

**Amtliches**  
**stenographisches Bulletin**

der  
schweizerischen Bundesversammlung



N<sup>o</sup> 7

**BULLETIN**  
**STÉNOGRAPHIQUE OFFICIEL**

DE  
L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE SUISSE

Abonnemente: Jährlich Fr. 2. — für die Schweiz, Fr. 6. — für  
das übrige Postvereinsgebiet. In der Schweiz kann  
nur bei der Post abonniert werden.

Abonnements: Un an: Suisse frs. 2. —, Union postale frs. 6. —.  
On s'abonne en Suisse exclusivement aux offices  
postaux.

**Nationalrat — Conseil national**

Sitzung vom 23. März 1914, nachmittags 4<sup>1</sup>/<sub>2</sub> Uhr — Séance du 23 mars 1914, à 4<sup>1</sup>/<sub>2</sub> heures de relevée.

Vorsitz: } Hr. Planta  
Présidence: }

Tagesordnung: — *Ordre du jour:*

**Bundesbeschluss betreffend Revision der Bundesverfassung durch Aufnahme eines  
Artikels 114<sup>bis</sup> und Abänderung des Art. 103.**

**Arrêté fédéral concernant la revision de la constitution fédérale par l'adjonction d'un article 114<sup>bis</sup>  
et la modification de l'article 103.**

Anträge der Kommission des Nationalrates.  
27. Februar 1914.

**Bundesbeschluss**

betreffend

Revision von Art. 103 der Bundesverfassung und Aufnahme eines neuen Art. 104<sup>bis</sup> in die Bundesverfassung.

Die Bundesversammlung  
der schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom 20. Dezember 1911,  
in Anwendung der Art. 84, 85, Ziffer 14, 118 und 121 der Bundesverfassung,

beschliesst:

A. 1. Art. 103 der Bundesverfassung wird aufgehoben und durch folgende Bestimmung ersetzt:

Propositions de la commission du Conseil national.  
27 février 1914.

**Arrêté fédéral**

concernant

la revision de l'article 103 de la constitution fédérale et l'adjonction d'un article 114<sup>bis</sup> à la constitution fédérale.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE  
DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du Conseil fédéral du 20 décembre 1911;  
en exécution des articles 84, 85, chiffre 14, 118 et 121 de la constitution fédérale,

décède:

A. 1. L'article 103 de la constitution fédérale est abrogé et remplacé par la disposition suivante:

## Art. 103.

Der Bundesrat verteilt die Geschäfte unter seine Mitglieder nach Departementen. Der jeweilige Entscheid geht von dem Bundesrate als Behörde aus.

Durch die Bundesgesetzgebung können die Departemente und die ihnen unterstellten Dienstzweige ermächtigt werden, bestimmte Geschäfte unter Vorbehalt des Beschwerderechtes von sich aus zu erledigen.

Die Bundesgesetzgebung bezeichnet die Fälle, in denen ein Verwaltungsgericht für die Behandlung der Beschwerde zuständig ist.

2. Nach Art. 114 der Bundesverfassung wird folgender Unterabschnitt eingeschoben:

„IV<sup>bis</sup>. Eidgenössische Verwaltungs- und Disziplinargerichtsbarkeit.“

Art. 114<sup>bis</sup>.

Ein eidgenössisches Verwaltungsgericht beurteilt die Administrativstreitigkeiten und Disziplinarfälle, die die Bundesgesetzgebung ihm zuweist.

Die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze und allgemein verbindlichen Beschlüsse, sowie die von ihr genehmigten Staatsverträge sind für das eidgenössische Verwaltungsgericht massgebend.

Die Organisation der eidgenössischen Verwaltungs- und Disziplinargerichtsbarkeit, sowie das Verfahren wird durch das Gesetz bestimmt.

B. Dieser Beschluss ist der Abstimmung des Volkes und der Stände zu unterbreiten.

C. Der Bundesrat ist beauftragt, die für Vollziehung dieses Beschlusses erforderlichen Massnahmen zu treffen..

Antrag von Herrn Nationalrat Müller (Bern).

16. Juni 1913.

Art. 103, Absatz 2, B. V.

Der Bundesgesetzgebung bleibt vorbehalten, die endgültige Uebertragung von Geschäften an die Departemente oder diesen untergeordnete Amtsstellen zu gestatten unter Ordnung des Weiterzuges ihrer Verfügungen an ein Verwaltungs- oder Disziplinargericht, soweit dieses zuständig ist, in allen andern Fällen an den Bundesrat als oberste Verwaltungsinstanz.

## Art. 103.

Le Conseil fédéral répartit les affaires entre ses membres, par départements. Les décisions émanent du Conseil fédéral comme autorité.

La législation fédérale peut autoriser les départements ou les services qui en dépendent à régler eux-mêmes certaines affaires sous réserve du droit de recours.

Elle détermine les cas dans lesquels ce droit de recours s'exerce auprès d'une cour administrative.

2. Il est introduit après l'art. 114<sup>bis</sup> de la constitution fédérale une section de la teneur suivante:

IV<sup>bis</sup>. Juridiction administrative et disciplinaire fédérale.

Art. 114<sup>bis</sup>.

Une cour administrative fédérale connaît des contestations administratives et des affaires disciplinaires que lui défère la loi.

La cour administrative doit se conformer aux lois fédérales et aux arrêtés fédéraux de portée générale, ainsi qu'aux traités ratifiés par l'Assemblée fédérale.

La loi règle l'organisation de la juridiction administrative et disciplinaire fédérale, ainsi que la procédure.

B. Le présent arrêté sera soumis au vote du peuple et des états.

C. Le Conseil fédéral est chargé de pourvoir à l'exécution du présent arrêté.

Proposition de M. Müller, conseiller national (Bern).

16 juin 1913.

Art. 103, 2<sup>e</sup> alinéa, Const. féd.

Il est réservé à la législation fédérale d'autoriser la délégation définitive d'affaires aux départements ou aux services qui leur sont subordonnés, et de régler le droit de recours contre leurs décisions à un Tribunal administratif ou disciplinaire, quand ce dernier est compétent, et dans les autres cas au Conseil fédéral comme instance administrative supérieure.

Eintretensfrage. — *Entrée en matière.*

Häberlin, deutscher Berichterstatter der Kommission: Namens Ihrer Kommission habe ich Ihnen deren einstimmigen Antrag, auf die Vorlage eines Bundesbeschlusses betreffend Revision von Art. 103 der Bundesverfassung und Aufnahme eines neuen Art. 114 bis in die Bundesverfassung einzutreten, mit einigen Ausführungen zu begründen, welche sich mit der Frage der Wünschbarkeit oder Notwendigkeit einer solchen Verfassungsänderung zu befassen haben, während die Frage nach dem

«Wie», die Ausdehnung der Aenderung, das Abwägen der Konsequenzen und die dementsprechende Ausführung, vor allem organisatorische Fragen, wohl richtiger in die artikelweise Beratung verwiesen werden.

Ich betrachte es nicht als meine Aufgabe, Ihnen den äussern Werdegang dieser Verfassungsbewegung zu schildern; das ist in der Botschaft des Bundesrates vom 20. Dezember 1911 in erschöpfender Weise geschehen. Sie ersehen aus jener

Darstellung, dass es nicht eigentlich die grosse Oeffentlichkeit, das in stürmischer Bewegung sich offenbarende Volksbewusstsein ist, welches den neuen Verfassungsvorschlag geboren hat; in den Kreisen der vollziehenden und kontrollierenden Behörden, bei den Beamten und Angestellten des Bundes, an den Tagfahrten des Schweiz. Juristenvereins hat der Gedanke einer Verwaltungs- und Disziplinargerichtbarkeit Wurzel gefasst und mit der Zeit immer bestimmtere Formen angenommen. Nicht dass etwa die Ursprünge dieses Gedankens dem Volksempfinden fernstünden — im Gegenteil! Aber in der Formulierung schon des Verfassungsgedankens, noch vielmehr in der Prägung der darauf aufbauenden Gesetzgebung, erweist sich, wie sowohl die vorbereitenden Arbeiten im Bundesrat als die Kommissionsberatungen dargetan haben, der neue Stoff als äusserst spröde; er ruft sofort sorgfältiger Kleinarbeit und bietet deshalb Volkstribunen, wenn sie sich nicht ganz auf wenig Schlagwörter beschränken wollen, kein dankbares Feld. Hoffentlich nicht zum Schaden des Werkes!

Drei Strömungen, verschiedenen Quellen entsprungen, sind es, welche hauptsächlich die heutige Vorlage tragen.

Solange der Verwaltungsbeamte bei seinen Entscheiden und Anordnungen als unbeteiligter Dritter abzuwägen hat zwischen den Ansprüchen und Interessen gleichstehender Parteien, z. B. zwischen der Mehrheit und Minderheit einer Gemeinde, zwischen zwei Steuer-Ansprechern u. dgl., so lange wird sein Spruch im allgemeinen das gleiche Ansehen geniessen wie ein Richterspruch. Anders ist es, wenn als Parteien sich gegenüberstehen auf der einen Seite der einzelne Bürger, die Korporation, auf der andern Seite der Staat in einer seiner vielfältigen Erscheinungsformen, repräsentiert gerade durch den entscheidenden Beamten. Wohl ist auch in diesen Fällen der Beamte nicht identisch mit dem Staate und dessen Interessen. Sicherlich wird er bestrebt sein, in gewissenhafter Weise auch hier das Pro und Contra abzuwägen und dem Staate nur zu geben, was des Staates ist. Aber die praktische Erfahrung lehrt, dass manchmal gerade die pflichteifrigsten Beamten der Gefahr am ehesten unterliegen, die ihrer Hut anvertrauten Interessen des Staates allzu einseitig zu hüten, auch dann, wenn sie vor berechtigten Ansprüchen der Bürger zurücktreten sollten. Es sind nicht die schlechtesten Polizisten, nicht die schlechtesten Statthalter und Staatsanwälte, die im Bestreben, den schuldigen Uebeltäter um jeden Preis zu finden, nur die eine Spur verfolgen und den Gehetzten in seinen Menschenrechten verkürzen. Es sind nicht die schlechtesten Finanzminister, die wie ein Cerberus vor ihrem Thesaurus stehen, wo es noch einen solchen gibt, und sich verpflichtet glauben, jeden Anspruch an die Staatskasse zum vornherein als frechen unberechtigten Einbruch zurückweisen zu müssen, die auch jeden Steuerrekurrenten als unverfrorenen Simulanten behandeln. Es sind nicht die untüchtigen Zollbeamten, die hinter jeder neuen, ungewohnten Zolldeklaration, ungewohnten Verpackung, Warenkombination einen Schmuggelversuch erblicken. Und gerade die Tatsache, dass diese Beamten mit ihrem Eifer in den meisten Fällen Recht haben mögen, gebiert

den Uebereifer, verleitet zur Verallgemeinerung, stumpft die Lust und die Pflicht zur Unterscheidung im Einzelfalle ab, erzeugt jenen Geist, den wir kurz mit dem Worte «Bureaukratismus» zu geisseln pflegen. Und das ist vom Bösen! Nicht sowohl wegen der relativ wenigen Fälle, wo dem Bürger wirklich Unrecht geschieht — das kommt schliesslich wegen der Unvollkommenheit aller menschlichen Institutionen auch bei den Gerichten vor — als wegen des allgemeinen Unsicherheitsgefühls, welches das Publikum der Verwaltung gegenüber beschleicht. Man fühlt sich ausgeliefert einem Richter, der Richter in eigener Sache ist. Man glaubt sich einer Beamtenkaste gegenüber, die sich solidarisch fühle; das Verhältnis von unterer zu oberer Verwaltungsinstanz wird betrachtet wie das des Pontius zum Pilatus. Dieses Misstrauen gegen die Unparteilichkeit der Verwaltungsbehörden ist einer der schlimmsten Gäste, die sich im Staatsleben einstellen können; es ist der unfassbare Galeotto, der «on dit», schwerer zu bekämpfen als irgend ein positives Krebsübel.

Welches ist nun das Mittel, um der Verwaltungswillkür und noch mehr dem Scheine der Verwaltungswillkür entgegenzutreten? Das Rezept ist längst gefunden; der Müller von Sanssouci hat die Formel geprägt. «Es gibt noch Richter in Berlin» oder ins Helvetische übersetzt: «Ich kann mich darauf verlassen, dass es eine unabhängige Stelle in der Eidgenossenschaft gibt, die mich vor Willkür schützt», das ist das Gefühl, welches jeden Eidgenossen durchdringen muss. Hat unsere Bundesverfassung alles getan, um dieses Vertrauen hervorzurufen? Sie hat die Marksteine gesetzt für die Zivil- und Strafrechtspflege und einen höchsten Gerichtshof geschaffen. Sie hat auch für eine richtige Anwendung des öffentlichen Rechtes gewisse Garantien geschaffen. Soweit der Bürger sich verletzt glaubt in Rechten, welche ihm die Bundesverfassung, seine kantonale Verfassung, Konkordate oder Staatsverträge gewähren, so sichert ihm Art. 113 B. V. den Schutz des Bundesgerichtes. Das trifft aber nur zu, sofern die Verletzung durch eine kantonale Behörde begangen wurde. Sogar in diesen Fällen ist noch das Ventil der Bundesgesetzgebung vorbehalten für die eigentlichen Administrativstreitigkeiten; diese können nach Abs. 2 von Art. 113 auch einer andern Behörde als dem Bundesgerichte zum Entscheide zugewiesen werden.

Wo ist nun aber die unabhängige Instanz gegenüber administrativen Entscheiden von Bundesbehörden? Das war bis jetzt der Bundesrat, welchem Art. 102, Ziff. 2, der Bundesverfassung die Sorge für Beachtung der eidgenössischen Grundnormen anvertraut hat; auch Art. 103, Schlusssatz, sicherte das Rekursrecht bis an den Bundesrat als Kollegialbehörde. Wir haben also hier, auf dem Gebiete der Bundesverwaltung, bis heute keine Ueberleitung des bestrittenen Verwaltungsentschiedes in ein gerichtliches Verfahren, das auch mit dessen Formalgarantien ausgestattet wäre. Der einzige Trost für den misstrauischen Bürger ist der, dass er schliesslich bis hinauf zum Bundesrate seine Beschwerde vorbringen kann. Aber das ist keine volle Beruhigung für denjenigen, der auch im Bundesrate nur die höchste Spitze des Beamtenorganismus, der von ihm gefürchteten Personifika-

tion des gegnerischen Staates, des Fiskus, sieht. Sogar der hohe Bundesrat hat die misstrauische Vermutung gegen sich, dass er als ausserordentlich vielbeschäftigte Regierungsbehörde sich in Beschwerdenfällen hauptsächlich auf die Rapporte und Untersuchungen seiner Unterbehörden stützen und im Zweifel diese schützen werde.

Diesem Argumente, das im allgemeinen für die Schaffung einer ausserhalb der Administration stehenden unabhängigen gerichtlichen Instanz spricht, kommt nun eine weitere Strömung in unserm Staatsleben entgegen, welche bereits unsere Räte beschäftigt und zu einem bestimmten Resultate geführt hat; es ist das die Reform der Bundesverwaltung. Diese geht bekanntlich in einem Hauptpostulate dahin, dass der Bundesrat zum Nutz und Frommen seiner Regierungstätigkeit von einem erklecklichen Teile der engern Verwaltungstätigkeit entlastet werden solle. Diese Entlastung ist aber nicht sauber durchgeführt, wenn man zwar die Delegation der Geschäfte an ein Departement oder einen Abteilungschef gestattet, sofort aber auf dem Umwege des Rekurses doch wieder dem Gesamtbundessrate den endgültigen Entscheid aufhalst. Wenn ganze Arbeit gemacht werden soll, so müssen diese Delegationsgeschäfte, als welche man sich ja doch untergeordnete Sachen vorstellt, vollständig aus der Traktandenliste des Bundesrates verschwinden. Es ist nun aber ganz selbstverständlich, dass es nicht angehen würde, den Bundesrat als letzte Instanz auszuschalten, ohne diesen Rechtsschutz in anderer Weise zu ersetzen. Das Misstrauen, das sich sogar an die höchste Landesbehörde wagt, macht noch viel weniger halt vor den untern Instanzen, wenn diese den endgültigen Verwaltungsentscheid an Stelle des Bundesrates zu fällen haben. Der Ausdruck «Paschawirtschaft» muss im Keim erstickt werden dadurch, dass gleichzeitig mit der Machtgewährung auch der Rechtsweg gegen den Machtmissbrauch gewährt wird. Das kann auch niemand angenehmer sein als dem entscheidenden Beamten selbst, der nunmehr jede Verdächtigung der befangenen Amtsführung mit der blossen Einladung zur Beschreitung des offenstehenden Rechtswegs beantworten kann. Nur dem wirklichen Bureaukraten kann diese obere gerichtliche Instanz ein Dorn im Auge sein — das soll sie aber auch! Ihre blosse Existenz soll für denjenigen Beamten, der einer solchen Erinnerung überhaupt bedarf, ein Memento dafür sein, dass er nicht nach Willkür oder Bequemlichkeit, sondern nach den bestehenden Gesetzen und Vorschriften zu amten habe.

So weisen denn ganz verschiedenartige Erwägungen den Gesetzgeber auf den Weg, welchen der Bundesrat mit seiner Verfassungsvorlage beschritten hat. Eine eidgenössische richterliche Behörde soll es sein, welche das Postulat der Geschäftsentlastung von oben, das Postulat der Rechtssicherheit von unten gleichzeitig erfüllen, die Reform der Bundesverwaltung organisch ergänzen will. Diese Doppelwirkung der Vorlage ist es denn auch, welche es bedingt, dass zwei Artikel der Bundesverfassung von derselben ergriffen werden, der alte Art. 103 und ein neu zu schaffender Art. 114bis. Es wird übrigens nicht sowohl Sache der Eintretensdebatte als der Detailberatung sein, darzu-

tun, weshalb es zwar nicht notwendig, aber doch wünschenswert erschien, bei Anlass der Revision auch den Art. 103 B. V. zu präzisieren. Es hat wenigstens in der Kommission, obwohl dort die Ansichten über die Notwendigkeit oder Opportunität dieser Aenderung auch auseinandergingen, kein Mitglied die Konsequenz gezogen, dass es das Eintreten von dieser Frage abhängig macht.

Nach anderer Richtung dürfte aber eine gewisse Orientierung darüber, wie man sich die Funktion eines Verwaltungsgerichtes ungefähr vorstellt, auch in dieser Debatte schon wünschenswert sein, speziell für diejenigen Ratsmitglieder, welche nicht der juristischen Gilde angehören, die Schaffung eines Verfassungsartikels nicht bloss als logisches Auswachsen eines Rechtsbegriffs sich vorstellen, sondern etwas Fleisch und Blut darum sehen wollen.

Diesen sei vor allem gesagt, dass über die Organisation des Verwaltungsgerichtes im Verfassungsartikel mit Absicht nichts enthalten ist. Einmal ist das nicht nötig und würde viel überflüssigen Ballast in die Verfassung hineintragen; sodann sind auch die Ansichten noch nicht vollständig abgeklärt. So z. B. ist nach der vorliegenden Fassung sowohl die Schaffung eines vollständig neuen Gerichtes als die Kreierung einer neuen Abteilung des Bundesgerichtes zulässig; es ist nicht präjudiziert, ob lauter ständige Richter oder Richter mit Schöffencharakter bestellt würden. Die Kautelen, die seinerzeit Professor Fleiner im Gesetzesentwurf zur Sicherung der völligen Unabhängigkeit des Gerichtes schon verfassungsrechtlich vorgesehen hatte, sind weggelassen; er hatte Ausschluss der Mitglieder von Bundesversammlung, Bundesrat und Bundesgericht und einen Sitz ausserhalb Bern oder Lausanne verlangt.

Auch die Aufgabe des Verwaltungsgerichtes kann im Verfassungsartikel selbstverständlich nicht umschrieben werden; sie soll durch die kommende Bundesgesetzgebung ihre Fixierung erhalten. Ueber eine Begrenzung war man allseitig einig, obwohl sie nicht ohne weiteres als selbstverständlich erklärt werden kann. Die Entscheide des Bundesrates sollen nicht ans Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Die Stellung des Bundesrates würde es nach unserm Gefühle nicht ertragen, dass er von einer im übrigen koordinierten Behörde desavouiert werde. Er bietet auch die Gewähr dafür, dass er die wichtigen Entscheide, die ihm selbst vorbehalten bleiben, mit demselben Verantwortlichkeitsgefühl fällt, wie das Verwaltungsgericht das tun würde. Es würde endlich der Tendenz der neuen Gesetzgebung keineswegs entsprechen, dass dem Räderwerk des Beschwerdeverfahrens noch ein neues Rad eingesetzt würde, ohne dass man ein anderes herausnimmt.

Einhelligkeit herrscht im weitern darüber, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht mitzusprechen habe bei Administrativstreitigkeiten, welche notwendigerweise ins freie Ermessen der Behörden zu stellen sind und nicht durch einen objektiven Rechtssatz bedingt werden. Ein Beispiel: Erheischt die Ausführung eines neuen Bundesgesetzes die Erstellung einer Anstalt, so wird es im Zweifel reine Ermessensfrage der ausführenden Behörden sein, auf welchen Platz das Gebäude gestellt werden soll. Das Verwaltungsgericht könnte diese

Frage nur beschäftigen, wenn im Gesetze selbst oder einer Verordnung auch Bestimmungen über den Platz getroffen wären; soweit dies durch Vertrag geschehen, käme der ordentliche Richter in Betracht. Der Entscheid, wann eine reine Ermessensfrage in Diskussion stehe und wann der Entscheid von bindenden Normen abhängig sei, wird nicht immer ganz leicht sein. So hat z. B. das Versicherungsamt den Standpunkt vertreten, es stehe den Bundesbehörden völlig frei, einer privaten Versicherungsgesellschaft die Konzession zu erteilen oder nicht, während Professor Fleiner den Standpunkt einnahm, dass bei Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen die Konzession erteilt werden müsse. Nur wenn die letztere Ansicht richtig ist, könnte es sich bei einer Konzessionsverweigerung um Futter für das Verwaltungsgericht handeln.

Ueber die Frage nun, welche Materien durch die künftige Bundesgesetzgebung auf das Geleise des Verwaltungsgerichtes zu leiten seien, gehen die Ansichten wohl ziemlich weit auseinander; das Prophezeien dürfte eine müssige Arbeit sein. Eines wird man allerdings mit ziemlicher Sicherheit prophezeien können: dass sich die einzelnen Verwaltungszweige da und dort sträuben werden, den Weiterzug ans Verwaltungsgericht als gegeben anzuerkennen; sie werden die Ermessenssphäre sich ziemlich weit abstecken wollen. Es wird die ähnliche Erscheinung zutage treten wie bei den Spartenenden, wo jedes Dikasterium sehr einverstanden ist, solange man sie auf den andern anwendet, im eigenen Wirkungskreise aber nichts davon wissen will. Es wird einer zielbewussten Leitung, vielleicht da und dort auch etwas Selbstverleugnung seitens des Bundesrates, einer energischen Anhandnahme auch durch das Parlament bedürfen, wenn dem Verwaltungsgericht wirklich die Funktionen zukommen sollen, die ihm gehören. Die Botschaft zählt, im wesentlichen in Anlehnung an den Fleiner'schen Entwurf, die hauptsächlich in Betracht fallenden Departementalentscheide auf (pag. 18) und sucht sich für die Arbeitslast des künftigen Gerichtes ein ungefähres Bild zu machen. Das ist selbstverständlich sehr schwierig bei einer ganz neuen Institution. Jedenfalls darf nicht aus der Zahl der bisherigen Administrativrekurse ohne weiteres ein Schluss auf die künftigen Weiterziehungen angebracht werden; man hat eben bisher vielfach nicht rekurriert, weil man sich von der Administrativphalanx keinen Erfolg versprach. Auch die Geschäftslast der bestehenden kantonalen Verwaltungsgerichte gibt wohl keinen irgendwie schlüssigen Anhaltspunkt, da dort gerade diejenige Materie am meisten Stoff liefert, welche dem eidgenössischen Verwaltungsgerichte wenigstens zurzeit keine Beschäftigung bieten wird: die Steuerfragen. Wenn wir freilich sehen, wie klein das Arbeitsfeld z. B. des Berner und Basler Verwaltungsgerichtes nach Abzug der Steuerentscheide wäre — soweit wenigstens die Geschäftsberichte ein Urteil gestatten —, so fragt man sich unwillkürlich mit den Zweiflern: Bleibt auf eidgenössischem, bundesrechtlichem Boden so viel Werch, dass es sich rentiert, eine Kunkel zu erstellen? — Auch Ihrer Kommission ist das Gruseln vor der Beschäftigungslosigkeit des Verwaltungsgerichtshofs nicht erspart

geblieben; wir sahen im Geiste schon die Herren Verwaltungsrichter wie Hodlers âmes d'écues auf dem Bänklein sitzen, wenn ein Gebiet der Administration ums andere als unfruchtbar für diese Instanz zerpflückt wurde. Gewiss werden einzelne Verwaltungszweige, wie das Auswanderungswesen, die Privatversicherung, das Alkoholmonopol nicht allzu grosse Alimente liefern, mehr vielleicht schon das Handelsregister, der Militärpflichtersatz, die Militärversicherung, das Zollwesen, je nach der Ausdehnung, die man dem Rekurse geben will. Nicht zu vergessen ist aber auch, dass seit der Ausarbeitung des Fleiner'schen Entwurfes, ja seit der bundesrätlichen Botschaft dem Bundesrechte wieder neue Gebiete erschlossen worden sind, wie z. B. die Kranken- und Unfallversicherung, die auch ins Verwaltungsrecht eingreift. Freilich wird gerade auf diesem Neuland mit besonderer Sorgfalt zu prüfen sein, was zurzeit noch der administrativen Ausgestaltung durch den Bundesrat als leitender Instanz bedarf und was dem Versicherungsgericht einerseits, dem Verwaltungsgericht andererseits von Anfang an zugeleitet werden kann. Man denke nur an die nicht uninteressante Frage, wer die Streitigkeiten über den Prämienanteil des Bundes an die obligatorische Versicherung der Nichtbetriebsunfälle, an die freiwillige Versicherung zu entscheiden habe; wer über die ordentlichen Beiträge des Bundes an die Krankenversicherung.

Endlich ist nicht ausser acht zu lassen, dass die kommende Bundesgesetzgebung nicht notwendig die Tätigkeit des Verwaltungsgerichtes auf Ueberprüfung der Entscheide von Bundesbehörden beschränken muss, sondern dass sie die Tore eventuell auch einem Verwaltungsrekurse gegen kantonale Entscheidungen öffnen könnte, selbstverständlich nur im Falle freiwilliger Unterstellung seitens der Kantone. Da aber diese Frage bei Anlass einer Differenz zwischen Ständerat und nationalrätlicher Kommission sowieso in der Spezialdebatte zur Behandlung kommen muss, möchte ich sie hier nur in ihrem Zusammenhang mit der mutmasslichen Geschäftslast des Verwaltungsgerichtes gestreift haben. Gestatten Sie mir übrigens noch die ketzerische Ansicht, die ich auf mein persönliches Konto nehmen will, dass ich gar nicht unglücklich wäre, wenn sich in der Folge zeigen sollte, dass das Verwaltungsgericht wenig zu tun hat; es wäre mir ein Beweis dafür, dass schon seine blosse Existenz segensvoll auf die Administrativtätigkeit gewirkt hat.

Bisher habe ich nur von dem Verwaltungsgerichte *Kar' ἐξοχῆν* gesprochen, das die sachlichen Verwaltungsanstände zu beurteilen hätte. Daneben gibt es aber bekanntlich auch Reibungen persönlicher Natur, die unter Umständen einen ebenso schädlichen Einfluss auf den Verwaltungsbetrieb und sein Ansehen haben können, wie die materiellen Unstimmigkeiten. Nicht nur der einzelne Bürger ist dem Beamten gegenüber kitzlig in der Wahrung seiner Rechte; noch viel eifersüchtiger ist es der Beamte gegenüber seinem Vorgesetzten, und zu den Allermisstrauischsten gehört, wenn man den gemachten Erfahrungen glauben will, der Bundesbeamte. Auch die Bundesversammlung kann hievon ein Liedlein singen; hätte der

Rekurs Späni nicht vor etwa neun Jahren zu einer grundsätzlichen Inkompetenzerklärung geführt, so wären wir wohl Jahr für Jahr mit der Untersuchung von Disziplinarfällen beglückt worden. Damals ist aber auch erkannt worden, dass der Fehler weniger an den Personen als am System liegt. Gerade im Beamtenverkehr, im Verhältnis von Vorgesetztem und Untergebenem, wo das Menschliche und allzu Menschliche gar leicht eine Rolle spielen kann, sollte auch der Schein eines Willküraktes ausgeschlossen sein.

Was vor allem nottut, ist die Rechtssicherheit des Beamten mit bezug auf die schweren Disziplinarstrafen, welche entscheidend in sein ganzes Leben eingreifen können: Entlassung, Suspension, Versetzung ins Provisorium u. dgl., während es geradezu unzweckmässig wäre, die leichteren Disziplinarstrafen, Rüge, Busse u. dgl., dem direkten Vorgesetzten zu entwinden und jede kleine Massregelung zu einer Staatsaktion aufhausehen zu lassen. Bei den schweren Disziplinarstrafen ist nicht zu vergessen, dass bei unsern Bundesbehörden das Amt meist die Bedeutung eines Lebensberufes hat, die Entlassung also sein Hinauswerfen aus allen bisherigen Lebensbedingungen bedeuten kann; der blosse Gedanke, dass eine solche Katastrophe vom Wohl- oder Uebelwollen eines einzigen Vorgesetzten abhängig sei, muss aus dem Betroffenen für alle Lebenszeit einen verbitterten Nörgler machen, dem vielleicht Hunderte nachbeten. Wird der gleiche schwere Entscheid von einer unabhängigen Instanz getroffen, die mit dem gemassregelten Beamten bisher in gar keinem Verkehr gestanden hat, so wird zwar vielleicht dieser selbst auch dem Gerichtshof eine gewisse Ranküne bewahren, aber bei Dritten mit seiner Anschuldigung der Parteilichkeit weniger Glauben finden, wenn ein geregeltes Verfahren mit weitgehender Verteidigungsmöglichkeit vorausgegangen ist. Das Gefühl, der Vorgesetzte werde im Zweifel stets auch dem unteren Vorgesetzten gegenüber den Untergebenen recht geben, wird hier ausgeschaltet, weil der Richter gar nicht im hierarchischen Verhältnis drin steht.

Aber nicht nur der Schein einer unparteiischen Handhabung der Disziplinargewalt wird durch die gerichtliche Instanz gewahrt, sondern sie wird einen effektiven Schutz gegen unsorgfältige oder verkalkte Vorgesetzte bilden und so dazu dienen, dass auch der subalterne Beamte als aufrechter Republikaner durch das Leben schreiten kann, der weiss, dass auch er bei treuer Pflichterfüllung seinen «Richter in Berlin» hat. So drängt auch diese dritte Strömung, berechtigten Postulaten gerade unserer tüchtigsten Beamten entsprungen, auf die Schaffung eines unabhängigen Verwaltungsgerichtshofes in Disziplinarsachen hin. Die Ueberlegung, dass der Arbeitsstoff des eigentlichen Verwaltungsgerichtes durch Zuweisung der Disziplinarfälle eine geradezu erwünschte Vermehrung und Ergänzung finden könnte, spricht für eine Kombination der vorgesehenen Institutionen.

Der Entwurf hat aber auch hier die Frage der Organisation offen gelassen, nicht in letzter Linie deshalb, weil die nächstinteressierten Beamtenkreise eher auf eine andere Lösung dringen. Sie scheinen mehr an ein Disziplinarverfahren in zwei Instanzen zu denken, wobei die untere In-

stanz dezentralisiert in einzelnen Verwaltungskreisen, mit Berücksichtigung der Beamten selbst bei Besetzung der Richterstellen, gebildet würde und erst die obere Instanz als eidgenössische Zentrale gedacht ist. Dieser Gedanke entspricht vor allem dem Wunsche nach einem gewissen Mitspracherecht des Beamtenstandes und der Befürchtung, es möchte sonst an den nötigen fachmännischen Kenntnissen bei Beurteilung der einschlägigen Fragen fehlen. Ob aber bei dieser Lösung nicht das Postulat einer einheitlichen Handhabung des Disziplinarrechtes wieder in die Brüche ginge oder ob nicht vielmehr eine der seltenen Gelegenheiten, eidgenössische Rechtsauffassung kraftvoll zum Durchbruch kommen zu lassen, benützt werden sollte, das mag die Zukunft, d. h. die Schaffung des ausführenden Bundesgesetzes entscheiden. Der Verfassungsartikel lässt die verschiedenartigsten Lösungen zu.

Wenn Sie mich zum Schlusse noch fragen, wie man sich bei dem Verwaltungs- und Disziplinargericht das Verfahren vorstelle, so werden Sie nach dem bisher Gesagten nicht erstaunt sein, dass ich Ihnen antworten muss, dass auch dieses durch die Vorlage in keiner Weise festgelegt wird. Das wäre ja auch direkt unmöglich, weil das Verfahren notwendig von der Umschreibung der Aufgaben des Gerichts und seiner Organisation abhängt. Ich möchte Ihnen immerhin mitteilen, wie sich z. B. Prof. Fleiner in seinem Entwurfe zu einem Bundesgesetze das Verfahren gedacht hat.

Er sieht vor, dass gegen den Entscheid einer Bundesbehörde binnen sieben Tagen der Rekurs angemeldet werden könne, womit ohne weiteres die Rechtskraft suspendiert werde. Innert weiterer sieben Tage hätte der Rekurrent dem Verwaltungsgerichte seine Rekurschrift einzureichen, welche vom Instruktionsrichter innert anzusetzender Frist der angefochtenen Behörde zur Vernehmlassung zugestellt wird. Die innert möglichst kurzer Frist anzusetzende Verhandlung wird ebenfalls vom Instruktionsrichter vorbereitet, der von Amtes wegen das Material sammelt. Allfällige Replik und Duplik, sowie eine mündliche Schlussverhandlung werden vom Ermessen des Gerichtes abhängig gemacht. Dieses fällt sein Urteil in öffentlicher Sitzung. Im Entwurfe ist nicht deutlich gesagt, ob nur die Verkündung oder auch die Beratung öffentlich sein soll. Das Verwaltungsgericht kann, wenn es den angefochtenen Entscheid für unrichtig hält, entweder denselben durch einen neuen ersetzen oder ihn zur nochmaligen Erledigung mit bestimmter Wegleitung an die angefochtene Behörde zurückweisen. Es kann nicht in pejus reformieren, d. h. keinen Entscheid fällen, welcher den Rekurrenten schlechter stellt, als es die erste Instanz getan hat.

Ich wiederhole, dass alle diese Bestimmungen nur eine ganz unverbindliche Lösung repräsentieren. Sie sollten Ihnen nur ein ungefähres Bild der möglichen Gestaltung geben.

Mit diesen meinen Ausführungen glaube ich die wesentlichen Gesichtspunkte skizziert zu haben, welche der Ihnen vorgeschlagenen Aenderung der Bundesverfassung rufen. Sie mögen daraus ersehen, dass es nicht bloss ein formalistisches Begehren doktrinärer Juristen ist, welches hier gestillt werden

soll. Es handelt sich auch nicht um ein Modestitut, das einer vorübergehenden Strömung seine Entstehung zu verdanken hat. Die Uebel, denen mit dem vorgeschlagenen Heilmittel abgeholfen werden soll, bedrohen das staatliche Leben zu jeder Zeit, weil sie in der menschlichen Natur und nicht in der Besonderheit einer bestimmten Staatsform oder Regierungsart begründet sind. Darum können wir auch darauf hinweisen, dass Lösungen, wie die Ihnen vorgelegte, sowohl in der französischen Nachbarrepublik als in der deutschen oder österreichischen Monarchie im Grundsatz zu finden sind, wenn auch nicht in der gleichen Ausführung. Wir wollen auch nicht die Nachbarn nachäffen, sondern hoffen, in der Ausgestaltung durch die Bundesgesetzgebung dann unserer schweizerischen Eigenart gerecht werden zu können. Schaffen wir aber zunächst die verfassungsrechtliche Grundlage dazu durch Annahme der Vorlage. Ich empfehle Ihnen im Namen der einmütigen Kommission Eintreten.

M. **Bonjour**, rapporteur français de la commission: S'il suffisait, pour justifier la création d'une Cour administrative fédérale, de citer les manifestations qui se sont produites dans les milieux intéressés à cette création, il ne serait pas besoin d'un long rapport et la cause serait vite entendue. Voilà dix-huit ans au moins que cette institution est réclamée. C'est en 1895 que le Conseil national vote pour la première fois un postulat invitant le Conseil fédéral à présenter un rapport sur la création du contentieux administratif. Dès lors, les observations successives des commissions de gestion, les vœux de la société des juristes suisses, de la société industrielle et commerciale, du personnel fédéral, les postulats des conseils, les résolutions du parti radical suisse viennent appuyer et renforcer cette initiative.

L'arrêté fédéral qui vous est soumis apporte une satisfaction à ces vœux multiples. Le message qui l'accompagne, du 20 décembre 1911, est un document fort intéressant, où les divers côtés de la question, et les phases qu'elle a traversées, sont exposés avec autant de compétence que de clarté. Le 14 juin 1912, l'arrêté a été adopté par le Conseil des Etats avec certaines modifications sur lesquelles nous aurons à revenir dans le cours du débat.

Quelle est la valeur des motifs avancés en faveur de la création d'une Cour administrative?

Si les rapports juridiques des citoyens suisses entre eux sont maintenant convenablement réglés et si, dans les litiges civils, chaque citoyen est assuré d'obtenir son droit, on n'en peut dire autant pour les rapports existant entre les citoyens et les administrations dépendant de l'Etat, entre les citoyens et les services que l'Etat gère dans leur intérêt collectif. En matière administrative, une anomalie frappe les yeux. Tandis que les décisions et arrêtés cantonaux peuvent faire l'objet d'un recours de droit public auprès du Tribunal fédéral ou du Conseil fédéral, parfois même des Chambres, pour violation de la Constitution fédérale, d'une Constitution cantonale, de lois fédérales, etc., en revanche, à de rares exceptions près, il n'existe

aucun moyen de recours auprès d'une instance indépendante contre les décisions administratives des autorités fédérales. Le recours n'est possible que par voie administrative, des services subordonnés aux départements, des départements au Conseil fédéral, et, dans des cas rares, du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale. Là, où l'Assemblée fédérale n'a pas été déclarée instance de recours, c'est le Conseil fédéral, en vertu de l'article 85 de la Constitution fédérale, qui décide en dernier ressort sur les réclamations d'ordre administratif. L'article 178 de la loi d'organisation judiciaire dit formellement que les recours pour cause de violation des droits constitutionnels ne peuvent être dirigés que contre une décision ou un arrêté cantonaux. Appliquée par le canton, une loi fédérale peut donner lieu à recours devant une instance indépendante. Contre une décision rendue par une autorité administrative fédérale, ce genre de recours n'existe pas. Ainsi l'administration fédérale est à la fois juge et partie. Surgit-il une contestation, c'est une instance administrative supérieure qui prononce sur la décision rendue par l'instance administrative inférieure et presque toujours d'après le préavis de celle-ci. Sans doute, l'autorité administrative s'efforce d'observer l'impartialité et la justice, mais les garanties légales de cette impartialité et de cette justice font défaut. Le public, les citoyens intéressés peuvent croire que l'administration jugeant en dernière instance a plus égard à ses intérêts ou à son amour-propre qu'à l'interprétation rigoureuse de la loi. Dès lors il arrive ou il peut arriver qu'ils s'abstiennent de recourir devant des instances dont ils suspectent l'entière objectivité.

Dans l'enfance de l'administration fédérale, ces inconvénients étaient rares ou peu manifestes. A mesure que cette administration s'est étendue, qu'elle est devenue plus touffue, qu'elle a vu s'accroître ses services et le nombre de ceux qu'ils occupent, à mesure que se sont multipliés ses points de contact avec le public, les inconvénients sont devenus plus sensibles. Le moment paraît venu d'accorder aux citoyens les garanties qui jusqu'à présent ont manqué; de créer une instance judiciaire indépendante de l'administration; de restaurer la confiance du public dans une bureaucratie à laquelle, comme à toute puissance, il faut des contre-poids et des freins. La création d'une juridiction administrative fédérale est le moyen qui a paru propre à nous acheminer à cette fin. Les grands pays qui nous entourent, la France spécialement, où le droit administratif est parvenu à un haut degré de perfectionnement, ont renvoyé à une juridiction séparée ce qu'on appelle le contentieux administratif. Il en est de même dans plusieurs cantons. Les expériences qu'ils ont faites ont été bonnes. La Confédération peut prendre exemple sur eux.

Dans l'idée du Conseil fédéral, cette juridiction aurait une seconde mission. Elle s'étendrait aux cas disciplinaires graves survenus dans le personnel. Vis-à-vis de celui-ci, l'administration a été aussi jusqu'ici juge en sa propre cause. L'institution d'une instance disciplinaire indépendante ramènerait la confiance du personnel et nous épargnerait le renouvellement de pénibles conflits.

Un troisième avantage de la juridiction administrative fédérale serait d'alléger en quelque mesure la tâche du Conseil fédéral ou des conseillers fédéraux, de leur permettre de se dégager encore davantage des détails de l'administration. C'est devant la juridiction administrative qu'iraient décidément les recours contre certaines décisions des départements et des services subordonnés. Le chef du département n'aurait plus à approfondir ces recours, à les défendre devant le Conseil fédéral, ni celui-ci à s'en occuper. Si cet avantage de l'institution d'une juridiction administrative est accessoire, s'il n'est pas le motif principal de cette institution, il n'en a pas moins sa valeur et c'est à juste titre que nous l'invoquons ici.

A l'origine, on a cru pouvoir instituer une instance administrative fédérale de recours sans toucher à la constitution. Tel était en 1899 le point de vue du département fédéral de justice et police, celui de MM. les professeurs de Salis et Speiser. Par une simple révision de la loi sur l'organisation judiciaire, la connaissance des recours administratifs eût été attribuée, à une section du Tribunal fédéral. Aujourd'hui, cette manière de voir est combattue, comme elle l'était déjà à cette époque. Sans vouloir nous engager dans la controverse que souleva cette question de droit public, nous dirons qu'en tout état de cause la révision de la Constitution est nécessaire si l'on s'arrête à la solution d'une cour autonome, indépendante du Tribunal fédéral. Elle est nécessaire, parce que la Constitution n'a pas prévu de tribunal administratif à titre d'autorité fédérale. Elle l'est aussi, parce que notre principe de la séparation des pouvoirs s'oppose à ce qu'on puisse en appeler auprès d'une autre autorité des décisions rendues jusqu'ici par le Conseil fédéral dans les limites de sa compétence.

La révision constitutionnelle se recommande encore à un autre point de vue. Le projet qui vous est soumis a pour but de renvoyer à une Cour administrative des décisions prises, non pas par le Conseil fédéral en corps, mais par les départements ou les services qui leur sont subordonnés. Or, d'après l'article 103 de la Constitution, toutes les décisions, importantes ou non, sont censées émaner du Conseil fédéral. «La répartition des affaires entre les départements», dit cet article, «a uniquement pour but d'en faciliter l'examen et l'expédition».

Après tout ce qui a été dit et écrit à ce sujet à propos de la réorganisation du Conseil fédéral, nous ne ferons pas de nouveau l'historique de cet article 103, et des interprétations auxquelles il a donné lieu. Prise au pied de la lettre, dès 1848 déjà, cette disposition eût été inapplicable. De plus en plus, elle a été considérée comme autorisant le Conseil fédéral à confier aux départements le soin de liquider de nombreuses affaires, sous réserve du droit de recours au Conseil fédéral et sous la responsabilité de celui-ci; mais, constitutionnellement, la distinction entre les affaires tranchées par le Conseil fédéral et les affaires traitées par les départements n'est pas exprimée. Si l'on veut que ces dernières puissent être déferées à une Cour administrative fonctionnant comme dernier ressort, il faut la formuler expressément. Il faut

à la fois adapter le texte de l'article 103 à la pratique actuelle, en prévoyant les délégations de compétences, et inscrire dans cet article la possibilité d'un recours contre les décisions des départements ou des services subordonnés, ou bien auprès des instances administratives supérieures, ou bien auprès d'une Cour spécialement instituée dans ce but.

A l'égard de ces derniers recours, la responsabilité du Conseil fédéral subsistera, dans ce sens tout au moins que les chefs de service sont tenus de se conformer aux directions générales qui leur sont données et que le Conseil fédéral continue à répondre devant les Chambres de la gestion de ses membres et des chefs de service qu'il a nommés, qu'il dirige et qu'il surveille. Nous avons à peine besoin de dire que si les Chambres ou le corps électoral se refusaient à accepter le projet que nous allons discuter, les délégations de compétences consacrées par l'usage et par la loi n'en subsisteraient pas moins, mais les recours contre les décisions des chefs des départements ou des chefs de service continueraient à s'exercer exclusivement par voie administrative et la tâche du Conseil fédéral ne serait pas allégée dans la mesure où les partisans du tribunal administratif espèrent qu'elle le sera.

Tels sont les motifs et telle est la portée de la révision des articles 113 et 114 de la Constitution fédérale. L'article 114 bis permet de créer une autorité de juridiction administrative et disciplinaire non prévue par la Constitution actuelle. L'article révisé 103 permet de déferer à cette juridiction indépendante certaines décisions émanant des départements et des services subordonnés. L'augmentation des compétences des chefs de service que nous apporte le projet de réorganisation du Conseil fédéral, trouve ainsi un correctif et un contrepoids.

Il n'est pas malaisé d'établir l'opportunité d'une juridiction administrative. Il l'est davantage de s'entendre sur son organisation et sur l'étendue de ses attributions. La nouvelle juridiction sera limitée par les attributions des tribunaux cantonaux, administratifs ou autres, par celles du Tribunal fédéral en matière de droit et par les droits légitimes de l'administration. A moins de nécessité bien démontrée, la nouvelle Cour ne devra empiéter ni d'un côté ni de l'autre. La juridiction administrative des cantons a son domaine propre qu'il n'y a pas de raisons d'envahir. Le Tribunal fédéral et, dans quelques cas toujours plus rares, le Conseil fédéral, connaissent des recours de droit public dirigés contre les décisions et arrêtés cantonaux en ce qui concerne la violation des droits constitutionnels des citoyens, d'un concordat, d'un traité international. Ce qui rentrerait essentiellement dans la compétence du nouveau tribunal, ce sont les recours dirigés contre l'application de certaines lois fédérales par l'autorité administrative fédérale. Je dis «essentiellement», parce que, comme nous le verrons plus loin, cette définition n'épuise pas tous les cas sur lesquels la juridiction administrative fédérale pourrait porter.

Mais quelles sont les lois fédérales dont l'application peut donner lieu à cette sorte de recours? Sur ce point, les réponses varient selon la manière

dont on envisage les intérêts et nécessités des administrations et les droits du public. Parmi les rouages administratifs érigés en instances indépendantes dont les décisions pourraient faire l'objet de recours direct au Tribunal administratif, le Conseil fédéral cite l'office de l'émigration, le bureau des assurances, celui de la propriété intellectuelle, la direction générale des douanes, la régie des alcools, la commission des installations électriques, le médecin en chef de l'armée et la commission des pensions.

Les décisions de l'autorité cantonale de surveillance en matière de registre de commerce et celles de la dernière instance cantonale en matière d'état civil et de taxe militaire devraient être également susceptibles de recours au Tribunal administratif.

A cela s'ajouteraient des cas aujourd'hui tranchés par les départements sous réserve de recours au Conseil fédéral: décisions concernant les assurances privées (police du feu, prélèvement de contributions pour le service de sûreté contre l'incendie, etc.), les contestations relatives aux extraits du registre du commerce destinés à la publicité, les amendes douanières, les amendes pour contrevention au monopole des alcools, les droits de concession de chemins de fer, etc.

Il convient toutefois de faire observer que le Conseil des Etats propose de renvoyer au tribunal des assurances les recours contre les décisions de la commission de pensions et qu'en ce qui concerne les contestations douanières, l'intervention d'une Cour administrative soulève l'opposition, peut-être fondée, de ceux qui veulent laisser à l'administration la plénitude de sa liberté d'action et de transaction et qui se demandent si des jugements définitifs, rendus par une Cour administrative, sont compatibles avec la clause d'arbitrage inscrite dans des traités de commerce conclus entre la Suisse et des pays étrangers.

C'est la Constitution fédérale elle-même qui fixe les attributions du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral. Pour le tribunal administratif, l'incertitude qui règne au sujet des attributions de la nouvelle Cour oblige de s'en remettre à la loi qui devra énumérer d'une façon précise les contestations pouvant relever de la future juridiction. «La Cour administrative, dit l'article 114 bis, connaît des contestations administratives et disciplinaires que lui défère la loi.»

Le message du Conseil fédéral insiste, et à juste titre, sur la nécessité de séparer nettement ce qui doit être de la compétence de la juridiction administrative, et ce qui doit demeurer à l'administration. La Cour ne devra pas faire acte d'administration. Elle aura le droit de juger de la légalité, mais non de l'opportunité d'un acte. Tout litige porté devant la Cour administrative doit avoir à sa base une question de droit. Le recours au tribunal administratif, écrivait M. le professeur Fleiner dans l'introduction de son avant-projet, n'est recevable qu'au cas où la décision attaquée est contraire à une disposition légale ou à une disposition essentielle de la procédure ou quand la supposition de faits placée à la base de cette décision n'existe pas. Le message formule en outre des réserves expresses pour le domaine militaire: La

compétence de la Cour administrative devrait être exclue partout où les intérêts militaires exigent un règlement des affaires rapide et un service régulier.

On s'est demandé si la Cour administrative serait suffisamment occupée et s'il valait la peine de créer un rouage auquel la matière de ses travaux pouvait manquer. A ne considérer que le nombre de recours adressés au Conseil fédéral contre les décisions des départements, le doute serait permis. De 1904 à 1906, la direction générale des douanes et le département des finances ont eu à traiter 5591 affaires de tarif, dont 36 seulement ont fait l'objet de recours au Conseil fédéral; mais ces chiffres ne sont pas absolument concluants. On dit avec quelque apparence de raison que les recours, notamment en matière de douanes, seront plus nombreux s'ils sont portés devant une instance indépendante de l'administration. Pour remédier à la pénurie, le Conseil fédéral suggère de saisir la Cour administrative d'un certain nombre de contestations que la récente révision de la loi sur l'organisation judiciaire a transférées de la compétence du Conseil fédéral dans celle du Tribunal fédéral; par exemple les recours fondés sur l'article 31 de la Constitution fédérale (liberté du commerce et de l'industrie) et certains différends relatifs aux affaires et aux entreprises de chemins de fer. Ainsi se poursuivrait, au profit cette fois du tribunal administratif, l'évolution qui a fait passer au Tribunal fédéral une partie des contestations administratives réservées à l'origine au Conseil fédéral.

Une idée plus radicale s'était fait jour dans la commission du Conseil des Etats. Elle consistait à renvoyer à peu près tous les recours de droit public au tribunal administratif soit pour occuper plus amplement celui-ci, lui donner plus d'autorité, plus de prestige, pour ne pas le limiter au règlement d'affaires de peu d'importance, soit pour assurer l'unité de jurisprudence et éviter des conflits de compétence entre le Tribunal fédéral et la nouvelle cour. Formulée déjà précédemment par MM. Brodbeck et Ott, cette idée a été développée dans un mémoire adressé à votre commission par M. Ziegler, secrétaire du département des travaux publics du canton de St-Gall. Au point de vue de l'unité de la jurisprudence, de l'évitement des conflits de compétence, la proposition se justifie, mais elle ne tient pas suffisamment compte du caractère essentiel que devront présenter les recours adressés au tribunal que nous voulons créer et qui consiste en ce qu'ils devront porter sur des affaires administratives. La nouvelle cour aura pour but de protéger les droits des citoyens dans leurs rapports d'intérêts avec des administrations fédérales. Il convient que les réclamations pour violation de droits constitutionnels des citoyens, qui touchent à des intérêts plus élevés et souvent de nature idéale, continuent à ressortir à cette cour suprême qui est la section de droit public du Tribunal fédéral. Au surplus — et nous croyons savoir que M. Ziegler accepterait cette conséquence — il serait aussi légitime, et selon nous plus légitime, de réunir la Cour administrative à la Cour de droit public, que d'enlever au Tribunal fédéral sa couronne en faisant absorber la section de droit

public par la Cour administrative. Nous reviendrons sur ce point tout à l'heure à propos de l'organisation.

Telles sont les considérations qui nous engagent à approuver un texte constitutionnel laissant à la loi le soin d'énumérer les attributions.

Ni le Conseil fédéral, ni les commissions des deux Chambres, ni le Conseil des Etats n'ont réussi à se faire une idée concordante de l'organisation à donner au futur tribunal administratif. Dès l'origine, des solutions diverses se sont opposées les unes aux autres. En 1897, le professeur G. Vogt recommandait à la société des juristes l'institution d'un conseil analogue à celui qui fonctionna pendant quelques années pour la poursuite pour dettes. Le conseil aurait eu à préavisser auprès du Conseil fédéral, après examen contradictoire, sur les recours concernant des décisions d'autorités fédérales arguées d'illégalité. En 1899, le professeur de Salis rédigeait un projet qui faisait rentrer dans la compétence du Tribunal fédéral les recours dirigés contre les décisions et arrêtés du Conseil fédéral et de ses départements pour violation de droits constitutionnels ou de droits garantis par les lois fédérales, ainsi que tous les recours de droit public dont le Conseil fédéral connaissait encore à cette époque. Plus tard M. l'avocat Vallotton a proposé de confier les litiges administratifs fédéraux à un collège institué au sein du Tribunal fédéral et où chaque juge aurait eu à statuer comme juge unique dans une sphère déterminée. D'accord avec le projet élaboré en 1904 et revu en 1907 par le professeur Fleiner, le Conseil fédéral envisage l'institution d'une Cour administrative fédérale autonome, indépendante du Tribunal fédéral. Nous avons déjà mentionné l'idée de fonder en une seule cour autonome la nouvelle Cour administrative et la section de droit public du Tribunal fédéral.

Entre ces deux solutions: Cour administrative autonome ou section du Tribunal fédéral, votre commission n'a pas voulu prendre parti. Elle pense que le choix dépendra en partie des attributions qui seront confiées à la nouvelle cour et vous propose de laisser cette tâche à ceux qui auront pour mission d'élaborer la loi. Bien que l'alinéa 1 de l'article 114 bis parle de l'institution d'une Cour administrative fédérale, les déclarations échangées dans la commission, le titre du chapitre, où le mot de «Cour» (Gericht) a été remplacé par celui de «juridiction» (Gerichtsbarkeit), le dernier alinéa de l'article: «la loi règle l'organisation de la juridiction administrative et disciplinaire ainsi que la procédure» laissent la porte ouverte aussi bien à la création d'une Cour administrative autonome qu'à la cour rattachée au Tribunal fédéral que ce soit comme partie intégrante ou seulement par l'utilisation des mêmes locaux, ou par la collaboration de quelques-uns de ses juges. On n'a pas même exclu la séparation locale de la Cour administrative et de la Cour disciplinaire.

C'est encore à la loi d'organisation qu'il appartiendra de décider si la Cour administrative sera composée de juges permanents ou non permanents, ou d'un président permanent assisté d'assesseurs exerçant la judicature à titre accessoire, ou de membres auxquels viendraient se join-

dre accessoirement des juges du Tribunal fédéral. De toutes les questions que soulève l'institution d'une juridiction administrative, celle de l'organisation est peut-être la plus délicate à résoudre et celle sur laquelle il importe le plus de ne rien préjuger dans l'article constitutionnel. Agir autrement serait provoquer des oppositions qui risqueraient de le faire échouer le jour du vote populaire. L'article doit conserver une certaine souplesse. Si l'organisation adoptée ne répond pas à l'attente, il faut pouvoir la modifier sans être obligé de réviser de nouveau la Constitution.

Nous avons peu parlé jusqu'ici de la Cour administrative considérée comme organe disciplinaire. C'est là peut-être la partie du projet qui éveille le plus d'espoir et sur laquelle il sera le moins facile de s'entendre. En 1849, le personnel fédéral comptait 4000 membres. En 1905, ce chiffre avait décuplé: il était de 40,000. A l'origine, la juridiction disciplinaire a pu, sans grand inconvénient, être abandonnée à l'administration, mais, à mesure que cette administration s'est développée, les inconvénients de l'absence d'une juridiction indépendante se sont fait sentir avec plus de force. Aujourd'hui, le personnel fédéral insiste pour que le système disciplinaire fasse l'objet de dispositions législatives qui l'unifient et donnent des garanties d'absolue impartialité. Il ne veut plus d'une procédure dans laquelle la compétence disciplinaire est partagée entre le Conseil fédéral et quelques fonctionnaires supérieurs.

Les peines disciplinaires peuvent avoir un caractère très grave. Elles vont jusqu'à la privation de l'augmentation périodique du traitement, la réélection provisoire, la suspension de service, le renvoi immédiat. Or, le système qui en règle l'application présente des défauts graves. Il varie selon les administrations. Il ne comporte ni audition complète du fonctionnaire visé, ni débats contradictoires. Après la clôture de l'enquête, c'est le plaignant, en même temps juge d'instruction, qui s'érige en tribunal et prononce la sentence. Cette procédure défectueuse a semé la méfiance dans le personnel. Des décisions matériellement justifiées furent envisagées comme arbitraires.

Pour remédier à ces défauts, l'Union fédérative du personnel fédéral a proposé un système qui consiste dans l'institution de plusieurs chambres de première instance et d'une Cour unique de deuxième instance. Aux chambres de première instance constituées par arrondissements incomberaient les cas disciplinaires peu graves; à la chambre de deuxième instance, qui pourrait être la Cour de justice administrative, on renverrait les recours sur les décisions de la première instance et le jugement des cas disciplinaires graves, ceux qui peuvent entraîner la révocation, la suspension, la diminution de traitement, etc.

L'autre système, celui qui a les préférences du Conseil fédéral, se borne à renvoyer à la Cour administrative les cas disciplinaires graves et veut laisser à l'administration le jugement définitif des cas d'importance moindre.

Le personnel croit que l'institution d'une Cour administrative ne tiendra pas assez compte des conditions spéciales des fonctionnaires et comporterait difficilement la coopération de juges experts,

de collègues ou de supérieurs des fonctionnaires accusés. Le Conseil fédéral et les partisans de l'autre système répondent qu'il est inutile d'instituer de nombreux tribunaux d'arrondissement pour des recours au fond peu nombreux; que les questions disciplinaires graves réclament des juges qui soient à la hauteur de leurs fonctions et dont la valeur personnelle garantisse l'autorité. Ils croient qu'un système qui introduirait dans les tribunaux disciplinaires les représentants du personnel d'un côté, ceux des autorités administratives de l'autre, créerait en réalité des tribunaux de prud'hommes, une justice de caste, et, comme tel, serait envisagé avec peu de faveur par le peuple suisse; qu'au surplus, pour les peines peu graves, le recours à une autorité placée en dehors de l'administration serait de nature à affaiblir l'autorité de celle-ci.

Votre commission ne se prononce pas entre les deux systèmes. Ici aussi, elle s'en remet à la loi et elle a voulu tenir compte du vœu de la fédération du personnel en disant au dernier alinéa de l'article 114 bis que la loi règle l'organisation de la juridiction, administrative et disciplinaire. Cette rédaction, nous l'avons déjà dit, n'exclut pas une solution selon laquelle la section disciplinaire serait organisée autrement que la section administrative et placée même dans une autre ville que celle-ci. Il convient de rappeler que le règlement de la juridiction disciplinaire est en connexion étroite avec l'élaboration de la loi qui définira le statut des fonctionnaires et employés. C'est cette loi qui fixera les règles disciplinaires et c'est d'elle que dépendra, dans une certaine mesure, le règlement des attributions et de l'organisation de la Cour. Le statut déterminant les devoirs et les droits du personnel et la loi d'organisation de la Cour disciplinaire nous paraissent devoir être mis en vigueur en même temps.

Nous avons exposé brièvement les motifs qu'on invoque en faveur de l'institution d'une juridiction administrative et disciplinaire fédérale et les idées encore assez divergentes qui règnent au sujet des compétences et de l'organisation de cette juridiction. Si l'entrée en matière est votée, nous reviendrons, à propos des divers articles de l'arrêté, sur les points où la rédaction proposée par votre commission diffère de celle du Conseil fédéral ou du Conseil des Etats. Sans nous abandonner à un optimisme excessif, nous pensons que cette création, qui forme un chapitre de la réforme administrative, pourra rendre de bons services, surtout si la législature la maintient dans ses limites propres et ne cherche pas à lui donner une envergure disproportionnée à son objet. La commission est unanime à vous proposer l'entrée en matière sur le projet.

**Weber (St. Gallen):** Mit den Referenten der Kommission ist der Sprechende der Auffassung, dass in der Tat ganz besonders das Personal der eidgenössischen Verwaltungen ein grosses Interesse an der Schaffung eines eidgenössischen Verwaltungsgerichtes besitzt, dann namentlich, wenn damit, wie im Vorschlag der Kommission vorgesehen ist eine Regelung der heutigen Verhältnisse im Dis-

ziplinarwesen verbunden sein wird. Eine solche Regelung wird endlich den Anfang eines eidgenössischen Beamtenrechts bilden, über dessen Mangel in diesem Ratssaal mehr als einmal schon Klage geführt worden ist. Nach zwei Richtungen ist das Personal der eidgenössischen Verwaltungen zurzeit noch ungünstiger gestellt, in einer ungünstigeren Rechtslage als dasjenige der Nachbarstaaten. Einmal deshalb, weil die Amtsdauer bloss drei Jahre beträgt, der Bundesrat infolgedessen — theoretisch wenigstens — jedesmal nach drei Jahren einen kleineren oder grösseren Teil der Beamten oder Angestellten auf die Strasse setzen könnte, ohne dass diese Beamten irgendeinen Entschädigungsanspruch geltend machen könnten. Dies, trotzdem für den Eintritt in die Bundesverwaltung heute bedeutende Anforderungen gestellt werden, eine längere Lehrzeit erforderlich ist und trotzdem diejenigen, welche in den Dienst des Bundes treten, der Auffassung sind, dass sie sich da nun eine Lebensstellung erringen könnten.

Dann ist namentlich nachteilig und ungünstig im Vergleich zu den Verhältnissen in den Nachbarstaaten der Mangel einer unabhängigen Rechts- und Rekursinstanz in Disziplinarfällen. Und dieser Mangel muss um so empfindlicher in die Erscheinung treten, je grösser und zahlreicher das Personal der eidgenössischen Verwaltungen wird. Im Jahre 1849 waren es erst 4000, anno 1880 7200; heute, nach der Verstaatlichung der Hauptbahnen, besitzen wir nicht weniger als 50,000 Beamte, Angestellte und Arbeiter des Bundes. Unter diesen Umständen ist das in der Verfassung niedergelegte Rekursrecht an den Bundesrat für den einzelnen Funktionär tatsächlich illusorisch geworden; man kann dem Bundesrate nur dann zumuten, sich mit Beschwerden über Disziplinentscheidungen von Abteilungsvorständen zu beschäftigen, wenn es sich um eine Kollektiveingabe der Verbände in einer ganz wichtigen Angelegenheit, in einem ganz besonders eklatanten Falle handelt. Im übrigen aber sind diese Beamten, Angestellten und Arbeiter heute auf Gnade und Ungnade dem Entscheide der Oberbeamten ausgeliefert. Mit Recht wurde in einer Eingabe des Föderativverbandes eidgenössischer Beamten, Angestellten und Arbeiter in dieser Angelegenheit darauf hingewiesen, dass diese Beamten in allen den Fällen, um welche es sich hier handelt, nicht bloss Beklagte, sondern vielmehr Ankläger, Untersuchungsrichter und Richter in einer Person darstellen, dass ferner, wie der Herr Referent der Kommissionsmehrheit mit Recht betont hat, es selten vorkommt, dass ein Oberbeamter den Entscheid einer unteren Instanz mildert oder abändert, weil das unter Umständen mit den sog. Gesetzen der Autorität in der Verwaltung nicht vereinbar wäre.

In der Bundesverwaltung werden nun Strafverfügungen, Disziplinarstrafen sehr verschiedener Art ausgesprochen, und ich bin der letzte, der nicht zugestünde, dass in einer so grossen und wichtigen Verwaltung Ordnung bestehen muss, dass diejenigen, welche sich dieser Ordnung nicht fügen wollen, bestraft werden müssen.

Dort aber, wo es sich um sog. epurierende Strafen handelt, um die Ausstossung eines Beamten oder Angestellten aus dem Dienste des Bundes

dort sollte in der Tat inskünftig ein Oberbeamter oder ein Abteilungschef nicht mehr das letzte Wort haben. Denn da handelt es sich sehr oft um die Zerstörung einer Existenz, um die Zerstörung des Lebensglückes eines Beamten und seiner Familie. Aber auch dort, wo lediglich nur provisorisch eine Einstellung, im Avancement oder in der Gehaltserhöhung verfügt wird oder wo Versetzungen stattfinden, auch dort können für den betreffenden Beamten oder Angestellten sehr eingreifende Folgen in seinen Lebensverhältnissen eintreten.

Es ist einmal vorgekommen, vor etwa 15 Jahren, dass das gesamte Zentralkomitee des Zollgehilfenverbandes von heute auf morgen sozusagen aus wichtigen städtischen Bureaus versetzt und in entlegene Grenzstationen verbannt worden ist. Sie werden zugeben, dass eine solche Verfügung für die betreffenden Funktionäre ausserordentlich hart und tief einschneidend gewesen ist.

Es gab auch und gibt bei den Bundesbahnen Stationen, die beim Personal so etwas wie sibirische Strafkolonien aufgefasst werden. So war es beispielsweise bei der Gotthardbahn die Station Giornico, jene entlegene Station in der wilden Tessinschlucht, welche nicht selten von der Verwaltung dazu benützt worden ist, Angestellte, mit denen sie nicht zufrieden war, aus diesem oder jenem Grunde dorthin zu versetzen.

Es hat in der bereits erwähnten Eingabe der Föderativverband eidgenössischer Beamter und Angestellter eine Reihe von Vorschlägen gemacht, nach welcher Richtung die Regelung der Disziplinargerichtsbarkeit sich bewegen soll. Es ist einmal postuliert worden: eine bessere Abstufung und Gliederung der Disziplinarmittel, die Einführung einer Verjährungsfrist für ausgesprochene Disziplinarstrafen, als wichtiges grundsätzliches Postulat weiter die Einführung eines kontradiktorischen, Kläger und Beklagten vollständig gleichstellenden Verfahrens und dann eben die Uebertragung der Disziplinargerichtsbarkeit in schweren Fällen an besondere Disziplinargerichte, wobei die Auffassung bestand, dass alle jene Fälle, welche das Privatleben eines Beamten oder Angestellten berühren, prinzipiell von der Disziplinargerichtsbarkeit des Bundes ausgeschlossen sein sollten, dass sich der Bund nicht zu kümmern habe um die Art und Weise, wie sich ein Beamter in seinem Privatleben aufführt oder beträgt.

Dieses Verwaltungsgericht und die damit verbundene Regelung der Disziplinargerichtsbarkeit wird ganz zweifellos einen Fortschritt in der demokratischen Rechtsentwicklung unseres Landes darstellen, der demokratischen Rechtsentwicklung, welche die Rechtsprechung immer mehr aus der Hand Einzelner nimmt und auf eine konstitutionelle Grundlage stellt. Sowenig als der Privatmann der Willkür einzelner Beamter überliefert sein soll, ebensowenig soll das der Fall sein bei den Beamten und Angestellten des Bundes. Denn es ist eine alte Erfahrungstatsache, dass, wenn eine Persönlichkeit allzusehr mit Machtmitteln ausgerüstet ist, die Versuchung besteht, diese Machtmittel zu missbrauchen. Und überall in der Welt hat der Missbrauch der Gewalt dazu geführt, das Vertrauen in die Objektivität der Verwaltung zu

untergraben und die Arbeitsfreudigkeit abzuschwächen.

Es ist auch zu sagen, dass die Oberbeamten kaum die richtigen Persönlichkeiten sind, um in wichtigen Disziplinarfällen Recht zu sprechen, diese Beamten, die sich in erster Linie mit verwaltungstechnischen und kaufmännischen Fragen zu beschäftigen haben, denen die Unabhängigkeit des Richters abgeht, die nur nebenbei gelegentlich die Funktionen eines Richters zu versehen haben. Dort wo — und es wären einige Fälle nach dieser Richtung namhaft zu machen — durch Oberbeamte der Versuch gemacht worden ist, die Beamten und Angestellten in der Ausübung ihrer politischen Rechte einzuschüchtern, sie davon abzuhalten, diese Rechte zu benützen, wie das im Fall Spähni vorgekommen ist, musste eine derartige Praxis das staatspolitische Empfinden der betreffenden Beamten und Angestellten auf das empfindlichste verletzen.

Ich glaube weiter, dass die vorgeschlagene Reform ein wichtiges Stück Rechtssicherheit sein werde, ein Schutz für die Schwachen, weil dadurch verhindert wird, dass die Disziplinargerichtsbarkeit beeinflusst wird von persönlichen oder gar politischen Gesichtspunkten, weil wir damit verhüten können, dass unter Umständen gewisse Kriterien bei der Ausübung dieser Disziplinargerichtsbarkeit ein Wort mitsprechen. Niemals darf, sagt ein berühmter Rechtslehrer, der Staat das nobile officium des Schutzes der Schwachen aus der Hand geben.

In diesem Sinne möchte ich Ihnen ebenfalls Eintreten auf die Anträge der Kommission befürworten.

Das Eintreten wird stillschweigend beschlossen.  
(L'entrée en matière est décidée tacitement.)

Titel und Ingress. — *Titre et préambule.*

A. 1.

**Häberlin**, deutscher Berichterstatter der Kommission: Ich würde Ihnen vorschlagen, hier so zu verhandeln, dass wir den Titel und dann Art. 103 B. V., zu dem eine Abänderung vorgeschlagen wird, in erster Linie behandeln. Wenn der Herr Präsident damit einverstanden ist, würde ich mir erlauben, zuerst mit Titel und Art. 103 der Bundesverfassung zu referieren.

Was den Titel anbelangt, so ist sehr wenig zu sagen. Wir haben einfach mit dem Ständerat das Wort «Revision» gewählt, weil es der technische Ausdruck der Bundesverfassung ist, statt des deutschen Ausdrucks «Abänderung».

Dann haben wir mit dem Ständerat gegenüber dem ursprünglichen Antrage des Bundesrates die Umstellung vorgenommen, dass wir den Art. 103 vorausgestellt und den Art. 114 bis hinten angegeschlossen haben. In der Vorlage, die Sie vor sich haben, ist das allerdings auch beim bundesrätlichen Text schon so geordnet. Aber Sie sehen aus einer Anmerkung, dass es ursprünglich umgekehrt war. Die Umstellung ist hauptsächlich erfolgt, weil es auch die Reihenfolge der Bundesverfassung ist und

weil, wenn man Art. 103 wirklich abändern will, es auch logisch richtig ist, dass das als Fundament dem neuen Art. 114 bis vorausgestellt wird.

Nun warum die Aenderung in Art. 103 und worin besteht sie? Sie sehen, dass hier speziell in einem Schlusssatze hinübergeleitet wird zu dem späteren Art. 114 bis, dass dort einer Beschwerde an das Verwaltungsgericht gerufen wird. Aber eine Hauptänderung liegt auch schon im zweiten Absatz des Ihnen vorgeschlagenen Art. 103, indem nämlich dort die Delegation der Geschäfte vom Bundesrate an seine Departemente und an die Dienstzweige behandelt wird, mit der ausdrücklichen Erwähnung des Beschwerderechtes.

