

Zeitschrift: Wissen und Leben
Herausgeber: Neue Helvetische Gesellschaft
Band: 1 (1907)

Artikel: Die Schaffung eines eidgenössischen Verwaltungsgerichts
Autor: Schuler, Hans
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-751192>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

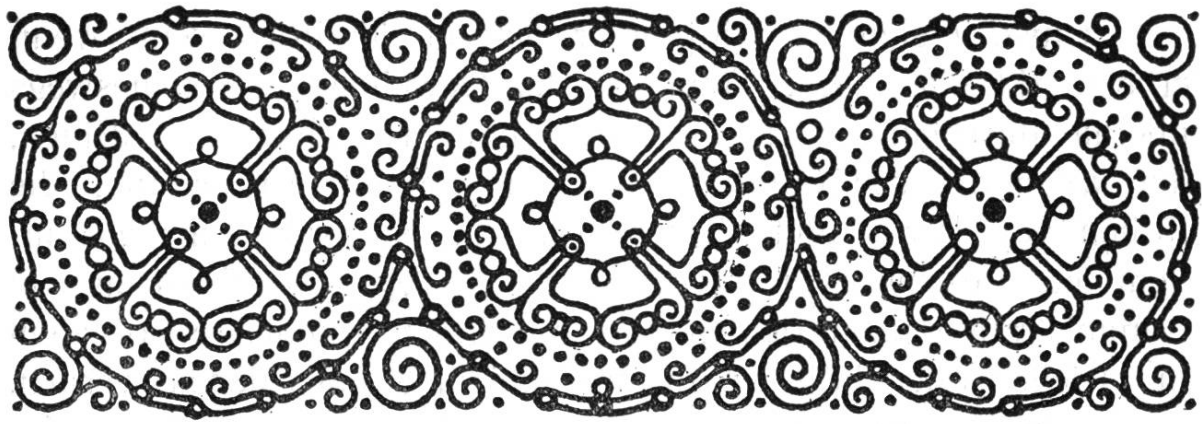
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 29.03.2025

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



DIE SCHAFFUNG EINES EIDGENÖS- SISCHEN VERWALTUNGSGERICHTS.

Wenn eine Mittelschule es mit ihrem Pensum im Geschichtsunterricht bis zur französischen Revolution bringt, hört der Schüler bei diesem Anlass gewöhnlich zum erstenmal die Worte: „Trennung der Gewalten“. Und wenn er auch, trotz der versuchten Erklärung, mit diesen Worten einen rechten plastischen Begriff nicht zu verbinden weiss, so ist es doch das Verdienst gewisser in der Schule gelernter Ausdrücke, dass sie — auch wenn der Begriff vorderhand noch fehlt — im Gedächtnis haften bleiben und sich nach und nach mit Inhalt füllen, wenn der Schüler aus der Schulstube ins Leben hineinwächst. So wird der Sinn für die Bedeutung dessen, was unter der Trennung der Gewalten gemeint ist, meistens erst geschärft mit dem fortschreitenden Verständnis für die staatlichen Aufgaben und mit dem eigenen Beobachten der öffentlichen Vorgänge. Nun sieht der sich betätigende junge Staatsbürger, wie die beiden hauptsächlich in die Augen fallenden Gewalten, die gesetzgebende und die richterliche, von einander getrennt, als koordinierte Mächte funktionieren. Und da er sich erinnert, dass in der Schule von der „Trennung der Gewalten“ als von einem das moderne Staatsleben absolut beherrschenden Prinzip die Rede war, nimmt er an, dass diese Trennung in der Tat allgemein durchgeführt sei. Den Satz „Niemand sei Richter in eigener Sache“ glaubt er, soweit staatliche Verhältnisse in Frage kommen, dahin gelöst: „Niemand ist Richter in eigener Sache“.

