten nur gestreift wird: nämlich auf das Verhältnis zwischen *Bund und Gemeinden*, und zwar vor allem de constitutione ferenda. Es ist keineswegs selbstverständlich, daß die *Bundesverfassung* die Gemeinden kaum erwähnt, geschweige denn in ihrem Bestand oder in ihrer Autonomie ausdrücklich gewährleistet oder etwa ihre Funktion umschreibt. Anders das *Bonner Grundgesetz:* Nach Art. 28 Abs. 2 GG muß den Gemeinden «das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung». Diese Sätze sind eingeschlossen in die Regeln, welche der deutsche Verfassunggeber für die Gestaltung der «verfassungsmäßigen Ordnung» in den Bundesländern aufstellt. Nach dem *österreichischen Bundesverfassungsgesetz* ist die allgemeine staatliche Verwaltung nach dem Grundsatz der Selbstverwaltung in den Gemeinden einzurichten (Art. 119).

In der Schweiz ist freilich – wie an andern Stellen der Verfassungsordnung – das *Bundesgericht* eingesprungen mit seiner Anerkennung der Gemeindeautonomie (und des Gemeinde«bestandes») als eines verfassungsmäßigen Rechtes. Aber obwohl diese Rechtsprechung gerade in den letzten Jahren zu einem Musterbeispiel geglückter schöpferischer Rechtsfindung geworden ist, vermag der Richter die Verfassungslücke doch nicht so auszufüllen, wie das der Verfassunggeber selbst tun könnte und sollte. Vor allem vermag er für die Lösung *organisatorischer Probleme* kaum Hilfe zu bieten; er kann das rechtliche Instrumentarium nicht schaffen, dessen es bedarf, wenn gewisse Aufgaben von mehreren Gemeinden gemeinsam, möglicherweise über Kantonsgrenzen hinweg, gelöst werden müssen.

R. JAGMETTI stellt denn auch mit Recht fest, daß eine bundesrechtliche Grundlage für die Bildung öffentlich-rechtlicher Zweckverbände über die Kantonsgrenzen hinweg fehlt (S. 389). Es wäre allenfalls zu untersuchen, ob der Landesplanungsartikel der Bundesverfassung (Art. 22quater) eine entsprechende Grundlage – wenigstens für einen einzelnen wichtigen Rechtsbereich – abzugeben vermöchte. Im Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung ist aber eine allfällige Kompetenz dieser Art nicht ausgeführt, jedenfalls nicht ausdrücklich und eindeutig.

Freilich werden auch heute noch viele bestreiten, daß hier überhaupt von einer Lücke der Bundesverfassung zu sprechen sei. Der Verzicht des schweizerischen Bundesverfassunggebers, die politische Funktion der Gemeinden anzuerkennen, zu schützen oder gar zu umschreiben, ist in der Tat kein Zufall. Bestimmend war für ihn offenkundig die Vorstellung, daß die politischen Gemeinden tragende Element der *kantonalen Staatsordnungen* seien und somit für das Grundgesetz des supra-kantonalen Staatswesens nur *mittelbare Relevanz* haben könnten. Die Gemeinden waren gedacht als *mediatisierte Organisationseinheiten* unseres Bundesstaates. J. MEYLAN unterstreicht diesen Standpunkt aufs deutlichste (S. 96).

Im Vorfeld einer *Totalrevision unserer Bundesverfassung* kann diese Sicht indessen nicht beibehalten werden, und zwar aus grundsätzlichen wie aus «praktisch»-rechtspolitischen Erwägungen. Zunächst zum Grundsätzlichen – in aller Kürze: Eine Neuschöpfung der Bundesverfassung ist heute nicht mehr bestimmt durch den Übergang vom Staatenbund zum Bundesstaat. Es kann daher die Rücksicht auf kantonale Souveränitätsansprüche, anders als vor 100 oder 125 Jahren, nicht mehr maßgebend sein. Dazu kommt, daß kein einziger Staatsgrundsatz heute mehr als selbstverständlich gelten kann. Im Zuge einer Totalrevision wird jedes geltende – geschriebene oder ungeschriebene – Verfassungsprinzip neu zu überdenken sein; und will man einen Staats-«Leitgrundsatz» (U. SCHEUNER) beibehalten oder neu anerkennen, so wird man ihn *ausdrücklich* verankern müssen. – Als derartiges Leitprinzip kann nun aber die Vorstellung von der Gemeinde als einer mediatisierten Organisationseinheit *nicht mehr gelten* und entsprechend auch nicht mehr in eine neue Bundesverfassung eingehen. Denn es ist diese