Es war die grosse Frage: ist es überhaupt notwendig, dass wir Art. 103 der Bundesverfassung mit der heutigen Vorlage irgendwie tangieren? Die Meinungen waren verschieden. Die eine Ansicht ging dahin, es sei das vollständig überflüssig; man sei seit dem Jahre 1848 ausgekommen mit dem alten Art. 103 und habe mit diesem die Delegationen an die unteren Instanzen ganz ruhig vornehmen können und es habe eigentlich niemand daran Anstoss genommen als vielleicht der eine oder andere Theoretiker, der erklärt habe: Halt, das geht eigentlich von Verfassungen wegen nicht, weil in Art. 103 B. V. steht, der jeweilige Entscheid gehe vom Bundesrat als Behörde aus, also nicht vom Departementschef, nicht vom Abteilungs- oder Sektionschef. Demgegenüber hat der Bundesrat stets an der Auslegung festgehalten, dass es auch nach der Meinung des alten Textes der Bundesverfassung genüge, wenn gegenüber den Entscheidungen der untern Instanzen das Rekursrecht an den Plenarbundesarat gewahrt sei. Damit sei ihm der endgültige, letzte Entscheid als einer Kollegialbehörde vorbehalten. Der Bundesrat hat sich wohl mit einigem Rechte stets darauf berufen können, dass diese Praxis je und je anerkannt und sanktioniert worden ist. Schon im Jahre 1849 hat man mit den Delegationen begonnen und hat sie fortgesetzt sozusagen in allen Verwaltungszweigen. Man hat im Jahre 1878, im Jahre 1895 durch bundesrätliche Verordnungen diesen Rechtszustand festgenagelt ohne Ein- und Widerrede ab seiten des Parlamentes und wir haben in allerjüngster Zeit diesen Rechtszustand, allerdings diesmal unter Widerspruch, sanktioniert durch den Art. 23 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung, also des Bundesgesetzes, über das wir heute noch abstimmen sollen, das dann von uns aus erledigt und als richtig anerkannt wäre. Die Gegner dieser Auffassung haben erklärt, das sei eine gezwungene Auslegung, tatsächlich sei es eben doch nicht so, wie es in der Bundesverfassung stehe, dass die Geschäfte bloss unter die Mitglieder des Bundesrates verteilt werden zur Prüfung und Besorgung derselben, und dass dann alles zusammengefasst werde im Plenarentscheide des Bundesrates. Das geschehe nur ausnahmsweise, wenn ein Rekursfall die Veranlassung dazu gebe. Praktisch gesprochen ist diese Beanstandung richtig: Die Entscheide, die nicht durch Rekurs weiter gezogen werden, sind eben in den unteren Instanzen geblieben und damit waren die Geschäfte erledigt. Die Gegner haben deshalb postuliert, es sollte der auch von ihnen als praktisch anerkannte jetzige

Zustand, den wir in Art. 23 des neuen Gesetzes niedergelegt haben, seine verfassungsrechtliche Grundlage erhalten, so dass für die Zukunft wenigstens kein Zweifel darüber entstehen könne, ob die Delegation in dieser Form auch von verfassungswegen Rechtens sei.

In der Kommission haben diese beiden Strömungen auch ihre Vertreter gehabt. Gegen eine Veränderung der Bundesverfassung wurde geltend gemacht, dass man dadurch implicite zugestehe, man habe bis jetzt bei diesen Delegationen nicht verfassungsgemäss gehandelt. Es wurde befürchtet, ein solches indirektes Zugeständnis könnte ausgeschlachtet werden gegen die bisherige Praxis und vielleicht auch bei einer kommenden Volksabstimmung. Andererseits hat man aber doch auch gefunden, wenn wir wenigstens für die Zukunft diesen Streit, der ja wirklich mehr als ein theoretischer behandelt worden ist, aus der Welt schaffen und einen ganz unumstrittenen Boden schaffen können, wollen wir nun das tun und nicht aus Hartnäckigkeit denjenigen, die diesen Artikel verlangen, entgegenreten, bloss um nicht für die Vergangenheit desavouiert zu werden. Wir haben uns dahin geeinigt, der Zukunft den Vortritt zu lassen vor der Vergangenheit, dafür zu sorgen, dass wir eine einheitliche Auffassung zuerst in unserer Kommission und wie wir hoffen auch in beiden Räten erzielen können, so dass die Vorlage als eine die allseitigen Anschauungen befriedigende auch vor das Volk gebracht werden könnte.

Deshalb haben wir nun diese Formulierung, in welcher die Delegation mit Vorbehalt des Beschwerderechtes ausdrücklich vorgesehen ist. Der Abs. 2 sagt also, der Bundesrat könne delegieren, aber unter allen Umständen müsse es, wenn er nicht selbst entscheidet, sondern den untern Instanzen die Stellvertretung überlässt, einen Weiterzug geben, wobei in Abs. 2 allerdings nicht ausdrücklich gesagt wird, wohin dieser Weiterzug gehen soll. Es ist aber selbstverständlich, dass es einen Weiterzug auf dem Verwaltungswege von einer Verwaltungsinstanz an die andere geben muss. Es muss hier im Rate ausdrücklich erklärt werden, dass Ihre Kommission keine andere Meinung vertritt als die, dass dieser Instanzenzug hinaufgehen muss bis an den Bundesrat.

Nun aber die Ausnahmen. Wenn der Bundesrat von der durch Art. 23 des Organisationsgesetzes ihm eingeräumten Befugnis Gebrauch macht und Delegationen vornimmt, unter Anzeige an die Bundesversammlung, wird der normale Zustand der sein, dass dann der Rekurs an ihn weitergeht. Es wird nun aber sowohl dem Bundesrate selbst als der Bundesversammlung vorbehalten bleiben, diejenigen Materien zu bezeichnen, bei denen man in Zukunft nicht diesen Verwaltungsweg haben will. Für diese Fälle ist die Bundesgesetzgebung vorgesehen, welche diejenigen Materien bestimmt, wo der Rekurs abgeleitet wird aus der Verwaltung an das Verwaltungsgericht. Die Vorschläge hiefür wird der Bundesrat machen. Ebensogut ist es möglich, dass aus der Mitte der Bundesversammlung heraus die Initiative ergriffen wird, um die Materien zu bezeichnen. Es braucht ein Bundesgesetz, nicht bloss eine bundesrätliche Verordnung mit Anzeige an die Bundesversammlung. Dafür haben wir be-

kanntlich die verschiedenen Entstehungswege, indem entweder der Bundesrat selbst die Initiative ergreift und eine Vorlage an die Bundesversammlung ausarbeitet; wenn er das nicht tun würde, stünde es jedem einzelnen Ratsmitglied frei, auf dem Wege der Motion oder vielleicht im Anschluss an den Geschäftsbericht durch ein Postulat zu verlangen, dass diese oder jene Materie in Zukunft dem Verwaltungsgericht zugewiesen werde.

Tatsächlich wird man sich die Regelung so vorstellen, dass man nicht von Fall zu Fall ein Bundesgesetz kreiert, indem die Materie A oder B oder C sukzessive dem Verwaltungsgericht zugeschoben wird, sondern man wird sich, wenn einmal Verfassungsartikel und Gesetz unter Dach sind, überlegen, welche Materien ihrer Veranlagung und Bedeutung nach ans Verwaltungsgericht gehören und welche im Instanzenzug bis an den Bundesrat verbleiben können. Dann wird ein solches umfassendes Gesetz, das allerdings wahrscheinlich von Zeit zu Zeit revidiert werden muss, den Rekurs an das Verwaltungsgericht ordnen.

Das sind die Bemerkungen, die wir zu Art. 103 zu machen haben. Sie sind nicht weitgehend, weil wir diese gleichen Materien eben mehr oder weniger schon behandelt und erledigt haben bei der Beratung des Gesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung. Damals wurden auch von einzelnen Gegnern jener Vorlage die Vorbehalte gemacht, dass sie bei der Verfassungsvorlage auf ihre konstitutionellen Bedenken zurückkommen wollen. Es ist heute der Moment, um diese Debatte zu eröffnen und wohl auch zu Ende zu führen.

M. **Bonjour**, rapporteur français de la commission: La commission vous propose de discuter en première ligne le titre de l'arrêté fédéral et l'article 103. L'article 103 a été placé par le Conseil fédéral en seconde ligne, mais nous estimons qu'il convient de le discuter en premier lieu, puisqu'il est la condition de l'établissement d'un tribunal administratif fédéral.

Au sujet de l'article 103 et des modifications que le Conseil fédéral, le Conseil des Etats et votre commission vous proposent d'y apporter, j'ai déjà indiqué dans mon rapport à propos de l'entrée en matière, les principaux motifs qui sont à la base de ces modifications. La rédaction qui est proposée par le Conseil fédéral consiste à ajouter à l'article 103 actuel ces mots: «Il est toutefois réservé à la législation fédérale de déléguer aux départements ou aux services qui leur sont subordonnés le règlement des affaires qu'elle désignera.» Jusqu'à présent l'article 103 était ainsi conçu: «Les affaires du Conseil fédéral sont réparties par départements entre ses membres. Cette répartition a uniquement pour but de faciliter l'examen et l'expédition des affaires; les décisions émanent du Conseil fédéral comme autorité.» Comme vous le savez et comme on l'a reconnu lors de la discussion de la loi sur l'organisation du Conseil fédéral, il y a longtemps, et l'on peut même dire que c'est depuis 1848, que cet article ne correspond pas à la façon dont sont expédiées les affaires. Dès l'origine de la nouvelle constitu-

tion de 1848, des affaires ont été déléguées par le Conseil fédéral à ses départements ou aux offices subordonnés. En 1878 et en 1895, les délégations de compétences ont même été réglées par la loi. Néanmoins [aujourd'hui nous estimons qu'il est inadmissible que cette disposition reste complètement en dehors de la constitution. Il était encore possible de se passer d'une précision constitutionnelle quand les décisions des autorités fédérales inférieures étaient portées auprès du Conseil fédéral, allant des offices fédéraux aux départements et des départements au Conseil fédéral. Dans ce sens, on pouvait dire que toutes les décisions émanaient du Conseil fédéral et que les délégations par département n'avaient pour but que l'expédition des affaires. Mais aujourd'hui que les offices fédéraux et les départements sont érigés en instance indépendante dont les décisions pourront être réformées par une Cour administrative, il est certain que le texte de l'article 103 ne répond plus à cet état de choses et qu'on est obligé d'introduire la réserve que le Conseil fédéral nous a proposé d'établir.

Il existe des divergences assez sensibles entre les rédactions proposées, celle du Conseil fédéral, celle du Conseil des Etats et celle de la majorité de votre commission. Le Conseil des Etats a retranché du premier alinéa les mots: «Cette répartition a uniquement pour but de faciliter le règlement et l'expédition des affaires». Cette dernière phrase, qui ne répond plus à l'état de choses actuel, votre commission vous propose aussi de la retrancher, mais de plus et comme le Conseil des Etats, elle introduit la notion du droit de recours. Allant plus loin que ce Conseil, nous proposons de spécifier et de distinguer entre les différents droits de recours. Après l'institution du tribunal administratif, les recours contre les décisions des départements et des offices fédéraux continueront à s'exercer de deux manières: les uns par la voie administrative d'une instance subordonnée à l'instance supérieure, les autres iront devant le tribunal administratif. Nous disons ceci: «La législation fédérale peut autoriser les départements ou les services qui en dépendent à régler eux-mêmes certaines affaires sous réserve du droit de recours.» Ce droit de recours, c'est le droit de recours normal, le droit de recours ordinaire, tel qu'il a été exercé jusqu'ici par la voie administrative. Puis nous ajoutons: «Elle détermine les cas dans lesquels ce droit de recours s'exerce auprès d'une Cour administrative.» Ces cas sont déterminés par la loi qui interviendra lorsque le tribunal administratif aura été créé. Ces cas sont énumérés. Ce sont les lois fédérales qui pourront être invoquées devant le tribunal administratif. Ce sont les conditions dans lesquelles le droit de recours pourra s'exercer.

Il va sans dire — et nous insistons sur ce point — c'est que toutes les décisions importantes, en particulier celles qui émanent du Conseil fédéral dans son entier, ne seront pas susceptibles de droit de recours. Personne, soit dans le Conseil des Etats soit dans notre commission, n'a estimé qu'il y avait lieu d'apporter une modification aussi importante qui consisterait à soumettre les décisions du Conseil fédéral pris dans son ensemble

au tribunal administratif. Ce ne sont que les décisions des départements, des offices subordonnés et encore parmi ces décisions seulement celles qui seront spécifiées et énumérées dans la loi qui seront susceptibles de recours.

Telles sont, Messieurs, les modifications que vous propose l'unanimité de votre commission.

**Müller (Bern):** Ich habe meinen Antrag eingereicht bei Anlass der Beratung des Gesetzesentwurfes über die Organisation der Bundesverwaltung, und zwar von der Erwägung ausgehend, dass die Ordnung, wie sie in Art. 23 vorgeschlagen war und welche die bisherige Praxis gesetzgeberisch niederlegte, die Delegation der Kompetenzen vom Bundesrat an die Departementschefs und von den Departementschefs an die Abteilungschefs, sich weder mit dem Wortlaut noch mit dem Sinn des Art. 103 B. V. vereinbaren lasse. Man konnte allerdings anführen, dass diese Delegationen von der Praxis längst eingeführt seien, dass das möglich gewesen sei ohne Revision der Bundesverfassung, aber vereinbaren liess sich diese Ordnung der Dinge mit dem Wortlaut des Art. 103 nicht. Deshalb sollte bei diesem Anlass, wo die Bundesverfassung mit Rücksicht auf die Einführung der Verwaltungsgerichte ohnehin revidiert werden muss, die gesetzgeberische Neuordnung mit der Verfassung in Uebereinstimmung gebracht werden.

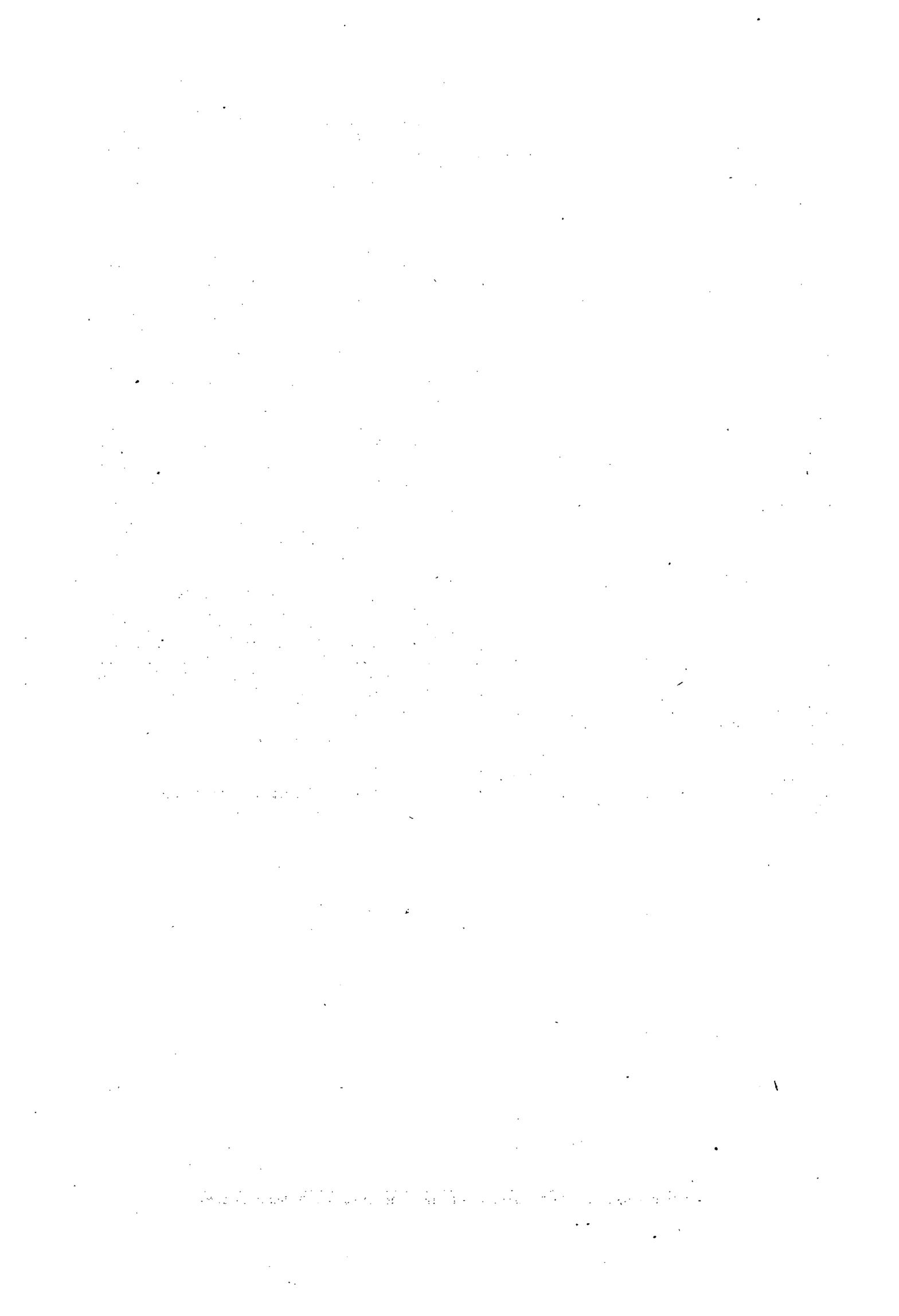
Nun hat weder der Antrag des Bundesrates noch der Beschluss des Ständerates, noch die erste Kommissionsfassung des Nationalrates diesem Gedanken Rechnung getragen. Namentlich enthielt die Fassung der nationalrätlichen Kommission eine grosse Lücke, indem die Kommission den Artikel zuerst folgendermassen redigiert hatte: «Der Bundesgesetzgebung bleibt vorbehalten, die endgültige Uebertragung der Geschäfte an die Departemente oder diesen untergeordnete Amtsstellen zu gestatten unter Ordnung des Weiterzuges ihrer Verfügungen an ein Verwaltungs- oder Disziplinargericht.»

Diese Fassung hätte eine grosse Lücke gelassen, weil es ganz zweifellos ist, dass die Beschwerden, die auftreten können und die geordnet und entschieden werden müssen, in der Hauptsache auf dem Verwaltungswege weitergezogen werden sollen und können, und zwar deshalb, weil es in der grossen Mehrzahl Beschwerden betreffen wird, in denen die Verwaltungsbehörden nach freiem Ermessen entscheiden können, während alles das an das Verwaltungsgericht gezogen werden wird, was mit Verletzung bundesgesetzlicher Vorschriften in Zusammenhang gebracht wird. Deshalb würde in der Hauptsache der Beschwerdeweg nicht geordnet worden sein und seine einwandfreie gesetzliche Ordnung nicht gefunden haben. Deshalb habe ich den Antrag eingereicht, in Anlehnung an die Kommissionsfassung des Nationalrates zu sagen: «Der Bundesgesetzgebung bleibt vorbehalten, die endgültige Uebertragung von Geschäften auf die Departemente oder diesen untergeordnete Amtsstellen zu gestatten unter Ordnung des Weiterzuges ihrer Verfügungen an ein Verwaltungs- oder Disziplinargericht, soweit dieses zuständig ist, in allen andern Fällen an den Bundesrat als oberste Verwaltungsinstanz.»

Nun ist dem Gedanken dieses Antrages durch die neue Kommissionsfassung Rechnung getragen. In derselben ist der Beschwerdeweg ausdrücklich vorbehalten, und zwar in ganz allgemeiner Weise, so dass alle denkbaren Fälle darunter fallen können und dann ist beigefügt, dass die Bundesgesetzgebung bestimmen werde, welche Fälle dem Verwaltungsgericht zugewiesen werden können. Damit ist meinem Antrag inhaltlich Rechnung getragen. An der besondern Form hänge ich nicht. Ich lasse deshalb meinen Antrag fallen und schliesse mich der Kommissionsfassung an.

Angenommen. — (*Adopté.*)

Hier wird die Beratung abgebrochen.  
(*Ici le débat est interrompu.*)



**Verwaltungsgericht. Bundesbeschluss betreffend Revision der Bundesverfassung durch  
Aufnahme eines Art. 114bis und Abänderung des Art. 103. BB vom 20. Juni 1914**

**Tribunal administratif. Arrêté fédéral concernant la révision de la Constitution fédérale  
par l'adjonction d'un art. 114bis et la modification de l'art. 103. AF du 20 juin 1914**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1914
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	1912_010
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.03.1914 - 16:30
Date	
Data	
Seite	127-142
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 249

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

**Amtliches** **BULLETIN**  
**stenographisches Bülletin**  **STÉNOGRAPHIQUE OFFICIEL**  
 der DE  
**schweizerischen Bundesversammlung** **L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE SUISSE**  
N<sup>o</sup> 8

Abonnemente: Jährlich Fr. 2. — für die Schweiz. Fr. 6. — für das übrige Postvereinsgebiet. In der Schweiz kann nur bei der Post abonniert werden.

Abonnements: Un an: Suisse frs. 2. —, Union postale frs. 6. —. On s'abonne en Suisse exclusivement aux offices postaux.

## Nationalrat — Conseil national

Sitzung vom 24. März 1914, vormittags 8<sup>1/2</sup> Uhr — Séance du 24 mars 1914 à 8<sup>1/2</sup> heures du matin

Vorsitz: } Hr. *Planta*.  
 Présidence: }

Tagesordnung: — *Ordre du jour*:

### Bundesbeschluss betreffend Revision der Bundesverfassung durch Aufnahme eines Artikels 114<sup>bis</sup> und Abänderung des Art. 103.

Arrêté fédéral concernant la revision de la constitution fédérale par l'adjonction d'un article 114<sup>bis</sup> et la modification de l'article 103.

Fortsetzung. — *Suite*.

(Siehe Seite 127 hievor. — Voir page 127 ci-devant.)

#### Art. 114<sup>bis</sup>.

**Häberlin**, deutscher Berichterstatter der Kommission: Gestatten Sie mir zum zweiten Artikel, zum neuen Art. 114 bis der Bundesverfassung, folgende Bemerkungen im Namen der Kommission. Sie finden eine neue Ueberschrift in Abänderung der Festsetzung des Ständerates. Der Ständerat hat einen neuen Unterabschnitt IV bis, betitelt «Organisation und Befugnisse des eidgenössischen Verwaltungsgerichtes» aufgenommen, während Ihre Kommission Ihnen vorschlägt, diese Unterabteilung zu betiteln: «Eidgenössische Verwaltungs- und Disziplinargerichtsbarkeit.»

Der Ständerat hat sich offenbar an die bisherige Ueberschrift der vorausgehenden Titel und Unterabschnitte gehalten. Wenn Sie die Bundesverfassung zur Hand nehmen, so sehen Sie, dass dort die Unterabschnitte überschrieben sind: «Bundesversammlung, Bundesrat, Bundeskanzlei, Organisation und Befugnisse des Bundesgerichtes», und koordiniert wollte man nun sagen «Organisation und Befugnisse des eidgenössischen Verwaltungsgerichtes». Wir haben dies deshalb in dieser

Form nicht aufnehmen können, weil wir im folgenden Artikel über die Organisation des eidgenössischen Verwaltungsgerichtes gerade nichts sagen, sondern diese Organisation absichtlich dem späteren Bundesgesetze vorbehalten. Auch über die Befugnisse im Detail wird nichts gesagt. Sodann wollten wir nicht den Titel des eidgenössischen Verwaltungsgerichtes wählen, weil wir in diesem Artikel ausser dem Verwaltungsgericht auch ein Disziplinargericht berühren und die Frage offen behalten, ob es nur ein Disziplinargericht oder ob es mehrere sein sollen. Also weil man der späteren Entschliessung durch die Bundesversammlung, bzw. das Volk alles offen behalten wollte, musste man zu einer andern Fassung dieses Titels gelangen und hat gewählt: «IV bis. Eidgenössische Verwaltungs- und Disziplinargerichtsbarkeit.» Man hat die Rechtspflegefunktion genannt und nicht das Instrument, welches diese Funktion ausüben soll.

In einem Abs. 1 wird festgesetzt, dass ein eidgenössisches Verwaltungsgericht geschaffen werden soll. Darüber sind wohl alle Interessenten einig. Die Form ist noch nicht bestimmt; aber dass wir

nicht an mehrere Verwaltungsgerichte denken, das soll damit zum vollen Ausdruck gelangen. Also nicht wie z. B. im deutschen Nachbarreich die Verwaltungsgerichtsbarkeit sich verteilt auf verschiedene Instanzen, wie das Reichsversicherungsamt, das Oberseeamt, das verstärkte Reichseisenbahnamt usw., wollen wir im Gegenteil hier eine Zentralstelle schaffen. Wir sagen, dass dieses eidgenössische Verwaltungsgericht die Administrativstreitigkeiten und Disziplinarfälle zu beurteilen habe. Das Wort «Administrativstreitigkeiten» haben wir gewählt wie der Ständerat im Gegensatz zum Entwurfe des Bundesrates, der von Verwaltungsstreitsachen sprach, wegen des bisherigen Sprachgebrauches der Bundesverfassung. Wir wählen ja sonst die deutschen Ausdrücke; aber wir wollten hier von der bisherigen Nomenklatur nicht abweichen. Wir glauben auch, dass mit dem Ausdruck Administrativstreitigkeiten genügend gesagt ist, was dem Gericht zugewiesen wird: die bestrittenen Entscheidungen von Verwaltungsbehörden, nicht etwa aber Entscheide zivilrechtlicher Natur. Es darf dies ausdrücklich gesagt werden, weil z. B. in Frankreich Administrativinstanzen auch direkt zivilgerichtliche Funktionen ausüben, indem sie überhaupt Streitsachen, wenn sie den Staat berühren, entscheiden, was bei uns ausgeschlossen ist. Wenn bei uns der Staat als Fiskus einen Vertrag abschliesst und aus diesem Vertrage Ansprüche erhoben werden, so haben wir die Ansicht, dass, wenn sich über die Auslegung ein Streit ergibt, das nicht eine Administrativstreitigkeit sei, sondern dass diese Streitsache vor die ordentlichen Gerichte gehöre. Es könnte nur dann der Entscheid einer Verwaltungsbehörde über eine zivilrechtliche Frage an das Administrativgericht gezogen werden, wenn die Verwaltungsbehörde in ungerechtfertigter Anmassung den Entscheid über eine Zivilfrage an sich gerissen hat; dann wäre es allerdings Sache des Verwaltungsgerichtes, kategorisch einzugreifen und zu sagen: Administrativbehörde, das geht dich nichts an, du hast dir Kompetenzen angemasst, die dir nicht zugehören; wir heben deinen Entscheid auf und weisen dich an, die Sache dem ordentlichen Gericht zu überlassen.

Der Umfang der dem eidgenössischen Verwaltungs- und Disziplinargericht zu unterbreitenden Administrativstreitigkeiten ist der Bundesgesetzgebung vorbehalten. Eine Abgrenzung durch die Verfassung war nicht möglich, und zwar namentlich deshalb nicht, weil es ja unserer Absicht gemäss gerade die kleineren Sachen sind, die diesem Verwaltungsgericht zugewiesen werden. Da war es nicht möglich, eine so allgemeine Fassung für die Arten, für die Kategorien dieser Geschäfte zu finden, dass man sie in den Rahmen einer Bundesverfassung hätte hineinprägen können, sondern es musste naturgemäss das der späteren Bundesgesetzgebung vorbehalten werden, die sich larger ausbreiten kann. Ihr wird es zweifellos gelingen, enumerativ diejenigen Materien zu nennen, welche dem Verfassungsgericht überwiesen werden sollen, die Aufzählung nach Departementen vorzunehmen. Es ist das wenigstens die Vorstellung, die man bisher von der Umschreibung der Aufgaben des Verwaltungsgerichtes hatte.

Man hätte sich höchstens fragen können, ob beim Disziplinargericht schon in der Verfassung eine Bestimmung aufzustellen wäre, welche Arten der Disziplinarentscheide an das Disziplinargericht zu überweisen seien; dass z. B. nur die schweren, tief eingreifenden Entscheide dorthin zu weisen wären, während die leichteren Fälle, die mündlichen Rügen, die protokollierten Rüffel usw., der bisherigen Beschwerde vorbehalten blieben. Man hätte vielleicht den Grundsatz so formulieren können, dass die bloss korrektiven Disziplinar-massregeln, die auf eine blosser Besserung des Beamten hinzielen, wegbleiben, dagegen die epurierenden Strafen, die eine Ausstossung des Beamten zur Strafe, zur Sühne beabsichtigen, dem Disziplinar-gerichte überwiesen werden sollen. Das wäre vielleicht möglich gewesen; aber man hat auch davon Umgang genommen, weil es nicht leicht möglich ist, genau zu unterscheiden. Auch bei diesen Disziplinar-massregeln gibt es Uebergänge von der einen zur andern Art — ich erinnere nur an das Mittel der Versetzung ins Provisorium. Ist dies nur eine korrektive oder eine ausstossende Massregel? Man kann in guten Treuen darüber im Zweifel sein, ob das hierher oder dorthin gehöre. Also sehen Sie auch hier eine Verweisung auf die Zukunft, auf die Bundesgesetzgebung.

Wie Sie sehen, besteht nun im ersten Alinea des vorgesehenen Art. 114 bis eine Differenz mit dem Ständerat, und zwar dahin gehend, dass der Ständerat sagt, das eidgenössische Verwaltungsgericht beurteilt die in den Bereich des Bundes fallenden Administrativstreitigkeiten. Die Worte «die in den Bereich des Bundes fallenden» sind weggelassen in der Fassung, welche die Kommission Ihnen unterbreitet. Wie Sie sehen, ist weder beim Ständerat noch bei der nationalrätlichen Kommission überhaupt gesagt, dass etwa nur Entscheide dem Verwaltungsgericht zugewiesen werden können, die von Bundesbehörden ausgehen. Das ist absichtlich geschehen; denn man hat sich auch Fälle gedacht, wo kantonale Behörden den Entscheid fällen, aber eidgenössisches Recht anwenden. Denken Sie z. B. an den Entscheid einer kantonalen Rekursbehörde über Militärpflichtersatz. Da hat man absichtlich daran gedacht, dass derartige Entscheide direkt von der kantonalen Oberbehörde weg an das Administrativgericht gezogen werden können, und dass man gerade hier das Militärdepartement und den Bundesrat entlasten will. Ob dies wirklich geschieht, wird heute niemand sagen können; aber im Bundesrat besteht die Meinung, dass man hier mit Nutzen abhelfen könne. Will man das, so darf man eben nicht sagen, dass nur Entscheide von Bundesbehörden weitergezogen werden können.

Eine weitere Frage ist die: Sollen auch Entscheide von kantonalen Behörden ans Verwaltungsgericht gezogen werden können, wenn die kantonalen Behörden gar nicht eidgenössisches Recht, sondern liquid nur kantonales Recht anwenden? Wie Sie sehen, hat der Ständerat das im A1. 1 nicht aufgedacht, sondern eher ausschliessen wollen dadurch, dass er den Zusatz gemacht hat «die in den Bereich des Bundes fallenden». Aber er hat dann in Abs. 4 die Möglichkeit geschaffen durch eine ganz ausdrückliche Bestimmung, dass die Kantone freiwillig kraft eigener Entschliessung ihre

Administrativstreitigkeiten zur Ueberprüfung dem eidgenössischen Verwaltungsgericht überweisen können unter dem Vorbehalt, dass die Bundesversammlung diese Ueberweisung auch ihrerseits genehmige. Man hat im Ständerat, nach dem Referat des dortigen Präsidenten und Referenten der Kommission zu schliessen, gefunden, es sei notwendig, hier ausdrücklich der Meinung vorzubeugen, dass etwa auch ohne Zustimmung der Kantone kraft dieser Verfassungsbestimmung allein die Bundesgesetzgebung von sich aus beschliesse, die Verwaltungsentscheide aus den Kantonen werden ganz einfach zur Ueberprüfung den Verwaltungsgerichten zugewiesen. Man glaubte, es könnte nach der Fassung des Bundesrates, die ja auch wesentlich diejenige der Kommission ist, das Missverständnis aufkommen, die Bundesgesetzgebung würde ohne Berücksichtigung des kantonalen Willens in Zukunft darüber zu entscheiden haben. Diese Meinung haben wir nicht, obwohl wir diese vorsichtige Einschiebung des Ständerates gestrichen haben. Wir sind der Ansicht, dass nach wie vor das Verwaltungsrecht Sache der Kantone ist. Nach Art. 3 B. V. ist die Souveränität der Kantone vorbehalten, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist. Eine Verfassungsbestimmung existiert nicht, dass ihnen diese Verwaltung entzogen oder beschränkt werde, und auch die Bestimmung, welche wir Ihnen vorschlagen, beschränkt ja in keiner Weise die Verwaltungstätigkeit der Kantone, sondern sie will dem Bund die Möglichkeit öffnen, dass, wenn die Kantone ihm solche Aufgaben zuweisen wollen, er sie dann entgegennehmen kann, sein Verwaltungsgericht beauftragen kann, dieser Ueberweisung Folge zu leisten.

Das ist die Folge der Streichung, die wir gegenüber dem ständerätlichen Vorschlag gemacht haben, und weil wir das so geändert haben, hielten wir es dann für absolut überflüssig, im Abs. 4 das ausdrücklich zu sagen und die Kantone direkt darauf aufmerksam zu machen: da habt ihr nun die Möglichkeit, den Bundesorganen etwas zu übertragen. Wir haben die Meinung, wenn ein solches Bedürfnis sich zeigt, so soll es aus den Kantonen selbst herauswachsen, es soll wirklich ein intensives Begehren aus den Kantonen heraus sein; aber es sei nicht Sache der Bundesversammlung, die Kantone noch recht deutlich hinaufzulupfen, dass sie ja nicht sich selbst helfen, sondern eidgenössische Hilfe in Anspruch nehmen. Wir haben in der Kommission im übrigen — ich will das ausdrücklich sagen — über diese Fragen verschiedene Ansichten gehört, ob es überhaupt wünschenswert sei, den Kantonen die Möglichkeit zu belassen oder sie ihnen ausdrücklich zu geben. Die eine Ansicht ging dahin, man solle davon Umgang nehmen, es sei nicht wünschenswert, denn es rufe der Meinung, der Bund wolle den Kantonen in die Verwaltung hineinregieren und es bestehe kein Bedürfnis, dass der Bund ihnen zu Hülfe komme. Die Kantone könnten ja, wie es in einzelnen grössern Kantonen geschehen sei, durch Errichtung eigener Verwaltungsgerichte selbst diese Bedürfnisse befriedigen. Andere sagten, dass dies wohl angehe für bedeutende Kantone, wie Bern, Zürich, Aargau, Basel, von denen drei sich wirklich in dieser Form geholfen haben, dass aber ein kleinerer oder kleinster oder

armer Kanton nicht die Möglichkeit habe, ein eigenes Verwaltungsgericht zu kreieren, ohne einen unverhältnismässig grossen Apparat aufzustellen, der nicht die Kosten wert sei, während es durchaus angezeigt wäre, gerade für solch kleine Kantone ein eidgenössisches Ventil zu schaffen gegen Beamtenwillkür. Und man darf wohl sagen, dass es manchmal gerade die kleinen Kantone sind mit ihrer geringeren Auswahl an Beamtenmaterial, in welchen diese Willkür Platz greift. Es ist das ja etwas, was im menschlichen Wesen liegt. In grossen Kantonen, wo die Beamten sorgfältig aus einem reichern Material ausgewählt werden können, wird die Gefahr geringer sein, während gerade in kleinen und mittleren Kantonen sich das Bedürfnis zeigt, hier einzuschreiten, indem man sagt, wir wollen auch unserer Regierung zeigen, dass es noch einen Herrgott über ihr gibt. Ein kleiner Fingerzeig ist in dieser Hinsicht viel nützlicher als ein ganzes langes Gesetz, das theoretisch die Schranken festsetzt.

Diese beiden Meinungen waren vertreten, je nachdem man mehr gouvernemental oder untertanemässig die Sache ansah, und Sie mögen entscheiden, welche Lösung Ihnen besser konveniert, diejenige des Ständerates oder Ihrer Kommission.

Ganz gestrichen haben wir den Abs. 3 der ständerätlichen Vorlage. Es wurde dort, und zwar im Plenum des Ständerates und nicht aus der Kommission heraus, folgende Bestimmung aufgenommen: «Auf dem Wege der Bundesgesetzgebung können dem eidgenössischen Verwaltungsgericht überdies die Verwaltungsstreitigkeiten überwiesen werden, die sich auf Grund besonderer zwischen den Kantonen einerseits und Korporationen oder Privaten andererseits bestehender Rechtsverhältnisse ergeben.» Diese Bestimmung ist sowieso etwas unklar. Es weiss niemand so recht, was man mit ihr anfangen soll. Es ist auch im Ständerat nur dadurch möglich geworden, etwas Licht über die Bedeutung und Tragweite der Bestimmung zu verbreiten, dass der Antragsteller erklärt hat, es seien ihm in der kantonalen Praxis Fälle vorgekommen, wo das Bundesgericht versagt habe und wo man den Schutz desselben doch notwendig gehabt hätte. Er wäre z. B. notwendig, wenn zu entscheiden wäre über Ansprüche aus Konzessionen. Es sei im Aargau vorgekommen, dass der Kanton gegen die Salinen Entschädigungsansprüche geltend gemacht habe und man im Zweifel war, welchen Charakter dieser Anspruch habe. Da wäre geholfen gewesen, wenn man sie hätte an das Administrativgericht weisen können. Das gleiche ist gesagt worden in Beziehung auf die Frage, ob ein Beamter sein Salär gegen den Staat auf dem Zivilwege oder auf dem Wege des öffentlich-rechtlichen Anspruches geltend zu machen habe, ob ein Entscheid weiter zu ziehen sei ans Bundesgericht oder ans Verwaltungsgericht. Auch hier glaubte man durch eine positive Bestimmung Klarheit schaffen zu können. Sie werden zugeben müssen, dass das so ausserordentlich seltene Fälle sind von gar keiner allgemeinen Bedeutung, und dass es weit gegangen wäre, wenn man um derartiger absonderlicher Fälle willen einen so langen Satz in die Bundesverfassung selbst aufnehmen würde. Wir halten dafür, dass dieses Alinea ohne Not gestrichen werden könne.

Dagegen glaubten wir, wie gesagt, es sei das bei den Verwaltungsstreitigkeiten der Kantone eine andere Sache. Dort soll das allgemeine Ventil zur Uebertragung an eine eidgenössische Instanz offen gelassen werden auch in Anlehnung an Vorkommnisse auf gerichtlichem Gebiete. Wie Sie wissen, haben wir bis jetzt auch die Möglichkeit offen gelassen, dass das Bundesgericht von den Kantonen mit Aufgaben betraut werde, die in der Verfassung ihm nicht ausdrücklich zugewiesen sind. Der Art. 114 sieht allerdings vor, dass die Bundesgesetzgebung ihm noch weitere Aufgaben zuweisen könne. Die Bundesgesetzgebung hat dies dann getan durch Art. 52 des Gesetzes betreffend die Bundesrechtspflege, in welchem den Kantonen anheim gestellt wurde, gewisse Streitigkeiten auch von sich aus mit Zustimmung der Bundesversammlung dem Bundesgerichte zu überweisen. Davon ist allerdings nicht in weitgehendem Masse Gebrauch gemacht worden. Es hat der Kanton Graubünden davon einmal Gebrauch gemacht, indem er die Verantwortlichkeitsansprüche gegen das Kantonsgericht dem Bundesgericht überwiesen hat, jedenfalls auch ein Fall, der sehr selten zur praktischen Anwendung kommen wird. Es hat der Kanton Bern davon Gebrauch gemacht, indem er die Ansprüche wegen Entzug von Wasserrechtskonzessionen dem Bundesgericht vorbehalten hat. Das sind, wenn ich nicht irre, die zwei einzigen Inanspruchnahmen. Ich meine, wenn in diesem Umfang auch auf dem Gebiete der Verwaltungsrechtspflege die Entscheidung offen gelassen würde, wäre es nicht zu weit gegangen, denn es ist ja freier Wille der Kantone, darüber zu entscheiden, ob sie davon Gebrauch machen wollen oder nicht.

Noch ein Wort zu Abs. 2 der Vorlage. Sie sehen, dass hier ausdrücklich gesagt wird: «die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze und allgemein verbindlichen Beschlüsse, sowie die von ihr genehmigten Staatsverträge sind für das eidgenössische Verwaltungsgericht massgebend.» Man hat beanstandet, dass man sagt, «die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze und allgemein verbindlichen Beschlüsse», das sei ja selbstverständlich, dass diese von der Bundesversammlung zu erlassen seien; allein wir haben es angenommen in Anlehnung an Art. 113, wo die Mitwirkung der Bundesversammlung auch ausdrücklich erwähnt ist. Materiell wichtig ist, dass das Verwaltungsgericht nur gebunden ist an das Gesetz und allgemein verbindliche Beschlüsse und nicht etwa an Verordnungen. Es hat das die allgemeine Bedeutung, dass es dem Verwaltungsgericht zustehen würde, eine Verordnung auf ihre Verfassungsmässigkeit nachzuprüfen und eventuell zu erklären: wir betrachten die Verordnung als im Widerspruch zu der Verfassung stehend. Andererseits darf das Verwaltungsgericht nicht prüfen, ob Gesetze oder allgemein verbindliche Beschlüsse richtig seien. Es hat also eine beschränktere Funktion als z. B. das amerikanische höchste Gericht, das auch die Verfassungsmässigkeit der Gesetze nachprüfen darf. Soweit wollte man bei uns nicht gehen, obwohl auch Stimmen laut geworden sind — ich erinnere an das Votum des Herrn Ständerat Isler —, die dahin gingen, es würde nichts schaden, wenn sogar diese Möglichkeit einer konstitutionellen Nachprü-

fung der Gesetzesfabrikation im Bunde geschaffen würde. Es war vielleicht richtig, das hier hervorzuheben, damit, wenn andere Anschauungen bestehen, sie sich auch heute zum Worte melden können.

Endlich finden Sie im letzten Absatz des Art. 114 bis eine Aenderung gegenüber dem ständerätlichen Beschluss, indem wir hier von der Organisation der eidgenössischen Verwaltungs- und Disziplinargerichtsbarkeit sprechen, aus den gleichen Gründen, wie wir auch den Untertitel geändert haben. Wir können nicht vom Disziplinargericht, nicht vom Verwaltungsgericht sprechen aus dem einfachen Grunde, weil das noch nicht bestimmt ist. Sodann haben wir ausdrücklich erwähnt, dass auch das Verfahren durch das Gesetz bestimmt werde. Das Verfahren ist in der Organisation nicht enthalten, war also hier ausdrücklich zu nennen. Soviel gestatte ich mir über die Anträge Ihrer Kommission mitzuteilen. Ich ersuche Sie, denselben zuzustimmen.

**M. Bonjour, rapporteur français de la commission:** Nous passons maintenant à la discussion de l'article essentiel du projet, c'est-à-dire l'art. 114 bis de la constitution fédérale.

Une divergence se produit déjà au sujet du titre de cet article. Le Conseil fédéral intitulait ce nouveau chapitre: «Cour administrative fédérale», tandis que le Conseil des états a modifié cette appellation, en disant: «Organisation et attributions de la Cour administrative fédérale».

La commission du Conseil national vous propose de dire: «Juridiction administrative et disciplinaire fédérale».

En effet, il nous paraît inexact de parler de l'organisation et des attributions de la cour, alors que l'article lui-même ne définit pas cette organisation et ces attributions et les renvoie à la loi.

Quant à l'art. 114 bis, un certain nombre de divergences sont à signaler. Tout d'abord à propos du titre «Juridiction administrative et disciplinaire fédérale», qui remplace celui de «Cour administrative fédérale». Le mot de juridiction, que nous avons substitué au mot de cour, implique une modification de principe. Nous avons également introduit ce mot au dernier alinéa de l'art. 114 bis. Nous voulons élargir le sens des mots «cour administrative» et bien spécifier que le législateur aura toute liberté de choisir entre les divers modes d'organisation, qu'il pourra instituer une cour autonome ou rattacher le nouveau rouage au Tribunal fédéral.

L'art. 114 bis est l'article fondamental de l'arrêté. C'est lui qui institue la nouvelle cour. Tandis que, pour le Tribunal fédéral, la constitution énonce les diverses compétences, pour la cour administrative on s'est borné à dire que cette cour connaîtrait des affaires administratives que lui défererait la loi. C'est la loi qui les énumérera. Il n'était pas possible de procéder autrement. Ce ne sont pas toutes les contestations administratives, mais seulement un certain nombre d'entre elles, dont il pourra être recouru auprès du tribunal administratif. Si l'on eût dû énumérer tous les cas, on aurait eu un

article singulièrement lourd et impropre à figurer dans la constitution. D'autre part, les divergences sont encore grandes au sujet des attributions de la nouvelle cour, et il est possible que seule une expérience de plusieurs années puisse fixer les idées à ce sujet. Si l'on cherche d'ores et déjà à fixer les compétences d'une façon précise, il sera bien plus difficile d'éviter des erreurs et des lacunes, que si l'on s'en remet à cet effet à une loi. Ce que nous voulons dire, c'est que la cour ne sera saisie que de certaines contestations administratives et disciplinaires.

Le Conseil des états a ajouté au premier alinéa les mots «en matière fédérale». Il dit ceci: «Une cour administrative fédérale connaît des contestations administratives et des affaires disciplinaires en matière fédérale que lui défère la législation fédérale.» La commission du Conseil national a supprimé les mots «en matière fédérale».

Le Conseil des Etats a en outre introduit trois nouveaux alinéas. Au second alinéa, il a jugé utile de rappeler que la Cour administrative, comme le Tribunal fédéral lui-même, était tenu d'appliquer la législation fédérale et qu'elle n'aurait pas le droit de discuter le caractère constitutionnel, la constitutionnalité des arrêtés et des lois. La commission du Conseil national accepte cette première adjonction, mais en remplaçant les mots «législation fédérale» par ceux de «lois fédérales et arrêtés fédéraux de portée générale». Elle ne veut pas que de simples ordonnances du Conseil fédéral soient comprises dans ce cas. La Cour administrative conservera le droit de discuter les simples ordonnances au point de vue de leur constitutionnalité. L'article de la Constitution relatif au Tribunal fédéral ne parle lui aussi que des arrêtés de portée générale. Nous reprenons donc ici dans l'article 114 bis les expressions consacrées par la Constitution.

Il en est de même des mots «traités ratifiés par l'Assemblée fédérale». Il est certain qu'il ne peut y avoir de traités valables en droit fédéral s'ils n'ont pas été ratifiés par l'Assemblée fédérale. Ces derniers deux mots peuvent paraître superflus. Si nous les maintenons quand même dans l'article, c'est simplement par raison de convenance pour harmoniser cet article avec l'article analogue qui figure au chapitre de «Tribunal fédéral».

Une autre adjonction a été apportée par le Conseil des Etats:

«La législation fédérale pourra attribuer en outre à la Cour administrative fédérale la connaissance des contestations administratives qui s'élèveraient entre les cantons, d'une part, et des corporations ou des particuliers, d'autre part, au sujet de concessions ou d'autres droits acquis en vertu d'un acte de l'autorité.»

Le Conseil des Etats a voulu accorder au Tribunal administratif une compétence analogue à celle que la constitution attribue au Tribunal fédéral à l'article 110. Il s'agit ici de contestations de nature particulière pouvant s'élever entre cantons et tiers relatives à des concessions d'eau, de mines, etc. Il n'existe pas de garantie judiciaire fédérale dans ce domaine, attendu que le Conseil fédéral nie le caractère de droit public de ces litiges et nie ainsi sa propre compétence. L'intro-

duction de cet alinéa impliquerait donc une légère extension de la juridiction fédérale. Différentes objections ont été opposées à cet alinéa du Conseil des Etats. On a fait remarquer que l'expression «droits acquis» était peu claire, que des droits acquis pouvaient résulter de toutes sortes de contrats, qu'en outre cet alinéa était bizarre, difficile à comprendre; il l'est même pour des juristes. A plus forte raison le sera-t-il pour les simples citoyens qui auront à se prononcer le jour de la votation populaire. Un article constitutionnel doit être parfaitement clair et intelligible.

Tout en estimant qu'il y a lieu de retrancher cet article, votre commission a estimé néanmoins que les raisons et les motifs allégués au Conseil des Etats en faveur de cette adjonction, avaient une certaine valeur. C'est pourquoi elle a cherché à leur donner satisfaction en supprimant les mots: «en matière fédérale». Cette suppression permettra au législateur, s'il le juge utile, de faire entrer dans les compétences du tribunal administratif des cas de ce genre. Il va sans dire que la compétence du tribunal administratif reste limitée aux décisions des autorités fédérales. Le retranchement de ces deux mots n'implique nullement une modification dans la répartition actuelle des compétences fédérales et des compétences cantonales. Les cantons restent souverains en matière d'administration.

C'est aussi pour ce motif que votre commission vous propose le retranchement du quatrième alinéa ainsi conçu: «Les cantons ont droit sous réserve, de ratification par l'Assemblée fédérale, d'attribuer à la Cour administrative fédérale la connaissance d'autres différends administratifs en matière cantonale.» L'application de cet alinéa aboutirait à un mélange bizarre. Les mêmes questions seraient jugées ici par la Cour fédérale, là par des offices cantonaux. Les contestations administratives cantonales portent surtout sur des questions d'impôt, de construction de route, etc., et il est peu probable que les cantons, beaucoup mieux placés pour juger des cas de ce genre, veuillent se dessaisir au profit de la juridiction fédérale. Au surplus, si les cantons ressentaient le besoin de soumettre certaines contestations cantonales de nature administrative à la Cour administrative fédérale, ils seront toujours libres de demander aux Chambres fédérales d'introduire ces contestations administratives dans la loi en vertu du premier alinéa de l'article 114 bis qui ne limite pas exclusivement aux matières fédérales les objets qui peuvent ressortir au tribunal administratif. Ainsi nous ne fermons pas absolument la porte à des extensions de cette nature.

Un autre point à relever ne concerne que le texte français. Une assez longue discussion s'est élevée au Conseil des Etats au sujet du mot de «Cour» qu'un orateur aurait voulu remplacer par celui de «Tribunal». En allemand, pour dire: Tribunal fédéral et tribunal administratif fédéral, on a deux expressions différentes: Bundesgericht et eidgenössisches Verwaltungsgericht. On a évité le mot de Bundesverwaltungsgericht, afin de ne pas donner à deux autorités coordonnées, à l'une un nom générique, à l'autre une appellation spéciale. Le français n'ayant qu'un mot pour exprimer «Bund» et «eidgenössisch», il a fallu chercher un autre

moyen de marquer la différence et l'on a pris le mot de Cour, qui s'applique généralement à des tribunaux d'ordre élevé. Nous ne savons pas encore si la Cour administrative sera une juridiction terre-à-terre, comme se la représente M. le conseiller aux états Richard, ou ce noble coursier s'aidant à tirer le char de la Confédération, dont a parlé son collègue M. Usteri, mais nous pensons que pour des raisons pratiques, le mot de Cour est préférable à celui de tribunal.

Quant à ce qui concerne le dernier alinéa de l'article, qui a trait à l'organisation, votre commission a ajouté le mot «procédure»: «La loi règle l'organisation de la juridiction administrative et disciplinaire fédérale ainsi que la procédure.» Cette procédure aura une grande importance et sera sensiblement différente de celle qui est suivie dans les tribunaux ordinaires.

Nous avons également remplacé comme au titre les mots «Cour administrative» par ceux de «juridiction administrative et disciplinaire». Comme nous l'avons dit, nous avons voulu laisser pleine liberté au législateur de ne pas exclure le rattachement de la Cour administrative au Tribunal fédéral. Cette modification a été tout spécialement demandée par la Fédération du personnel fédéral, qui n'est pas d'accord avec l'organisation proposée par le Conseil fédéral dans son message. Ce mode d'organisation dépendra surtout des attributions qui seront données à la nouvelle Cour. Il est certain que si ces attributions sont peu considérables, si l'on se restreint à des objets relativement peu importants, il paraîtrait peu convenable de créer et de mettre en mouvement la grosse machine d'un tribunal autonome.

Tels sont les motifs pour lesquels nous vous recommandons l'adoption de l'article 114 bis tel qu'il est sorti des délibérations de votre commission.

**Rothenberger:** Ich stelle zu Abs. 1 den Antrag, es seien die Worte «und Disziplinarfälle» zu streichen. Eventuell stelle ich den Antrag auf Rückweisung dieses Absatzes an die Kommission. Ich stelle meinen Antrag deshalb, weil entweder zwischen Abs. 1 und dem Schlussabsatz von lit. a eine Inkongruenz besteht, zum mindesten herausgelesen werden kann oder dann ein Präjudiz dafür vorliegt, dass später durch die Bundesgesetzgebung nicht zwei oder mehrere eidgenössische Disziplinarinstanzen geschaffen werden dürfen, sondern nur ein Disziplinargericht, das zugleich Verwaltungsgericht wäre oder umgekehrt. Abs. 1 sagt: «Ein eidgenössisches Verwaltungsgericht beurteilt die Administrativstreitigkeiten und Disziplinarfälle, die die Bundesgesetzgebung ihm zuweist.» Der Schlussabsatz sagt: «Die Organisation der eidgenössischen Verwaltungs- und Disziplinargerichtsbarkeit, sowie das Verfahren wird durch das Gesetz bestimmt.» Der Schlussabsatz ist klar und deutlich redigiert, wenn nur der erste Absatz mit ihm übereinstimmen würde.

Es ist zu unterscheiden zwischen dem materiellen und dem formellen Disziplinarrecht, bezw. dem Verfahren vor der Disziplinarinstanz einerseits

und andererseits der Organisation der Disziplinargerichtsbarkeit. Das materielle Disziplinarrecht wird wohl in dem zu schaffenden eidgenössischen Beamtenrecht zu normieren sein; dasselbe steht also heute nicht zur Diskussion. Das formelle Recht, das Verfahren ist nach dem letzten Absatz von lit. a ebenfalls der Bundesgesetzgebung vorbehalten. Auch hierüber ist also wohl heute nicht zu diskutieren. Allerdings ist nun nach demselben Absatz auch die Organisation der Disziplinargerichtsbarkeit auf den Weg der Bundesgesetzgebung verwiesen, allein Abs. 1 will doch schon begleitend feststellen, dass nur ein Gericht, und zwar ein eidgenössisches Verwaltungsgericht, die ihm von der Bundesgesetzgebung zuzuweisenden Disziplinarfälle zu beurteilen haben werde.

Wenn nun durch die Bundesgesetzgebung später festgelegt würde, dass das eidgenössische Verwaltungsgericht zweite Instanz, also gewissermassen Disziplinarrekursinstanz sein würde, so könnte der Lösung dieser Frage zugestimmt werden. Das würde voraussetzen, dass auch Disziplinargerichte erster Instanz nach den Vorbildern der Organisation der Disziplinargerichtsbarkeit in Deutschland geschaffen werden können. Allein das schliesst der Wortlaut des ersten Absatzes doch wohl aus, und darum liegt hier meines Erachtens eine Präjudizierung der Organisation unserer Disziplinargerichtsbarkeit vor, die später bei der Bundesgesetzgebung bedauert werden müsste, weil der Bundesgesetzgeber alsdann nach dieser Richtung gebundene Hände hätte. Ich glaube, es sei gesetzgeberisch klüger, hier dem späteren Gesetzgeber freie Hand zu lassen, denn wir wissen ja in der Schweiz zu genau, wie schwer es hält, einen Bundesverfassungsartikel zu revidieren. In dieser Auffassung wird man bestärkt, wenn man auf die Fassung des Titels für den neuen Unterabschnitt IV bis der Bundesverfassung schaut, der nach dem Antrage des Bundesrates und des Ständerates auch schon von den «Befugnissen» des eidgenössischen Verwaltungsgerichtes spricht.

Mit Recht ist dagegen keine Opposition erhoben worden, dass nur ein eidgenössisches Verwaltungsgericht zur Beurteilung der Administrativstreitigkeiten im Bunde geschaffen werden soll, aber ich möchte mich nachdrücklich dagegen verwahren, dass heute schon mitentschieden werden soll, dass auch nur ein eidgenössisches Disziplinargericht, eben das eidgenössische Verwaltungsgericht, alle Disziplinarfälle, die nun richterlicher Kognition unterstellt werden, abzuurteilen haben wird.

In einer Eingabe des Föderativverbandes eidgenössischer Beamter, Angestellter und Arbeiter an den Bundesrat betreffend Schaffung und Organisation einer eidgenössischen Disziplinargerichtsbarkeit vom 1. Juni 1907 ist auf Grund von Rechtsgutachten mit Nachdruck die Schaffung von Disziplinargerichten erster Instanz postuliert worden. In Deutschland sind die Disziplinargerichte für alle Verwaltungszweige gemeinsam in zwei Instanzen, in Frankreich dagegen differenziert nach den einzelnen Verwaltungen organisiert worden. Im monarchischen deutschen Staate wurden zwei Disziplinarinstanzen geschaffen, in der republikanisch-demokratischen Schweiz soll nur ein Disziplinargericht und nicht einmal ein reines Disziplinar-

gericht eingerichtet werden! Ich gebe ohne weiteres zu, dass die Differenzierung nach Verwaltungen bei uns zu weit führen würde, da wir uns für unser kleines Land mit den 25 Kantonen und Kantönchen nach der komplizierten Art, die uns Schweizern leider eigen ist, den Luxus von 30 oder 34 Verwaltungen erlauben: 5 Bundesbahnkreise, 11 Postkreise, 6 Zollkreise, 7 Telegraphenkreise, eine Generaldirektion der Bundesbahnen, eine Oberpost-, Oberzoll-, Obertelegraphendirektion, dazu noch die Bundeszentralverwaltung, total 34 Verwaltungen. Da die Kreise dieser verschiedenen Verwaltungen sich nicht decken, so kann nicht davon die Rede sein, die Disziplinargerichte nach den Verwaltungen zu differenzieren. Wir müssen den Fehler allzu vieler Verwaltungen bei der Organisation der Disziplinargerichte nicht wiederholen. Allein les extrêmes se touchent! Wir sollten nicht von einem Extrem ins andere fallen, was der Fall wäre, wenn wir für die 34 Verwaltungen nur ein einziges Verwaltungsgericht in der Instanz eines eidgenössischen Verwaltungsgerichtes schaffen wollten. Der Herr Kommissionsberichtersteller hat mit Recht betont, dass die Schaffung mehrerer Disziplinarinstanzen grössere Gewähr für die Berücksichtigung der Fachkenntnisse bieten würde, während bei der Einrichtung zu vieler Disziplinargerichte die Einheitlichkeit der Disziplinarrechtssprechung verloren gehen könnte. Das Rationelle liegt auch hier nicht in einem Extrem, sondern in der Mitte, d. h. in einer Versöhnung der beiden extremen Standpunkte.

Darum soll uns durch die Revision bzw. Ergänzung des Bundesverfassungsartikels wenigstens für die Zukunft die Möglichkeit geboten werden, dass für die Organisation der Disziplinargerichtsbarkeit mehr als ein Disziplinargericht geschaffen werden kann.

Ich gebe zu, dass mein Einwand, es liege keine genügende Kongruenz der zitierten Absätze vor, nicht zutreffen würde, wenn die vorberatenden Instanzen erklären, dass nach ihrer Auffassung nur die Schaffung einer eidgenössischen Disziplinarinstanz beabsichtigt sei. Nach meiner Ansicht muss zugegeben werden, dass die angedeutete Inkongruenz besteht. Es könnte beabsichtigt werden, festzustellen, dass die Bundesgesetzgebung für die Organisation der Disziplinargerichtsbarkeit nur ein einziges Disziplinargericht schaffen dürfe.

Deshalb sehe ich mich veranlasst, diesen Antrag zu stellen, in Abs. 1 die Worte «und Disziplinarfälle» zu streichen. Der Schlussatz zu lit. a genügt, weil in demselben gesagt wird, es sei die Organisation der Disziplinargerichtsbarkeit der Bundesgesetzgebung vorbehalten. Der Bundesgesetzgeber hat dann alle Freiheit, ein Verwaltungs- oder ein Disziplinargericht, sei es in einer Instanz oder das Verwaltungsgericht nur als zweite Rekursinstanz zu schaffen. Ich will nicht sagen, dass man zu viel Disziplinarinstanzen kreieren soll. Wir wollen uns aber nicht, wie betont, selbst für die Zukunft die Hände binden, denn wenn wir nach ein paar Jahren zur Ueberzeugung gelangen sollten, dass die Organisation eines Disziplinargerichtes nicht gut sei, dann könnten wir später nicht mehr so gut revidieren. Es ist ganz leicht möglich, dass, wenn Sie diesen Antrag ablehnen und dann ein

Disziplinargericht geschaffen wird, es sich später nach Kenntnisaufnahme der Disziplinargerichtspraxis zeigen könnte, dass diese Schaffung eines einheitlichen Disziplinargerichtes nicht gut war, dass man dann aber gar nicht mehr die Möglichkeit hätte, zu revidieren, es sei denn, man würde vorher den Verfassungsartikel revidieren. Das sollte vermieden werden. Diejenigen unter Ihnen, welche jetzt schon auf dem Standpunkt stehen, dass wir für später nur ein Verwaltungsgericht schaffen wollen, könnten meines Erachtens ganz wohl meinem Antrage zustimmen, da durch denselben die ganze Regelung der Bundesgesetzgebung überlassen wird und kein Präjudiz geschaffen wird.

Bundesrat **Müller**: Der Unterschied zwischen dem Antrag Ihrer Kommission, dem sich auch der Bundesrat anschliesst, und dem Antrag des Herrn Rothenberger besteht meiner Auffassung nach darin, dass die Kommission und der Bundesrat bei der Aufstellung des Verwaltungsgerichtes jetzt schon im Verfassungsartikel sagen wollen, dass dem Verwaltungsgericht auch die Disziplinarfälle zur Beurteilung zugewiesen werden, während Herr Rothenberger diese Frage der Gesetzgebung über die Organisation und das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht oder einer Spezialgesetzgebung über die Organisation der Disziplinargerichtsbarkeit vorbehalten will. Wenn Sie dem Antrag des Herrn Rothenberger zustimmen, so werden Sie die Frage, wie die Disziplinargerichtsbarkeit organisiert werden soll, später zu diskutieren haben. Man wird sich dann über die verschiedenen Systeme aussprechen müssen.

Wir glauben, es bestehe kein Grund, diese Frage nicht jetzt schon, wenigstens bis zu einem gewissen Punkte, zu lösen. Weiter als bis zu diesem Punkte möchten wir auch nicht gehen. Wir möchten der Detailausführung des Gedankens nicht vorgreifen, der darin besteht, eine einzige und einheitliche Instanz zu schaffen, welche Recht sprechen soll bei Verwaltungsstreitigkeiten des Bundes und in solchen Disziplinarstreitigkeiten, die sich aus der Bundesverwaltung ergeben.

Ich muss darüber noch einige Worte sagen. Es ist gestern und heute betont und ist bis jetzt von keiner Seite bestritten worden, dass die Meinung besteht, dem Disziplinargericht seien nur die schwereren Disziplinarfälle zuzuweisen. Was ein schwerer Fall ist, das wird zu erörtern sein, wie auch zu erörtern sein wird, was für Disziplinarstrafen eintreten sollen. Grosso modo weiss man das zwar, denn das Register ist ein beschränktes. Sie haben den Verweis, Sie haben die Busse, die in der Zentralverwaltung selten angewendet wird, während sie in den Betriebsverwaltungen eine grössere Rolle spielt, spielen muss und spielen wird. Wir haben auch die Bussen, wenigstens bis zu einem gewissen Betrage, zu den leichteren Strafen gerechnet, die nicht vom Disziplinargericht zu beurteilen sein werden.

Dann aber kommen die schweren Strafen, die Einstellung im Amt, die Einstellung im Avancement, die Entlassung. Zwischenhinein kommt noch das Provisorium, von dem niemand recht weiss,

worin seine juristische Natur besteht. Es ist gelegentlich heute darauf angespielt worden. Der Herr Berichterstatter hat davon gesprochen, man könnte sich fragen, ob dasselbe zu den schweren Strafen gehöre oder nicht. Die Beantwortung der Frage hängt natürlich davon ab, welche Wirkung der Versetzung ins Provisorium zuzumessen ist. Wenn das Provisorium die Bedeutung hat, dass der ins Provisorium Versetzte gewissermassen ausserhalb seiner Ansprüche als Beamter plaziert wird, so steht es der Entlassung ausserordentlich nahe, denn es braucht nur noch die geringste Verfehlung vorzukommen, um dann den Mann zu entlassen. Wenn dem Provisorium diese Bedeutung zukommt, so gehört es unseres Erachtens vor das Disziplinargericht. Wenn die Versetzung in das Provisorium nur die Bedeutung eines verschärften Tadels hat, einer Art Verwarnung minderen Grades, würde man sie auch unter die milderen Strafen nehmen können.

Persönlich habe ich die Meinung, dass das Provisorium in seiner gegenwärtigen Gestalt eine verfehlte Massregel ist, und dass wir in einem neuen Gesetz diese Versetzung ins Provisorium auf ihren juristischen Charakter prüfen und ganz genau feststellen müssen, welcher Unterschied zwischen der Entlassung und einem gewissen Vorstadium, einer letzten Warnung besteht. Darnach wird sich dann auch bestimmen, ob diese Strafe als eine schwere zu betrachten ist oder nicht, ob sie vor das Disziplinargericht gehört zur endgültigen Verhängung, oder ob sie von den Verwaltungsbehörden ausgesprochen werden kann. Doch, das nur nebenbei.

Nun sind wir auch darüber einig, dass in dem zu erlassenden Gesetz für die geringeren Strafen, die auch fernerhin von den Administrativbehörden entschieden werden sollen, gewisse Garantien geschaffen werden müssen, die eine sichere Feststellung des Tatbestandes und eine objektive Beurteilung nach möglichst einheitlichen Grundsätzen garantieren. Ebenso sollen für die schwereren Fälle, die der Beurteilung des Disziplinargerichts unterliegen, in dieser Richtung Garantien geschaffen werden. Für diese Fälle wird deshalb ein ganz wesentlicher Punkt darin bestehen, ein Verfahren zu schaffen, das alle Garantien objektiver Ermittlung der Wahrheit und objektiver Beurteilung in sich schliesst, das zugleich auch eine einfache und rasche Erledigung der einzelnen Fälle ermöglicht.

Ich glaube, soweit sind wir einig; nun aber gehen wir auseinander. Herr Rothenberger und ein guter Teil der Beamtenverbände haben die Idee, es müsse die Disziplinargerichtsbarkeit dezentralisiert werden. Die einen möchten zwei Instanzen, eine untere Instanz und eine Rekursinstanz haben, die andern möchten eine Dezentralisation in dem Sinne, dass für die besonderen Kreise der Verwaltungen besondere Kreisdisziplinargerichte eingesetzt werden, in denen dann auch die Vertreter der betreffenden Beamtenkategorie Sitz und Stimme haben sollen. Von diesen würde unter Umständen eine Weiterziehung an eine höhere Instanz vorzusehen sein. Wir sind der Meinung, das das viel zu kompliziert gedacht ist; wir sind der Meinung, dass wir die Disziplinargerichtsbarkeit so einfach und einheitlich als möglich gestalten müssen, dass

es für die Beurteilung begangener Fehler ganz gleichgültig ist, ob ein Beamter der Postverwaltung oder der Telegraphenverwaltung oder einem andern Zweig angehört hat. Man kann sagen, gewisse Fehler müssen schärfer beurteilt werden, wenn sie im Eisenbahndienst begangen sind, als wenn sie in einem andern Dienstzweige begangen worden sind, wo die Folgen nicht so schrecklich sind. An und für sich aber ist der eine Beamte so zu beurteilen wie der andere. Wir sind auch der Meinung, dass es von ganz entschiedener Bedeutung ist, dass diese Anwendung der Disziplinarstrafgerichtsbarkeit nach einheitlichen Grundsätzen erfolge, und dass das nur dann der Fall sein wird, wenn wir nur eine Instanz haben, welcher diese Fälle zur Beurteilung unterliegen. Glauben Sie nicht, dass das eine Menge von Untersuchungen und Beurteilungen geben wird. Die Entlassungen, die Einstellungen im Amt, die schweren Strafen, auch die Versetzung nach Sibirien, von der man gestern gesprochen hat — ich wusste zwar bis jetzt nicht, dass in der Schweiz auch sibirische Gegenden bestehen — alle diese schweren Strafen sind verhältnismässig sehr selten.

Ich denke mir, bessere Ueberlegung und Formulierung der Gedanken vorbehalten, die Sache ähnlich, wie wir sie beim Expropriationsverfahren geordnet haben. Die beiden Dinge sind ja nicht dieselben. Aber ich meine, es wird ein Instruktionsrichter bezeichnet werden aus dem Verwaltungsgericht, der die Sache zu untersuchen hat, der die Zeugen einzuvernehmen hat, ein Mitglied des Gerichtes, das den Fall vorbereitet, an Ort und Stelle geht, das Personal, die Mitbeamten, die in Frage kommen und die Drittpersonen einvernimmt, kurz den Fall vorbereitet, damit er dem Gerichte vorgelegt werden kann. Dann wird der Fall dem Disziplinargericht vorgelegt, das Ergänzung verlangen kann, das selbst Beweisaufnahmen anordnen kann, das nach einem reinen Officialverfahren die Wahrheit festzustellen sucht und alles feststellt, was für sein Urteil nötig ist.

So haben wir uns die Sache gedacht, möglichst einfach, möglichst einheitlich und unabhängig von Formen, ohne diese Differenzierungen, die von verschiedener Seite gewünscht worden sind, aber auch frei von dem Charakter gewerblicher Schiedsgerichte, da wir der Meinung sind, Disziplinarstrafrecht sei Strafrecht und Disziplinarstrafgerichtsbarkeit eben Strafrechtsbarkeit. Es handelt sich um Strafen, nicht um einen Aussöhnungsversuch zwischen den Verwaltungen und ihren Leitern mit ungehorsamem Personal, es handelt sich um die Wahrung der Autorität, um die Aufrechterhaltung der Ordnung. Diese muss in einheitliche und feste Hände gelegt werden, sie muss so geordnet werden, dass auf der einen Seite dem Personal alle Garantien für gerechte und sachliche Beurteilung gegeben werden, auf der andern Seite aber auch der Verwaltung alle Garantie gegeben werden kann, dass Ordnung herrsche unter dem Personal.

Das gilt für die schwierigen Fälle, die verhältnismässig selten sind. Man macht sich übertriebene Vorstellungen, wenn man glaubt, dass ein solches Mass von Verfehlungen vorkomme. Zur Ehre unseres Personals soll das hier gesagt und nochmals unterstrichen werden. Die leichteren Fälle haben

einmal nicht so viel auf sich; sie können viel einfacher behandelt werden. Dort hat es weniger zu sagen, wenn sie ihre Abwicklung innerhalb des betreffenden Verwaltungszweiges erfahren, denn dort handelt es sich nicht um die Existenz eines Beamten, nicht um schwere Ehrenfragen, die damit verbunden sind, sondern um die Sühne für kleine Verfehlungen, wie sie schliesslich auch dem Besten etwa einmal passieren können. Wir glauben also, man sollte in diesem Punkte daran festhalten, dass von vornherein festgestellt wird, es solle eine einheitliche Disziplinarstrafrechtssprechung gewährt werden. Das geschieht durch den Vorschlag Ihrer Kommission, dem sich auch der Bundesrat anschliesst. Ich möchte Ihnen deshalb den Kommissionsantrag empfehlen.