Umso erstaunter wird er freilich in der Folge sein, wenn er bemerkt, dass diese Trennung der Gewalten noch keineswegs überall durchgeführt ist, indem auf dem Gebiet der dritten, der administrativen Gewalt, im Verwaltungsrecht, die Rollen von Partei und Richter grösstenteils zusammenfallen; indem hier Beschwerden Privater, die sich gegen Verfügungen von Administrativorganen richten, von eben diesen Administrativorganen in gleicher oder höherer Instanz endgültig entschieden werden. Und sein Erstaunen wächst, wenn er vernimmt, dass dieser Zustand etwas demjenigen Land Eigentümliches ist, das sich sonst für besonders weit vorgeschritten in staatlichen Dingen hält. Denn die Schweiz steht in der Tat mit dieser Verquickung verwaltungsrechtlicher und richterlicher Befugnisse im Gegensatz zu der Mehrzahl der andern europäischen Länder und namentlich zu den sie umgebenden Staaten.

So sehr diese Erscheinung im Hinblick auf die demokratischen Einrichtungen der Schweiz befremden mag, so findet sie doch gerade in ihnen ihre Erklärung. Die grossenteils seit Jahrhunderten demokratisch regierten Kantone machten die Umwandlung der absoluten in die konstitutionelle Staatsform nach monarchischem Muster nicht oder in ganz anderer Form mit, und damit fiel von vornherein ein Grund weg, der die eben erst vom Absolutismus freigewordenen Monarchien so eifersüchtig darüber wachen liess, dass alles unterblieb, was entfernt nach Kabinettsjustiz aussehen konnte. Ohnehin liessen zudem die besonderen Verhältnisse und die engen Grenzen der kantonalen Territorien den Gedanken an eine eigene Verwaltungsgerichtsbarkeit weniger leicht aufkommen. Und als die meisten übrigen Staaten in den siebenziger und achtziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts in besonderen Verwaltungsgerichten endgültig die Form gefunden zu haben glaubten, in welcher dem Privaten am besten sein Recht in Administrativ-Streitsachen gewährleistet werde, da wurde in der Schweiz so sehr alles Heil von der Entwicklung zur reinen Demokratie erwartet, dass man glaubte, unbedenklich von der Einsetzung von Instanzen absehen zu können, welche die Amtsführung der meist direkt vom Volk gewählten Regierungsorgane nachgeprüft oder kontrolliert hätten. Die Exekutive hatte allgemein Blankokredit.

Dieses Empfinden mochte auch bei der Neugestaltung der Bundesverfassung im Jahr 1874 vorhanden sein, so dass eine unabhängige richterliche Instanz für die Nachprüfung der den Departementen des Bundesrats und diesem selbst zugewiesenen Verwaltungs-Streitsachen überflüssig erschien. Ganz besonders waren aber damals noch die Verwaltungs-Kompetenzen des Bundes, verglichen mit ihrer heutigen Entfaltung, sehr eingeschränkt. Die Vereinigung einer Reihe von Verwaltungszweigen in seiner Hand, die Entwicklung, welche das Zollwesen usw. nahmen, haben erst seither eine früher unbekannte Machtfülle in die diskretionäre Gewalt der eidgenössischen Verwaltungs- und Exekutivbehörden gegeben.

Bei dieser Entwicklung wird sich auch die Schweiz auf die Dauer dem Beispiel anderer Staaten nicht entziehen können. Schon ist auf kantonalem Gebiet im Jahr 1905 Baselstadt mit der Einführung eines Verwaltungsgerichts vorangegangen, und auch im Kanton Bern steht seit langem die Schaffung eines solchen in Beratung. Doch werden sich die folgenden Ausführungen nur mit der Frage eines eidgenössischen Verwaltungsgerichts beschäftigen.

Von einer auch nur summarischen Darstellung der Verwaltungs-Gerichtsbarkeit in Frankreich (wo sie zuerst Eingang fand), in Deutschland (wo sie in der Hauptsache bei den Einzelstaaten ruht), in Österreich und in Italien muss hier mit Rücksicht auf den Raum Umgang genommen werden. Es darf dies auch umso eher geschehen, als in Anbetracht ihrer ganz verschiedenen staatlichen Einrichtungen für die Schweiz nicht die Rede davon sein kann, einfach eines der in den Nachbarstaaten eingeführten Systeme herüberzunehmen. Sie wird eine Organisation suchen müssen, die — bei möglichster Einfachheit — ihren ganz besonderen Bedürfnissen gerecht wird.

