

Abhandlungen – Etudes

Die Errichtung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts vor 100 Jahren und die Entwicklung der Verwaltungsrechtspflege im Bund

VON SUSANNE LEUZINGER, Dr. iur., alt Bundesrichterin, Zürich

Résumé

A l'occasion des 100 ans de la création du TFA, premier tribunal administratif de la Confédération, la présente contribution expose le contexte de la mise en place de la juridiction administrative au niveau fédéral et la discussion, qui a eu lieu en plusieurs étapes, concernant la question de la/des juridiction(s) compétente(s) à cet effet. Elle traite également du développement du droit administratif par le TFA et le TF et des particularités de la jurisprudence en matière de droit des assurances sociales.

Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. Die Anfänge der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bund vor der Errichtung des EVG
 - 2.1 Bundesverfassung von 1848
 - 2.2 Bundesverfassung von 1874
 - 2.3 Vorbereitungen zur Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bund
3. Die Schaffung des EVG
 - 3.1 Abgelehnte Lex Forrer von 1899
 - 3.2 Kranken- und Unfallversicherungsgesetz von 1911
4. Zusammenfassung und Würdigung: Bedürfnis nach gerichtlichem Rechtsschutz anstelle des verwaltungsinternen Beschwerderechts im Sozialversicherungsrecht und im übrigen Bundesverwaltungsrecht
5. Die Entwicklung des EVG und der verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeit des Bundesgerichts bis zur Fusion der beiden Gerichte im Jahr 2007
 - 5.1 EVG
 - 5.2 Verfassungsgrundlage für die Errichtung eines Eidgenössischen Verwaltungsgerichts von 1914

- 5.3 Bundesgesetz über die Verwaltungs- und Disziplinarrechtspflege (VDG) von 1928
- 5.4 Neugestaltung des Verhältnisses von Bundesgericht und EVG mit der Revision des OG 1943 von 1968
- 5.5 Fusion des Bundesgerichts und des EVG im Jahr 2007
6. Zusammenfassung und Würdigung: schrittweise Konzentration der verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeit beim Bundesgericht anstelle der Verteilung auf mehrere oberste Verwaltungsgerichte
7. Die Entwicklung des Verwaltungsrechts vor der Errichtung des EVG
 - 7.1 Verwaltung und Anfänge des Verwaltungsrechts
 - 7.2 Entstehung der Wissenschaft vom Verwaltungsrecht
8. Hinweise auf die Rechtsprechung des EVG unter besonderer Berücksichtigung des allgemeinen Verwaltungsrechts
 - 8.1 Allgemeines
 - 8.2 Die verwaltungsrechtliche Rechtsprechung des EVG
9. Zusammenfassung und Würdigung: harmonisierende Rechtsprechung des EVG mit weitgehend fehlender institutioneller Koordination mit dem Bundesgericht
10. Schluss

1. Einleitung

Vor 100 Jahren, am 1. Dezember 1917, nahm das Eidgenössische Versicherungsgericht (EVG) in Luzern als zweit- und letztinstanzliches Gericht im Bereich der Unfallversicherung und als einzige Gerichtsinstanz im Bereich der Militärversicherung seine Tätigkeit auf. Der Bund wurde zur Schaffung dieser beiden Versicherungszweige (und der Krankenversicherung) zuständig erklärt, weil im Zuge der Industrialisierung die bestehenden privaten, kirchlichen und kantonalen sozialen Netze nicht mehr ausreichend tragfähig waren und die haftpflichtrechtliche Entschädigungspflicht für Unfälle am Arbeitsplatz die Erwartungen nicht zu befriedigen vermochte.

Während gegenüber früheren privaten und öffentlichen Organisationen, die Unterstützungsleistungen an Bedürftige erbrachten, in der Regel kein Anspruch auf Leistungen bestand und allenfalls nur indirekt die Verletzung des Rechts auf gesetzmässige Verwaltung gerügt werden konnte,¹ stellte sich die Frage des Rechtsschutzes in Streitigkeiten um

¹ SUSANNE GENNER, Die Verfügungspflicht der Verwaltungsbehörden. Ein Beitrag zur Geschichte des schweizerischen Verwaltungsrechts, Zürich 2013, 14–17, 29–33, 41.

die planmässig in Aussicht gestellten Sozialversicherungsleistungen neu. Anders als in der Eingriffsverwaltung und in der Armenfürsorge erschienen diese Rechte durch die Möglichkeit der Verwaltungsbeschwerde an ein oberes Organ der mit der Versicherungsdurchführung betrauten Anstalt nicht ausreichend geschützt. Dies rief nach der Verbesserung des Rechtsschutzes und führte zur Schaffung des EVG.

Das Bedürfnis nach gerichtlichem Rechtsschutz gegenüber der Verwaltung zeigte sich mit dem Anwachsen der Leistungsverwaltung nicht nur im Sozialversicherungsrecht, sodass in Bund und Kantonen schrittweise die für alle Bereiche der staatlichen Verwaltung zuständige Verwaltungsgerichtsbarkeit geschaffen wurde. Im vorliegenden Beitrag wird die Schaffung des EVG als erstes Verwaltungsgericht des Bundes vor 100 Jahren zum Anlass genommen, in einem ersten Teil (Ziff. 2–6) dessen Entstehung und Entwicklung schwerpunktmässig im Kontext der Entwicklung der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bund darzustellen.² Seit der Fusion des EVG und des Bundesgerichts im Jahr 2007 wird diese heute umfassend – auch für das Sozialversicherungsrecht – vom Bundesgericht wahrgenommen. Auch wenn diese Gerichtsorganisation unmittelbar einleuchtet, ist es interessant zu sehen, dass weder der Gedanke der Verwaltungsgerichtsbarkeit noch derjenige einer einzigen obersten Gerichtsinstanz von Anfang an selbstverständlich war, sondern in kleinen Schritten über 90 Jahre hinweg verwirklicht wurde. In einem zweiten Teil (Ziff. 7 und 8) werden Bezüge zwischen der verwaltungsrechtlichen Rechtsprechung des EVG und des Bundesgerichts her-