**Rothenberger:** Es geht aus diesem Votum hervor, dass wir uns jetzt zu entscheiden haben zwischen der Schaffung eines Disziplinargerichtes oder der Möglichkeit, in der Bundesgesetzgebung eventuell mehrere Disziplinargerichte einzuführen. Ich nehme an, dass in den Staaten, welche die Disziplinargerichtsbarkeit bereits geregelt haben — nennen wir nur Frankreich und Deutschland — doch auch mit gutem Grund daran gedacht wurde, dass nicht ein einheitliches System, d. h. nur eine einzige Instanz geschaffen wurde. Es ist gar nie eine Kritik darüber gehört worden, dass diese Art der Organisation der Disziplinargerichtsbarkeit versagt habe, und es ist nun doch ein Widerspruch, wenn wir 34 Verwaltungen im Bunde haben, dagegen dann plötzlich in der Gerichtsorganisation zum andern Extrem gehen und nur ein einziges Disziplinargericht schaffen sollen. In der Zivil- und Straferichtsbarkeit haben wir auch, abgesehen von den Orten, wo die Schwurgerichtsbarkeit besteht, zwei bis drei Instanzen. Es würde immerhin die Frage zu prüfen sein, ob es sich nicht empfehlen würde, auch für das uns noch unbekanntes Gebiet der eidgenössischen Disziplinarrechtspflege für die Organisation der Disziplinargerichtsbarkeit wenigstens die Möglichkeit offen zu lassen, zwei Instanzen zu schaffen, eine untere und eine obere. Herr Ständerat Usteri hat vor einiger Zeit einen sehr guten Vorschlag gemacht, dass man über einen Verfassungsartikel eigentlich erst abstimmen sollte, wenn man schon das Ausführungsgesetz kennt. Wenn wir wissen könnten, wie das Verwaltungsgericht zukünftig geregelt werden soll und wie die Organisation der Disziplinargerichtsbarkeit gedacht wird, könnten wir in besserer Kenntnis der Sachlage zu Abs. 1 stimmen. Da aber diese Ausführungsgesetze noch nicht vorliegen, so werden wir später unbedingt gebundene Hände haben, und ich bin fest überzeugt, dass Sie es zu bereuen haben, wenn Sie die Streichung nicht vornehmen. Wenn Sie sich heute nicht schon entscheiden, nur ein einziges Disziplinargericht zu schaffen, so sind Sie doch später frei, nach dem Antrag des Bundesrates ein einziges Gericht zu schaffen, und zwar in besserer Kenntnis der Sachlage. Es sind eben doch wichtige Disziplinarfälle zu beurteilen. Ich gebe ohne weiteres zu, wie Herr Bundesrat Müller ausgeführt hat, dass die Bagatellsachen, mündliche

Verweisung, Rügen, Warnungen, nicht als Disziplinarstrafen gelten sollen und nicht in die Kontrolle einzutragen seien. Man kann auch darüber streiten, inwieweit der schriftliche Verweis als Disziplinar-mittel zu gelten habe; dagegen ist es klar, dass Versetzung, DienstEinstellung, Degradation und Entlassung schon Fälle sind, welche gründlich untersucht werden sollen, und da besteht meines Erachtens Gefahr, wenn hier alles so stramm zentralisiert und vereinheitlicht wird, dass über die ganze Schweiz nur eine einzige Instanz zu sprechen hätte; denn in vielen Fällen spielen die Fachkenntnisse eine bedeutende Rolle, und wenn ein Verwaltungs- und Disziplinargericht über diese Fälle zu beurteilen hat, so werden ihm unter Umständen die Detail-Fachkenntnisse abgehen und das Disziplinargericht kommt gleich dazu, die Verfügungen der Verwaltungsinstanz zu bestätigen. Das Personal, welches ein hohes Interesse hat an der Ausbildung der Disziplinargerichtsbarkeit, würde für dieses einzige Gericht nicht das nötige Vertrauen haben. Ich empfehle Ihnen meinen Antrag zur Annahme.

**Häberlin,** deutscher Berichterstatter der Kommission: Wir können von seite der Kommission keine offizielle Erklärung abgeben, da es nicht möglich war, alle die Herren zu befragen. Dagegen muss anerkannt werden, dass eine gewisse Diskrepanz besteht zwischen der Auffassung, die der Vertreter des Bundesrates soeben Ihnen dargetan hat, und zwischen der Auffassung, welche die Berichterstatter der Kommission gestern vertreten haben. Wir haben ausdrücklich erklärt, dass man in der Kommission der Ansicht war, es solle die Organisation auch der Disziplinargerichtsbarkeit vollständig offen gehalten werden, auch nach der Richtung, welche Herr Rothenberger vertreten hat, dass es möglich wäre, mehrere Instanzen zu schaffen; dass auch nicht gesagt werde, dass der Verwaltungsgerichtshof die einzige Instanz sei. Herr Bundesrat Müller dagegen fasst nun, und zwar in Uebereinstimmung mit der bundesrätlichen Formulierung, die ungefähr das gleiche besagt, den ersten Absatz so auf, wie er wörtlich lautet. Herr Rothenberger weist mit Recht darauf hin, dass, wenn man ihn ganz wörtlich interpretiere, ein eidgenössisches Gericht in einer Instanz die Disziplinarfälle zu erledigen habe. Wir glaubten gestern mit der ausdrücklichen Erklärung, dass es nicht so sei, die Befürchtungen aus der Welt zu schaffen: aber nachdem es heute von seite des Vertreters des Bundesrates anders gesagt worden ist, so werden Herr Rothenberger und die Kreise, die hinter ihm stehen, mit Recht fragen: welches ist nun das Richtige? Es kann nicht gesagt werden, die Auslegung des Bundesrates ist ohne weiteres richtig, und ebenso wenig kann gesagt werden, die Auslegung der beiden Referenten muss gelten, sondern es muss Klarheit geschaffen werden durch eine bestimmte Redaktion. Wir haben nun gesucht, eine solche Redaktion rasch zu finden, aber es ist nicht sehr leicht, denn man kann sich nicht damit behelfen, bloss von Verwaltungsgerichtsbarkeit und von Disziplinargerichtsbarkeit zu sprechen, sondern es muss auch irgendwo im Verfassungsartikel gesagt

werden, dass ein Gericht geschaffen werden will. Es haben sich deshalb der Präsident der Kommission und die beiden Referenten dahin verständigt, dass wir vorschlagen, es sei die Rückweisung an die Kommission anzunehmen. Es hätte das nicht die Bedeutung einer längeren Verzögerung, sondern es könnte die Kommission heute zusammentreten und die Sache behandeln.

**M. Bonjour**, rapporteur français de la commission: M. Rothenberger vient de nous présenter une proposition qui tendrait à retrancher au premier alinéa de l'article 103 les mots: «et les affaires disciplinaires». Au cas où cette proposition ne serait pas adoptée, M. Rothenberger propose le renvoi de l'article à la commission.

M. Rothenberger a touché un point très discuté dans la commission, qui a eu beaucoup de peine à trouver une rédaction répondant à tous les vœux, tenant compte de toutes les circonstances. L'orateur, qui était dans cette question l'organe du personnel fédéral et qui exprimait une opinion formulée dans les requêtes de ce personnel, se représente les affaires disciplinaires jugées par une cour indépendante et qui ne serait pas nécessairement liée à une cour administrative fédérale.

La commission, dans ses rapports d'hier, aussi bien dans le rapport allemand que dans le rapport français, a dit que cette question devait être réservée à la loi, que le législateur pourrait réunir absolument la section disciplinaire à la section administrative ou bien les séparer; qu'il pourrait même y avoir deux instances en matière disciplinaire: une première organisée par le futur statut des fonctionnaires et employés, une seconde instance coordonnée à la Cour administrative proprement dite ou en faisant partie. Toutes ces solutions peuvent être défendues et sont d'après nous réservées à la loi. En ceci nous n'étions pas d'accord avec l'opinion exprimée par le Conseil fédéral dans son message qui estimait qu'il fallait prévoir d'ores et déjà une cour unique pour les affaires administratives et disciplinaires. La commission estime que c'est la loi qui règlera ce point.

Il y a un instant, M. le Conseiller fédéral Müller a insisté de nouveau sur l'idée première

du Conseil fédéral. Dans ces conditions, puisqu'il y a équivoque et que tous les membres de la commission n'ont pu se concerter, nous nous rallions à la proposition de M. Rothenberger qui consiste au renvoi de cette proposition à l'examen de la commission.

**Rothenberger**: Da die Referenten der Kommission erklären, dass sie mit dem Rückweisungsantrag einverstanden seien, ziehe ich zurzeit meinen Streichungsantrag zurück.

**Präsident**: Da ein anderer Antrag nicht gestellt wird, haben Sie die Rückweisung beschlossen. Ich bitte nur den Herrn Präsidenten der Kommission, dafür zu sorgen, dass wir morgen die Berichterstattung entgegennehmen können.

Lit. B. und C.

**Häberlin**, deutscher Berichterstatte der Kommission: Es handelt sich um eine Verfassungsänderung, und so sind die litera B und C ohne weiteres gegeben.

**M. Bonjour**, rapporteur français de la commission: Il n'y a pas d'explications à donner sur le dernier alinéa: «Le présent arrêté sera soumis au vote du peuple et des Etats.» Comme il s'agit d'une révision constitutionnelle, la consultation populaire est de droit.

**Präsident**: Damit wäre diese Vorlage durchberaten in der Meinung, dass Art. 114 bis an die Kommission zurückgeht.

## Bundesgesetz betreffend die Organisation der Bundesverwaltung.

### Loi fédérale concernant l'organisation de l'administration fédérale.

(Siehe die Verhandlungen des Ständerates Seite 349 ff. — Voir les débats du conseil des états page 349 et suiv.)

#### Redaktionelle Bereinigung — *Rédaction définitive.*

**Präsident**: Es ist Ihnen gestern die Vorlage der Redaktionskommission in deutscher und französischer Sprache vorgelegt worden. Art. 10 des Gesetzes über den Geschäftsverkehr zwischen den beiden Räten stellt fest, dass der bereinigte Wortlaut an die beiden Räte zurückgeht, und wenn er von diesen übereinstimmend gutgeheissen wird, so findet in jedem der Räte noch eine Schlussabstimmung statt. Ich eröffne die Diskussion über die Redaktion des Bundesgesetzes betreffend die Organisation der Bundesverwaltung.

**M. Secretan**, rapporteur français de la commission: Il s'est glissé au chapitre IV, à l'article 33, une traduction malheureuse que la commission de rédaction vous propose de redresser de la façon suivante. Il est dit en parlant des attributions du bureau de statistique: «Les relations avec les bureaux de statistique et les cercles spéciaux de la Suisse et de l'étranger.» Ces mots «et les cercles spéciaux» ne signifient rien. Ils doivent être remplacés par ceux-ci: «Les relations avec les bureaux et les sociétés de statistique de la Suisse et de l'étranger.» Cette traduction française «sociétés de

**Verwaltungsgericht. Bundesbeschluss betreffend Revision der Bundesverfassung durch  
Aufnahme eines Art. 114bis und Abänderung des Art. 103. BB vom 20. Juni 1914**

**Tribunal administratif. Arrêté fédéral concernant la révision de la Constitution fédérale  
par l'adjonction d'un art. 114bis et la modification de l'art. 103. AF du 20 juin 1914**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1914
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	1912_010
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.03.1914 - 08:30
Date	
Data	
Seite	143-152
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 250

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.



**Amtliches** **BULLETIN**  
**stenographisches Bulletin** **STÉNOGRAPHIQUE OFFICIEL**  
 der DE  
**schweizerischen Bundesversammlung** **L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE SUISSE**  
**N<sup>o</sup> 11**

Abonnemente: Jährlich Fr. 2. — für die Schweiz, Fr. 6. — für das übrige Postvereinsgebiet. In der Schweiz kann nur bei der Post abonniert werden.

Abonnements: Un an: Suisse frs. 2. —, Union postale frs. 6. —. On s'abonne en Suisse exclusivement aux offices postaux.

## Nationalrat — Conseil national

Sitzung vom 26. März 1914, vormittags 8<sup>1</sup>/<sub>4</sub> Uhr — Séance du 26 mars 1914, à 8<sup>1</sup>/<sub>4</sub> heures du matin

Vorsitz: } Hr. Planta.  
Présidence: }

Tagesordnung: — *Ordre du jour* :

### Bundesbeschluss betreffend Revision der Bundesverfassung durch Aufnahme eines Artikels 114<sup>bis</sup> und Abänderung des Art. 103.

Arrêté fédéral concernant la revision de la constitution fédérale par l'adjonction d'un article 114<sup>bis</sup> et la modification de l'article 103.

Fortsetzung. — *Suite*.

(Siehe Seite 143 hievor. — Voir page 143 ci-devant.)

#### Neuer Antrag der Kommission des Nationalrates.

24. März 1914.

Art. 114<sup>bis</sup> B.-V.

Ein eidgenössisches Verwaltungsgericht beurteilt die Administrativstreitigkeiten, die die Bundesgesetzgebung ihm zuweist.

Dem Verwaltungsgerichte steht auch die Beurteilung von Disziplinarfällen zu, die ihm durch die Bundesgesetzgebung zugewiesen werden, sofern durch diese nicht eine besondere Gerichtsbarkeit geschaffen wird.

#### Nouvelle proposition de la commission du Conseil national.

24 mars 1914.

Art. 114<sup>bis</sup> C. F.

Une Cour administrative fédérale connaît des contestations administratives que lui défère la législation fédérale.

Elle connaît aussi des affaires disciplinaires que lui défère la législation fédérale pour autant que ces affaires n'auront pas été renvoyées à une juridiction spéciale.

**Präsident:** Wir haben in einer früheren Sitzung den Vorschlag der Kommission an die Kommission zurückgewiesen. Die Kommission hat sich auf einen neuen Antrag geeinigt, welcher Ihnen gedruckt vorliegt. Ich erteile nunmehr das Wort dem deutschen

Berichterstatte der Kommission zur Begründung dieses Antrages.

**Häberlin**, deutscher Berichterstatter der Kommission: Sie haben vor sich den von der Kommission neu redigierten Artikel 114bis der Bundesverfassung, lautend:

„Ein eidgenössisches Verwaltungsgericht beurteilt die Administrativstreitigkeiten, die die Bundesgesetzgebung ihm zuweist.

Dem Verwaltungsgerichte steht auch die Beurteilung von Disziplinarfällen zu, die ihm durch die Bundesgesetzgebung zugewiesen werden, sofern durch diese nicht eine besondere Gerichtsbarkeit geschaffen wird.“

Sie erinnern sich daran, dass die Neuredaktion veranlasst wurde durch eine Divergenz, die zwischen den Erklärungen des Herrn Vertreters des Bundesrates und der Kommissionsreferenten entstanden war. Der Herr Vertreter des Bundesrates vertrat die Auffassung, dass ein Gericht sowohl die materiellen Administrativstreitigkeiten, wenn ich sie so nennen darf, als auch die personellen Administrativstreitigkeiten, die eigentlichen Disziplinarfälle, behandeln soll, ein Gericht in einer Instanz.

Das war tatsächlich auch die Auffassung des Bundesrates in seiner Vorlage. Weil wir uns in der Fassung der nationalrätlichen Kommission redaktionell dieser Auffassung ziemlich angeschlossen haben, war es durchaus möglich, diese Anschauung, die mit dem Text eigentlich sogar mehr harmoniert als die unsrige, zu vertreten. Die Kommission dagegen hat in ihren Beratungen stets den Standpunkt eingenommen, dass sie die Frage offen lassen wolle, ob die Disziplinarfälle auch durch das Verwaltungsgericht behandelt werden sollen oder durch ein besonderes Gericht. Die Kommission wollte ferner offen lassen, ob dieses Disziplinargericht sich in mehrere Instanzen gabeln könne oder ob nur eine Instanz eingesetzt werden soll. Das war die Meinung der Kommission und dahin gingen auch die Erklärungen der Referenten.

Herr Dr. Rothenberger hat dann diese Divergenz betont und hat gewünscht, dass Klarheit geschaffen werde, ob man wirklich der zukünftigen Bundesgesetzgebung für die Disziplinarfälle diese oder jene Lösung offen behalten wolle, oder ob man, wie der Text das vorsieht, von vorneherein heute schon fixieren wolle, es gebe nur ein Verwaltungsgericht für Administrativstreitigkeiten und Disziplinarfälle.

Die Kommission hat nun, um ihrer früheren Auffassung Relief zu geben, die neue Fassung gewählt, die den Wünschen des Herrn Dr. Rothenberger entspricht. Sie geht nicht etwa dahin, — die Presse hat das verschiedenorts missverstanden und ich muss deshalb annehmen, dass auch im Rate vielleicht da und dort ein Missverständnis entstanden sei — sie geht nicht dahin, dass die Kommission ihrerseits hier eine Zweispurigkeit vorschreiben will, einen getrennten Verwaltungs- und einen getrennten Disziplinargerichtshof oder zwei Instanzen für den Disziplinargerichtshof. Sie will hier nur die Möglichkeit schaffen, nicht die Vorschrift, dass das so gemacht werden muss. Auch Herr Dr. Rothenberger ist nicht weiter gegangen, er hat ausdrücklich erklärt, man wolle sich später einmal zuerst ansehen, wie die Bundesgesetzgebung sich das Verfahren in Disziplinarfällen vorstellt. Er sagt: Wenn das Verfahren beim Verwaltungsgericht so organisiert wird, dass auch für die Disziplinarfälle unseren Wünschen Rechnung getragen wird, was nicht ohne weiteres der Fall sein dürfte; wenn der Weg gefunden wird, auch die per-

sonellen Differenzen durch dieses Verfahren richtig zu erledigen, können wir uns schliesslich auch damit befrieden.

Wir glauben, diesem Begehren entsprochen zu haben durch die neue Fassung. Sie sehen, dass wir unbedingt an einem Verwaltungsgericht für die eigentlichen sachlichen Administrativstreitigkeiten festhalten. Da wollen wir nicht mehrere Instanzen, sondern nur eine Instanz, ein eidgenössisches Gericht. Das ist festgenagelt im ersten Absatz. Wir deuten auch an, dass wir in erster Linie für die Disziplinarfälle unsererseits die Ansicht haben, dass diese Disziplinarfälle auch durch das Verwaltungsgericht erledigt werden sollen, aber wir lassen die andere Möglichkeit noch zu, durch den Zusatz: „sofern durch diese, nämlich die Bundesgesetzgebung, nicht eine besondere Gerichtsbarkeit geschaffen wird.“ Wird für die Disziplinarfälle eine besondere Gerichtsbarkeit geschaffen, so kann sie darin bestehen, dass man eine oder mehrere Instanzen neben dem eigentlichen Verwaltungsgericht einsetzt. Wir haben auch zum Ausdruck gebracht durch die Worte „von Disziplinarfällen“, dass nicht etwa alle Disziplinarfälle weiter gezogen werden sollen an eine solche besondere Gerichtsbarkeit, sondern nur eine Auswahl, wobei wir nicht sagen, welche, in der Meinung, dass es wiederum Sache der Bundesgesetzgebung ist, zu sagen, wo sie den Schnitt machen will zwischen den wichtigen, einschneidenden Disziplinarfällen und denjenigen, die im Verwaltungsinstanzenweg belassen werden.

Wir empfehlen Ihnen, die neue Fassung zu akzeptieren, die nun wohl den Interessen derjenigen entsprechen dürfte, die sich hier zum Worte gemeldet haben, mit der sich auch der hohe Bundesrat einverstanden erklärt, ohne seiner grundsätzlichen Anschauung etwas zu vergeben, die notabene auch die persönliche Meinung der meisten Mitglieder der Kommission ist.

**M. Bonjour**, rapporteur français de la commission: Le débat sur le tribunal administratif a été interrompu par la proposition de notre collègue M. Rothenberger qui demandait que l'on retranchât du premier alinéa du nouvel article 114 bis les mots „des affaires disciplinaires“, afin de bien constater que la section disciplinaire du tribunal pourrait être séparée de la section administrative. La commission, après les déclarations qui avaient été échangées dans son sein, estimait cette séparation compatible avec le texte de l'arrêté qui nous est soumis, mais le discours de M. le chef du département de justice et police lui a révélé chez ce dernier une interprétation différente. Il a donc paru nécessaire de préciser et votre commission s'est réunie à nouveau. Si vous me permettez une comparaison un peu triviale, elle s'est trouvée, durant toute l'élaboration de cet article, dans la situation d'un tailleur obligé de confectionner un habit pour un client dont il ne connaît ni l'âge ni la taille. Il ne sait ni s'il est grand ni s'il est petit, ni s'il est maigre ni s'il est gras. Nous avons un tribunal administratif dont nous ne savons ni ce que seront les attributions ni s'il sera réuni au tribunal fédéral, ni s'il constituera une cour autonome, en un mot nous nous trouvons devant un inconnu à peu près complet. Dans ces conditions, il était difficile de trouver une rédaction à la fois suffisamment précise, suffisam-

ment claire et limpide. Votre commission a consacré de très longues heures à cet objet et avant-hier encore, elle a passé deux heures à chercher une rédaction qui convînt à toutes les circonstances et qui répondît à toutes les objections. Voici le texte auquel elle a fini par s'arrêter: „Une cour administrative fédérale connaît des contestations administratives que lui défère la législation fédérale.” Puis elle a ajouté un second alinéa: „Elle connaît aussi des affaires disciplinaires que lui défère la législation fédérale pour autant que ces affaires n'auraient pas été renvoyées à une juridiction spéciale.” Ainsi nous donnons satisfaction à M. Rothenberger, puisque nous supprimons dans le premier alinéa les mots „affaires disciplinaires”, mais nous estimons qu'il ne suffit pas de parler de juridiction disciplinaire dans le dernier alinéa de l'article à propos de l'organisation; qu'il faut prévoir cette juridiction d'une façon spéciale et c'est ce que nous faisons dans ce deuxième alinéa. Nous pensons que le texte arrêté par la commission répond à ce qui a été désiré à la fois par M. Rothenberger et par elle-même et nous le recommandons à votre adoption.

**Rothenberger:** Nur eine kurze Bemerkung. Der neue Antrag, Alinea 2, entspricht in materieller Hinsicht vollständig meinem Hauptantrag, den ich gestellt, aber zugunsten meines Eventualantrages auf Rückweisung an die Kommission zurückgezogen habe. Die Kommission hat in anerkannter Weise dem Grundsatz Ausdruck verliehen, dass im Verfassungsartikel die Regelung der Disziplinargerichtsbarkeit nicht präjudiziert werden dürfe.

In formeller Beziehung könnte vielleicht eingewendet werden, dass der Abs. 2 nicht gerade eine Zierde für die Bundesverfassung sei. Die Fassung entspricht eher einem Gesetzesartikel. Allein ich füge bei, dass die Redaktion des Grundsatzes, nichts zu präjudizieren, ausserordentlich schwierig ist. Schliesslich ist massgebend, dass ein Gedanke unzweideutig zum Ausdruck gegeben werde.

Indessen will ich zum Schluss noch bemerken, dass zwischen der deutschen und französischen Fassung eine Diskrepanz besteht. Nach der französischen Redaktion müsste in der deutschen Fassung gesagt werden: „soweit bei diesen nicht eine besondere Gerichtsbarkeit geschaffen wird”. Es ist aber anzunehmen, dass die französische Redaktion eine Uebersetzung sei. Die deutsche Redaktion scheint mir auch richtiger zu sein. Ich überlasse das der Redaktionskommission und empfehle Ihnen die Annahme des revidierten Artikels.

**Präsident:** Die Bemerkung des Herrn Rothenberger geht an die Redaktionskommission.

**Bundesrat Müller:** Ich hätte in meinem Votum von vorgestern auch sagen sollen, dass der Bundes-

rat gegen die Zulässigkeit der Interpretation, wie sie die Kommission ausgeführt hat, keine Einwendungen erhebe. Dann wäre der beidseitige Standpunkt vollständig klar dargelegt gewesen. Statt dessen habe ich mich darauf beschränkt, auszuführen, wie sich der Bundesrat und meine Wenigkeit als Chef des Justizdepartementes persönlich die Ordnung der Disziplinargerichtsbarkeit durch das Gesetz vorstellen. Was ich vorgestern ausgeführt habe, halte ich durchaus aufrecht. Es ist der Standpunkt, den der Bundesrat in seiner Botschaft eingenommen hat und von dem abzugehen er bis heute durchaus keine Veranlassung gefunden hat. Dagegen gebe ich gerne zu, dass es besser ist, wenn diese Frage noch offen gelassen wird und wenn man sich freie Hand wahrt für den Augenblick, wo es sich um die gesetzliche Ordnung dieser Frage handeln wird.

Wenn einmal ein ausgearbeiteter Entwurf vorliegt, wird man besser in der Lage sein, zu beurteilen, ob der alsdann vorgeschlagene Weg befolgt werden soll oder ein anderer; es werden vorher vielfache Besprechungen, Verhandlungen und Untersuchungen noch stattfinden müssen. Das Bild wird dann klar vorgezeichnet sein, das uns heute nur in einiger Entfernung und in unsicheren Umrissen vorschwebt.

Nachdem sich nun gezeigt hat, wie leicht auf diesem Gebiete Missverständnisse möglich sind, ist es wohl gut, dass wir durch den Antrag des Herrn Rothenberger veranlasst worden sind, die Frage der redaktionellen Gestaltung dieser Bestimmung nochmals unter die Lupe zu nehmen und den Versuch zu machen, jeder Missdeutung vorzubeugen. Es ist möglich, dass man bei einer nochmaligen ruhigen Ueberprüfung der Redaktion eine etwas elegantere Form findet, um den Gedanken, der sehr schwer zu formulieren ist, auszudrücken. Es hat sich in Ihrer Kommission jedesmal gezeigt, wenn man an die redaktionellen Fragen herantrat, wie schwierig die Sache war. Es gibt aber noch den andern Rat, der sich mit dieser Frage zu befassen haben wird, und so wollen wir gewärtigen, ob dort noch etwas auszufeuern möglich ist. In der Hauptsache aber ist in der Kommissionsfassung alles ausgedrückt, was man ausdrücken will und muss, um die Grundlage für die künftige Gesetzgebung zu gewinnen. Deshalb stimme ich im Namen des Bundesrates dem Antrag Ihrer Kommission bei.

Angenommen. — (*Adopté.*)

Gesamtabstimmung. — *Votation sur l'ensemble.*

Für Annahme des Beschlussesentwurfes 115 Stimmen.  
(Einstimmigkeit.)

An den Ständerat.  
(Au Conseil des Etats.)

**Verwaltungsgericht. Bundesbeschluss betreffend Revision der Bundesverfassung durch  
Aufnahme eines Art. 114bis und Abänderung des Art. 103. BB vom 20. Juni 1914**

**Tribunal administratif. Arrêté fédéral concernant la révision de la Constitution fédérale  
par l'adjonction d'un art. 114bis et la modification de l'art. 103. AF du 20 juin 1914**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1914
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	1912_010
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.03.1914 - 08:15
Date	
Data	
Seite	200-202
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 254

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.



Amtliches  
stenographisches Bülletin
BULLETIN  
STÉNOGRAPHIQUE OFFICIEL

der  
schweizerischen Bundesversammlung
N<sup>o</sup> 26
DE  
L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE SUISSE

Abonnemente: Jährlich Fr. 2. — für die Schweiz, Fr. 6. — für das übrige Postvereinsgebiet. In der Schweiz kann nur bei der Post abonniert werden.

Abonnements: Un an: Suisse frs. 2. —, Union postale fra. 6. —. On s'abonne en Suisse exclusivement aux offices postaux.

## Nationalrat — Conseil national

Sitzung vom 18. Juni 1914, vormittags 8 Uhr — Séance du 18 juin 1914, à 8 heures du matin.

Vorsitz: } Hr. Planta.  
Présidence: }

Tagesordnung: — *Ordre du jour:*

### Bundesbeschluss betr. Revision der Bundesverfassung durch Aufnahme eines Artikels 114<sup>bis</sup> und Abänderung des Art. 103.

Arrêté fédéral concernant la revision de la constitution fédérale par l'adjonction d'un article 114<sup>bis</sup> et la modification de l'article 103.

(Siehe die Verhandlungen des Ständerates Seite 173 ff. — Voir les débats du Conseil des états page 173 et suiv.)

Differenzen. — *Divergences.*

**Anträge**  
der Kommission des Nationalrates.  
16. Juni 1914.

Zustimmung zum Beschlusse des Ständerates, wo nichts anderes bemerkt ist.

A. 1. Art. 103 der Bundesverfassung wird aufgehoben und durch folgende Bestimmung ersetzt:

Art. 103.

Art. 103. Die Geschäfte des Bundesrates werden nach Departementen unter die einzelnen Mitglieder verteilt. Der Entscheid über die Geschäfte geht vom Bundesrat als Behörde aus.

Durch die Bundesgesetzgebung können bestimmte Geschäfte den Departementen oder ihnen untergeordneten Amtsstellen unter Vorbehalt des Beschwerderechtes zur Erledigung überwiesen werden.

Die Bundesgesetzgebung bezeichnet die Fälle, in denen ein Verwaltungsgericht für die Behandlung der Beschwerde zuständig ist.

**Propositions**  
de la commission du Conseil national.  
16 juin 1914.

Adhésion partout où il n'y a pas d'observation.

A. 1. L'article 103 de la constitution fédérale est abrogé et remplacé par la disposition suivante:

Art. 103.

Le Conseil fédéral répartit les affaires entre ses membres, par départements. Les décisions émanent du Conseil fédéral comme autorité.

La législation fédérale peut autoriser les départements ou les services qui en dépendent à régler eux-mêmes certaines affaires sous réserve du droit de recours.

Elle détermine les cas dans lesquels ce droit de recours s'exerce auprès d'une Cour administrative.

2. Nach Art. 114 der Bundesverfassung wird folgender Unterabschnitt eingeschoben:

**IV<sup>bis</sup>. Eidgenössische Verwaltungs- und Disziplinargerichtsbarkeit.**

Art. 114 bis.

1. Alinea. Das eidgenössische Verwaltungsgericht beurteilt die in den Bereich des Bundes fallenden Administrativstreitigkeiten, die die Bundesgesetzgebung ihm zuweist.

2. Alinea. Dem Verwaltungsgericht steht auch die Beurteilung von Disziplinarfällen zu, die ihm durch die Bundesgesetzgebung zugewiesen werden, sofern durch diese nicht eine besondere Gerichtsbarkeit geschaffen wird.

3. Alinea. Die Bundesgesetzgebung und die von der Bundesversammlung genehmigten Staatsverträge sind für das eidgenössische Verwaltungsgericht massgebend.

4. Alinea. Festhalten Nationalrat. (Streichen.)

5. Alinea.

Mehrheit: Festhalten Nationalrat. (Streichen.)

Minderheit: Zustimmung zum Ständerate: Die Kantone sind mit Genehmigung der Bundesversammlung befugt, weitere Administrativstreitigkeiten, die in ihren Bereich fallen, ebenfalls dem eidgenössischen Verwaltungsgericht zur Beurteilung zuzuweisen.

6. Alinea. Die Organisation der eidgenössischen Verwaltungs- und Disziplinargerichtsbarkeit, sowie das Verfahren wird durch das Gesetz bestimmt.

*Art. 1.*

**Häberlin**, deutscher Berichterstatter der Kommission: Wir haben noch Differenzen mit dem Ständerat zu erledigen, die in der Hauptsache redaktioneller Natur, zum Teil aber doch auch von inhaltlicher Bedeutung sind. Wir schlagen Ihnen vor, diese Differenzen artikelweise zu beraten, Art. 1 und 2.

Ich würde mir erlauben, mit Ihrer Zustimmung auf die Differenzen zu Art. 1 einzutreten. Diese sind rein redaktioneller Natur. Al. 1 und 2 sind nach dem letzten Beschluss des Ständerates nunmehr dem Wortlaut des Art. 23 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege angepasst, während Ihr letzter Beschluss eine abweichende Fassung erhalten hat gemäss den Vorschlägen Ihrer Kommission. Immerhin hatte man auch schon in Ihrer Kommission die Frage aufgeworfen, ob es sich nicht besser empfehle, den Wortlaut des Verfassungsartikels dem Wortlaut der bereits beschlossenen Gesetze anzupassen, damit man nicht stets mit verschiedenen Texten zu rechnen habe. Es waren rein ästhetische Gründe, die uns bewogen haben, hier die aktive Form zu wählen, wonach

2. La section suivante est intercalée après l'article 114 de la constitution fédérale:

**IV<sup>bis</sup>. Juridiction administrative et disciplinaire fédérale.**

Art. 114 bis.

Alinéa 1<sup>er</sup>. La Cour administrative fédérale connaît des contestations administratives en matière fédérale que lui défère la législation fédérale.

Alinéa 2. Elle connaît aussi des affaires disciplinaires que lui défère la législation fédérale pour autant que ces affaires n'auront pas été renvoyées à une juridiction spéciale.

Alinéa 3. La Cour administrative appliquera la législation fédérale et les traités ratifiés par l'Assemblée fédérale.

Alinéa 4. Maintenir la décision du Conseil national. (Biffer.)

Alinéa 5.

Majorité: Maintenir la décision du Conseil national. (Biffer.)

Minorité: Adhérer aux Etats: Les cantons ont le droit, sous réserve de ratification par l'Assemblée fédérale, d'attribuer à la Cour administrative fédérale la connaissance d'autres différends administratifs en matière cantonale.

Alinéa 6. La loi règle l'organisation de la juridiction administrative et disciplinaire fédérale, ainsi que la procédure.

es heisst: «Der Bundesrat verteilt die Geschäfte» statt: «Die Geschäfte des Bundesrates werden verteilt». Tatsächlich wird man auch sagen können, dass diese von uns damals vorgeschlagene Fassung auch inhaltlich etwas Bestimmtes deutlich aussagt: dass es nicht etwa eine andere Behörde ist, welche die Geschäfte des Bundesrates verteilt, sondern er selbst, während das in der Fassung des Ständerates nicht ausdrücklich gesagt ist. Wir haben darüber keinen Zweifel, dass der Bundesrat seine Geschäfte selbst verteile; aber die Bundesverfassung wird eben nicht bloss von uns gelesen, sondern auch von andern Leuten, und ich kann Ihnen sagen, dass mich gerade gestern jemand gefragt hat: Wie werdet ihr Parlamentarier in Zukunft die Departemente verteilen? Und zwar wurde diese Frage von einem gescheiten Manne mit gesunden Ansichten gestellt. Wenn dieser den Text liest, so wird er eben bei der Fassung des Ständerates sagen müssen, dass auch eine andere Behörde als zur Verteilung zuständig gemeint sein könne. Nach der Fassung des Nationalrates wäre es durchaus klar; wir wollen Ihnen aber keine Differenz vorschlagen, sondern wir sind damit einverstanden, dass dem Ständerat in Al. 1 und 2 zugestimmt werde.

Etwas anderes schlagen wir beim dritten Absatz vor. Wir haben im Nationalrat beschlossen, zu sagen: «Die Bundesgesetzgebung bezeichnet die Fälle, in denen ein Verwaltungsgericht für die Behandlung der Beschwerden zulässig ist.» Der Ständerat hat gefunden, es sei das unschön, es sei das eine Umständlichkeitskurve, die durch die Bogensehne der Klarheit im Ständerat ersetzt werden sollte, und der Ständerat hat gesagt: «Die Bundesgesetzgebung bezeichnet die Beschwerden, deren Behandlung dem eidgenössischen Verwaltungsgericht zusteht.»

Wir sind nun der Meinung, dass diese Fassung nicht besser, sondern schlechter sei; denn es bezeichnet die Bundesgesetzgebung nicht die Beschwerden. Es gibt nur eine Sorte von Beschwerden, und die Bundesgesetzgebung bezeichnet die Stoffe, für welche die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig ist. Wir halten dafür, dass unsere Fassung korrekter ist und auch die gebräuchlichere. Daher unser Vorschlag, in diesem Punkte an dem früheren Beschlusse festzuhalten.

Es mag an dieser Stelle gesagt werden, dass der Ständerat unsern unbestimmten Artikel, indem wir sagen «ein» Verwaltungsgericht überall ersetzt hat durch den bestimmten Artikel «das» Verwaltungsgericht, indem er sagt: Wir haben es mit einer Institution zu tun, die wir schaffen und die eben geschaffen sein wird, wenn das Gesetz angenommen ist. Wir haben den bestimmten Artikel dann aufgenommen bei Art. 114bis und haben die Idee, dass bei Art. 113 der unbestimmte Artikel besser am Platze sei, denn wir reden da ja noch in der Zukunft vom später erwähnten Verwaltungsgericht, während wir in Art. 114bis vom geschaffenen Verwaltungsgericht reden und darum dort im Präsens, in der Gegenwart reden. Wir haben also den Streit mit dem Ständerat hier halbiert; wir empfehlen Ihnen in Al. 1 und 2 Zustimmung zum Ständerat, in Al. 3 aber Festhalten am Beschlusse des Nationalrates.

M. **Bonjour**, rapporteur français de la commission: Le projet d'arrêté concernant la revision de la constitution fédérale par l'adjonction de l'article 114bis et la modification de l'article 103, nous est revenu du Conseil des Etats avec un certain nombre de modifications. Sur un ou deux points, le Conseil des Etats a adopté le texte qui avait prévalu au Conseil national. Sur d'autres il a maintenu ses décisions précédentes.

En ce qui concerne l'article 103, pour les deux premiers alinéas le texte français n'a pas été modifié par le Conseil des Etats. Il en est autrement du troisième alinéa de cet article dont le Conseil des Etats a modifié le texte. Au lieu de dire comme nous l'avons fait: «Elle (la loi) détermine les cas dans lesquels ce droit de recours s'exerce auprès d'une Cour administrative», le Conseil des Etats a voté le texte suivant: «Elle détermine les recours dont il appartient à la Cour administrative de connaître.» Nous vous proposons, Messieurs, de maintenir votre décision précédente. En effet, la loi ne doit pas préciser, déterminer les recours. Les recours sont l'état concret sous lequel les cas se présenteront

au Tribunal administratif. La loi ne peut qu'indiquer les cas dans lesquels s'exerceront les recours, c'est à dire que la loi d'application énumérera les différentes lois fédérales qui pourront donner lieu à des recours auprès du Tribunal administratif, ainsi que les conditions dans lesquelles ces recours pourront être présentés. Il s'agit donc bien des cas, et non des recours. Nous vous proposons de maintenir votre rédaction précédente.

Angenommen.— (Adopté.)

#### Art. 2.

**Häberlin**, deutscher Berichterstatter der Kommission: Im Eingang zu Art. 2 finden Sie nach der ständerätlichen Fassung einen liquiden Druckfehler. Es heisst hier: «Es wird folgender Unterabschnitt eingeschrieben», es soll natürlich heissen: «eingeschoben», wie in den vorhergehenden Beschlüssen festgesetzt wurde. Im französischen Text haben Sie das Wort «chapitre» durch das zutreffendere Wort «section» ersetzt, indem es sich um einen Unterabschnitt handelt, und nicht um einen Hauptabschnitt.

Zum Text des Art. 114bis möchte ich Ihnen vorschlagen, dass wir in erster Linie die Al. 1, 4 und 5 im Zusammenhang behandeln, weil hier Fragen zu entscheiden sind, die einander rufen und die im Zusammenhang ins Auge gefasst werden müssen.

Inhaltlich hat zwischen der Auffassung des Ständerates und des Nationalrates eine grosse Differenz eigentlich nicht bestanden, der Nationalrat wollte ungefähr das gleiche wie der Ständerat; aber er glaubte, mit der Erklärung im Rate auskommen zu können, dass die Meinung der Räte dahin gehe, es werden vom eidgenössischen Verwaltungsgericht nur diejenigen Beschwerdestoffe behandelt, die in den Bereich des Bundes fallen und diejenigen Materien, die ihm von den Kantonen freiwillig zugewiesen werden. Man glaubte im Nationalrat, es genüge diese Erklärung, um nicht das Missverständnis aufkommen zu lassen, dass ohne weiteres die kantonalen Beschwerden an dieses Verwaltungsgericht verwiesen werden könnten. Darum haben wir die Worte «in den Bereich des Bundes fallenden» gestrichen.

Der Ständerat war vorsichtiger; er sagte, es könnte dieses Missverständnis eben doch kommen. Wir waren ängstlicher im Abs. 2, der von Disziplinarfällen handelt. Dort hat der Ständerat durch den Mund seines Referenten erklären lassen: Wir wollen uns begnügen mit der Erklärung im Rate, dass wir das so und so verstehen. Im Nationalrat haben wir gefunden, wir müssen einen Zusatz machen, der die und die Bedeutung festnagelt. Sie sehen also hüben und drüben einen Ueberfluss oder Mangel an Aengstlichkeit, nur in verschiedener Art. Nun wollen wir konsequent sein und im Verfassungstext genau sein und schreiben, was wir meinen, auch auf die Gefahr hin, dass wir etwas Ueberflüssiges schreiben. Für eine Zeit, da die Verfassung erst geschaffen werden musste, haben die knappen Grundsätze genügt; man wusste, was man

wollte, man hielt sich an die Hauptsache; aber in der zweifelsüchtigen, unruhigen und nörgelnden Zeit, in der wir uns befinden, ist es vielleicht besser, hie und da ein Wort mehr zu sagen, um alle Zweifel auszuschliessen, um gründlich zu sein.

Wie ist es mit der Auffassung der verschiedenen Instanzen über die Tragweite der Kompetenzen des Verwaltungsgerichtes? Sie sehen, dass der Bundesrat es nicht für notwendig gehalten hat, ausdrücklich zu sagen, dass dem Verwaltungsgericht nur die Beurteilung von Administrativfällen zufalle, die in den Bereich des Bundes fallen, obwohl es zweifellos seine Meinung war. Der Bundesrat hielt es für selbstverständlich. Der Ständerat hat erklärt: Es ist nicht selbstverständlich; es kann die Meinung aufkommen, nach dem Text, wie er vom Bundesrat vorgeschlagen wird, dass die Bundesgesetzgebung ermächtigt sei, irgendwelche Verwaltungsstreitigkeiten auf kantonalem Gebiet an dieses Verwaltungsgericht zu verweisen. Diese Möglichkeit könnte nach Ansicht des Ständerates beunruhigend wirken namentlich in der Referendumszeit. Deshalb hat er, wie Sie sehen, die Worte vorgeschlagen: «die in den Bereich des Bundes fallen». Er hat sich dann aber sofort gesagt: Nachdem wir im Al. 1 die Beschränkung der Kompetenz des Verwaltungsgerichtes aufnehmen, so müssen wir uns fragen: wollen wir wirklich das Verwaltungsgericht für alle Zukunft auf diese Tätigkeit einengen, oder wollen wir nicht eine Pforte öffnen, um es auch den Kantonen zu ermöglichen, ihre Administrativstreitigkeiten, seien es alle oder gewisse Kategorien, an die eidgenössische Oberinstanz zu weisen? Der Ständerat ist zu der Ansicht gekommen, dass es sich rechtfertige, gewisse Ausnahmen zu schaffen, gewisse Möglichkeiten zu öffnen, und zwar hat er es getan nach zwei Richtungen, in Al. 4 und 5.

Das Al. 4 entspringt, wenn ich nicht irre, einer Anregung des damaligen Ständerates Herrn Schult Hess, der darauf aufmerksam machte, dass es gewisse kantonale Entscheidungen gebe, welche einer höheren Instanz rufen würden; diese höhere Instanz sei aber nicht da. Er machte zwei Fälle namhaft. Er wies darauf hin, dass in seiner Heimat, im Kanton Aargau, Entschädigungsansprüche geltend gemacht worden seien, die herrühren aus Konzessionen, ich weiss nicht, waren es Wasserrechtskonzessionen oder Bergwerkskonzessionen, dass diese Entschädigungsansprüche von der kantonalen Instanz beurteilt worden seien, und dass man sich dann an das Bundesgericht gewendet habe um Schutz gegen den kantonalen Entscheid. Das Bundesgericht habe den Schutz versagt und es sei nicht eingetreten mit der Begründung: Es handelt sich nicht um eine zivilrechtliche, sondern um eine öffentlich-rechtliche Frage, wir sind nicht obere Instanz. In gleicher Weise habe sich das Bundesgericht ausgesprochen bei Beschwerden aus Ansprüchen bei Beamtenanstellungsverträgen. Ich kenne den Fall nicht, es war offenbar ein Beamter, der aus dem Anstellungsvertrag den Kanton belangte, und als sich der Mann gegen den kantonalen Entscheid an das Bundesgericht wandte, hat dieses erklärt: Wir sind inkompetent, denn es handelt sich um öffentliches Recht. Auch hier hat Herr Bundesrat Schulthess erklärt, es lasse sich rechtfertigen, dass derartige Entscheide an das

Verwaltungsgericht sollten weitergezogen werden können. Aber er war der Meinung, dass es nur möglich sei, wenn das auch im Art. 114bis geregelt würde. Der Ständerat hat sich dieser Auffassung angeschlossen. Ebenso ist dann geltend gemacht worden, dass es sich doch wohl rechtfertige, die Möglichkeit zu öffnen, anderweitige kantonale Administrativentscheide an dieses Verwaltungsgericht zu ziehen, wenn nämlich der Kanton das Bedürfnis dafür empfinde. Man wollte es nicht allgemein dem Bundesgesetzgeber überlassen, eine solche Bestimmung von sich aus aufzunehmen, sondern man wollte abwarten, ob ein Kanton diesem Verwaltungsgericht seine Rechte übertragen wolle oder nicht. Der Ständerat ist darauf eingetreten und hat die Möglichkeit der Zuweisung solcher Entscheide geschaffen. Er hat aber in sehr vorsichtiger Weise ein Ventil offen behalten, dass diese Zuweisung dann nur erfolge mit Genehmigung der Bundesversammlung. Diese soll in jedem Fall, wo ein Kanton dem eidgenössischen Verwaltungsgericht Stoff zuweist, prüfen: Wollen wir dem Verwaltungsgericht das zumuten? Geht es mit Rücksicht auf die Geschäftslast desselben? Ist der Stoff geeignet hierfür?

Anders der Nationalrat. Sie haben in Ihrem letzten Beschlusse nach dem Antrag der Kommission Al. 4 und 5 gestrichen. Sie haben nicht positiv erklärt: die Kantone können dem eidgenössischen Verwaltungsgericht Materien zuweisen und auch nicht positiv erklärt: diese Entscheide können nicht an das Verwaltungsgericht gezogen werden, sondern Sie haben sich damit geholfen, dass Sie in Abs. 1 die Worte gestrichen haben «in den Bereich des Bundes fallenden». Damit haben Sie ganz allgemein die Möglichkeit geöffnet, dass derartige öffentlich-rechtliche Entscheide an das Verwaltungsgericht gewiesen werden können. Man hat dagegen gesagt, es könnte darunter die kantonale Souveränität leiden, die kantonale Souveränität auf dem Gebiete der Verwaltung.

In der Kommission wurde die Meinung vertreten und auch hier kundgegeben, dass eine Kollision mit Rücksicht auf Art. 3 der Bundesverfassung nicht zu befürchten sei. Andere haben die Meinung vertreten, es wäre allerdings möglich, dass ein Widerspruch bestünde zwischen dem Art. 3 und dem nun zu schaffenden Art. 114bis, indem Art. 114bis den Art. 3 einschränke. Aber man hat diesen Einwand damit erledigt, es sei praktischerweise nicht zu befürchten, dass in einer Art und Weise von der Kompetenz der Zuweisung von Streitstoffen an das eidgenössische Verwaltungsgericht Gebrauch gemacht werde, dass die Kantone etwas zu befürchten hätten. Der Ständerat hat an seinem Bedenken festgehalten; er hat sich nicht beschwichtigen lassen durch verfassungsrechtliche Auslegung und nicht beschwichtigen lassen durch die opportunistische Erwägung, sondern er erklärt: nach dem Wortlaut des Nationalrates besteht die Möglichkeit, dass der Bundesgesetzgeber alle Kompetenzen an sich rafft und das gibt Bedenken im Volk; wir wollen Klarheit haben, dass nur Bundesrecht an das Verwaltungsgericht verwiesen werden kann. Dies dokumentiert er dadurch, dass er die ursprüngliche Fassung festgehalten und deshalb selbstverständlich Al. 4 und 5 aufgenommen hat.

Nun fragte sich Ihre Kommission: Wie sollen wir hiezu Stellung nehmen? Die Stellungnahme der Kommission war eine sehr schwankende, einig waren wir in einem Punkt. Wir sind gegen die Aufnahme des Al. 4. Weil es Ausnahmefälle sind, die hier geregelt werden wollen, hat man den Eindruck erhalten, es rechtfertige sich nicht, ihretwegen eine besondere Bestimmung in die Verfassung aufzunehmen, obwohl die heutige ständerätliche Redaktion eine etwas verbesserte ist gegenüber dem frühern Text. Nach dem früheren Text hätte man nämlich meinen können, es können auch Steuerentscheide aus den Kantonen ohne weiteres herübergezogen werden an das Verwaltungsgericht. Aber wir sind der Ansicht, soweit es sich handle um Verwaltungsstreitigkeiten aus Verträgen zwischen Privaten und Korporationen einerseits und dem Kanton andererseits, könne vielleicht diese vermeintliche Lücke ausgefüllt werden durch eine andere Praxis des Bundesgerichtes. Und es ist nicht ausgeschlossen, dass das Bundesgericht, welches bisher erklärte: Soweit es sich um wesentlich öffentlich-rechtliche Verträge handelt, dürfen wir nicht jugieren, darauf zurückkomme, wenn es sieht, dass der Schutz des Verwaltungsgerichtes versagt. Die Praxis des Bundesgerichtes hat sich ja wohl nur mit einigem Zögern gebildet. Und soweit es sich um Streitigkeiten aus Konzessionen handelt, so haben diese Entscheide gegenüber den Betroffenen denjenigen Schutz, den wir alle haben, nämlich den staatsrechtlichen Schutz, der zutrifft, wenn die Verfassung verletzt wird; wenn die Verfassung nicht verletzt wird, dann haben sie eben kein Vorrecht gegenüber andern Administrativentscheiden.

Dagegen herrschten über das Verhältnis von Al. 1 und 5 verschiedene Ansichten, und zwar müssen wir sagen, dass die Ansichten von heute auf morgen geändert haben. Das eine Mal ist das Al. 1 nach dem Ständerat und das Al. 5 nach dem Nationalrat angenommen worden, und am andern Tag waren die Meinungen direkt umgekehrt. Nun ist es richtig, dass man in guten Treuen verschiedener Ansicht sein kann, und da haben wir für gut befunden, Ihnen einen Majoritäts- und einen Minoritätsantrag vorzulegen, damit der Ständerat sieht, wie Sie sich in der Abstimmung dazu stellen und wie Sie Ihre Stellungnahme begründen.

Die Mehrheit der Kommission beantragt Ihnen in Al. 5 Festhalten an dem Beschluss des Nationalrates, d. h. also totale Streichung der Möglichkeit der Zuweisung von kantonalen Administrativstreitigkeiten an das Verwaltungsgericht. Die Minderheit der Kommission beantragt Zustimmung zum Ständerat in diesem Punkte. Der Sprechende gehört der Minderheit an, der Antrag der Kommissionsmehrheit wird von Herrn Blumer vertreten werden. Sie gestatten mir aber, gleich im jetzigen Votum denjenigen Standpunkt zu unterstreichen, den ich persönlich mit andern eingenommen habe. Es sagt die Mehrheit der Kommission ausdrücklich klipp und klar: Wir wollen überhaupt nicht, dass solche kantonal-rechtliche Streitigkeiten an ein eidgenössisches Verwaltungsgericht verwiesen werden sollen, weil wir das als eine Schwächung der kantonalen Souveränität und Autorität betrachten. Sie sieht in diesem Al. 5 einen Drohfinger, der aufgehoben wird gegen die Kantone, und sie will keinen Droh-

finger. Das ist der Standpunkt der Majorität, die auch erklärt: Wir wissen ja gar nicht, wie das Verwaltungsgericht aussieht, wie es zusammengesetzt ist, welches der Geschäftsstoff ist und die Fülle der Arbeit.

Demgegenüber nimmt die Minderheit folgenden Standpunkt ein. Wir sagen, wir möchten, wenn möglich, die Differenz mit dem Ständerat aus der Welt schaffen. Wir hatten bei unserer letzten Beratung eine tatsächlich nur mehr formelle Differenz hinterlassen; heute aber, wenn wir nach dem Antrag der Kommissionsmehrheit entscheiden, schaffen wir erst am heutigen Tag eine ganz bestimmte materielle Differenz mit dem Ständerat; denn der Ständerat will die kantonalen Administrativstreitigkeiten zulassen mit dem Willen der Kantone, und wenn Sie den Antrag der Mehrheit annehmen, so schliessen Sie dieselben aus. Wir sehen nun nicht ein, warum wir heute einen andern Entscheid in der Grundsatzfrage schaffen sollen als das letztmal, jetzt, wo wir beisammen sind, um die Differenzen zu schlichten. Wir glauben auch nicht, dass das Gefühl, welches die Mehrheit der Kommission hat, ein berechtigtes sei, dass nämlich in Al. 5 ein Drohfinger gegen die kantonale Souveränität liege; und zwar deshalb nicht, weil es ausdrücklich in den freien Willen der Kantone gelegt ist, ob sie von der Fakultät Gebrauch machen wollen oder nicht. Es ist kein Zwang, es heisst nicht: ihr müsst eure verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten an das eidgenössische Verwaltungsgericht weisen, sondern es ist eine Lizenz, eine Einladung: Wenn ihr glaubt, es sei besser, dann wollen wir es euch ermöglichen, eure Verwaltungsstreitigkeiten vor das eidgenössische Verwaltungsgericht zu bringen; nur wollen wir in jedem einzelnen Falle erst noch prüfen, ob wir es auch ermöglichen können. Man kann ja vielleicht sagen, das sei ein Drohfinger gegen die kantonale Behörde. Aber der Drohfinger würde nicht vom Bundesgesetzgeber oder vom Verfassungsgesetzgeber erhoben, sondern vom Kanton, der von der Drohung Gebrauch macht, und das wird der Kanton erst tun, wenn er findet, es sei notwendig, dass er gegen seine Regierung den Drohfinger erhebe.

Also der kantonalen Souveränität wird kein Abbruch getan, sondern es wird nur die Möglichkeit eingeräumt, dass, wenn man in einem Kanton das Gefühl hat, man finde nicht genügenden Rechtsschutz in den eigenen Institutionen, man eine eidgenössische Institution anrufen kann. Es ist gesagt worden, es sei leicht möglich, dass in einem Kanton von dieser Lizenz Gebrauch gemacht werde in einer Periode des Missmuts, der Vergrämtheit, wie eine solche ja vorkommen und mehrere Jahre andauern kann, und dass man nachher bereue, sich selbst geschwächt zu haben. Diese Möglichkeit soll nicht verneint werden; aber ich glaube, darauf hinweisen zu dürfen, dass eine solche Ueberweisung auch nicht unwiderruflich sein muss. Ich habe vielmehr die Meinung, wenn ein Kanton das Begehren gestellt hat, es möchten seine Streitigkeiten an das Verwaltungsgericht überwiesen werden, und die Bundesversammlung hat das gutgeheissen, so kann der Kanton dann nach Jahr und Tag auf seinen Beschluss zurückkommen und bitten, von dieser Konzession keinen Gebrauch machen und

die Delegation zurückziehen zu dürfen. Ich sehe nicht ein, warum das nicht möglich sein sollte, nach dem ganzen Gedankengang, der nur einen fakultativen Charakter hat.

Nun müssen wir eben doch sagen, wir arbeiten für das Ganze. Es darf nicht jeder nur seinen Kanton im Auge haben. Der Berner wird sich sagen, wenn er eigensüchtig denkt, was brauchen wir hier eine solche Bestimmung, wir haben ein Verwaltungsgericht für unseren Kanton. Der Aargauer, der Basler wird dasselbe tun. Diese Kantone konnten sich helfen, weil sie das personelle Zeug dafür hatten und auch die nötige Grösse des Kantons. Anders aber die kleinen Kantone. Sie können sich den Apparat eines Verwaltungsgerichtes nicht leisten, obwohl sie — ich habe das in früheren Verhandlungen schon ausgeführt — es vielleicht am nötigsten hätten, solche Verwaltungsgerichte zu besitzen, weil sie schon in den normalen Organen nicht die Auswahl der grossen Kantone haben und bei den qualitativ vielleicht nicht so guten obersten Behörden — ich will damit keinen Vorwurf machen — eher das Bedürfnis empfinden, noch jemand zu haben, der die Fehler dieser Regierung, dieses obersten Gerichtes, dieser irgendwelchen Instanz korrigieren kann. An diese Kantone sollten Sie denken in dieser Stunde und es ihnen ermöglichen, statt sie auf den Weg eines interkantonalen Konkordates zu verweisen, eine viel unabhängigere eidgenössische Behörde besitzen zu dürfen, die gewiss nicht eidgenössisch bureaukratisiert, sondern den Kleinen einfach in ihrer Not hilft. Darum empfiehlt ihnen die Minderheit, auf diese Anregung des Ständerates einzutreten.

Wir glauben auch, dass es wirklich besser ist, wenn die Form der Initiative des Kantons und der Genehmigung der Bundesversammlung gewählt wird, als wenn wir es nach der früheren Fassung des Nationalrates einfach dem Bundesgesetzgeber ermöglichen hätten, von sich aus, ohne den Kanton zu begrüssen, eine solche Instanz für die Kantone zuzulassen. Diese hätte dann zum voraus geschaffen werden müssen ohne jede Rücksicht auf die Gestaltung des Verwaltungsgerichtes. Bevor man die Funktion des Verwaltungsgerichtes in der Praxis erfahren hätte, hätte man das allgemein anordnen müssen. So aber, wie es von uns heute vorgeschlagen wird, wird von der Kompetenz erst dann Gebrauch gemacht werden, wenn wir einmal wissen, wie das Verwaltungsgericht aussieht, wie es zusammengesetzt ist, wie es arbeitet, ob es viel zu tun hat oder wenig, ob man ihm zumuten kann, noch kantonalen Stoff aufzunehmen oder nicht. Also diese Form ist die praktisch und verfassungsrechtlich richtigere.

Man hat gesagt, es sei doch etwas seltsam. Man kaufe da eine Katze im Sack. Lesen Sie den Art. 114 der Bundesverfassung, den Bruder des neu zu schaffenden Artikels. Hat man dort nicht auch eine Katze im Sack gekauft. Wie heisst es dort? «Es bleibt der Bundesgesetzgebung überlassen, ausser den in den Artikeln 110, 112 und 113 bezeichneten Gegenständen auch noch andere Fälle in die Kompetenz des Bundesgerichtes zu legen.» Da hat man also ganz allgemein dem Bundesgesetzgeber Blankovollmacht gegeben, ans Bundesgericht alles Beliebige zu weisen. Die weise Beschränkung, dass

die Bundesversammlung dazu noch ein Wort zu sagen habe, ist erst nachträglich hinzugekommen in dem Ausführungsgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege.

Das sind die Bemerkungen, die die Kommissionsminderheit zu diesem Al. 1 anzubringen hat.

Zu besprechen ist noch Al. 2. Hier besteht ebenfalls eine Differenz. Der Ständerat will in diesem Al. 2, das von der Disziplinarggerichtsbarkeit handelt, nur sagen: Dem Verwaltungsgericht steht auch die Beurteilung von Disziplinarfällen zu, die ihm durch die Bundesgesetzgebung zugewiesen werden, während wir beigefügt haben: «sofern durch diese (die Bundesgesetzgebung) nicht eine besondere Gerichtsbarkeit geschaffen wird.» Sie erinnern sich, dass dieser Zusatz ein Produkt der Diskussion war, dass wir seinerzeit von Kommissions wegen erklärt haben, wir hätten die Meinung, auch wenn wir nur den knappen Text à la Ständerat aufnehmen, so sei damit der Frage nicht präjudiziert, ob das Verwaltungsgericht selbst oder ein anderes Gericht oder andere Gerichte die Disziplinarfälle zu behandeln haben. Es wurden dann aber Zweifel ausgesprochen, ob das letztere wirklich nicht durch den Text ausgeschlossen sei, und man hat gewünscht, es möchte darüber Klarheit geschaffen werden. Der Ständerat bezeichnet nun diesen Zusatz als ein Produkt der parlamentarischen Nervosität. Er sagt, es ist doch nicht nötig, dass man in einem Vordersatz zuerst etwas positiv sagt und dann hintendrein beifügt: negativ ist es dann natürlich auch noch so. Aber ich glaube, die Sache verhält sich nicht ganz, wie der Ständerat sie auffasst. Der Nebensatz ist nicht ganz überflüssig. Gewiss besagt der erste Satz, dass eben nur diejenigen Fälle durch das Verwaltungsgericht behandelt werden, die ihm zugewiesen werden, und es bleibt die Möglichkeit offen, dass andere Fälle ihm nicht zugewiesen werden. Aber was nicht gesagt ist, ist das, dass man diese Fälle einem andern Gericht übertragen kann, und das wollten diejenigen, die hieran Anstoss genommen haben, ausdrücklich betont wissen, dass also nicht nur die zwei Möglichkeiten bestehen: Erledigung der Disziplinarfälle im Verwaltungsverfahren oder im Verwaltungsgerichtsverfahren, sondern dass eine dritte Möglichkeit geschaffen wird: Erledigung durch eine andere gerichtliche Instanz. Wir betrachten es zum mindesten als gerechtfertigt, dass den Wünschen der Zweifler hier entgegengekommen wird, wenn auch der nicht gerade schöne Nebensatz — es war ein Produkt der damaligen Eilfertigkeit — eventuell in der Redaktionskommission noch etwas verbessert werden dürfte. Aber grundsätzlich halten wir an der Berechtigung dieses Zusatzes fest und empfehlen Ihnen in diesem Punkte Festhalten am Standpunkte des Nationalrates.

**M. Bonjour**, rapporteur français de la commission: En ce qui concerne l'article 114 bis, les divergences existants entre les deux conseils, sont aussi nombreuses, quoique pour la plupart elles n'aient guère qu'une importance rédactionnelle.

Au chiffre 2 de la rédaction française, nous vous proposons de remplacer le mot «chapitre» par

le mot «section». La constitution fédérale se divise en trois chapitres: celui des dispositions générales, celui des autorités fédérales et revision de la constitution fédérale. Ce que nous ajoutons n'est pas un nouveau chapitre, mais bien une section du chapitre: «Autorités fédérales».

En ce qui concerne le titre de l'article 114 bis, nous nous permettons de vous faire remarquer que le Conseil des Etats adhère à notre rédaction et admet le titre: «jurisdiction administrative et disciplinaire fédérale». De cette façon, il a reconnu que le législateur aura la voie complètement libre en ce qui concerne l'organisation de la Cour. Il pourra choisir entre la constitution d'une Cour administrative autonome ou le rattachement au Tribunal fédéral, et même décider la séparation de la Cour administrative de la Cour disciplinaire.

Il y a lieu de discuter en même temps que l'alinéa premier de l'article 114 bis, les alinéas 3 et 4 de ce même article. Je reprends la rédaction qui avait été adoptée par le Conseil des Etats. Tandis que le Conseil fédéral, dans les propositions qu'il nous avait soumises, disait simplement: «Une Cour administrative fédérale connaît des différends administratifs et des affaires disciplinaires que lui défère la législation fédérale,» le Conseil des Etats a modifié ce texte en disant: «Une Cour administrative fédérale connaît des contestations administratives et des affaires disciplinaires en matière fédérale que lui défère la législation fédérale.» De cette façon, il maintient la compétence de la Cour administrative, exclusivement sur le terrain des recours administratifs visant les lois fédérales. Cependant, à la suite d'observation et d'un amendement qui avaient été présentés par M. le conseiller fédéral Schulthess, alors conseiller aux Etats, il a admis une exception à cette règle. L'amendement adopté disait: «La législation fédérale pourra attribuer en outre à la Cour administrative fédérale la connaissance des contestations administratives qui s'élèveraient entre les cantons d'une part et des corporations ou des particuliers d'autre part au sujet de concessions ou d'autres droits acquis en vertu d'un acte de l'autorité.» Cette rédaction, peu claire pour les profanes, avait ce sens: Il existe actuellement des lois en matière de concessions de forces hydrauliques ou de concessions minières qui peuvent donner lieu ou donnent lieu à des recours tranchés par l'autorité administrative cantonale. Des réclamations ayant été adressées dans le canton d'Argovie contre des décisions de cette espèce rendues par l'autorité cantonale, le Tribunal fédéral s'est déclaré incompétent; il a estimé que ces contestations ne rentraient pas dans le domaine des affaires civiles, mais étaient des contestations administratives de droit public et comme telles ne pouvaient être tranchées par lui. L'alinéa 3 introduit par le Conseil des Etats permettrait de déférer ces cas à la nouvelle Cour administrative fédérale.

Quant à l'alinéa 4, introduit à la demande d'un membre du Conseil des Etats, il avait pour but de permettre aux cantons d'attribuer à la Cour administrative fédérale, sous réserve, cela va sans dire, de ratification par l'Assemblée fédérale, la connaissance de différends administratifs en matière cantonale, de telle façon que les cantons pour-

raient se passer d'une cour ou commission administrative et déférer toute cette partie de leur jurisprudence à la nouvelle Cour administrative fédérale. Le Conseil national n'avait pas méconnu la valeur des motifs avancés à l'appui de cette décision. Cependant, il avait supprimé les alinéas 4 et 5, et pour permettre à la jurisprudence de la nouvelle Cour d'embrasser néanmoins les cas visés par ces deux alinéas, il avait retranché dans le premier alinéa les mots «en matière fédérale» en adoptant le reste du texte conformément à la proposition du Conseil fédéral.

Le Conseil des Etats n'a pas admis cette rédaction, alors même qu'elle fût une simplification évidente. Il a estimé qu'elle était dangereuse à un double point de vue; qu'elle menaçait les compétences administratives cantonales et qu'elle pourrait mettre une arme dangereuse entre les mains des adversaires du Tribunal administratif le jour où la votation populaire aurait lieu. Nous estimions que ces scrupules étaient exagérés; que lorsque le législateur aura à élaborer la loi d'application de l'article 114 bis, il se gardera, comme du feu, d'étendre les compétences de ce tribunal aux dépens de compétences administratives de l'autorité cantonale et qu'en particulier il n'aura jamais l'idée de considérer le Tribunal administratif fédéral comme une instance supérieure de recours pouvant reviser les décisions des autorités administratives cantonales. A cet égard, nous pensons que le danger est absolument nul. Au point de vue de la votation fédérale, on peut hésiter et reconnaître qu'il y a quelque chose à dire à ce point de vue. Aussi n'avons-nous pas voulu persister dans notre décision et nous vous proposons d'adhérer sur ce point au Conseil des Etats.

Cela dit, j'ajoute que la rédaction française du nouvel article 114 bis sera sinon mauvaise, du moins extrêmement lourde. Le fait qu'en français nous n'avons qu'un mot pour traduire le mot allemand «Bund» et «eidgenössisch» oblige à répéter cinq fois le mot fédéral dans cet alinéa: «La Cour administrative fédérale, lisons-nous, connaît des contestations administratives en matière fédérale que lui défère la législation fédérale; elle connaît aussi des affaires disciplinaires de l'administration fédérale que lui défère la législation fédérale.» Un littérateur français, Stendhal, recommandait aux jeunes littérateurs de son époque de se former au style en lisant le Code Napoléon. Nous n'oserions faire la même recommandation aux jeunes littérateurs suisses pour la constitution fédérale; mais, étant admis que notre constitution n'est pas un livre à l'usage des littérateurs, qu'elle répond à des nécessités d'ordre politique, et qu'il est souvent bien difficile de trouver une conciliation élégante entre les textes allemands et les textes français, nous vous proposons de passer sur cet inconvénient et d'accepter tel quel le texte qui nous est présenté.

Je fais observer encore qu'en ce qui concerne les affaires disciplinaires, le Conseil des Etats a fait la même adjonction que pour les affaires administratives.

En revanche, nous ne saurions adhérer à la décision que le Conseil des Etats a prise aux alinéas 4 et 5 de cet article. L'alinéa 4, dont je viens il y a quelques instants de vous indiquer le sens,

a été légèrement amélioré dans sa rédaction par le Conseil des Etats. Les mots «au sujet de conventions ou de concessions» remplacent ceux de: «au sujet de concessions ou de droits acquis en vertu d'un acte de l'autorité» Nous reconnaissons que la rédaction du Conseil des Etats est devenue meilleure. Il n'en résulte pas moins que l'article est lourd et qu'au point de vue de la votation populaire, il offre un texte peu compréhensible pour la généralité des électeurs. Je sais qu'on peut me répondre qu'il a été soumis au peuple d'autres textes, tels que ceux du code pour la poursuite pour dettes, comprenant des articles aussi peu intelligibles pour la masse des électeurs que celui-ci; mais il est douteux que la majorité des électeurs aient lu ces codes qui contenaient un très grand nombre d'articles. Ici, nous avons deux articles seulement qui seront soumis aux électeurs et l'on peut croire que la très grande majorité des électeurs les liront. Il est donc nécessaire que même les profanes puissent les comprendre dans une certaine mesure et ne soient pas arrêtés par des termes trop techniques ou des définitions trop spéciales.

Cet alinéa 4 a l'inconvénient de spécialiser. Il cite des cas aujourd'hui dans la compétence cantonale, qui rentreraient dans la compétence de la Cour administrative fédérale, tandis que le premier alinéa renvoie à la loi d'application l'énumération des lois fédérales qui pourront donner lieu à des recours.

Je reconnais qu'il y aura une lacune dans notre législation lorsque nous aurons rejeté cet alinéa; que dans les cas visés par M. le conseiller fédéral Schulthess il ne pourra pas être recouru auprès de l'autorité fédérale. Mais il sera facile à mon avis, si des cas de ce genre se multipliaient et que le besoin de les soumettre à une jurisprudence fédérale se fasse sentir, d'y arriver au moyen d'une révision de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale qui les soumettra à la compétence du Tribunal fédéral. La rédaction du Conseil national laissait la question ouverte; elle ne disait pas que ces cas seraient soumis au Tribunal administratif, mais laissait au législateur la faculté de les lui soumettre après avoir examiné la chose de près. Eh bien, on peut se demander encore s'il serait très opportun de déferer ces cas à la Cour administrative fédérale. Celle-ci, vous le savez, devra juger avec une procédure expéditive et généralement sommaire. Or, les procès concernant les droits d'eau, les concessions hydrauliques et les concessions minières peuvent soulever des questions délicates ne se prêtant pas à la procédure sommaire qui sera probablement celle de la Cour administrative fédérale. A ce point de vue aussi, je crois que le Conseil national ferait bien de conserver sa décision précédente de supprimer l'alinéa 4.

En ce qui concerne l'alinéa 5, comme l'a déjà dit M. le rapporteur allemand M. Häberlin, la commission du Conseil national a éprouvé quelques hésitations. Dans une première votation, elle avait adhéré au Conseil des Etats; dans la seconde elle a maintenu sa décision précédente. Moi-même j'ai un peu hésité; cependant j'ai fini par me rallier à l'idée de la suppression, non pas que je considère qu'il y ait là une menace pour les cantons; je crois

qu'à ce point de vue-là le danger n'est pas très grand, mais le jour où quelques cantons auront fait usage du droit qui leur est réservé par cet alinéa, nous courrions risque d'avoir deux sortes de jurisprudence en matière administrative. Vous pourriez avoir par exemple des recours sur les questions d'impôt direct qui seraient tranchées en matière cantonale de deux façons, d'une certaine façon par la Cour administrative fédérale à laquelle des cantons auraient cédé leur droit de prononcer en cette matière; d'une autre façon par les cantons qui auraient conservé cette compétence dans son intégralité. On a avancé l'analogie de l'article 113 de la constitution fédérale qui permet aux cantons d'attribuer certaines de leurs compétences au Tribunal fédéral. La question n'est pas absolument la même. Au Tribunal fédéral on attribue certains cas, certaines affaires, tandis qu'ici il s'agirait pour les cantons de se dessaisir d'une partie complète de leur administration judiciaire cantonale. La différence a une certaine importance.

Ce qui me conduit à vous proposer de nous rallier à la décision de la majorité, ce sont les considérations avancées au Conseil des Etats en ce qui concerne l'alinéa 1. Si, à l'alinéa 1, le Conseil des Etats a craint que la suppression des mots «en matière fédérale» n'exercât une influence mauvaise sur le résultat de la votation populaire, soulevât quelques craintes du côté cantonaliste et pût nuire à l'article, ces mêmes craintes peuvent exister aussi en ce qui concerne ce dernier alinéa et il ne faut pas laisser naître dans l'esprit des électeurs l'idée qu'au moyen de cet alinéa, on va donner à l'autorité fédérale des compétences nouvelles et enlever subrepticement une partie importante de ce qui appartient aujourd'hui aux cantons.

Un dernier point nous sépare du Conseil des Etats. C'est l'adjonction faite à l'article 114 bis au second alinéa sur la proposition de M. le conseiller national Rothenberger. Nous avons ajouté que: «la Cour administrative fédérale connaît aussi des affaires disciplinaires que lui défère la législation fédérale pour autant que ces affaires n'aient pas été renvoyées à une juridiction spéciale.» Le Conseil des Etats estime que la chose va de soi et il a fait dans ce sens des déclarations expresses. Je reconnais que la compétence disciplinaire fédérale existe déjà aujourd'hui soit pour l'administration ordinaire, soit pour celle des chemins de fer fédéraux. On peut estimer qu'il n'était pas absolument nécessaire d'ajouter la dernière phrase. Du moment que la Cour administrative fédérale connaît seulement des affaires disciplinaires que lui défère la législation fédérale, et pas des autres, il sera possible de confier certaines affaires disciplinaires à une cour ou à des commissions qui pourraient être créées en dehors d'elle. Néanmoins, étant donné que votre décision a été prise; que nous lui avons donné le sens tout spécial de sauvegarder la possibilité de créer une juridiction spéciale et qu'une décision contraire pourrait être interprétée par le personnel fédéral comme un refus fait de donner satisfaction aux désirs qu'il a exprimés dans ce domaine et que là aussi nous voulons laisser la question absolument ouverte, nous vous proposons de maintenir votre précédente rédaction.