Die Untersuchung darüber, in welcher Weise eine verwaltungsgerichtliche Behörde am besten in den Organismus der vorhandenen Bundesbehörden einzufügen oder ihnen erst anzugliedern sei, sind in der Schweiz so wenig neu als die Wünsche, dass eine solche Instanz überhaupt geschaffen werde. Letztere gingen sowohl von parlamentarischen und Juristen-Kreisen, als von wirtschaftlichen Interessen-Vertretungen aus; der Einwand, als

ob eine noch nicht spruchreife Sache ohne Not zur dringlichen gestempelt werde, müsste daher von vornherein als unbegründet zurückgewiesen werden. Seit im Jahr 1895 der Bundesrat durch ein Postulat der Bundesversammlung eingeladen wurde, zu prüfen, ob nicht eine Regelung einzutreten habe betreffend das Verfahren in Verwaltungs-Streitsachen, kam die Angelegenheit nie mehr vollständig zum Ruhen. In seiner im Jahr 1897 in Zermatt abgehaltenen Jahresversammlung erklärte sich der Schweizerische Juristenverein grundsätzlich mit der Schaffung eines eigenen Organs für die Verwaltungs-Gerichtsbarkeit einverstanden, und im Jahr 1899 wurde im Eidgenössischen Justizdepartement eine Vorlage ausgearbeitet, welche denselben Standpunkt einnahm. Dasselbe taten die amtlichen, bei Regierungsrat Speiser in Basel und bei den Bundesrichtern Morel, Lienhard und Weber eingeholten Gutachten. Nichtsdestoweniger blieb dann die Frage wieder mehrere Jahre liegen, bis man anlässlich einer Erkundigung durch die nationalrätliche Geschäftsprüfungs-Kommission im Jahr 1904 vernahm, dass Professor Fritz Fleiner, damals in Basel, jetzt in Tübingen, um ein weiteres Gutachten angegangen worden sei. Er hat schon vor geraumer Zeit den Entwurf eines Gesetzes mit ausführlicher Begründung ausgearbeitet, durch das eine geordnete Verwaltungs-Gerichtsbarkeit für den Bund geschaffen werden soll¹⁾.

Gleichzeitig und schon vor diesen, mehr offiziellen, Vorgängen ertönte von der französischen Schweiz her aus Kreisen von Handel und Industrie der Ruf nach Errichtung eines Verwaltungsgerichts. Im Jahr 1902, anlässlich der Beratungen über das neue Bundesgesetz betreffend den Schweizerischen Zolltarif, verdichteten sich diese Anregungen zur Forderung einer „Neutralen Rekursinstanz in Zollsachen“, also eines Verwaltungsgerichts für die besonderen Streitfälle aus Anwendung des Zolltarifs. Als aber die Bundesversammlung hierauf nicht eintrat und die Entscheidungskompetenz über Zolltarif-Anwendungen in letzter Instanz nach

¹⁾ Dem Verfasser dieses Artikels wurde die Einsichtnahme der Fleiner'schen Arbeiten nicht gewährt; dagegen finden sich die Fleiner'schen Motive wiederholt zitiert in der gedruckten, vom schweizerischen Juristenverein preisgekrönten Abhandlung „Bundesgesetz, Bundesbeschluss und Verordnung“ von Dr. Theo Guhl, Kanzlist I. Klasse in der Kanzlei des Departements des Innern.

wie vor beim Bundesrat liess, änderten die Interessenten ihre Taktik wieder und verlangten neuerdings die Errichtung eines allgemeinen eidgenössischen Verwaltungsgerichts. Und seither wird von welscher Seite immer wieder auf die Dringlichkeit hingewiesen, die Sache endlich einer Lösung entgegenzuführen.