Vorstellung entweder *unpolitisch* – oder aber letztlich *konträr zur Bundesstaatsidee*. Sie verkennt, wie grundlegend, wie fundamental die *politischen Funktionen* der Gemeinden für den Bundesstaat als Ganzes sind. Die Gemeinden sind eben nicht nur Verwaltungseinheiten der Kantone. Auf ihre politischen Aufgaben – gestern, heute und morgen – kann hier nicht näher eingegangen werden. Es sei einmal unterstellt, daß die Gemeinden ihre traditionellen politischen Funktionen mindestens teilweise auch heute noch erfüllen und daß die Gliederung unseres Staatswesens in eine große Zahl von mehr oder weniger autonomen und demokratisch strukturierten Gebietskörperschaften nach wie vor als erfüllte Grund-Idee unserer Staatsordnung anzusehen ist. Trifft das zu, so erscheint es unerläßlich, die Gemeinden als Bausteine der schweizerischen politischen Gemeinschaft *ausdrücklich in der Bundesverfassung anzuerkennen, als Institution zu gewährleisten und in ihrer Autonomie zu schützen.* Dies gilt jedenfalls unter der Voraussetzung, daß der Verfassung selbst eine politische Funktion zuerkannt wird: die Funktion nämlich, die Leit-Ideen der politischen Gemeinschaft zu artikulieren und zu verfestigen. – Dazu kommt der «praktisch»-rechtspolitische Grund: Der Bundesverfassunggeber wird sich der Frage annehmen müssen, ob die traditionelle vertikale Drei-Gliederung unseres Staatswesens – Bund–Kantone–Gemeinden – für die Bewältigung moderner Staatsaufgaben hinreicht oder ob *Zwischenstufen* zu schaffen sind; gewisse Zwischenstufen – so vor allem «Revisionen» – werden – wie bemerkt – praktisch nur vom Bundesverfassunggeber eingerichtet werden können. Überdies wird sich diesem die Frage stellen, ob gewisse soziopolitische Entwicklungen nicht zu *so bedeutenden Unterschieden zwischen verschiedenen Gemeinde-Kategorien* geführt haben, daß die Ausgewogenheit des bundesstaatlichen Gefüges gefährdet erscheint. So wird etwa zu überlegen sein, ob den Großstädten bzw. den Agglomerationen nicht ein Sonderstatut in der Bundesverfassung einzuräumen sei.

Zum Schluß seien einige Worte zur *Methode der Gemeindeforschung* gestattet – womit schon Gesagtes unterstrichen werden soll. Das Gemeindewesen gehört in der Schweiz zu den unterentwickelten Forschungsgebieten. Eine Intensivierung gemeinderechtlicher Untersuchungen ist höchst erwünscht, und dem Juristenverein gebührt

Dank für die Wahl dieses Themas. Aber es wäre eben problematisch, wenn Grundfragen des Gemeindewesens ausschließlich unter juristischen Gesichtspunkten behandelt würden – nachdem einmal der juristische Grund in den beiden Referaten gelegt ist. Vielmehr müssen solche Probleme als Gegenstände interdisziplinärer Forschung par excellence gelten. So werden Juristen allein nicht in der Lage sein, etwa die Frage nach den heutigen politischen Funktionen der Gemeinden – bzw. der einzelnen Gemeinde-Kategorien – zu beantworten. Politologen, Ökonomen, Soziologen werden sich mit Juristen zu gemeinsamem Forschen zusammenfinden müssen.