Tels sont les motifs pour lesquels nous vous recommandons la décision de votre commission et, sur le point spécial de l'article 5, de la majorité de la commission.

**Blumer:** Bei Al. 5 herrscht eine Meinungsverschiedenheit, wie Ihnen der Referent der Kommission auseinandergesetzt hat. Ich bin beauftragt, die Gründe anzuführen, welche die grosse Mehrheit der Kommission veranlassen, an der Streichung des Al. 5 festzuhalten. Aus der Diskussion des Ständerates ist über diesen Punkt nicht viel ersichtlich. Die Frage wird in zwei oder drei Sätzen abgetan und scheint kaum ernstlich gewürdigt worden zu sein, während wir von der nationalrätlichen Kommission, speziell ich persönlich, der Frage eine grosse Bedeutung beimessen. Es handelt sich hier um eine Frage der kantonalen Souveränität.

In der ersten Vorlage des Bundesrates war von einer solchen Ueberweisung kantonrechtlicher Kompetenzen an ein eidgenössisches Verwaltungsgericht keine Rede. Die Sache ist im Ständerat zuerst durch ein Votum von Herrn Locher-Zürich zur Sprache gebracht worden. Er gab dem Gedanken Ausdruck, dass es unter Umständen wünschbar sei, dass ein Kanton, der selbst ein Verwaltungsgericht nicht einrichten wolle, sich an das eidgenössische Verwaltungsgericht wenden könne. Wenn Herr Locher speziell zürcherische Verhältnisse im Auge hatte, so hat sich die Sache später insoweit abgeklärt, dass jedermann einverstanden ist, davon könne keine Rede sein, dass ein eidgenössisches Verwaltungsgericht die Verwaltungsstreitigkeiten eines so grossen Kantons, wie des Kantons Zürich, würde übernehmen können. Der Kanton Zürich ist allein gross genug, wenn er es für nötig findet, ein Verwaltungsgericht zu bestellen, gerade wie Aargau, Baselstadt und Bern es getan haben. Er wird dann wahrscheinlich auch das Steuerwesen einbeziehen und kann dieses Gericht genau nach seinen Verhältnissen einrichten.

Es ist dann später geltend gemacht und heute hauptsächlich von Herrn Häberlin betont worden, die Sache hätte eigentlich mehr Bedeutung für die kleineren Kantone. Herr Häberlin hat sogar den Ausdruck gebraucht, die kleinen Kantone hätten es vielleicht am meisten nötig. Und es ist ja sehr durchsichtig (er hat es auch gesagt), dass sich die Sache unter Umständen speziell gegen die Behörden der betreffenden Kantone richte. Ein Bedürfnis zu einer solchen Ueberweisung hat sich von seiten der kleinen Kantone bis jetzt nirgends gezeigt. Ich denke, das Gegenteil, und es würde mich doch wunder nehmen, ob es wirklich Kantone gibt, die ihre Souveränitätsrechte so leichten Kaufes abträten, entgegen dem Artikel 3 der Bundesverfassung, und die in den wichtigsten Angelegenheiten von sich aus auf eine Kompetenz zugunsten eines in nebelhafter Ferne liegenden Verwaltungsgerichtes verzichteten. Ich kann mir wohl denken, dass in einem kleinen Kanton eine momentane Misstimmung gegen Behörden existieren und der Beschluss gefasst werden könnte, man wolle dieses oder jenes dem Bunde abtreten. Aber der gleiche Kanton würde wahrscheinlich in kurzer Zeit seinen Beschluss bereuen und suchen, darauf zurückzukommen. Bei

diesem Geschenk, das man den Kantonen machen will, hat doch immer eine gewisse Drohung durchgeklungen, trotzdem man betont hat, man wolle den Kantonen nichts aufoktroieren. Aber es erhebt sich da immer etwas wie ein eidgenössischer Drohfinger. Herr Häberlin hat den Ausdruck wiederholt gebraucht und gesagt, dass es gut sei, wenn etwas derartiges im Gesetz stehe, damit man sagen könne, man könne unter Umständen doch an eine höhere Instanz gelangen. Ich will und bedarf diesen Finger nicht. Wir haben in den Kantonen unsere Administrativstreitigkeiten bis jetzt zur Befriedigung aller lösen können. Es ist auch nicht ein praktischer Fall geltend gemacht worden, wo sich ein solches sogenanntes Recht der Kantone als wünschbar erwiesen hätte.

Nun dürfen Sie doch nicht so leichten Herzens über die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen hinweggehen. Die Grundlagen der Verfassung in Art. 3 können nicht umgangen werden. Man behauptet wohl, es bestehe kein Zwang. Aber es wird doch eine Türe geöffnet, und wenn diese einmal offen steht, wissen wir nicht, was alles hinein-spaziert.

Man hat ferner gesagt, es sei auch eine Garantie geboten dadurch, dass die Genehmigung der Bundesversammlung vorbehalten werde, und es ist namentlich geltend gemacht worden, dass unpassenden Begehren — unpassend auch für den Bund — die Genehmigung versagt werden könnte. Allein das wäre ungemein schwierig. Wenn einmal ein Kanton ein solches Begehren, gestützt auf eine Verfassungsbestimmung, an die Bundesversammlung stellt, so wird diese demselben entsprechen, auch wenn es absolut nicht in den Rahmen unseres eidgenössischen Verwaltungsgerichtes passt. Und das wäre wahrscheinlich meistens der Fall.

Unser erster Beschluss war etwas ganz anderes. Al. 1, welches unter Umständen eine Ausdehnung ausser den Bereich der Bundessachen für das Verwaltungsgericht festsetzen wollte, sah hiefür einen Beschluss der Bundesgesetzgebung vor. Da hätte ich mich fügen können. Denn ich glaube nicht, dass die Bundesgesetzgebung ausserhalb dieses Bereiches gegangen wäre und wir hätten das Referendum gehabt und uns gegen eine solche Gesetzgebung auflehnen können. Aber hier können wir das nicht. Die Bundesversammlung könnte von sich aus den Kantonen ein solches Recht, wenn man es ein Recht nennen will, geben.

Das Hauptargument der Herren ist, es bestehe ein Präzedenzfall in der Gesetzgebung über die Bundesrechtspflege. In der Tat bestimmt Art. 52, Al. 2, dass, wenn durch die Verfassung oder Gesetzgebung eines Kantons bestimmte Streitigkeiten an das Bundesgericht gewiesen werden, wozu jedoch die Genehmigung der Bundesversammlung erforderlich ist, das Bundesgericht verpflichtet ist, solche Rechtsfälle zu übernehmen. Dieses Gesetz existiert seit dem Jahre 1893. Welche Fälle sind nun in all diesen Jahren vorgekommen? Zwei einzige Fälle, einer vom Kanton Graubünden, welcher beantragt hat, und es ist dies beschlossen worden, dass die Verantwortlichkeitsansprüche gegen das Kantonsgericht dem Bundesgericht übertragen werden, und ein zweiter aus dem Kanton Bern betreffend den Bezug von Wasserrechtskonzessionen. Also der praktische Wert dieser Bestimmung ist bis jetzt gewesen, dass man in zwei

einzigsten Fällen davon Gebrauch gemacht hat. Wie viel mehr angezeigt als hier wäre es dort, dass wirklich von einem solchen Recht Gebrauch gemacht würde. Denn das Bundesgericht würde sich vorzüglich eignen, eine ganze Reihe solcher Kompetenzen übertragen zu bekommen. Aber trotzdem glauben die Kantone, selbst im Rahmen ihrer Kompetenz handeln zu können und zu sollen. Das ist offenbar auch der Wunsch der Bevölkerung. Wie steht es aber nun mit der Eignung des eidgenössischen Verwaltungsgerichtes? Es soll mir einer der Herren der Kommission oder ein Mitglied des Rates sagen, was denn dieses Verwaltungsgericht sein wird. Wir sind wohl im allgemeinen alle für den Gedanken des Verwaltungsgerichtes. Seit Jahrzehnten wird es im Rate verteidigt. Der beste Verfechter der Idee war Herr Kramer-Frei. Aber wie es sich jetzt darum handelt, es ins Leben zu rufen, stehen wir am Berg. Das haben wir bei der Kommissionsberatung gesehen und das tritt überhaupt, sobald man sich mit der Sache näher befasst, zutage. Wir sind sozusagen über alle wichtigen Punkte im unklaren. Die einen wollen die Sache einer Abteilung des Bundesgerichtes übertragen. Andere glauben, es könnte ein eigentliches Fachgericht, periodisch zusammentretend, genügen. Andere wollen ein ständiges Gericht. Wir wissen nicht, was demselben unterstellt werden soll. Es ist namentlich vom Zollwesen gesprochen worden. Das war auch ursprünglich die Idee von Herrn Kramer-Frei. Die letzte Woche haben wir davon gelesen, dass die schweizerische Handelskammer beschlossen hat, davon könne keine Rede sein, dass die Zollstreitigkeiten dem Verwaltungsgerichte übertragen werden. Man hat von der Unfall- und Krankenversicherung gesprochen. Heute wissen wir, dass die Organisationen der Unfall- und Krankenversicherung erklären, die Versicherungssachen könnten unmöglich vor das eidgenössische Verwaltungsgericht gebracht werden. Und so ist fast alles bestritten. Nur ganz wenige Punkte sind unbestritten geblieben. Dies hat auch ein Vertreter des Bundesrates in unserer Kommission konstatiert, Herr Bundesrat Forrer, welcher dem Verwaltungsgericht ungemein skeptisch gegenüberstand. Anderes mag sich ja bewähren und wir sind bereit, getreulich mitzuarbeiten, um eine Lösung zu finden, welche halbwegs befriedigen wird. Aber es ist eine der schwierigsten Materien, die es gibt, hier alles unter ein Dach zu bringen. Das wird auch nicht möglich sein, weil man heute gar nicht weiss, was unter das Verwaltungsgericht kommen und wie es organisiert werden soll.

Und nun wollen Sie gleichzeitig beschliessen, dass die Kantone einem Verwaltungsgericht, das in einem solchen Embryozustande sich befindet, ihre Streitigkeiten übertragen können? Beweisen Sie zuerst, dass das Verwaltungsgericht sich eingelebt, dass es gut arbeitet und dann vielleicht, in 20 bis 30 Jahren, kann wieder von solchen Vorschlägen die Rede sein. Aber gegenwärtig geht das nicht an. Ich wiederhole, dass über das Verwaltungsgericht die grössten Meinungsverschiedenheiten im Schosse der Kommission von Anfang bis zum Ende bestanden haben und dass speziell in der Bundesverwaltung selbst die grössten Meinungsverschiedenheiten fortbestehen.

Also es liegen hier tatsächliche Gründe vor, um von diesem Experimente abzuraten. Wir glauben nicht, dass es einen Fortschritt bringe. Die Gesetzgebung würde nicht einheitlicher, die Verwaltung

nicht besser. Kurz, es sprechen materielle Gründe dagegen. Aber offenbar auch ein formalpolitischer, respektive referendumpolitischer Grund. Wenn Sie eine Bestimmung aufnehmen, welche diesen Drohfinger enthält, so sage ich Ihnen offen, dass wir — ich nenne mich sonst nicht Föderalisten, aber in diesem Falle wäre ich es — wahrscheinlich gegen diesen Artikel auftreten müssten. Wir wollen nicht, dass man den Kantonen ihre wichtigsten Rechte beschneidet. Man kann uns lange sagen, das sei nicht der Fall, die Ueberweisung erfolge nur auf Verlangen der Kantone. Es ist hier eine Tür geöffnet und man weiss nicht, wann sie geschlossen wird, respektive was alles hineinkommt. Die Bestimmung widerspricht deutlich dem Art. 3 der Bundesverfassung.

Uebrigens ist in der Sache zu sagen: Entweder — oder. Entweder ist sie so unschuldig, wie sie uns geschildert worden ist von den Freunden dieses Al. 5. Dann ist auch eine solche Bestimmung nicht nötig. Ein Bedürfnis ist nicht nachgewiesen, nicht einmal ein Wunsch aus diesen Kreisen. Oder aber es steckt wirklich etwas mehr dahinter, als man uns sagt. Dann wollen wir erst recht nicht; dann wollen wir mit dem Verwaltungsgericht auf dem kompetenzmässigen Boden bleiben. Der ganze Artikel wird ohnehin Mühe haben, durchzukommen. Beschweren Sie ihn nicht referendumpolitisch. Geben Sie uns die Möglichkeit mitzuwirken, dass in der Sache etwas geschieht. Wenn die beiden Räte darauf beharren sollten, eine solche Bestimmung aufzunehmen, so könnten sie uns in die Notwendigkeit versetzen, dagegen auftreten zu müssen. Ich möchte Sie dringend ersuchen, bei der früher einstimmig beschlossenen Streichung des Alineas zu verbleiben.

**Zürcher:** Von einem anderen Standpunkte ausgehend als mein Herr Vorredner, der föderalistischer sein will als der Ständerat, möchte ich Ihnen beantragen, auch mit bezug auf Al. 4 dem Ständerate zuzustimmen, also Al. 4 beizubehalten: «Auf dem Wege der Bundesgesetzgebung können dem eidgenössischen Verwaltungsgericht überdies Administrativstreitigkeiten überwiesen werden, die sich auf Grund besonderer, zwischen Kantonen einerseits und Korporationen oder Privaten andererseits bestehender Rechtsverhältnisse ergeben.»

Zur Begründung dieses Antrages in aller Kürze folgendes. Wir haben über eine gleiche Frage ja auch schon gesprochen. Sie erinnern sich, dass das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege, gestützt auf die Bundesverfassung vom Jahre 1874, dem Bundesgericht die Kompetenz übertragen hat, zwischen den Kantonen einerseits und Privaten und Korporationen andererseits in Zivilstreitigkeiten, die den Betrag von 3000 Franken übersteigen, zu entscheiden, und zwar nicht nur, wenn beide Parteien über den Gerichtsstand beim Bundesgerichte sich einigt haben, sondern auch dann, wenn nur die eine Partei das Bundesgericht angerufen hat. Und wir haben es als eine grosse Wohltat empfunden, dass nicht, insbesondere etwa der landesfremde Kläger, der gegen einen Kanton aufzutreten hat und vor die Gerichte dieses Kantons muss, dabei ein bisschen das Gefühl hat, dass der kantonale Patriotismus bei den

Gerichten die rechtlichen Erwägungen etwas in den Hintergrund dränge. Und wir haben uns dabei wohl befunden.

Nun sollte dieser Grundsatz auch auf die Administrativstreitigkeiten, auf verwaltungsrechtliche Streitigkeiten angewendet werden. Ich glaube, das einzige, was man dagegen einwenden kann, ist das, dass der Begriff der Administrativstreitigkeit und der reinen Verwaltungssache hier und da etwas vermischt sei. Aber es sollte doch dieser Unterschied sich aufrecht erhalten lassen. Also nicht überall da, wo die kantonale Behörde gegenüber einem Privaten kraft ihres Hoheitsrechtes eine Verfügung getroffen hat, soll die Bundesgerichtsbarkeit angerufen werden können, nicht da, wo das Rechtsverhältnis zwischen dem Kanton und dem Privaten lediglich das allgemeine Subjektionsverhältnis des Staatsangehörigen zur Staatsbehörde ist, sondern nur da, wo der Kanton wirklich Partei ist, wo der kantonale Fiskus oder der Kanton überhaupt wirklich Partei ist und da, wo es sich um ein besonderes Rechtsverhältnis handelt, allerdings kein privatrechtliches, aber ein Rechtsverhältnis, das nach Verwaltungsgesetz, das nach Gesetzen des öffentlichen Rechtes zu beurteilen ist, jedenfalls also nur da, wo so ein besonderes Rechtsverhältnis besteht.

Und wenn nun solche Fälle, die Fälle werden nicht sehr zahlreich sein, eintreten, so glaube ich, werden wir den Privaten und den Korporationen, welche klagend auftreten wollen oder welche beklagt werden, wirklich einen grossen Dienst erweisen, wenn wir ihnen gestatten, die Bundesgerichtsbarkeit in solchen Fällen anzurufen. Der Herr Vorredner enthebt mich der Notwendigkeit, nachzuweisen, dass das den Verwaltungsgerichtshof nicht allzusehr belasten wird. Man suchte ja etwas nach Beschäftigung für diesen Verwaltungsgerichtshof und da wollen wir ihm das zuweisen, und wir wollen nicht warten, bis derselbe sich eingelebt hat, sondern wir wollen ihm helfen, dass er leben kann, und wir wollen nicht schon wieder eine neue Bundesverfassungsrevision in Aussicht nehmen, sondern jetzt schon diesen Artikel möglichst weit fassen, dass dann diese Entwicklung sich frei gestalten kann auf Grundlage dessen, was wir heute beschliessen.

Referendumspolitisch fürchte ich nichts, ich glaube nicht, dass viele Leute im Schweizerlande herum, mit Ausnahme der Spitzen der Regierungen, sich um diese Frage des Verwaltungsgerichtshofes überhaupt bekümmern werden.

**Rothenberger:** Bei der ersten Beratung hatte ich den Antrag gestellt, es solle die nicht ausreichend scheinende Einschränkung der künftigen Kompetenz des Verwaltungsgerichtes in Disziplinarsachen durch die ausdrückliche Verweisung auf die Bundesgesetzgebung noch durch eine weitere negative Einschränkung im Sinne des Hinweises auf eine andere Gerichtsbarkeit verstärkt werden. Die Kommission hat damals einstimmig diesem Antrage Folge gegeben und der Nationalrat hat beigestimmt.

Der Ständerat beantragt nun, diese Ergänzung fallen zu lassen. Der Berichterstatter der Kommissionsmehrheit hat im Ständerat folgendes ausgeführt:

«Indem die Kommission die ausdrückliche Erklärung abgibt, dass sie die Stellung des Nationalrates in bezug auf die Behördenorganisation der Disziplinargerichtsbarkeit anerkennt, also die Möglichkeit mehrerer Disziplinargerichtsbarkeiten zugibt, gestattet sie sich doch, festzustellen, dass schon der ständerätliche Beschluss mit aller Deutlichkeit zum Ausdruck bringt, dass das eidgenössische Verwaltungsgericht nicht die einzige Disziplinarinstanz zu werden braucht, sondern dass die Bundesgesetzgebung hier alle Freiheit im Handeln haben wird. Sie trägt aber der Auffassung des Nationalrates volle Rechnung, indem sie die von ihm gewählte Kapitelüberschrift mit ihrem weit gefassten Begriff aufnimmt.»

Ich glaube, das sei nicht hinreichend. Sowohl im öffentlichen, wie im privaten Recht, wird nicht auf die Kapitelüberschrift abgestellt. Es können zum Beispiel zwei Kontrahenten Bestimmungen vereinbaren, die sich als Mietvertrag qualifizieren und diesen Bestimmungen die Kapitelüberschrift «Kaufvertrag» geben, so wird der Richter doch nicht nach dem Titel urteilen, sondern nach dem, was die Kontrahenten wirklich haben vereinbaren wollen.

Ich glaube daher, es sei nicht überflüssig, wenn nicht nur positiv, sondern auch negativ dafür gesorgt wird, dass die zukünftige Regelung der Disziplinargerichtsbarkeit nicht präjudiziert werde. Das war damals der Sinn der Anregung und ich möchte der Kommission beipflichten und Ihnen beantragen, die Fassung des Nationalrates beizubehalten.

Andererseits bin ich allerdings der Auffassung der Kommissionsminderheit und des Herrn Zürcher, dass in bezug auf Al. 3, 4 und 5 die Vorschläge des Ständerates den Vorzug vor den unsrigen verdienen. Insbesondere was Abs. 5 betrifft, scheint mir eine gewisse Art «Interessengemeinschaft», die sich anbahnt zwischen Bund und Kantonen, weitaus den Vorzug zu verdienen gegenüber dem bisherigen Zustande. Die Kantone sind ja in keiner Weise verpflichtet, ihre Administrativstreitigkeiten dem Verwaltungsgerichte zu unterstellen, aber wenn sie ein Bedürfnis dazu empfinden, sollen sie davon Gebrauch machen können.

**Bundesrat Müller:** Es handelt sich um eine Verfassungsrevision und die gegenwärtige Debatte ist so ziemlich der letzte Augenblick, wo man sich klar werden muss über dasjenige, was man in den neuen Verfassungsartikel aufnehmen will. Da werden Sie es mir wohl zugute halten, wenn ich trotz der sehr in Anspruch genommenen Zeit des Rates mir noch zwei Worte erlaube über die Al. 4 und 5. Im übrigen bin ich mit den Ausführungen Ihrer Kommission durchaus einverstanden, der Bundesrat stimmt zu in bezug auf Lemma 1, 2 und 3. Ich will da nichts weiteres beifügen, wir halten es für durchaus geboten, dass die Frage auf diesem Boden gelöst werde. Mit bezug auf Lemma 4 und 5 dagegen möchte ich der Ueberzeugung Ausdruck geben, dass man dem Ständerate ganz wohl zustimmen könnte, ohne da etwas zu tun, was gefährlich wäre oder was man später zu bereuen hätte. Ich halte im Gegenteil dafür, dass diese beiden Beschlüsse des Ständerates sehr wohl gerechtfertigt sind.

Zunächst einmal das Lemma 4, dessen Annahme Ihnen bereits Herr Zürcher beantragt hat. Es besteht unzweifelhaft in unseren gegenwärtigen Institutionen eine gewisse Lücke. Korporationen und Private können in Streitigkeiten zivilrechtlicher Art, die sie mit den Kantonen haben, an das Bundesgericht gelangen, sobald der Streitgegenstand einen gewissen Wert erreicht hat. Dann haben wir den staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht gegenüber kantonalen Verfügungen, sobald in solchen Verfügungen eine Verfassungsverletzung liegt. Dagegen hat sich in neuerer Zeit herausgestellt, dass auch Streitigkeiten zwischen Privaten oder Korporationen einerseits und Kantonen andererseits entstehen können, welche öffentlich-rechtlichen Charakter oder gemischten Charakter haben, halb zivilrechtlichen, halb öffentlich-rechtlichen oder dreiviertel öffentlich-rechtlichen und einviertel zivilrechtlichen Charakter, wenn man das mit einem Masstab messen darf. In diesen Fällen hat das Bundesgericht sich inkompetent erklärt, weil es sagte, das seien Administrativstreitigkeiten und es handle sich dabei weder um rein zivilrechtliche Sachen, noch um staatsrechtliche Rekurse, letzteres nicht, weil keine Verfassungsverletzung in Frage stehe. Es besteht also da eine Lücke, die sich empfindlich fühlbar gemacht hat, speziell im Kanton Aargau, wo die Regierung mit konzessionierten Gesellschaften, mit denen sie Verträge abgeschlossen oder denen sie Konzessionen erteilt hat, in Konflikt geraten ist.

Für solche Fälle fehlt nun ein oberer Richter und ich finde nach reiflicher Prüfung, es würde sich rechtfertigen und die Harmonie unserer ganzen Verfassungsgrundlage vervollständigen und angemessen ergänzen, wenn wir nun für diese Fälle eine höhere eidgenössische Instanz schaffen würden. Das wäre gegebenenfalls das Verwaltungsgericht. Wenn das im gegenwärtigen Moment abgelehnt werden sollte, so bin ich überzeugt, dass wir dazu gelangen werden, eine Abänderung des Organisationsgesetzes für die Bundesrechtspflege vorzunehmen in der Weise, dass wir dem Bundesgericht vorschreiben, dass es in derartigen Fällen ebenfalls zu entscheiden habe.

Das wäre auch eine Lösung, aber es scheint mir, weil es sich um Administrativstreitigkeiten, um Streitigkeiten öffentlich-rechtlicher Natur im wesentlichen handelt, sei der Moment gegeben und die Parallele würde richtig gezogen, wenn man dem eidgenössischen Verwaltungsgericht hier den obersten Entscheid übertragen würde. Das ist das Eine in bezug auf Lemma 4. Ich glaube, man würde nicht fehlgehen, wenn man dem Ständerate zustimmen würde, namentlich nachdem die ursprüngliche Redaktion des Ständerates eine ganz wesentliche Modifikation erfahren hat. Die ursprüngliche Redaktion sprach anfangs von «bestehenden Rechtsverhältnissen» und war infolgedessen sehr vage gehalten, so dass man auf die Idee kommen konnte, dass darnach alle Administrativstreitigkeiten, auch alle Steueranstände aus den Kantonen, hätten vor das Verwaltungsgericht gebracht werden können. Das will nun niemand, sondern man will diese Rekurse beschränken auf die Streitfälle, die sich ergeben aus Verträgen, die Private oder Korporationen mit der Regierung abgeschlossen haben oder aus Konzessionen, die die Regierung Privaten oder Korporationen erteilt hat. Das sind diese beiden Fälle, auf die diese Sache beschränkt wird.

Mit bezug auf Al. 5 hat eigentlich Herr Nationalrat Häberlin alles gesagt, was nach meiner Ansicht zu sagen war. Ich glaube nur noch eines beifügen zu sollen. Es will mir nicht in den Kopf hinein, dass dieses Lemma 5 für die Kantone einen Drohhfinger bedeuten soll. Herr Nationalrat Blumer hat wieder von diesem Drohhfinger heute gesprochen. Es sei mir deshalb gestattet, Ihnen auch hier, wie in der Kommission, zu sagen, dass im Ständerate bei diesem Lemma 5 niemand daran gedacht hat, gegenüber den Kantonen irgendwie eine Drohung auszusprechen oder einen Druck auszuüben. Es steht ja ganz und gar im Willen der Kantone, ob sie von der Bundesversammlung die Zustimmung verlangen wollen, dass gewisse Administrativstreitigkeiten kantonaler Art vom eidgenössischen Verwaltungsgericht entschieden werden sollen. Wenn die Kantone nicht kommen, wenn sie es nicht begehren, hat die Eidgenossenschaft gar kein Mittel in der Hand, sie dazu zu zwingen.

Allerdings ist es möglich, dass innerhalb der Kantone selbst zwischen Parteien und Behörden Meinungs-differenzen bestehen können, und dass man es dort unter Umständen vielleicht nicht gerne sehen würde, wenn eine vorübergehende Mehrheit irgend etwas beschliessen würde und verlangen würde, dass Streitigkeiten über diese Fälle von dem eidgenössischen Verwaltungsgericht beurteilt werden sollen. Es ist also möglich, dass man darüber innerhalb der Kantone in Streit gerät. Der Bund aber mischt sich nicht darin, er zwingt keinen Kanton unter die Administrativgerichtsbarkeit, er will den Kantonen nur Hand bieten und sagen, dass er zu ihrer Verfügung stehe, wenn sie ein Bedürfnis nach seiner Hilfe empfinden, sofern nicht bestimmte Gründe ihn verhindern, es zu tun. Darüber soll die Bundesversammlung entscheiden. Das ist der Sinn dieses Lemma 5, das man hier so gut annehmen kann, als man es angenommen hat in Art. 114 der Bundesverfassung und in Artikel 52 des Organisationsgesetzes, der auch vorsieht, dass gewisse weitere Geschäfte dem Bundesgericht übertragen werden sollen, die sonst in den Kompetenzkreis der Kantone fallen, sofern die Kantone darum nachsuchen und die Bundesversammlung zustimmt. Ich möchte der Meinung Ausdruck gegeben haben im Namen des Bundesrates, dass man ganz wohl auch seitens des Nationalrates den Lemmata 4 und 5 zustimmen könnte.

**Sträuli:** Beim Vorschlage des Ständerates bezüglich des Al. 4 stösst nach meinem Gefühl die Spezialisierung, die Hervorhebung zweier Spezialfälle, in welchen die Ueberweisung der kantonalen Administrativentscheidung an das Verwaltungsgericht ermöglicht werden soll. Es ist mitgeteilt worden, dass im Kanton Aargau zwei Fälle passiert seien, wo man das Gefühl hatte, es wäre wünschenswert, wenn die eidgenössische Instanz angerufen werden könnte. Daraus hat man nun einen Verfassungsartikel gemacht. Man sollte sich aber hüten, zu sehr auf einzelne Fälle abzustellen und diese speziell zu nennen in der Bundesgesetzgebung, noch weniger in der Verfassung.

In der gleichen Gesichtsrichtung wie die Betrachtungen, die bezüglich dieser beiden genannten

Fälle angestellt worden sind, liegen auch andere. Denken Sie daran, dass Streitigkeiten entstehen können aus einer öffentlichen Amtsstellung. Es wird ein Lehrer der Stelle enthoben, es wird ein Beamter nicht wiedergewählt oder er wird der Stelle während der Amtsdauer enthoben und macht Anspruch aus solchen Verhältnissen. Das werden wahrscheinlich die Fälle sein, von denen Herr Bundesrat Müller gesagt hat, sie seien zu drei Viertel öffentlich-rechtlicher und zu ein Viertel privatrechtlicher Natur. Es ist hier etwas Modesache, wie man die Dinge anschaut. Die einen Gerichte haben gesagt, in solchen Fällen sei eine öffentlich-rechtliche Grundlage vorhanden, aber die Ansprüche, die daraus entspringen, seien privatrechtlicher Natur, also könne das Bundesgericht darüber urteilen. Aber das ist nicht sicher. Jedenfalls kann man sagen, dass so gut wie Streitigkeiten aus Konzessionen, auch solche Streitigkeiten an ein eidgenössisches Verwaltungsgericht sollten gewiesen werden können. Denken Sie ferner an die Steuerstreitigkeiten. Zwar haben die Herren Referenten sich bekreuzt und gesagt, dass jedenfalls keine Steuerstreitigkeiten an ein eidgenössisches Verwaltungsgericht gewiesen werden dürfen. Warum nicht? Das ist ja gerade ein wunder Punkt in den Kantonen: die Klage, dass man in Steuersachen in den Kantonen kein Recht bekomme, weil diejenige Instanz, die die Steuern dekretiert, in letzter Linie auch über Anstände entscheide. Ausgenommen sind die Kantone, in denen eine Verwaltungsgerichtsbarkeit eingesetzt ist. Ich gebe zu, dass die richtige Abhilfe für solche Klagen die Schaffung kantonaler Verwaltungsgerichte wäre, wie das in Basel geschehen ist, wie es an andern Orten probiert wird. Allein die Kantone schrecken nach und nach davor zurück, neue Institutionen zu schaffen auf Gebieten, auf denen der Bund im Begriffe ist, seine Machtsphäre auszudehnen.

Also glaube ich, wenn wir das eidgenössische Verwaltungsgericht schaffen, so sollten wir der Bundesgesetzgebung die Möglichkeit eröffnen, alle Administrativstreitigkeiten kantonaler Natur an den Verwaltungsgerichtshof des Bundes zu weisen.

Das Resultat dieser Auseinandersetzungen ist das, dass dann in Al. 4 die Worte «aus Verträgen oder Konzessionen» zu streichen wären, womit man sich allerdings dem Standpunkte nähert, den der Nationalrat bisher bei der Fassung des Abs. 1 eingenommen hat und den die Kommission verlassen will.

Es wird die Einwendung erhoben werden, damit sei Tür und Tor geöffnet, um die ganze Administrativherrlichkeit der Kantone zu untergraben. Allein das ist nicht so; die Bundesgesetzgebung wird nur dann einsetzen, wenn aus einer grossen Zahl von Kantonen das Bedürfnis herauswächst, solche Dinge aus der kantonalen Administrativgerichtsbarkeit herauszunehmen und einer Bundesinstanz zu übergeben. Nur wenn solche Wünsche aus vielen Kantonen geäussert werden, wird die Bundesgesetzgebung in dieser Sache vorzugehen suchen im Sinne so weitgehender Ausdehnung der Bundeskompetenz. Ich möchte Ihnen also beantragen, im Beschluss des Ständerates die Worte «aus Verträgen oder Konzessionen» zu streichen.

**M. Bonjour**, rapporteur français de la commission: Deux mots seulement. M. le conseiller fédéral Muller nous propose d'adhérer à la rédaction du Conseil des Etats en ce qui concerne l'alinéa 4 de l'article 114 bis. Pour ma part je persiste dans la manière de voir que j'ai exprimée, au nom de l'unanimité de la commission, c'est qu'il y a lieu de maintenir notre décision précédente. Du moment que le Conseil des Etats a demandé de limiter la compétence de la Cour administrative aux matières fédérales, il y a lieu de nous tenir sur ce terrain. D'autre part M. Muller a reconnu que les cas visés par l'alinéa 4 pouvaient à la rigueur être placés dans la compétence du Tribunal fédéral et qu'il suffirait ici d'une modification de la loi d'organisation judiciaire fédérale. En ce qui concerne la proposition de M. Sträuli de supprimer les mots: «au sujet de concessions ou d'autres droits acquis en vertu d'un acte de l'autorité», quelles que soient les raisons qu'on puisse apporter à l'appui de cette proposition, je dois dire que son adoption entraînerait certainement une proposition de rejet de l'arrêté tout entier de la part des députés romands qui tiennent encore aux compétences cantonales. Nous ne saurions admettre que l'on donne une telle extension à la compétence de la Cour administrative fédérale aux dépenses des attributions actuelles des cantons en matière de juridiction administrative.

**Präsident:** Wir gehen über zur Bereinigung dieses Artikels. Zum Ingress sind nur redaktionelle Abänderungen beantragt. Ich glaube, es werde nicht nötig sein, eine Abstimmung walten zu lassen.

Zu Al. 1 beantragt die Kommission Zustimmung zum Ständerat. Da ein Gegenantrag nicht gestellt ist, erkläre ich diesen Antrag als angenommen.

Zu Al. 2 beantragt die Kommission ebenfalls einstimmig Festhalten am Beschluss des Nationalrates. Auch dieser Antrag ist nicht bekämpft und daher angenommen.

Bei Al. 3 herrscht Uebereinstimmung.

In Al. 4 beantragt die Kommission Festhalten am früheren Beschluss des Nationalrates, d. h. Streichung dieses Alineas. Herr Zürcher, unterstützt von Herrn Bundesrat Müller, beantragt Zustimmung zum Ständerat und Herr Sträuli amendiert diesen letzteren Antrag dahin, dass im Beschluss des Ständerates die Worte «aus Verträgen oder Konzessionen» gestrichen werden sollen.

Ich beantrage Ihnen, die Abstimmung in der Weise vorzunehmen, dass Sie sich zunächst in einer eventuellen Abstimmung über den Antrag des Herrn Sträuli aussprechen, und dass sodann das Resultat dieser Abstimmung dem Antrag der Kommission auf Streichung des Al. 4 gegenübergestellt wird.

Abstimmung. — <i>Votation.</i>		Al. 5.	
Al. 4.			
Eventuell:		Für den Antrag der Kommissionsmehrheit	45 Stimmen.
Für den Antrag Sträuli	82 Stimmen.	Für den Antrag der Kommissionsminderheit	68 »
Dagegen	36 »		
Definitiv:			
Für Festhalten an Al. 4	58 »	An den Ständerat.	
Für Streichung	74 »	(Au Conseil des Etats.)	

## Volksbegehren um Einführung der Verhältniswahl für die Wahlen in den schweizerischen Nationalrat.

*Initiative populaire tendant à l'application du système proportionnel aux élections du Conseil national.*

Fortsetzung. — *Suite.*

(Siehe Seite 411 hievor. — Voir page 411 ci-devant.)

M. Leuba: Il n'entre pas dans mes intentions de discuter à fond la question aussi intéressante que complexe de la représentation proportionnelle, pas plus que de donner mon opinion sur le message du Conseil fédéral concernant l'application de ce système électoral à la nomination du Conseil national. Les rapports que vous avez entendus ont exprimé d'une façon extrêmement claire et complète les qualités et les défauts de ce système, et l'analyse de cet important problème a été faite et répétée par plusieurs membres de l'assemblée, avec une compétence que je suis loin d'avoir. D'ailleurs Messieurs, il y a longtemps que les sièges sont faits et j'ai la conviction que tout ce qui a été dit dans cette salle depuis lundi n'a pas contribué à modifier une seule opinion ni dans un sens ni dans un autre. Si je me permets de prendre la parole dans ce débat c'est simplement pour faire ici une déclaration de principe en faveur de la représentation proportionnelle et pour affirmer mon intention de voter avec la minorité de la commission.

Et cette déclaration je la base, Messieurs, sur cette simple idée qui, pour moi, prime toutes les autres: la représentation proportionnelle si elle n'est pas encore le système électoral idéal, si je ne la considère pas comme devant en quelque sorte donner la photographie du corps électoral, si la formule qui nous est proposée m'apparaît comme mauvaise et proportionnellement inapplicable dans le sens exact du terme, la représentation proportionnelle n'en reste pas moins à mon sens et quoiqu'on en dise la traduction d'une idée d'équité et de justice qui non seulement a quelque chose de séduisant comme le reconnaît le message du Conseil fédéral, mais qui mérite d'être soutenue pour elle-même. Proportionnaliste convaincu au communal, j'ai contribué dans la commune que j'habite à faire introduire la représentation proportionnelle dans l'élection du Conseil général et je dois, à la vérité, s'ajouter qu'à mon point de vue, l'expérience faite est heureuse, car au Conseil

général d'autrefois, assez terne et trop enclin à voter sans examen ce que proposait l'autorité administrative, a succédé un Conseil général qui discute — parfois un peu à tort et à travers — et qui s'intéresse d'une façon plus positive aux affaires de la commune.

Proportionnaliste convaincu également au cantonal je partage l'opinion qu'émettait en 1910 le Conseil d'Etat neuchâtelois dans une lettre au Conseil fédéral, où il disait que si la représentation proportionnelle constitue un instrument électoral délicat, elle n'en fonctionne pas moins d'une façon satisfaisante dans le canton. C'est dans cet ordre d'idées que j'ai voté en son temps la réduction de nos collèges électoraux dont je savais d'avance qu'elle se ferait au bénéfice d'une des minorités dans le district que je représente au Grand conseil. Sur le terrain fédéral, je dois à la franchise d'avouer qu'à la dernière consultation populaire, je me trouvais dans les rangs des adversaires de la réforme qu'on nous propose. Depuis lors, non pas pour des besoins électoraux comme on a eu la délicatesse de le dire dans un journal de la minorité — Dieu merci, j'ai encore trop de dignité pour devoir un siège au Conseil national à une lâcheté de conscience —, mais particulièrement intéressé par l'idée proportionnaliste, j'en ai suivi l'évolution non seulement dans nos communes et nos cantons, mais au point de vue national comme aussi à l'étranger. Et peu à peu, à l'examen plus approfondi de la question, à l'étude plus serrée du problème, l'idée de justice qu'il représente s'est faite plus nette, si bien même qu'elle le domine pour moi d'une façon absolue et qu'elle m'oblige en toute conscience à m'y rallier, dans cette pensée qu'appliquée au communal et au cantonal avec succès, il n'y a pas de raison vraiment catégorique de n'en pas concevoir l'application au fédéral.

Messieurs, on l'a dit et répété, tellement même que cela devient une banalité, les opinions diffèrent dans notre pays, tant en matière politique qu'en matière religieuse ou économique, ou à tout

**Verwaltungsgericht. Bundesbeschluss betreffend Revision der Bundesverfassung durch  
Aufnahme eines Art. 114bis und Abänderung des Art. 103. BB vom 20. Juni 1914**

**Tribunal administratif. Arrêté fédéral concernant la révision de la Constitution fédérale  
par l'adjonction d'un art. 114bis et la modification de l'art. 103. AF du 20 juin 1914**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1914
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	08
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	1912_010
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.06.1914 - 08:00
Date	
Data	
Seite	439-452
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 287

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

**Amtliches**  
**stenographisches Bulletin**

der  
schweizerischen Bundesversammlung



N<sup>o</sup> 29

**BULLETIN**  
**STÉNOGRAPHIQUE OFFICIEL**

DE  
L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE SUISSE

Abonnemente: Jährlich Fr. 2.— für die Schweiz, Fr. 6.— für das übrige Postvereinsgebiet. In der Schweiz kann nur bei der Post abonniert werden.

Abonnements: Un an: Suisse frs. 2.—, Union postale frs. 6.—. On s'abonne en Suisse exclusivement aux offices postaux.

**Nationalrat — Conseil national**

Sitzung vom 20. Juni 1914, vormittags 8 Uhr — Séance du 20 juin 1914 à 8 heures du matin

Vorsitz: } Hr. Planta.  
Présidence: }

Tagesordnung: — *Ordre du jour:*

**Bundesbeschluss betreffend Revision der Bundesverfassung durch Aufnahme eines Artikels 114<sup>bis</sup> und Abänderung des Art. 103.**

**Arrêté fédéral concernant la revision de la constitution fédérale par l'adjonction d'un article 114<sup>bis</sup> et la modification de l'article 103.**

Redaktionelle Bereinigung. — *Rédaction définitive.*

Häberlin, Berichtstatter der Kommission: Nur eine ganz kurze Bemerkung. Die redaktionelle Bereinigung ist eine sehr untergeordnete. Ich habe nur zu bemerken zum Art. 114 bis, Abs. 2, dass wir dort die Worte «der Bundesverwaltung» aufgenommen haben. Es ist selbstverständlich, dass eine andere Meinung, als die, dass Disziplinarfälle aus der Bundesverwaltung dem Verwaltungsgericht zugewiesen werden, nie bestanden hat. Der Ständerat hatte das ausdrücklich aufgenommen. Wir haben im Nationalrate Festhalten an der ursprünglichen Fassung des Nationalrates beschlossen wegen des Zusatzes, der in diesem Alinea gemacht wurde, und wir haben übersehen, dagegen dem Ständerate entgegenzukommen dadurch, dass wir die zwei Worte auch aufnahmen. Das ist dann bei der redaktionellen Bereinigung noch gemacht worden. Im gleichen Alinea haben wir das frühere Wort «sofern»

durch «soweit» ersetzt, was auch dem französischen Text besser entspricht. Die übrigen Aenderungen rufen keiner Bemerkung.

Angenommen. — (*Adopté.*)

Schlussabstimmung. — *Votation finale.*

Für Annahme des Beschlussesentwurfes 110 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat.  
(Au Conseil des Etats.)

Schluss des stenographischen Bulletins der Juni-Session.  
*Fin du bulletin sténographique de la session de juin.*



**Verwaltungsgericht. Bundesbeschluss betreffend Revision der Bundesverfassung durch  
Aufnahme eines Art. 114bis und Abänderung des Art. 103. BB vom 20. Juni 1914**

**Tribunal administratif. Arrêté fédéral concernant la révision de la Constitution fédérale  
par l'adjonction d'un art. 114bis et la modification de l'art. 103. AF du 20 juin 1914**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1914
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	11
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	1912_010
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.06.1914 - 08:00
Date	
Data	
Seite	489-490
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 291

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

**Amtliches**  **BULLETIN**  
**stenographisches Bülletin** **STÉNOGRAPHIQUE OFFICIEL**  
 der DE  
**schweizerischen Bundesversammlung** **N<sup>o</sup> 7** **L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE SUISSE**

Abonnement: Jährlich Fr. 2. — für die Schweiz, Fr. 6. — für das übrige Postvereinsgebiet. In der Schweiz kann nur bei der Post abonniert werden.

Abonnements: Un an: Suisse frs. 2. —, Union postale frs. 6. —. On s'abonne en Suisse exclusivement aux offices postaux.

## Ständerat — Conseil des Etats

Sitzung vom 12. Juni 1912, vormittags 8<sup>1/2</sup> Uhr — Séance du 12 juin 1912, à 8<sup>1/2</sup> h. du matin

Vorsitz: } Hr. Calonder.  
Présidence: }

Tagesordnung: — *Ordre du jour:*

### Bundebeschluss betreffend Revision der Bundesverfassung durch Aufnahme eines Artikels 114<sup>bis</sup> und Abänderung des Art. 103.

Arrête fédéral concernant la revision de la constitution fédérale par l'adjonction d'un article 114<sup>bis</sup> et la modification de l'article 103.

Anträge der Kommission des Ständerates.  
6. Juni 1912.

#### Bundebeschluss

betreffend

Revision von Art. 103 der Bundesverfassung  
und Aufnahme eines neuen Art. 114<sup>bis</sup>  
in die Bundesverfassung.

Die Bundesversammlung der  
schweizerischen Eidgenossenschaft

nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates  
vom 20. Dezember 1911,  
in Anwendung der Art. 84, 85, Ziffer 14, 118  
und 121 der Bundesverfassung,

beschliesst:

A. 1. Art. 103 wird aufgehoben und durch folgende Bestimmung ersetzt:

Propositions de la commission du Conseil des Etats.  
6 juin 1912.

#### Arrêté fédéral

concernant

la revision de l'article 103 de la constitution  
fédérale et l'adjonction d'un  
article 114<sup>bis</sup> à la constitution fédérale.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE  
DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,

Vu le message du Conseil fédéral du 20 décembre 1911,  
en exécution des art. 84, 85, chiffres 14, 118 et 121 de la constitution fédérale,

décrète:

A. 1. L'art. 103 de la constitution fédérale est abrogé et remplacé par la disposition suivante:

## Art. 103.

Die Geschäfte des Bundesrates werden nach Departementen unter dessen Mitglieder verteilt.

Der Entscheid über die Geschäfte geht vom Bundesrate als Behörde aus; jedoch bleibt der Bundesgesetzgebung vorbehalten, bestimmte Geschäfte den Departementen oder den diesen untergeordneten Amtsstellen zur Erledigung zu übertragen, sowie die Beschwerde gegen deren Verfügungen zu ordnen.

2. Nach Art. 114 wird folgender Unterabschnitt eingeschoben:

„IV<sup>bis</sup>. Organisation und Befugnisse des eidgenössischen Verwaltungsgerichtes.“

## Art. 114 bis.

Ein eidgenössisches Verwaltungsgericht beurteilt die in den Bereich des Bundes fallenden Administrativstreitigkeiten und Disziplinarfälle, die die Bundesgesetzgebung ihm zuweist.

Die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze und allgemein verbindlichen Beschlüsse, sowie die von ihr genehmigten Staatsverträge sind für das eidgenössische Verwaltungsgericht massgebend.

Auf dem Wege der Bundesgesetzgebung können dem eidgenössischen Verwaltungsgericht überdies Administrativstreitigkeiten überwiesen werden, die sich auf Grund besonderer, zwischen Kantonen einerseits und Korporationen oder Privaten andererseits bestehender Rechtsverhältnisse erheben.

Die Organisation des eidgenössischen Verwaltungsgerichtes bestimmt das Gesetz.

B. Dieser Beschluss ist der Abstimmung des Volkes und der Stände zu unterbreiten.

C. Der Bundesrat ist beauftragt, die für Vollziehung dieses Beschlusses erforderlichen Massnahmen zu treffen.

## Art. 103.

Les affaires du Conseil fédéral sont réparties par départements entre ses membres.

Les décisions émanent du Conseil fédéral comme autorité; il est toutefois réservé à la législation fédérale de déléguer aux départements ou aux services qui leur sont subordonnés le règlement des affaires qu'elle désignera ainsi, que de fixer le droit de recours contre les décisions de ces instances.

2. Le chapitre suivant est intercalé après l'art. 114 de la constitution fédérale:

IV<sup>bis</sup>. Organisation et attributions de la Cour administrative fédérale.

## Art. 114 bis.

Une Cour administrative fédérale connaît des contestations administratives et des affaires disciplinaires en matière fédérale que lui défère la législation fédérale.

La Cour administrative appliquera les lois votées par l'Assemblée fédérale et les arrêtés de cette Assemblée qui ont une portée générale. Il se conformera également aux traités que l'Assemblée fédérale aura ratifiés.

La législation fédérale pourra attribuer en outre à la Cour administrative fédérale la connaissance des contestations administratives qui s'élèveraient entre les cantons, d'une part, et des corporations ou des particuliers, d'autre part, au sujet de concessions ou d'autres droits acquis.

L'organisation de la Cour administrative fédérale est réglée par la loi.

B. Le présent arrêté sera soumis au vote du peuple et des Etats.

C. Le Conseil fédéral est chargé de pourvoir à l'exécution du présent arrêté.

Eintretensfrage. — *Entrée en matière.*

Usteri, Berichterstatter der Kommission: Mit Beschluss vom 20. Dezember 1911 beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten, es sei beabsichtigt die Einführung eines eidgenössischen Verwaltungsgerichtes, zugleich auch zur Erleichterung der Reform der Bundesverwaltung, dem Schweizervolke die Revision der Bundesverfassung vorzuschlagen. Die bundesrätliche Botschaft ist auf ihren 34 Druckseiten so inhaltsreich und fast erschöpfend, dass sie wohl eine vorzügliche Grundlage für die Beratung der Anträge im Schoosse der eidgenössischen Räte darstellt, andererseits aber es dem Berichterstatter Ihrer Kommission schwer macht, dem

Gegenstand neue Seiten abzugewinnen, trotzdem er in tausend Facetten glitzert, die freilich nicht von einer Künstlerhand geplant, gezeichnet und geschliffen sind, sondern ihre Form im harten Ringen der eidgenössischen Rechtsentwicklung erhalten haben.

Der Respekt vor der Darstellung, die der bundesrätlichen Botschaft über die geplante Verfassungsrevision gebührt, und die Ueberzeugung, dass die Mitglieder des Rates sich deren Lektüre nicht versagt haben, bedeutet deshalb für die Kommission ebensowohl ein Gebot wie eine Entlastung und veranlasst sie, die Botschaft in allen ihren wesent-

lichen Teilen als integrierenden Bestandteil der Berichtertattung zu erklären und sich auf eine kleinere Zahl von Punkten zu beschränken, die durch die Schwierigkeit der Materie Anspruch auf eine eingehende Erörterung erheben, und die Dinge und Verhältnisse in ihren Wirkungen und Einflüssen zu beleuchten, wie sie sich im Falle der Einführung der geplanten Verfassungsrevision gestalten dürften.

Heute ist bekanntlich die oberste Bundesgewalt dem Bundesrate, mit den eidgenössischen Räten als Rekursinstanz, auf der einen Seite und dem Bundesgerichte auf der andern Seite übertragen. Neben diesen zwei mutigen Rossen soll nun noch ein drittes sich in die Selen legen, auf dass ein stolzes Dreigespann unsern eidgenössischen Staatswagen und seine stets schwerer werdende Last auch auf steilen Strassen allezeit zum Lichte zu führen vermag. Das ist der Inhalt des vorgeschlagenen Art. 114 bis und die Revision des Art. 103 soll dem neuen Gespann die passende Schirring beschaffen.

Sehen wir nun zunächst einmal, wie der eidgenössische Staatswagen heute von der Stelle gebracht wird, soweit die bundesrätlichen und die bundesgerichtlichen Befugnisse aneinanderstossen, um nicht zu sagen, ineinander übergreifen. Und das tun wir am besten, wenn wir uns den Art. 113 der Bundesverfassung etwas näher ansehen.

Art. 113, Abs. 1, Ziffer 1 und 2 der Bundesverfassung verwirklichen eines der ältesten Ziele des Bundesgedankens, die friedliche Beilegung von Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen über die beiderseitigen Rechtssphären und von Anständen von Kanton zu Kanton, die sich aus den Beziehungen souveräner Staaten unter sich ergeben, die aber wegen der eidgenössischen Bundesmitgliedschaft dieser Staaten der Kognition des Bundes unterstellt sind. Ziffer 3 der gleichen Verfassungsbestimmung verwirklicht in gleicher Weise den Gedanken besseren Rechtsschutzes der Bürger durch die Bundesgewalt in Ansehung der wichtigsten individuellen Rechte. Was als solche Grundrechte anzusehen sind, hängt davon ab, ob die Kantone sie als Verfassungsgrundsätze in den kantonalen Verfassungen oder interkantonalen Konkordaten niedergelegt und damit der eidgenössischen Rechtsprechung die Zuständigkeit der Beurteilung ihrer Anwendung eingeräumt haben, das hängt gleichermaßen davon ab, ob der Bund selbst solche Rechtssätze aus seiner eignen Rechtssphäre der Bundesverfassung einverleibt hat und hängt endlich noch davon ab, ob die Kantone oder der Bund derartige Rechtssätze ihrer respektiven Rechtssphären in Staatsverträge mit dem Ausland aufgenommen haben.

Das Bundesgericht gewährt aber, wegen der Befugnisse des Bundesrates aus Art. 102, Ziffer 2 der Bundesverfassung, gemäss Art. 178, Ziffer 1 des Gesetzes über die Bundesrechtspflege solchen Rechtsschutz nur dann, wenn diese Rechtssätze der Bundesverfassung, kantonalen Verfassungen, interkantonalen Konkordate oder von Staatsverträgen durch kantonale Behörden verletzt worden sind. Es kommt also nach der heutigen Ordnung der Dinge auf die Quelle des Uebels, auf die rechtsverletzende Behörde und nicht darauf an, ob eine Norm des kantonalen oder ob eine solche des eid-

genössischen Rechtes verletzt worden ist. Gegenstand der Beschwerde nach Art. 113, Abs. 1, Ziffer 3 können also ausschliesslich nur Entscheidungen kantonalen Behörden über die Anwendung kantonalen und eidgenössischen Verfassungs-, Konkordats- und Staatsvertragsrechtes sein. Das Bundesgericht ist also nach Art. 113, Abs. 1 nicht Richter über Verletzungen dieser gleichen Rechtskomplexe durch die Bundesbehörden. Immerhin besteht, indessen durchaus als eine Anomalie, kraft Art. 55 des Gesetzes betr. die Bundesrechtspflege Zuständigkeit des Bundesgerichtes in Ansehung der Verletzung von Bundesgesetzesrecht durch eine Bundesbehörde. Die genannte Bestimmung überträgt nämlich dem Bundesgericht die Beurteilung von Rekursen gegen Schätzungsentscheide der eidgenössischen Schatzungskommission, also von Rekursen gegen Erlasse eidgenössischer Administrativbehörden, die sich auf Bundesgesetz stützen. Diese Abzweigung der Entscheide der eidgenössischen Schatzungskommissionen behufs gerichtlicher Beurteilung an das Bundesgericht ist zwar nicht leicht vereinbar mit Art. 102 der Bundesverfassung. Das Gesetz betr. die Bundesrechtspflege hat sich aber hier so geholfen, dass es jene Rekurse als Zivilsachen deklarierte und damit die Kompetenz des Bundesgerichtes aus den Art. 110 und 114 der Verfassung ableiten konnte. Diese Ordnung ist aber nichts anderes als ein Vorläufer des Gedankens der Verwaltungsgerichtsbarkeit, wie ihn der Bundesrat vorschlägt, nämlich des Gedankens der Ueberleitung eines erstinstanzlichen Verwaltungsentscheides an eine Gerichtsbehörde als zweite Instanz. Und in voller Kongruenz steht damit das vorläufige Gutachten des Bundesgerichtes, das die Singularität der jetzigen Rechtsordnung anerkennt und die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit für Entschädigungsansprüche gegenüber Ansprüchen aus öffentlichem Recht auf Eigentumsabtretung zugesteht.

Die Zuständigkeitsordnung des Bundesgerichtes nach Art. 113, Abs. 1, die wir dargelegt haben, ist indessen zum Teil eingeschränkt durch den Abs. 2 des Art. 113. Doch nicht so, dass dieser Abs. 2 selbst bestimmte Rechtsgebiete oder bestimmte Behörden aus der Zuständigkeitsordnung des ersten Absatzes ausscheidet, sondern er macht nur zugunsten der Bundesgesetzgebung einen ganz allgemeinen Vorbehalt in der Form, dass die Gesetzgebung ermächtigt wird, für die Zuständigkeit in Ansehung von Administrativstreitigkeiten, welche Bezeichnung nebenbei bemerkt, dem Ausdruck Verwaltungsstreitsache synonym ist, besondere Anordnungen jeder Art zu treffen und die ihr gutschennende Behörde für zuständig zu erklären. Diese Behörde kann auch wieder das Bundesgericht und auch der Bundesrat sein. Im übrigen findet hier die Bundesgesetzgebung wiederum ihre Schranke an Art. 102, Abs. 2 der Bundesverfassung, indem auch hier nur Entscheide kantonalen Behörden in Betracht fallen.

Die Administrativstreitigkeit der Art. 102, 2, und 113, Abs. 2 ist nicht etwa ein mit den Rechtsbegriffen des ersten Absatzes parallel laufender Begriff, er stellt nicht wie letzterer auf die formale Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe von Rechtssätzen ab, z. B. auf Verletzung von Gesetzes-

recht, sondern er greift ein ganz anderes Merkmal für die Umschreibung der Zuständigkeit der Bundesgesetzgebung auf, nämlich die Zugehörigkeit des verletzten Rechtssatzes zum materiellen Verwaltungsrecht, letzteres gedacht im Gegensatz zu Zivil- und Strafrecht und zum Staatsrecht im engeren Sinne. Dabei hat es weiter die Meinung, dass es Sache der Bundesgesetzgebung sei, im weitgespannten Rahmen loyaler Verfassungsauslegung zu bestimmen, was materielles Verwaltungsrecht ist. Ein erster Blick in die Bundesverfassung oder in jede kantonale Verfassung, wie auch in die eidgenössische Gesetzgebung tut schon dar, dass auch eidgenössisches und kantonales Verfassungs-, oder Konkordats-, oder Staatsvertragsrecht materielles Verwaltungsrecht sein kann und ist. Also ist die Bundesgesetzgebung auch befugt, Streitigkeiten über materielles Verwaltungsrecht, immerhin nur so weit, als es in den Bereich des Bundes fällt, also Bundesverfassungsrecht, Bundesgesetzesrecht und eidgenössische Verträge mit dem Auslande im Streitfalle einer andern Bundesbehörde als dem Bundesgericht zur Beurteilung zuzuteilen. Damit ist gesagt, dass für Administrativstreitigkeiten aus Bundesverfassung, Bundesgesetzen und eidgenössischen Staatsverträgen die Zuständigkeit eines Verwaltungsgerichtes an Art. 113 kein Hindernis findet.

Während in den Jahrzehnten der Entwicklung des Bundes und der Ausbildung des formalen Bundesrechtes die Administrativstreitigkeiten nach Art. 102, 2 und 113, Abs. 2 das öffentliche Interesse und die politischen Bundesbehörden stark beschäftigten, sind sie nach Konsolidierung zahlreicher Rechtsbegriffe vor den neuen Aufgaben des Bundes und der neuzeitlichen Auffassung rationeller Arbeitsteilung mehr in den Hintergrund getreten. Darum hat die letzte Novelle zum Gesetz über die Bundesrechtspflege vom Jahre 1911, mit der Ablösung von Kompetenzen von den politischen Behörden und ihrer provisorischen Ueberleitung an das Bundesgericht ohne Anfechtung die Konsequenzen aus der heutigen Anschauung ziehen können, die diese Streitigkeiten mehr als eine richterliche, denn als eine politische Angelegenheit ansieht.

Alle diese Ausführungen über den Inhalt des Art. 113, Abs. 1 und 2, beweisen mit den vielfach auseinander strebenden Gesichtspunkten und dem Mangel an einheitlicher Geschlossenheit dieser Verfassungsbestimmungen nur, wie sehr diese Rechtsformen das Ergebnis sind jahrzehntelanger Kämpfe um Kantons- und Bundessouveränität. Aber so sehr eine systematische Gliederung dieser Rechtssätze ein allgemeiner und leichter verständliches Recht schaffen würde, so wird die Kraft des historisch gewordenen auch hier gegenüber der besseren logischen Anordnung das Feld behaupten.

Auf dem oben beschriebenen Wege der Anwendung des Vorbehaltes des Art. 113, Abs. 2, bewegt sich nun der bundesrätliche Vorschlag des eidgenössischen Verwaltungsgerichtes, insofern als er unter Verminderung der Kompetenzen zunächst des Bundesrates und der Bundesversammlung die Ueberleitung von Administrativstreitigkeiten aus den Instanzen der Bundesverwaltung an eine richterliche Instanz bewirkt. Damit wird der Kompetenzinhalt des Art. 102, Ziffer 2 der Bundesverfassung eingeschränkt, dafür aber der Inhalt der Bundesgesetz-

gebung an Behördenkompetenzen, die durch Art. 113, Abs. 2 auch vorbehalten sind, erweitert und die Möglichkeit neuer richterlicher Zuständigkeiten begründet, so zwar, dass, analog der bundesgerichtlichen Kognition über die Anwendung der Verfassungen des Bundes und der Kantone, der interkantonalen Konkordate und der Staatsverträge durch kantonale Behörden in Ansehung individueller Rechte der Bürger, auch eine gerichtliche Kognition in Administrativstreitigkeiten über die Anwendung der Bundesverfassung, der Bundesgesetze, der Konkordate und Staatsverträge durch die eidgenössischen Verwaltungsbehörden geschaffen wird.

Um diese gerichtliche Zuständigkeit schaffen zu können, bedürfen wir nach dem Gesagten unzweifelhaft einer Revision der Bundesverfassung, die die Aufhebung der Zuständigkeit des Bundesrates nach Art. 102, Ziffer 2 mit bezug auf eine Reihe von Materien ermöglicht, die zurzeit noch in ganz positiver Weise dem Bundesrate als Rechte und Pflichten obliegen, wie das im Gutachten der Herren Bundesrichter Morel, Lienhard und Weber von 1900 überzeugend nachgewiesen worden ist. Ganz das gleiche gilt auch für die Disziplinargerichtsbarkeit. Auch sie steht nach Art. 102 dem Bundesrate zu, denn sie bildet einen Bestandteil seiner Stellung als oberste Verwaltungsbehörde und kann ihm nur durch eine Revision der Verfassung entzogen und auf eine andere Behörde übertragen werden.

Die sachliche Begründung der Verwaltungsgerichtsbarkeit aber liegt in dem Stärkeverhältnis des einzelnen Bürgers auf der einen Seite, und auf der andern Seite des gewaltigen Gewichtes der an Zahl und Macht stets sich mehrenden Bundesbeamten, deren beschränkte Amtsdauer und periodische Neuwahl aus einer Sache der Volksfreiheit fast zu einer Formsache geworden ist. Sie liegt in dem in dieser Ungleichheit der Stärke wurzelnden Misstrauen des Schwachen und in dem Glauben, dass die Abwesenheit eines direkten persönlichen Interesses bei den Beamten nicht immer eine genügend starke objektive Basis darstelle, die den menschlich nahe liegenden Wunsch mit Erfolg fern halte, eine einmal aus der Verwaltung heraus kundgegebene Ansicht unter allen Umständen behaupten zu können. Der einfache Bürger ist auch kaum in der Lage, im Instanzenzug der Verwaltung einen wirksamen Rechtsschutz erblicken zu können, denn für ihn bleibt Verwaltung Verwaltung, und sie ist in seinen Augen für ihn und seine persönlichen Interessen, sobald diese im Gegensatz zu dem öffentlichen Interesse stehen, Gegenpartei, und nicht die Verkörperung landesväterlicher Fürsorge, nicht Dienerin des Staates, und trotzdem er selbst auch ein Stück von diesem Staate ist, nicht seine Dienerin. Diese allgemeine Auffassung, deren manchmal hartnäckige Verkennung durch die Behörden, zum Beispiel auf dem Gebiete der kantonalen direkten Steuern, für die öffentliche Moral wie für den Fiskus schon allzuviel Unheil gestiftet, ist leider nicht immer unbegründet, indem die Arbeitsverhältnisse der Behörden oder auch die Routine dem Instanzenzug häufig den Wert unabhängiger Ueberprüfung entzogen haben. Ueber die Ungeeignetheit der eidgenössischen Räte als administrative Rekursinstanz zu fungieren, besteht, auch in diesem Saale, kaum mehr eine Meinungsverschiedenheit.

Angesichts dieser Betrachtungen kann es auch der Verwaltung nur willkommen sein, von dem Odium des Richters in eigener Sache mit seiner Willkür und Befangenheit befreit zu werden. Freilich ist die Neuerung damit nicht abgetan, dass an die Stelle der administrativen die richterliche Instanz tritt. Vielmehr wird dieser Wechsel eine etwas umständlichere Geschäftsbehandlung in der Verwaltungsinstanz, auch deren Vernehmlassung auf die Beschwerde bedingen. Doch kann dieses Plus in vollem Masse durch Einsparung von Verwaltungsinstanzen kompensiert werden, wenn immer die Ueberleitung des Verfahrens an die verwaltungsgerichtliche Instanz an der rechten Stelle einsetzt. Mit in den Kauf muss genommen werden, dass diese Ueberleitung der Konzentration der Verwaltung in den Händen der Vorsteher des Departements und noch mehr des Bundesrates einen gewissen Eintrag tun wird. Doch wird gewiss die Entwicklung des Verantwortlichkeitsgefühls der letzten Verwaltungsinstanz das gute Gegengewicht gegen eine Lockerung des Zusammenhanges der Verwaltung sein.

Wir geben mit dem Bundesrat einig, dass für die Verwaltungsgerichtsbarkeit nur Platz ist, wo es sich um Anwendung objektiver Rechtsvorschriften auf die Verhältnisse der Einzelnen handelt, nicht aber wo das freie Ermessen um Regierungshandlungen in Frage steht. Ebenso besteht Uebereinstimmung darin, dass es Aufgabe der Untersuchung der einzelnen bundesgesetzlich geordneten Materien sein wird, zu bestimmen, welche Sachen sich zu verwaltungsgerichtlicher Behandlung eignen und welche nicht und es liegt bei der ungemein verschiedenartigen Anlage der Gesetze nahe, dass die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht in generellen Normen in genügend sicherer Weise festgelegt werden kann. Deshalb wird eine Aufzählung der Zuständigkeiten nicht zu umgehen sein. Und, was die Zahl der Beschwerden sein mag, die auf dieser Grundlage erhoben werden, so sind die in den Akten enthaltenen Daten wenig schlüssig, da sie der heutigen rekursbindernden Organisation entnommen sind, während die neue Ordnung im Gegenteil der Anhebung von Beschwerden förderlich sein wird. Aber in welchem Masse, das wird uns erst die Erfahrung lehren.

Die Gegenstände, die sich für die Behandlung durch das Verwaltungsgericht vornehmlich eignen werden, sind in der bundesrätlichen Botschaft aufgeführt. Es können denselben unpräjudizierlich vielleicht noch weitere Verwaltungsstreitsachen ange-reiht werden:

Aus dem Gesetz über die Schweizerische Nationalbank: Die Behandlung von Meinungsverschiedenheiten über Reglemente, über die Rechnungsstellung und die Verteilung des Reingewinnes an die Kantone und zwischen Kantonen und Bund.

Aus dem Zivilgesetzbuch: Befugnisse der Bundesverwaltung auf dem Gebiete der Aufsicht über Stiftungen, des Zivilstandswesens, der Handels- und Güterrechtsregister, der Beschränkungen des Grundeigentums durch Bundeserlasse, der Grundstückteilungen, der Fortleitung von Quellen aus einem Kanton, der öffentlich-rechtlichen Grundlasten, der Viehverpfändung, des Pfandleihgewerbes, der Pfandbriefe und des Grundbuches.

Aus dem Gesetz über die Kranken- und Unfallversicherung: Streitsachen betreffend die obligatorische Krankenversicherung von Kantonen und Gemeinden, die Anerkennung von Kassen und deren Entzug, Eintritts- und Freizügigkeitsrechte gegenüber Krankenkassen, Mindestversicherungsleistungen der Kassen, Verträge derselben mit Aerzten und Apothekern und Ausschluss derselben von der Kassenpraxis, Tarife, Mitwirkung bei der Unfallversicherung, Rechnungszensuren, Aufsicht und Bussenwesen, Bundesbeiträge und Gebirgszuschläge. Oberaufsicht des Bundes über die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt, Bundesbeiträge, Zugehörigkeit von Betrieben zur obligatorischen Versicherung, Anmeldepflicht, Lohnlisten, Unfallverhütung, Berufskrankheiten, Reziprozitätsansprüche von Ausländern, negative Kompetenzkonflikte zwischen Unfall- und Militärversicherung.

Aehnliche Komplexe von Verwaltungsstreitsachen mögen auch noch andere Bundesgesetze, wie z. B. dasjenige über die Lebensmittelpolizei in sich schliessen.

Aber schon die angeführten Details in Verbindung mit denjenigen, die die Botschaft anführt, bezeugen den in raschem Tempo sich mehrenden Anlass zu Administrativstreitigkeiten im Gebiete des Bundes, und sie müssen uns in der Annahme bestärken, dass die Frage nach dem Umfange der Arbeit eines Verwaltungsgerichtes ohne viel Bedenken dahin beantwortet werden kann, es werde einer solchen Behörde an Arbeit nicht fehlen.

Angesichts der Tatsache, dass eine ganze Menge von Angelegenheiten der Bundesverwaltung mit Handel und Wandel, mit dem Leben und Treiben unseres Volkes in engem Zusammenhang stehen, dass die Anordnungen der Bundesinstanzen auf den verschiedensten Gebieten vermögensrechtliche Interessen der Bürger tangieren, und dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit diesen Interessen einen wirksamern Rechtsschutz angedeihen lassen will als bisher, ist es natürlich, dass die Anträge des Bundesrates fast allgemeine Zustimmung gefunden haben. Wenn sich die Presse nicht in eingehender Weise des Themas angenommen, so erklärt der wesentlich formale Inhalt der bundesrätlichen Anträge solches zur Genüge. Immerhin mag erinnert werden an die Aufsätze von Herrn Dr. Ziegler, in St. Gallen, in der «Neuen Zürcher Zeitung», der den grundsätzlichen Standpunkt der Trennung der Zivil- und Strafjustiz auf der einen Seite und der Staats- und Verwaltungsgerichtsbarkeit auf der andern Seite auch in organisatorischer Richtung vertreten hat. Von allgemeineren Kundgebungen sind diejenigen von 27 Sektionen des Schweizerischen Handels- und Industrievereins zu verzeichnen, die vor allem die unabhängige Beschwerdeinstanz in Zollsachen postulieren, und der Verband schweizerischer Sekundärbahnen, der die Schaffung eines unabhängigen Verwaltungsgerichtes für Administrativstreitigkeiten auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens lebhaft begrüsst.

Die verfassungsmässige Grundlage für diese Instanz soll nun so gefunden werden, dass ein Verfassungsgericht für Administrativstreitigkeiten, sowie für Disziplinarfälle aus dem Bereich des Bundes errichtet, und dass die Bundesgesetzgebung autorisiert wird, diesem die ihr gutscheinenden Befug-

nisse auf diesem Rechtsgebiet zuzuteilen. Die Zuteilung muss in der Hauptsache auf Kosten der Befugnisse des Bundesrates und seiner Mitglieder erfolgen; in geringerem Masse kann die Reform auch die Zuteilung von Kompetenzen des Bundesgerichtes anordnen.

Rein mechanisch gesprochen könnte die zur Beratung stehende Verfassungsrevision so bewerkstelligt werden, dass die neue richterliche Zuständigkeit dem Bundesgerichte übertragen würde. Es hätte das den sachlichen Vorteil, dass niemals ein Zweifel über die Zuständigkeit des einen oder des andern Gerichtes platzgreifen könnte.

Auf diesem Standpunkte steht die kaufmännische Gesellschaft Winterthur, die die Möglichkeit einer solchen Trennung der Kompetenzen glaubt verneinen zu müssen. Auf demselben auch die Union vaudoise du Commerce et de l'Industrie in Lausanne, die auf eine Angliederung des neuen Gerichtes an das Bundesgericht hinzielt, das dann in Gemeinschaft mit Experten zu arbeiten hätte.

Indessen sind die aus der Zuteilung der Kompetenz sich ergebenden Schwierigkeiten bei einer konsequenten Auslegung von Art. 113, Abs. 2 der Bundesverfassung im Sinne unserer Ausführungen nicht grösser als wie die Ordnung von Doppelkursen zwischen Bundesrat und Bundesgericht. Hiezu wird schon die auch aus andern Gründen nicht zu vermeidende Wahl der Enumerationsmethode für die Umschreibung der Befugnisse des neuen Gerichtes dienlich sein. Aber es werden positive und negative Kompetenzkonflikte unter den beiden Gerichten, wie gegenüber der Bundesverwaltung, wohl überhaupt zu vermeiden sein, wenn die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes nicht auf die Verletzung bestimmter Rechtsätze, sondern auf den Gegenstand der angefochtenen Verfügung gegründet wird.

