

Abstimmung vom 25.10.1914

Regierung soll nicht mehr «Richter in eigener Sache» sein: Ja zur Einrichtung eines Verwaltungsgerichts

Angenommen: Bundesbeschluss betreffend Revision von Art. 103 der Bundesverfassung und Aufnahme eines Artikels 114bis in die Bundesverfassung

Yvan Rielle

Dieser Artikel ist erstmals 2010 im «Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007» erschienen, welches von Wolf Linder, Christian Bolliger und Yvan Rielle herausgegeben und beim Haupt Verlag publiziert wurde.

Empfohlene Zitierweise: Rielle, Yvan (2010): Regierung soll nicht mehr «Richter in eigener Sache» sein: Ja zur Einrichtung eines Verwaltungsgerichts. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007. Bern: Haupt. S. 117–118.

Herausgeber dieses Dokuments: Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. Année Politique Suisse, Universität Bern, Fabrikstrasse 8, 3012 Bern. www.swissvotes.ch.

VORGESCHICHTE

1848 verzichteten die Verfassungsgeber darauf, eine Verwaltungsgerichtsbarkeit für eidgenössische Angelegenheiten einzurichten, also eine Rechtskontrolle der Verwaltung durch eine ausserhalb derselben stehende Behörde. Wer mit einem Verwaltungsakt nicht einverstanden ist, kann also nicht ein unabhängiges Gericht anrufen, sondern nur die nächsthöhere Verwaltungsebene und damit in letzter Instanz den Bundesrat. Dieser Rechtsweg gilt sowohl für Streitigkeiten zwischen der Verwaltung und Dritten als auch für solche über disziplinarische Massnahmen innerhalb der Verwaltung.

Führende Staatsrechtler und einzelne Parlamentarier kritisieren bereits gegen Ende des 19. Jahrhunderts immer lauter das Fehlen einer solchen unabhängigen Gerichtsbarkeit. 1897 verabschiedet der schweizerische Juristentag eine Resolution, die die Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit verlangt, das Parlament regt 1892 mit einer Motion an, das Verfahren bei Verwaltungsstreitigkeiten gesetzlich zu regeln, und diskutiert die Forderung 1895 auch anlässlich der Verwaltungsreform, und 1897 regt der Basler Sozialdemokrat Wullschleger zudem die Schaffung einer separaten Disziplinargerichtsbarkeit an. Aber die Einsetzung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit wird lange nicht konkretisiert. Vielmehr hat sie zunächst «ungewöhnliche Schwierigkeiten zu überwinden, da der Bundesrat lange Zeit nicht bereit war, seine Kompetenzen aus der Hand zu geben, und auch die Beamtenschaft opponierte» (His 1938: 477).

Der Druck zur Einrichtung einer verwaltungsunabhängigen Gerichtsbarkeit wird aber zusehends grösser. Das Parlament fordert vom Bundesrat mehrmals, diese dringend an die Hand zu nehmen, und die immer zahlreichere Bundesbeamtenschaft will einen besseren Rechtsschutz gegen verwaltungsinterne Disziplinar massnahmen. Gleichzeitig wächst die Zahl der Konflikte, die sich aus der Anwendung der Bundesgesetze und der Ausübung immer zahlreicheren Bundeskompetenzen ergibt, so rasch an, dass sich der Bundesrat selbst immer stärker durch die Behandlung von Verwaltungsstreitigkeiten und administrativen Beschwerden belastet sieht.

1903 beauftragt er deshalb den Staatsrechtler Fritz Fleiner mit der Ausarbeitung der rechtlichen Grundlagen einer Verwaltungsgerichtsbarkeit und legt dem Parlament acht Jahre und zahlreiche weitere Vorstösse später am 20. Dezember 1911 einen Entwurf vor (BBl 1911 V 322–357). Dieser sieht vor, eine Verwaltungs- und Disziplinargerichtsbarkeit einzurichten, die Streitigkeiten zwischen der Verwaltung und Dritten einerseits sowie zwischen der Verwaltung und seinem Personal andererseits entscheiden und so den Bundesrat entlasten soll. Dabei steht zunächst die Schaffung der notwendigen Verfassungsgrundlagen im Mittelpunkt; das Gesetz soll die Einzelheiten, insbesondere die Organisation und das Verfahren, später regeln. «Das dunkle Gefühl» argumentiert der Bundesrat

nun für seine Vorlage, «ist ein weit verbreitetes, der einzelne finde nirgends eine unparteiische Beurteilung seiner Beschwerden gegen die eidgenössische Verwaltung, diese sei Richter in eigener Sache und das von ihr beobachtete Verfahren sei ganz in ihr Belieben gestellt [...] und lasse den Privaten in der Verteidigung seiner Rechte gegen die Verwaltung nicht aufkommen» (BBl 1911 V 333). Das Parlament ändert diesen Entwurf zwar noch stark ab, stimmt der Schaffung der neuen Verfassungsgrundlagen für die Einrichtung der von ihm wiederholt geforderten Verwaltungs- und Disziplinargerichtsbarkeit am 20. Juni 1914 aber deutlich zu – der Ständerat mit 24 gegen 4 Stimmen und der Nationalrat sogar einstimmig mit 115 Ja zu 0 Gegenstimmen. Es soll den Bundesrat entlasten und Streitigkeiten zwischen Verwaltung und Dritten und zwischen der Verwaltung und seinem Personal entscheiden.