M. André Grisel, juge fédéral, Lausanne:

Dans le canton des Grisons – à en croire la liste des participants à ce congrès –, les juges fédéraux sont assimilés à des avocats, ce qui est une façon fort aimable de rajeunir quelques-uns d'entre eux. Néanmoins, je n'estime pas devoir parler ici en avocat. En présence de l'auteur d'un ouvrage qui élève l'indépendance du juge au rang de principe fondamental, il est à peine besoin de rappeler que les tribunaux n'ont pas à rendre compte de leurs décisions, ni à l'autorité législative ou exécutive, ni non plus aux justiciables, à leurs mandataires ou aux membres d'autres juridictions. Nos débats risqueraient de dégénérer en analyses de cas d'espèce, voire en querelles personnelles, si nous considérions la Société suisse des juristes comme un organe de recours ou de revision devant lequel les juges fédéraux seraient appelés à défendre leurs arrêts. D'ailleurs, j'ai d'autant moins de raison de chercher à justifier les tendances actuelles de la jurisprudence en matière d'autonomie communale que, sur l'essentiel, les vues des deux rapporteurs, sinon celles de tous les orateurs, s'accordent avec les conceptions du Tribunal fédéral. S'il subsiste des divergences, elles portent sur des questions plutôt secondaires, qu'il serait oiseux de développer dans un débat limité, par sa brièveté même, à la confrontation d'idées générales. Au reste, loin de tenir pour indiscutables toutes les solutions adoptées, je reconnais volontiers que telle ou telle inspire des réserves à ses auteurs eux-mêmes.

L'impression dominante qui me semble se dégager de notre dis-

cussion aussi bien que des deux rapports, c'est que le problème de l'autonomie communale, dans ses aspects les plus préoccupants, est aujourd'hui de nature moins juridique que politique. A vrai dire, il a toujours eu en quelque sorte un caractère politique. Lorsque le Tribunal fédéral, il y a longtemps déjà, a assimilé à un droit constitutionnel le droit de la commune à conserver son autonomie, il a sans doute obéi, comme l'a constaté le professeur IMBODEN, à une espèce d'intuition, mais il a fait également un acte de politique judiciaire. En élargissant maintenant le cercle de l'autonomie communale, ainsi que le contrôle juridictionnel des atteintes qu'elle subit, il ne se borne pas à interpréter différemment les textes, mais il procède à une «Konkretisierung», que le professeur HANS HUBER distingue avec raison de l'«Auslegung», et il utilise son «Vorverständnis», dont le juge le plus respectueux de la volonté du législateur ne peut faire complètement abstraction; bref, dans ses orientations nouvelles, la jurisprudence est encore imprégnée de politique judiciaire. Cependant, en ce qui concerne l'autonomie communale, cette forme de politique cède actuellement le pas à la politique au sens courant du mot. Pour s'en rendre compte, il suffit d'envisager la situation de la commune dans ses rapports avec le canton, avec d'autres communes et avec les citoyens.

Inévitablement, les cantons empiètent de plus en plus sur les pouvoirs des communes. En particulier, le souci d'ordonner les constructions et de protéger le paysage conduit l'autorité cantonale à se substituer à l'autorité communale, qu'il s'agisse d'adopter des textes ou même de les appliquer. Au fur et à mesure que les risques à prévenir s'accroissent, l'autonomie communale s'amenuise. Lorsque le canton des Grisons aura édicté, comme presque tous les autres, une loi qui limite avec précision la faculté de bâtir, les communes grisonnes auront, moins souvent que par le passé, sujet à se plaindre d'une violation de leur autonomie devant le Tribunal fédéral. A ce propos, je doute que les interventions du législateur cantonal dans la sphère d'autonomie des communes soient soumises à des limites immanentes, simplement impliquées par l'ordre juridique. Pratiquement, à condition de respecter le texte constitutionnel, le législateur cantonal peut restreindre à son gré l'autonomie communale, sauf la supprimer.