Auf diese Weise wird, was an Verwaltungssachen in das Bereich des Bundes fällt, dem neuen Gericht zuzuweisen sein; und da in diesen Bereich bei dieser Art der Umschreibung eine konkurrierende Verwaltungstätigkeit von Bund und Kantonen, die bei der Bundesverwaltung auf Bundesverfassung und Bundesgesetz und in den kantonalen Verwaltungen auf der Kantonsverfassung aufgebaut wäre, kaum wird angetroffen werden, so wird auch nicht eine ungleichartige Auslegung des Verfassungsrechtes in einer und derselben Materie durch Bundesgericht einerseits nach Art. 113, Abs. 1, Ziff. 3 und Verwaltungsgericht andererseits nach Art. 114 bis, Abs. 1 zu befürchten stehen.

Die bundesrätliche Vorlage steht, wie bereits bemerkt, auf dem Boden, dass die besondere Natur der Verwaltungsstreitigkeiten die Organisation einer besonderen Verwaltungsgerichtsbarkeit bedinge und rechtfertige, und nur ganz bedingt vermag sie an die Möglichkeit einer Mitwirkung von Bundesrichtern im Nebenamt neben ständigen Mitgliedern des Verwaltungsgerichtes zu glauben.

Wenn aber der Ausscheidung der Zuständigkeiten der beiden Gerichtshöfe unüberwindliche Schwierigkeiten nicht gegenüberstehen, und wir glauben einen gangbaren Weg bezeichnet zu haben, so darf überhaupt von der Lösung abgesehen werden, die vom bundesrätlichen Machtbereich auszuscheidenden Befugnisse so oder anders an das

Bundesgericht zu übertragen. Diese Lösung muss auch fallen gelassen werden, denn es stellen sich ihr, wenn man sich die Ausführung der angestrebten Reform vergegenwärtigt, die ernstesten Bedenken entgegen, die zum Teil bis auf die Grundlagen unserer politischen Organisation zurückgehen. Heute stehen sich Bundesrat und Bundesgericht in voller Unabhängigkeit und in guter Gleichgewichtslage einander gegenüber. Nur auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens sind einige Sonder-Kompetenzen des Bundesgerichtes geschaffen, die ihm eine dem Bundesrate gewissermassen übergeordnete Stellung einräumen. Nicht nur aber sind sie ihm zu einem guten Teile angesichts ihres hauptsächlich verwaltungsrechtlichen Charakters bloss mangels einer andern Instanz aus Verlegenheit zugewiesen worden, sondern es beschränkt sich zudem ihre praktische Anwendung auf sehr wenige Fälle, so dass hieraus ein Abhängigkeitsverhältnis des Bundesrates gegenüber dem Bundesgericht sich nicht hat ergeben können.

Ganz anders läge die Sache aber dann, wenn die dem Verwaltungsgericht zgedachten Befugnisse auch noch dem Bundesgerichte zugewiesen würden. Nicht nur erführe die bundesgerichtliche Kompetenz eine Verstärkung, sondern diejenige des Bundesrates in gleichem Masse eine Schwächung. Und hieran würde dadurch nicht sehr viel geändert, dass das Bundesgericht nach dem zutreffenden Vorschlage des Bundesrates nicht über bundesrätliche Beschlüsse, sondern nur über Verfügungen der Mitglieder des Bundesrates und der Abteilungen der Bundesdepartemente zu Gericht sitzen würde. Das Gefühl der Unterordnung unter das Bundesgericht müsste sich eben bei den Bundesräten und um so mehr geltend machen, als die Gelegenheit zur Berufung auf die gerichtliche Entscheidung eine relativ häufige sein wird, als das Bundesgericht kraft seiner weitgehenden Zuständigkeit auf dem Gebiete des Zivil- und des Staatsrechtes jetzt schon eine sehr autoritative Stellung einnimmt und als es mit seiner starken Besetzung von 24 Mitgliedern oder 340 % des Bestandes des Bundesrates einen Einfluss, eine Machtstellung im Verhältnis zur Stellung, die der Bundesrat einnimmt, gewänne, die unannehmbar wäre. Der Bundesrat ist nach der Verfassung die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft, und er soll es bleiben. Das fordert das Interesse unseres Landes und Volkes. Das aus den beiderseitigen Machtbefugnissen sich aufbauende Gleichgewicht zwischen Bundesrat und Bundesgericht darf nicht gestört werden. Soweit eine Minderung der bundesrätlichen Befugnisse in den Kauf genommen werden muss, ist sie vom politischen Gesichtspunkt aus viel weniger bedenklich, sagen wir unbedenklich, wenn sie zugunsten eines besondern Organes geschieht, dessen beschränkter Kompetenzenkreis der Stellung des Bundesrates nicht zu nahe zu treten vermag.

Es ist ferner zu bedenken, dass eine erspriessliche Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes eine Vertrautheit mit der Bundesverwaltung und ihren einzelnen Zweigen voraussetzt, die den Mitgliedern des Bundesgerichtes nur ausnahmungsweise eignet, so dass eine Zuteilung der Kompetenzen des Verwaltungsgerichtes an das Bundesgericht wahrscheinlich dazu führen würde, dass die Bundesversammlung als Wahlbehörde sich Rechte für die

Zuteilung der Bundesrichter an die einzelnen Abteilungen des Gerichtes vorbehalten müsste, was dessen Autonomie abträglich wäre und von niemandem gewünscht würde. Auch die mit guten Gründen vertretene Mischung des Verwaltungsgerichtshofes aus ständigen und nicht ständigen Mitgliedern liesse sich nur schwer mit der Organisation und dem Betrieb des Bundesgerichtes kombinieren. Wir fürchten, dass die überall etwas heikle Stellung nicht ständiger Mitglieder neben den Bundesrichtern eine recht schwierige werden könnte, so sehr, dass man auf diese Anordnung, nicht zum Nutzen der Sache, eher verzichten müsste. Dann bliebe aber nichts anderes übrig, als dass das Bundesgericht in einer übergrossen Zahl von Fällen mit Experten zu arbeiten hätte. Nun erblickt aber von denen, die vor und hinter den Gerichtsschranken von Berufswegen an der Rechtsfindung teilnehmen, wohl die grosse Mehrheit die gerichtliche Expertise als Verlegenheit und Notbehelf und die Judikatur, die sich auf diese zu stützen hat, nicht als den Gipfel einer zuverlässigen und raschen Rechtsprechung. Noch viel weniger könnte die Kombination ständiger Verwaltungsrichter und im Nebenamt fungierender Bundesrichter befriedigen; sie würde ganz sicher innerhalb kurzer Frist an unheilbarer Verschleppung der Geschäfte scheitern.

Diese verschiedenen Bedenken bestehen offenbar nicht für ein Verwaltungs- und Disziplinargericht, dessen Organisation der besonderen Natur der ihm zuzuweisenden Geschäfte entspricht, die insbesondere gestattet, das Verfahren, unbeschadet der Unabhängigkeit in der Sache, demjenigen der Bundesverwaltung anzupassen und damit die Voraussetzungen für eine einfache, prompte und billige Rechtsprechung zu schaffen.

Die Vorteile liegen sowohl auf dem sachlichen als auf dem persönlichen Gebiete dieser Organisationsfrage.

Unbeschadet der Unabhängigkeit gegenüber der Bundesverwaltung, die wir von dem neuen Gerichte erwarten müssen und im wesentlichen durch die Auswahl der Richter durch die Bundesversammlung sichern werden, wird und muss dasselbe sich mit bestimmten Partien dieser Verwaltung in einer Weise vertraut machen, die dem Bundesgerichte oder auch nur seiner staatsrechtlichen Abteilung mit ihrer sozusagen die ganze Rechtsordnung umfassenden Spruchpraxis nicht zugemutet werden könnte. So schön und verführerisch der Gedanke der Universalität des *nil mihi alienum esse puto* auch für den weisen Richter sein mag, so wenig lässt er sich angesichts der Komplikation des modernen Lebens zur Grundlage auch qualifizierter Durchschnittsleistungen gebildeter Männer machen. Die entsprechende Arbeitskraft fehlt überhaupt oder sie erschöpft sich vorzeitig und in einem Alter, da der hohe Beruf des Richters seine besten Früchte zur Reife bringt. Darum kann bei der Vielgestaltigkeit unseres öffentlichen Lebens auch die Gerichtsorganisation des modernen Prinzips der Arbeitseinteilung nicht entraten. Und es wird dem Erfolge der Verwaltungsjudikatur nur zum Vorteil gereichen, wenn sie ihre Arbeitsmethode frei von Traditionen, die auf anderem Boden gewachsen sind und dort ihre Berechtigung haben mögen, so begründen und

entwickeln kann, wie es der Lösung ihrer besonderen Aufgaben am besten dient.

Das Neuland, das hier zu bebauen ist, wird auch gestatten, die Zusammensetzung und Gliederung der Behörde nach konkreteren Gesichtspunkten durchzuführen und das wertvolle, aber keineswegs einfache Problem des nützlichen Zusammenarbeitens ständiger und nicht ständiger Richter zu lösen. Denn eine derartige Zusammensetzung des Gerichtes wird sich vermutlich in Ansehung der Vielgestaltigkeit des Stoffes bei der nicht übermässig grossen, das heisst nicht in die tausend gehende Zahl der zu behandelnden Streitigkeiten, nicht zuletzt aus Gründen vernünftiger Sparpolitik empfehlen.

Die Organisation wird ferner speziell darauf Bedacht zu nehmen haben, dass der Geschäftsgang nicht ein schleppender, sondern ein prompter sein wird, so dass die Abzweigung der Administrativstreitigkeiten von einer Verwaltungsinstanz an eine richterliche nicht eine Verzögerung der Erledigung bedeutet. Der Richter übersieht zum Schaden seiner eigenen Mühe und Arbeit nur zu oft, dass eine rasche Rechtsprechung seinem Spruche schon dank ihrer Raschheit Autorität verleiht, eine langsame, aber leicht den Schein der Unentschlossenheit erweckt. Und auch vom rein praktischen Gesichtspunkt der Parteien aus gesehen, gilt für die Rechtsprechung ebenfalls das *bis dat qui cito dat*. Nur zu oft ist ein verspäteter Richterspruch auch für die obsiegende Partei nicht besser als eine Rechtsverweigerung. Dem soll das besondere Verfahren des Verwaltungsgerichtes Rechnung tragen können.

Das Postulat eines lebhaften Tempos in der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes wird wesentlich unterstützt durch die Betrachtung, dass der Grossteil seiner Geschäfte einfacher, auch im Streitwerte nicht sehr bedeutender Natur sein wird.

Halten wir dann diese eben erwähnten Umstände zusammen mit der weiteren Ueberlegung, dass die grosse Mehrzahl der Klagen gegen Entscheide von Mitgliedern des Bundesrates und von Chefs der Dienstabteilungen, wohl auch von Direktionsstellen der Schweizerischen Bundesbahnen gerichtet sein wird, also die gleichen beklagten Parteien regelmässig wiederkehren, so müssen wir anerkennen, dass diese Tatsache an die Qualitäten der Richter besondere Anforderungen stellen wird. Zwar wird das Gericht eine Unterstützung durch die Mitwirkung nicht ständiger Mitglieder erfahren, die auch sonst im öffentlichen Leben stehen. Dennoch wird es Aufgabe der Gesetzgebung sein, die Befugnisse des Verwaltungsgerichtes, selbstverständlich nur im Rahmen des Verwaltungsrechtes, durch Erweiterung der Kompetenz auf einen etwas breitem Boden zu stellen. Dies wird durch eine Entlastung des Bundesgerichtes geschehen können, die sich auch sonst aufdrängen wird. Denn es ist, von der Last, die ihm das eidgenössische Strafgesetzbuch bringen wird, gar nicht zu reden, als sicher anzunehmen, dass das Zivilgesetzbuch wegen seiner Neuheit und Knappheit und wegen des freien, dem Richter eingeräumten Ermessens dem Bundesgericht nach wenigen Jahren aufs neue ein vollgerütteltes Mass von Arbeit gebracht haben wird. Andererseits ist es nicht von Gutem, wenn ein Richterkollegium zu gross wird, — wir erinnern an die Voten der HH.

Isler, Hildebrand und Bundesrat Hoffmann, die bei Anlass der Beratung der Novelle zur Bundesrechtspflege im Herbst 1911 gefallen sind — denn auch ein solches kann zur Behauptung seiner Stellung des Zusammenhanges, der Uebersicht und der Geschlossenheit nicht entbehren. Die Bewahrung dieser Eigenschaften ist aber durch die gebotene Trennung in mehrere Kammern stets gefährdet. Nun sind dem Bundesgericht im Laufe der Jahre, namentlich auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens, Streitfälle zugewiesen worden, die durchaus dem Gebiete des Verwaltungsrechtes angehören. Wir zitieren aus dem Eisenbahngesetz die Bestimmungen über die Entschädigungsansprüche für Auflagen des Bundesrates, für Durchleitungen, Gemeinschaftsbahnhöfe, Verbindungsgeleise, das Eisenbahnpfandrecht. Ferner können, unter Festhaltung der traditionellen Judikatur des Bundesgerichts als Staatsgerichtshof, als Hüter der individuellen Rechte der Bürger auf idealem Gebiete, weitere Beschwerden vermögensrechtlicher Natur an das Verwaltungsgericht abgezweigt werden, wie das übrigens schon bei der Novelle von 1911 in Aussicht genommen worden ist. Von den Expropriationsstreitigkeiten haben wir bereits früher in andern Zusammenhänge gesprochen. Der heutige Kompetenzenkreis des Bundesgerichtes, der einem mit seinen Zufälligkeiten, Vorbehalten und Schnörkeln etwas gotisch anmutet und nur wenig Wissenden bekannt und vertraut ist, verträgt sehr wohl eine Ausebnung, eine Grenzregulierung und kann mit einer solchen Vereinfachung nur gewinnen. Das Bundesgericht wird ja überhaupt bei der Reform unter keinen Umständen auch nur annähernd an seinen Befugnissen so gekürzt werden, wie der Bundesrat selbst solche Kürzungen der eigenen Zuständigkeit der Erkenntnis der politischen Notwendigkeit in patriotischer Weise zum Opfer bringt. Andererseits darf dieser den Anspruch erheben, dass er nicht im Laufe der Zeiten und Dinge durch die laufende Kontrolle des Bundesgerichtes als Verwaltungsgericht einer Einkreisung unterworfen werde, die seiner verfassungsmässigen Stellung ernstlich Abbruch zu tun vermöchte. Auch zum Regieren muss man Luft haben. Also müssen wir dem Bundesrate in dieser Sache durchaus das *divide et impera* im guten Sinn des Wortes zubilligen. D. h. die getrennten Befugnisse der beiden eidgenössischen Gerichtshöfe werden die Nachteile nicht im Gefolge haben, die deren Konzentration zeitigen könnte.

Die Unabhängigkeit des Verwaltungsgerichtes aber wird durch die Auswahl der Richter und diese hinwiederum durch den Geschäftskreis gewährleistet sein, der unabhängigen und kenntnisreichen Männern Befriedigung zu bieten vermag. Das Verwaltungsrecht war bis heute das Stiefkind unserer Rechtsentwicklung. Die Erweiterung der Staatsaufgaben fordert aber dringend dessen Pflege und Ausbau. Sie wird die Entwicklung des eidgenössischen Verwaltungsrechtes auf lange Zeit hinaus eine eines obersten Gerichtshofes würdige Aufgabe darstellen, auch wenn manche der Verwaltungsstreitigkeiten nach ihrem sachlichen Interesse nicht gerade hoch werden einzuschätzen sein.

Diese Auffassung erfährt noch eine wichtige Unterstützung im Vorschlage des Bundesrates, die Disziplinargerichtsbarkeit im Anschlusse an das

Verwaltungsgericht zu organisieren. Wohl ist diese Materie im Gegensatz zu den Verwaltungsstreitigkeiten, die sich zwischen Bürgern und Beamten abspielen, eine interne Sache der Verwaltung, da hier der Streit unter Angehörigen der Verwaltung geht. Dem Verwaltungsgericht wird aber in dieser Sache nicht nur Unabhängigkeit zuzuerkennen sein, sondern seine ständige Beschäftigung mit Angelegenheiten der Bundesverwaltung wird ihm, mehr als das dem Bundesgericht möglich wäre, die wünschbare Vertrautheit mit dem Dienstgange und der Arbeitsmethode innerhalb derselben, mit dem Pflichtenkreis der grossen und kleinen Körperschaften der Beamten und Angestellten verschaffen. Das ist von wesentlicher Bedeutung, um in Reibungsfällen, die zur Verletzung der Disziplin führen, sich ein richtiges Urteil über die beiderseitige Stellung der beteiligten Instanzen und über Tragweite und Schwere der eingeklagten Pflichtverletzungen zu bilden.

So sehr die eidgenössischen Einrichtungen um des Schweizervolkes und des Schweizerlandes willen und nicht wegen der Rechte derjenigen da sind, die als die Diener des Staates und Volkes sie verwalten, so sehr ist es vom guten, dass der Bund als Arbeitgeber die guten Rechtsvorkehrungen schafft, die dem durch die Wahl und Gliederung der Beteiligten ausgeschlossenen persönlichen Kontakt mit seinen Beamten und Angestellten nach Tunlichkeit ersetzen und die Möglichkeit schaffen, Konflikte aus der Ordnung des Dienstes nach Recht und Gerechtigkeit zum Austrag zu bringen. Diese Fähigkeit trauen wir dem Verwaltungsgericht zu.

In Würdigung aller dieser Gesichtspunkte kommen wir einstimmig dazu, die Auffassung des Bundesrates zu teilen, dass das unabhängige Gericht, dem die Verwaltungsstreitigkeiten aus Anwendung von Bundesrecht vorab durch eidgenössische Behörden übertragen werden sollen, richtigerweise ausserhalb des Bundesgerichtes bestellt wird.

Ihre Kommission nimmt des weitern auf die andere Absicht des Bundesrates Bezug, den Art. 103 der Bundesverfassung in Revision zu ziehen und zwar in zustimmendem Sinne. Sie teilt die Auffassung des Bundesrates, dass das Verwaltungsgericht nicht über Beschlüsse des Bundesrates zu Gericht sitzen soll. Das wäre auch nach ihrer Meinung mit der Stellung der obersten vollziehenden Behörde unseres Bundesstaates nicht vereinbar. Nicht dass wir dieser für den gewöhnlichen Lauf der Dinge das Recht zubilligten und die Notwendigkeit anerkennen würden, dass sie auch gegen die Rechte des einzelnen Bürgers entscheiden dürfe. Aber wir finden mit dem Bundesrat, dass diese Verwaltungssachen ihn nicht auch noch beschäftigen, sondern dass die Departemente oder deren Dienstabteilungen die letzte administrative Instanz sein sollen, von der dann die Berufung an das Verwaltungsgericht stattfinden müsste. Dem Bundesrate bliebe vorbehalten die endgültige Kompetenz in allen den Angelegenheiten, die nach den Gesichtspunkten des politischen Ermessens zu entscheiden sind, es verbliebe ihm das Regieren, das Regiment. Einer solchen Ordnung der Zuständigkeiten steht indessen noch Art. 103 der Bundesverfassung entgegen; daran kann nicht gedeutelt werden. Art. 103 entstammt aber der Zeit der Gründung des neuen

Bundes. Damals galt es, dessen Einheit auch in der Organisation seiner obersten Behörde neu zu begründen und der Umfang der Wirkungsbereiche des Bundes war derart, dass der Bundesrat nach Ueberwindung der Anfangsschwierigkeiten unschwer seinem Pflichtenkreis zu genügen vermochte. Vor dem Ständerate von 1912 zu begründen, wie ganz anders die Dinge heute liegen, hiesse Eulen nach Athen tragen. Das Gebot, die Befugnisse des Bundesrates neu zu ordnen, ist für uns alle Gemeingut geworden.

Seine Vollziehung liegt u. a. in der Uebertragung der Eigenschaft einer letztinstanzlichen Verwaltungsbefugnis an die Departemente und an ihnen untergeordnete Amtsstellen unter gleichzeitiger Bestellung des Verwaltungsgerichtes als Rekursbehörde für diejenigen Verwaltungsentscheide, die die Bundesgesetzgebung als Administrativstreitigkeiten bezeichnen wird. Diese Ordnung genügt auch der Forderung des praktischen Lebens, dass jeder Kampf ums Recht einmal zu Ende kommen muss, mit andern Worten, dass die Zahl der Instanzen eine gemessene, eine beschränkte sein soll. Regelmässig, darf man doch sagen, ist dem Rechtsempfinden genügt, wenn Gewähr dafür besteht; dass ein Irrtum menschlicher Erkenntnis durch Ueberprüfung seitens eines andern, seitens einer zweiten Instanz korrigiert werden kann. Die drei Zivilgerichtsinstanzen, deren wir uns erfreuen, sind in der Hauptsache der Ausfluss des Misstrauens gegenüber der Gerichtsorganisation der Kantone. In dieses Uebermass darf und wird die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht verfallen.

Die Ordnung, die der administrative Instanzenzug heute darstellt, bedeutet, wiederum nach dem allgemeinen Rechtsempfinden, dem der Bundesrat selbst die innere Berechtigung nicht abstreitet, nicht die Bürgschaft, die die Mehrheit der administrativen Instanzen zu geben an sich gewillt wäre. Ihre Kürzung bedeutet darum auch nicht eine Beeinträchtigung der Rechtsordnung, und das um so weniger, als es sich in einer grossen Zahl der Fälle nicht um eine Verminderung der Instanzen, sondern um den Ersatz der letzten administrativen Instanz durch eine Gerichtsinstanz handelt. Und da wir von dieser mit Fug und Recht erwarten dürfen, dass sie einen bessern Rechtsschutz darstellt als die jetzige Organisation, dürfen wir auch da, wo eine Instanz wegfällt, in der neuen Ordnung der Dinge, die wir anstreben, einen Fortschritt, eine Festigung der Rechtsordnung erblicken, die mit der Zerstörung unwahrer, formaler Verantwortlichkeiten und Unverantwortlichkeiten ihren sichern Boden durch Begründung der materiellen Verantwortlichkeiten der berufenen Organe nach ihrem Amt und Arbeitskreise und nach ihrem Vermögen finden wird. Die Revision wird viel mehr eine Bestätigung des tatsächlichen Zustandes, als eine wirkliche Neuerung sein. Ihr innerer Zusammenhang mit der Schaffung der gerichtlichen Instanz für Administrativstreitigkeiten und Disziplinarfälle ist in der Wahrung der Unabhängigkeit des Bundesrates gegenüber dem Verwaltungsgericht begründet.

Nur der Vollständigkeit halber soll noch ausdrücklich betont werden, dass das Stück Reform der Bundesverwaltung, das wir mit dem Bundesrat in der vorliegenden Verfassungsrevision anstreben,

nicht in einem im Sinne der Abhängigkeit zu verstehenden Zusammenhang mit der andern Reformfrage steht, die im Schoosse des Bundesrates zwiespältig beantwortet wird, und die auch uns alle bewegt. Unsere heutige Reform soll dem Bundesrat eine Arbeitsfreiheit schaffen, die von jeder Ordnung des innern Ganges der bundesrätlichen Verwaltung willkommen geheissen werden kann.

Die Berichterstattung über das Eintreten wäre indessen unvollständig, wollten wir unterlassen, nicht auch noch die Stellung der Bundesbahnen zur vorgeschlagenen Verfassungsrevision zu skizzieren.

Schon im Jahre 1850 hat die Bundesversammlung nicht aus Art. 102, sondern aus Art. 21, jetzt 23, der Bundesverfassung heraus die eidgenössischen Schätzungskommissionen geschaffen, obwohl sie Administrativbehörden sind, und diese Kommissionen auch trotz dieser Eigenschaft nicht der bundesrätlichen, sondern der bundesgerichtlichen Organisation einverleibt. Das war ein Präzedenzfall für die verfassungsmässige Grundlage der Bundesbahnen. Auch diese sind mit Fug und Recht auf den Art. 23 der Bundesverfassung gegründet worden. Denn diese Bestimmung schränkt die Befugnisse des Bundes nicht auf die Schaffung lebloser Werke ein. Der Bund darf ein Werk errichten, auch wenn dessen Zweckbestimmung einer personellen Organisation, eines Betriebes bedarf. Dieser Betrieb hebt die Eigenschaft des Werkes als eines Werkes nicht auf.

Das Rückkaufgesetz hat dann die Organisation, die Verwaltung der Bundesbahnen als eine besondere Verwaltungsabteilung der Bundesverwaltung deklariert. Doch fehlt sowohl der formelle Anschluss an die Generalklausel der bundesrätlichen Verwaltungszuständigkeit nach Art. 102, Ziffer 2, der Bundesverfassung, als eine organische Angliederung an die bundesrätliche Organisation. Es ist nur ungeschriebenes Recht, dass der Bundesrat und speziell der Vorsteher des Eisenbahndepartementes vor den eidgenössischen Räten für die Bundesbahnen Rede und Antwort steht, denn diese sind zwar eine Abteilung der Bundesverwaltung, aber ein eidgenössisches Departement ohne Departementvorsteher; sie sind nur der Aufsicht, nicht aber der Leitung des Eisenbahndepartementes unterstellt, und mit den eidgenössischen Räten zwar dank einer wertvollen Personalunion verbunden, deren persönlicher Charakter sie aber den Zufälligkeiten und Schwankungen aussetzt, die damit verbunden sind.

Es leuchtet ein, dass die Schaffung weiterer selbständiger eidgenössischer Verwaltungszweige die Organisation der Gesamtbundesverwaltung nur dann nicht gefährden wird, wenn dannzumal diese sowohl wie die S. B. B. in einen wirklich organischen Zusammenhang mit der übrigen Bundesverwaltung gebracht werden. Das wird aber eine Aufgabe der nächsten Totalrevision der Bundesverfassung bilden. Heute haben wir uns mit dieser Lücke in der verfassungsmässigen Beurkundung unserer politischen Organisation nicht weiter zu befassen, sondern sie nur festzustellen. Aber indem wir das tun, haben wir, vom Gesichtspunkte der gegenwärtigen Verfassungsrevision aus gewürdigt, sofort festzustellen, dass die Zugehörigkeit der Bundesbahnen zur Bundesverwaltung, trotzdem der Abschnitt der Verfassung über die Bundesbehörden

im Jahre 1897 in Hinsicht auf die Bundesbahnen keine textliche Erweiterung erfahren hat, dennoch eine verfassungsmässige ist. Darum ergreift auch jede Revision der Bundesverfassung, die die Organisation der Bundesverwaltung berührt, die Bundesbahnen so gut wie die bundesrätliche Verwaltung, so zwar, dass in concreto die Bundesgesetzgebung Administrativstreitigkeiten und Disziplinarfälle auch aus dem Gebiet der Bundesbahnen der Kognition des Verwaltungsgerichtes wird unterstellen können. Wenn die bisherigen Untersuchungen und Arbeiten bis und mit der bundesrätlichen Botschaft sich, abgesehen vom Disziplinarrecht, mit den Bundesbahnen nicht beschäftigt, so ist das nur die Bestätigung der schon vielfach wahrgenommenen Verwechslung der namentlich von den Bundesbahnen eifrig gepflegten, gesetzlich garantierten Selbständigkeit mit der tatsächlichen Zusammenhanglosigkeit von bundesrätlicher und Bundesbahnverwaltung innerhalb des ganzen Komplexes der Bundesverwaltung. Die Revision ist allerdings auch insofern für die Bundesbahnen weniger akut, als ihre verfassungsmässige Grundlage des Art. 23 ihr alle Freiheit geschaffen hat, befreit von den für sie unannehmbaren Fesseln des Art. 103, eine Gliederung der Befugnisse und der Verantwortlichkeiten zu bewirken, die eine der Voraussetzungen ihrer Existenz genannt werden kann. Nichtsdestoweniger wird sich auch im Rückkaufgesetz eine ganze Zahl von Gegenständen finden, für die im Streitfalle, unbeschadet der kommerziellen Interessen der Bundesbahnen, statt im vielgestuften Instanzenzug der Bundesbahnen erledigt zu werden, frühzeitig an einer der vielen Verwaltungsstationen der S. B. B. die Weiche des Geleises des Verwaltungsgerichtes gezogen werden kann.

Da unser Traktandum, trotzdem der Text der Vorlage nur einen geringen Umfang hat, von einer bemerkenswerten Vielgestaltigkeit ist, so enthalte ich mich, jetzt schon auf die Einzelheiten der bundesrätlichen und der Kommissionsanträge einzutreten; ich gehe hier von der Annahme aus, dass die Materie eine Scheidung der grundsätzlichen Frage von den Einzelheiten gestattet und das übrige zur Gewinnung einer Uebersicht beitrage.

Ich schliesse deshalb hier meine Berichterstattung, indem ich namens der einstimmigen Kommission Eintreten auf die Vorlage beantrage.

**Winiger:** Wollen Sie mir zur Eintretensfrage auch ein Wort gestatten. Im allgemeinen wird wohl das Bedürfnis nach neuen Amtsinstitutionen des Bundes im Volke kaum stark empfunden werden und bei den Kreisen, als deren Vertreter ich mich zunächst zu betrachten habe, schon gar nicht. Der Begriff des Verwaltungsgerichtshofes wird wohl den breiten Massen des Volkes überhaupt neu und fremd vorkommen. Dem gemeinen Manne ist es verständlich, dass wir einen Bundesrat haben müssen und ein Bundesgericht; allein der Verwaltungsgerichtshof, ich möchte sagen eine Neubildung zwischen diesen beiden Hauptträgern der vollziehenden und richterlichen Gewalt mitten drinnen, ist das Produkt einer fortgeschrittenen Entwicklung und auch eines fortgeschrittenen Verständnisses für die Bedürfnisse derselben.

Nun wissen wir, dass der Verwaltungsgerichtshof schon seit langem auf der Tagesordnung steht. Es ist einer solchen Institution seit langem gerufen worden aus dem Schosse der Bundesversammlung heraus und auch vielfach anderweitig, ohne dass, soweit wenigstens mir es bekannt ist, jemals dagegen Widerspruch erhoben worden wäre. So würde es kaum verständlich sein, wenn heute, nachdem für die Ausführung des Gedankens der erste grundlegende Schritt mit der Verfassungsrevision getan werden soll, dagegen Opposition sich zeigen würde, obgleich, es sei wiederholt, für die Institution im Volke wohl kaum viel Interesse vorhanden sein wird. Wir wollen uns nicht verhehlen, dass am Tage der Abstimmung über diese Verfassungsvorlage die Urnenlokale kaum eng sein werden im Lande, wenigstens da, wo der Stimmzwang nicht besteht. Es wird nicht viel warme Freunde geben, dafür aber auch keine erklärten oder vielleicht überhaupt gar keine Gegner.

Die politische Minderheit kann wohl keinen Grund haben, der Tendenz, die Anhäufung von zu viel Macht an einem Ort zu hemmen, indem man die Träger dieser Macht um einen weiteren vermehrt, entgegenzutreten; im Gegenteil, sie wird diese Tendenz sympathisch begrüssen und unterstützen müssen, vorausgesetzt, dass diese Macht selbst dadurch, dass die Träger derselben vermehrt werden, nicht ebenfalls vermehrt werde. Sie sehen, dass nach dieser Hinsicht die Vorlage der Kommission bestrebt war, besondere Vorsorge zu treffen; man hat in dem neuen Art. 114 bis noch besonders gesagt, dass das Verwaltungsgericht nur zuständig sein soll für administrative Streitigkeiten und Disziplinarfälle, die in den Bereich des Bundes fallen. In der Vorlage des Bundesrates war das nicht gesagt. Die Kommission hat diese Einschränkung noch besonders hinzugefügt, um gar keinen Zweifel darüber aufkommen zu lassen, dass mit der Schaffung des Verwaltungsgerichtshofes irgend eine Veränderung, Verschiebung der Macht- und Kompetenzsphäre zwischen Bund und Kantonen zugunsten des Bundes nicht bewirkt werden soll. Auch diejenigen die in der Kommission nicht dafür waren, dass es besonders gesagt werden solle, waren der Meinung, dass dieses selbstverständlich sei.

Im übrigen scheint es mir, dass das Bedürfnis nach einer neuen besonderen Institution, die wir nun als Verwaltungsgerichtshof bezeichnen, doch auch, wenn vielleicht auch nur in beschränkter Masse, unmittelbar konkret und allgemein verständlich sich nachweisen lässt. Ich habe schon oft sagen und klagen gehört, dass bei Zollanständen man der Gewalt der Verwaltungsorgane ohne weiteres überantwortet sei, dass gar keine Möglichkeit bestehe, zu seinem Rechte zu kommen. Aus eigener Erfahrung weiss ich nicht, ob es so ist; aber es wird gesagt, und es wird darüber geklagt. Nun sind Anstände dieser Natur, die ja häufig sind und bei denen es oft in grosse Summen hineingeht, ein eigentliches Schulbeispiel für die Zuständigkeit und Nützlichkeit eines Verwaltungsgerichtshofes, und andere Anstände ähnlicher Natur, bei welchen gegenwärtig die Verwaltungsbehörden endgültig entscheiden und wofür vielleicht ein Verwaltungsgerichtshof die bessere Instanz sein würde, gibt es noch mancherlei. Man kann an die Militärsteuer-

rekurse erinnern und anderes. Professor Fleiner hat den Versuch gemacht, einen Kompetenzenkomplex für den Verwaltungsgerichtshof auf Grund der bestehenden Verhältnisse aufzustellen. Man wird sich sagen müssen, dass dieser Kompetenzenkomplex nicht sehr reichhaltig sei, auch nicht besonders anziehend und gross. Die Sachen sehen sich etwas trocken an, es ist eine etwas dürre Heide, die sich da auf tut. So hat sich das Bedürfnis gezeigt, aus dem Verwaltungsgerichtshof etwas mehr zu machen. Es ist der Antrag gefallen, man wolle die ganze staatsrechtliche Abteilung vom Bundesgericht abtrennen und dem Verwaltungsgerichtshof zuteilen, damit aus diesem eine grosse Instanz als Staatsgerichtshof zu bilden. Der Antrag hat keine Unterstützung gefunden, und ich habe mich selbst überzeugt, dass auch die öffentliche Meinung zumal bei den Eidgenossen der Westschweiz gegen eine solche Amputation am Bundesgerichtshof sich auflehnen würde, und dass man nicht gut daran tun würde, an die Ausführung eines solchen Antrages zu denken. Aber nun erinnere ich daran, dass vor einem Jahre bei der letzten Revision des Gesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege dem Bundesgericht neue wichtige Kompetenzen zugeteilt worden sind: die Anstände über Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit, als deren typische und bekannteste Vertreter wir die Wirtschaftsrekurse nennen, weiter die politischen Rekurse, die Anstände wegen Verletzung des politischen Stimmrechtes, Wahlen, usw.

Sie erinnern sich, dass damals gegen die Zuteilung dieser neuen Kompetenzen an das Bundesgericht sich ein starker Widerstand im Rate erhoben hat. Ihr Wortführer war Herr Kollege Hildebrand. Er hat gesagt, es gehe nicht gut, dass man solche Anstände dem Bundesgericht zuteile, abgesehen davon, dass das Bundesgericht sich ohnehin wegen Geschäftsüberlastung beklage. Man hat auf diese offenbar sehr berechtigten Bedenken geantwortet, dass dies nur vorübergehend sei; denn innert kurzer Zeit werde man einen Verwaltungsgerichtshof schaffen und dann werden alle diese Sachen, Anstände wegen Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit, die politischen Rekurse, diesem neuen Gerichtshof zuteilt werden. In der Botschaft des Bundesrates sind in der Tat die Anstände über Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit, sagen wir die Wirtschaftsrekurse, als Gegenstände aufgeführt, die sich für die Zuteilung an das Verwaltungsgericht eignen können. Wollen wir auch noch die politischen Rekurse nennen, vielleicht sogar, wenn man weiter gehen will, auch die konfessionellen Rekurse, die seinerzeit ebenfalls vom Bundesrat und Bundesversammlung weg an das Bundesgericht überwiesen worden sind? Ich müsste meinerseits mir in dieser Hinsicht die ganze Entschliessungsfreiheit wahren für die Zukunft, wenn es einmal dazu kommt, die Kompetenzen des Verwaltungsgerichts auf dem Weg der Gesetzgebung festzustellen und zu ordnen. Wir wissen heute nicht, wie der Verwaltungsgerichtshof der Zukunft sich unserm Empfinden und der Auffassung des Volkes etwa darstellen wird. Wir können uns fragen: Wird diese neue Institution dieselbe Autorität geniessen, dieselbe Unantastbarkeit und Unzugänglichkeit für die öffentliche Kritik, wie sie

gegenwärtig die eigentlichen Gerichtshöfe und besonders ein Gerichtshof von dem Rang und Ansehen des Bundesgerichts in Lausanne geniessen? Wird der Verwaltungsgerichtshof diese Prerogative auch geniessen? Wird er darauf Anspruch haben und wird er sie verdienen, vermöge seiner Organisation und vor allem vermöge der Art seiner Rechtsprechung? Die Zukunft wird es lehren müssen. Je nach dem wird man sich entschliessen, den Kompetenzenkreis der Institution mehr oder weniger weit zu ziehen.

Darum aber handelt es sich heute noch nicht. Denn, wie Sie sehen, sind durch den Verfassungsartikel, der vorgeschlagen ist, Organisation und Befugnisse des eidgenössischen Verwaltungsgerichtes vollständig einem späteren Bundesgesetze vorbehalten. Das eine und das andere bedingt sich wechselseitig; man wird bei der Organisation des Verwaltungsgerichtshofes ja darauf sehen, wie die Kompetenzen geordnet sind, und umgekehrt wird man auch bei der Ordnung der Kompetenzen auf die Organisation des Gerichtshofes abstellen. Ich meine meinerseits, dass, wenn es zur Feststellung der Organisation des Verwaltungsgerichtshofes und Feststellung der Kompetenzen kommen wird, man eher zurückhaltend, bescheiden sein möge für den Anfang, um später die Entwicklung abzuwarten, wie sich die Institution bewähren und einleben werde. Darum ist mir persönlich auch der Gedanke sympathisch, was die Organisation angeht, dass in der Hauptsache der Verwaltungsgerichtshof nicht aus ständigen Mitgliedern bestehen solle, sondern dass vielleicht bloss der Präsident und eventuell zwei weitere Richter ständig sind, dass aber im übrigen das Amt des Verwaltungsrichters ein Nebenamt sein solle, indem man vielleicht kantonale Oberrichter oder Verwaltungsbeamte, vielleicht auch Geschäftsleute, heranzieht, also ein grösseres Kollegium, wobei dann die Richter nach dem Turnus von Fall zu Fall einberufen würden, ähnlich wie das Bundesgericht vor 1874 organisiert war, und ähnlich wie der Verwaltungsgerichtshof im Kanton Bern, wenn ich nicht irre, heute organisiert ist.

Ich wiederhole, dass über das alles heute nicht zu entscheiden und zu befinden ist. Wir haben eine unbeschriebene Tafel vor uns; es handelt sich einstweilen bloss um den Grundsatz der Einführung eines Verwaltungsgerichtshofes, einer Instanz, für die, man mag sie später ausbilden wie man will, in dem vielgestaltigen Leben des Bundes heute unter allen Umständen Raum für eine nützliche Betätigung vorhanden ist und die sich unter allen Umständen als gut fortschrittliche Institution wird einleben können. Darum unterstütze auch ich den Antrag, auf die Vorlage einzutreten.

**Schulthess:** Die Kommission beantragt Ihnen eine doppelte Revision der Bundesverfassung. Der Art. 103 der gegenwärtigen Verfassung bestimmt, dass die Geschäfte des Bundesrates nach Departementen unter die Mitglieder verteilt werden, dass aber diese Einteilung den einzigen Zweck habe, die Prüfung und Besorgung der Geschäfte zu fördern. Der jeweilige Entscheid aber gehe vom Bundesrat als Behörde aus.

Die neue Fassung, welche die Kommission in sachlicher Uebereinstimmung mit dem Bundesrat Ihnen vorschlägt, geht dahin, dass wohl in der Regel der Bundesrat den Entscheid über die Geschäfte treffen, dass aber der Bundesgesetzgebung vorbehalten bleiben soll, bestimmte Geschäfte den Departementen oder untergeordneten Amtsstellen zur Erledigung zu übertragen und die Beschwerden gegen deren Verfügungen zu ordnen.

Diese Neuerung hat einen doppelten Zweck. Veranlasst wurde der Vorschlag durch den einen, den Zweck, der Einführung des Verwaltungsgerichtes die Wege zu ebnen. Man sagte sich nämlich: Wenn zur Beurteilung von Ansprüchen auf dem Gebiete des Verwaltungsrechtes eine eidgenössische Gerichtsbehörde eingeführt werden soll, so sei es unmöglich, dass sie berufen werde zu urteilen über die Beschlüsse und Verfügungen der höchsten politischen und vollziehenden Behörde, d. h. des Bundesrates. Ihr Entscheid solle bloss ergehen können über die Verfügungen oder Entscheidungen untergeordneter Amtsstellen oder einzelner Departemente. Der Zweck dieser Bestimmung ist wiederum ein doppelter. Es soll das Verwaltungsgericht nicht über den Bundesrat als Kollegium gesetzt werden. Es soll aber auch der Bundesrat befreit werden von der Erledigung einer Menge kleinerer Geschäfte, die zwar für den Einzelnen, den sie betreffen, von erheblichem vermögensrechtlichem Interesse sein können, aber sich doch nicht als eigentliche Staatsgeschäfte qualifizieren.

Neben diesem Zweck, dem Verwaltungsgericht die Wege zu ebnen, hat aber Art. 103 noch eine fernere Bestimmung. Die Revision bildet den Schlüssel zu dem Komplex von Aufgaben, die wir mit dem Ausdruck Reform der Bundesverwaltung zu bezeichnen pflegen. In diesem Saale und im Nationalrat drüben wurde schon wiederholt Klage geführt, dass der Bundesrat sich viel zu viel mit einzelnen kleineren Geschäften zu befassen habe, dass auch die Departementschefs sich mit Dingen beschäftigen, die untergeordnete Amtsstellen, mit der nötigen Verantwortlichkeit ausgerüstet, gerade so gut, wenn nicht besser besorgen könnten. Wenn es uns ernst ist mit der Durchführung der Verwaltungsreform, müssen wir die gegenwärtige Bestimmung der Verfassung, die zwar auch bis jetzt in mancher Beziehung eine Fiktion geblieben ist, aufheben. Es geht doch wohl nicht an, den einzelnen Departementen und untergeordneten Amtsstellen bestimmte Funktionen zu übertragen und die ausführenden Organe als verantwortlich zu bezeichnen, während die Verfassung bestimmt, dass eigentlich der Bundesrat als Behörde zu handeln habe. Man hat sich allerdings bis jetzt damit geholfen, dass man gegen Verfügungen der Departemente und untergeordneten Amtsstellen die Beschwerde an den Bundesrat vorbehalten hat und tatsächlich die ütern Amtsstellen, namentlich die Departemente verfügen liess. Aber die Verantwortlichkeit liegt heute nach der Verfassung beim Bundesrat.

Es verdient also der Art. 103 in seiner neuen Fassung nicht nur als ein Teil der Revision, die das Verwaltungsgericht vorbereiten soll, Interesse, sondern namentlich auch von dem Standpunkte aus, dass wir die Aktion der Reform der Bundesverwaltung endlich einmal mit einem positiven Beschlusse

eröffnen. Vor kurzer Zeit hat die Presse mitgeteilt, der Bundesrat habe die Beschlussfassung über die Frage der Uebertragung von Kompetenzen an die Departemente und an untergeordnete Amtsstellen verschoben. Ich nehme an, es sei dies geschehen, weil die Behörde abwarten wollte, ob die Bundesversammlung und ob auch das Schweizervolk durch die Annahme eines neuen Art. 103 die richtigen rechtlichen Grundlagen schaffen wolle, um die Delegation von Kompetenzen durch die Bundesgesetzgebung vorzunehmen.

Was nun die Organisation und die Befugnisse eines eidgenössischen Verwaltungsgerichtes anbelangt, so ist zuzugeben, dass offenbar im Volke, wie Herr Winiger ganz zutreffend ausgeführt hat, nicht gerade viel Verständnis für diese Neuerung besteht und dass die Stimmung zurzeit eine frostige ist. Aber wenn man den Bedürfnissen nachgeht, die zu dem Vorschlage geführt haben, so glaube ich, dürfte diese frostige Stimmung einer wärmern Platz machen, und es sollte möglich sein, nicht nur die Räte, sondern auch das Volk für die Einführung des Verwaltungsgerichtes zu gewinnen.

Die Verfassung des Jahres 1874 hat für die Ausübung der Rechtspflege, soweit sie in den Bereich des Bundes fällt, einzig ein Bundesgericht aufgestellt. Dieses besitzt zivilrechtliche und strafrechtliche Befugnisse, und es hat überdies in gewissen Fällen als Staatsgerichtshof zu urteilen. Uns interessieren bei dieser Vorlage im wesentlichen die staatsrechtlichen Kompetenzen des Bundesgerichtes, und die zivilrechtlichen nur insoweit, als das Bundesgericht, um dem Bedürfnisse eines Rechtsschutzes in gewissen Fällen zu genügen — und in der Absicht, die Beurteilung zu übernehmen — gewisse Ansprüche als solche zivilrechtlicher Natur erklärt hat, die nach zutreffenden rechtlichen Grundsätzen sich als solche öffentlich-rechtlicher oder verwaltungsrechtlicher Natur qualifizieren.

Das Hauptgebiet der staatsrechtlichen Kompetenzen des Bundesgerichtes besteht in der Beurteilung von Beschwerden wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte. Voraussetzung einer Beschwerdeführung ist das Vorhandensein einer kantonalen Verfügung oder eines kantonalen Erlasses.

Daraus ergibt sich, dass das ganze grosse und täglich grösser werdende Gebiet des eidgenössischen Verwaltungsrechtes, soweit dessen Vollziehung in die Hand der eidgenössischen Verwaltungsbehörden selbst gelegt ist, des gerichtlichen Rechtsschutzes entbehrt. Wohl ist die Beschwerde zulässig bis an den Bundesrat. Allein dieser ist seiner ganzen staatsrechtlichen Stellung nach nicht Richter, sondern selbst Verwalter; er kann also nicht über die Ansprüche der Einzelnen aus dem öffentlichen Rechte urteilen.

Dem öffentlichen Rechte gehören in erster Linie an die Beziehungen des Bürgers zum Staate, die man als normale bezeichnen darf, d. h. solche Beziehungen, die sich zwischen dem Staate und einem jeden Bürger ergeben können, und ferner ein sehr wichtiger Komplex von Beziehungen, die vom Staat durch ein besonderes Rechtsverhältnis, sei es durch einen Hobeitsakt, wie z. B. die Verleihung oder die Anstellung, begründet wird. Aus solchen besonderen Verhältnissen heraus entstehen ganz bestimmte

Rechtsbande. Es entstehen für den Staat wie für die betreffende Person Rechte und Pflichten.

Aber auch aus den normalen Beziehungen, in welche jeder Einzelne mit dem Staate treten kann, können sich Konflikte ergeben über den Umfang der Rechte und der Pflichten des Einzelnen gegenüber dem Staate. Auf dem Gebiete der Kantone ist das wichtigste Beispiel die Pflicht, Steuern zu bezahlen. Auf dem Gebiete des Bundes will ich als wirtschaftlich hervortretende Erscheinung die Zahlung der Zölle nennen. Wenn Waren die Grenze überschreiten, so hat deren Empfänger oder Inhaber dem Staate nach Massgabe der Zolltarife und der Staatsverträge einen Zoll zu bezahlen, der sich eigentlich als eine Konsumsteuer qualifiziert. Er hat die Pflicht, zu bezahlen; aber er soll sich auch gegen eine zu hohe Forderung des Bundes auflehnen können. In dieser Beziehung mangelt heute jeder Rechtsschutz. Die Verwaltungsbehörden, in letzter Linie formell der Bundesrat, entscheiden, was als Zoll zu bezahlen ist, und wenn der Bundesrat bei der Beurteilung einer Differenz noch so entgegenkommend ist, so wird ihm der Zollzahler stets entgegenhalten können, dass die Bundesbehörde eigentlich zugleich der fiskalische Vertreter und Verwalter des Bundes sei. Der Spruch wird also fast stets mit einem gewissen Misstrauen aufgenommen werden und wird nicht die Autorität eines unparteiischen Richterspruches haben. Es besteht also, sowohl in objektiver Beziehung, mit Rücksicht auf die Schwierigkeit der Beurteilung solcher Verhältnisse, als auch in subjektiver Beziehung, im Hinblick auf das Vertrauen, das bei den Betroffenen vorhanden sein muss, ein Grund, um an Stelle der Verwaltungsbehörde eine unparteiische richterliche Behörde zu setzen.

Andere Länder sind uns mit solchen Einrichtungen schon längst vorausgegangen. In Frankreich, das seit langer Zeit einer weitgehenden Zentralisation huldigt, besteht eine eigentliche Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Form der Conseils de préfecture und des Staatsrates, die über öffentlich-rechtliche Ansprüche zu entscheiden haben. Es kann offenbar nicht in unserer Absicht liegen, eine solche doppelte Verwaltungsgerichtsbarkeit zu schaffen; aber namentlich denken wir nicht daran, sie in der Weise sachlich auszudehnen, wie dies in Frankreich der Fall ist, nämlich auszudehnen auf alle Beziehungen, in die der Einzelne zum Staate tritt, auch wenn sie ihrer Natur nach rein zivilrechtliche sind. Wenn in Frankreich mit dem Staate ein Bauvertrag abgeschlossen wird, so werden alle Differenzen aus demselben nicht durch das Zivilgericht, sondern von den Verwaltungsgerichten beurteilt.

Wir wollen es anders halten. Wo der Bund in reine Vertragsbedingungen tritt, hat er wie jede andere Person vor dem Zivilgerichte Recht zu nehmen, mit dem Unterschied bloss, dass der Streit nach der bestehenden Verfassung direkt vor das Bundesgericht als Zivilgericht gebracht werden kann. Aber für die Fälle, in denen die Verwaltung des Bundes auf Grund der Hoheitsrechte des Staates handelt, soll ein Verwaltungsgericht als obere Instanz vorgesehen werden, wenn es sich um die Verletzung von Rechten oder die Geltendmachung von Rechten des Einzelnen gegenüber dem Staate oder umge-

kehrt handelt. Wir denken also nicht daran, dass alle Verfügungen der Departemente und der untern Amtsstellen — wenn der Art. 103 angenommen wird — an das Verwaltungsgericht gezogen werden, sondern es wird sich gegen diese, entsprechend der Natur der Entscheidungen, ein doppelter Rechtsweg eröffnen: Der Rechtsweg an den Bundesrat für diejenigen Handlungen, die aus Zweckmässigkeitsgründen erlassen werden und die ich als Regierungshandlungen bezeichnen möchte, und der Rechtsweg an das Verwaltungsgericht für die Anfechtung derjenigen Entscheidungen, die über Rechte oder Pflichten des Einzelnen gegenüber dem Bunde ergehen. Unsere Verwaltungsgerichtsbarkeit soll also auf einen eigentlichen Rechtsschutz eingeschränkt bleiben.

Nun gestatten Sie mir noch einige Ausführungen, zum Teil in Anlehnung an das Votum des Herrn Winiger, über die Uebertragung gewisser Streitigkeiten an das Verwaltungsgericht, die heute schon in die Rechtssphäre des Bundes fallen, aber z. T. dem Bundesgerichte überwiesen sind. Ich meine gewisse verfassungsrechtliche Streitigkeiten nach Art. 113 der Bundesverfassung. Diese Bestimmung der Verfassung verweist als Regel alle Streitigkeiten staatsrechtlicher Natur zwischen den Kantonen, sowie die Beschwerden betreffend Verletzung verfassungsmässiger Rechte der einzelnen Bürger oder von Korporationen an das Bundesgericht. Allein der Verfassungsartikel hat ein Ventil geöffnet, indem er Vorschriften der Bundesgesetzgebung in bezug auf die näher festzustellenden Administrativstreitigkeiten vorbehält. Die Bundesgesetzgebung hat auf Grund dieses Al. 2 des Art. 113 von Anfang an eine ganze Reihe von Beschwerden wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte an die politischen Behörden des Bundes, an den Bundesrat und die Bundesversammlung in zweiter Rekursinstanz gewiesen. Wenn wir den früheren Rechtszustand einer Prüfung unterwerfen, so müssen wir uns eigentlich wundern, welche Dinge als Administrativstreitigkeiten erklärt worden sind. Man hat damals nicht nur die Rekurse aus dem Gebiet der Gewerbefreiheit, sondern auch viele derjenigen Beschwerden, die sich mehr auf ein politisches Postulat als auf klar umschriebenes verfassungsmässiges Recht stützten, an die politischen Behörden des Bundes gewiesen und sie damit indirekt als Administrativstreitigkeiten im Sinne des Art. 113 erklärt. Und darunter figurieren namentlich auch die konfessionellen Rekurse. Einer späteren Rechtsentwicklung, d. h. dem Organisationsgesetze des Jahres 1893 und der Novelle aus dem Jahre 1911 blieb es dann vorbehalten, wieder rückwärts zu drehen und die meisten dieser sog. Administrativstreitigkeiten auch an das Bundesgericht zu überweisen, bezw. einen Vorbehalt in der Bundesgesetzgebung in dem Sinne, dass diese Streitigkeiten durch den Bundesrat und die Bundesversammlung beurteilt würden, nicht mehr zu machen.

Die Beschwerden an das Bundesgericht wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte können in Beziehung auf ihr Interesse in zwei Kategorien geteilt werden. Die einen Rekurse sind vermögensrechtlicher Natur; das Interesse an der Beschwerde ist ein vermögensrechtliches. Denken Sie z. B. an die Beschwerden wegen Doppelbesteuerung, an die

Fragen, die an das Bundesgericht gebracht werden auf Grund der Eigentumsgarantie und andere mehr.

Andere Rekurse nach Art. 113 sind ideellen Inhalts, und unter sie zähle ich in erster Linie diejenigen aus dem Gebiete des konfessionellen Rechts. Nun steht, allerdings die Kommission auf dem Boden, dass der Art. 113, Abs. 2, der künftigen Bundesgesetzgebung gestatte, auch aus den Streitigkeiten über die Verletzung verfassungsmässiger Rechte gewisse Kategorien herauszunehmen, sie vom Bundesgericht loszulösen und nach dem künftigen Art. 114 bis an das Verwaltungsgericht zu überweisen. Aber wir werden uns dabei daran erinnern müssen, dass es doch eher die Aufgabe eines Staatsgerichtshofes ist, über die ideellen Postulate und Prinzipien der Verfassung zu urteilen, als diejenige eines Administrativgerichtes, und es scheint mir daher ausgeschlossen — das möchte ich gegen Herrn Winiger betonen — dass man je darauf verfallen möchte, konfessionelle Rekursachen, namentlich solche wegen Verletzung der Glaubens- und Gewissensfreiheit und ähnliches an das Verwaltungsgericht zu überweisen. Denn das Verwaltungsgericht ist in erster Linie berufen, die vermögensrechtlichen Ansprüche des Einzelnen und des Staates zu beurteilen, und in vermögensrechtlicher Beziehung die Abgrenzung vorzunehmen, zu der die Verwaltungsbehörde, weil sie gleichsam in eigener Sache handelt, offenbar nicht in vollem Masse berufen ist.

Ich habe in der Kommission, sowohl was die Organisation als auch die Aufgabe des Verwaltungsgerichtes betrifft, den Standpunkt möglicher Freiheit vertreten. Ich stelle die Erreichung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit des Bundes über alles andere, und wie das Gericht organisiert wird, ist für mich eine Frage zweiten Ranges. Ich halte es für praktisch, mit Rücksicht auf die Schwierigkeiten, die sich einer partiellen Verfassungsrevision überhaupt und zumal einer solchen, die nicht jedermann verständlich ist, entgegenstellen, wenn wir durch die Verfassungsbestimmungen keine zu engen Grenzen ziehen.

Und was die sachliche Kompetenz betrifft, so stehe ich auf dem Boden, von Verfassungswegen sollte eigentlich die Bundesgesetzgebung in der Lage sein, nach ihrem Ermessen alle Streitigkeiten aus dem Verwaltungsrechte an das Verwaltungsgericht zu überweisen. Es hat aber die Kommission entgegen meiner Anschauung im Art. 114 gesagt, dass die Zuweisung sich beschränken müsse auf solche Administrativstreitigkeiten, die in den Bereich des Bundes fallen. Ich hätte geglaubt, dass die Art und Weise des Zustandekommens eines Bundesgesetzes, seine Annahme durch den National- und namentlich den Ständerat, den Vertreter der Kantone, und endlich das fakultative Referendum, die nötige Garantie bieten würde, dass auch aus einer largen, nicht eingeeengten Verfassungsbestimmung nicht zu viel Kompetenzen für das Verwaltungsgericht hergeleitet würden. Es denkt aus praktischen Gründen niemand daran, von Bundeswegen alle Streitigkeiten, die sich zwischen den Einzelnen und den Kantonen ergeben können, namentlich die Steuerstreitigkeiten, in höchster Instanz an das Verwaltungsgericht der Eidgenossenschaft zu überweisen. Daraus ergäbe sich eine viel

zu grosse Belastung. Das Verwaltungsgericht müsste dabei 25 Steuergesetze handhaben. Davon kann keine Rede sein. Aber es ergeben sich zwischen den Kantonen und Korporationen oder Privaten gelegentlich Streitigkeiten sehr wichtiger Natur aus ganz besonderen Verhältnissen, für welche die Einsetzung einer Bundesinstanz meines Erachtens gegeben ist. Sie sehen deshalb auch, dass die Kantone in ihren Erlassen und Verfügungen sehr oft das Bundesgericht als das Gericht bezeichnen, welches über Streitigkeiten, die zwischen den Kantonen und einem Beliebigen entstehen, zu urteilen habe. Aber der Art. 110 B. V. verfügt bloss, dass das Bundesgericht zivilrechtliche Streitigkeiten zu beurteilen habe, welche zwischen den Kantonen einerseits und Korporationen oder Privaten andererseits entstehen. Mein eigener Heimatkanton hat es erfahren, dass das Bundesgericht auf eine Klage, die auf Geldleistung aus einer Konzession ging, nicht eingetreten ist mit der Motivierung, dass es sich hier nicht um ein zivilrechtliches, sondern ein öffentlich-rechtliches Verhältnis handle. Die Kommission ist meiner Anschauung insoweit entgegengekommen, als durch Reduktion eines Al. 3 ermöglicht worden ist, dass die Bundesgesetzgebung solche Fälle dem eidg. Verwaltungsgericht zur Beurteilung überweisen kann. Damit ist einer gewissen Kategorie von Fällen Rechnung getragen. Ich verhehle Ihnen aber trotzdem nicht, dass ich es für viel richtiger und klarer gefunden hätte, wenn man die Einschränkung, die in den Art. 114 bis hineingebracht worden ist mit den Worten «in den Bereich des Bundes fallen», einfach gestrichen hätte.

Zum Schluss noch einige Worte über das künftige Verwaltungsgericht als Disziplinargericht. Sie wissen, dass sich in den Kreisen des eidg. Personals schon seit längerer Zeit eine Bewegung geltend gemacht, die auf die Schaffung von unparteiischen Instanzen zur Beurteilung des Rechtsverhältnisses des einzelnen Angestellten zum Bunde als Arbeitsherrn hinausgeht. Es ist nach dem Entwurfe eines Gesetzes, der von Herrn Prof. Fleiner redigiert wurde, vorgesehen, alle Streitigkeiten über Rechte aus dem Beamtenverhältnis der Beurteilung des Verwaltungsgerichts vorzubehalten. Ueber die Frage, ob der Beamte sich eigne, ob man ihn, wie man sich auszudrücken pflegt, brauchen könne, hat natürlich nicht der Richter zu urteilen, sondern die Verwaltungsbehörde; aber über die vermögensrechtlichen Ansprüche auf Salär und namentlich über verhängte Disziplinarstrafen soll das Verwaltungsgericht entscheiden. Ueber die Art und Weise der Organisation der Disziplinargerichtsbarkeit gehen die Anschauungen weit auseinander. Die einen finden, es genüge, wenn gegenüber der Verfügung einer bestimmten im Gesetz zu bezeichnenden Amtsstelle eine Beschwerde an das Verwaltungsgericht als solches eröffnet werde. Die andern finden, es sei nicht nötig, dass das Kollegium, das Verwaltungsgericht in seiner Gesamtheit solche Beschwerden beurteile, es sei vielmehr vorzuziehen, wenn ein Teil des Verwaltungsgerichtes, z. B. drei Richter, assistiert von einer Reihe von Beisitzern, die nicht Berufsrichter sind und die nach verschiedenen Grundsätzen gewählt werden können, den Entscheid erlassen. Eine dritte Strömung endlich

geht dahin, dass man neben dem Verwaltungsgericht auch eine Art Disziplinargericht oder Schiedsgericht erster Instanz schaffe und gegen dessen Entscheid die Beschwerde an das Verwaltungsgericht eröffne. Es kann offenbar davon nicht die Rede sein, dass wir diese Fragen heute hier eingehend diskutieren oder ihre Lösung voraussehen. Es muss infolgedessen unsere Aufgabe sein, den Art. 114 bis so zu fassen, dass der künftige Gesetzgeber in der Organisation der Disziplinargerichtsbarkeit auf Jahre und Jahrzehnte hinaus frei ist, die Organisation nach Bedürfnis und nach seiner Ueberzeugung zu treffen, wie sie ihm richtig und praktisch erscheint. Es soll also — und das ist auch der Sinn der Kommissionsbeschlüsse — nicht von vorneherein ausgeschlossen sein, dass neben dem Disziplinargericht noch andere Instanzen geschaffen werden. Es ist wohl eher vorzusehen, dass nicht das Verwaltungsgerichtskollegium in seiner Gesamtheit, sondern eine durch Beisitzer verstärkte Kammer desselben als Disziplinargerichtsfunktioniere. Ich möchte Sie dringend bitten, dem Gesetzgeber die Hand nicht unnötig zu binden. Das empfiehlt sich auch vom Standpunkte des Referendums aus. Weite Kreise warten mit Schmerzen auf das Verwaltungsgericht und erhoffen viel von ihm. Aber sie wünschen neben ihm noch eine weitere Instanz und Organisation der Disziplinargerichtsbarkeit. Eine solche ist und soll durch die vorgeschlagene Fassung des Artikels nicht ausgeschlossen werden.

Weil ich gerade vom Beamtenverhältnis und dem Disziplinargericht spreche, so mag konstatiert sein, dass uns für die Ausübung einer Disziplinargerichtsbarkeit und für die Beurteilung von Streitigkeiten aus dem Beamtenverhältnis die richtige materielle Grundlage fehlt, weil wir kein eigentliches Beamtenrecht haben, sondern nur beiläufig, in einem Besoldungsgesetz oder in einem Organisationsgesetz Bestimmungen eingeführt haben. Die Einsetzung eines eidg. Verwaltungsgerichtes wird auch die wichtige Folge haben, dass auf allen den Gebieten, auf denen es zu handeln berufen ist, die materielle Rechtsbildung einsetzen muss, dass ein genügendes, modernes und gutes materielles Recht geschaffen wird, auf dem Gebiete des Beamtenrechtes wie auch auf allen andern Gebieten des öffentlichen Rechtes, wo die Interessen des Bürgers und des Staates miteinander in Kollision treten können. Bis jetzt pflegten wir z. B. in den Subventionsgesetzen und in andern Erlassen, die über die Leistungen des Staates sprechen, vielfach einfach zu bestimmen: «Der Bundesrat kann» oder «die Bundesversammlung kann gewisse Leistungen bewilligen». Wir pflegen damit eine Art wohlwollende Willkür einzuführen. Tatsächlich hat sich aber das Subventionswesen in der Schweiz so entwickelt, dass der Bundesrat selbst und die Bundesversammlung nicht mehr daran denken, dass ihr Vorgehen lediglich in ihr Ermessen gestellt sei. Die Behörden betrachten sich für verpflichtet zu geben, und sie betrachten sich offenbar auch für verpflichtet, nach allgemeinen gleichen Grundsätzen zu handeln. Aber das wohlwollende Ermessen, das in einzelnen Gesetzen noch sanktioniert ist, sollte einem eigentlichen materiellen Recht Platz machen auf allen Gebieten, aus denen wir die Differenzen und

Streitigkeiten dem Verwaltungsgericht zuweisen wollen.

Die Bedeutung des Verwaltungsgerichtes ist also nicht eine bloss formale, sondern eine materielle: es wird uns veranlassen, materielles Recht zu schaffen und es wird da sein, um dieses Recht unparteiisch gegenüber jedem zu vollziehen.

**M. Richard:** Si j'en juge par certains propos entendus ce matin en particulier, il me semble qu'il régné encore un peu d'incertitude parmi mes collègues sur l'utilité et la convenance d'une cour administrative.

Tout d'abord, le terme de «cour administrative» me paraît prétentieux et ne pas répondre exactement à ce que désire la majorité. Je crois, Messieurs, qu'il ne faut pas s'inquiéter ou s'alarmer des quelques objections qu'un projet semblable peut rencontrer dans une assemblée délibérante. Lorsqu'on allume un feu, pendant quelques instants, la fumée enveloppe la flamme et l'obscurcit. Il en est de même dans les grandes questions complexes, dans les questions législatives de l'importance de celle-ci. Pendant les premiers instants, on peut encore être incertain, mais bientôt la discussion met en lumière les principes que l'on veut poser, et je suis persuadé que cela se passera de même en cette occasion.

Permettez-moi de descendre quelques instants ou plutôt de vous faire descendre quelques instants des hauteurs où vous ont conduit les orateurs que vous venez d'entendre et de vous inviter à examiner et à regarder de très près les côtés pratiques et terre à terre de la question, car il me semble que le côté pratique, le côté que j'appellerai journalier, quotidien de la vie, de l'existence, doit tenir une place considérable dans le débat qui s'ouvre aujourd'hui.

Notre projet de création d'une juridiction administrative se justifie, messieurs, par des considérations de fait, par des considérations pratiques et en même temps par des considérations scientifiques.

Deux mots sur la question scientifique, qui ne nous retiendra pas longtemps. Il est évident qu'il s'agit pour nous de marquer une nouvelle étape dans le développement juridique et social de la Suisse. A travers les constitutions qu'elle s'est successivement données, la Suisse est parvenue à réaliser sa nationalité politique, à fonder un droit public qui sera complet le jour où nous aurons ajouté quelques règles concernant le fonctionnement de l'initiative. Si la notion d'état et de citoyen est bien définie; si d'autre part nous possédons maintenant un corps de droit civil qui a fixé le statut de la famille, de la propriété, des contrats; si maintenant nous entreprenons la création d'un droit pénal, il faut reconnaître que tout cet ensemble d'outillage juridique présente une lacune et une lacune très importante et regrettable: c'est l'absence d'un droit public systématique, méthodique. Nous n'avons pas un corps de droit administratif, un corps de principes réglant la création et le fonctionnement des différents services actuels.

Il est évident, Messieurs, il est incontestable, que nous possédons un service administratif multiple, nombreux; ce n'est pas cela que je conteste, mais ce que je conteste, c'est qu'il n'existe pas chez nous comme ailleurs une science, un droit administratif. Nos voisins ont déployé à cet égard un véritable luxe d'institutions et possèdent de nombreuses juridictions. M. Schulthess en a cité des exemples, notamment celui de la France, où les institutions administratives superposées partent du plus petit endroit de la province pour aboutir à Paris aux juridictions les plus élevées, les plus suprêmes. Chez nous, rien de semblable. Nous n'avons pas ce qu'on appelle une juridiction administrative bien déterminée; les rapports entre l'habitant et l'état sont encore incertains dans beaucoup de circonstances. Il faut avouer que la Suisse, à cet égard, est en retard. Cependant notre population s'est accrue depuis un certain nombre d'années, les compétences fédérales se sont étendues, le nombre des fonctionnaires a singulièrement augmenté, les services de l'Etat même se sont emparés de certaines choses qui, autrefois, appartenaient aux particuliers ou relevaient de l'initiative privée, tels par exemple les chemins de fer. Bref, le contact entre le public et l'Etat est beaucoup plus fréquent que jadis, les occasions de frottements se sont multipliées et nous ne possédons aucun rouage, aucun moyen de ramener la paix, lorsque celle-ci a été troublée. Je dis donc que le besoin d'une réglementation intermédiaire se fait sentir et que cette réglementation est vivement désirée par tous nos concitoyens. Nos rouages administratifs très nombreux sont juxtaposés, les uns à côté des autres, sans coordination et sans règle de principe. On peut comparer l'ensemble de notre administration à un grand arbre touffu dont les branches ont poussé de droite et de gauche sans aucune espèce de secours de la part d'un jardinier qui puisse les diriger. La confusion, et parfois même l'incobérence, règnent maintenant dans plus d'une circonstance. Je voudrais ici non pas faire une énumération limitative et définitive de tous les domaines exposés au danger que je signale, mais j'indiquerai quelques-unes des matières qui mettent les citoyens en contact fréquent avec l'Etat. Ce sont: les postes, les télégraphes, les téléphones, les chemins de fer, les douanes, la police des eaux, la chasse, la pêche, les travaux publics, l'émigration, les épidémies, les naturalisations, la police, les compagnies d'assurance, l'administration des finances, la monnaie, le militaire, l'instruction, les certificats de capacité, l'école polytechnique, la liberté du commerce et de l'industrie, les bourses à allouer, le registre du commerce et la feuille du commerce, la propriété intellectuelle, artistique et littéraire (les brevets d'invention), la protection des ouvriers, les marques de fabriques, les matières d'or et d'argent, le service de la vente des matières d'or et d'argent, les patentes de voyageurs, les professions libérales, médecins vétérinaires, pharmaciens et un très grand nombre de services annexes du département militaire, etc. Ce sont là plusieurs domaines très vastes par lesquels se fait sentir maintenant le besoin d'un règlement et de principes dirigeants uniformes. C'est pourquoi l'opinion publique réclame l'institution et la création

d'un rouage destiné à faire régner l'ordre et la paix et en même temps à établir les bases principales pour la formation de notre droit administratif. C'est le but, je crois, que l'on se propose, en vous demandant d'ajouter une disposition à la constitution. Que sera cette juridiction nouvelle? C'est bien difficile de le dire. Il serait même téméraire de vouloir le dire aujourd'hui. Elle réalisera son utilité dans la mesure où nous aurons compris nous-mêmes ce que désire la population et quels sont ses besoins réels.

A propos de la question que nous discutons maintenant, il faut se souvenir d'une expérience faite, il y a quelques années, expérience relative au contrôle des finances fédérales. Vous vous rappelez, Messieurs, que, lorsque la première centaine de millions fut inscrite au bas du budget fédéral, certains esprits se sont alarmés. On a dit: Le maniement des finances fédérales devient lourd, difficile, compliqué, on ne peut plus se contenter des instruments dont nous nous sommes servis jusqu'à présent pour l'assurer. A ce moment-là ces esprits songèrent à la création d'une institution analogue à celle existant dans les grands Etats voisins: à une cour des comptes. Il faut absolument avoir, ont-ils dit, un instrument, un outil permettant de nous assurer le bon fonctionnement de notre comptabilité en matière de contrôle des dépenses. Dans ce but la création d'une cour des comptes est nécessaire. Mais cette proposition a fait bondir les hommes qui dirigeaient alors le département des finances et ils y ont opposé une résistance opiniâtre, si bien que pour avoir raison du sentiment qui se manifestait avec beaucoup de force et d'évidence dans le sein des Chambres, on imagina une institution transactionnelle dont nous sommes encore, à l'heure actuelle, dotés: la commission des finances. A l'origine on proclama que ce serait un organe de politique financière qui s'occuperait de l'avenir et de la prospérité générale du pays. Mais pas du tout. On a peu à peu réduit son rôle et sa tâche a consisté en une sorte d'examen du budget et des comptes de l'Etat. Elle ne peut plus avoir de compétences au-delà de ces deux objets, en sorte que les promesses de jadis ne se sont pas réalisées. La commission des finances devra faire place une fois ou l'autre, croyons nous, à une cour des comptes, ou tout au moins, si nous voulons assurer la continuation de l'examen des comptes de l'Etat et du budget, il faudra donner à cette commission des compétences beaucoup plus larges que celles qu'elle possède aujourd'hui et lui permettre de pénétrer dans toutes les parties de l'administration, de faire une inspection permanente pour ainsi dire des finances de l'Etat. Cette question reviendra lorsque le parlement, mieux éclairé, achèvera l'oeuvre timide commencée.