² Gesamtdarstellungen der Entwicklung des EVG bzw. der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bereich des Sozialversicherungsrechts finden sich bei: DOROTHEA RIEDI HUNOLD, in: Eidgenössisches Versicherungsgericht (Hrsg.), *Das Eidgenössische Versicherungsgericht 1917–2006*, Luzern 2006, 12–59; JÜRIG MAESCHI, *75 Jahre Eidgenössisches Versicherungsgericht*, in: Eidgenössisches Versicherungsgericht (Hrsg.), *Sozialversicherungsrecht im Wandel – Festschrift 75 Jahre Eidgenössisches Versicherungsgericht*, Bern 1992, 639–660. THOMAS GÄCHTER, *Entwicklung und Organisation der Sozialversicherungsgerichtsbarkeit im Bund und im Kanton Bern*, in: RUTH HERZOG/RETO FELLER (Hrsg.), *Bernische Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart – 100 Jahre Verwaltungsgericht des Kantons Bern*, Bern 2010, 89–115, behandelt auch die kantonale Sozialversicherungsgerichtsbarkeit. Siehe auch SUSANNE LEUZINGER, *Soziale Sicherheit und ihre Rechtswege*, ZSR 133 (2014) II 491–589, wo ergänzend die kantonalen Schiedsgerichte, die erstinstanzlichen rechtsprechenden Behörden des Bundes und die internationalen Überwachungs- und Streitbeilegungsorgane dargestellt werden. Der vorliegende Beitrag beschränkt sich auf die höchstgerichtliche eidgenössische Ebene.

gestellt. Beide Teile gehen davon aus, dass das Sozialversicherungsrecht einen – bedeutenden – Teil des Verwaltungsrechts bildet.³

2. Die Anfänge der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bund vor der Errichtung des EVG

2.1 Bundesverfassung von 1848

Mit der Bundesverfassung von 1848 wurde als einziges eidgenössisches Gericht das nicht ständige Bundesgericht geschaffen. Dieses war im Wesentlichen für die Zivil- und Strafrechtspflege zuständig. Als Zivilgericht urteilte es über Streitigkeiten zwischen den Kantonen unter sich und zwischen dem Bund und einem Kanton, soweit sie nicht staatsrechtlicher Natur waren und sie der Bundesrat dem Bundesgericht überwies. Ebenfalls zuständig war das Bundesgericht für bestimmte Streitigkeiten zwischen dem Bund und Korporationen bzw. Privaten sowie für Streitigkeiten über die Heimatlosigkeit. Private konnten das Bundesgericht für gewisse Streitigkeiten als zuständigen Gerichtsstand prorogieren.^{4,5} Gegenüber einer Zuständigkeit des Bundesgerichts für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zeigte sich der Verfassungsgeber äusserst zurückhaltend. Aus der Sicht der sich ab 1830 etablierenden Bürgerlichen waren einzig die Volksvertretung und die Regierung zur Entscheidung von öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten legitimiert, denn die Entwicklung und der Ausbau der demokratischen Institutionen im Bundesstaat insbesondere gegenüber den konservativen Kantonen wurden durch die politischen Behörden als besser geschützt erachtet denn durch das Bundesgericht. Darin zeigte sich die aus der Zeit der Französischen Revolution stammende Abneigung des bürgerlichen Dritten Standes gegen Justizmacht im Allgemeinen und die Ablehnung öffentlich-rechtlicher Justizmacht im Speziellen, die als Inbegriff des feudalen Systems

³ GÄCHTER, *Sozialversicherungsgerichtsbarkeit* (Fn. 2) 90–92.

⁴ Art. 101 f. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. Herbstmonat 1848 (BV 1848; BBl 1849 I 3).

⁵ Nach der Fiskustheorie handelte es sich bei Streitigkeiten um die vermögensrechtliche Seite des Staates (Abgaben, Enteignung), die nach heutigem Verständnis als verwaltungsrechtlich charakterisiert werden, um privatrechtliche Streitigkeiten, die in die Zuständigkeit der Zivilgerichte fielen (ALFRED KÖLZ, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848*, Bern 2004, 852).

galt. Gestützt auf die Bundesverfassung von 1848 konnte das Bundesgericht deshalb als Verfassungsgericht nur dann über die Verletzung der durch die Bundesverfassung garantierten Rechte durch eine kantonale Behörde urteilen, wenn ihm die Bundesversammlung eine solche Klage überwies. Dies geschah erstmals im Fall Dupré. Weil das Bundesgericht gegen die radikal-liberale Mehrheit entschied, blieb es bis 1874 bei diesem einzigen Mal.⁶

2.2 Bundesverfassung von 1874

Die Bundesverfassung von 1874 sah nebst der Erweiterung der zivilrechtlichen Zuständigkeit insbesondere den Ausbau der Staatsrechtspflege durch das als ständiges Gericht mit Sitz in Lausanne ausgestaltete Bundesgericht vor. Nebst der Beurteilung von Kompetenzkonflikten zwischen Bundesbehörden einerseits und Kantonalbehörden andererseits und von Streitigkeiten staatsrechtlicher Natur zwischen Kantonen urteilte das Bundesgericht nunmehr auch über Beschwerden gegen kantonale Behörden betreffend Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger und wegen Verletzung von Konkordaten und Staatsverträgen. Im Gegensatz zur Bundesverfassung von 1848 konnten die Bürgerinnen und Bürger das Bundesgericht nun direkt, ohne Zwischenschaltung der Bundesversammlung, anrufen. Die Bundesgesetzgebung durfte allerdings «bei den politisch sensiblen Rechten», bei denen die politischen Behörden in Erinnerung an den Fall Dupré «diesen Machthebel keinesfalls in die Hand eines Gerichtes legen»⁷ wollten, den Weiterzug an das Bundesgericht ausschliessen, sodass alsdann nur Beschwerde an die politischen Behörden (Bundesrat oder Bundesversammlung) erhoben werden konnte. Die Ausnahmen wurden im Laufe der Jahre verringert. Gegen Verfügungen der Bundesverwaltung stand allein die verwaltungsinterne Beschwerde offen, nicht aber die Beschwerde an das Bundesgericht (oder ein anderes Gericht).⁸

⁶ Art. 105 BV 1848; CHRISTOPH ERRASS, BSK-BGG, 2. A., Zur Geschichte des Bundesgerichts, N 20–25; KÖLZ (Fn. 5), 802 und 851 f. Die Bundesgesetzgebung konnte weitere Zuständigkeiten begründen (Art. 106 BV 1848), wovon gelegentlich Gebrauch gemacht wurde.

⁷ KÖLZ (Fn. 5), 804.

⁸ Art. 113 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (BV 1874, AS 1875 1); ERRASS (Fn. 6), N 41–45, 70, 78, 82.