Da es in der deutschen Schweiz bisher ziemlich still geblieben ist, und da auch die öffentlichen Blätter der Angelegenheit noch wenig Aufmerksamkeit geschenkt haben, muss man sich vielleicht auf die Frage gefasst machen, ob denn wirklich in der eidgenössischen Verwaltung sich so grosse Misstände gezeigt haben, dass das bisherige System so bald als möglich abgeändert zu werden verdiene.

Auf die so gestellte Frage lässt sich mit einem blossen Ja oder Nein nicht antworten. Man kann durchaus der Ansicht sein, dass die eidgenössischen Verwaltungsbehörden oder, konkreter gesprochen, die verschiedenen Departemente des Bundesrats, im allgemeinen mit Pflichteifer, Sachkenntnis und Unparteilichkeit die ihnen kraft der Bundesgesetzgebung zukommenden Aufgaben zu erfüllen bestrebt sind, und dass eben doch — in dem System selbst — ein Mangel vorliegt, welcher der Abhilfe dringend bedarf. Es ist in der menschlichen Natur begründet, dass, wer jahraus, jahrein sich mit demselben Komplex von Geschäften zu befassen hat, sie von vornherein unter einem ganz bestimmten, sich gleichbleibenden Gesichtswinkel ins Auge fasst und demgemäss behandelt. Es entwickelt sich unter diesen Umständen das, was man als die besondere Psychologie der Bureaucratie bezeichnen könnte. Die Gefahr liegt nahe, dass Verschiedenes nicht verschieden, sondern möglichst nach der einmal angenommenen Schablone entschieden wird, und diese Gefahr wird umso grösser, wenn keine Stelle vorhanden ist, welche — aus einem andern Gesichtspunkt heraus — die von der ersten Behörde getroffenen Verfügungen nachprüft.

Dies in Verbindung mit der Tatsache, dass die Administrativbehörden Verwaltungsinteressen fiskalischer oder anderer Natur, und in ihrer obersten Spitze, dem Bundesrat, vor allem politische Interessen zu vertreten haben, lässt es begreiflich erscheinen, dass der Private, der sich durch irgendeine Verfügung einer eidgenössischen Verwaltungsbehörde in seinen Rechten verletzt fühlt, sich nicht

genügend geschützt glaubt, wenn über diese seine Beschwerde von den Verwaltungsbehörden selbst entschieden wird. Der seit-her verstorbene Professor Gustav Vogt sagte am Juristentag in Zermatt treffend: „Jetzt ist der Bundesrat zugleich Partei und „Richter; wie kann ein gegen die eidgenössische Verwaltung „Streitender von ihm einen unbefangenen Rechtsspruch erwarten? „Der Bundesrat hat wohl öfter Recht, als es die Beteiligten glauben. „Wird von einer andern Stelle, die Zutrauen erweckt und ver-„dient, die streitige Rechtsfrage entschieden, so wird eine solche „Gerichtsbarkeit der eidgenössischen Verwaltung viel häufiger „eine Stütze sein und ihr zur Rechtfertigung vor der öffentlichen „Meinung dienen als ihr Hemmnisse in den Weg legen. Der „Unzufriedene wird nicht mehr die Behörde beschuldigen können, „sondern nur noch das Gesetz, kraft dessen er unterliegt.“

Es könnte kaum knapper als mit diesen Worten des geistreichen Staatsrechtslehrers gesagt werden, was für eine Mission dem Verwaltungsgericht zgedacht ist: dem beschwerdeführenden Privaten soll die Garantie einer Prüfung seiner Beschwerde durch eine völlig unabhängige Instanz gegeben, den Bundes-Verwaltungsbehörden das für sie oft peinliche letztinstanzliche Urteil in eigener Sache abgenommen werden. Man hätte Grund anzunehmen, dass dies den erwähnten Behörden nur recht sein könnte, und doch soll in den Kreisen der eidgenössischen Verwaltung nicht nur keine Begeisterung, sondern eine entschiedene Abneigung gegen die geplante Reform vorhanden sein. Die Verwaltungsbehörden sollen zum Teil von der, allerdings beabsichtigten, Verminderung ihrer Machtbefugnisse eine Minderung ihres Ansehens befürchten. Mag diese Ansicht bis zu einem gewissen Punkt begreiflich sein, so ist sie trotzdem unrichtig. Im Volk wird vielmehr das etwa vorhandene Misstrauen gegen die Amtsführung der Verwaltungsbehörden schwinden, wenn man weiss, dass auch sie nicht mehr Richter in eigener Sache sein können.