Je vous signale cette expérience pour montrer ce qu'il ne faut pas faire et afin d'éviter ce que nous avons fait il y a quelques années en ce qui concerne la commission des finances. La question d'une juridiction administrative se présente à nous dans des conditions plus favorables. Elle est appuyée par le peuple et, on peut dire, par le peuple tout entier. Je ne peux pas faire injure au Conseil en disant que dans cette circonstance le peuple se montre beaucoup plus ardent et beaucoup plus zélé que les Chambres elles-mêmes. Il ne faut pas mé-

connaître cependant les difficultés que la nouvelle notion aura encore à vaincre. Ces oppositions sont d'ailleurs toutes naturelles. C'est un fait psychologique que ceux qui détiennent une parcelle d'autorité, de compétences, n'aiment pas les nouveaux venus: beati qui possèdent. Il est certain que la nouvelle juridiction va déranger certaines habitudes et des habitudes enracinées. Elle remaniera des attributions et gênera probablement certaines autorités, et ici je touche à un point très important, très profondément ancré dans le sentiment populaire de notre pays: Certains fonctionnaires chez nous sont plus puissants que les citoyens, plus puissants même que le Conseil fédéral. Les citoyens s'irritent d'un pareil état de choses. Ils voudraient rétablir l'équilibre rompu à leur détriment. La vie quotidienne et journalière, messieurs, est remplie de ces petits conflits. Il faudrait avoir une garantie et un appui pour que les particuliers, lorsqu'ils s'adressent à une autorité supérieure, ne se trouvent pas en état d'infériorité, dominés par le pouvoir. Entre le Conseil fédéral et la loi d'un côté et la population de l'autre, il s'est peu à peu dressé, établi et définitivement constitué une sorte de pouvoir, de fonctionnaires, de bureaux dont la puissance est très difficile à vaincre. Cela n'est pas spécial à la Suisse, cela existe dans tous les pays où l'étatisme s'est développé et notamment dans les pays monarchiques qui reposent sur les bases du pouvoir personnel.

Mais cette mentalité, pour être consacrée par d'autres pays, n'en est pas moins très gênante; elle empiète même parfois sur les attributions du parlement dont, à plusieurs reprises, j'ai vu dénaturer les actes et la volonté. A ce propos, je vous convierai à faire un travail consistant à comparer certaines de nos lois faites avec beaucoup de libéralisme et le sentiment très vif d'un progrès à réaliser, de les comparer avec les ordonnances d'exécution et vous constaterez très impartialement que la pensée du législateur a été transformée, qu'elle a été pour ainsi dire mise en échec. Il n'y a pas un fonctionnaire expérimenté, habile dans toute administration qui ne sache par un doigté opportun faire produire et dire à une loi le contraire de ce que celui qui l'a rédigée avait eu l'intention de dire; c'est l'a b c du métier et, malheureusement chez nous, le Conseil fédéral est impuissant à redresser cette pratique. Il est impuissant, parce que dans la plupart des cas, il s'agit de détails que le Conseil fédéral ne peut pas examiner; autrefois, à Rome, on disait: De minimis non curat pretor. Le Conseil fédéral se conforme un peu à cet adage et ne s'occupe pas des questions de détail. Du reste, il n'en a pas le temps, surchargé de besogne qu'il est. Mais bien que toutes ces petites affaires ne soient parfois que des misères à ses yeux, elles ne sont pas dépourvues d'importance pour les intéressés. Le détail, c'est pour ainsi dire le pain quotidien de chacun de nous, de la population. Si nous subissons une lésion, un dommage quelconque, nous voudrions qu'une autorité pût venir à notre aide. C'est pour cela que depuis 15 ou 20 ans on ne cesse, soit dans la presse, soit dans les revues, soit dans les conférences publiques, soit dans toutes les occasions où la pensée peut s'exprimer, de réclamer une garantie ou la sauvegarde des citoyens.

Je sais très bien que la réalisation de ce vœu, comme je le disais tout à l'heure, se heurte à certains parti-pris. Dans quelques sphères dirigeantes, on résiste encore ou tout au moins on cherche à lâcher et à céder le moins possible. C'est pour cela que l'idée est suggérée de conférer au Tribunal fédéral les compétences qu'il s'agit de créer. Je vous avoue qu'au premier abord, j'inclinai assez vers cette solution, il me semblait que nous aurions au Tribunal fédéral un ensemble statuant sur tous les litiges de droit civil, public et administratif. Ce serait comme un vaste monument abritant tous les services intéressant les citoyens. Mais plus tard, j'ai reconnu que ce ne serait pas possible, d'abord parce que soit par la nature des conflits, soit par le but que l'on veut atteindre, soit par la procédure très sommaire qu'il faudra rédiger, soit par le caractère même des magistrats appelés à rendre la justice, le Tribunal fédéral représente un appareil beaucoup trop massif — passez-moi ce terme dans un sens optimiste — pour se plier aux exigences, assouplir certains points particuliers qui surgissent à chaque instant. Il faut faire, messieurs, un tribunal qui soit véritablement indépendant et qui ait surtout un caractère pratique. La commission ne pouvait pas nous apporter encore une définition exacte de ce que sera ce tribunal, puisque l'indécision demeure dans quelques esprits, mais si nous voulons respecter et répondre au vœu de ceux qui nous entourent, il faut plutôt que de réparer ce qui existe pour se contenter d'y ajouter des annexes, trouver un moyen de construire quelque chose de nouveau. Le but principal, définitif de la réclamation formulée sans cesse par l'opinion publique est, comme je le disais, de protéger le citoyen contre l'Etat. L'Etat, en effet, est devenu depuis un certain nombre d'années chez nous le plus redoutable et le plus puissant des patrons. Il est maintenant à la tête d'entreprises vitales, d'entreprises de premier ordre; il doit absolument être, lui aussi, limité par une juridiction ou un droit bien précis entre les particuliers et l'Etat. Or, aujourd'hui, chose singulière, il se trouve que l'Etat est à la fois juge et partie dans les causes qui l'intéressent. Mais vous avez, nous dit-on, d'abondants moyens de recours, vous en aurez dans les autorités supérieures, à l'Assemblée fédérale, au Conseil fédéral, etc., etc. Sans doute. Toutefois la matière des recours est très difficile à préciser et à définir, c'est une espèce de forêt non pas enchantée et encore moins enchanteresse dans laquelle on s'égaré facilement, c'est plutôt un labyrinthe dans lequel les personnes compétentes, les conseils et les juristes eux-mêmes ont souvent de la peine à se reconnaître. Qu'est-ce que c'est que ce recours? Je suppose que je sois lésé à propos de l'application d'un droit de douane. A qui puis-je m'adresser? Naturellement à la direction de mon arrondissement qui cent fois sur cent confirmera l'application qu'a faite l'employé. Vous adresserez ensuite au chef de l'arrondissement un exposé des faits. Il demandera un rapport qui confirmera à son tour la décision intervenue. Mécontent, vous irez frapper à la porte des autorités fédérales et vous leur demanderez de revoir l'affaire, d'examiner s'il n'y a pas eu une erreur de classification. Nouvelle transmission du rapport dressé

à la première heure. Nouvelle confirmation. Aller au Conseil fédéral? Comment voulez-vous que le Conseil fédéral attire à lui une question d'aussi minime nature et lui consacre son temps? Il y aura donc une confirmation définitive de la décision initiale. En fait, le citoyen aura été lésé.

J'estime qu'il faut mettre fin à cette pratique qui consiste à donner le pouvoir de justice à ceux précisément contre lesquels on proteste et contre lesquels on s'élève.

Il y a encore autre chose: les questions d'ordre disciplinaire. Je ne sais pas au juste, je n'ai pas fait de recensement à cet égard, à combien de fonctionnaires l'administration fédérale commande, mais je ne crois pas me tromper en disant qu'il y a bien 50 à 60,000 fonctionnaires et employés, puisqu'il en existe déjà plus de 30,000 dans les chemins de fer fédéraux. Ces 50 à 60,000 fonctionnaires et employés qui ont leurs organes, qui sont syndiqués, qui ont leurs journaux, leurs porte-voix et qui savent parfaitement bien faire entendre leurs revendications et réclamations; ces fonctionnaires prétendent — vous n'avez qu'à lire les articles de leur presse — que l'arbitraire règne dans les rapports entre chefs et employés. Ces chefs de service sont évidemment animés du meilleur esprit et des sentiments d'équité les plus complets à l'égard de leurs subordonnés. Mais, enfin, s'ils n'ont pas de parti-pris contre tel ou tel employé, ils ont quelquefois des préférences pour d'autres, de sorte qu'ils font passer d'autres avant ceux qui auraient peut-être dû, dans la règle et d'après l'ancienneté, avoir de l'avancement. Il faut mettre fin à ces abus, empêcher que de telles réclamations entretiennent de l'aigreur et de l'irritation dans les rapports entre patrons et employés. Il y a quelques années, une autorité administrative avait imaginé de faire une circulaire pour interdire à ses employés d'avoir toutes relations avec les députés, même pour leur exposer leurs doléances. Ceci est un peu excessif et c'est introduire dans les rapports entre citoyens et autorités un très mauvais esprit. Tout cela doit être examiné au grand jour et en pleine liberté d'appréciation. Il faut être convaincu, en s'adressant à une autorité supérieure, qu'on n'est pas d'avance condamné.

Pour éviter tous ces ennuis, il n'y a qu'un moyen, c'est d'établir une juridiction indépendante, mais si nous voulons la faire aboutir, il faut la faire très simple, la rapprocher du peuple et non pas l'éloigner, il ne faut pas copier le type existant et s'imaginer que l'on fera un tribunal parallèle à celui de Lausanne. Il ne s'agit pas d'élever un palais avec un nombreux personnel de juges chargés de résoudre les procès. Ce que nous voulons, c'est une juridiction décentralisée, régionale, qui soit à la portée de tous, qui puisse entendre toutes les plaintes et toutes les réclamations, même s'il s'agit de petites sommes. Les réclamations sont arrêtées et évitées par la pensée qu'il faudra venir à Berne ou à Lausanne, constituer un avocat, avancer des frais et avoir enfin toutes les charges d'un véritable procès. Car ainsi se perpétueraient les abus et les faits qui sont très fâcheux à tous égards. Je pense qu'il faut faire quelque chose d'extrêmement simple: pas de palais, pas de luxe, pas de somp-

tuosité, mais une espèce de justice de paix administrative, qui sera accessible à tous.

Nous ne discuterons pas cette question aujourd'hui. Je me permets de lancer cette idée de juridiction régionale pour que, lorsque viendra la loi, nous puissions la retrouver et l'examiner sous toutes ses faces. La loi que nous ferons ne sera véritablement définitive que si elle-même s'appuie sur une réforme complète de l'administration fédérale, parce qu'alors, elle aura des assises solides. Je crois que nous devons changer quelque chose à notre manière de faire. Notre tendance, depuis un certain temps, est de nous plaire et complaire dans le statu quo; nous ressemblons un peu à ce personnage de Voltaire, le docteur Pangloss, qui disait toujours: Tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes possible. Nous avons un peu l'inclination à raisonner de la sorte. C'est aussi le raisonnement de l'autruche qui cache sa tête pour ne pas voir la réalité. Il ne faut pas fuir la tâche qui nous sollicite, autrement dit, il faut que cette tâche de réforme administrative soit faite intégralement, complètement et immédiatement. C'est l'oeuvre à laquelle nous devons nous consacrer sans retard.

C'est pourquoi, au bénéfice des quelques réserves que je ferai, je voterai avec la commission l'entrée en matière. Je salue cette revision constitutionnelle comme un véritable progrès réalisé dans l'intérêt de la population tout entière et pour le développement de notre esprit juridique. J'ai dit.

**Brügger:** Ich möchte meinerseits auch erklären, dass ich dem Gesetzesentwurf zustimme. Ich tue das allerdings nicht mit besonderer Begeisterung. Theoretisch sind die Ausführungen ganz richtig, dass es sich da um Fälle handeln kann, wo es den Anschein haben mag, als ob diejenigen, die bei Anständen zwischen Beamten und zwischen dem Bund richten, Richter in eigener Sache seien. Ich sage, dass es den Anschein haben kann, und dass daher die Erwägungen, die zu dieser Vorlage geführt haben, theoretisch richtig sein mögen.

Ich frage mich aber, ob sie auch praktisch so wichtig sind, ob wirklich Misstände bei uns zutage getreten sind? Da glaube ich, dürfen wir doch sagen, dass von Misständen eigentlich nichts vorbanden ist. Wenigstens sind mir solche nicht bekannt. Es wäre deswegen die Notwendigkeit einer Verfassungsbestimmung nach dieser Richtung nicht absolut dringlich; aber da nun einmal diese Frage angeschnitten ist und da man von verschiedener Seite diese Regelung wünscht, will ich meinerseits derselben nicht entgegentreten.

Ich bin auch einverstanden damit, dass man dem neuen Verfassungsartikel eine möglichst weite Fassung gebe, damit man nachher bei der Ausarbeitung des Gesetzes, bei der Organisation des Verwaltungsgerichtshofes und bei der Zuweisung von Kompetenzen an denselben möglichst frei sei. Ich möchte aber andererseits davor warnen, dass man die Ziele nicht gar zu weit steckt und dass man nicht jetzt schon sage, es handle sich dann bei diesem neuen Gerichtshof darum, dass er nicht

nur bestehendes Recht anwende, sondern auch neues Recht entwickle.

Mein verehrter Herr Nachbar hat vom Beamtenrecht gesprochen, das neu entwickelt werden müsse, und auch der verehrte Herr Vorredner, Herr Richard, hat davon gesprochen. Er hat gesagt, es sei nicht alles pour le mieux dans le meilleur des mondes, man müsse das administrative Recht auf neuen Boden stellen. Das ist es, was mich veranlasst hat, das Wort zu ergreifen.

Beamtenrecht! Ich weiss nicht, ob das Wort glücklich gewählt ist. Wenn man das ohne weiteres ausspricht, dann klingt gleich auch etwas anderes mit: der Begriff von besonderen Rechten, die die Beamten bekommen sollen. Wenn das gemeint wäre, so verstehen Sie alle von selbst, wie wenig Anklang diese Worte im Schweizerland finden würden. Ich bin vollständig überzeugt, dass mein verehrter Herr Kollege Schulthess das nicht so verstanden hat. Wir hatten leider nicht mehr Zeit, uns darüber zu verständigen. Das Wort ist nun aber gefallen, und ich glaube, es ist gut, dass man klar sage, dass es nicht so gemeint sein kann, dass nun ein besonderes Beamtenrecht geschaffen werden soll. Ich meine, unser gemeinsames Recht, das wir eben erst neu fixiert haben, soll genügen für alle Schweizerbürger, und es soll auch für die Beamten genügen in Verbindung mit den Reglementen, die existieren für die Post- und Telegraphenbeamten, für die Eisenbahnbeamten, für die Beamten der Zentralverwaltung. Ich möchte deswegen das hervorheben, um jedenfalls der Meinung zum vornherein zu begegnen, dass dieser Verwaltungsgerichtshof zugleich auch schon die Wiege sein soll für eine ganze Reihe von Gesetzesnachkommen, und ich möchte der Meinung Ausdruck geben, dass wir mit neuen Gesetzen etwas langsam und zurückhaltend sein sollen. Die Aufgabe des Verwaltungsgerichtshofes — wenn wir zu einem solchen kommen — erblicke ich vielmehr darin, dass er die bestehenden Gesetze anwenden soll, nicht darin, dass er neue schaffe.

Ich dachte, es seien diese paar Worte nicht überflüssig gerade im Anschluss an die gefallenen Voten, im Anschluss an das Wort, das Herr Kollege Richard gesprochen hat, dass man unser ganzes administratives Recht neu gestalten solle. Wir wollen vorerst diesen Verfassungsartikel ruhig unter Dach bringen, wir wollen nachher das darauf basierende Gesetz beraten, und dann vorläufig dabei stehen bleiben.

Isler: Es drängt mich, ebenfalls ein paar Worte zu sprechen, trotz dem Vielen, das schon gesagt worden ist. Ich tue das aus dem Grunde, weil ich auf einen Punkt verweisen will, der soviel wie noch nicht berührt worden ist und weil ich — das sage ich Ihnen im voraus — etwas wie einer Entsagung Ausdruck geben muss.

Denn dieser Verfassungsentwurf, der Ihnen eingebracht wird, ist eigentlich ein Entwurf ohne Seele. Ich gehöre zu denen, die schon oft in Rechtskonflikten gestanden sind als Beistand und Verteidiger für andere. Niemand mehr als wir Anwälte empfanden schon lange das Bedürfnis nach

einem eidgenössischen Verwaltungsgerichtshof. Von ihnen ist er seit Jahren nicht nur verlangt, sondern ersehnt worden. Jetzt, wo er kommt, ist er eine Enttäuschung! Mein Nachbar hat gesagt, als er das Gutachten gelesen und die Kompetenzzusammenstellung, habe sie ihn an eine dürre Heide gemahnt. Warum das? Es sind nur Splitter da, der grosse Gedanke fehlt. Ich will von dem reden, was ich empfinde, weil ich mich selbst am besten kenne; aber ich denke, auch der eine und andere von Ihnen und noch mancher von den Intellektuellen im Volke werde ein ähnliches Gefühl der Enttäuschung haben.

Wir haben etwas erhofft, was 1848 schon verlangt war und damals preisgegeben wurde und heute wieder nicht kommt. Was ist es?

Wir haben einen Bundesstaat, der aus Einzelstaaten, den Kantonen, besteht. In diesen Einzelstaaten sind die kantonalen gesetzgebenden Behörden souverän, soweit sich nicht der Bundesstaat die Souveränität zugelegt hat. Sie erlassen die Gesetze, unter die der Bürger mit seinem Recht gestellt wird. Und hier ist im Jahre 1874, mit der neuen Bundesverfassung und mit dem Ausbau des Bundesgerichtes, ein Schutz gegen Hoch und Niedrig, auch gegen den Höchsten im Staate, den Gesetzgeber selbst geschaffen worden in dem Bundesgerichte. Wenn verfassungsmässige Rechte eines Bürgers verletzt werden, so ist das Bundesgericht da, um sie zu schützen und zu retten. Unsere Einzelstaaten, die Kantone, sind also ein Rechtsgebiet, in dem jedermann Schutz suchen und finden kann, wenn seine verfassungsmässigen Rechte wirklich verletzt worden sind, auch wenn es durch den Grossen Rat oder das kantonale Gesetz geschehen. Sobald der Bürger aber auf eidgenössisches Rechtsgebiet übertritt, ist für ihn kein erzwingbarer Schutz mehr da. Er hängt vom guten Willen derer ab, die sein Recht verletzt haben. Er kann Vorstellungen an die Behörden richten, durch einflussreiche Leute vorstellig werden, aber ob ihm dann Recht wird, liegt in der Entscheidung derselben Behörden, die in ihren Erlassen sein Recht unbeachtet liessen. Ein unparteiischer Richter kann gegen Verletzung der Bundesverfassung nicht angerufen werden.

Es ist das eine Lücke, auf die man schon 1848 verwies und die man in der Union drüben über dem Ozean einst beseitigt hat. Dort stehen auch gegenüber der Bundesverwaltung und Gesetzgebung unparteiische Richter da, nicht nur gegenüber der der Einzelstaaten. Bei uns hat man sich damals nicht zu dieser Institution entschliessen können. Man tut es heute wieder nicht und da bekenne ich mich als einen derjenigen, die glaubten, es würde jetzt etwas ähnliches geschaffen werden, wie im Jahre 1874 gegenüber den kantonalen Behörden und Erlassen, und die daher durch die Vorlage nicht so befriedigt sind, wie sie es gewünscht hätten. Es wird uns ja gesagt, dass das, was der Bundesrat verordne, durch das Verwaltungsgericht nicht beseitigt werden kann. Nur was die Departemente oder untergeordneten Stellen tun, kann an das Verwaltungsgericht gewiesen und damit ein anderer Instanzenzug geschaffen werden, die Verordnungen des Bundesrates bleiben zu Recht, auch wenn sie die Verfassung tangieren und noch viel

mehr die Beschlüsse der eidgenössischen Räte, auch wenn sie das verfassungsmässige Recht eines Bürgers verletzen sollten. Das ist eine Resignation, die einem schwer wird. Wie schön wäre es gewesen, wenn man dem neuen Gerichtshofe wie ein Banner hätte die Worte mitgeben können, die im Organisationsgesetz für die Bundesrechtspflege stehen, dass es seine Aufgabe sei, die verfassungsmässigen Rechte des Bürgers überall, auch gegenüber eidgenössischen Behörden, zu schützen.

Weil dem Entwurfe dieser Ideengang fehlt, fehlt ihm auch ein rechter Inhalt und sind die Versuche da, ihn auf die Stufe des Bundesgerichtes zu erhöhen, ist der Gedanke ausgesprochen worden, das Bundesgericht zu teilen, es zu einem eidgenössischen Staatsgerichtshof zu erheben, in der Meinung, dass dieser Staatsgerichtshof bei wirklicher Verletzung der Bundesverfassung den Bürger auch gegen den Bundesrat und die Bundesversammlung solle schützen können. Dieser Staatsgerichtshof würde die Rechte, die die Bundesverfassung dem Bürger gewährleistet, gerade so schützen, wie das Bundesgericht schon jetzt ihm diejenigen schützt, die ihm die Kantonalverfassung gibt. Das wäre etwas anderes, ein anderer Introitus für dieses Gesetz als die Einzelkompetenzen, die ihm jetzt mitgegeben werden.

Aber wir entsagen ja alle. Weder in dem Referat, noch von den andern Herren der Kommission habe ich den mindesten Anlauf nehmen sehen, um so etwas einzuführen. Und doch würde es in keiner Weise die wirkliche Kraft schweizerischer Politik, die wirkliche Kraft unserer Nation gefährden, wenn jemand da wäre, der gegebenenfalls gegen Willkür und Rechtsungleichheit auch auf eidgenössischem Boden den Bürger schützen könnte, wie er seit 1874 auf kantonalem geschützt ist.

Das wollte ich doch sagen. Ich habe nicht mehr so viel Lebenslauf vor mir, dass ich als Einziger in die Rennbahn treten möchte, um das auch im Bund zu erringen, was in den Kantonen längst als eine Wohltat empfunden wird. Ich habe ja nicht einmal der Kommission angehört, also will ich mich damit bescheiden, hier an diesem Markstein unserer Geschichte daran zu erinnern, dass wir das Schönste nicht mitnehmen, das wir hätten mitnehmen können.

**Locher:** Ich möchte Ihre Aufmerksamkeit auf einen andern Punkt leiten, auf einen Gedanken, der mir beim Studium der Anträge der Kommission gekommen ist.

Ich muss schon sagen, dass ich nicht von vornherein ein Freund dieser neuen Institution gewesen bin. Sie mögen das einem Verwaltungsbeamten verzeihen. Ich war nicht von vornherein überzeugt von der Dringlichkeit und der Durchführbarkeit dieser Neuerung, aber ich gestehe Ihnen, dass ich durch die Lektüre der Botschaft und durch die Berichterstattung, wie sie durch die Herren von der Kommission heute erfolgt ist, meine Ansicht hierüber einigermassen geändert habe. Auch ich werde also für Eintreten auf den Bundesbeschluss und auf die Verfassungsrevision stimmen.

Ich möchte aber einem andern Gedanken Ausdruck geben und einen Antrag stellen, den ich

jetzt schon zur Kenntnis bringe, damit die Kommission Gelegenheit hat, bevor er hier zur Beratung kommt, dazu Stellung zu nehmen, ihn eventuell abzuändern. Es ist nämlich im dritten Alinea des vorgeschlagenen Artikels 114bis ein Fakultativum gegeben. Es heisst dort: «Auf dem Wege der Bundesgesetzgebung können dem eidgenössischen Verwaltungsgericht überdies Administrativstreitigkeiten überwiesen werden, die sich auf Grund besonderer, zwischen Kantonen einerseits und Korporationen oder Privaten andererseits bestehender Rechtsverhältnisse erheben».

Es ist Ihnen bekannt, dass in einer Reihe von Kantonen die Frage der Einführung eines Verwaltungsgerichtshofes in der öffentlichen Diskussion steht, so auch im Kanton Zürich. Ich habe mich nun gefragt, wenn in diesem Verfassungsartikel die Möglichkeit gegeben ist, dass durch einen eidgenössischen Gerichtshof besondere Streitigkeiten, die zwischen Kantonen und Korporationen oder Privaten wegen bestehender Rechtsverhältnisse sich ergeben, zum Austrag gebracht werden können, wollen wir nun nicht einen Schritt weiter gehen und sagen, dass die Kantone berechtigt seien, von sich aus für dergleichen Streitigkeiten das Verwaltungsgericht des Bundes anzurufen?

Ich denke, das wäre ja an sich möglich, sobald in der Verfassung die Möglichkeit zugelassen wird. Praktisch wird die Möglichkeit der Ausführung keine grosse Schwierigkeiten bieten und ich kann mir denken, dass unter Umständen den Kantonen damit ein Dienst erwiesen wird und ein Kanton dazu kommen kann, nicht von sich aus den ganzen Apparat des Verwaltungsgerichtshofes einzuführen, sondern sich damit zu begnügen, bei solchen Streitigkeiten den eidgenössischen Verwaltungsgerichtshof als Instanz anzurufen und anzuerkennen. Daher geht mein Antrag dahin, es möchte am Schluss des dritten Alineas von Art. 114bis beigefügt werden: «Ebenso sind die Kantone berechtigt, von sich aus in dergleichen Streitigkeiten das eidgenössische Verwaltungsgericht als Rekursinstanz anzurufen.»

Es beziehen sich dergleichen Streitigkeiten nicht auf Disziplinarfälle, sondern auf Administrativstreitigkeiten, wie sie in dem betreffenden Alinea angeführt sind. Ich möchte Sie also bitten, zu gestatten, dass dieser Antrag der Kommission überwiesen werde, damit sie ihn prüfe. Wenn die Kommission findet, dass etwas Gutes daran sei, so wird sie den Antrag zur Annahme empfehlen oder modifizieren; wenn sie aber findet, dass dies nicht angehe, so wird sie Ablehnung beantragen. Aber um diese Prüfung möchte ich die Kommission bitten, weil ich glaube, dass damit den Kantonen ein Dienst erwiesen und in manchen kantonalen Fragen die Sache vereinfacht werden kann.

**Präsident:** Die Behandlung dieses Antrages wird der Detailberatung vorbehalten. Wir haben es vorläufig nur mit der Eintretensfrage zu tun.

**Scherrer (Basel):** Wenn ich mich vorhin zum Worte gemeldet habe, geschah es hauptsächlich

deshalb, um einem Gedanken Ausdruck zu geben, dem Herr Isler bereits in dem ersten Teil seines Votums Ausdruck verliehen hat, den ich aber noch besonders unterstreichen möchte.

Es geht mir wie Herrn Isler, es mutet mich sonderbar an, dass man heute die Wünschbarkeit oder Notwendigkeit eines Verwaltungsgerichtshofes im Schosse unserer Bundesversammlung noch ernsthaft überhaupt in Erörterung ziehen kann, resp. diese Notwendigkeit und Wünschbarkeit bezweifeln kann. Wir wollen nun doch konstatieren — es ist das noch nicht *expressis verbis* konstatiert worden —, dass seit dem Jahre 1903 in der Bundesversammlung auch nicht ein Geschäftsbericht behandelt worden ist, in dem nicht mit allen Tönen die Notwendigkeit der Einführung eines Verwaltungsgerichtes betont worden wäre. Nicht ein einziges Jahr ist seither verstrichen, dass das nicht geschehen wäre, und immer ist betont worden: Wir müssen diesen Verwaltungsgerichtshof haben im Interesse der Entlastung des Bundesrates auf der einen Seite, aber auch im Interesse einer besseren Garantie für eine zuverlässige, unparteiische und gerechte Rechtsprechung in Verwaltungsstreitsachen auf der andern Seite. Noch anlässlich der Vorlage betreffend die Reorganisation des politischen Departementes ist ja, wie in der Botschaft ausdrücklich ausgeführt wird, neuerdings auf diese Notwendigkeit hingewiesen worden, es ist wiederum ohne Widerspruch von irgend einer Seite das Postulat gestellt worden: «Der Bundesrat wird eingeladen, die Reorganisation des Bundesrates namentlich durch Schaffung eines Verwaltungsgerichtes beförderlich an die Hand zu nehmen». Und nun, nachdem dieses Postulat Jahr für Jahr gestellt und neuerdings auf dessen endliche Erledigung gedrungen worden ist, nachdem nie von einer Seite die geringste Opposition erhoben worden ist und nun endlich diese Vorlage kommt und zwar gutbegründet, kommt ein allgemeiner Zweifel, es sei doch am Ende nicht so notwendig, wie wir geglaubt. Wie wollen wir den Bundesrat anders entlasten und die Bundesverwaltung anders organisieren? Wenn wir das wollen, so müssen wir die verfassungsmässige Grundlage schaffen.

Allerdings im Gegensatz zu dem andern Gedanken, welcher von Herrn Isler ausgesprochen worden ist, möchte ich betonen, dass mir die Vorlage weit genug geht und dass ich es meines Ortes keineswegs begrüssen könnte, wenn wir einen Gerichtshof zum obersten Richter in unserem Lande über alles und auch über die legislatorische Tätigkeit der Bundesversammlung setzen würden. Ich glaube, das ginge denn doch zu weit; ich glaube nicht, dass wir die legislatorische Tätigkeit des Gesetzgebers auch noch der Prüfung und Beurteilung dieses Verwaltungsgerichtshofes unterstellen dürfen. Ich glaube nicht, dass wir Gesetze dieser Jurisdiktion unterstellen müssen und dürfen, welche die Sanktion des Volkes erhalten haben. Autorität müssen wir haben in einem Lande; aber ich glaube, diese Autorität muss von der höchsten Stelle ausgehen und die kann nicht von drei oder fünf Mann ausgeübt werden: Hier ist die Bundesversammlung massgebend und in letzter Linie das Volk. Darüber kann von einem Verwaltungsgerichtshof nicht entschieden werden, auch wenn das an

andern Orten, wie z. B. in den Vereinigten Staaten Nordamerikas, worüber ich zwar nicht vollständig orientiert bin, der Fall sein soll. Diesem Gedanken wollte ich ebenfalls Ausdruck geben.

Es ist von Herrn Locher ein Antrag gestellt worden, der später zur Diskussion gelangen wird. Ich will nur bemerken, dass es kaum nötig sein wird, diesen Antrag der Kommission zu überweisen. Die Kommission selbst hat Anlass genommen, einen ähnlichen Antrag in der früheren Vorlage aufzunehmen, und wenn wir denselben fallen gelassen haben, so geschah es nur deshalb, weil wir glaubten, es würde hiefür bei den Kantonen kein Bedürfnis bestehen, dem Verwaltungsgerichte diese Entscheidungsbefugnis in ihrem eigenen Haushalte zu übertragen. Allein wenn von irgend einer Seite der Wunsch geäußert wird, so ist jedenfalls Ihre Kommission nicht dagegen, und eine Prüfung ist daher nicht notwendig. Wir werden uns bei der artikelweisen Beratung sehr leicht darüber entscheiden können, soweit es die Kommission betrifft.

Bundesrat Müller: Die Wichtigkeit der Vorlage und verschiedene Bemerkungen, die im Laufe der Diskussion gefallen sind, veranlassen mich, mit einigen Worten den Standpunkt des Bundesrates in dieser Sache zu präzisieren. Zunächst möchte ich im Anschluss an eine Bemerkung von Herrn Ständerat Schulthess, die er zu Art. 103 gemacht hat, folgendes sagen. Wir haben den Zusatz zu dem Art. 103 hier vorgeschlagen, weil wir ihn für notwendig erachteten mit bezug auf die Kompetenzen, die dem Verwaltungsgerichte eingeräumt werden sollten. Wir sind zu der Meinung gelangt, dass Art. 103 notwendig eine Ergänzung erfahren müsse, wenn man den Gedanken akzeptiert, dass der Rekurs nicht gegen Entscheide des Bundesrates gehen soll, sondern nur gegen Departementalentscheide oder solche unterer Instanzen. Das wird ja gerade der Unterschied sein gegenüber dem gegenwärtigen Zustand. Jetzt hat man sich zur Not mit einer etwas freien Interpretation des Art. 103 in der Weise geholfen, dass man sagte, der Bundesrat könne einzelne Entscheide, einzelne Verfügungen an die Departemente und wohl auch an einzelne Abteilungen delegieren, aber immer unter dem Vorbehalt, dass der Rekurs an den Bundesrat und gegebenenfalls auch an die Bundesversammlung vorbehalten sei. So ist Art. 103 schon seit Jahr und Tag, ja vielleicht schon von Anfang an verstanden und gehalten worden. Aber wenn wir ein Verwaltungsgericht schaffen wollen, so müssen wir einen Verfassungsartikel haben, welcher den Entscheid des Bundesrates unnötig macht. Hier also ist die Revision des Art. 103 vorgeschlagen, und wir sind auch mit der vorgeschlagenen Redaktion der Kommission einverstanden. Um es noch recht klar hervortreten zu lassen, sind wir (Ihre Kommission hat beantragt und der Bundesrat hat zugestimmt) übereingekommen, ausdrücklich zu sagen, dass die Bundesgesetzgebung die Beschwerde gegen Verfügungen der Departemente oder Abteilungen ordnen wird. Die Beschwerde soll eben künftig entweder an den Bundesrat oder an das Verwaltungsgericht gehen.

Nun hat Herr Schulthess daran die Bemerkung angeknüpft, dass wahrscheinlich mit Rücksicht auf die Revision des Art. 103 der Bundesrat auch die übrige Verwaltungsreform zurzeit sistiert habe. Ich begreife durchaus, dass er zu dieser Ansicht gelangt ist durch die Zeitungsnotiz, welche in den letzten Tagen gelesen werden konnte. Aber diese Zeitungsnotiz ist nicht ganz richtig, und es lag mir daran, diese Notiz im Vorbeigehen richtigzustellen. Wir sind der Meinung, dass die Revision des Art. 103 auch mit bezug auf die Reform der Bundesverwaltung angemessen, zweckmässig ist und einen klaren und sichern Boden schaffen wird; aber wir sind nicht der Meinung, dass die übrige Verwaltungsreform von dieser Revision abhängig gemacht werden müsse. Wir halten jene Reform für durchaus möglich ohne Revision des Art. 103, auf dem Boden der Auslegung dieses Artikels, die er seit Jahr und Tag in der Bundesversammlung gefunden hat. Der Grund aber, warum wir vorläufig nur Material sammeln können, ist folgender. Die Grundlage für die Verwaltungsreform bildet der Bundesbeschluss betreffend die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrates vom Jahre 1895 und in diesem Bundesbeschluss speziell die Revision des Artikels, der von der Organisation des politischen Departements handelt. Nun muss man einmal wissen, wie das politische Departement gestaltet werden soll. Soll es ein ständiges Departement des Auswärtigen werden in Verbindung mit dem Handelsdepartement, wie die Mehrheit der Kommission des Nationalrates meint, oder soll es in bisheriger Weise belassen werden, also verbunden sein mit dem Bundespräsidium, wie der Ständerat in Zustimmung zu den Anträgen des Bundesrates noch im Jahre 1909 angenommen hat? Der Bundesrat hat beschlossen, in dieser Richtung an dem von ihm bisher eingenommenen Standpunkte festzuhalten, während der Nationalrat sich einer andern Auffassung zuzuneigen scheint. Wir sagen nun, es sollte zunächst einmal Klarheit geschaffen werden darüber, welches in diesem Punkte die Meinung der eidg. Räte ist; dann kann und muss der Beschluss vom Jahre 1895 über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates revidiert werden, der als Grundlage dienen wird für alles Weitere, insbesondere für die Entlastung des Bundesrates und der Departementschefs durch Erweiterung der Kompetenzen der unteren Instanzen. Was wir jetzt sammeln, ist ein zum Teil sehr weitschichtiges Material, das man aber erst benutzen kann, wenn man weiss, wie die Hauptfrage gelöst werden soll. Das ist der Grund, warum jetzt in dieser Hinsicht ein momentaner Stillstand eintreten muss. Es hat nicht etwa die Meinung, dass die Frage ruhen soll. Sie wird im Gegenteil von den Departementen weiter behandelt; aber wir können mit den Detailbeschlüssen nicht vorwärts machen, bis die Grundlage für die Hauptsache gegeben ist. Den ausstehenden Bericht des Bundesrates über die Organisation des politischen Departements werden Sie, wie Herr Präsident Forrer letzter Tage im Nationalrat erklärt hat, in nächster Zeit erhalten, so dass die Hauptfrage bald sollte entschieden werden können.

Mit bezug auf Art. 114 bis sind mir die Worte, die Herr Ständerat Isler ausgesprochen hat, per-

sönlich ausserordentlich sympathisch gewesen. Wenn wir von vorne anfangen könnten und eine grosse Revision im Stile des Jahres 1848 oder des Jahres 1874 unternehmen würden, würde ich mir in der Frage das Urteil vollständig vorbehalten, ob man nicht einen Staatsgerichtshof schaffen solle, der über Bundesrat und Bundesversammlung steht in der Frage, ob ein Erlass verfassungsmässig sei oder nicht. Aber man hat diesen Schritt im Jahre 1848 und 1874 nicht getan und gewiss aus guten Gründen. Wir waren zu klein dafür; man wagte den Schritt nicht, weil man mit der Tradition zu sehr in Widerspruch geraten wäre. Herr Scherrer hat ganz richtig betont, es müsse eine Autorität geben, welche unabhängig sei und das sei die Bundesversammlung. Das ist nun einmal so eingelebt. Ich habe die Meinung, dass dieser Gedanke bei Anlass einer kleinen Partialrevision, bei der es sich um die Schaffung eines Verwaltungsgerichtshofes, nicht um einen Staatsgerichtshof handelt, unmöglich aufgerollt werden könne. Mit bezug auf diesen Verwaltungsgerichtshof aber habe ich den Glauben, dass auf der dünnen Heide, von der Herr Winiger sprach, mit der Zeit recht gutes Futter wachsen wird, wenn sie richtig behandelt und gepflegt und bebaut wird, und dass der scheinbar seelenlose Körper des Verwaltungsgerichtes auch noch eine Seele bekommt, wenn einmal das Gerippe, das jetzt in der Verfassung aufgestellt wird, Fleisch und Blut bekommen soll durch das Gesetz, durch welches dem verfassungsmässigen Grundsatz die Ausführung verliehen wird. Ich begreife sehr wohl, dass das blosse Studium des vorläufigen Fleinerschen Entwurfes den Eindruck hinterlassen und erwecken konnte, dass es sich hier um eine ausserordentlich trockene Materie handelt. Allein ich möchte doch sagen, dass die Bemerkungen, welche bereits im Schosse der Kommission gefallen sind, eine weitere Perspektive eröffnen und gezeigt haben, dass da ein Rechtsgebiet vorhanden ist, das gegenwärtig brach liegt, ungenügend bebaut ist, indem niemand da ist, der es gehörig hegen und pflegen kann. So werden wir durch das Verwaltungsgericht eine Festigung und Stärkung unserer Rechtsordnung erhalten.

Mit Recht hat Herr Scherrer darauf aufmerksam gemacht, dass diesem Verwaltungsgericht schon lange und oft gerufen worden ist und dass es ein wichtiges Postulat in der Frage der ganzen Verwaltungsreform bildet. Ich habe auch das Gefühl, dem Herr Winiger Ausdruck gegeben hat, dass die grosse Masse der Frage zurzeit noch ziemlich kühl gegenübersteht. Man weiss nur nicht, erhitzt sie sich nicht, weil sie einverstanden ist mit dem Grundsatz, oder erhitzt sie sich nicht aus Gleichgültigkeit oder Mangel an Verständnis. Vielleicht trifft beides zu, bei dem einen Gleichgültigkeit und bei dem andern Mangel an Verständnis. Es ist ja so, dass diejenigen über die Verwaltung losziehen, welchen man auf die Hühneraugen treten musste, welche sich verletzt fühlen, welche glauben, es sei ihnen Unrecht geschehen, und die dann im Kreise der andächtigen Zuhörer eine vielfache Zustimmung erhalten, sei es aus Ueberzeugung, sei es aus Freundlichkeit gegenüber dem unglücklichen Manne, der so leiden musste, sei es mitunter auch mit einem leisen Anfluge stiller und verborgener Schaden-

freude. Wir wissen nicht, was für Motive immer mitspielen, aber wir verstehen es ganz gut, wenn die Verwaltung als der stärkere Teil leicht kritisiert und ins Unrecht gesetzt wird von denjenigen, welche glauben, es sei dem Schwächeren etwas nicht nach Recht zugefügt worden.

Wir haben das Bedürfnis nach einem solchen Verwaltungsgericht zur Beurteilung von Streitigkeiten auf dem Gebiete des Verwaltungsrechtes. Dieses Bedürfnis besteht immer mehr und wird sich mehr und mehr Geltung verschaffen. Die Zeiten sind vorüber, wo der Verwaltungsapparat ein verhältnismässig einfacher war, wo die Mitglieder des Bundesrates ihre Briefe alle selber schreiben konnten und wo der Departementsvorsteher noch mit allen Beamten persönlich verkehren konnte. Diese Zeiten kehren nicht zurück, die Verwaltung ist ein grosses kompliziertes Räderwerk geworden, das zu überschauen und zu beherrschen langjährige Erfahrung und viele Kenntnisse braucht, das der gemeine Mann, der sich nicht damit beschäftigt, unmöglich überschauen kann. Da ist es ganz natürlich, dass im Publikum das Gefühl entstehen kann und gelegentlich auch entsteht, es sei der Bundesrat oder die Bureaukratie, oder wie man das dann bezeichnen will, Richter in eigener Sache, und es fehle daher an der nötigen Garantie, um die Rechte des Schwachen zu schützen. Dem sollen wir uns nicht widersetzen, einen solchen Schutz zu schaffen, wir wollen vielmehr diesen Wünschen entgegenkommen durch die Schaffung dieses Verwaltungsgerichtes. Wenn man das dem Volk klar macht, dass es sich um einen vermehrten Rechtsschutz handelt, so halte ich dafür, dass das Volk dies gar wohl begreifen und mit beiden Händen zugreifen wird, um sich den Rechtsschutz zu geben. Ich glaube, wenn auch zur Stunde Stille über den Gewässern herrscht, so brauchen wir uns nicht zu fürchten. Es muss dafür gesorgt werden, dass die Leute aufgeklärt werden und dass sie im gegebenen Momente wissen, um was es sich handelt. Dabei wollen wir uns allerdings die von einigen Seiten gefallene Mahnung merken, und ich glaube, sie ist nicht mit Unrecht gemacht worden, man soll nicht sofort allzuviel umfassen wollen, sondern man soll sich beschränken, nur das Notwendige in die Gesetzgebung aufnehmen und Schritt für Schritt vorwärts gehen, nachdem im Rahmen der Verfassung die Freiheit gegeben worden ist. Der Gedanke, das Verwaltungsgericht zunächst nicht oder nicht ausschliesslich aus ständigen Richtern zu bilden, sondern analog wie ursprünglich das Bundesgericht war, zu gestalten, um zu sehen, wie sich die Sache mache und wie die Geschäftslast ist, ist wohl der Erwägung wert, und es ist vielleicht nicht ausgeschlossen, dass wir zunächst einmal zu einer derartigen Lösung kommen, sei es mit einem ständigen Präsidium, sei es mit einem kleineren Kollegium von drei Mitgliedern, jedenfalls aber mit einer ständigen Kanzlei.

Ueber all diese Fragen sollte man sich aber jetzt den Kopf nicht zerbrechen; das Bild wird einmal klarer sein, wenn die Gesetzesvorlage ausgearbeitet vorliegt.

Ein Wort möchte ich noch sagen mit bezug auf das Beamtenrecht und das, was Herr Brügger darüber gesagt hat. Wenn wir von einem Beamten-

recht reden, so haben wir da nicht ein besonderes Recht, ein Vorrecht der Beamten im Auge, sondern wir haben das Rechtsverhältnis zwischen dem Staat und seinen Beamten im Auge, wir haben die Rechte, namentlich aber auch die Pflichten der Beamten im Auge. Es ist meine Ueberzeugung, dass wir mit dem Verwaltungsgericht, mit dem Organisationsgesetz für das Verwaltungsgericht ein Beamtengesetz schaffen müssen. Unsere gegenwärtig bestehenden Vorschriften sind veraltet, sie passen nicht mehr, sie sind überholt durch die ganze Entwicklung der Bundesverwaltung. Wir müssen ein Gesetz schaffen, das die Rechte und Pflichten der Bundesbeamten umschreibt und die Stellung der vorgesetzten Behörden zu den Untergebenen und der Untergebenen zu den Vorgesetzten regelt und das auch die Disziplin regelt und die Frage der Disziplinarstrafen. Dorthin gehört eigentlich dieses Kapitel, in das Gesetz über das Verwaltungsgericht wird das Verfahren zu verweisen sein. So stelle ich mir die Sache vor. Ich wollte betonen, dass mit dem Worte «Beamtenrecht» nicht ein Vorrecht der Beamten gemeint ist, sondern nur die Ordnung des Verhältnisses der Beamten zum Staat.

Anknüpfend daran möchte ich mit bezug auf die Disziplinargerichtsbarkeit sagen, dass ich die Auffassung habe, dass es sich hier nicht um Parteien handelt, dass der Bundesrat oder die staatliche Behörde nicht im Verhältnis der Prozesspartei steht zu den fehlbaren Beamten, sondern dass es sich um ein Officialverfahren handelt, indem diejenige Behörde, die zum Entscheide berufen ist, über dasjenige entscheidet, was der Betreffende verübt und zu verantworten hat. Wir dürfen nicht eine Art von Zivilprozess oder Adhäsionsprozessverfahren zwischen Bundesbehörden und Bundesbeamten einführen. Das Verwaltungs- oder Disziplinargericht wird vielmehr ex officio festzustellen haben, wie die Dinge liegen und welche Strafe im gegebenen Falle am Platz ist.

Es ist ein Mangel und zwar ein schwerer Mangel unserer gegenwärtigen Einrichtung, dass wir in den Departementen in der Regel bei schwereren Disziplinarfällen nicht die richtigen Leute besitzen, welche Autorität und Uebung und Kenntnis genug haben, um die ersten Erhebungen, die erste Untersuchung vorzunehmen. Daraus ist manches entstanden, was nachher kritisiert worden ist und kritisiert werden konnte. Da wird uns die Organisation des Verwaltungsgerichtes auch wieder Gelegenheit geben, dafür zu sorgen, dass die Erhebungen, die Untersuchungen durch richtige und geübte Organe stattfinden, und das wird eine grosse Garantie dafür sein, dass das Recht zu seiner Geltung kommt.

Wir wollen uns das Disziplinarverfahren nicht als sehr kompliziert vorstellen. Wir sind nicht geneigt, für die verschiedenen Zweige der Verwaltung ganz verschiedene Organisationen dieser Disziplinargerichtsbarkeit zu empfehlen, etwa für die Bundesbahnen fünf Gerichte erster Instanz und für die Post soviel Gerichte, als sie Kreise hat, und für die Telegraphen- und Telephonbeamten wiederum eine andere Art von Gerichten. Das ist unpraktisch und führt zu weit.

Wir wollen uns auch nicht unter dem Disziplinargericht eine Art gewerblichen Schiedsgerichtes vorstellen, sondern es ist eine Behörde nötig, die

die schwereren Fälle, ich betone, es handelt sich um die schwereren Fälle, als selbständiges Gericht beurteilt, wobei weder der eine noch der andere Teil als Partei zu figurieren hat.

Wohl aber ist es denkbar, dass wir den Wünschen des Beamtenpersonals in anderer Weise entgegenkommen, sei es, dass das Gericht selbst eine Delegation für jeden einzelnen Fall oder eine Anzahl von Fällen oder gewisse Gruppen von Fällen bestimmt, welche als erste Instanz die Sache zu untersuchen hat. Wir haben eine Analogie beim Bundesgericht, bei Expropriationen z. B., eine Art Voruntersuchungsinstanz. Wie das dann zu ordnen sein wird, bleibt der Ueberlegung und näheren Prüfung vorbehalten.

Oder es ist auch nicht ausgeschlossen, dass man schliesslich eine erste Instanz vorsieht für diese schwereren Fälle nach gewissen Kreisen, aber nicht nach einzelnen Beamtengruppen und in der Weise, wie es vom Personal bis jetzt vorgeschlagen worden ist, sondern einheitlich und in einer Weise, welche dafür Garantie gibt, dass diese Disziplinargerichtsbarkeit homogen, konsequent in gleicher Weise gehandhabt wird.

Es ist gesagt worden, im Bundesrat sei man nicht in der Lage, den verschiedenen Geschäften, diesen Rekursen verwaltungsrechtlicher Art und namentlich auch den Disziplinarfällen die nötige Aufmerksamkeit zuzuwenden. Ich muss dem einigermaßen widerstreiten.

Die Disziplinarfälle werden im Bundesrat sehr genau erwogen. Es sind die schweren Fälle, die vor den Bundesrat kommen, und darüber wird oft wiederholt diskutiert und die Sache wieder zurückgelegt. Die Beschwerdesachen, wie z. B. die Rekurse in Pensionssachen, die Rekurse in Militärsteuersachen, sind in der Regel liquid und sehr einfacher Art. Wo sie kompliziert und zweifelhaft sind, werden sie genau untersucht, angesehen und diskutiert, und es kommt dann vor, dass gelegentlich vom Räte anders entschieden wird, als das Departement beantragt hat. Aber das Gefühl haben wir doch alle zusammen im Bundesrat, dass es eine Zumutung ist bei der heutigen Geschäftslast, jeden einzelnen Fall à fond zu studieren und dass es immerhin etwas gewagt ist, bloss nach dem ersten Eindruck sich ein Urteil zu bilden. Das Gefühl namentlich haben wir, dass die vorbereiteten Akten, die von den unteren Instanzen ausgehen, die selber vielleicht an der Sache beteiligt sind, suchen, ihren Standpunkt auch vor der oberen Instanz mit allen Gründen, die sie irgendwie zusammentreiben können, geltend zu machen. Dass wir unter Umständen auch nicht alles durchschauen, das mag ja ohne weiteres zugegeben werden. Andererseits erwarten wir von der Einrichtung des Verwaltungsgerichtes allerdings eine ganz erhebliche Entlastung des Bundesrates und eine richtigere Verteilung der Verantwortlichkeiten, die gerade in dieser Sache eine ganz besondere Bedeutung haben.

Was den Antrag des Herrn Locher betrifft, so hat ja Ihre Kommission bereits darüber verhandelt. Man hat angenommen, es verstehe sich von selbst, dass das im Gesetze zulässig erklärt werden könne. Wollen Sie eine Bestimmung im Artikel aufnehmen, so wird der Bundesrat nichts dagegen haben. Aber man sollte prüfen, ob nicht für solche Fälle die

Zustimmung der Bundesversammlung vorbehalten werden sollte. Es ganz den Kantonen zu überlassen, Geschäfte nach Belieben dem Verwaltungsgericht zu übertragen, das würde meines Erachtens ungewollte Konsequenzen haben können. Es wäre meines Erachtens nicht wünschbar, dass z. B. die kantonalen Steueranstände dem eidgenössischen Verwaltungsgericht durch die Kantone sollten überwiesen werden können. Ich glaube, dazu sollte die Bundesversammlung auch etwas zu sagen haben. Man könnte ohne Schaden sagen, dass die Zustimmung der eidgenössischen Räte vorhanden sein muss.

Ich empfehle Ihnen Eintreten auf die Vorlage aufs wärmste und glaube, dass wir damit einen grossen Schritt zur Verwirklichung der Verwaltungsreform, aber auch einen grossen Schritt zur Vermehrung des Rechtsschutzes und zur Festigung der Rechtsverhältnisse in unserem ganzen Staates gewinnen werden.

**Usteri**, Berichterstatter der Kommission: Mit bezug auf die Ausführungen des Herrn Brügger und dann allerdings im Gegensatz zu der Auffassung, die der Herr Vorsteher des Justizdepartementes geäussert, erachte ich den Art. 103 als einen integrierenden und durchaus notwendigen Bestandteil der heutigen Vorlage. Sie wollen sich der Botschaft erinnern, wie klar dort das Zusammenspiel dieser beiden Revisionspunkte dargelegt ist. Wir müssen das Verwaltungsgericht haben nicht nur um seiner selbst, sondern um der Entlastung des Bundesrates willen. Der Bundesrat kann aber wegen des Art. 103 nicht entlastet werden, wenn immer darauf gehalten werden soll, dass die Bundesverfassung als unus actus angesehen werde. Wenn das der Fall ist, wenn wir die Einheit und die Uebereinstimmung der Bundesverfassung und ihrer verschiedenen Bestimmungen festhalten wollen, dann kann der Art. 103, wie er jetzt lautet, trotz der Ausführungsbestimmungen der Beschlüsse vom Jahre 1878 und 1895 nicht stehen bleiben. Denn er tritt durchaus in Widerspruch mit dem Art. 114 bis. Und Sie könnten nur, indem Sie den Grundsatz aufstellen würden, dass das spätere Gesetz dem früheren derogiere, eine latente Korrektur des Art. 102 und damit des Art. 103 durch den Art. 114 bis konstruieren. Angesichts der hohen Bedeutung in unserer politischen Organisation, welche diesen Verfassungsbestimmungen zuzubilligen ist und angesichts der Notwendigkeit sorgfältigen Auseinanderhaltens der Kompetenzen von Bundesrat, Bundesgericht und Verwaltungsgericht muss uns daran gelegen sein, hier eine eindeutige Bestimmung der Verfassung zu schaffen.

Und nun noch gegenüber Herrn Isler, dessen hoher Flug auf dem Gebiet der Ausgestaltung des Rechtsschutzes, wie er ja selbst zugibt, bei der rauhen Wirklichkeit, unter der wir leben, nicht unternommen werden kann. Ich möchte ihn doch darauf aufmerksam machen, dass in etwas sein Pessimismus nicht gerechtfertigt ist, jedenfalls nicht gerechtfertigt ist angesichts des Wortlautes der Kommissionalvorlage, die ausdrücklich dem Verwaltungsgericht Schranken setzt, insofern als Bundesgesetze, allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse und Staatsverträge der Kritik des

Verwaltungsgerichtes werden entzogen sein. Wir haben hier aber diesen Artikel genau so herübergenommen, wie er für das Bundesgericht gilt. Es ist aber darin nicht gesagt, dass bundesrätliche Verordnungen und Reglemente der Ueberprüfung durch das Verwaltungsgericht nicht fähig sein sollen. Es ist etwas anderes, ob ein Gericht ein Reglement, eine Verordnung einer Behörde überprüfen kann, oder ob das Gericht in der Lage sein soll, einen Einzelentscheid einer Behörde umzustossen. Wir haben also für die Bundesgesetzgebung jedenfalls die Freiheit vorbehalten und gewahrt, dass durch eine positive gesetzliche Bestimmung gesagt wird, dass bundesrätliche Verordnungen im Reglemente der Ueberprüfung durch das Verwaltungsgericht fähig seien. Also in der Richtung darf der Pessimismus des Herrn Isler etwas berichtigt werden.

Was aber die Uebertragung der amerikanischen Staatsraison auf unsere kleine Schweiz anbelangt, so teile ich die Auffassung der Herren P. Scherrer und Bundesrat Müller. Das wäre ja von vorneherein nur ein Thema für eine Totalrevision der Bundesverfassung. Aber auch abgesehen davon widerspricht die amerikanische Theorie und Praxis doch so sehr unseren historisch gewordenen Auffassungen von der Stellung und den Pflichten einer Regierung, dass wir doch kaum jemals dazu gelangen werden, dieses amerikanische System auf uns zu übertragen. Es ist ja schön, wenn der oberste Beamte des Landes der Kritik des Richters unterstellt sein soll, aber wir müssen auch den Revers der Medaille nicht übersehen. Sobald der oberste Beamte oder die oberste Behörde eines Landes noch eine Behörde über sich weiss, so schwächt das sofort auch das Verantwortlichkeitsgefühl und die formelle Verantwortlichkeit, und an der vollen Verantwortlichkeit der obersten Landesbehörde wollen wir nicht rütteln. Auch das wollen Sie bedenken. Hier die kleine Schweiz, wo die Entfernungen nach Stunden zählen, während sie

in den Vereinigten Staaten von Nordamerika nach Tagen zählen. Bei uns sind 3,700,000 Einwohner zu regieren und in Nordamerika wohl das dreissigfache. Da liegen die Verhältnisse doch ganz anders. Und auch die Organisation der Spitze des Landes, der Präsident mit seiner Einzelkompetenz, seiner grossen Machtbefugnis und dann die anders als hier gegliederte Organisation des Repräsentantenhauses und des Senates. Und ich frage mich nun doch: Ist in Amerika dank der Kompetenzen dieses obersten Gerichtshofes so viel mehr Gerechtigkeit als in unserem Lande?

**Bundesrat Müller:** Nur ein Wort der Berichtigung. Herr Usteri hat mich offenbar missverstanden, wenn er annimmt, wir seien verschiedener Meinung über die Notwendigkeit der Revision des Art. 103 in Verbindung mit der gegenwärtigen Vorlage. Ich halte die Revision des Art. 103 ebenfalls für einen durchaus notwendigen Bestandteil der gegenwärtigen Vorlage. Ich habe das auch ausgeführt. Ich habe nur beigefügt, mit bezug auf die übrige Verwaltungsreform sei es wünschbar, dass der Art. 103 so revidiert werde, wie vorgeschlagen wird, aber es sei nicht absolut notwendig. Bei der Vorlage für das Verwaltungsgericht bin ich durchaus der Meinung — der Bundesrat hätte sonst den Art. 103 nicht vorgeschlagen — dass der Artikel dabei sein muss.

Das Eintreten wird stillschweigend beschlossen.  
(L'entrée en matière est décidée tacitement.)

Hier wird die Beratung abgebrochen.  
(Ici le débat est interrompu.)



**Verwaltungsgericht. Bundesbeschluss betreffend Revision der Bundesverfassung durch  
Aufnahme eines Art. 114bis und Abänderung des Art. 103. BB vom 20. Juni 1914**

**Tribunal administratif. Arrêté fédéral concernant la révision de la Constitution fédérale  
par l'adjonction d'un art. 114bis et la modification de l'art. 103. AF du 20 juin 1914**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1912
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	1912_010
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.06.1912 - 08:30
Date	
Data	
Seite	49-74
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 108

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

**Amtliches**  
**stenographisches Bülletin**  
der  
schweizerischen Bundesversammlung



**BULLETIN**  
**STÉNOGRAPHIQUE OFFICIEL**  
DE  
L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE SUISSE

Abonnemente: Jährlich Fr. 2. — für die Schweiz, Fr. 6. — für das übrige Postvereinsgebiet. In der Schweiz kann nur bei der Post abonniert werden.

Abonnements: Un an: Suisse frs. 2. —, Union postale frs. 6. —. On s'abonne en Suisse exclusivement aux offices postaux.

## Ständerat — Conseil des Etats

Sitzung vom 13. Juni 1912, vormittags 10<sup>1/2</sup> Uhr — Séance du 13 juin 1912, à 10<sup>1/2</sup> heures du matin

Vorsitz: } Hr. Calonder.  
Présidence: }

Tagesordnung: — *Ordre du jour:*

### Bundesbeschluss betr. Revision der Bundesverfassung durch Aufnahme eines Artikels 114<sup>bis</sup> und Abänderung des Art. 103.

Arrêté fédéral concernant la revision de la constitution fédérale par l'adjonction d'un article 114<sup>bis</sup> et la modification de l'article 103.

Fortsetzung. — *Suite.*

(Siehe Seite 49 hievor. — Voir page 49 ci-devant.)

Artikelweise Beratung. — *Discussion article par article.*

Titel, Ingress und A 1. — *Titre, préambule et A 1.*

Usteri, Berichterstatter der Kommission: Der Bundesrat schlug vor, zunächst den Zusatz zur Verfassung zu behandeln und stellte ihn an den ersten Platz. Andererseits setzte er die Revision des Art. 103 an zweite Stelle.

Wir haben teils aus innern, teils aus äussern Gründen die Sache umgestellt. Aus äussern Gründen, um eben die zahlenmässige Reihenfolge nicht aufzuheben; aus innern Gründen, weil Art. 114<sup>bis</sup> die Revision des Art. 103 zur sachlichen Voraussetzung hat.

Auf dieser Grundlage hat sich eine gewisse Abkürzung des Titels ergeben. Wir haben versucht, für diese Partialrevision ein die beiden Bestandteile der bundesrätlichen Vorlage zusammenfassendes Stichwort zu finden. Jedoch vergeblich und wir bescheiden uns deshalb wie der Bundesrat mit der Zitation der beiden Artikel. Statt von der Abänderung des Art. 103 haben wir entsprechend der

Terminologie der Bundesverfassung von der Revision von Art. 103 gesprochen.

Indem wir Ihnen beantragen, Titel und Ingress nach Vorlage der Kommission zu genehmigen, stellen wir gleichzeitig den Antrag, es sei zuerst Art. 103 und dann nachher der neue Abschnitt IV bis der Bundesverfassung zu behandeln.

Angenommen. — *(Adoptés.)*

Art. 103.

Usteri, Berichterstatter der Kommission: Der Zustand, wie er sich mit bezug auf die Zuständigkeiten der Behörden in der Bundesverwaltung unter der Herrschaft des jetzigen Art. 103 herausgebildet hat, ist uns allen bekannt und vertraut. Die Einheit der Behandlung der Geschäfte des Bundesrates, welche Einheit dem Art. 103 der Verfassung zugrunde liegt, ist schon in den 70er Jahren zur

Fiktion geworden und hat bereits 1878 und wiederum 1895 zur Delegation von bundesrätlichen Befugnissen in der Form departementaler Erledigungsbefugnis mit Rekursrecht an den Bundesrat, nicht nur kraft Bundesgesetzes, sondern sogar kraft blosser Bundesratsbeschlüsse geführt. Diese überaus freie Auslegung der Verfassung hat sich in der Folge zu gleichartigen Delegationen der Befugnisse seitens der Vorsteher der Departemente an die Chefs der Dienstabteilungen entwickelt, so dass heute dank dieser Entwicklung auf manchen Gebieten die Abteilungschefs in ziemlicher Selbstherrlichkeit nach aussen auftreten können, auch gegenüber den Kantonen und gegenüber den kantonalen Regierungen. Es geschieht dies insbesondere im Militärdepartement. Ich verweise weiter auf die Stellung, die das Gesundheitsamt den Kantonen gegenüber einnimmt, auf gewisse Abteilungen beim Handels-, Industrie- und Landwirtschaftsdepartement, ich erinnere an die neueste Schöpfung der bundesrätlichen Organisation, an das Grundbuchamt, das auch durchaus direkt mit den Kantonen verkehrt. Ich zähle das auf, nicht im Sinne der Kritik, sondern im Sinne der Feststellung. Die Kommission geht nun, wie wir schon beim Eintreten erklärt haben, mit dem Bundesrat einig, dass das Verwaltungsgericht nicht über den Bundesrat gesetzt werden darf und sie billigt die Lösung, dass Angelegenheiten vorwiegend verwaltungsrechtlichen Inhalts zur Erledigung den Vorstehern der Departemente oder den Chefs der Dienstabteilungen übertragen werden, sowie dass Entscheide dieser Instanzen an das Verwaltungsgericht gezogen werden sollen, womit speziell auch die Stellung der Kantone zur eidgenössischen Verwaltung in ein besseres Verhältnis mit dem Umstande gebracht wird, dass die Kantone eben doch an sich souveräne Bundesglieder sind.

Der Bundesrat hat dann versucht, diesen neuen Schritt auf dem Wege der Entlastung des Bundesrates in einem Zusatz zum Art. 103 der Verfassung zu formulieren. Wir haben dann aber finden müssen, dieser Zusatz stehe in einem so prononcierten Widerspruch zu Absatz 1, dass wir die zwei feindlichen Brüder nicht in einem und demselben Artikel nebeneinander dulden wollen. Denn der Art. 103 perhorresziert eben doch die Delegation von endgültigen Befugnissen an die untern Organe, während der Zusatz des Bundesrates solche umgekehrt geradezu festsetzt. Wir haben deshalb den alten Art. 103 und den Zusatz des Bundesrates in einen neuen Artikel zusammengeschmolzen und die Teilung in Lemmata so gemacht, dass der erste Absatz den Grundsatz der departementalen Teilung des Bundesrates proklamiert und der zweite Absatz sich über die Zuständigkeiten verbreitet. Dass wir nach wie vor das Prinzip der departementalen Organisation im Bundesrate beibehalten wollen, darüber will ich keine Worte verlieren. Das ist von niemand bestritten, es ist durchaus notwendig, und es kann keine Rede davon sein, dass man etwa die ganze bundesrätliche Organisation in einzelne Abteilungen teilen würde, denen nicht einzelne Departementschefs vorstehen würden, sondern z. B. Dreiersektionen des Bundesrates oder was immer sonst, was in den kantonalen Regierungen in früheren Dezennien gäng und gäbe war.

Es wäre hier allerdings auch noch der Ort gewesen, die Organisation der S. B. B., die gegenüber der jetzigen Verfassungsredaktion eine Neuheit ist, unterzubringen, indem man in Wiederholung von Art. 12 des Rückkaufgesetzes gesagt hätte: «Die schweizerischen Bundesbahnen bilden eine besondere Abteilung der Bundesverwaltung.»

Aus den Gesichtspunkten, die ich Ihnen in der Eintretensdebatte auseinandergesetzt, haben wir davon Umgang genommen und diese Sache einer Totalrevision vorbehalten, umso mehr, als die Einführung eines solchen Passus den Zusammenhang mit dem Absatz 2 etwas erschwert hätte.

Dieser zweite Absatz enthält den Grundsatz der Verteilung der Erledigungsbefugnisse zwischen dem Bundesrat als der prinzipialen Instanz und den Vorstehern der Departemente und der Dienstabteilung als vorbehaltenen Instanzen. Zu dieser Verteilung ist immerhin zu sagen, dass ein Ueberwiegen des Bundesrates nur dann statthaben wird, wenn wirklich auch das Gewicht der ihm zukommenden Befugnis in Anschlag gebracht wird. Denn was die Zahl der Geschäfte anbelangt, so wird, wie wohl heute schon, die Summe der an eine Reihe von Stellen delegierten Geschäfte die Geschäftszahl des Bundes überschreiten.

Die Forderung der Knappheit, die wir an Verfassungsbestimmungen stellen, verbietet natürlich die Umschreibung der delegierten Kompetenzen. Das ist umso mehr der Fall, als die Bundesgesetzgebung im ganzen generellen Gesichtspunkten der Kompetenzordnung der berufenen Organe herzlich wenig Rücksicht getragen hat. Wir stehen in unserm Bundesgesetz einer recht bunten Musterkarte gegenüber. Darum ist die Delegation der Delegationen an die Bundesgesetzgebung der praktische und einzig mögliche Ausweg.

Die Delegation der Befugnisse kann nach zwei Richtungen stattfinden: Einmal in der Richtung der Delegation untergeordneter Befugnisse zu endgültiger Erledigung innerhalb der Verwaltung — in Ansehung der Dienstabteilung gegebenenfalls mit Rekursrecht an das Departement und den Bundesrat — sodann in der andern Richtung durch Delegation von Befugnissen an die Departemente oder Dienstabteilungen mit dem Beschwerderecht an das Verwaltungsgericht.

Der Text der Kommissionalvorlage, wie auch derjenige des Bundesrates, welcher letzterer von den hier näher bezeichneten Geschäften spricht, während die Kommissionalvorlage von bestimmten Geschäften spricht, bringt zum deutlichen Ausdruck, dass die Bundesgesetzgebung die delegierten Geschäfte auch wird aufzählen müssen. Es ist schon wiederholt von der Enumerationsmethode die Rede gewesen. Die bezüglichen Bemerkungen bezogen sich auf die Bundesgesetzgebung über das Verwaltungsgericht, aber auch hier bei der Delegation der Befugnisse des Bundesrates und der Departemente, wird eine solche Aufzählung nicht zu umgehen sein. Sie hat übrigens keine Schwierigkeit.

Wir haben auch noch einem nachträglichen Vorschlage des Justizdepartementes Folge gegeben, der im Art. 103 ausdrücklich sagt, dass die Bundesgesetzgebung die Beschwerde gegen die Verfügung der verschiedenen delegierten Organe zu regeln habe. Wenn wir mit dem Justizdepartement das

Recht zur Weiterziehung als «Beschwerde» bezeichnet haben, so ist das in Anlehnung an Art. 113, Abs. 1, Ziff. 3, der Verfassung geschehen, wo auch von den Beschwerden, allerdings von den an das Bundesgericht gezogenen Beschwerden betreffend Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger die Rede ist. Wir haben bekanntermassen in der eidgenössischen Gesetzgebung neben dem Recht der Weiterziehung, das als Beschwerde bezeichnet ist, auch noch das Recht der Weiterziehung, das als Rekurs bezeichnet wird. Der tiefere Sinn dieser Unterscheidung ist mir nicht bekannt.

M. Gabuzzi: J'avais hier l'intention d'exprimer mon opinion comme représentant de la Suisse italienne sur cette réforme de la constitution. J'avais des doutes sérieux sur sa nécessité et sur son utilité, mais au vu de la manifestation unanime de l'opinion des membres de la commission, je me suis abstenu d'exprimer une thèse contraire. Toutefois je dois observer que, dans la discussion, certains membres de la commission ont exprimé des opinions sur l'application de la réforme qui me font douter que tout le monde soit d'accord sur ce qu'en réalité la réforme apportera à notre pays. Tandis que notre honorable collègue M. Richard pensait que ce tribunal administratif devait être un tribunal qui se trouve, pour ainsi dire, à côté du peuple pour trancher toutes les petites questions que l'administration soulève, notre honorable collègue M. Isler a exprimé le regret que cette commission de droit administratif n'ait pas à décider sur la constitutionnalité des décisions du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale, comme le fait la Cour fédérale des Etats-Unis d'Amérique. Et alors, j'ai pensé un peu aux opinions manifestées par notre honorable collègue M. Usteri dans une des précédentes séances de notre conseil. Il a dit que lorsqu'il s'agit de réformer la constitution pour y introduire quelque chose qui doit être réglé par la législation, on devrait, en même temps que l'on propose la revision de la constitution, préparer la loi d'application du principe nouveau que l'on veut y introduire. Il me semble que cette manière de voir est juste et que cette opinion exprimée par notre collègue M. Usteri dans une autre occasion devrait trouver ici son application, puisqu'il s'agit d'introduire un nouveau rouage important dans l'administration de notre Confédération. Il fallait avant de formuler le principe constitutionnel élaborer la loi de son application, afin que le peuple, que tout le monde puisse savoir ce que réellement on veut faire. Nous allons introduire un principe dans la constitution, mais nous ne savons pas quelle sera l'application que ce principe recevra par la législation.

Cela dit d'une manière générale, j'ai pris la parole pour demander pourquoi on change la rédaction de l'art. 103 de la constitution actuelle. L'art. 103 de la constitution actuelle dit que «les affaires du Conseil fédéral sont réparties par départements entre ses membres. Cette répartition a uniquement pour but de faciliter l'examen et l'expédition des affaires; les décisions émanent du Conseil fédéral comme autorité». Je me demande pourquoi on veut

omettre dans le nouvel article un principe exprimé actuellement dans la constitution, et d'après lequel la répartition par département a uniquement pour but de faciliter l'examen et l'expédition des affaires. On a prétendu qu'il est inutile de dire cela. Quant à moi, je dis que du moment que la chose est exprimée dans le texte de la constitution actuelle, en l'omettant dans le nouvel article, on fait surgir l'idée qu'on veut faire une chose différente et je crois, puisque ce n'est pas le cas, qu'il faut maintenir dans le texte nouveau le principe que dans la règle, c'est le Conseil fédéral qui prend les décisions comme autorité et que la répartition par départements a uniquement pour but de faciliter l'étude des questions. Pourquoi ce principe ne serait-il pas conservé dans l'article de la constitution qu'on veut réformer?

Je suis parfaitement d'accord avec l'autre principe en vertu duquel la législation fédérale peut déférer aux départements la solution définitive de certaines questions, mais tout en faisant cette réserve que l'on ne doit pas abandonner le principe général exprimé dans le texte actuel de la constitution. Il me semble que tel que le nouvel article est rédigé, il exprime l'idée, au fond, que les décisions émanent des départements au nom du Conseil fédéral, sans que celui-ci en réalité ait à examiner la question et à prendre lui-même la décision.

Je propose par conséquent le maintien dans le premier alinéa du texte actuel de l'art. 103 de la constitution fédérale, tout en étant d'accord avec l'adjonction que par la législation on puisse donner aux départements le droit de décider certaines questions.