2.3 *Vorbereitungen zur Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bund*

Zur Zeit der Schaffung der Verfassungen von 1848 und 1874 bestand kaum ein Bedürfnis nach Rechtsschutz gegenüber der Bundesverwaltung, da diese erst über wenige Kompetenzen verfügte. Dies änderte sich mit der Zunahme ihrer Aufgaben gegen Ende des 19. Jahrhunderts. Nicht zuletzt zur Entlastung der Bundesverwaltung wurde die Schaffung eines Administrativgerichtshofes erwogen. Bundesrat und Bundesverwaltung wollten es aber vorerst bei der verwaltungsinternen Rechtspflege belassen und lehnten eine Verwaltungsgerichtsbarkeit ab. 1897 unterbreitete der Schweizerische Juristenverein dem Bundesrat eine Resolution zur Schaffung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die auch von andern Kreisen gefordert wurde. Professor Fritz Fleiner hielt in einem Gutachten eine Verfassungsrevision für erforderlich und schlug bezüglich der Gegenstände, die dem Bundesgericht unterbreitet werden könnten, die Enumerationsmethode vor. Im Mai 1907 legte er den Entwurf vor, auf dem die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Revision der Bundesverfassung zur Errichtung eines Eidgenössischen Verwaltungsgerichtes vom 20. Dezember 1911 basieren sollte. Darin stellte der Bundesrat, bevor er sich zur konkreten Ausgestaltung der Verwaltungsgerichtsbarkeit äusserte, Überlegungen zu den Gründen an, die seit einiger Zeit das Bedürfnis nach einer gerichtlichen Kontrolle der Verwaltung geweckt hatten: Während früher der Grundsatz der Gewaltentrennung, insbesondere der Trennung der richterlichen und der vollziehenden Gewalt, Kennzeichen einer fortschrittlichen Staatseinrichtung gewesen sei, hätten auf einer zweiten Entwicklungsstufe nicht nur Minderheitsparteien die Regierungsgewalt in eine gewisse Abhängigkeit von der richterlichen Gewalt bringen und den Schutz der individuellen Rechtssphäre gegenüber der Entscheidungsbefugnis der Verwaltungsbehörden in die Hand der Gerichte legen wollen. Auch der Bundesrat selbst erachtete dieses Bedürfnis als gegeben, denn «je mehr der moderne Wohlfahrtsstaat Gebiete privater Betätigung in den Kreis der staatlichen Funktionen einbezieht, je zahlreicher die öffentlichen Aufgaben sind, an deren Durchführung der Bund herantritt, ... desto grösser ist die Gefahr eines Übergriffs der Staatsallmacht und Beamtenautokratie gegenüber den Individualrechten des Bürgers und desto lebhafter sein instinktives Gefühl, er bedürfe eines kräftigen Schutzes gegen diese feindliche Macht». Die Rechtsprechung der Ver-

waltungsinstanzen oder gar der Bundesversammlung biete nicht mehr diejenigen Garantien, «wie sie eine Organisation nach Analogie der Rechtsprechung in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten bieten würde». Die Verwaltung selbst sei interessiert, jeden Anschein von Willkür zu vermeiden und «zur Wahrung ihres Ansehens die Entscheidung der Streitigkeiten einer von ihr völlig unabhängigen Behörde, in einem die Rechte des einzelnen sorgfältig wahrenden Verfahren, zu überlassen». Nicht zuletzt diene die Verwaltungsrechtspflege der Entlastung der Departementsvorsteher und des Bundesrates. Da Rechtsprechung auch Rechtsschaffung bedeute, bei der die Gerichte bewährter Lehre und Überlieferung folgen, werde «mit der Wissenschaft des Verwaltungsrechts Fühlung genommen und durch die wissenschaftliche Pflege desselben eine konsequente Ausgestaltung des Verwaltungsrechts nach einheitlichen Grundsätzen in die Wege geleitet», auch zum Nutzen der zukünftigen Verwaltungsgesetzgebung. Allerdings werde es nicht Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit sein, das freie Ermessen der Verwaltung zu überprüfen. Auch werde sorgfältig zu prüfen sein, in welchen Materien das Verwaltungsgericht zuständig sein soll; so könnten etwa der Oberfeldarzt und die Pensionskommission⁹ zu selbständigen Instanzen umgestaltet werden, deren Entscheidungen an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden könnten. Im Zusammenhang mit der Frage, ob die Zuständigkeit dem Bundesgericht zu übertragen oder ein selbständiges Verwaltungsgericht zu schaffen sei, betonte der Bundesrat in Übereinstimmung mit dem Gutachten Fleiner die Unterschiedlichkeit von Verwaltungsgerichtsbarkeit und staatsrechtlicher Gerichtsbarkeit und insbesondere der Betätigung auf zivilrechtlichem Gebiet: «Kein Gebiet würde eine Behandlung nach den starren Normen des Zivilrechts weniger ertragen als die Verwaltungsrechtspflege; nirgends würde formale Jurisprudenz verderblicher wirken, nirgends ist es nötiger, dass der Richter mit beiden Füßen auf dem Boden des praktischen Lebens steht, nirgends hätten weltfremde Doktrinen weniger Berechtigung als hier.» Die verwaltungsgerichtliche Überprüfung von Verwaltungsakten erfordere eine Verfassungsänderung, insbesondere wenn hierfür eine neue Bundesbehörde geschaffen werde.¹⁰

Dies waren das Gedankengut und der Stand der Vorbereitungsarbeiten zur Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bund während

⁹ Organe der bereits bestehenden Militärversicherung, s. Ziff. 3.1 in fine.

¹⁰ Botschaft, BBl 1911 V 322 ff., 322–339, 344 f., 350 f.; ERRASS (Fn. 6), N 86 f.

der Beratung des Bundesgesetzes über die Kranken- und Unfallversicherung vom 13. Juni 1911 (KUVG),¹¹ mit dem das EVG geschaffen wurde.

3. Die Schaffung des EVG

3.1 Abgelehnte Lex Forrer von 1899

Dem KUVG ging die in der Volksabstimmung vom 20. Mai 1900 abgelehnte sogenannte Lex Forrer voraus.¹² Der damalige Nationalrat und spätere Bundesrat Ludwig Forrer hatte in einer in der Botschaft des Bundesrates zur Schaffung von Art. 34^{bis} BV 1874, der Verfassungsgrundlage für die Kranken- und Unfallversicherung, veröffentlichten Denkschrift noch die Auffassung vertreten, die Versicherungsleistungen sollten abschliessend von der Versicherungsgesellschaft festgelegt werden und die Gerichte sollten sich aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung damit nicht befassen. Im Rahmen der Gesetzesvorbereitung hielt Forrer gerichtlichen Rechtsschutz dann aber für erforderlich, weil es sich bei Versicherungsansprüchen um wohlerworbene Rechte handle. Er schlug die Gründung eines Bundesversicherungsgerichts vor. Dieses sollte seinen Sitz in der Zentralschweiz haben, in der Nähe der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (Suva) mit Sitz in Luzern, die der Bund als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt zur Durchführung der obligatorischen Unfallversicherung errichten sollte. Der Bundesrat gab für den Bereich der Unfallversicherung dem Bundesgericht den Vorzug, das erst- und letztinstanzlich über Leistungsstreitigkeiten zwischen der Suva und einer versicherten oder einer anderen Person entscheiden sollte. Dabei äusserte er «eine grundsätzliche Abneigung dagegen, dass bei jeder Gelegenheit irgend ein neuer Gerichtsstand geschaffen werde, welcher mit den ordentlichen Gerichten des Landes in Konkurrenz tritt und gewöhnlich statt für den rechtssuchenden Bürger erhofften Erleichterung thatsächlich nur Verwirrung und Rechtsunsicherheit im Gefolge hat». Für den versicherten Arbeiter sei der Rechtsweg im Vergleich zum geltenden Haftpflichtprozess zu vereinfachen und ein Gerichtsstand zur Verfügung zu stellen, «welcher prompt zu arbeiten in der Lage ist und