Certes, pour résoudre les tâches qui dépassent leurs possibilités financières ou autres, les communes s'associent sous la forme de groupements que le droit cantonal réglemente de façon plus ou moins complète. N'est-ce pas là un moyen de rendre superflues les ingérances du canton dans les affaires communales, c'est-à-dire de ménager l'autonomie des communes? Cependant, les décisions des groupements prévus dépendent en général de l'accord des représentants de toutes les communes intéressées, du moins sur les points majeurs. Or l'unanimité requise n'est pas toujours atteinte. Aussi, à la place de groupements, les communes créent-elles parfois des entreprises de droit privé, par exemple des sociétés anonymes, dont l'activité n'est pas entravée par la règle de l'unanimité, mais qui ne peuvent guère être regardées comme les gardiennes de l'autonomie communale.

Si l'autonomie des communes mérite d'être préservée, c'est avant tout dans l'intérêt de leurs habitants, qui sont censés bénéficier, là où ils vivent, du milieu le plus favorable au développement de leur sens civique. Il y a toutefois, entre le but visé et la réalité, une marge qui semble grandir. Dans les villes importantes, les citoyens n'exercent qu'une influence restreinte sur les décisions communales, auxquelles beaucoup s'intéressent médiocrement; ne connaissant souvent que de nom les candidats aux fonctions publiques, la plupart en sont réduits à déposer dans l'urne la liste d'un parti, sans possibilité effective de choix. Dans les bourgades voisines, les autochtones, parfois en minorité, se distinguent des nouveaux venus, qui ne sont attachés ni par les souvenirs de l'enfance ni même par un sentiment communautaire au lieu de leur résidence, mais se considèrent bien plutôt comme liés au centre où ils travaillent, sans pourtant y jouir des droits politiques. Quant à la division des agglomérations en communes de quartier, elles ne faciliterait guère l'exécution des tâches d'envergure qui incombent aux collectivités publiques.

Ainsi, pour des motifs étrangers au droit, l'autonomie communale paraît de plus en plus précaire. N'est-il pas compréhensible que le juge cherche à en protéger les vestiges?

M. JACQUES MEYLAN, rapporteur de langue française:

Je voudrais très brièvement revenir sur quelques-uns des points qui ont été évoqués dans cette discussion et plus précisément sur ceux à propos desquels j'ai été pris à partie.

M. le Juge fédéral GRISEL disait tout à l'heure que s'il y avait des divergences entre les opinions que nous soutenons et la jurisprudence du Tribunal fédéral, ces divergences reposaient pour la plupart sur des malentendus. Peut-être me permettra-t-il de lui retourner ce compliment. Je crois en effet qu'en ce qui concerne la création de structures infra-communales, nous sommes parfaitement d'accord. Je n'ai jamais conçu ces structures comme une commune en miniature, car les pouvoirs qu'une telle commune pourrait exercer à ce niveau seraient extrêmement restreints, de sorte qu'il y aurait disproportion entre la relative lourdeur des structures et leur efficacité réelle.

L'idée est toute différente. Elle est de créer au niveau du quartier une sorte de relais de participation. Il s'agirait, dans un cadre encore à la dimension de l'individu, de donner à ce dernier l'occasion de se déterminer sur les grandes options, qui, de plus en plus, se déplacent vers des niveaux supérieurs à celui de la commune, à savoir celui de l'agglomération ou même de la région. L'idée, c'est que les grandes options, avant d'être prises au niveau régional, soient soumises à des assemblées de quartiers, celles-ci étant chargées de délibérer et envoyant ensuite un représentant dans le parlement communal ou régional, chargé de faire valoir et de défendre le point de vue arrêté par l'assemblée de quartier. C'est, je crois, le seul moyen de concilier ces deux impératifs apparemment contradictoires: d'une part la nécessité d'un cadre relativement restreint où puisse s'exercer la démocratie directe ou une démocratie aussi proche que possible de la démocratie directe, d'autre part les impératifs de la technique et de l'efficacité.