Usteri, Berichterstatter der Kommission: Ich habe den Eindruck, Herr Gabuzzi bewege sich durchaus auf dem Boden der Auffassung der Kommission, soweit es sich um das Materielle seines Votums handelt. Er ist damit einverstanden, dass gewisse Materien zur definitiven Erledigung an die Departemente und Dienstabteilungen gewiesen werden. Wenn er aber dieser Ansicht ist, so setzt er sich in Widerspruch mit dem Wortlaut des jetzigen Art. 103 der Verfassung und zwar sowohl im deutschen als im französischen Text.

Es geht eben nach der Meinung der Kommission nicht an, zu sagen: «Die Einteilung in die Departemente hat einzig zum Zweck, die Prüfung und Besorgung der Geschäfte zu fördern, so zwar, dass der jeweilige Entscheid von dem Bundesrate als Behörde ausgeht» und dann gleich fortzufahren: «Der Bundesgesetzgebung bleibt jedoch vorbehalten, die von ihr näher bezeichneten Geschäfte den Departementen oder den diesen untergeordneten Amtstellen zur Erledigung zu übertragen.» Das ist eben das genaue Gegenteil von dem, was im jetzigen Art. 103 B. V. gesagt ist. Im französischen Text lautet die Sache genau gleich. Da heisst es: «Cette répartition a uniquement pour but de faciliter l'examen et l'expédition des affaires; les décisions émanent du Conseil fédéral comme autorité.» Wenn also die Bundesgesetzgebung das Recht hat, das Gegenteil zu sagen, so liegt eben in der Gesamt-

heit des neuen Art. 103 ein innerer Widerspruch, und innere Widersprüche wollen wir nicht in die Verfassung bringen. Die Sache soll überhaupt neu geordnet werden, weil wir die Unwahrheit und die Verfassungswidrigkeit, die in der praktischen Anwendung der Bundesverfassung liegt, beseitigen, die fiktive Verantwortlichkeit und Unverantwortlichkeit durch materielle Verantwortlichkeit auf beiden Seiten ersetzen wollen, sowohl auf Seite des Bundesrates als der Behörden, die von ihm Kompetenzen zugewiesen erhalten.

Nun verstehe ich den Nutzen nicht recht, den Herr Gabuzzi, trotzdem er materiell mit der Kommission und dem Bundesrat durchaus einig geht, darin erblicken will, dass er die bisherige Fassung von Art. 103 beibehält. Art. 103 der Kommissionalvorlage setzt sich zur Aufgabe, die Kompetenzen der beteiligten Organe festzusetzen, die prinzipale Zuständigkeit des Bundesrates und die vorbehaltenen Zuständigkeiten der untergeordneten Behörden. Zudem könnte der jetzige Art. 103 nicht mit Art. 103, Abs. 2, der Kommissionalvorschläge kombiniert werden, weil wir sonst double emploi hätten mit bezug auf die Zuständigkeit des Bundesrates. Also, bessere Belehrung und eingehendere Begründung der Vorzüge des Antrages Gabuzzi vorbehalten, muss ich an der Vorlage der Kommission festhalten.

Was nun die Hinweisung des Herrn Gabuzzi auf die Tunlichkeit einer Simultanabstimmung über die vorliegende Revisionsvorlage und das entsprechende Gesetz anbelangt, so habe ich mir die Sache auch überlegt. Ich bin aber durchaus zu dem Schluss gekommen, dass eine solche Simultanabstimmung unmöglich wäre. Wir müssen uns vergegenwärtigen, dass die Vollziehung von Art. 103 auf dem Wege der Bundesgesetzgebung selbständig sowohl wie in Verbindung mit Art. 114 bis eine sehr grosse Arbeit der vorberatenden Organe bedeutet; denn es muss die ganze Bundesgesetzgebung, soweit sie irgendwie organisatorische Elemente in sich schliesst, geprüft und neu bearbeitet werden. Soweit das Verwaltungsgericht Disziplinargericht werden soll, haben wir ja gestern gehört, dass Voraussetzung der Disziplinargerichtsbarkeit die Schaffung eines Beamtenrechtes sein wird. Auch das ist eine Arbeit, die in eine ganz grosse Zahl von Gesetzen eingreift. Wir haben also zwei Komplexe sehr ausgedehnter Rechtsmaterien, die ihre Ausgestaltung auf dem Wege der Bundesgesetzgebung erfordern, und da scheint es mir nicht praktisch zu sein, dass man im vorliegenden Fall das Risiko läuft, doppelte Arbeit zu machen, um dann schliesslich bei der Verfassungsabstimmung mit der einen und der andern zu scheitern. Die Oekonomie der Kräfte und die Oekonomie der Zeit machen es wünschbar, dass die Sache nach Vorschlag des Bundesrates anhand genommen und nicht die Simultanabstimmung gewählt wird, so gross da, wo es angeht, die Vorteile sind, die mit der Simultanabstimmung verbunden sind. Hätten wir eine einfache Sache vor uns, so würde ich der erste sein, der mit Herrn Gabuzzi eine solche Abstimmung wünschte. Wenn man übrigens die Botschaft des Bundesrates gelesen und die gestrigen Verhandlungen einigermaßen verfolgt hat, kann man doch ungefähr wissen, wie sich die Sache machen wird.

Bundesrat Müller: Die Bemerkungen des Herrn Gabuzzi, dass sein Antrag dem Antrag des Bundesrates entspreche und dass er genau das wolle, was die Vorlage des Bundesrates beantragt, veranlasst mich zu zwei Worten. Es ist richtig, was Herr Gabuzzi sagt. Der ursprüngliche Antrag des Bundesrates ging nur dahin, dem jetzigen Art. 103 ein Lemma beizufügen, indem wir glaubten und von der Annahme ausgingen, man habe sich bis jetzt über den Art. 103 nicht allzu sehr formalisiert, über die Bestimmung nämlich, wonach die Einteilung in Departemente einzig den Zweck hat, die Prüfung und Besorgung der Geschäfte zu fördern, der Entscheid aber doch vom Bundesrate als Behörde ausgeht. Man hat sich nicht allzu sehr darüber formalisiert. Man hat diese Bestimmung frei ausgelegt und so glaubten wir, sie könnte einfach beibehalten werden. In Ihrer Kommission ist dann eingewendet worden, und wie ich glaube mit Recht, dass das doch anders werde, sobald man ein zweites Lemma beifüge, welches das Gegenteil sage von dem, was im ersten Lemma stehe. Wenn das zweite Lemma des Satzes besagen soll, es sei zulässig, die Geschäfte des Bundesrates an Departemente und an Abteilungen derselben zu delegieren und zwar in der Meinung, dass die Departemente und die Abteilungen endgültig zu entscheiden haben unter Vorbehalt des Rekurses in gewissen Fällen an das Verwaltungsgericht, so passt das nicht mehr zum ersten Lemma von Art. 103, welcher sagt, dass diese Einteilung in Departemente ausschliesslich den Zweck hat, die Geschäftsführung zu erleichtern, während der Entscheid in allen Fällen vom Bundesrat auszugehen habe. Man hat sich, solange es sich nur um den Bundesrat handelte, damit beholfen, dass man gesagt hat, es wird delegiert. Departemente und Abteilungen erledigen von sich aus die einzelnen Geschäfte, aber es bleibt in jedem Falle der Rekurs an den Bundesrat vorbehalten und so ist dann schliesslich der Bundesrat doch die entscheidende Behörde, wenn es verlangt wird. Aber das geht nicht mehr, sobald der Rekurs nicht mehr ausschliesslich an den Bundesrat geht, sondern wenn eine gewisse Zahl von Fällen nicht an den Bundesrat, sondern an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden können. So haben wir der Kommission zugestimmt und ich glaube, es ist eine Verbesserung des bundesrätlichen Antrages, was nun von der Kommission vorgeschlagen wird. Die Bestimmung dass die Einteilung in Departemente einzig den Zweck hat, die Prüfung und Besorgung der Geschäfte zu fördern, hat auch keine Bedeutung mehr und kann wohl weggelassen werden. Man kann wohl sagen, dass heute der Bundesrat ohne Einteilung in Departemente, in Abteilungen und Unterabteilungen eine Unmöglichkeit wäre. Ich glaube, hier auch meinerseits namens des Bundesrates die Zustimmung zum Antrage der Kommission empfehlen zu dürfen.

Präsident: Ich stelle fest, dass sich der Antrag des Herrn Gabuzzi vollständig deckt mit dem Antrag des Bundesrates. Es stehen sich also zwei Anträge gegenüber, der Antrag der Kommission und der Antrag des Herrn Gabuzzi.

**M. Gabuzzi:** J'insiste sur ma proposition que je modifie en éliminant de l'article seulement le mot «uniquement». Je crois qu'il est nécessaire d'établir comme règle, ainsi que je l'ai exposé, que les décisions doivent être prises par le Conseil fédéral. La répartition par départements a pour but de faciliter l'étude et la décision des questions. On dit que cela devient inutile du moment qu'on introduit la possibilité pour la législation fédérale de déférer à des départements la solution définitive d'affaires déterminées. Mais je pense que cette faculté donnée à la législation doit être considérée comme une exception et que le principe doit être toujours celui-ci, que le Conseil fédéral est le pouvoir exécutif de la Confédération. Si vous dites qu'il n'est pas nécessaire d'exprimer cette opinion, qu'il suffit de dire que la décision émane du Conseil fédéral, alors je me demande, si dans le cas où, par exception, on défère au département la décision de questions déterminées, la décision doit émaner encore du Conseil fédéral.

Il n'y a aucune contradiction entre le premier et le second alinéa, même en maintenant la rédaction actuelle de l'art. 103 et en supprimant seulement le mot «uniquement».

Je dois encore faire observer à M. le président de la commission Usteri que, s'il y a un domaine où il est nécessaire de préparer avant tout le travail législatif, c'est précisément le domaine qui nous occupe actuellement, parce que la question de l'organisation du tribunal administratif peut être résolue d'une manière toute différente et du moment que nous présentons au peuple la réforme constitutionnelle pour faire introduire cette institution, on aurait dû dire au peuple de quelle manière on veut organiser ce tribunal administratif, fixer et délimiter ses compétences.

**Präsident:** Der Antrag des Herrn Gabuzzi deckt sich mit dem Antrag des Bundesrates mit der einzigen Ausnahme, dass das Wort «einzig» gestrichen werden soll.

**Usteri, Berichterstatter der Kommission:** Nur zur Orientierung des Herrn Gabuzzi zwei Bemerkungen. Herr Gabuzzi hat vielleicht übersehen, dass die Kommission ausdrücklich zwischen einer administrativen Beschwerde und einer verwaltungsgerichtlichen Beschwerde unterscheidet. Ein Teil der Delegation an die Verwaltungsabteilungen bzw. die Departemente wird durch Beschwerde an den Bundesrat weitergezogen werden können, genau so, wie es jetzt ist. Aber andererseits haben wir in der Eintretensdebatte, wie ich glaube unter allgemeiner Billigung, festgestellt, dass verwaltungsgerichtliche Entscheide nicht ergehen dürfen gegenüber bundesrätlichen Beschlüssen, und wenn das wahr sein soll, so geht es natürlich nicht an, ein Beschwerderecht zu öffnen gegen delegierte Kompetenzen der Verwaltungsabteilungen und Departemente an den Bundesrat, für deren Behandlung das Verwaltungsgericht zuständig sein soll. Sonst würde damit die Möglichkeit einer Zuständigkeit eines Verwaltungs-

gerichtes verneint. Das will Herr Gabuzzi ja auch nicht.

Nun konnte im deutschen Text, wie schon der Herr Vizekanzler angedeutet hat, jedenfalls die Modifikation des Art. 103 nicht in dem Sinne geschehen, dass das Wort «einzig» gestrichen würde, sondern man müsste auch das Wort «aber» streichen.

Was die Frage der Simultanabstimmung anbelangt so hätte dieselbe doch wohl in der Eintretensdebatte zur Erörterung gebracht werden müssen; denn im Falle sie bejaht werden sollte, müsste ja natürlich die ganze Vorlage an den Bundesrat mit der Einladung zurückgewiesen werden, die in der Verfassung vorgesehene Bundesgesetzgebung zunächst vorzubereiten und den Räten vorzulegen. Nachdem wir aber gestern einstimmig beschlossen haben, auf die Vorlage des Bundesrates einzutreten, ist es nicht angängig, auf die Frage der Simultanabstimmung zurückzukommen.

**Präsident:** In bezug auf die Frage der Simultanabstimmung liegt kein Antrag vor. Wird weiter das Wort verlangt? Es ist nicht der Fall, wir schreiten daher zur Abstimmung.

#### Abstimmung. — Votation.

Für den Antrag der Kommission . . . . .	27 Stimmen.
Für den Antrag Gabuzzi . . . . .	6 Stimmen.

2.

**Präsident:** Herr Locher hat zu Absatz 3 der Kommissionsvorlage beantragt, folgenden Satz beizufügen: «Ebenso sind die Kantone berechtigt, von sich aus in dergleichen Streitigkeiten das eidgenössische Verwaltungsgericht als Rekursinstanz anzurufen».

**Usteri, Berichterstatter der Kommission:** In dem Art. 114 bis, bzw. in dem Unterabschnitt IV bis des zitierten Abschnittes der Bundesverfassung soll nun die Stellung der neuen, der dritten Bundesbehörde neben Bundesrat und Bundesgericht, im Rahmen der Verfassung zum Ausdruck kommen. Schon die bundesrätliche Botschaft weist auf die etwelchen formalen Schwierigkeiten hin, die diese Einfügung verursacht hat. Die Natur der Revision hat als einer Partialrevision es nahe gelegt, sich möglicher Knaptheit zu befleissen, damit nicht durch eine weitläufige Redaktion unrichtige Meinungen über die Tragweite dieser Revision geweckt werden.

Einer knappen Fassung stand aber zunächst der Umstand gegenüber, dass dem Verwaltungsgericht eine dem Bundesgericht ebenbürtige Stellung in der Verfassung angewiesen werden muss. Und hinwiederum stand dieser Erwägung die Tatsache gegenüber, dass das Bundesgericht in der Verfassung in nicht weniger als 9 Artikeln geordnet ist. Es hätte da also eine

dem Bundesgericht parallele Ordnung des Verwaltungsgerichtes nahe gelegen. Wenn aber der Bundesrat und die Kommission hiervon absehen, so geschieht es nicht nur von dem formalen Gesichtspunkte aus, Partialrevisionen der Verfassung nicht weitläufig auszubauen, sondern aus der sachlichen Erwägung, es diene dem öffentlichen Interesse, wenn die Verfassung weit genug gefasst werde, dass die Erfahrungen auf dem neuen Gebiete gesonderter Verwaltungsrechtspflege ohne verfassungsmässige Hemmnisse in der Bundesgesetzgebung jetzt und später Berücksichtigung finden können. Diese Freiheit wiegt schwerer als die Inkongruenzen zwischen den Unterabschnitten IV und IV bis. Die Präzision, die den im Abschnitt über das Verwaltungsgericht enthaltenen Begriffsbestimmungen zukommt, einerseits und der Inhalt von Abschnitt IV andererseits gestatten, auch in diese knappe Form der Vorlage die wünschbare Deutlichkeit zu legen. Dabei war eine wesentliche Erleichterung für die Redaktion von Abschnitt IV bis der allgemeine Vorbehalt von Art. 113, Abs. 2, in Hinsicht auf Administrativstreitigkeiten, worüber im Eingang der Eintretensberichterstattung ja des näheren referiert worden ist. Nur der Grundsatz des Art. 113, Abs. 3, Beschränkung des Bundesgerichtes auf Bundesverfassung und Bundesgesetze und Verbot an das Bundesgericht, die Verfassungsmässigkeit der Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse und Staatsverträge zu prüfen, schien von solcher Tragweite und ein Schweigen über die Geltung dieser bundesgerichtlichen Normen für das Verwaltungsgericht so zweideutig zu sein, dass wir diese Bestimmung die zunächst und heute noch einzig für das Bundesgericht gilt, im Text des Art. 114 bis, der vom Verwaltungsgerichte handelt, glaubten wiederholen zu sollen. Es war auch einmal versucht worden, die Sache so zu ordnen, dass in Art. 114 bis die sinngemässe Anwendung von Art. 113, Abs. 3, erwähnt worden wäre. Mit Rücksicht auf die Volksabstimmung ist aber hiervon Umgang genommen worden. Man darf sich in einer Volksabstimmung über einen Verfassungsartikel nicht mit Zitaten behelfen.

Und was nun den Namen der neuen Institution anbelangt, so haben wir den Vorschlag des Bundesrates: «Eidgenössisches Verwaltungsgericht», «Cour administrative fédérale», angenommen. Diese Bezeichnung gibt den Inhalt wieder und ist deshalb besser als eine Spezialisierung der Bezeichnung «Bundesgericht», besser also etwa als der Name «Bundesverwaltungsgericht»; weil die Bezeichnung «Bundesgericht», nachdem dann das neue Gericht an dessen Stelle getreten sein wird, zu einer generellen Bezeichnung würde, neben der der Name «Bundesverwaltungsgericht» eine spezielle Bezeichnung darstellte. Nun geht es aber nicht an, von zwei koordinierten Behörden der einen einen generellen und der andern einen speziellen, schliesslich im generellen Begriff aufgehenden Namen zu geben.

Wenn im französischen Text die Uebersetzung nicht wörtlich gemacht wurde: «Eidgenössisches Verwaltungsgericht» = «Tribunal fédéral administratif», so geschah dies offenbar gerade aus dieser Erwägung heraus. Im Deutschen konnten wir variieren, weil wir für dieselbe Bezeichnung das Adjektiv «eidgenössisch» und das auch in Zusammensetzungen verwendbare Hauptwort «Bund» haben, während im Französischen wir bekanntlich überall mit dem Adjek-

tiv «fédéral» auskommen müssen. Es hätte also heissen müssen «Tribunal fédéral administratif»; damit wäre eine unbeabsichtigte Ungleichheit zu Ungunsten des Verwaltungsgerichtes zum Ausdruck gekommen. Deshalb hat der Bundesrat für den französischen Namen die Bezeichnung «Cour administrative fédérale» gewählt, so dass sich also in den französischen Texten gegenüberstehen werden: «Tribunal fédéral» und «Cour administrative fédérale», womit die wünschbare Parität erreicht ist.

Eine wesentlichere redaktionelle Aenderung des bundesrätlichen Entwurfes hat die Kommission insofern vorgenommen, als sie in Präzisierung der Absicht des Bundesrates die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes auf Administrativstreitigkeiten und Disziplinarfälle beschränkte, die «in den Bereich des Bundes fallen». Diese Worte finden Sie im bundesrätlichen Texte nicht. Es darf aber nicht übersehen werden, dass die Kompetenzbestimmungen der Bundesverfassung einem doppelten Zwecke genügen müssen, einmal materiell dem Zwecke der innern Ordnung, d. h. der Organisation des Bundes in dem bestimmten Gebiete, das in Frage steht, aber andererseits auch der Abgrenzung der Bundeskompetenz gegenüber der kantonalen Souveränität. Wenn also die Bundesverfassung ein bestimmtes Rechtsgebiet dem Bunde zuscheidet, scheidet sie dasselbe sofort und gleichzeitig auch aus der Rechtssphäre der Kantone aus und es wird auf den Zeitpunkt der Vollziehung der Verfassungsbestimmung durch die betr. Bundesgesetzgebung die kantonale Souveränität hinfällig. Wenn also der bundesrätliche Text dem Verwaltungsgericht Administrativstreitigkeiten und Disziplinarfälle ohne alle und jede Vorbehalte zugewiesen hat, so hat der Bundesrat damit nicht beabsichtigt, aber, wir glauben dies nach der sorgfältigen Auslegung von Art. 3 der B. V. feststellen zu müssen, doch die Möglichkeit geschaffen, dass die Bundesgesetzgebung auch über Administrativstreitigkeiten in den Kantonen und über Disziplinarfälle in den Kantonen in dem Sinne legiferieren könne, dass diese Streitfälle dem Verwaltungsgericht zugewiesen werden. Denn Administrativstreitigkeiten und Disziplinarfälle kennt nicht nur der Bund, sondern kennen auch die Kantone. Nun hat aber, wie bereits angedeutet, niemand beabsichtigt, in dieser Weise in die Angelegenheiten der Kantone hineinzuregieren und sie der Gerichtsbarkeit des eidgenössischen Verwaltungsgerichtes zu unterwerfen. Der Verzicht auf die Aufnahme der Worte: «die in den Bereich des Bundes fallen», schien der Kommission umso weniger angezeigt, als Art. 106 die Befugnisse des Bundesgerichtes auch ausdrücklich beschränkt auf denjenigen Teil der Rechtspflege, der in den Bereich des Bundes fällt, trotzdem die Hervorhebung dieser Einschränkung bei der weitläufigen Anlage des Unter-Abschnittes IV der B. V. in Ansehung des Bundesgerichtes ja praktisch sehr viel weniger Bedeutung hat. Umgekehrt ist die Aufnahme dieser Worte notwendig für das Verwaltungsgericht, weil ja in Ansehung der Kompetenzen des Verwaltungsgerichtes für die Details in allen und jeden Richtungen auf die Bundesgesetzgebung verwiesen wird.

Hier wird die Beratung abgebrochen.  
(Ici le débat est interrompu.)

**Verwaltungsgericht. Bundesbeschluss betreffend Revision der Bundesverfassung durch  
Aufnahme eines Art. 114bis und Abänderung des Art. 103. BB vom 20. Juni 1914**

**Tribunal administratif. Arrêté fédéral concernant la révision de la Constitution fédérale  
par l'adjonction d'un art. 114bis et la modification de l'art. 103. AF du 20 juin 1914**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1912
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	1912_010
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.06.1912 - 10:30
Date	
Data	
Seite	75-80
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 109

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

**Amtliches** **BULLETIN**  
**stenographisches Bülletin**  **STÉNOGRAPHIQUE OFFICIEL**  
 der DE  
**schweizerischen Bundesversammlung** **L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE SUISSE**  
N<sup>o</sup> 9

Abonnement: Jährlich Fr. 2. — für die Schweiz, Fr. 6. — für das übrige Postvereinsgebiet. In der Schweiz kann nur bei der Post abonniert werden.

Abonnements: Un an: Suisse frs. 2. —, Union postale frs. 6. —. On s'abonne en Suisse exclusivement aux offices postaux.

## Ständerat — Conseil des Etats

Sitzung vom 14. Juni 1912, vormittags 8<sup>1/2</sup> Uhr — Séance du 14 juin 1912, à 8<sup>1/2</sup> h. du matin

Vorsitz: }  
Présidence: } Hr. Calonder.

Tagesordnung: — *Ordre du jour*

### Bundesbeschluss betr. Revision der Bundesverfassung durch Aufnahme eines Artikels 114<sup>bis</sup> und Abänderung des Art. 103.

Arrêté fédéral concernant la revision de la constitution fédérale par l'adjonction d'un article 114<sup>bis</sup> et la modification de l'article 103.

Fortsetzung. — *Suite.*

(Siehe Seite 75 hievor. — Voir page 75 ci-devant.)

Usteri, Berichtstatter der Kommission: Wir gehen nun über zur Behandlung der einzelnen Alineas des Art. 114 bis. Das erste Alinea enthält einerseits die Aufstellung des Verwaltungsgerichtes und anderseits die Bezeichnung seiner Zweckbestimmung, sowie die verfassungsmässige Begründung der für die Vollziehung der Verfassung erforderlichen Bundesgesetzgebung. Die Zweckbestimmung des Verwaltungsgerichtes stimmt, abgesehen davon, dass das Wort «Verwaltungsstreitsache» im Entwurf des Bundesrates ersetzt wurde durch den Ausdruck «Administrativstreitigkeit», bei Bundesrat und Kommission überein. Auch der Bundesrat will mit seiner Bezeichnung «Verwaltungsstreitsache» genau denjenigen Komplex von Rechtsstreitigkeiten erfassen, von denen in den Art. 85, Ziff. 12, 102, Ziff. 2 und 113, Abs. 2, der Bundesverfassung die Rede ist, über welche Artikel in Ansehung unseres gegenwärtigen Themas ja in der Eintretensdebatte einlässlich Bericht erstattet worden ist. Der Komplex von Rechtsstreitigkeiten, von dem ich soeben gesprochen habe, lässt sich dahin umschreiben, dass Administrativstreitigkeit alles das ist, worüber auf

dem Gebiet des Verwaltungsrechtes, sowie es in Wissenschaft und Praxis abgegrenzt ist, zwischen der Verwaltung und Dritten und zwar ohne Rücksicht auf die Rechtsquelle, auf die sich die Parteien berufen, Streit besteht. Die Kommission anerkennt gerne, dass das vom Bundesrate in Vorschlag gebrachte Wort Verwaltungsstreitsache dem deutschen Sprachgefühl und auch dem Namen der neuen Behörde besser entsprechen würde. Allein es lag der Kommission vor allem daran, in Ansehung der Kompetenzbezeichnung der drei Bundesbehörden (Bundesrat, Bundesgericht und Verwaltungsgericht) angesichts des Wortlautes der jetzigen Verfassung und der Vielgestaltigkeit der Kompetenzausscheidung jedem Missverständnis und jeder Unsicherheit vorzubeugen, die durch subtile Differenzierung zwischen «Verwaltungsstreitsache» und «Administrativstreitigkeit» nur Verwirrung in die Rechtspflege zu tragen vermöchte. Dementsprechend ist auch die Kommission im französischen Text von dem Vorschlag des Bundesrates «différends administratifs» zu der bisherigen Bezeichnung «contestations administratives» zurückgekehrt.

Welche Arten von Administrativstreitigkeiten wird die Bundesgesetzgebung dem Verwaltungsgericht nun zuweisen? Im allgemeinen diejenigen Erlasse und Verfügungen, die in Ansehung von Rechten und Verbindlichkeiten Dritter objektive Vorschriften des eidgenössischen Verwaltungsrechtes angewendet haben, wenn die Drittpersonen die unrichtige Anwendung oder die Ausserachtlassung dieser Rechtssätze geltend machen. Die Zuweisung wird sich aber nicht erstrecken auf diejenigen Erlasse, die nach dem Ermessen der zuständigen Stelle zu entscheiden sind. Sache der Bundesgesetzgebung wird es sein, durch Aufzählung der der Weiterziehung an das Verwaltungsgericht fähigen Gegenstände die Grenze gegen eine unstatthafte Einmischung richterlicher Funktionen in den Verwaltungsdienst sachgemäss und zuverlässig abzustecken, was nicht allzu schwer sein wird. Um so weniger als für wichtigere und zugleich zweifelhafte Fälle die unbestrittenenmassen den Befugnissen des Verwaltungsgerichtes entrückte Zuständigkeit des Bundesrates Gewähr dafür bietet, dass dem politischen Ermessen auch in solchen Fällen freier Spielraum gelassen wird.

Welche Materien sich für die Ueberweisung an das Verwaltungsgericht eignen, darüber enthält die bundesrätliche Botschaft eingehende Ausführungen. Wir haben unsererseits dieselben mit bezug auf einige neue Gesetze noch ergänzt. Diesen könnte wohl auch noch das Rückkaufgesetz angereicht werden. Die Gesetzgebung hat die Aufgabe, eine in den sachlichen Gesichtspunkten übereinstimmende und möglichst gleichmässige Auswahl im ganzen Gebiet der Bundesverwaltung zu treffen.

Der Begriff der Disziplinarfälle bietet für die verfassungsmässige Anlage dieses Teils des Art. 114 bis keine Schwierigkeit und war deshalb nicht, weil der Begriff des Disziplinarfalles sich bis jetzt in der Bundesverfassung überhaupt nicht findet und auch deshalb nicht, weil dieser Begriff sich aus sich selbst erklärt. Immerhin hält die Kommission es für angebracht, zu deklarieren, dass ihr Antrag, wie übrigens auch derjenige des Bundesrates, nicht ausschliesst, dass das Verwaltungsgericht auch als zweitinstanzliches Disziplinargericht urteilen kann, dass der Bundesgesetzgebung es also offen steht, für die einen oder andern Fälle vor diese Verwaltungsgerichtsinstanz noch eine untere Instanz überall da einzuschleiben, wo es sich als empfehlenswert erweist.

Die Disziplinargerichtsbarkeit hat — das ist auch die Auffassung der Kommission, nicht nur diejenige des Bundesrates, wie der Herr Vorsteher des Justizdepartementes bereits gestern ausgeführt hat — zur Voraussetzung die Schaffung eines eidgenössischen Beamtenrechtes und Beamtengesetzes, da in dieser Richtung bis jetzt eigentlich nur bei den Bundesbahnen den heutigen Verhältnissen entsprechende Anordnungen bestehen. Es besteht ja auch ein Gesetz für die Beamten der Zentralverwaltung, aber es wird allseitig zugegeben, dass es sich heute als veraltet erweist. Auf Grund der auch aus vielen andern Gesichtspunkten wünschbaren Neuordnung des Beamtengesetzes wird es möglich sein, die richtige Organisation für diese Disziplinargerichtsbarkeit zu finden, die ihrem doppelten Zweck, der Sicherung des rechtlichen Gehörs und der Beurtei-

lung der Angeschuldigten durch eine unparteiische Instanz, sowie der Erhaltung klaglos arbeitender Betriebe auf der Grundlage zuverlässiger Pflichterfüllung zu genügen vermag. Das wird sich ohne grossen Apparat erreichen lassen. Wir denken aber dabei, dass für das Disziplinargericht ein selbständiges Verfahren platzgreife, nicht etwa so, dass die Entscheide in Disziplinarsachen zunächst von der Verwaltung im engern Sinn getroffen werden und dass dann gegen diese Entscheide eine Berufung an das Verwaltungsgericht statthaben soll, sondern wir gehen davon aus, dass die beteiligten Behörden, die wegen eines Disziplinarfalles eine Bestrafung als nötig erachten, eine Verzeigung oder Ueberweisung des fehlbaren Beamten an das Verwaltungsgericht eintreten lassen und dass das Verwaltungsgericht es ist, das erstmals, gegebenenfalls auch letztmals, den betreffenden angeschuldigten Beamten beurteilt.

Wir gehen mit dem Bundesrat — das mag noch ausdrücklich bemerkt sein — darin einig, dass mit bezug auf die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes in Ansehung von Disziplinarsachen eine gewisse Auswahl der Disziplinarfälle wird stattfinden müssen, die sich wohl nach der Höhe der für das eingeklagte Disziplinarvergehen in Betracht fallenden Strafe richtet, und dass das Disziplinargericht nur solche Fälle zu behandeln hat, die von ernstlichem Nachteil in Ansehung der Strafe für die angeschuldigten Beamten und Angestellten begleitet sind. Jedenfalls sollen die gebotene Rechtsmittel weder für Vorgesetzte das Mittel sein, Verantwortlichkeiten abzuladen, noch für die Untergebenen, für unmännliche Empfindlichkeiten Genugtuung zu suchen. Die Disziplinargerichtsbarkeit wird eine ernste Sache sein; sie soll nicht zum Tummelplatz unfruchtbarer Quereelen werden. Dies zum Absatz 1.

Ueber Absatz 2 haben wir uns schon früher beim Eingang in die Detailberatung verbreitet.

Etwas Neues ist nun Absatz 3. Hievon findet sich in der Vorlage des Bundesrates nichts. Der Absatz 3 will für Administrativstreitigkeiten aus kantonalem Recht eine der Zuständigkeit des Bundesgerichtes nach Art. 110, Ziff. 4, der Bundesverfassung parallele Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes in kantonalen Administrativsachen begründen. Sie umfasst Administrativstreitigkeiten des kantonalen Rechts, aber nicht alle, sondern im Gegenteil nur einen kleinen Kreis. Sie umfasst insbesondere diejenigen nicht, die aus den allgemeinen Beziehungen der Bürger zur kantonalen Verwaltung aus kantonalem Verwaltungsrecht sich ergeben, also insbesondere nicht das ganze grosse Gebiet der direkten Steuern, der Gebühren und der kantonalen Polizeivorschriften. Sie soll sich vielmehr beschränken auf besondere Rechtsverhältnisse, auf Rechtsbeziehungen, die durch besondere Akte zwischen Kantonen und Dritten geschaffen werden, also namentlich auf Konzessionen für Wasserwerke und Bergwerke. Für die vermögensrechtlichen Ansprüche aus Rechtsverhältnissen öffentlich-rechtlicher Natur besteht heute ein Rechtsschutz durch den Bund nicht, da das Bundesgericht nach Ausführungen, die in der Kommission gemacht worden sind, den zivilrechtlichen Charakter solcher Ansprüche und damit seine eigene Zuständigkeit verneint. Die Interessen, die hier in Frage kommen,

sind vielfach erhebliche und es ist deshalb am Platz, der Bundesgesetzgebung die Möglichkeit der Ordnung dieser Gerichtsbarkeit zu schaffen. Den Kantonen kann dies nur willkommen sein, da die vorhandene Lücke in Anbetracht der ihnen aus diesen besonderen Rechtsverhältnissen zustehenden Ansprüche Verlegenheiten bereiten kann. Eine andere Gruppe dieser besonderen Rechtsverhältnisse stellen noch die vermögensrechtlichen Ansprüche aus staatlicher Anstellung dar. Die neue Doktrin neigt allgemein der Auffassung zu, dass dieser Anspruch dem öffentlichen Recht und nicht dem Privatrecht angehöre und die Kommission geht deshalb davon aus, dass die bevorstehende eidgenössische Beamtengesetzgebung auf diesem Prinzip fassen werde. In diesem Fall wird sich die gegenteilige Praxis des Bundesgerichtes nicht mehr aufrecht erhalten lassen, die dahin geht, dass vermögensrechtliche Ansprüche von kantonalen Beamten gegenüber Kantonen aus der Beamtenanstellung als Zivilsachen zu betrachten seien. Wenn dann diese Praxis des Bundesgerichtes aufhört, so ist es geboten, dass etwas anderes an deren Stelle tritt, und da wäre nun der Absatz 3 berufen, die dann entstehende Lücke auszufüllen und es hätte dann der Absatz 3 die Wirkung, dass sowohl für das Beamtenverhältnis der eidgenössischen Beamten als der kantonalen Beamten der nämliche Grundsatz gelten würde, dass vermögensrechtliche Ansprüche aus Anstellungsverhältnis gegenüber dem Bund wie gegenüber den Kantonen als Ansprüche aus öffentlichem Recht und nicht als Ansprüche aus Zivilrecht behandelt würden.

Es hat nun in Anlehnung an Absatz 3 Herr Locher einen Antrag gestellt, dahin gehend, es möchte den Kantonen ermöglicht werden, das eidgenössische Verwaltungsgericht auch als Verwaltungsgericht für die kantonalen Administrativstreitigkeiten zu bezeichnen. Sie wollen immerhin in Betracht ziehen, dass wir es, so nahe die beiden Vorschläge miteinander verwandt sind, bei Absatz 3 der Kommission und bei Antrag Locher vom Standpunkte der Verfassung aus mit zwei wesentlich distinkten Begriffen zu tun haben. Absatz 3 der Kommissionsvorlage beliebt Ihnen, eine bundesgesetzliche Regelung der kantonalen Administrativstreitigkeiten aus besonderen Rechtsverhältnissen zu schaffen, während der Antrag des Herrn Locher auf der Idee beruht, dass die Kantone befugt sein sollen, auf dem Weg der Prorogation nach ihrem Belieben eine Zuständigkeit des eidgenössischen Verwaltungsgerichtes für kantonale Administrativstreitigkeiten zu kreieren.

Das Motiv des Antrages des Herrn Locher liegt darin, dass in verschiedenen Kantonen seit einer Reihe von Jahren Postulate gestellt worden sind, die darauf abzielen, dass in den Kantonen eine Verwaltungsgerichtsbarkeit eingerichtet werde. Diese Postulate haben aber im grossen und ganzen wenig Erfolg gehabt. Der Grund mag, abgesehen von gewissen Abneigungen kantonalen Regierungen und Verwaltungen, wohl im grossen und ganzen darauf zurückzuführen sein, dass man die Empfindung hat, die Kantone seien in ihrer Mehrzahl zu klein, um für ihre Verwaltungsgerichtsbarkeit einen besonderen Behördeapparat ins Leben zu rufen. Immerhin haben wir bereits drei Kantone in der

Schweiz, die ihre eigene Verwaltungsgerichtsbarkeit haben. Da ist einmal der Kanton Aargau, der sie schon seit 70 Jahren besitzt, dann aus neuerer Zeit der Kanton Basel-Stadt und aus jüngster Zeit der Kanton Bern.

Übrigens ist die Sache auch für die eidgenössische Gesetzgebung nicht ganz neu. Art. 52 des Gesetzes betreffend die Bundesrechtspflege lautet: «Das Bundesgericht ist verpflichtet, die erst- und letztinstanzliche Beurteilung anderer als der in den vorhergehenden Artikeln genannten Rechtsfälle zu übernehmen; wenn durch die Verfassung oder die Gesetzgebung eines Kantons bestimmte Streitigkeiten an das Bundesgericht gewiesen werden, wozu jedoch die Genehmigung der Bundesversammlung erforderlich ist.» Hier ist also festgesetzt, dass der Kanton mit Genehmigung der Bundesversammlung befugt sein soll, beliebige Streitigkeiten, die innerhalb seiner Rechtssphäre entstehen, generell dem Bundesgericht zuzuweisen, auch wenn der betreffende Streit nicht zur Rechtspflege gehört, die im Bereich des Bundesgerichtes liegt. Dieses Recht ist alten Ursprungs, es datiert zurück auf die ersten Zeiten des neuen Bundes. Es haben dann unter der Herrschaft des Gesetzes von 1893 mit Genehmigung der eidgenössischen Räte zwei Kantone von dieser Fakultät Gebrauch gemacht. Das graubündnersiche Gesetz vom 16. November 1902 lautet in Art. 10 folgendermassen: «Schadenersatzklagen aus Verantwortlichkeit gegenüber dem Kantonsgericht oder einzelnen Mitgliedern werden dem Bundesgericht übertragen.» Die eidgenössischen Räte haben diesem Artikel am 2. bzw. 5. November 1903 die vorgesehene Genehmigung erteilt. Das bernische Gesetz über Wasserrechtskonzessionen vom 26. Mai 1907 bestimmt in Art. 33: «Streitigkeiten betreffend Leistungen und Entschädigungen aus dem vorzeitigen Rückzug einer Wasserkraftkonzession oder dem Rückkauf einer Wasserwerkanlage entscheidet das Bundesgericht als einzige zivilgerichtliche Instanz.» Auch diesem bernischen Gesetze haben Sie am 18. November 1907 die Genehmigung erteilt. Nun hat aber schon Johann Jakob Blumer, der erste Präsident des reorganisierten Bundesgerichtes von 1875, vor langer Zeit den Anspruch getan, diese Zuständigkeit des Bundesgerichtes beruhe eigentlich auf nichts anderem als auf dem freud-eidgenössischen Wohlwollen des Bundes gegenüber den Kantonen. Eine verfassungsmässige Stellung des Bundesgerichtes für diese Fälle ist aber von Blumer seinerzeit ausdrücklich verneint worden. Nichtsdestoweniger haben wir also diesen Art. 52. Er hat sich so ein Bürgerrecht erworben und ist also auch in bescheidenem Umfang von den Kantonen benützt worden.

Der Gedanke des Herrn Locher hat auch im Schoosse der Kommission ihre Vertretung gefunden und es lag ein Antrag vor, der in dieser Richtung folgendermassen lautet: «Die Kantone sind mit Genehmigung der Bundesversammlung befugt, Administrativstreitigkeiten, die in ihren Bereich fallen, ebenfalls dem eigenössischen Verwaltungsgerichte zur Beurteilung zuzuweisen.» Der Sprechende wäre an seinem Ort schon bereit, dem Antrag des Herrn Locher in dieser Fassung beizupflichten. Wenn dieser in der Kommission gestellte Antrag nachträglich fallen gelassen wurde, geschah es im

wesentlichen mit Rücksicht darauf, weil der Abs. 3 neben diesem Antrag in den Vordergrund getreten war. Die Abweichung des verlesenen Antrages von dem Antrag des Herrn Locher besteht wesentlich darin, dass dort für solche Verfassungsnormen und Gesetzesartikel der Kantone die Genehmigung der Bundesversammlung vorbehalten ist. Dieser Vorbehalt wurde, wie Sie dem Art. 52 des Gesetzes betreffend die Bundesrechtspflege entnehmten wollen, auch mit bezug auf die dortige Zuständigkeit gemacht, und da es sich um einen koordinierten Gerichtsstand handelt, scheint es uns allerdings angezeigt zu sein, dass der Bundesversammlung ein Mitspracherecht darüber eingeräumt wird, ob das, was die Kantone in ihrer Gesetzgebung dem Verwaltungsgerichte zuweisen wollen, sich wirklich zur Beurteilung durch das Verwaltungsgericht eignet. Es hat dann die Bundesversammlung eine Handhabe, übermässiger Inanspruchnahme des Verwaltungsgerichtes durch die Kantone für Dinge, die besser in den Kantonen erledigt werden, zu begegnen. Es kann dann die Bundesversammlung das Ihre vorkehren und die Zuständigkeit auf Dinge beschränken, die sich zur Beurteilung durch das eidgenössische Verwaltungsgericht eignen. Im Sinne des verlesenen Antrages könnte ich mich persönlich wohl mit dem Vorschlag des Herrn Locher einverstanden erklären. Die französische Fassung lautet: «Les cantons ont le droit, sous réserve de ratification par l'Assemblée fédérale d'attribuer à la Cour administrative fédérale la connaissance d'autres différends administratifs en matière cantonale.»

Dies zu dem Antrag des Herrn Locher.

Schliesslich noch der Abs. 4. Er kreiert bloss die Zuständigkeit der Bundesversammlung, das Verwaltungsgericht zu organisieren, enthält also lediglich eine Delegation zuhanden der Bundesgesetzgebung, bestimmt materiell selbst nichts. Es ist also der Bundesversammlung das Wie der Organisation überlassen. Nur soll das Verwaltungsgericht, wie aus der Botschaft des Bundesrates und auch nach der Auffassung der Kommission sich deutlich ergibt, ein selbständig organisiertes Gericht werden und nicht in der Organisation des Bundesgerichtes aufgehen.

Was die Stärke des Gerichtes anbelangt, so rechnet die Kommission nicht mit dem Bedürfnis nach einem stark besetzten Gerichte. Eine Besetzung mit einigen Mitgliedern wird umso eher genügen, je mehr das Verfahren einfach gestaltet wird und bestimmte Vorschriften über die rasche Erledigung die Gefahr der Geschäftsverschleppung verhindern. Ueber die Mischung von ständigen und nichtständigen Richtern hat sich die Kommission schon eingangs verbreitet.

Im übrigen muss jedenfalls das Gericht so geordnet werden, dass Gewähr für die Gewinnung kenntnisreicher Richter von unabhängigem und selbständigem Charakter vorhanden ist. Diese Gewähr muss vorhanden sein, soll die Errichtung des Verwaltungsgerichtes ihre innere Rechtfertigung erfahren. Ist das der Fall, dann wird das Gericht nicht nur ein objektiver Zensor der Rechtsanwendung durch die eidgenössische Verwaltung, sondern auch oft den eidgenössischen Räten ein wertvoller Berater auf diesem Gebiete sein.

Wie bereits angedeutet, schliesst Abs. 4 auch das Verfahren in sich. Wir verstehen unter Organisation auch die Disposition des Gesetzes darüber, wie die Geschäfte zu behandeln sind. Dass die Bundesgesetzgebung auch über den Sitz des Verwaltungsgerichtes zu entscheiden hat, ist durch Art. 115 der Bundesverfassung ja bereits in unzweifelhafter Weise geordnet.

**Präsident:** Ich frage den Herrn Referenten an, ob er zum Antrag des Herrn Locher einen eventuellen Abänderungsantrag stellt, oder ob er sich mit dem Antragsteller besprochen hat bezüglich des in der Kommission gestellten Antrages.

**Usteri, Berichterstatter der Kommission:** Wir haben uns miteinander besprochen, und ich glaube, Herr Locher kann sich mit der Fassung einverstanden erklären, die ich Ihnen mitgeteilt habe.

**M. Richard:** Je désire vous soumettre quelques observations au sujet de cet art. 114 bis. La première de mes remarques concerne le titre de la juridiction que nous allons créer. J'ai été devancé par l'entête de l'imprimé distribué et qui porte ces mots «Tribunal administratif. Création». Cette qualification est parfaitement exacte et il faut renoncer, me semble-t-il, à l'idée d'employer la locution de «Cour administrative». En effet, Messieurs, en français le mot «tribunal» a un sens générique qui comprend toute la diversité des juridictions. On dit par exemple: Je veux recourir au tribunal, — on ne dit pas, je veux recourir à la cour, ce ne serait même pas français, — je m'adresserai au tribunal pour vous contraindre. Ce mot tribunal comprend toutes les instances, aussi bien les instances de justice de paix que de prud'hommes, que de droit civil et de droit pénal et même la justice militaire. Le tribunal, c'est l'organe de la justice, auquel on fait appel lorsqu'on poursuit la réparation d'un dommage, ou que l'on veut faire proclamer un droit. Il vaut mieux, par conséquent, employer l'expression logique et générale de tribunal plutôt que celle de Cour. Du reste, en allemand vous dites très bien «tribunal d'administration», et si vous employez en français un autre langage, vous risquez de jeter le trouble dans les esprits parmi les commentateurs et même parmi les juges. Mais il faut distinguer, dit-on, il ne faut pas, puisque nous avons le tribunal fédéral, que les autres créations de cette nature pouvant présenter certaines analogies avec lui, portent le titre le tribunal. Cependant, je crois que, sous l'influence même de notre savant rapporteur, on a adopté l'expression «Tribunal des assurances» et non pas celle de «Cour des assurances». C'est pourtant une juridiction spéciale. Pourquoi? Parce que l'on a voulu conserver à l'institution chargée de trancher les litiges et les conflits, son sens le plus étendu et le plus général. Le mot «cour» a une toute autre signification chez nous. Autant le tribunal est d'origine populaire, je dirai de droit ro-

main, remontant à l'époque de la république romaine, autant le mot «cour» est plus solennel, plus majestueux, plus important en apparence; il est d'origine seigneuriale, féodale ou monarchique; il suppose toujours une juridiction suprême très élevée, celle qui dit le dernier mot, celle à qui l'on s'adresse quand on veut avoir une sentence définitive. La cour juge des arrêts de première instance, elle apprécie les décisions émanant de juridictions inférieures. La cour est chargée, par conséquent, non pas d'entendre les partis dès la première heure du litige, mais d'examiner les décisions de justice qui ont été rendues. La cour est par sa nature et par le sens qui lui est attaché une juridiction de toute autre nature que celle que je voudrais voir instituée par les chambres. Il serait donc préférable, messieurs, avant de faire la loi et de préjuger celle-ci, d'employer l'expression courante, habituelle, de «tribunal». Il faut pour entreprendre la confection de la loi, avoir les mains absolument libres. Il ne faut pas que nous soyons liés par le plus petit argument de forme qui découlerait de la révision constitutionnelle. Nous avons eu au moment du débat sur l'entrée en matière une très grande diversité de points de vues. Nous avons vu tour à tour des conceptions opposées se faire jour et se manifester. Elles doivent également servir à l'élaboration de la loi et pourront faire prévaloir leurs thèses. Pour les uns — et je suis de ceux-ci — on désire une juridiction éminemment pratique, terre à terre pour ainsi dire, une juridiction vraiment populaire qui soit, comme je l'ai dit avant-hier, très rapprochée du contribuable et du justiciable, et que ce soit pour ainsi dire une juridiction familière, une juridiction de justice de paix, donnant à chacun la part de droit qui lui est due. Quelque peu glorieuse que soit la mission d'un tribunal semblable, il rendra cependant des services signalés à notre population. D'autres de nos collègues, au contraire, voulaient simplement faire de cette cour administrative, pour employer le mot consacré, une espèce de centralisation et de coordination de compétences diverses et mal définies. C'est un point de vue scientifique, juridique, très intéressant, mais qui va plus loin que ne le désirent nos concitoyens.

Nous avons entendu enfin M. Isler formuler une proposition très élevée, très grandiose, dirai-je. Il voudrait donner à notre projet l'âme qui lui manque. Moi, je me contente, messieurs, de lui donner un esprit tout simple, un esprit pratique.

J'espère que si notre projet n'a pas l'âme d'un Caton ou d'un ancien, d'un Spartiate, il peut cependant être utile et rendre des services à tous. Du reste, l'exemple cité par M. Isler — on l'a déjà dit, mais il est bon de le répéter — et qui nous vient d'Amérique, ne repose sur aucun texte constitutionnel des Etats-Unis. La constitution ne confère à aucune juridiction de cet immense pays le droit de casser une loi comme inconstitutionnelle, ou de déclarer qu'on ne l'appliquera pas. C'est par tradition, c'est par l'usage — usage constant et impérieux — et sous l'empire de circonstances historiques dans lesquelles s'est formée cette agglomération américaine si intéressante, à tant de points de vue, que la cour suprême s'est arrogée un pareil droit.

Les Etats-Unis qui comprennent maintenant une cinquantaine d'états, se sont successivement agglomérés les uns aux autres, mais en conservant leur indépendance et leur autonomie. Les états fédérés de l'Amérique du Nord sont bien plus autonomes, bien plus indépendants que nos cantons suisses; ils conservent une individualité et une indépendance que nous ne connaissons pas chez nous. Il était nécessaire, pour fonder l'unité nationale, que les différences de droit ne menacent pas cette unité et peu à peu la cour suprême s'est attribué le pouvoir de déclarer inconstitutionnelles des dispositions législatives qui risquaient de porter préjudice à la consolidation de l'unité nationale des Etats-Unis du Nord. C'est donc par son origine historique que pareille disposition s'explique dans un pays neuf comme les Etats-Unis, mais chez nous, elle ne se comprendrait pas du tout. Nous serions jaloux, pour ne pas dire autre chose, d'une cour suprême qui s'élèverait au-dessus de tous les citoyens et de toutes les instances d'une juridiction fédérale, d'une autorité administrative et fédérale, qui prétendrait dicter et régler nos destinées. Nous n'admettrions pas cela. Il faudrait du reste, pour composer un tribunal aussi idéal que cela, il faudrait avoir ce que Nietzsche appelait le surhomme. Or, nous avons en Suisse des citoyens dévoués, éclairés, très tenaces dans la défense de leurs droits, de leurs points de vue, des hommes d'une grande valeur qui sont très appréciés dans tout le peuple, mais nous n'avons heureusement pas de surhommes. Il ne faut pas ouvrir la porte à un tribunal composé d'éléments de cette nature. On s'accommoderait très mal en Suisse de l'importation de la coutume américaine. Si nous voulons protéger les citoyens contre les erreurs des chambres fédérales — et pour ma part je l'admettrais très volontiers — il faut recourir à un autre procédé que celui indiqué d'une façon très séduisante par notre honorable collègue M. Isler.

Mon observation porte sur le § 2 de l'art. 114 bis: «La cour administrative (je répète le texte, quoique je préfère dire le tribunal administratif), appliquera les lois votées par l'Assemblée fédérale et les arrêtés de cette assemblée, qui ont une portée générale. Il se conformera également aux traités que l'Assemblée fédérale aura ratifiés.»

On sourit un peu en lisant cette rédaction. Comment supposer en effet qu'un tribunal aura le droit de ne pas appliquer la loi? C'est un peu naïf. Nous créons une juridiction et nous disons: Cette juridiction devra observer la législation et l'appliquer. Cela va de soi. Quand on nomme des juges, il est inutile de leur répéter qu'ils auront l'obligation d'obéir à la loi. On pourrait également se demander ce que signifie cette prescription limitée aux arrêtés d'une portée générale.

Mais alors, pour ceux qui ne sont pas de portée générale, le tribunal ne serait-il donc pas obligé de les respecter? Ce serait aller un peu loin. Il peut y avoir des arrêtés qui ne sont pas de portée générale et qui, cependant, font partie de notre ensemble législatif. Diriez-vous à ce tribunal: Vous n'êtes limités que par les arrêtés de portée générale, quant aux autres vous pouvez les dédaigner, ils ne vous sont pas opposables!

Ce serait une grande erreur de notre part d'ouvrir ainsi la porte à une interprétation qui pourrait être dommageable et dolosive pour les justiciables.

Quant aux traités ratifiés par l'Assemblée fédérale, ils font partie de la législation fédérale. Sans doute, ils n'émanent pas, dans leur rédaction et dans leur texte, de notre travail et de notre examen, mais nous les avons adoptés, et ils font partie de l'ensemble de notre législation; il ne faut pas en faire une catégorie à part.

On pourrait donc supprimer ce paragraphe sans aucune espèce d'inconvénient, il ne dit rien de nouveau, il exprime même une chose naïve, une chose qui va de soi. Si vous tenez absolument à conserver cette disposition, il serait préférable de la simplifier et de dire tout au moins: «La cour administrative appliquera la législation fédérale», purement et simplement.

Mais il serait véritablement bizarre de passer notre temps à discuter des choses aussi subtiles et relevant beaucoup plus de la casuistique, de la dissertation, que de la dialectique proprement dite. Il vaut mieux supprimer cet article. Mais pourquoi l'a-t-on mis? Ah, j'émel'explique, c'est parce qu'à son origine, avant 1874 notamment, le Tribunal fédéral était un organe amorphe, n'ayant pas de délimitation bien précise de ses compétences et de son rôle. On a fait un pas en avant en 1874, en constituant définitivement le Tribunal fédéral. A cette occasion, des thèses opposées furent présentées, discutées, des courants contraires se produisirent. L'un de ces courants était personnifié par M. Dubs, le grand jurisconsulte dont aucun de nous n'a perdu le souvenir, et qui disait: Le Tribunal fédéral doit être une cour de cassation; il n'aura donc pas à s'occuper des questions de fait, il sera l'arbitre suprême des litiges entre les citoyens et il prononcera en dernier ressort. M. Dubs invoquait, à l'appui de son opinion, l'exemple de l'Allemagne: Si le Tribunal fédéral veut se maintenir réellement dans une haute sphère, il faut se borner à lui donner la mission de veiller à l'application uniforme de la loi. Et ici apparaissait le but que se proposait l'honorable M. Dubs: donner en quelque sorte à ce tribunal nouveau le mandat, le rôle de procéder à l'unification du droit en Suisse, puisqu'il y voyait un des côtés indispensables de notre unité nationale. Par contre, la commission disait plutôt qu'il ne fallait pas empiéter sur le domaine de la législation et donner au Tribunal fédéral le caractère d'une cour d'appel dans certaines circonstances. Et alors on se trouva en présence de deux systèmes; une transaction fut recherchée. On admettait bien que le Tribunal fédéral fût supérieur à tous, mais on devait prendre garde qu'il ne s'avisât un jour de dire qu'il était au-dessus non seulement de tous les tribunaux, mais de la loi elle-même. Il ne faut pas que ce vertige le saisisse, qu'il s'imagine et croie pouvoir frapper un jour de nullité et d'invalidité une disposition constitutionnelle. Pour parer à cette disposition, le législateur a introduit la disposition reproduite dans le second alinéa de l'art. 114 bis.

Vous voyez donc, messieurs, qu'à ce moment-là, cette disposition pouvait avoir sa raison d'être. Elle s'expliquait historiquement: On voulait empê-

cher le Tribunal fédéral de se croire en possession d'une omnipotence ou du droit de décider du sort constitutionnel d'une loi promulguée.

Mais aujourd'hui, Messieurs, ces craintes sont chimériques. Nous n'avons plus rien à redouter de cette nature de la part du tribunal administratif. Ce dernier appliquera la loi et il ne faut pas, dans notre esprit, supposer qu'il puisse s'élever jusqu'à l'appréciation de la valeur constitutionnelle d'un texte quelconque. Messieurs, avons-nous d'autre part à craindre que le tribunal administratif, si on le construit conformément au désir formulé d'en faire une juridiction populaire, verse trop dans l'équité et qu'alors, imbu de cette idée d'équité il ne respecte plus le texte des lois et ne juge plus simplement que d'après le bon sens et, je dirai, selon le coeur des magistrats?

Ce danger n'est pas non plus à redouter.

Il ne faut pas qu'une pareille prévention ou prévision puisse arriver à vous faire sanctionner un texte qui me semble absolument inutile aujourd'hui et qui aurait l'inconvénient à mes yeux de préjuger un peu ce que nous ferions plus tard.

Nous ne devons pas créer un tribunal ressemblant au Tribunal fédéral, mais un tribunal tout nouveau et original. Ne nous embarrassons pas par conséquent dès maintenant de certaines restrictions.

Telles sont les observations que j'avais à faire sur ce point. Une dernière concerne la fin de l'alinéa 3. «La législation fédérale pourra attribuer, etc., d'autre part, au sujet de concessions ou d'autres droits acquis.» Il est bien évident que cette expression de «droits acquis» ne répond pas du tout à la pensée de la commission tout au moins telle que j'ai cru la comprendre. Les «droits acquis» peuvent résulter de toutes espèces de contrats. Ils découlent ordinairement de situations réglées par les droits civils, par le droit habituel, le droit commun. Mais ici il s'agit de toute autre chose. On soustrait à la juridiction civile ordinaire certains conflits, certains cas qui relèvent plutôt d'un tribunal administratif. Et alors le droit acquis n'est pas correct, il faut trouver une rédaction permettant de viser des circonstances spéciales et naissant d'un rapport particulier, d'un droit créé par l'autorité au profit d'un citoyen. C'est une situation spéciale dont bénéficie un individu ou quelques individus. Mais ce n'est pas un droit général appartenant à l'ensemble des citoyens et des justiciables. Nous sommes d'accord sur le fond, mais la rédaction pourrait peut-être être celle-ci: «... d'un autre droit acquis en vertu d'un acte de l'autorité», parce que cela indiquerait bien l'intervention administrative et officielle de l'état pour régler les droits dont les citoyens revendiquent l'application.

En résumé, je demande de remplacer l'expression de «Cour administrative» par celle de «Tribunal administratif», de supprimer le paragraphe second, qui constitue une superfétation dangereuse et risquerait de faire verser dans une ornière la loi, que nous nous proposons de faire, ce que nous devons éviter, et qui de plus risquerait de lier nos mains lorsque nous voudrions définir et préciser le caractère de la juridiction à créer. Enfin, si ce point de vue ne réussissait pas à prévaloir parmi vous, je voudrais condenser cette rédaction du paragraphe

second en un texte beaucoup plus court et prêtant moins à sourire.

Je crois que mes observations doivent trouver auprès de vous un accueil bienveillant et qu'il en résulterait, si vous les adoptez, une amélioration très sensible du texte de notre revision constitutionnelle.

**Präsident:** Es liegt nur ein Antrag Richard vor auf Streichung des Abs. 2. Falls Herr Richard auch eine andere Redaktion des ersten Absatzes wünscht, so ersuche ich ihn, diesen Antrag schriftlich mitzuteilen.

Herr Gabuzzi hat zu diesem Artikel einen Antrag eingereicht; ich erteile ihm das Wort zur Begründung.

**M. Gabuzzi:** Je me déclare tout d'abord d'accord avec la proposition de M. Richard d'éliminer le second alinéa de l'article. Il semble qu'on dise une chose que tout le monde doit comprendre. Du reste du moment que l'organisation de la cour administrative est laissée à la loi, je crois qu'on pourrait laisser aussi à la loi le soin de déterminer ce point.

Je présente une proposition de modification du dernier alinéa de l'article du projet de la commission. Ce dernier alinéa dit: «L'organisation de la cour administrative fédérale est réglée par la loi.» Je propose de modifier cette disposition dans le sens que la cour administrative fédérale soit élue par l'Assemblée fédérale qui veillera à ce que les trois langues nationales y soient représentées. Je dis, du reste, que la loi déterminera l'organisation de la cour administrative fédérale.

Je déclare que je suis d'accord avec M. Richard quant à la dénomination de la nouvelle institution dans la langue française. Du moment qu'on dit en allemand «Verwaltungsgericht», je crois qu'on peut dire en français «tribunal administratif fédéral», comme nous dirions très bien en italien «il tribunale amministrativa federale» et il serait tout à fait hors de lieu de dire en italien «la corte amministrativa federale».

Je pense qu'il n'est point suffisant de dire dans le texte constitutionnel que la loi détermine l'organisation du tribunal et que c'est en particulier une question de droit constitutionnel qui règle l'autorité devant procéder à l'élection du tribunal administratif. Cette autorité ne peut être que l'Assemblée fédérale. Nous voyons que la constitution dit aussi quelle est l'autorité qui procède à l'élection des principales autorités. Ainsi un article de la constitution dit que le Conseil fédéral est élu par l'Assemblée fédérale et la constitution dispose même que le chancelier de la Confédération est élu par l'Assemblée fédérale. La constitution dit aussi que le tribunal fédéral est élu par l'Assemblée fédérale. Je crois que pour le tribunal administratif la constitution doit établir que c'est à l'autorité supérieure de la Confédération de procéder cette élection. J'ajoute en même temps que dans cette élection, l'Assemblée fédérale doit avoir égard à ce que dans le tribunal les trois langues soient représentées. Le même principe est consacré par l'art. 107 de la constitution fédérale à

l'égard du tribunal fédéral. Une fois que cette autorité sera constituée, elle aura des compétences assez étendues. Dans le message du Conseil fédéral, j'ai lu par exemple qu'au tribunal administratif sera déferée la connaissance des contestations en matière de douanes, et il est observé que les contestations sont très nombreuses. Cette cour administrative fédérale deviendra aussi une cour disciplinaire qui pourra étendre sa compétence sur tous les employés de la Confédération. Si l'on a trouvé convenable de consacrer dans la constitution le principe que les trois langues nationales seront représentées dans le tribunal fédéral, on doit admettre le même principe pour le tribunal administratif. Pour le reste je suis d'accord qu'on réserve à la loi le soin de régler les détails de l'organisation de l'institution à créer.

**Präsident:** Der Antrag des Herrn Gabuzzi lautet: «Das eidgenössische Verwaltungsgericht wird durch die Bundesversammlung gewählt; sie hat darauf Rücksicht zu nehmen, dass in ihm die drei Landessprachen vertreten sind.»

Die Organisation des eidgenössischen Verwaltungsgerichtes bestimmt das Gesetz.»

Herr Richard beantragt: 1. den Ausdruck «cour administrative» durch «tribunal administratif» zu ersetzen;

2. Abs. 2 zu streichen, eventuell zu sagen: «Das Verwaltungsgericht hat die Gesetzgebung des Bundes, sowie die von den eidgenössischen Räten genehmigten Staatsverträge zur Anwendung zu bringen.»

3. am Schlusse von Abs. 3 zu sagen: «d'autres droits acquis en vertu d'un acte de l'autorité.»

**Baumann:** Es ist in der Diskussion wiederholt gesagt worden, dass die Redaktion dieses Verfassungsartikels, der die Grundlage bilden soll für die Schaffung eines Verwaltungsgerichtes, möglichst klar und bündig gestaltet sein soll und dass dadurch die Tätigkeit, die Organisation des Gerichtes möglichst wenig präjudiziert werde. Ich halte nun dafür, dass die Anträge der Kommission nicht in allen Punkten diesen Anforderungen gerecht werden und gestatte mir, hierüber folgendes auszuführen.

Mit dem Abs. 1 bin ich einverstanden, obschon ich nicht ganz davon überzeugt worden bin, dass der Ausdruck «Administrativstreitigkeiten» besser sein soll als das gutdeutsche Wort «Verwaltungsstreitsachen», halte aber den Punkt nicht für wichtig genug, um einen Abänderungsantrag zu stellen. Auch mit Abs. 2 bin ich einverstanden, denn ich halte es für durchaus notwendig, dass angedeutet wird, dass das Verwaltungsgericht an die Bundesgesetzgebung gebunden ist, dass es nicht die Bundesgesetzgebung auf ihre Verfassungsmässigkeit prüfen kann, sondern dass es einfach das von der Bundesverfassung erlassene Recht sinngemäss anzuwenden hat. Ich würde es auch nicht für einen Vorteil halten, wenn wir einen Verwaltungsgerichtshof schaffen würden ungefähr in der Weise, wie der nordamerikanische oberste Gerichtshof organisiert

ist. Ich glaube, dass sich die Beibehaltung dieser Fassung umsomehr rechtfertigt, als sie der bestehenden Bundesverfassung mit bezug auf das Bundesgericht wörtlich entspricht.

Womit ich nicht einverstanden bin, ist' Abs. 3. Ich glaube, dass man sich unter diesen besonderen Rechtsverhältnissen alles Mögliche vorstellen kann. Es hat allerdings der Herr Referent solche besondere Fälle genannt. Aber er wird zugeben müssen, dass man sich alle möglichen anderen Fälle auch denken kann und dass es nicht empfehlenswert ist, eine derartige unbestimmte Formulierung in einen Verfassungsartikel hineinzubringen. Ich beantrage Ihnen daher, dieses dritte Alinea zu streichen. Dagegen würde ich dann den Gedanken aufnehmen, den Herr Locher angedeutet hat. Ich bin zwar persönlich nicht dafür eingenommen, dass die Kantone ihre Verwaltungsstreitigkeiten dem schweizerischen Verwaltungsgerichtshof übertragen können, aber wenn andere Kantone finden, dass es wünschbar sei, dass sich dann einzelne Kantone ein eigenes Verwaltungsgericht sparen können, so kann ich mich fügen und beantrage Ihnen, der Anregung des Herrn Locher mit folgender Fassung Ausdruck zu geben: «Die Kantone sind mit Genehmigung der Bundesversammlung befugt, Administrativstreitigkeiten, die in ihren Bereich fallen, ebenfalls dem eidg. Verwaltungsgerichte zuzuweisen.» Es ist das ein Antrag, der seinerzeit schon in der Kommission — wie ich höre — gestellt worden ist und der mir gefällt.

Also zusammenfassend: Ich würde nach Antrag der Kommission Absatz 1 und Absatz 2 belassen. Das dritte Alinea, das von den Bundesrechtsverhältnissen spricht, würde ich streichen und dafür ein neues Alinea 3 aufnehmen, das lauten würde: «Die Kantone sind mit Genehmigung der Bundesversammlung befugt, Administrativstreitigkeiten, die in ihren Bereich fallen, ebenfalls dem eidg. Verwaltungsgerichte zur Beurteilung zuzuweisen.» Den letzten Absatz würde ich ebenfalls nach Antrag der Kommission beibehalten.

**M. Thélin:** Tout en reconnaissant l'utilité d'un tribunal administratif fédéral, je ne puis me rallier à la formule présentée par la commission. J'estime que nous ne sommes pas encore assez au clair sur les compétences de cette cour et sur le travail qui lui incombera pour pouvoir, dès maintenant, nous prononcer sur son caractère. Selon moi, il est désirable de laisser au législateur le plus de liberté possible, pour choisir entre les divers modes d'organisation et de ne pas exclure d'emblée la possibilité de remettre la juridiction administrative à une section du tribunal fédéral. Dans son message, le Conseil fédéral reconnaît lui-même qu'il n'est pas sûr que la cour administrative fédérale soit suffisamment occupée, et il se demande déjà ce que l'on pourrait faire pour augmenter sa besogne. Cela étant, il pourrait paraître préférable à ceux qui élaboreront la loi de se contenter de la solution plus simple, plus pratique et moins coûteuse du rattachement au tribunal fédéral. Pourquoi le leur interdire et décider dès à présent que la nouvelle cour formera une institution autonome et séparée? Ne

vaudrait-il pas mieux commencer plus modestement avec les installations et le personnel judiciaires existant, quitte à donner plus tard à la nouvelle cour une existence indépendante, si les besoins justifiaient ce développement.

Pris en lui-même et indépendamment du message, le texte constitutionnel qui nous est proposé n'exclut pas absolument la solution permettant d'attribuer, pour commencer, la juridiction administrative à une section du tribunal fédéral. Si le Conseil fédéral nous déclare nettement qu'il admet cette interprétation, et qu'il appartiendra au législateur, chargé de l'application de l'article de choisir librement entre les divers modes d'organisation, je pourrai voter l'art. 114 bis. Dans le cas contraire, j'aurai le regret de devoir voter contre cet article, c'est-à-dire contre l'institution d'un nouvel organisme autonome dont, pour le moment, la nécessité n'apparaît pas comme suffisamment démontrée.

**M. Richard:** Un mot pour répondre au discours de l'honorable M. Thélin. Il règne dans son esprit des appréhensions injustifiées et il suffira pour les dissiper de préciser le point de vue auquel nous nous sommes placés. Nous ne préjugeons pas du tout du sort de la juridiction. M. Thélin voudrait peut-être que l'on déclarât dès maintenant que la nouvelle institution sera rattachée au tribunal fédéral, qu'elle se ralliera, par exemple, à sa section de droit public. Ce que nous désirons exactement, c'est laisser pleine liberté aux chambres fédérales, et ne rien préjuger, de façon à assurer notre plus complète indépendance lors de l'élaboration de la loi. A ce moment, M. Thélin pourra reprendre sa proposition et demander que ce tribunal se rattache au tribunal fédéral. Cette question sera alors débattue et examinée, tandis que si, dès aujourd'hui, vous posez le principe qui relie la juridiction future au tribunal fédéral, alors, messieurs, vous préjugez d'avance la loi, et l'on peut dire que la loi que vous ferez ne fera que créer une annexe au tribunal fédéral déjà existant. Nous tenons à pouvoir élaborer cette loi, mais pour cela il nous faudra posséder des données statistiques, qui ne nous ont pas encore été apportées, un ensemble de documents, dont nous ne disposons pas en cet instant, avoir enfin tous les matériaux nécessaires pour une étude complète de la question.

Pour moi, je ne crois pas que la juridiction future doive être annexée au tribunal fédéral. A maintes reprises nous avons entendu nos honorables magistrats dire qu'ils sont encombrés de besogne et on a vu successivement leur nombre s'accroître; il est aujourd'hui de 24, il sera bientôt de 30 et peu à peu le flot montant envahissant des affaires ne permettra plus d'obtenir la solution d'un procès avant de longs mois. Très souvent les commissions de gestion ont émis des plaintes au sujet de la lenteur avec laquelle les litiges étaient liquidés devant le tribunal fédéral, et vous voudriez aujourd'hui l'encombrer d'une nouvelle catégorie, de simples petites questions, de minime importance, puisque très souvent il ne s'agira que de classification, de tarifs, etc.

Il ne faut pas nous préoccuper du tribunal fédéral. Ce sera peut-être lui qui aura l'administration de cette nouvelle juridiction, c'est possible, si certaines théories viennent à prévaloir, mais nous devons seulement nous présenter devant les électeurs avec un texte absolument neutre et ne disant pas d'avance ce que là loi sera. Si cette loi vient à être soumise au referendum, et si vous imprimez d'avance un caractère spécial à ce tribunal nouveau, vous augmenterez contre vous les chances d'opposition et les risques d'échec. Nous voulons faire un progrès, un pas en avant. Nous voulons améliorer les conditions d'existence sociale de notre population, mais ne nous embarrassons pas de questions de compétences, nous les verrons lors du débat sur la loi organique, qui pourvoira à l'application du principe voté par l'ensemble du peuple suisse. Je tiens à ce que la rédaction du texte constitutionnel conserve pleine et entière notre liberté de dire plus tard ce que nous désirons et de formuler toutes les propositions que nous voudrions. Ne nous lions pas aujourd'hui si nous ne voulons pas compromettre le sort de la votation devant le corps électoral.

**Präsident:** Ich schlage Ihnen vor, nachdem ein allgemeiner Meinungsaustausch über den ganzen Art. 114 bis stattgefunden hat, nunmehr die Diskussion nach den einzelnen Absätzen zu beschränken. Es wird das wesentlich zu Ihrer Orientierung beitragen und auch zur Abkürzung der Diskussion. Ich nehme an, Sie seien damit einverstanden. Ich setze in erster Linie in Diskussion den redaktionellen Antrag des Herrn Richard, welcher dahin geht, es sei der Ausdruck *cour fédérale* durch *tribunal fédéral* zu ersetzen.

**Usteri, Berichterstatter der Kommission:** Die Kommission wäre Herrn Richard dankbar gewesen, wenn er seine Bedenken gegen den Entwurf des Bundesrates mit bezug auf den Titel des Gerichtes in der Kommission geltend gemacht hätte. Es handelt sich hier um so intime Fragen des französischen Textes, dass es nicht leicht ist, im Plenum des Rates darüber zu debattieren.

Ich habe Ihnen mitgeteilt, weshalb, unseres Erachtens in zutreffender Weise, der Bundesrat nicht von einem *«tribunal fédéral administratif»* spricht. Weil es nicht richtig wäre, bei zwei koordinierten Behörden der einen Behörde einen generellen Titel zu verleihen, der andern einen speziellen. Denn Herr Richard wird mir doch zugeben müssen, dass das *«tribunal fédéral administratif»* ebenfalls ein *«tribunal fédéral»* ist.