¹¹ BBl 1911 III 523 ff.

¹² BBl 1899 IV 853 ff.

ihm beförderlich und definitiv Recht oder Unrecht giebt». Da mit dem neuen Gesetz ohnehin schon eine Anzahl von neuen Behörden geschaffen werde, sollten die Chancen im Abstimmungskampf nicht durch die Schaffung auch einer neuen gerichtlichen Behörde gefährdet werden. Vielmehr sei das Bundesgericht zuständig zu erklären, das aber nicht nach der bestehenden Bundeszivilprozessordnung, sondern in einem bedeutend einfacheren Verfahren entscheiden werde.¹³ Das Parlament gab, entsprechend dem Vorschlag von Forrer, einem Spezialverwaltungsgericht mit dem gleichen Sitz wie die Suva den Vorzug, weil ein solches rascher und kostengünstiger arbeiten könne und die Richter nicht nach dem strengen formellen Recht, wie es sich die – ohnehin schon überlasteten – Bundesrichter in Lausanne gewohnt seien, sondern nach Recht und Billigkeit entscheiden sollten. Im Abstimmungskampf war der Teil Krankenversicherung umstritten, und das Gesetz wurde von Volk und Ständen verworfen.

Im Bundesgesetz betreffend Versicherung der Militärpersonen gegen Krankheit und Unfall vom 28. Juni 1901, das die im Abstimmungskampf zur Lex Forrer unbestritten gebliebene Militärversicherung – deren Leistungen ausschliesslich aus öffentlichen Mitteln finanziert werden – regelte, war kein Rechtsweg an ein unabhängiges Gericht, sondern lediglich die Beschwerde gegen Entscheide des Oberfeldarztes und der Pensionskommission letztlich an den Bundesrat bzw. die Bundesversammlung vorgesehen.¹⁴

3.2 *Kranken- und Unfallversicherungsgesetz von 1911*

Nach Ablehnung der Lex Forrer beschränkte sich das in der Volksabstimmung vom 4. Februar 1912 angenommene KUVG bezüglich der Krankenversicherung auf die Förderung der zumeist privaten Krankenkassen. Die Unfallversicherung gestaltete das KUVG demgegenüber als obligatorische Versicherung mit eigenen Institutionen aus, insbesondere – wie bereits die Lex Forrer – die Suva als selbständige öffentlich-

¹³ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu den Entwürfen von zwei Bundesgesetzen betreffend die Kranken- und Unfallversicherung vom 21. Januar 1896, BBl 1896 I 189 ff., 307–310; im Bereich der Krankenversicherung sollten für jeden Versicherungskreis sogenannte Kreisschiedsgerichte geschaffen werden.

¹⁴ BBl 1901 III 965 ff.

rechtliche Anstalt mit Sitz in Luzern. In der Botschaft vom 10. Dezember 1906, somit noch vor Abgabe des Gutachtens von Professor Fleiner zur Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bund im Jahr 1907,¹⁵ sprach sich der Bundesrat im Interesse einer im Vergleich zum damals geltenden Haftpflichtsystem raschen, einfachen und billigen Rechtsprechung wie die abgelehnte Lex Forrer für die Zuständigkeit einer einzigen eidgenössischen Gerichtsinstanz aus. Das Parlament schuf hingegen für die Beurteilung von Streitigkeiten über Versicherungsleistungen zwischen einem Versicherten und einem Dritten und der Anstalt kantonale Versicherungsgerichte als Vorinstanzen des EVG.^{16,17} Wie vom Parlament im abgelehnten Gesetz von 1899 beschlossen, war der Bundesrat damit einverstanden, die Rechtsprechung nicht dem Bundesgericht, sondern einem Bundesversicherungsgericht zu übertragen, dessen Verfahren viel einfacher ausgestaltet werden könne als dasjenige des Bundesgerichts. In der parlamentarischen Beratung wurde dem Sitz in Luzern vor dem vom Bundesrat vorgeschlagenen Sitz in Bern der Vorzug gegeben, da Luzern bei der Vergabe des Bundesgerichtssitzes Lausanne nur knapp unterlegen war und Bundeseinheiten in der Zentralschweiz untervertreten seien.¹⁸ Gemäss Art. 122 KUVG errichtete der Bund ein Eidgenössisches Versicherungsgericht mit Sitz in Luzern, bei dem gegen die Entscheide der kantonalen Instanz Berufung eingelegt werden konnte. Die Bundesversammlung setzte Organisation und Verfahren fest und wählte die Richter für eine Amtsdauer von sechs Jahren. Die Idee, einen Teil der Richter aus einer bestimmten Berufsgruppe oder aus Interessenvertretern wie z. B. der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu wählen, wurde verworfen.¹⁹ Mit der Revision des Bundesgesetzes über die Militärversicherung vom 23. Dezember 2014²⁰ wurde die Rechtsprechungszuständigkeit ebenfalls dem EVG übertragen. Dem

¹⁵ S. Ziff. 2.3.

¹⁶ Verworfen wurde die Schaffung mehrerer eidgenössischer erstinstanzlicher Versicherungsgerichte mit Beschwerdemöglichkeit an das Bundesgericht (MAESCHI [Fn. 2], 640).

¹⁷ Zur Entwicklung der erstinstanzlichen Sozialversicherungsgerichtsbarkeit s. GÄCHTER, *Sozialversicherungsgerichtsbarkeit* (Fn. 2).

¹⁸ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu dem Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend die Kranken- und Unfallversicherung vom 10. Dezember 1906 (BBl 1906 VI 229 ff., 394 f.).