Aber allerdings — und darin liegt einer der grössten Vorzüge des Verwaltungsgerichts — eine eigene Rekursinstanz in Administrativstreitigkeiten wird durch ihr blosses Dasein als Kontrollorgan der eidgenössischen Verwaltung wirken. Darin liegt eine Gewähr gegen allzu einseitige bureaukratische Behandlung der den Verwaltungsbehörden zugewiesenen Geschäfte; darin liegt

ein Ansporn für sie, von Zeit zu Zeit die Akten zu revidieren und unter veränderten Verhältnissen einen Zustand nicht einfach aus Bequemlichkeit aufrecht zu erhalten, weil er vor vierzig oder fünfzig Jahren so richtig geregelt war. Aber ebenso bietet auf der andern Seite eine unabhängige Rekursinstanz die Garantie, dass nicht aus politischen Gründen und damit vielfach aus opportunistischen Erwägungen die gleiche Sache bald so, bald anders entschieden werde.

Nun wird aber vielleicht eingewendet, dass ja jetzt schon die endgültige Entscheidung über eine Verwaltungs-Streitsache nicht bei dem Departement liegt, das die angefochtene Verfügung getroffen und sich infolgedessen in erster Linie mit der Beschwerde des sich für geschädigt haltenden Privaten auseinanderzusetzen hat, sondern dass darüber letztinstanzlich der Bundesrat entscheidet. Ist dies nicht Garantie genug für eine unparteiische Entscheidung?

Es wäre unbillig, vom Bundesrat etwas zu verlangen, was er nicht leisten kann und wofür er auch nicht da ist. Wenn eine Beschwerde gegen die Verfügung einer untern Verwaltungsbehörde an den Bundesrat gezogen wird, lässt er sich von demjenigen seiner Mitglieder Bericht erstatten, in dessen Ressort die betreffende Streitsache fällt. Und die Folge ist, dass in neun Fällen auf zehn der Bundesrat dessen Anträgen gemäss entscheidet. Das ist selbstverständlich. Wie sollte der Bundesrat als Kollegium dazu kommen, sich mit den Einzelheiten eines — isoliert für sich betrachtet — unbedeutenden Falls, oft einer wirklichen Bagatelle vom Standpunkt einer politischen Behörde aus eingehend zu befassen, da doch jedes einzelne Mitglied der Exekutive mit den Geschäften seines eigenen Departements so überlastet ist, dass der Ruf nach Entlastung sich schon lang hören lässt. Einer politischen Behörde zuzumuten, sich mit diesen geringfügigen Streitsachen überhaupt zu beschäftigen, heisst ihrer Würde viel mehr nahe treten, als wenn man sie gänzlich davon entbindet. Die glücklichste Lösung wäre eine solche, die dem Bundesrat die letztinstanzliche Entscheidung solcher Administrativstreitsachen überhaupt abnähme. Damit würde ein erster Schritt in der Richtung der so notwendigen Entlastung des Bundesrats getan, dem dann vielleicht weitere folgen könnten. Durch die Schaffung

eines Verwaltungsgerichts könnte mithin verschiedenen, längst gefühlten Mängeln in der Organisation der Bundesbehörden abgeholfen werden.

Was aber der Bundesrat nur mehr oder weniger nebenher — gleichsam im Nebenberuf — erledigen kann, das würde ein eigens hierfür eingesetztes Verwaltungsgericht natürlich mit ganz anderer Gründlichkeit und in völliger Unabhängigkeit von der Anschauungsweise der erstinstanzlich verfügenden Verwaltungsbehörde prüfen und entscheiden können. Und in dieser Prüfung der gleichen Sache aus zwei verschiedenen Gesichtspunkten liegt eben die beste Gewähr für eine objektive Rechtsanwendung.