Je voudrais revenir également sur la critique que m'a adressée M. MATTER. Si je le comprends bien, M. MATTER est d'avis qu'il faudrait abandonner la distinction entre domaine propre et domaine délégué. Je reconnais volontiers avec lui qu'elle n'est pas très facile à opérer. Mais contrairement à lui, je pense qu'il est un domaine au

moins où cette distinction a conservé une valeur dans la jurisprudence du Tribunal fédéral, c'est s'agissant de déterminer l'étendue du pouvoir proprement législatif de la commune. Je m'explique: Le Tribunal fédéral admet que la commune peut, fondée sur sa seule autonomie, c'est-à-dire sans qu'il soit besoin d'une base légale en droit cantonal, édicter des règles proprement législatives, par exemple restreindre une liberté fondamentale (la liberté du commerce et de l'industrie). Or, fait très remarquable, quand bien même il admettait désormais que la commune pouvait être autonome aussi bien en ce qui concerne les objets rentrant dans son domaine propre que s'agissant d'objets rentrant dans son domaine délégué, le Tribunal fédéral maintenait que la commune n'avait de pouvoir législatif dans le sens que je viens d'indiquer que s'agissant d'objets rentrant dans son domaine propre. A cet égard donc, et c'est un point important, la distinction entre domaine propre et domaine délégué conserve toute sa valeur. J'observe d'autre part que la théorie de M. MATTER aboutirait à ce résultat curieux qu'il faudrait alors mettre au bénéfice de la garantie constitutionnelle de l'autonomie non seulement la commune, mais toute personne administrative décentralisée, par exemple un établissement public autonome, puisque, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une personne administrative décentralisée peut jouir aussi de l'autonomie. Veut-on vraiment aller aussi loin? J'avoue que sur ce point je reste extrêmement réservé.

Prof. Dr. RICCARDO L. JAGMETTI, Berichterstatter in deutscher Sprache (Schlußwort):

Um den Kreis zu schließen, muß am Ende der Beratungen notwendigerweise nach der Rechtfertigung der kommunalen Strukturen gefragt werden.

Die schweizerischen Gemeinden sind, wie mir scheint, Gewichtssteine im komplexen und subtilen Gleichgewichtssystem unseres Staates. Sie erfüllen dabei drei wesentliche Funktionen.

Erstens bilden sie, neben der Gewaltenteilung und der internen Aufgliederung der Behörden (Zweikammernsystem und Kollegialprinzip bei der Regierung) ein Element der Machtteilung zum Schutz des Individuums vor Mißbrauch der hoheitlichen Gewalt.

Diese kann aber nicht beliebig fraktioniert werden, soll das Gemeinwesen die ihm gestellten Aufgaben erfolgreich bewältigen können. Daher wird ein Gleichgewicht zwischen Konzentration und Teilung der Staatsgewalt angestrebt. Diesem Ziel dient das föderalistische System, das bei uns über den bundesstaatlichen Aufbau des Landes hinaus seinen Ausdruck in der Garantie der Existenz und der Autonomie der Gemeinden findet.

Zweitens erscheint die Gemeinde als die politische Organisation des kleinen Verbandes, in dem – wie MAX IMBODEN dargelegt hat – die nach innen gerichteten partikularistischen und ihrem Wesen nach statischen Kräfte einer eher geschlossenen Gemeinschaft wirksam werden. Der Staat als ganzes erfaßt demgegenüber eher eine offene, universalistisch orientierte und tendenziell dynamische Gesellschaft. Aus dem Nebeneinander beider Ebenen politischer Organisation ergibt sich wiederum ein Gleichgewichtszustand.

Die Gemeinde gilt drittens als die Urzelle der Demokratie, in der die verantwortliche Mitwirkung des Bürgers an der Bildung des Verbandswillens am wirksamsten ist. Sie ist «jener Ort, an dem die Gesellschaft als höchst komplexes Phänomen unmittelbar anschaulich wird, während ausnahmslos alle weiteren Erscheinungsformen der Gesellschaft sehr schnell abstrakt werden und niemals mehr so unmittelbar erlebt werden können wie in der Gemeinde» (RENÉ KÖNIG). Anderseits kann der Gedanke der Volksherrschaft begleitet sein von der Vorstellung eines zentralistischen Staates, wo die Macht der Mehrheit ihren deutlichsten Ausdruck findet. Auch in dieser Beziehung führt eine Staatsorganisation mit mehreren Entscheidungsebenen zu einer Gleichgewichtslage.