¹⁹ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu dem Entwurf eines Bundesbeschlusses betreffend die Organisation und das Verfahren des eidgenössischen Versicherungsgerichtes vom 18. Dezember 1915 (BBl 1914 IV 233 ff., 235–238).

²⁰ BBl 1915 I 45.

Bundesbeschluss vom 28. März 1917 über die Organisation und das Verfahren des EVG²¹ wurde im Interesse möglicher Einheitlichkeit der bundesrechtlichen Normen auf dem Gebiet der Gerichtsorganisation und des Verfahrens das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 22. März 1893²² zugrunde gelegt. Abweichend davon wurden für die nebenamtlichen Richter – alle Richter ausser dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten – strenge Unvereinbarkeiten statuiert. Sie durften nämlich nicht Mitglieder des Verwaltungsrates, Beamte, Angestellte oder Revisoren von Unfallversicherungsgesellschaften sein, und sie durften vor den kantonalen Versicherungsgerichten und dem EVG nicht als Anwälte auftreten. Ebenfalls abweichend vom OG war das EVG weder an die tatsächlichen Feststellungen noch an die rechtlichen Erwägungen der erstinstanzlichen Entscheidungen gebunden. Das Gericht konstituierte sich im Dezember 1917 und nahm die Rechtsprechungstätigkeit im Januar 1918 auf.²³

4. Zusammenfassung und Würdigung: Bedürfnis nach gerichtlichem Rechtsschutz anstelle des verwaltungsinternen Beschwerderechts im Sozialversicherungsrecht und im übrigen Bundesverwaltungsrecht

Wie in Ziff. 2 und 3 dargelegt, wurde die obligatorische Unfallversicherung als erste Sozialversicherung des Bundes und damit verbunden die Zuständigkeit des EVG als oberste Rechtsmittelinstanz zeitgleich mit der Verfassungsgrundlage für die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bund geschaffen. Angesichts dieser zeitlichen Parallelität erstaunt, dass der Bundesrat weder in seinen Botschaften zur Unfallversicherung noch im Zusammenhang mit den laufenden Arbeiten zur Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf das jeweils andere Normsetzungsvorhaben Bezug nahm. Ein Grund hierfür mag sein, dass es bei der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit um das Beschwerderecht gegen Entscheide der staatlichen Zentralverwaltung und beim Spezialverwaltungsgericht EVG um das Beschwerderecht gegen Entscheide einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt ging. Rückblickend

²¹ AS 33 517.

²² OG 1893, BBl 1893 I 1107 ff.

²³ ERRASS (Fn. 6), N 98–106.

kann man sich fragen, ob der Einführung gerichtlichen Rechtsschutzes mehr Widerstand erwachsen wäre, wenn die Unfallversicherung durch die staatliche Zentralverwaltung und nicht durch eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt durchgeführt worden wäre, und ob ein eigenes Verwaltungsgericht geschaffen worden wäre, wenn die Durchführung der Unfallversicherung wie die Krankenversicherung – wo die Zivilgerichte angerufen werden konnten – privaten Körperschaften anvertraut worden wäre.²⁴

Bei näherer Betrachtung waren es aber ähnliche Überlegungen, die den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz als geboten erscheinen liessen. Während zu Beginn des Bundesstaates die Abneigung gegen eine gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsentscheiden vorherrschte und das verwaltungsinterne Beschwerderecht als genügend erachtet wurde, setzte sich angesichts der Zunahme des Tätigkeitsbereichs der Bundesverwaltung gegen Ende des 19. Jahrhunderts die Auffassung durch, dass die Verwaltung nicht abschliessend entscheiden soll. Vielmehr sei gegen ihre Entscheide zum Schutz der individuellen Rechtssphäre der Bürgerinnen und Bürger gerichtlicher Rechtsschutz zu eröffnen. Bei der Unfallversicherung kommt hinzu, dass Leistungen wesentlich von den Versicherten und den Arbeitgebern finanziert werden, weshalb sie als wohlerworbene Rechte charakterisiert wurden, die gerichtlichen Rechtsschutz erforderten. Das Bedürfnis nach gerichtlichem Rechtsschutz wurde vom Bundesrat gerade für den modernen Wohlfahrtsstaat als ausgewiesen bezeichnet; als Beispiele erwähnte er den Rechtsschutz gegenüber Entscheiden von Organen der Militärversicherung. Die Schaffung von Vertrauen in die neue Einrichtung der Unfallversicherung mag für die Gewährung gerichtlichen Rechtsschutzes ebenfalls eine Rolle gespielt haben, während die Entlastung der Spitze der Organisation durch Übertragung des letztinstanzlichen Entscheides an ein Gericht eher im Hintergrund stand.²⁵

Bezüglich des Verfahrens wurde sowohl in der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit wie auch im Unfallversicherungsrecht betont, dass das Verfahren wesentlich einfacher und rascher ausgestaltet werden

²⁴ LEUZINGER (Fn. 2), *Rechtswege*, 520.

²⁵ Im Urteil Schuler-Zraggen gegen die Schweiz vom 24. Juni 1993 entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass Art. 6 Ziff. 1 EMRK auf Streitigkeiten um Sozialversicherungsleistungen anwendbar ist. Mit Art. 29a BV wurde die Rechtsweggarantie der EMRK in das Verfassungsrecht überführt.

müsse als im Zivilrecht. Damit war noch nicht entschieden, ob aus diesem Grund ein selbständiges (Spezial-)Verwaltungsgericht geschaffen werden müsse oder ob bei Schaffung einer besonderen Verfahrensordnung die Zuständigkeit dem Bundesgericht übertragen werden könne. Im Unfallversicherungsrecht fiel die Entscheidung nach längerer Diskussion unter Hinweis auf die Notwendigkeit eines einfachen und raschen Verfahrens letztlich auf die Spezialgerichtsbarkeit, während die Frage in der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Zeit der Schaffung des EVG noch offen war. Ob die Errichtung einer neuen gerichtlichen Bundesbehörde einer Verfassungsänderung bedarf, wurde bezüglich des EVG, soweit ersichtlich, nicht diskutiert. Man ging offenbar davon aus, dass die Zuständigkeit des Bundes zur Schaffung einer Kranken- und Unfallversicherung die Regelung des Rechtsschutzes umfasse. Für die allgemeine Bundesverwaltungsrechtspflege wurde diese Frage nach anfänglichen Zweifeln klar bejaht. Auch wenn sich die Schaffung einer allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bund im Zeitpunkt der Verabschiedung des KUVG bereits abzeichnete, kommt dem EVG die Pionierrolle als erstes Bundesverwaltungsgericht zu. Zwar war seine Zuständigkeit auf die Unfallversicherung beschränkt, aber auch das Bundesgericht sollte als Bundesverwaltungsgericht zu Beginn im Rahmen der Enumerationsmethode nur über sehr eingeschränkte Zuständigkeiten verfügen.