Was die ausserordentlich wichtige Frage betrifft, welche Kompetenzen einem eidgenössischen Verwaltungsgericht zugewiesen werden sollen, wie es zu organisieren sei usw., so muss es an ein paar kurzen allgemeinen Andeutungen sein Bewenden haben.

Sehr einfach scheint die Feststellung zu sein, welche Beschwerden zurzeit durch die Departemente, beziehungsweise endgültig durch den Bundesrat entschieden werden und demgemäss dem Verwaltungsgericht zuzuweisen wären. Allein diese Feststellung ist keineswegs leicht, und einen genauen Aufschluss hierüber kann wohl überhaupt nur eine Enquête unter den beteiligten Departementen und andern Zweigen der Bundesverwaltung — man denke an die Schweizerischen Bundesbahnen — geben. Doch ist anzunehmen, dass fast alle Departemente — etwa mit Ausnahme des Politischen — Streitfälle entscheiden, die in Zukunft dem Verwaltungsgericht zugewiesen würden. Ganz unberührt von dieser Gerichtsbarkeit und selbstverständlich nach wie vor bei den Departementen bleiben alle Fälle, in denen der Verwaltung das freie Ermessen zusteht. Damit gegen die Verfügung einer Verwaltungsbehörde an das Verwaltungsgericht rekurriert werden könne, ist immer nötig, dass der Kläger die Verletzung einer rechtlichen Norm zu seinem Schaden behaupte, und zwar, da es sich um die Gerichtsbarkeit des Bundes handelt, die Verletzung einer in einem gesetzgeberischen Erlass des Bundes enthaltenen Norm.

Eine Frage für sich ist, ob alle Fälle einzeln aufzuzählen seien, die dem Verwaltungsgericht überwiesen werden sollen, oder

ob seine Zuständigkeit besser durch eine Generalklausel festgesetzt werde. Erscheint das letztere Prinzip theoretisch als das richtigere, indem es „keine Rechtsfrage gibt, die dem gerichtlichen Entscheid entzogen sein soll“, so dürfte doch das Enumerationsprinzip praktisch, im Interesse rascherer Einbürgerung der neuen Institution, den Vorzug verdienen. Die Bundesverwaltungsbehörden und das rechtsuchende Publikum wissen mit ihm sofort genau, welche Beschwerden gerichtlich weiter gezogen werden können. Stellt sich in der Folge das Bedürfnis ein, andere, zuerst noch ausser Acht gelassene Streitfälle ebenfalls dem Verwaltungsgericht zuzuweisen, so wird dies durch blosse Gesetzesrevision leicht geschehen können.

Über die organisatorische Ausgestaltung der geplanten Rekursinstanz bestehen verschiedene Ansichten. Am wenigsten dürfte — ausser etwa in Kreisen der Bundesverwaltung — die seinerzeit von Professor Vogt angeregte Lösung befriedigen, der lediglich einen dem Eidgenössischen Justizdepartement einzureichenden „Eidgenössischen Rat für Verwaltungsstreitsachen“ in Vorschlag brachte. Dass damit nur eine Halbheit geschaffen würde, leuchtet ein; fiele damit doch gerade der wesentlichste Vorzug eines Verwaltungsgerichts weg: seine gänzliche Unabhängigkeit von der Verwaltung selbst. Dieses Bedenken bestünde nicht gegenüber einem andern Vorschlag, der mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit eine besondere, bisher noch nicht bestehende Abteilung des Bundesgerichts betrauen möchte. Es erscheint in der Tat mehr als eine Frage der praktischen Bewährung, der Opportunität, ob man diese Lösung anstreben will, oder aber die Errichtung eines selbständigen, vom Bundesgericht auch äusserlich losgelösten Verwaltungsgerichts. Für die letztere spricht der Umstand, dass der Personalbestand des Bundesgerichts schon jetzt ein ziemlich grosser ist und zweifellos noch vermehrt werden muss, wenn einmal das Schweizerische Zivilgesetzbuch in Kraft getreten ist. Aber den einen Vorteil hätte die Angliederung an das Bundesgericht, dass damit der Sitz der Rekursinstanz von vornherein vom Sitz der eidgenössischen Verwaltungsbehörden weg käme, während voraussichtlich Versuche gemacht würden, ein selbständiges Verwaltungsgericht in Bern anzusiedeln. Dies sollte nicht geschehen; will man schon eine unabhängige Instanz