Nun möchte ich doch — ich weiss ja, es muss mit aller Reserve geschehen, wenn ein Deutschschweizer über den französischen Text spricht, und ich tue es nicht gern — an folgende schweizerische und ausländische Beispiele erinnern, die promiscue von einem *«tribunal»* und einer *«cour»* sprechen. Wir haben z. B. einen bernischen Appell- und Kassationshof. Man spricht im Kanton Bern, speziell im welschen Kantonsteil, auch von der *«cour suprême»*. Ich glaube auch in Genf hat es einmal eine

*«cour de cassation»* gegeben. Ich erinnere Sie daran, dass die offizielle Bezeichnung der französischen Gerichte ist: *tribunal de première instance* und dann *cour d'appel*, *cour de cassation* und *cour des comptes*, also alle höher gestellten Gerichte haben die Bezeichnung *«cour»*.

Nun sind wir doch einer Meinung, dass wir im eidgenössischen Verwaltungsgericht auch einen obersten Gerichtshof bestellen, der auf der gleichen Höhe steht wie das Bundesgericht und in gewisser Richtung auch dem Bundesrat ebenbürtig ist, insofern als dieses Verwaltungsgericht über Verfügungen der Mitglieder des Bundesrates zu Gericht sitzen wird. Ich kann mir nun nicht denken, dass man dieser *cour* nicht diejenige Stellung beimessen darf, die der Bezeichnung *«cour»* zukommt. Es scheint mir im Gegenteil, dass man sogar seinerzeit statt ein *«tribunal fédéral»* eine *«cour fédérale»* hätte erichten dürfen.

Auf die historische Unterscheidung zurückzugehen, das liegt für das grosse Publikum doch zu weit ab. Ich will nicht daran zweifeln, dass das *«tribunal»* zurückgeht auf den demokratischen Gedanken des römischen Richters, während die Bezeichnung *«cour»* gewisse feudale Anklänge an sich tragen mag. Aber wenn so demokratische Staaten, wie die Republik Bern und die französische Republik an dem Worte *«cour»* keinen Anstoss nehmen, so glaube ich, brauchen wir hieran auch keinen Anstoss zu nehmen. So scheint mir also aus praktischen Gründen die Wahl, die der Bundesrat getroffen hat, doch die bessere zu sein.

Abstimmung. — Votation.

Für den Antrag der Kommission 15 Stimmen.  
Für den Antrag Richard . . . 14 Stimmen.

*Alinea 1.*

**Präsident:** Abs. 1 ist unwidersprochen geblieben.

**Bundesrat Müller:** Hier muss auch die Frage beantwortet werden, die Herr Thélin gestellt hat und mit der er sich direkt an den Bundesrat richtete, die Frage, ob wir dafür halten, dass der vorgeschlagene Artikel die Möglichkeit gebe, das Verwaltungsgericht mit dem Bundesgericht zu vereinigen, oder besser, die dem Verwaltungsgericht zugeordneten Aufgaben dem Bundesgerichte zu überweisen. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft keinen Zweifel darüber gelassen, dass er der Meinung ist, es solle das Verwaltungsgericht nicht mit dem Bundesgericht vereinigt werden. Er hat auch in seiner Botschaft ausgeführt, dass er glaubt, diesem Gedanken in der Redaktion, wie er sie vorschlägt, Ausdruck verliehen zu haben, und der Bundesrat hält an seiner Meinung fest. Er ist darüber ganz schlüssig, dass es nicht gut wäre, wenn man das Bundesverwaltungsgericht dem Bundesgericht anhängen wollte.

Der Herr Präsident Ihrer Kommission hat im Eintretensreferat sich über diese Frage eingehend und ich glaube erschöpfend geäußert, in voller Uebereinstimmung mit dem, was der Bundesrat in dieser Sache für das Richtige hält. Ich kann mich deshalb damit begnügen, in Kürze die Hauptmomente zu wiederholen, die in unsern Augen dafür sprechen, dass man das Verwaltungsgericht nicht mit dem Bundesgericht vermischt und zusammenkoppelt.

Wir sind der Meinung, dass das Bundesgericht mit Geschäften genugsam belastet ist und dass eine Vermehrung seiner Kompetenzen durch Uebertragung der Verwaltungsstreitigkeiten und der Disziplinarfälle eine Schwerfälligkeit des bundesgerichtlichen Körpers zur Folge haben würde, die nicht von gutem wäre. Wir sehen sowieso voraus, dass die Arbeitslast des Bundesgerichtes mit der Zeit noch wachsen wird auf anderen Gebieten, auf den Gebieten, die dem Bundesgericht jetzt schon gehören. Denn einmal wird das Zivilrecht, wenn es so recht ins Leben getreten ist, dem Bundesgerichte eine bedeutend vermehrte Arbeitslast bringen, und wenn wir ein eidgenössisches Strafrecht erhalten, so wird ja die Strafgerichtsbarkeit den Kantonen bleiben; aber es werden die Fälle von Kassationsbegehren dem Bundesstrafgericht vorbehalten bleiben müssen, und es wird also infolgedessen auch da eine erhebliche Vermehrung der Arbeitslast des Bundesgerichtes stattfinden. Da glauben wir nun, sollte man dabei bleiben, dem Bundesgerichte diese Rechtsgebiete, die ihm zugewiesen sind, zu lassen und dafür zu sorgen, dass das Bundesgericht diesen Aufgaben gerecht werden kann. Man hat von Zeit zu Zeit bereits die Zahl der Bundesrichter vermehren müssen. Wenn es so fort geht, so werden wir 30 und mehr Mitglieder des Bundesgerichtes bekommen, und jetzt schon, das ist in Ihrem Rat seinerzeit bemerkt worden, machen sich in dieser hohen Körperschaft zentrifugale Tendenzen geltend und ist Gefahr vorhanden, dass die Einheit des Gerichtes unter der Vielheit seines Personalbestandes leidet. Das ist ein erstes Moment.

Ein zweites Moment beruht in der grundverschiedenen Art der Geschäfte, um die es sich handelt auf dem Gebiete der Judikatur des Bundesgerichtes und auf dem Gebiete der künftigen Judikatur, die wir dem Verwaltungsgerichte zuweisen wollen. Verwaltungssachen haben ihren eigenen Charakter und Beigeschmack und ich glaube, es ist mit vollem Recht vom Verfasser der bundesrätlichen Botschaft betont worden, dass bei diesen Geschäften ein Tropfen Zweckmässigkeitsöl neben der starren juristischen Doktrin sehr am Platze sei. Verwaltungsstreitsachen verlangen auch eine andere Prozedur. Sie verlangen ein rasches, den Bedürfnissen einer prompten Geschäftserledigung gerecht werdendes Verfahren. Sie lassen sich nicht in die starren Formen des Zivilprozesses einzwängen. Da muss Elastizität, Raschheit und Einfachheit obenan stehen. Es würde also ein Verfahren da geschaffen werden müssen, das in vollem Widerspruch steht zu dem, was man sonst etwa für die gewöhnlichen Rechtsstreitigkeiten kennt.

Und dann erst die Disziplinarfälle. Ich glaube, es wäre ein ganz unglücklicher Griff, wenn man das Bundesgericht an Stelle des Bundesrates berufen wollte, die schweren Disziplinarfälle unter der Be-

amtschaft zu behandeln; derlei Fälle können ja auch etwa einmal vorkommen und werden immer vorkommen, wenn sie auch verhältnismässig selten sind, das soll beiläufig gesagt werden. Es liegt in der Natur dieser Geschäfte, dass sie durch einen besondern Gerichtshof, der nicht Bundesgericht, nicht Zivilgericht, nicht Strafgericht ist, erledigt werden sollen. Das entscheidende Moment für den Bundesrat war nun das, dass er glaubte, es sei nicht zweckmässig, die Bundesrichter, die ihren besonderen Aufgaben- und Ideenkreis haben, noch mit ganz andern Geschäften und Betätigungen zu belasten. Ich will in der Beziehung auf das verweisen und mich mit dieser Verweisung begnügen, was in der Botschaft des Bundesrates ausgeführt ist.

In dieser Frage, darüber sind wir ja gewiss alle einig, dürfen keine lokalen Erwägungen platzgreifen, sondern wir müssen in aller Unbefangenheit uns ein Urteil darüber bilden, was ist das Zweckmässige; und wenn wir sehen, dass es nicht geht, nicht zweckmässig ist, diese Geschäfte nun auch noch dem Bundesgerichte aufzubalsen, so müssen wir eben dafür einen besondern Gerichtshof schaffen. Dabei will ich gleich noch sagen, dass ich dafür halte, dass die jetzigen Kompetenzen des Bundesgerichtes mit bezug auf seine staatsrechtliche Spruchstätigkeit nicht eingeschränkt werden sollen und dass man gut tun wird, in aller Zukunft scharf auseinanderzuhalten, was staatsrechtliche Geschäfte sind, die dem Bundesgerichte bleiben sollen, und was verwaltungsrechtliche Fragen sind, die dem Verwaltungsgericht überwiesen werden sollen. Wir haben mit voller Ueberlegung und mit dem Bewusstsein, dass es so bleiben soll, diese staatsrechtlichen Rekurskompetenzen des Bundesgerichtes, die es gegenwärtig hat, nicht angerührt. Wir wollen sie ihm lassen. Auch in der Kommission ist diese Frage behandelt worden und man ist übereinstimmend zu dem Schlusse gelangt, dass man hiezu nicht Hand bieten könnte. In dieser Beziehung mag man sich also in Lausanne beruhigen, vollständig beruhigen. Aber was neu geschaffen und gebildet werden soll für ein neues Rechtsgebiet, auf dem uns die Rechts-hilfe zurzeit fehlt, das wollen wir auch neu organisieren und dafür wollen wir einen neuen, besondern Gerichtshof vorsehen. Ich halte es für geboten, über diese Auffassung des Bundesrates keine Zweifel bestehen zu lassen. Wenn die Bundesversammlung, wenn die Räte dem Artikel eine andere Interpretation geben wollen, so ist das ihre Sache. Aber wir haben die Auffassung, die ich soeben vor Ihnen zu vertreten die Ehre hatte.

Angenommen. — (*Adopté.*)

*Almea 2.*

**Präsident:** Hier liegt ein Antrag des Herrn Richard vor, den ganzen Absatz zu streichen, eventuell ihn folgendermassen zu redigieren:

«Das Verwaltungsgericht hat die Gesetzgebung des Bundes, sowie die von den eidgenössischen Räten genehmigten Staatsverträge zur Anwendung zu bringen».

Usteri, Berichterstatter der Kommission: Wir haben diesen Absatz nicht zur Verschönerung der Vorlage aufgenommen. Aber nachdem die Verfassungsrevision von 1874 diese Bestimmung in Artikel 113 aufgenommen, glaubten wir in einer Notlage zu sein, um nicht in der Verfassung eine differenzielle Stellung von Bundesgericht und Verwaltungsgericht zu Ungunsten des Bundesgerichts herbeizuführen. Die deutsche Fassung, wie sie im jetzigen Art. 113, Abs. 3, enthalten ist, ist ja in verschiedenen Richtungen anfechtbar. Einmal spricht sie nur von den von der Bundesversammlung erlassenen Gesetzen und schweigt über diejenigen Gesetze, die das eidg. Referendum passiert haben, und ferner nur von den allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen und nicht von den nicht allgemein verbindlichen. Immerhin kann in letzter Richtung gesagt werden, dass die Sache noch nie Schwierigkeiten verursacht hat.

Andererseits ist zuzugeben, dass die eventuelle Fassung des Herrn Richard eine einfachere ist, sie kann auch unschwer ziemlich wörtlich ins Deutsche übertragen werden. Ich könnte mich also mit der Fassung des Herrn Richard wohl befreunden, da sie eine Abkürzung ist, ohne in der Sache etwas zu ändern. Aber in der Hauptsache möchte ich Sie bitten, um die Uebereinstimmung der verschiedenen Abteilungen der Bundesverfassung festzuhalten, eine Bestimmung analog derjenigen von Art. 113, Abs. 2, auch für das Verwaltungsgericht aufzunehmen.

Abstimmung. — *Votation.*

Eventuell:

Für die Fassung der Kommission 13 Stimmen.  
Für den Antrag des Herrn Richard 18 Stimmen.

Definitiv:

Für Beibehaltung des bereinigten  
Al. 2 25 Stimmen.  
Für Streichung 6 Stimmen.

*Alinea 3.*

Präsident: Zu Absatz 3 liegt in erster Linie ein redaktioneller Antrag des Herrn Richard vor, welcher eine genauere Uebersetzung der Worte «besonders bestehender Rechtsverhältnisse» vorschlägt und zwar mit den Worten: «au sujet de concessions ou d'autres droits acquis en vertu d'un acte de l'autorité». Ich betrachte diesen Antrag als einen solchen rein redaktioneller Natur und Herr Richard hat, wenn ich ihn richtig verstanden habe, ausdrücklich betont, dass er mit seiner Formulierung nichts anderes sagen wolle, als was im deutschen Text enthalten sei.

Ich würde Ihnen vorschlagen, von diesem Antrag Vormerk zu nehmen und die Prüfung desselben durch die Redaktionskommission vornehmen zu lassen. Sie scheinen damit einverstanden zu sein.

Ferner liegt zu Abs. 3 ein Antrag des Herrn Locher vor, folgenden Wortlautes: «Die Kantone sind

mit Genehmigung der Bundesversammlung befugt, Administrativstreitigkeiten, die in ihren Bereich fallen, ebenfalls dem eidgenössischen Verwaltungsgericht zur Beurteilung zuzuweisen.» Herr Locher will damit nicht einen besondern Absatz schaffen, sondern nur dem Absatz 3 gemäss Kommissionsvorschlag einen Schlusssatz beifügen.

Usteri, Berichterstatter der Kommission: Da müsste ich doch den Gegenantrag stellen und beantragen, den Antrag Locher als Absatz 3 a zu formulieren.

Locher: Ich bin damit einverstanden.

Präsident: Herr Baumann hat den Antrag gestellt, es sei an Stelle des Absatzes gemäss Vorlage der Kommission folgender dritter Absatz aufzunehmen: «Die Kantone sind mit Genehmigung der Bundesversammlung befugt, Administrativstreitigkeiten, die in ihren Bereich fallen, ebenfalls dem eidg. Verwaltungsgericht zur Beurteilung zuzuweisen.» Nachdem Herr Locher im Einverständnis mit dem Referenten der Kommission seinem Antrag eine selbständige Fassung gebe und daraus einen Absatz 3a machen will, frage ich Herrn Baumann an, ob er sich nicht dem Antrag Locher anschliessen kann.

Baumann: Ich bin damit einverstanden; nur gehört zu meinem Antrag als wesentlich die Streichung des jetzigen Absatzes 3.

Präsident: Der Antrag des Herrn Baumann auf Streichung des jetzigen Abs. 3 kommt natürlich zur Abstimmung. Wir hätten also nur einen Antrag Locher auf Schaffung eines weiteren Absatzes, und wir können über den von der Kommission beantragten Absatz 3 ohne weiteres abstimmen, ob er zu-streichen sei oder nicht.

Schulthess: Ich glaube, es sei wohl angemessen, bevor die Abstimmung vor sich geht, kurz darüber zu sprechen. Der Absatz 3 ist auf meine Veranlassung von der Kommission aufgenommen worden. Ich will Ihnen gleich mitteilen, dass er auch in meinen Augen ein Notbehelf ist. Abs. 1 der bundesrätlichen Vorlage differiert von Abs. 1 der Kommissionsvorlage dadurch, dass die letztere die Worte «die in den Bereich des Bundes fallenden» beigefügt hat und damit eine Verengerung des Kompetenzkreises des Verwaltungsgerichtes vorsieht. Ich habe in der Kommission den Standpunkt eingenommen, den ich Ihnen vorgestern auch hier kurz entwickelte, dass der Verfassungsartikel der Bundesgesetzgebung in bezug auf die Organisation und auf die sachliche Kompetenz alle mögliche und denkbare Freiheit

lassen soll. Ich hätte es daher lieber gesehen, wenn die Worte «die in den Bereich des Bundes fallenden» gestrichen worden wären. Dann wäre es der Bundesgesetzgebung freigestanden, die Fälle, die wir mit Absatz 3 des Art. 114 bis treffen wollen, in die Hände des Verwaltungsgerichtes zu legen. Diese Redaktion hätte auch den Vorteil einer bedeutenden Vereinfachung gehabt und sie wäre leichter verständlich gewesen. Allein die Kommission hat mit grosser Mehrheit den Zusatzantrag angenommen, in dem Sinne, dass damit ausgesprochen sein solle, dass nur aus den Rechtsgebieten, in denen der Bund legiferiert hat, die nach der Verfassung in seine Kompetenz fallen, Verwaltungsstreitsachen vor das Verwaltungsgericht gebracht werden können.

Mit Rücksicht auf diese Einschränkung ist es unmöglich, eine Reihe von Fällen, von denen ich Ihnen gleich kurz sprechen werde, dem Verwaltungsgericht zu überweisen. Das Verwaltungsgericht ist meines Erachtens berufen, nach Analogie von Art. 110, Ziff. 1 B. V. verwaltungsrechtliche oder öffentlich-rechtliche Ansprüche vermögensrechtlichen Inhalts zu beurteilen, wenn darüber Streit zwischen Bund und Kantonen entsteht. Das ist schon deshalb nötig, damit man aufhört, Ansprüche als zivilrechtliche zu behandeln, die es nicht sind. Indessen kann dieser Fall eventuell ohne den Zusatz des Abs. 3 in befriedigender Weise geregelt werden, weil man sagen kann, dass solche Streitigkeiten in den Bereich des Bundes fallen.

Anders verhält es sich mit einer zweiten Kategorie von Streitigkeiten. Das sind die Differenzen zwischen Kantonen, und noch wichtiger ist eine dritte Kategorie von Differenzen, diejenigen zwischen Kantonen einerseits und Bürgern und Korporationen andererseits über vermögensrechtliche Ansprüche verwaltungsrechtlicher Natur. Ich denke dabei namentlich an solche Ansprüche, die entstehen können aus Konzessionen und aus dem Beamtenverhältnisse. Bis jetzt hat das Bundesgericht in seiner Judikatur anerkannt, dass zwar Verleihungen Privatrechte begründen, und es ist daher sowohl auf Klagen des Kantons gegenüber dem Beliebenen, wie auf Klagen des Beliebenen gegenüber dem Kanton eingetreten, wenn nach seiner Ansicht solche Privatrechte in Frage waren. Aber es ist in gewissen Fällen nicht eingetreten und zwar dann, wenn es sich um Ansprüche aus der Verleihung handelte, die seines Erachtens nicht privatrechtlicher Natur waren. So ist es auf eine Klage des Kantons Aargau gegenüber der früheren Salinengesellschaft auf Geldleistung aus einer Konzession nicht eingetreten. Auf der andern Seite hat das Bundesgericht schon Klagen von Beamten gegen Kantone auf Bezahlung von Salär angenommen und hat seine Kompetenz nach Art. 110 der Verfassung begründet, indem es annahm, solche Streitigkeiten seien zivilrechtlicher Natur.

Nun ist es feststehend, dass wir das Beamtenverhältnis in allen seinen Folgerungen als ein solches öffentlich-rechtlicher Natur betrachten, dass wir alle Streitigkeiten zwischen dem Bund und seinen Beamten dem Verwaltungsgericht überweisen. Treffen wir nun auf dem Wege der Bundesgesetzgebung keine Vorsorge, dass auch Ansprüche von Beamten gegenüber den Kantonen an das Verwaltungsgericht überwiesen werden können, so

wird der jetzige Zustand weiter dauern, d. h. man wird das Beamtenverhältnis des Beamten zum Kanton als ein solches zivilrechtlicher Inhalts betrachten. Darin liegt eine materiell rechtliche Diskordanz, die offenbar nicht zu wünschen ist.

Man hat, als ich in der Kommission die Streichung der Worte «in den Bereich des Bundes fallenden» beantragte, mir entgegengehalten, es würde auf diese Weise möglich sein, die denkbar grösste Zentralisation vorzunehmen, indem man alle kantonalen Verwaltungsstreitigkeiten schliesslich, sei es in letzter oder in erster Instanz, dem Verwaltungsgericht unterbreiten könnte. Ich habe mich begnügt, im Abs. 3 für gewisse Kategorien solcher Streitigkeiten eine Bestimmung aufzustellen. Ich anerkenne ohne weiteres, dass die Bestimmung für das Publikum und für den Referendumsbürger nicht leicht verständlich und dass sie ein Notbehelf ist. Ich muss Sie aber doch bitten, dieselbe beizubehalten, bessere Redaktion vorbehalten, denn sonst würden wir eine materiell rechtliche Diskordanz weiter bestehen lassen, und wir würden uns die Möglichkeit nehmen, dass Rechtsverhältnisse zwischen Kantonen und Privaten, die Ansprüche öffentlich-rechtlicher Natur begründen, durch das Verwaltungsgericht beurteilt werden können.

Ich möchte doch noch darauf hinweisen — das ist ein wichtiger Grund für meine Ansicht — dass das Menu der Streitsachen, welches in dem Gutachten des Herrn Prof. Fleiner enthalten ist, die dem Verwaltungsgerichte unterbreitet werden sollen, etwas mager ist. Es wäre im Interesse des Gerichtes und der Hebung der ganzen Institution wünschenswert, dass man gewisse weitere Streitfragen, deren Beurteilung eine Anregung und Genugtuung bieten kann, dem Verwaltungsgericht überweist. Denn nur mit den Streitsachen aus dem Auswanderungswesen, gewissen Beschwerden aus dem Gebiete des Privatversicherungswesens, Beschwerden wegen Eintragungen durch das Amt für geistiges Eigentum, Handelsregisterrekursen und den unangenehmen Militärpflichtersatzrekursen werden Sie dem Verwaltungsgericht nicht die ihm nötige Anregung bieten. Die Streitsachen aus Beilehungsverhältnissen aber sind sehr oft interessant und sehr häufig auch von grosser Bedeutung.

Die Reihen sind gelichtet, ich halte mich absichtlich etwas kurz. Die Materie ist überhaupt nicht dazu angetan, in einem politischen Rate eingehender erörtert zu werden. Wir haben in der Kommission genügend darüber gesprochen. Ich muss Sie für einmal bitten, diesen Abs. 3, der auch nach meiner Ansicht ein Notbehelf ist, beizubehalten, in der Hoffnung, dass vielleicht sich eine bessere Redaktion findet oder durch Streichung der beanstandeten Einschränkung in Abs. 1. Abs. 3 nachträglich überflüssig wird.

Ich füge bei, dass ich mit dem Antrag des Herrn Locher einverstanden bin.

**M. Richard:** Je voudrais faire une simple réserve. Certains cantons ont le referendum obligatoire pour toutes les lois, dans d'autres il doit être demandé par le peuple. Je voudrais que lorsqu'un canton propose de transférer à la juridiction fédé-

rale le droit qu'il a de juger dans certains cas de nature administrative et disciplinaire, il soit bien entendu que ce sera sous réserve du droit du peuple de demander le referendum contre la loi. En un mot, je veux conserver pour le peuple le droit de se prononcer contre l'initiative d'un Grand Conseil qui transférerait au pouvoir fédéral la connaissance de certains conflits.

L'honorable président de la commission nous a dit que dans le terme d'organisation il fait rentrer également ce qui a trait à la procédure. Je suis d'accord. On aurait peut-être dû en faire l'objet d'une mention spéciale dans cette loi. Mais pour ne pas faire d'amendement — du reste cela vient au paragraphe suivant — je prends acte de la déclaration du rapporteur que la loi règlera également la procédure, parce que je tiens à ce que cette procédure soit très simple, accessible à tout le monde et peu coûteuse.

**Präsident:** Wir stimmen nun ab über Absatz 3.

Abstimmung. — *Votation.*

Für den Antrag der Kommission	17 Stimmen.
Für den Antrag Baumann auf Streichung des Absatzes	9 Stimmen.

**Präsident:** Nun käme der Antrag des Herrn Locher.

**Usteri, Berichterstatter der Kommission:** Ich glaube, einer Anregung des Herrn Präsidenten Folge geben zu sollen, wenn ich Ihnen beantrage, das Amendement des Herrn Locher noch durch Einschaltung eines Wortes zu ergänzen. Wir müssen uns nun darüber klar sein, dass wir bereits in Abs. 3 gewisse kantonale Administrativstreitigkeiten regulieren. Dann kommen aber in Abs. 3a wieder kantonale Administrativstreitigkeiten. Um nun hier Missverständnissen zu begegnen, wird es sich empfehlen, hinter dem Worte «befugt» einzuschalten «weitere» Administrativstreitigkeiten.

**Präsident:** Ich nehme an, dass Sie, da ein Gegenantrag nicht gestellt wird, mit diesem Antrag des Herrn Usteri einverstanden seien.

Abstimmung. — *Votation.*

Für den Antrag Locher 20 Stimmen (Mehrheit).

*Alinea 4*

**Präsident:** Zu diesem Absatz stellt Herr Gabuzzi folgenden Antrag: «Das eidgenössische Verwaltungsgericht wird durch die Bundesversammlung ernannt. Sie hat darauf Rücksicht zu nehmen, dass in ihm die drei Landessprachen vertreten seien. Die Organisation des eidg. Verwaltungsgerichtes bestimmt das Gesetz.» Der zweite Satz des Antrages Gabuzzi stimmt mit der Vorlage der Kommission überein; Herr Gabuzzi will also nur den ersten Satz vorausschicken.

**Usteri, Berichterstatter der Kommission:** Sie haben in ihren bisherigen Beschlüssen die Auffassung des Bundesrates und der Kommission geteilt, dass es sich bei dieser Revision empfiehlt, nur das absolut Notwendige und Unerlässliche in die Novelle zur Revision der Bundesverfassung aufzunehmen. In der Kommission war anfänglich durchaus nicht etwa bloss diese Auffassung vertreten, sondern man machte mit guten Gründen auf die ungleiche Behandlung aufmerksam, die das Bundesgericht und das eidgenössische Verwaltungsgericht in der Bundesverfassung werden erfahren haben, wenn der Abschnitt über das Verwaltungsgericht ebenfalls Verfassungsrecht sein wird. Auf der einen Seite eine sehr detaillierte Normierung in der Verfassung und auf der andern Seite einen einzigen Artikel, der speziell mit bezug auf die ganze Organisation des Gerichtes ausschliesslich auf die Bundesgesetzgebung verweist. Das Eindringen in die Materie und die Würdigung aller in Betracht kommenden Verhältnisse hat aber die Kommission einstimmig zu der Auffassung des Bundesrates geführt, der Vorschlag des Bundesrates treffe auch in dieser rein formalen Frage das Richtige und es sei nicht Aufgabe der Verfassung, die Gerichtsorganisation zu präjudizieren. Deshalb haben wir von der Stärke des Verwaltungsgerichtes, von der Zusammensetzung aus ständigen und nichtständigen Mitgliedern und dem Institut der Ersatzmänner nicht gesprochen, auch nicht davon, wer die Behörde zu wählen habe; wir haben auch nicht von der Kompatibilität und den Inkompatibilitäten des passiven Wahlrechts gesprochen.

Nun verlässt Herr Gabuzzi diesen Standpunkt. Er bringt einzelne Detailbestimmungen analog den Bestimmungen bezüglich des Bundesgerichtes und wünscht, dass dieselben in den Verfassungsartikel eingereiht werden. Das ist nach der Meinung der Kommission zu wenig oder zu viel. Entweder müssen wir bei dem Text des Bundesrates verbleiben, oder es muss als Parallele zum Bundesgericht eine vollständige Organisation des Verwaltungsgerichtes in die Verfassung aufgenommen werden. Wenn wir nur etwas Weniges übernehmen, so wird der Unsicherheit in der Bundesgesetzgebung gerufen.

Herr Gabuzzi will festsetzen, dass es Sache der Bundesversammlung sein solle, das Verwaltungsgericht zu wählen. Die Kommission hat erklärt, das sei eine ganz gegebene Sache, das werde ohne weiters geschehen, und ich glaube, der Antragsteller darf sich damit beruhigen. Denn wer anders

in der Welt sollte dieses Verwaltungsgericht wählen? Doch nicht der Bundesrat! Davon kann keine Rede sein. Doch nicht etwa das Bundesgericht, weil es die Schätzungskommissionen wählt! Denkt jemand an die Volkswahl der Mitglieder des Verwaltungsgerichtes? Also kann niemand als Wahlbehörde in Frage kommen als die Bundesversammlung.

Nun wünscht Herr Gabuzzi überdies, dass in der entsprechenden Disposition gesagt werde, wie es in Art. 107 in Ansehung des Bundesgerichtes gesagt ist, dass bei der Wahl des Verwaltungsgerichtes darauf Bedacht genommen werde, dass alle drei Nationalsprachen vertreten seien. Nun ist gewiss niemand hier im Saale, der die Gleichberechtigung der drei Landessprachen nicht ohne allen und jeden Vorbehalt anerkennen würde. Wir haben nicht ohne Berücksichtigung dieses Momentes eine Wahl in die oberste Landesbehörde letzten Dezember vorgenommen, und wir haben damit dem allgemeinen Willen des Schweizervolkes Ausdruck gegeben. Die Gleichberechtigung der drei schweizerischen Stämme bildet ein Axiom unserer Verfassungszustände. Wir müssen aber auch mit den praktischen Schwierigkeiten der Ausführung rechnen. Wenn wir, namentlich für den Anfang, nur eine beschränkte Zahl von Mitgliedern des Verwaltungsgerichtes, vielleicht drei Mitglieder, wählen, so wird sich die Sache folgendermassen machen: Wenn wir drei Mitglieder des Verwaltungsgerichtes wählen und das eine die deutsche Sprache, das andere die französische und das dritte die italienische Sprache vertreten soll, dann haben wir eine Verteilung der Geschäftslast, die nicht zugänglich ist, denn dann muss das deutsche Mitglied drei Fünftel oder vielleicht noch mehr aller Geschäfte bewältigen, das französische Mitglied ein Viertel und das italienische Mitglied wahrscheinlich nur einen ganz kleinen Bruchteil. Nun haben wir ja glücklicherweise immer mehr gebildete Männer im Lande, die der drei Landessprachen, oder doch mindestens zweier mächtig sind. Aber trotzdem wird es für den Richter nicht das gleiche sein, wenn er alle Geschäfte in seiner Muttersprache bearbeiten kann oder wenn er Dutzende und Dutzende von Geschäften in einer fremden Sprache zu bearbeiten hat. Nun kann ich ja zugeben, dass die Zahl von drei Richtern vielleicht nicht lange dauern wird und dass neben den ständigen auch nichtständige Richter gewählt werden. Aber dann kommt die Frage, wenn wir den Antrag des Herrn Gabuzzi in die Verfassung aufnehmen, muss dann nicht die Berücksichtigung der drei Sprachen auch mit bezug auf die einzelnen Kategorien der Richter Platz greifen? Wenn nun hier das eine Prinzip der Dreisprachigkeit des Gerichtes ausdrücklich aufgenommen wird, wie steht es dann mit der Wahl durch die Bundesversammlung, wie mit dem passiven Wahlrecht usw.? Besteht die gleiche Ordnung, wie für die Mitglieder des Bundesgerichtes? Für dieses besteht ja der Ausschluss für die Mitglieder des Bundesrates und der Bundesversammlung, während er nicht besteht in Ansehung der Suppleanten des Bundesgerichtes für die Mitglieder der Bundesversammlung. Es besteht also beim Bundesgericht eine Differenzierung und da müssen wir uns fragen, wie es sich mit bezug auf die Inkompatibilitäten für die Wahlen in das Verwaltungsgericht verhalte. Soll die Sache so geordnet werden, dass z. B. Mit-

glieder der Bundesversammlung oder auch Mitglieder von kantonalen Regierungen oder wer immer in das Gericht hinein wählbar sein sollen, oder wollen wir so large sein, dass wir den Standpunkt einnehmen, dass als ständige Mitglieder des Verwaltungsgerichtes auch die Mitglieder der Bundesversammlung wählbar sein sollen? Ich führe dies an, um zu zeigen, wie wir hier zu Inkongruenzen kommen, wenn wir aus den Verfassungsbestimmungen für das Bundesgericht das eine in den Abschnitt über das Verwaltungsgericht hinübernehmen und das andere nicht.

So sehr ich die berechtigten Wünsche der italienischen Schweiz ohne Rückhalt würdige und der Meinung bin, dass auch im Verwaltungsgerichte die tessinischen Bürger zu ihrem Rechte kommen sollen, dass Männer in dasselbe gewählt werden, welche die italienische Sprache beherrschen, so möchte ich doch mit Rücksicht auf die konsequente Anlage des Verfassungstextes nicht noch Einzelheiten in Art. 114 bis hineinnehmen, sondern im Vertrauen darauf, dass die Bundesversammlung es ja ist und in zweiter Linie auch das Volk, welches dann seinerseits das Gesetz machen muss, uns mit dem zu bescheiden, was seitens des Bundesrates und was seitens der Kommission beantragt wird.

#### Abstimmung. — *Votation.*

Für den Antrag der Kommission 21 Stimmen.  
Für den Antrag Gabuzzi . . . 3 Stimmen.

#### B.

**Usteri, Berichterstatter der Kommission:** Hier ist zu konstatieren, dass nach der ganzen Anlage der Kommissionsvorlage, wie nach der Vorlage des Bundesrates verstanden ist, dass die Revisionspunkte als eine einheitliche Revisionsvorlage dem Volke unterbreitet werden, dass das Volk nur mit Ja oder Nein zu stimmen hat. Die Gründe, die hiefür sprechen, sind wiederholt im Laufe der Beratung erörtert worden, und wenn wir uns nicht täuschen, so glauben wir doch sagen zu dürfen, dass beim Volke der bessere Rechtsschutz in eidgenössischen Angelegenheiten ebenso sehr willkommen geheissen wird, wie auch im Volke die Ueberzeugung von der Notwendigkeit der Wieder- einsetzung des Bundesrates in seine eigentlichen Obliegenheiten als oberster Leiter der eidgenössischen Dinge anerkannt wird.

Angenommen. — (*Adopté.*)

#### C.

Angenommen. — (*Adopté.*)

**Präsident:** Damit hätten wir die Vorlage durchberaten. Gemäss Vorschrift des Reglementes will ich Ihnen Anlass geben, auf einzelne Bestimmungen zurückzukommen. — Sie scheinen auf keine Bestimmungen zurückkommen zu wollen. Die Diskussion ist daher definitiv geschlossen. Ich beantrage Ihnen, die Schlussabstimmung auf nächsten Dienstag zu verschieben.

**Verwaltungsgericht. Bundesbeschluss betreffend Revision der Bundesverfassung durch  
Aufnahme eines Art. 114bis und Abänderung des Art. 103. BB vom 20. Juni 1914**

**Tribunal administratif. Arrêté fédéral concernant la révision de la Constitution fédérale  
par l'adjonction d'un art. 114bis et la modification de l'art. 103. AF du 20 juin 1914**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1912
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	1912_010
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.06.1912 - 08:30
Date	
Data	
Seite	81-94
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 110

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

**Amtliches**  
**stenographisches Bulletin**  
der  
**schweizerischen Bundesversammlung**



**BULLETIN**  
**STÉNOGRAPHIQUE OFFICIEL**  
DE  
**L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE SUISSE**

Abonnemente: Jährlich Fr. 2. — für die Schweiz, Fr. 6. — für  
das übrige Postvereinsgebiet. In der Schweiz kann  
nur bei der Post abonniert werden.

Abonnements: Un an: Suisse frs. 2. —, Union postale frs. 6. —.  
On s'abonne en Suisse **exclusivement aux offices**  
postaux.

**Ständerat — Conseil des Etats**

Sitzung vom 18. Juni 1912, nachmittags 4<sup>1/2</sup> Uhr — Séance du 18 juin 1912, à 4<sup>1/2</sup> heures de relevée

Vorsitz: } Hr. Calonder.  
Présidence: }

Tagesordnung: — *Ordre du jour:*

**Bundesbeschluss betreffend Revision der Bundesverfassung durch Aufnahme eines  
Artikels 114<sup>bis</sup> und Abänderung des Art. 103.**

Arrêté fédéral concernant la revision de la constitution fédérale par l'adjonction d'un article 114<sup>bis</sup> et la modification de l'article 103.

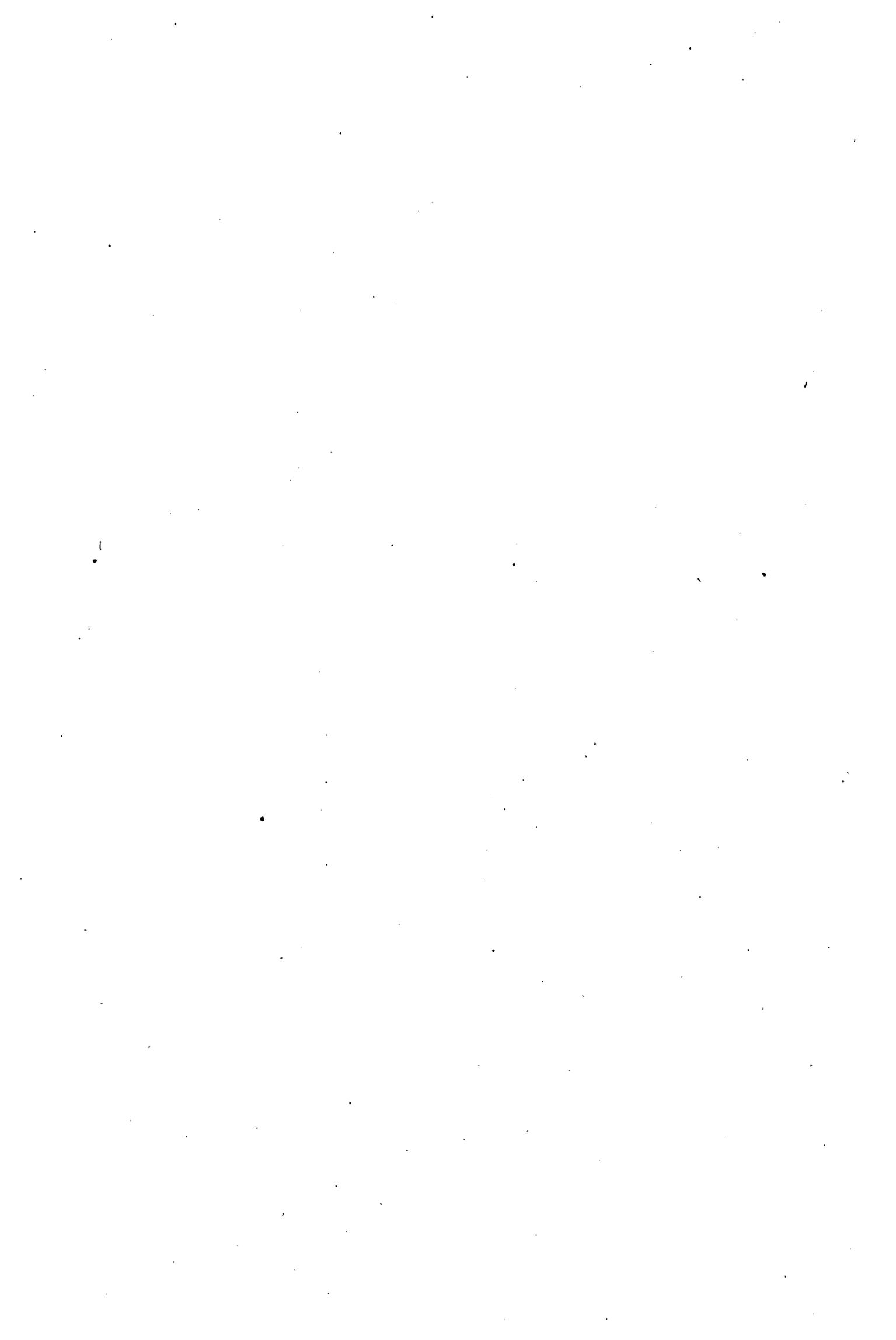
Fortsetzung. — *Suite.*

(Siehe Seite 81 hievor. — Voir page 81 ci-devant.)

Gesamtabstimmung. — *Votation sur l'ensemble.*

Für Annahme des Bundesbeschlussentwurfes . . . . . 24 Stimmen  
Dagegen . . . . . 4 Stimmen

An den Nationalrat.  
(Au conseil national.)



**Verwaltungsgericht. Bundesbeschluss betreffend Revision der Bundesverfassung durch  
Aufnahme eines Art. 114bis und Abänderung des Art. 103. BB vom 20. Juni 1914**

**Tribunal administratif. Arrêté fédéral concernant la révision de la Constitution fédérale  
par l'adjonction d'un art. 114bis et la modification de l'art. 103. AF du 20 juin 1914**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1912
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	1912_010
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.06.1912 - 16:30
Date	
Data	
Seite	95-96
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 111

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

## Bundesbeschluss betreffend Revision der Bundesverfassung durch Aufnahme eines Artikels 114<sup>bis</sup> und Abänderung des Art. 103.

### Arrêté fédéral concernant la revision de la constitution fédérale par l'adjonction d'un article 114<sup>bis</sup> et la modification de l'article 103.

(Siehe die Verhandlungen des Nationalrates Seite 127 ff. — Voir les débats du Conseil national, page 127 et suivantes.)

#### Differenzen. — *Divergences.*

##### Antrag der ständerätlichen Kommission. 23. Mai 1914.

Zustimmung zum Beschlusse des Nationalrates, wo nichts anderes bemerkt ist.

A. 1. Art. 103 der Bundesverfassung wird aufgehoben und durch folgende Bestimmung ersetzt:

Art. 103. Die Geschäfte des Bundesrates werden nach Departementen unter die einzelnen Mitglieder verteilt. Der Entscheid über die Geschäfte geht vom Bundesrat als Behörde aus.

Durch die Bundesgesetzgebung können bestimmte Geschäfte den Departementen oder ihnen untergeordneten Amtsstellen unter Vorbehalt des Beschwerderechtes zur Erledigung überwiesen werden.

Die Bundesgesetzgebung bezeichnet die Beschwerden, deren Behandlung dem eidgenössischen Verwaltungsgericht zusteht.

2. Nach Art. 114 der Bundesverfassung wird folgender Unterabschnitt eingeschrieben:

Art. 114 bis. Das eidgenössische Verwaltungsgericht beurteilt die in den Bereich des Bundes fallenden Administrativstreitigkeiten, die die Bundesgesetzgebung ihm zuweist.

Dem Verwaltungsgerichte steht auch die Beurteilung von Disziplinarfällen der Bundesverwaltung zu, die ihm durch die Bundesgesetzgebung zugewiesen werden.

Die Bundesgesetzgebung und die von der Bundesversammlung genehmigten Staatsverträge sind für das eidgenössische Verwaltungsgericht massgebend.

Auf dem Wege der Bundesgesetzgebung können dem eidgenössischen Verwaltungsgericht überdies Administrativstreitigkeiten überwiesen werden, die sich zwischen Kantonen einerseits und Korporationen oder Privaten andererseits aus Verträgen oder Konzessionen ergeben.

Die Kantone sind mit Genehmigung der Bundesversammlung befugt, weitere Administrativstreitigkeiten, die in ihren Bereich fallen, ebenfalls dem eidgenössischen Verwaltungsgericht zur Beurteilung zuzuweisen.

Die Organisation der eidgenössischen Verwaltungs- und Disziplinargerichtsbarkeit, sowie das Verfahren wird durch das Gesetz bestimmt.

B. Dieser Beschluss ist der Abstimmung des Volkes und der Stände zu unterbreiten.

C. Der Bundesrat ist beauftragt, die für Vollziehung dieses Beschlusses erforderlichen Massnahmen zu treffen.

##### Proposition de la commission du Conseil des Etats 23 mai 1914.

Adhésion partout où il n'y a pas d'observation.

A. 1. L'article 103 de la Constitution fédérale est abrogé et remplacé par la disposition suivante:

Art. 103. Le Conseil fédéral répartit les affaires entre ses membres, par départements. Les décisions émanent du Conseil fédéral comme autorité.

La législation fédérale peut autoriser les départements ou les services qui en dépendent à régler eux-mêmes certaines affaires sous réserve du droit de recours.

Elle détermine les recours dont il appartient à la Cour administrative de connaître.

2. Le chapitre suivant est intercalé après l'article 114 de la constitution fédérale.

Art. 114 bis. La Cour administrative fédérale connaît des contestations administratives en matière fédérale que lui défère la législation fédérale.

Elle connaît aussi des affaires disciplinaires de l'administration fédérale que lui défère la législation fédérale.

La Cour administrative appliquera la législation fédérale et les traités ratifiés par l'Assemblée fédérale.

La législation fédérale pourra attribuer en outre à la Cour administrative fédérale la connaissance des contestations administratives qui s'élèveraient entre les cantons, d'une part, et de corporations ou des particuliers, d'autre part, au sujet de conventions ou de concessions.

Les cantons ont le droit, sous réserve de ratification par l'Assemblée fédérale, d'attribuer à la Cour administrative fédérale la connaissance d'autres différends administratifs en matière cantonale.

La loi règle l'organisation de la juridiction administrative et disciplinaire fédérale, ainsi que la procédure.

B. Le présent arrêté sera soumis au vote du peuple et des états.

C. Le Conseil fédéral est chargé de pourvoir à l'exécution du présent arrêté.

*Art. 103.*

**Usteri, Berichterstatter der Kommission:** Wir haben am 6. und 13. Juni letzten Jahres als erstberatender Rat die Partialrevision der Bundesverfassung behandelt, die auf die Einführung eines eidgenössischen Verwaltungs- und Disziplinargerichtes abzielt. Der Nationalrat hat sich am 25. und 26. März dieses Jahres mit dieser Verfassungsrevision beschäftigt. Er hat der Vorlage in einem Punkte eine etwas weitere Fassung gegeben und im übrigen versucht, die Anlage der neuen Bestimmungen zu vereinfachen. Wir werden sehen, mit welchem Effekt.

Soviel der Nationalrat und die Anträge der ständerätlichen Kommission nun auch an neuen Redaktionen bringen, so sind doch nicht Meinungsverschiedenheiten vorhanden, die die Sache beschlagen.

Ich beantrage Ihnen, zunächst Art. 103 zu behandeln, der Dispositiv 1 der Vorlage an das Volk enthält.

Art. 103 hatte in seinen zwei ersten Absätzen seine redaktionelle Verjüngung im Nationalrate eigentlich bereits in Art. 23 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung erfahren, als derselbe an die Beratung der vorliegenden Verfassungsrevision trat, und es hätte deshalb nahe gelegen, die betreffenden Bestimmungen — es sind die Lemmata 1 und 2 unseres Antrages — einfach tels quels aus dem Gesetze in die Verfassung hinüberzunehmen. Denn es besteht Einmütigkeit zwischen Nationalrat und Ständerat darüber, dass Art. 23 des Bundesgesetzes die Ausführung der neuen Partialrevision von Art. 103 sein soll, wenn wir auch aus Verhältnissen, die Ihnen ja bekannt sind, dazu gekommen sind, das Bundesgesetz vor der Bundesverfassung seinem Abschluss entgegenzuführen. Es hat nun kaum einen Sinn, für die gleiche Sache zwei verschiedene Texte zu wählen. Wir haben deshalb Art. 103, Abs. 1 und 2 mit Art. 23 des genannten Gesetzes in Uebereinstimmung gebracht, und es ist nur in einem Worte eine Unschönheit des Gesetzestextes verbessert worden.

Abs. 3 ist dem Sinne nach mit Art. 103, Abs. 3 des Nationalrates identisch; nur haben wir die redaktionelle Umständlichkeitskurve des Nationalrates durch die Sehne des Bogens ersetzt und damit die Sache etwas kürzer gefasst. Dies die Bemerkungen zu Art. 103.

Angenommen. — (*Adopté.*)

*Art. 114 bis.*

**Usteri, Berichterstatter der Kommission:** Zu Dispositiv 2 zunächst die Korrektur eines Druckfehlers.

Die Differenz, die sich hier zeigt, hat ihre einzige Quelle in der Frage der Gestaltung der Disziplinargerichtsbarkeit. Der Nationalrat hat versucht, dem Wunsche, dass die Bundesgesetzgebung

auch andern Behörden als dem Verwaltungsgericht Disziplinarbefugnisse einzuräumen befugt sei, in verstärktem Masse gerecht zu werden, und deshalb unser Lemma 1 in zwei Lemmata geteilt, von denen das erste von den Administrativstreitigkeiten, das zweite von den Disziplinarfällen handelt. Er hat dann des weitern die uns ausreichend scheinende Einschränkung der künftigen Kompetenz des Verwaltungsgerichtes in Disziplinarsachen durch die ausdrückliche Verweisung auf die Bundesgesetzgebung noch durch eine negative Einschränkung im Sinne des Hinweises auf eine andere Gerichtsbarkeit zu verstärken versucht.

Formell und inhaltlich ist durch den Nachsatz: «sofern durch diese nicht eine besondere Gerichtsbarkeit geschaffen wird», nichts gesagt. Denn derselbe enthält kein Gebot. Die Bundesgesetzgebung kann seinerzeit von dieser Einschränkung keinen Gebrauch machen und darauf verzichten, eine besondere Gerichtsbarkeit neben der Gerichtsbarkeit des Verwaltungsgerichtes für Disziplinarfälle zu schaffen.

Sachlich handelt es sich um die Frage, ob die gerichtliche Behandlung von Disziplinarfällen namentlich des Personals unserer grossen staatlichen Transportgeschäfte, dann auch der eidgenössischen Militärwerkstätten mehreren Behörden übertragen werden soll. Die Untersuchung dieser Frage ist noch nicht über die Anfangsstadien hinaus gelangt. Es besteht auf keiner Seite der Wille, der Lösung dieser Frage durch die Partialrevision zu präjudizieren, auch nicht auf Seiten Ihrer Kommission. Das wäre auch durch die ständerätliche Fassung schon nicht geschehen. Die gegenteilige Meinung des Nationalrates, dass hier etwas mehr gesagt werden müsse, ist wahrscheinlich auf den Irrtum zurückzuführen, dass die Rechtslage der Bundesverfassung in Ansehung der Behördenorganisationen für Verwaltungsgerichtsbarkeit in Gebieten der Bundeskompetenz einerseits und derjenigen der Disziplinargerichtsbarkeit der Bundesverwaltung andererseits identisch sei. Das ist aber nicht der Fall. Es besteht zwischen den beiden Rechtskomplexen der Verwaltungs- und der Disziplinargerichtsbarkeit ein wesentlicher Unterschied. Die Disziplinargerichtsbarkeit besteht jetzt schon auf Grund der Tatsache des Bestandes der Bundesverwaltung zu Recht, da sie einen notwendigen Bestandteil ihrer personellen Organisation bildet, und ihr Ausbau ist durch keine bestehende Vorschrift der Bundesverfassung gehemmt, während die Verwaltungsgerichtsbarkeit eben ihre Hemmnisse im Art. 103 findet, weshalb wir denn auch diesen Artikel überhaupt in die gegenwärtige Partialrevision hineinzuziehen uns verpflichtet erachten. Es muss deshalb ihr Boden in der Bundesverfassung erst geschaffen werden.

Wenn nun aber gleichwohl eine parallele Ordnung beider Gebiete in der Bundesverfassung erfolgt, so geschieht es darum, weil die Anlage der Kompetenzumschreibung der Bundesbehörden, des Bundesrates, der Bundesversammlung und des Bundesgerichtes in der Bundesverfassung aus dem Gesichtspunkte gleichartiger Behandlung gleichartiger Rechtsgebiete fordert, dass die Befugnisse auch der neuen Bundesbehörde, des Verwaltungsgerichtes,

sachlich oder doch programmatisch erschöpfend dargestellt werden. Nur deshalb stellt die Partialrevision parallel die Zuständigkeit der neuen Behörde in Verwaltungs- und in Disziplinargerichtsbarkeitssachen auf.

Sie ist in Ansehung der Verwaltungsgerichtsbarkeit insofern inhaltsreicher, als sie mit der Schaffung der Befugnisse der neuen Behörde und eigentlich ihr vorgehend zuerst und zugleich den Begriff der Verwaltungsgerichtsrechtssache schafft, während die Kreierung des Inhalts der Disziplinarsache für die Disziplinarangelegenheiten nicht mehr zu geschehen hatte, indem diese als Bestandteil der Bundesverwaltung und ihrer personellen Organisation schon besteht; denn es lässt sich eine personelle Organisation, wie wir sie in der Bundesverwaltung mit Einschluss der S. B. B. haben, gar nicht denken, ohne die Handhabung der Disziplinargewalt und damit die Existenz von Disziplinarsachen, gleichgültig ob für die Handhabung dieser Disziplinargewalt eine Behörde bestimmt wird, die noch anderes zu tun hat, oder ob eine Behörde ad hoc bestellt ist.

Indem die Kommission die ausdrückliche Erklärung abgibt, dass sie die Stellung des Nationalrates in bezug auf die Behördenorganisation der Disziplinargerichtsbarkeit anerkennt, also die Möglichkeit mehrerer Disziplinargerichtsbarkeiten zugibt, gestattet sie sich doch, festzustellen, dass schon der ständerätliche Beschluss mit aller Deutlichkeit zum Ausdruck bringt, dass das eidgenössische Verwaltungsgericht nicht die einzige Disziplinarinstanz zu werden braucht, sondern dass die Bundesgesetzgebung hier alle Freiheit im Handeln haben wird.

Sie trägt aber der Auffassung des Nationalrates volle Rechnung, indem sie die von ihm gewählte Kapitelüberschrift mit ihrem weit gefassten Begriff aufnimmt.

Dagegen können wir Ihnen nicht zumuten, den Nachsatz von Absatz 2 von Lemma 2 des Nationalrates, von dem ich Ihnen bereits gesprochen habe, aufzunehmen. Es klingt hier etwas Nervosität durch und wir haben im politischen Leben Nervosität genug, dass es nicht notwendig ist, ihr noch die Tore der Verfassung zu öffnen. Was der angefochtene Nachsatz will, ist durch den Vorbehalt der Bundesgesetzgebung so deutlich als möglich zum Ausdruck gebracht. Es ist nicht Brauch, dass man jedem positiven Begriff noch das Negativ zur Seite stellt, so wenig man zu einer Photographie das Negativ braucht, um das Bild zu erkennen, so wenig als der Franken erst ein Franken wird, wenn man noch den Prägstock dazu hat.

Ich habe eingangs gesagt, der Nationalrat habe versucht, unsere Fassung zu vereinfachen, womit wir an sich ja sehr gerne einverstanden gewesen wären. Zu dem Behufe hat er aber unsere Einschränkung der Kompetenz in Administrativstreitigkeiten und Disziplinarfällen auf solche aus dem Bereiche des Bundes eliminiert, indem er alles der Bundesgesetzgebung vorbehält und auf diese Weise auch die Perspektive eröffnet, dort die Befugnisse für die Beurteilung von Streitigkeiten zwischen Kantonen und Privaten, die nicht unter Art. 110 fallen, zu ordnen und ebenfalls die Delegation kantonaler Administrativstreitigkeiten an das Verwaltungsgericht zu ermöglichen.

Hierzu können wir unsere Zustimmung nicht geben. Denn die nationalrätliche Fassung erschliesst

damit wider den Willen des Nationalrates das ganze Verwaltungsrecht der 25 eidgenössischen Stände nebst ihrem Angestellten- und Beamtendisziplinarrecht der Möglichkeit der Ueberprüfung durch das eidgenössische Verwaltungsgericht. Denn die verfassungsmässige Schranke des Art. 3 der B. V., mit welcher der Nationalrat die Streichung unserer Einschränkung motiviert hat, ist kein Schutz. Der Nationalrat hat argumentiert: Art. 3 der B. V. lautet folgendermassen: «Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist;» die allgemeine Verwaltung der Kantone in ihren verschiedenen Abteilungen des Rechts- und des Wohlfahrtsstaates ist dem Bunde nicht übertragen. Ergo kann auch eine Ueberprüfung der Administrativentscheide der Kantone in kantonalen Angelegenheiten dem eidgenössischen Verwaltungsgerichte nicht übertragen sein. Diese Argumentation ist unsers Erachtens nicht haltbar; neben Art. 3 steht unter anderem Art. 113 in der B. V. Jeder Verwaltungsakt der Kantone ist anfechtbar, der sich auf eine Bestimmung der kantonalen Verfassungen stützt. Die Bezeichnung der verfassungsmässigen Rechte in Art. 113 bezieht sich auch auf Rechte aus kantonalen Verfassungen. Auch der Begriff der Administrativstreitigkeiten ist im allgemeinen Wortsinne der Rechtsprache zu verstehen. Die Einschränkung auf Administrativstreitigkeiten der Bundesverwaltung wäre willkürlich. Die Staatsverträge, und unter Staatsverträgen sind auch kantonale Staatsverträge zu verstehen, und Konkordate, die auch in Art. 113 als weiterziehbar erklärt worden sind, werden zum voraus nur zu kantonalen Entscheiden Anlass geben. Die Theorie, dass Art. 3 B. V. besser und mächtiger wäre, als Art. 113, könnte nicht anerkannt werden, wenn man sie aufstellen wollte. Sie wäre auch geeignet, unsere verfassungsmässige Ordnung aufzulösen. Die Bundesverfassung ist auf der formalen Gleichwertigkeit aller ihrer Artikel aufgebaut. Die Theorie der Ungleichwertigkeit ist deshalb nicht haltbar. Mit andern Worten, Art. 113 derogiert dem Art. 102 und ebenso sehr würde unser neuer Art. 114 bis nach Nationalrat dem Art. 3 aus ganz gleicher Ursache derogieren.

In diesem Zusammenhange ist noch von Absatz 4 und 5 zu sprechen.

Abs. 4 handelt von der Kompetenz des Verwaltungsgerichtshofes in Ansehung von Streitigkeiten zwischen kantonalen Regierungen und Korporationen und Privaten über Verträge und Konzessionen. Und Abs. 5 ermächtigt die Kantone, wenn es ihnen gut scheint, die Weiterziehung ihrer Verwaltungsgerichtsentscheide in dem ihnen dienlichen Umfange an das Verwaltungsgericht zu beschliessen, unter Vorbehalt der Genehmigung der Bundesversammlung.

Im Nationalrat ist in bezug auf diesen Punkt ausgeführt worden: In Absatz 1, betr. die Befugnis des Verwaltungsgerichtes bei Administrativstreitigkeiten zwischen Kantonen und Privaten über Verträge oder Konzessionen — es hiess früher: besondere Rechtsverhältnisse — wisse man nicht, was gewollt sei und Absatz 5 sei deshalb zu bekämpfen, weil die Kantone sich selbst helfen können und nicht befugt sein sollen, die Streitigkeiten ihres kantonalen Rechtes dem eidgenössischen Verwaltungsgerichte zum Austrage zu überbinden. Im gleichen Atemzug aber sozusagen wurde dann die allgemeine Fassung des Absatz 1

und 2 ohne die Einschränkung auf Bundesangelegenheiten, von denen ich Ihnen soeben gesprochen habe, damit motiviert, dass die einschlägigen Fälle von Absatz 4 und 5 bei Erlass der Bundesgesetzgebung doch berücksichtigt werden können. Es geschah aber, wie Ihnen bekannt, um das Opfer der Preisgabe des Schutzes der kantonalen Verwaltungsrechtspflege an die Bundesgesetzgebung.

Nun bildet aber die Souveränität der Kantone auf dem Gebiete der kantonalen Verwaltungsrechtspflege einen wesentlichen Bestandteil der Ausscheidung der Souveränität zwischen Bund und Kantonen, und es kann ihr deshalb der Schutz der Verfassung für den Fall der Revision der Bundesverfassung nicht entzogen werden. Es genügt auch der Trost nicht, dass ein Bundesgesetz dieselbe unter allen Umständen werde respektieren und respektieren müssen. Das ist eine Hoffnung. Aber wir wissen, wie vielgestaltig die jeweilige parlamentarische Lage ist und wie in gewissen Momenten ein Einbruch in die bisherige verfassungsmässige Ordnung vollzogen werden könnte, ohne dass nach unserer Ansicht die entsprechende Verfassungsrevision durchgeführt worden ist. Es könnte weiter eine Lage entstehen, die die Ergreifung des Referendums nicht rätlich erscheinen liesse, und dann wäre doch eine der bisher bestehenden verfassungsmässig aufgebauten Grundlagen des Verhältnisses der Souveränität unter Bund und Kantonen durchbrochen.

Die Kommission argumentiert hier nicht aus dem Gesichtspunkte unbeschränkter Sympathie für die momentane Rechtslage im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, sondern mit unseren staatsrechtlichen Grundlagen und den Gepflogenheiten, die je und je bei der Revision der Verfassung beobachtet worden sind.

Wir müssen doch wohl auch dem Umstande Rechnung tragen, dass diese Vorlage der Abstimmung des Volkes und der Stände zu unterbreiten ist und wenn nun jemand, der gegen diese Vorlage Opposition machen wollte, darauf hinwiese, dass kraft des Textes des Nationalrates die gesamte kantonale Verwaltungsrechtspflege der Kontrolle des eidgenössischen Verwaltungsgerichtes unterstellt werden könnte, so müsste uns dann schon bange sein vor dem Schicksal dieser Verfassungsrevision, deren Motive ja aus erklärlichen Gründen an vielen Orten nicht des näheren bekannt sind.

Aus alledem geht nach dem Erachten der Kommission hervor, dass wir die Einschränkung der Befugnisse der neuen Bundesbehörde auf den Bereich der Bundesgewalt nicht entbehren können, und wir müssen sie deshalb wieder herstellen. Damit müssen wir dann allerdings auf die eingangs erwähnte, vom Nationalrat angestrebte Einfachheit der Vorlage verzichten und unsere vom Nationalrate gestrichenen Absätze 3 (4) und 4 (5) wieder aufnehmen, wenn wir dieselben überhaupt in die Verfassung aufnehmen wollen. Wir müssen sie aber aufnehmen. Denn sie berühren nicht Angelegenheiten des Bundes, sondern Angelegenheiten der Kantone.

Es scheint uns nun aber diese Erweiterung im Hinblick auf die Volksabstimmung nicht bedenklich zu sein. Wir haben im Referendum dem Volke schon die Bewältigung ganz anderer Gesetzeswerke zumuten müssen, ohne dass es darüber gestrauchelt wäre und ob nun hier dieses kleine Blättchen einige Absätze mehr oder weniger zeigt, das spielt keine Rolle. Man

wird bei dieser Abstimmung begreiflicher- und natürlicherweise darauf hören, was die Parteien sagen und wie sich die Presse äussert und die Presse wird in der Lage sein, ihre schöne Mission der Aufklärung des Volkes auch hier auszuüben.

Und nun noch einige Bemerkungen zu dem neuen Absatz 4, der dem alten Absatz 3 des Ständerates entspricht. Abgeändert ist er nur insofern, als im Interesse besserer Verständlichkeit des Absatzes die bestehenden Rechtsverhältnisse zwischen Kantonen und Privaten nicht zum Gegenstande des Artikels gemacht worden sind, sondern dass man diese allgemeine und fremd anmutende Bezeichnung durch das ersetzt hat, was man, genau gesagt, gemeint hat.

Es handelt sich hier um die Eröffnung einer Befugnis des Verwaltungsgerichtshofes für Streitigkeiten zwischen Kantonen und Korporationen und Privaten über Verträge, die zwischen diesen beiden Kontrahenten abgeschlossen werden, und über Konzessionen, welche vom Kanton verliehen werden. Es ist speziell der letztere Gesichtspunkt, der in der Kommission den Ausschlag dafür gegeben hat, dass wir diesen Absatz 4 wieder aufnehmen. Das Gebiet der Verleihung auf dem Gebiete der Wasserwirtschaft — und hoffen wir auch auf demjenigen des Bergrechtes, der Montanindustrie — ich erinnere Sie an die Sodawerke, die bei Koblenz eröffnet werden sollen — erlangt eine ungeahnte Bedeutung. Ferner übernehmen die Kantone immer mehr Tätigkeiten und Einrichtungen zur Befriedigung allgemeiner Volksbedürfnisse. Ich nenne die Elektrizitätswerke, die Wasserversorgungen, an denen eine Menge privater Einzelinteressen beteiligt sind.

Nun besteht aber in der Doktrin die offenbare Tendenz, alle hier entstehenden Rechtsverhältnisse, sogar diejenigen, welche einer privaten Willensübereinkunft durchaus ähnlich sehen, aus der rechtlichen Natur des Rechtssubjektes, des Staates als des vornehmsten Trägers von Ansprüchen des öffentlichen Rechtes als öffentlichen Rechtes zu erklären. Alles was in diesen Verträgen steht, in diesen Verleihungen enthalten ist, soll nur öffentlich-rechtlichen Charakters sein. Das Bundesgericht ist nun dieser Doktrin gefolgt und hat schon in mehreren Fällen speziell gegenüber dem Kanton Aargau seine Zuständigkeit aus dem Art. 110, Abs. 4 B. V. verneint. Damit ist aber eine Lücke im Rechtsschutz der Gemeinden und Privaten im Verkehr mit Kantonen gegenüber den Kantonen entstanden, der mit der Gesamtheit der Befugnisse der Bundesbehörden nicht recht harmoniert. Dem soll nun Abs. 4 mit bezug auf einseitige Verleihungen der Kantone mit bezug auf kantonale Hoheitsrechte und mit bezug auf Verträge des öffentlichen Rechtes abhelfen. Das sind ja in der Tat Administrativstreitigkeiten und diese Streitigkeiten, die das Bundesgericht nicht mehr als Zivilstreitigkeiten anerkennen will, sollen nun als Administrativstreitigkeiten dem zu gründenden Verwaltungsgericht übertragen werden. Die Zuteilung ist also auch durch die Materien gerechtfertigt, die hier zur Behandlung kommen, Dinge des öffentlichen Rechtes, und durch das Verfahren, dem sie in früheren Stadien unterstellt waren. Auch wegen des Rechtes, das anzuwenden ist. Denn es ist im Administrativverfahren und vor dem Administrativgericht ja regelmässig öffentliches Recht anzuwenden.

Die Judikatur wird sich aller Voraussicht nach nicht beziehen auf Entscheide der obersten kantonalen Behörden, wenn sie nur Rekursentscheide gegenüber Unterinstanzen sind und Angelegenheiten eines andern Gemeinwesens als des Kantons oder Privater beschlagen.

Durch die Fassung der Kommission ist in materieller Richtung das ganze Gebiet des Steuerrechtes der Kantone ausgeschaltet, was ausdrücklich hervorzuheben ist, da damit gegen unser seinerzeitiges Lemma 3 Stimmung gemacht wurde, dass man sagte, eine Bundesbehörde sei nicht dafür da, alle die Steuerstreitigkeiten der Kantone mit ihren Steuerpflichtigen der Kompetenz des eidgenössischen Verwaltungsgerichtes zu unterstellen, womit wir durchaus einverstanden sind. Aber eine Steuer, eine direkte oder indirekte Steuer, wird weder durch Vertrag geregelt, noch wird sie verliehen, sondern sie wird auferlegt. Im übrigen wird es auch hier Sache der Bundesgesetzgebung sein, die in Frage stehenden Administrativstreitigkeiten im einzelnen zu bezeichnen.

Absatz 5 ist nach dem System des Bundesstaatsrechtes von Absatz 4 durchaus verschieden, aber durch Absatz 1 auch ausgeschlossen. Denn die Behandlung kantonalen Administrativstreitigkeiten durch das Verwaltungsgericht ist nach unserem Wortlaute nicht zulässig. Deshalb ist Absatz 5 unseres Antrages aufzunehmen. Hier wird nicht durch die Bundesverfassung ein Rechtsschutz eingerichtet, sondern die freiwillige Abgabe eines Gebietes kantonalen Befugnisse durch die Kantone den Kantonen eingeräumt. Es ist recht, wenn das durch die Verfassung geschieht, weil der ganze Rechtskomplex des Verhältnisses des Bundes zu den Bundesgliedern durch Verfassungsrecht geordnet ist.

Nun noch Absatz 6. Derselbe ist etwas erweitert dadurch, dass der Nationalrat das Verfahren der eidgenössischen Verwaltungs- und Disziplinargerichts-

barkeit besonders hervorhebt, wogegen wir nichts einzuwenden haben.

Und nun noch eine redaktionelle Bemerkung. Der Bundesrat, der Ständerat und der Nationalrat haben im Ingress des Art. 114 bis von einem eidgenössischen Verwaltungsgerichte gesprochen. Das scheint uns unrichtig zu sein. Es ist das nur der Widerschein des historischen Vorganges. Wenn man von etwas Neuem spricht, spricht man von der Einführung eines Gerichts, einer Organisation, einer Behörde usw. Wir machen aber die Fassung für die Zukunft als etwas Bleibendem, Stabilem, und da ist der unbestimmte Artikel «ein» doch sprachlich ungewohnt und antiquiert. Es bestehen ja noch Redegepflogenheiten und Sprachgebräuche im deutschen Sprachgebiet, wonach man, um den hohen Rang einer gewissen Stelle im Staate recht zum Ausdruck zu bringen, den unbestimmten Artikel verwendet. So spricht die freie Hansastadt Hamburg nicht von «dem», sondern von «einem» hohen Senat. Aber das klingt doch etwas ältlich, und wir wollen der Sprache von heute ihr Recht werden lassen und deshalb sagen: «das» eidgenössische Verwaltungsgericht. Es ist damit absolut nicht etwas anderes gesagt, als was man mit dem unbestimmten Artikel meint. Es handelt sich jedenfalls nur um ein Gericht. Es hat ja auch weder die Verfassung vom Jahre 1848 noch diejenige vom Jahre 1874, insbesondere die erstere nicht, von einem Bundesrat, von einem Bundesgericht gesprochen, sondern von dem Bundesrat und dem Bundesgericht. Diese Uebung wollen wir fortsetzen.

Angenommen. — (*Adopté.*)

An den Nationalrat  
(Au conseil national)

**Verwaltungsgericht. Bundesbeschluss betreffend Revision der Bundesverfassung durch  
Aufnahme eines Art. 114bis und Abänderung des Art. 103. BB vom 20. Juni 1914**

**Tribunal administratif. Arrêté fédéral concernant la révision de la Constitution fédérale  
par l'adjonction d'un art. 114bis et la modification de l'art. 103. AF du 20 juin 1914**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1914
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	1912_010
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.06.1914 - 08:15
Date	
Data	
Seite	173-177
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 295

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

**Amtliches  
stenographisches Bulletin**

der  
**schweizerischen Bundesversammlung**



**N<sup>o</sup> 19**

**BULLETIN  
STÉNOGRAPHIQUE OFFICIEL**

DE  
**L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE SUISSE**

**Abonnements:** Jährlich Fr. 2.— für die Schweiz, Fr. 6.— für  
das übrige Postvereinsgebiet. In der Schweiz kann  
nur bei der Post abonniert werden.

**Abonnements:** Un an: Suisse frs. 2.—, Union postale frs. 6.—.  
On s'abonne en Suisse exclusivement aux offices  
postaux.

**Ständerat — Conseil des Etats**

Sitzung vom 20. Juni 1914, vormittags 8<sup>1/2</sup> Uhr — Séance du 20 juin 1914, à 8<sup>1/2</sup> heures du matin

Vorsitz: }  
Présidence: } **M. Richard.**

Tagesordnung: — *Ordre du jour:*

**Bundesbeschluss betreffend Revision der Bundesverfassung durch Aufnahme eines  
Artikels 114<sup>bis</sup> und Abänderung des Art. 103.**

**Arrêté fédéral concernant la revision de la constitution fédérale par l'adjonction d'un article 114<sup>bis</sup>  
et la modification de l'article 103.**

Schlussabstimmung. — *Votation finale.*

Für Annahme des Entwurfes 23 Stimmen (Einstimmigkeit).

An den Bundesrat. — (Au Conseil fédéral.)

**Schluss des stenographischen Bulletins der Juni-Session.**  
*Fin du bulletin sténographique de la session de juin.*

**Verwaltungsgericht. Bundesbeschluss betreffend Revision der Bundesverfassung durch  
Aufnahme eines Art. 114bis und Abänderung des Art. 103. BB vom 20. Juni 1914**

**Tribunal administratif. Arrêté fédéral concernant la révision de la Constitution fédérale  
par l'adjonction d'un art. 114bis et la modification de l'art. 103. AF du 20 juin 1914**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1914
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	08
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	1912_010
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.06.1914 - 08:30
Date	
Data	
Seite	218-218
Page	
Pagina	
Ref. No	20 028 302

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.