Wie gezeigt, ist die Schaffung des EVG vor der Einrichtung der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit darauf zurückzuführen, dass die Unfallversicherung eine neu zu regelnde Materie und das Bedürfnis nach gerichtlichem Rechtsschutz offensichtlich war. Sie hat an sich nichts mit der Besonderheit des Rechtsgebiets im Verhältnis zu andern Bereichen des Verwaltungsrechts zu tun; andere Gebiete wie das Steuerrecht, in jüngerer Zeit das Umweltrecht, das Kommunikationsrecht und das Finanzmarktrecht sind nicht weniger komplex und erfordern entsprechendes Spezialwissen, und trotzdem wurden keine Spezialgerichte geschaffen. Die höchstgerichtliche Zuständigkeit eines Spezialverwaltungsgerichts hat aber den Eindruck vom Sozialversicherungsrecht als einer schwer zugänglichen Materie verstärkt, und sie hat die Koordination mit den andern Rechtsgebieten erschwert.²⁶

²⁶ LEUZINGER (Fn. 2), *Rechtswege*, 537–541.

5. Die Entwicklung des EVG und der verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeit des Bundesgerichts bis zur Fusion der beiden Gerichte im Jahr 2007

5.1 EVG

In der folgenden Zeit, insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg, wurden weitere Sozialversicherungen des Bundes geschaffen, die Schutz gegen weitere Risiken bieten. In allen Zweigen wurde die letztinstanzliche Rechtsprechungszuständigkeit dem EVG übertragen. Bei der Schaffung der AHV und der weiteren Sozialversicherungen mit dem gleichen erstinstanzlichen Rechtsweg (IV, FZL, EO) wurde – wie schon in der bundesrätlichen Botschaft zur Errichtung eines Eidgenössischen Verwaltungsgerichts – die Skepsis gegenüber der Vermehrung der Gerichtsbehörden und die Angst vor einer Zersplitterung der höchstinstanzlichen Rechtspflege in verwandten Materien und der damit verbundenen Rechtsunsicherheit angeführt.²⁷ Die Frage der Zuständigkeit des Bundesgerichts oder aber des EVG wurde bei der Schaffung der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge nochmals intensiv diskutiert. Obwohl es sich bei den Vorsorgeeinrichtungen, welche die berufliche Vorsorge durchführen, mehrheitlich um privatrechtliche Stiftungen handelt und ihre Statuten und Reglemente privatrechtlicher Natur sind, wurde das EVG damit betraut, da die erste und die zweite Säule sozialpolitisch und rechtlich eng miteinander verknüpft sind und sich das auch hier erwünschte einfache, rasche und kostenlose Verfahren beim Bundesgericht kaum hätte verwirklichen lassen. In verschiedenen Sozialversicherungszweigen blieb indessen die Zuständigkeit für bestimmte Streitigkeiten wie etwa über die Steuerbefreiung von Durchführungsorganen dem Bundesgericht vorbehalten, und in gewissen Bereichen blieb es noch längere Zeit bei der verwaltungsinternen Rechtspflege und war die gerichtliche Beurteilung ausgeschlossen.²⁸

²⁷ Mit der Revision des Teils Krankenversicherung des KUVG 1964 wurde in Abänderung des KUVG von 1911 die Verfügungspflicht der Krankenversicherung und der gleiche Rechtsweg wie in der Unfallversicherung eingeführt.

²⁸ Zur Entwicklung in den einzelnen Sozialversicherungszweigen unter Berücksichtigung der vielfältigen erstinstanzlichen Zuständigkeiten im Einzelnen LEUZINGER (Fn. 2), *Rechtswege*, 508–515.

5.2 *Verfassungsgrundlage für die Errichtung eines Eidgenössischen Verwaltungsgerichts von 1914*

Am 25. Oktober 1914 wurden die Änderung von Art. 103 und der neue Art. 114^{bis} BV 1874 von Volk und Ständen angenommen. Gestützt auf Art. 103 konnte die Bundesgesetzgebung bei entsprechender Entlastung des Bundesrates bestimmte Geschäfte den Departementen oder ihnen untergeordneten Amtsstellen unter Vorbehalt des Beschwerderechts zur Erledigung überweisen. Gemäss Art. 114^{bis} sollte ein Eidgenössisches Verwaltungsgericht geschaffen werden, das die in den Bereich des Bundes fallenden Administrativstreitigkeiten, die die Bundesgesetzgebung ihm zuweist, beurteilen sollte. Nicht bestimmt wurde, ob die Aufgabe des Eidgenössischen Verwaltungsgerichts dem Bundesgericht übertragen oder ob eine neue richterliche Behörde geschaffen werden sollte.²⁹

5.3 *Bundesgesetz über die Verwaltungs- und Disziplinarrechtspflege (VDG) von 1928*

Anders als im Rahmen der Schaffung der Verfassungsgrundlage erwogen, stand für den Bundesrat nicht mehr die Verschiedenheit von Zivil- und Verwaltungsrechtspflege im Vordergrund, sondern die Nähe von staats- und verwaltungsrechtlicher Rechtsprechung, weshalb er sich für die Zuständigkeit des Bundesgerichts und nicht mehr für die Schaffung eines selbständigen Verwaltungsgerichts aussprach. Das hohe Ansehen des Bundesgerichts werde zur Akzeptanz seiner verwaltungsrechtlichen Rechtsprechung bei der Verwaltung beitragen. Er führte auch Stimmen an, die die Schaffung des EVG rückblickend bedauerten und diese sogar rückgängig machen wollten, was ebenfalls gegen ein eigenständiges Verwaltungsgericht spreche.³⁰ Die Mitglieder eines Spezialgerichtes würden sich in ihr Spezialgebiet gründlicher vertiefen, aber die Zusammenhänge mit den andern Rechtsgebieten aus den Augen ver-

²⁹ Bereits 1915 wurde eine verwaltungsunabhängige Rekurskommission zur Beurteilung von Streitigkeiten betreffend die neu eingeführte Kriegssteuer geschaffen, deren Mitglieder vom Bundesrat gewählt wurden (KÖLZ [Fn. 5], 857).