GEGENSTAND

Bundesrat und Parlament schlagen vor, die Verfassung um einen neuen Art. 114bis zu erweitern. Er soll die Grundlagen liefern für die Schaffung einer neuen Gerichtsbarkeit für Verwaltungsstreitigkeiten und die Beurteilung von Disziplinarfällen und hält fest: «Das eidgenössische Verwaltungsgericht beurteilt die in den Bereich des Bundes fallenden Administrativstreitigkeiten, die die Bundesgesetzgebung ihm zuweist. Dem Verwaltungsgericht steht auch die Beurteilung von Disziplinarfällen der Bundesverwaltung zu, die ihm durch die Bundesgesetzgebung zugewiesen werden, soweit dafür nicht eine besondere Gerichtsbarkeit geschaffen wird.» Zusätzlich soll die Revision von Art. 103 den Bundesrat entlasten. Sie räumt dem Gesetzgeber die Möglichkeit ein, für gewisse Streitigkeiten die Departements- oder gar Amtsstufe als letzte Instanz vor dem Verwaltungsgericht vorzusehen, sodass der Bundesrat nicht über jede Beschwerde entscheiden muss. Er hält fest: «Die Geschäfte des Bundesrates werden nach Departementen unter einzelnen Mitgliedern verteilt. Der Entscheid über die Geschäfte geht vom BR als Behörde aus. Durch die Bundesgesetzgebung können bestimmte Geschäfte von Departementen oder ihren untergeordneten Amtsstellen unter Vorbehalt des Beschwerderechts zur Erledigung überwiesen werden. Die Bundesgesetzgebung bezeichnet die Fälle, in denen ein eidgenössisches Verwaltungsgericht für die Behandlung der Beschwerde zuständig ist» (BBl 1914 III 627).

ABSTIMMUNGSKAMPF

Die Abstimmung wird überschattet von den Ereignissen des Ersten Weltkrieges, der nur wenige Wochen vor dem Urnengang im Sommer 1914 ausbricht. Die Zeitungen berichten in der Folge nur wenig über die Vorlage, und ein eigentlicher Abstimmungskampf findet nicht statt (Funk 1925: 113). Letzteres auch deshalb, weil ihr – wie bereits im Parlament – kaum namhafte Opposition erwächst: Die im Bundesrat vertretenen Freisinnigen und Katholisch-Konservativen befürworten die Verfassungsrevisionen genauso wie die oppositionellen Sozialdemokraten und der Grütliverein. Einzig aufseiten der Bauern ist vereinzelt Widerstand gegen die

Schaffung einer neuen Gerichtsbarkeit auf Bundesebene zu spüren (ebd.).

Für die Vorlage werden vor allem zwei Argumente ins Feld geführt. Erstens argumentieren die Befürworter, ein Verwaltungsgericht entlaste den Bundesrat von den zunehmenden Verwaltungsstreitigkeiten. Gleichzeitig spreche die Revision den einzelnen Departementen auch mehr Selbstständigkeit zu, was den Gesamtbundesrat ebenfalls entlaste und die Regierung insgesamt handlungsfähiger mache. Zweitens betonen sie den besseren Schutz der individuellen Rechtsansprüche durch ein unabhängiges Gericht; es sei aus Gründen der Gewaltentrennung nicht haltbar, dass die Verwaltung wie bis anhin als «Richter in eigener Sache» (NZZ 15.10.1914) wirken könne. Zudem schütze eine Verwaltungsgerichtsbarkeit aber gerade auch die Verwaltungsbehörde selbst bei der Anwendung des Rechts und biete darüber hinaus die Gelegenheit, bestehende Gesetzeslücken und Rechtsunsicherheiten auf dem Weg der Rechtsprechung (durch richterliche Auslegung) zu schliessen.

ERGEBNIS

Bei Volk und Ständen finden diese Argumente mehrheitlich Zuspruch. Bei einer kriegsbedingt unterdurchschnittlichen Beteiligung von 44,1% stimmen 62,3% der Stimmenden und 20 Kantone der Schaffung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit für eidgenössische Angelegenheiten zu. Mehrheitlich dagegen sind einzig die Kantone Aargau, Wallis, Uri und Nidwalden sowie der Kanton Appenzell Innerrhoden, wo die Zustimmung mit nur 22,6% Jastimmen am tiefsten ausfällt. Am deutlichsten wird die Vorlage dagegen in den Kantonen Waadt, Neuenburg und Solothurn angenommen, wo über 70% ein Ja in die Urne legen, und vor allem in den beiden Stadtkantonen Basel-Stadt und Genf mit 88,6% bzw. sogar 95,1%.

QUELLEN

BBI 1911 V 322; BBI 1914 III 627. Bund vom 25.10.1914; NZZ vom 15.10.1914 (Morgenblatt und zweites Mittagsblatt) und vom 20.10.1914 (Morgenblatt). Funk 1925: 112–113; His 1938: 477–478; Kölz 2004: 851–861; Moor 2009.

Ein Literaturverzeichnis mit den ausführlichen bibliographischen Angaben finden Sie auf unserer Website www.swissvotes.ch.