ins Leben rufen, so sollen auch alle äusseren Bedingungen für volle Wahrung ihrer Unabhängigkeit gesetzt werden.

Zur Erfüllung der Aufgaben, die vom Verwaltungsgericht erwartet werden, ist es nötig, dass es in der Überprüfung des der Streitsache zugrunde liegenden Tatbestands volle Freiheit habe. Und in allerweitestem Umfang wird ihm die Befugnis eingeräumt werden müssen, die Akten zu vervollständigen, Zeugen einzuvernehmen und von Expertisen Gebrauch zu machen. Es wird sich um Aufklärung überall dahin wenden, woher es solche zu bekommen hofft.

Gerechterweise muss freilich anerkannt werden, dass — soweit eigene Beobachtung reicht — auch bei den Verwaltungsbehörden das gleiche Bestreben obwaltet. Jedenfalls trifft dies zu für die Oberzolldirektion, die über jene zahlreichen Zolltarifanwendungen zu entscheiden hat, deren Weiterziehung an eine unabhängige Rekursinstanz aus Kreisen von Handel und Industrie als besonders notwendig bezeichnet wird. Für die Erledigung eines einzigen Zollfalls werden von der Oberzolldirektion oft die mannigfachsten Erhebungen bei Fachverbänden und Fachleuten vorgenommen.

Aber allerdings, wenn die Zollbehörde sich ihr Urteil gebildet und demgemäss ihre Verfügung getroffen hat, sind die Aussichten für denjenigen, der sich hiemit nicht zufrieden gibt, und der von der Oberzolldirektion an den Bundesrat appelliert, ziemlich geringe, dass seine Reklamation nochmals einer eingehenden Untersuchung unterzogen werde. Der Grund wurde früher erwähnt. So bleibt denn eben — auch wenn er hundertmal Unrecht haben mag — beim Reklamanten das Gefühl zurück, dass ihm sein Recht nicht voll geworden sei. Das hört auf, sobald eine zweite unabhängige Instanz, wenn nötig unter Einholung ergänzender Gutachten, die Beschwerde von Grund aus nachprüft.

Und was für den Geschäftskreis des Zolldepartements gilt, das hat seine Bedeutung auch für die übrigen Departemente, handle es sich — um aufs Geratewohl einiges herauszugreifen — um Verfügungen des Eidgenössischen Amtes für geistiges Eigentum, um Erlasse der Generaldirektion der Bundesbahnen, um Entscheidungen aus Militärpflichtersatz-Forderungen usw.

Schon Professor Vogt hat in seinen Zermatter Vorschlägen vom Jahr 1897 dem Verwaltungsgericht eine weitere Funktion zuteilen wollen: die, über Disziplinar-Angelegenheiten zu entscheiden. Darunter verstand er die Beschwerden von Beamten gegen willkürliche Massregelungen durch ihre Vorgesetzten. Und wirklich hat es etwas Stossendes, dass über solche Beschwerden wieder nicht von einer unabhängigen Instanz, sondern innerhalb der Verwaltung selbst entschieden wird. Ist auch der Wille nach vollständiger Unparteilichkeit bei der entscheidenden Verwaltungsbehörde ohne weiteres zu präsumieren, so kann eben doch auch sie nicht aus ihrer Haut heraus, und die spezifisch bürokratische Sinnesrichtung mag wohl gelegentlich etwas durch eine andere Brille ansehen, als ein ausserhalb des Verwaltungsmechanismus stehendes Kollegium dies tut. Wie dringlich der Wunsch nach einer unabhängigen Disziplinarinstanz bei den Betroffenen ist, geht mit aller Deutlichkeit aus den Beschlüssen des Förderativverbands eidgenössischer Beamten, Angestellter und Arbeiter hervor.