³⁰ Offenbar war die eher grosszügige Rechtsprechung des EVG im Bereich der Militärversicherung kritisiert worden (GÄCHTER, *Sozialversicherungsgerichtsbarkeit* [Fn. 2], 99).

lieren. Dies werde verhindert, wenn Richter unterschiedlicher Ausrichtung im Kontakt miteinander arbeiten.³¹ Das Parlament schloss sich dem Bundesrat an und betraute mit dem VDG vom 11. Juni 1928 das Bundesgericht mit der Verwaltungsrechtspflege. Diese wurde von der staats- und verwaltungsrechtlichen Abteilung ausgeübt. Gerügt werden konnten die Verletzung von Bundesrecht und die unrichtige oder unvollständige Sachverhaltsfeststellung, nicht aber die Verletzung des Verwaltungsermessens. Das Bundesgericht war nicht an die Begründung der Rechtsbegehren der Parteien gebunden, durfte aber nicht über die Rechtsbegehren der Parteien hinausgehen. Mit der Enumerationsmethode wurde dafür gesorgt, dass das Schwergewicht weiterhin bei der verwaltungsinternen Verwaltungsbeschwerde lag.³²

Im Rahmen der Totalrevision des OG vom 16. Dezember 1943 wurde das VDG in das OG integriert.³³ In diesem Zusammenhang verlangte der Staatsrat des Kantons Tessin erfolglos die Verlegung des EVG ins Tessin, da dort noch keine Bundesbehörde angesiedelt sei.³⁴

5.4 *Neugestaltung des Verhältnisses von Bundesgericht und EVG mit der Revision des OG 1943 von 1968*

Wie schon bezüglich der Schaffung der Bundesverwaltungsrechtspflege am Ende des 19. Jahrhunderts waren es Tagungen des Schweizerischen Juristenvereins (1947 und 1950), die den entscheidenden Anstoss zur Weiterentwicklung der Bundesverwaltungsrechtspflege gaben, indem sie die erhebliche Erweiterung des Rechts der Bürger, Verfügungen der Bundesverwaltung bei einem unabhängigen Gericht anzufechten, verlangten. Mit der OG-Revision vom 20. Dezember 1968³⁵ wurde

³¹ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die eidgenössische Verwaltungs- und Disziplinarrechtspflege vom 27. März 1925, BBl 1925 II 181 ff., 211–213.

³² BBl 1928 II 165.

³³ BBl 1944 I 1. Im Bereich des Sozialversicherungsrechts war das Bundesgericht für die Behandlung von Beschwerden gegen Entscheide des Bundesamtes für Sozialversicherung über die Unterstellung unter die Unfallversicherung und von Streitigkeiten über Leistungen einer Versicherungskasse des Bundes zuständig (Art. 97 ff. und 110 OG 1943).

³⁴ MAESCHI (Fn. 2), 641. Der Wunsch des Kantons Tessin nach Ansiedlung eines eidgenössischen Gerichts wurde erst im Rahmen der Justizreform 2000 mit der Schaffung des Bundesstrafgerichts in Bellinzona erfüllt.

³⁵ BBl 1968 II 1200.

die Anfechtbarkeit nach dem Grundsatz der Generalklausel mit Ausnahmen nach dem Gegenstand (z.B. Ergebnis von Berufsprüfungen) und nach dem verfahrensrechtlichen Inhalt (z.B. Vollstreckung von Verfügungen) der angefochtenen Verfügungen sowie nach Sachgebieten (z.B. innere und äussere Sicherheit des Landes) eingeführt. Bezüglich gewisser Verfügungen wie etwa der Festsetzung von Abgaben konnte auch die Unangemessenheit von Verfügungen gerügt werden, und es bestand keine Bindung an die Sachverhaltsfeststellung einer nicht gerichtlichen Vorinstanz.

Erneut wurde die Frage der Stellung des EVG zur Diskussion gestellt. Bezüglich des Verhältnisses zum Bundesgericht wurden der Ausbau des EVG zum allgemeinen Bundesverwaltungsgericht, das die verwaltungsrechtliche Kammer des Bundesgerichts absorbiert hätte, und die Schaffung eines Bundesverwaltungsgerichts mit Absorption der verwaltungsgerichtlichen Kammer des Bundesgerichts neben dem EVG diskutiert. Der Gutachter Max Imboden schlug bereits damals die Umgestaltung des EVG in eine sozialversicherungsrechtliche Kammer mit Sitz in Luzern vor³⁶ – die Lösung, die mit dem Bundesgesetz über das Bundesgericht (BGG) vom 17. Juni 2005 verwirklicht werden sollte. Das EVG sprach sich aus verfassungsrechtlichen Überlegungen und im Interesse einer Vereinheitlichung der Rechtsprechung und Weiterentwicklung der Verwaltungsrechtspflege für eine Integration der beiden obersten Gerichte aus, das Bundesgericht lehnte sie unter Hinweis auf die unterschiedlichen Sitze der beiden Gerichte und den erwarteten Widerstand der Zentralschweiz gegen eine Verlegung nach Lausanne ab. Um die Revision nicht insgesamt zu gefährden, wurde das EVG schliesslich zur organisatorisch selbständigen Sozialversicherungsabteilung des Bundesgerichts mit Sitz in Luzern erklärt. Die besondere Verfahrensordnung des EVG wurde aufgehoben, sein Verfahren im revidierten OG geregelt und weitgehend demjenigen des Bundesgerichts angeglichen. Auch für das EVG galt nunmehr die Generalklausel in dem Sinne, dass das Gericht Beschwerden gegen die Verfügungen auf dem Gebiet der Sozialversicherungen beurteilte. In Streitigkeiten über Versicherungsleistungen galten Ausnahmen: Die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung war für das EVG nicht verbindlich, es konnte über die Begehren der Parteien zu deren Gunsten oder Ungunsten hinausgehen, und den Parteien durften keine Kosten auferlegt werden. Unangemessenheit

³⁶ RIEDI HUNOLD (Fn. 2), 48.

konnte wie in Abgabestreitigkeiten gerügt werden. Erstmals wurde eine Rechtsprechungskoordination zwischen den beiden Gerichten statuiert, indem die unter den Abteilungen des Bundesgerichts geltenden Bestimmungen auch im Verhältnis zwischen dem EVG und dem Bundesgericht als anwendbar erklärt wurden. Davon wurde aber selten Gebrauch gemacht. Zudem pflegten das EVG und die öffentlich-rechtlichen Abteilungen des Bundesgerichts regelmässig einen Meinungsaustausch über sie gemeinsam interessierende Fragen.³⁷ Die Bestimmung, wonach zwei Mitglieder des EVG für die Dauer von zwei Kalenderjahren abwechselungsweise an den Geschäften der verwaltungsrechtlichen Kammer des Bundesgerichts mitwirkten, wenn dieses in der Besetzung mit fünf Richtern entschied, wurde mit Blick auf die Überlastung der beiden Gerichte mit der Revision des OG vom 4. Oktober 1991 wieder abgeschafft.