Die überlieferten kommunalen Strukturen bleiben heute aus verschiedenen Gründen nicht unangefochten. Hatte das Gemeinwesen in klassischer Sicht zur Hauptsache das gesellschaftliche Zusammenleben zu ordnen durch die Aufstellung, die Anwendung und die Durchsetzung von Verhaltensregeln und von organisatorischen Vorschriften, sind ihm immer mehr Aufgaben der Daseinsvorsorge zugewiesen worden. Die Erfüllung dieser Leistungsfunktionen verlangt Effizienz, wie sie größere Verbände besser gewährleisten als kleine.

Sodann hat sich die Bindung des Individuums an den lokalen Verband gelockert. Die Mobilität der Bevölkerung und die Tren-

nung des Wohnortes vom Arbeitsort und vom Erholungsraum sind Gründe dieser Entwicklung.

Endlich ist ein gewisser Verlust der Beziehung zum politischen Verband überhaupt festzustellen. In der extremen Ausprägung anerkennt der Weltbürger keine gültig organisierte Gemeinschaft mehr zwischen Individuum und Menschheit. Auch wenn diese letzte Konsequenz nur selten gezogen wird, ist die Verwurzelung im Gemeinwesen doch allgemein bedeutend weniger stark als früher. Das ist wohl ein Aspekt der deutlich verringerten Bindungsfähigkeit des modernen Menschen.

Diese Herausforderung kann drei Antworten auslösen: das In-Frage-Stellen der kommunalen Strukturen überhaupt, die Bewahrung des Zustandes unter Negation der sich stellenden Probleme oder den Versuch der Erneuerung unter Berücksichtigung der heutigen Gegebenheiten. Dieser dritte Weg ist der schwierigste. Erfolgreich beschritten erlaubt er aber, die den autonomen Gemeinden immanenten Werte auch in einer veränderten Welt zu verwirklichen. Dabei fällt besonders ins Gewicht, daß sich der Bürger im kleinen Verband am wirksamsten an der öffentlichen Sache beteiligen kann. Hier ist er zu verantwortlichem Handeln der Gemeinschaft gegenüber stärker aufgerufen, als wenn er nur Glied eines großen und ihm doch ferneren Organismus ist. Diesem Gesichtspunkt kommt in unserer Konsumgesellschaft entscheidende Bedeutung zu. So behält die Warnung ihren Wert, die ALEXIS DE TOCQUEVILLE vor 140 Jahren ausgesprochen hat: «Ôtez la force et l'indépendance de la commune, vous n'y trouverez jamais que des administrés et point de citoyens».

* * *

Der Präsident erklärt um 12.00 Uhr die Verhandlungen der 106. Jahresversammlung für geschlossen, nachdem er allen Votanten und den Berichterstattern für Ihre Beiträge, den Teilnehmern der Tagung für ihr Erscheinen und den bündnerischen Organisatoren für ihre vorzügliche Betreuung seinen Dank ausgesprochen hat.

Verzeichnis der Redner:

(Es werden nur diejenigen Voten erfaßt, die zu den Tagungsthemen abgegeben worden sind.)

Bertrand, E., Aix-en-Provence, S. 506
Briner, R., Zürich, S. 559
Dahinden, Ph., Lausanne, S. 555
Eichenberger, K., Arlesheim/Basel, S. 492, 537
Fleiner, Th., Freiburg i. Ue., S. 564
Friedrich, H. P., Basel/Zürich, S. 522
Grisel, A., Lausanne, S. 572
Helg, R., Genf, S. 503
Houtard, E., Bruxelles, S. 512
Jagmetti, R. L., Zürich, S. 546, 576
Keller, A., Zürich, S. 530
Matter, H. P., Bern, S. 567
Merz, H., Muri/Bern, S. 527
Meylan, J., Lausanne, S. 538, 575
Payot, J., La Chaux-de-Fonds, S. 529
Saladin, P., Bern/Basel, S. 569
Seiler, W., Chur, S. 561
Simitis, S., Frankfurt a. M., S. 519
Vischer, B., Zürich, S. 519
Wahl, H. P., Zürich, S. 519