In den Erörterungen über die Schaffung eines Verwaltungsgerichts hat eine grosse — eine übertriebene — Rolle die Frage gespielt, ob zu diesem Zweck die Bundesverfassung revidiert werden müsse oder nicht. Sie ist juristisch zweifelhaft, und die Kronjuristen mögen sie entscheiden. Kommen aber sie und die Bundesversammlung zum Schluss, es sei dies notwendig, so ist nicht einzusehen, warum nicht der Antrag auf partielle Verfassungsrevision dem Volk vorgelegt werden soll. Man braucht durchaus kein Freund eines allzu häufigen Herumflickens am schweizerischen Grundgesetz zu sein; aber seit sich jeder wohlgemeinte Tierschutz- und Abstinenz-Wunsch, um durchzudringen, in die Form einer Partialrevision der Verfassung kleidet, bis sie einem aus bunten Lappen zusammengenähten Gewand ähnlich sieht, hat man sich wahrlich nicht zu scheuen, auch da mit einem Antrag auf Revision vors Volk zu treten, wo es in Wirklichkeit gilt, neue konstitutionelle Garantien zum Schutz der Staatsbürger zu schaffen.

Es ist auch nicht zu befürchten, dass ein solcher Antrag auf Verfassungsrevision vom Volk verworfen würde, auch ohne dass man zu dem billigen, aber ungerechten Mittel griffe, die Tätigkeit der Bundesverwaltung als solcher herabzusetzen. Der Gedanke an sich, den Grundsatz der Gewalten-Trennung auf das Gebiet des

Verwaltungsrechts zu übertragen, ist einleuchtend. Die Zeichen mehren sich, dass diese Überzeugung in parlamentarischen und anderen Gruppen an festem Boden gewinnt. Wenn die Verwaltungsbehörden nicht selbst einsehen, dass sie bei der Errichtung eines Verwaltungsgerichts nur zu gewinnen haben, so ist ihnen nicht zu helfen. Das kann aber weitere Volkskreise nicht hindern, dem gegenwärtigen mangelhaften System ein dem modernen Rechtsempfinden besser entsprechendes vorzuziehen.

ZÜRICH.

DR. HANS SCHULER.



ÜBER ALTEN UND NEUEN STÄDTEBAU.

Dass alte Städte, Strassen und Häuser an sich schon eine gewisse bannende Gewalt auf jeden feiner Empfindenden ausüben, ist leicht zu rechtfertigen. Als überlebende Zeugen der Vergangenheit sind sie voller Geheimnisse, deren Ergründung nicht nur einzelne Menschen, sondern oft ganze Völker leidenschaftlich beschäftigt; denn der Drang, zu wissen, wie vor hunderten oder tausenden von Jahren die Welt sich gestaltete und die Vorfahren lebten, steckt nicht nur Geschichts-, Kultur- oder Kunstforschern im Blute. Aber weder Lied noch Bild und Chronikbericht aus alter Zeit wirken derart auf diese Neugier ein, wie die erhaltenen Baudenkmäler, die so plastisch vor uns stehen, dass sie uns körperlich in sich aufnehmen und uns mit den Mauern umschliessen, in denen noch ein Wiederhall längst verklungener Stimmen zu schlummern scheint. In einem Lied, einem Bild leben die Hoffnungen, Ahnungen und Stimmungen seines Schöpfers fort, in einem Architekturwerk, der körperlichen Stütze und Hülle des unmittelbaren Lebens seiner Entstehungs- und Benützungszeit, die Bedürfnisse, die Lebensformen, die Zustände seiner Epoche.

Und doch würden diese steinernen Zeugen vergangener Zeiten nicht so eindringlich zu unserem Herzen sprechen, redeten sie nicht in einer schönen, unseren Augen verständlichen und anhei-