5.5 *Fusion des Bundesgerichts und des EVG im Jahr 2007*

Gemäss dem im Rahmen der Justizreform am 12. März 2000 von Volk und Ständen angenommenen Art. 188 Abs. 1 BV ist «das Bundesgericht» die oberste rechtsprechende Behörde des Bundes. Es soll also nicht mehr zwei oberste Gerichte geben. Der Bundesrat verwarf in der Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001 die Beibehaltung des Status quo und die vollständige Herauslösung des EVG aus dem Bundesgericht und prüfte das Modell der Vollintegration mit der Sitzverlegung nach Lausanne und die Teilintegration unter Beibehaltung des Standortes Luzern für die Sozialversicherungsgerichtsbarkeit. Die Expertenkommission hatte sich seinerzeit noch – unter den Prämissen der Einführung von Zugangsbeschränkungen und der Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen – für die Vollintegration ausgesprochen, weil das Sozialversicherungsrecht keinen losgelösten Rechtszweig, sondern einen wichtigen Teil des Verwaltungsrechts bilde und die koordinierte richterliche Fortbildung des Verwaltungsrechts bei einer Vollintegration am besten gewährleistet sei. Der Bundesrat sprach sich in der Botschaft von 2001 nunmehr für die Teilintegration der beiden Gerichte zu einer einzigen Behörde unter Beibehaltung der beiden Standorte aus, sodass Luzern einen Teil der

³⁷ Art. 122–135 OG 1943.

obersten Gerichtsbarkeit des Bundes behalten könne. Gegen die Beibehaltung von zwei Gerichten sprach insbesondere die uneinheitliche, ungenügend koordinierte Rechtsprechung, die fehlende Durchlässigkeit zwischen den Gerichten und der Umstand, dass die Justiz mit zwei Ansprechpartnern auftritt, was ihre Position im Gewaltengefüge schwächt.³⁸ Mit dem Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005, in Kraft seit 1. Januar 2007, wurden das Bundesgericht und das Eidgenössische Versicherungsgericht institutionell zu einem einzigen Bundesgericht mit Sitz in Lausanne unter Beibehaltung des Standortes Luzern für eine oder mehrere Abteilungen fusioniert. Seither sind die beiden sozialrechtlichen Abteilungen in Luzern tätig. Die verfahrensmässigen Besonderheiten in sozialversicherungsrechtlichen Streitigkeiten wurden reduziert: Das Bundesgericht ist nur noch im Streit um Geldleistungen der Militär- und Unfallversicherung nicht an die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz gebunden, und wie in andern sozial sensiblen Rechtsgebieten werden bei Streitigkeiten um Sozialversicherungsleistungen reduzierte Gerichtskosten erhoben.³⁹

6. Zusammenfassung und Würdigung: schrittweise Konzentration der verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeit beim Bundesgericht anstelle der Verteilung auf mehrere oberste Verwaltungsgerichte

Wie in Ziff. 4 erwähnt, wurde weder bei der Beratung des KUVG als Rechtsgrundlage des EVG noch bei der Vorbereitung der Verfassungsgrundlage eines Eidgenössischen Verwaltungsgerichts auf die je andere Vorlage Bezug genommen. In Ziff. 5 konnte dann aber gezeigt werden, dass die Stellung des EVG bei allen späteren Vorlagen zur allgemeinen Verwaltungsrechtspflege diskutiert wurde, nachdem es einmal bestand. Unter Hinweis auf die als problematisch eingeschätzte Spezialisierung der Rechtsprechung in einem Spezialverwaltungsgericht und die nicht allseits genehme Rechtsprechung des EVG wurde schon 1928 der Konzentration der gesamten höchstgerichtlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit beim Bundesgericht anstelle der Schaffung eines weiteren selbständigen Verwaltungsgerichts der Vorzug gegeben. Damit wa-

³⁸ BBl 2001 4202 ff., 4242–4246.

³⁹ Art. 1, 4, 65 Abs. 4, Art. 97 Abs. 2 und Art. 105 Abs. 3 BGG.

ren die Weichen für die Zukunft gestellt, und dabei blieb es auch 40 Jahre später bei der OG-Revision von 1968. Anstelle der diskutierten Schaffung eines allgemeinen Verwaltungsgerichts oder des Ausbaus des EVG zu einem allgemeinen Verwaltungsgericht wurden konsequenterweise Schritte zur Annäherung des EVG an das Bundesgericht unternommen. Während die Erklärung des EVG zur organisatorisch selbständigen Abteilung des Bundesgerichts eher deklamatorischer Natur ohne praktische Konsequenzen war, wurde immerhin die gesetzliche Möglichkeit der Rechtsprechungskoordination geschaffen. Gewisse Erleichterungen der Prozessführung in den sozial sensiblen Verfahren betreffend Sozialversicherungsleistungen blieben auch bei der Integration der Verfahrensbestimmungen im OG erhalten. Der weitere Schritt, die institutionelle Integration der sozialversicherungsrechtlichen Rechtsprechung in das Bundesgericht, erfolgte erst weitere 40 Jahre später mit der Totalrevision der Bundesrechtspflege von 2005, wobei sich der Gesetzgeber aus föderalistischen Gründen scheute, in letzter Konsequenz den Standort Luzern aufzuheben und alle Abteilungen am Sitz des Bundesgerichts in Lausanne zu vereinen. Wie im Laufe der Jahre immer wieder betont wurde, ist die Einheit der Rechtsordnung in der Rechtsprechung und die Beachtung der Zusammenhänge aller Rechtsgebiete am besten gewährleistet, wenn der persönliche Austausch unter den Richterinnen und Richtern gewährleistet und die Freizügigkeit beim Abteilungswechsel nicht praktisch erschwert ist. Offen ist, wann sich der Gesetzgeber zu diesem Schritt entschliessen kann. Verfahrensmässig ist festzustellen, dass Besonderheiten in Streitigkeiten um Sozialversicherungsleistungen wie Ermessensüberprüfung und fehlende Bindung an die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung je nach Materie bzw. Vorinstanz auch im Verfahren vor Bundesgericht anzutreffen waren.

7. Die Entwicklung des Verwaltungsrechts vor der Errichtung des EVG

7.1 Verwaltung und Anfänge des Verwaltungsrechts

Staatliche Verwaltung und Verwaltungsrecht gab es selbstverständlich schon vor der Verabschiedung des KUVG im Jahr 1911, und zwar auch im sozialen Bereich. So wurden in der Zeit des Ancien Régime (bis 1798) in vielen Erlassen Fragen des öffentlichen und privaten Zu-