

Ebenso wird dem Aufnahmsgesuche der nachfolgenden Kandidaten von der Versammlung einstimmig entsprochen.

Kanton Zürich.

1. *Busch, Oskar*, Dr., Winterthur.
2. *Gysler, Emil*, Dr., Sekretär der Justiz- und Polizeidirektion, Zürich.
3. *Meyer, Eugen*, Dr., Bezirksrichter, Zürich V.

Kanton Zug.

4. *Stadlin-Graf, H.*, Dr., Advokat, Zug.
5. *Stadlin-Graf, Lina*, Frau Dr. jur., Zug.

Kanton Appenzell A.-Rh.

6. *Meyer, Karl*, Dr., Trogen.

Kanton St. Gallen.

7. *Wellauer, Victor*, Dr., St. Gallen.

Kanton Graubünden.

8. *Dedual*, Dr., Advokat, Chur.

Kanton Aargau.

9. *Wildy, V.*, Oberrichter, Brugg.

Kanton Waadt.

10. *Guex, Frédéric*, juge cantonal, Lausanne.
11. *Meylan, Paul*, greffier-substitut du tribunal cantonal, Lausanne.
12. *Rambert, Paul*, Dr., Lausanne.

Kanton Wallis.

13. *Berclas, Pierre*, avocat, Sierre.
14. *Bourdin, Pierre*, notaire, Sion.
15. *de Courten, Jean-Charles*, greffier de la Cour d'appel, Sion.
16. *Defayes, Camille*, avocat, conseiller national, Martigny.
17. *Dénériaz, Camille*, avocat, Sion.
18. *Gentinetta, Jules*, avocat, Sierre.
19. *Gillioz, Pierre*, greffier du tribunal, Martigny.
20. *Graven, Alexis*, avocat, Sion.
21. *de Lavallaz, Joseph*, avocat, Sion.

22. *Mengis, Ignaz*, juge d'instruction, Viège.
23. *Morand, Jules*, avocat, Martigny.
24. *Ribordy, Charles*, notaire, Riddes.
25. *Seiler, Alexander*, Brig-Zermatt.
26. *Soloz, Charles*, avocat, Sion.
27. *de Stockalper, Joseph*, avocat et notaire, Brigue.
28. *de Werra, Rafaël*, greffier du tribunal, Louèche-Ville.
29. *Willa, Léon*, avocat, Louèche-Ville.

Kanton Neuenburg.

30. *Wavre, André*, licencié en droit, Pierrabot sur Neuchâtel.

Im Anschluss daran teilt das Präsidium das Gesuch des Herrn Dr. *Simon Kaiser* mit, welcher wegen geschwächerter Gesundheit entlassen zu werden wünscht. Der Präsident erinnert daran, dass Dr. S. Kaiser an der Versammlung des Jahres 1868 das Referat über die Wünschbarkeit eines einheitlichen Obligationen- und Konkursrechtes gehalten. Im Uebrigen wird das Gesuch genehmigt.

IV.

Als Rechnungsrevisoren werden ernannt: Ober-richter *Heuberger*, Aarau, Advocat *Pitteloud*, Sion.

V.

Erstes Diskussionsthema: Die Einsetzung eines eidgenössischen Verwaltungsgerichtshofes.

Das Wort erhält der Referent, Prof. *G. Vogt* (Zürich), der die von ihm gedruckt verteilten, hier nachfolgenden Thesen begründet.

1. Nach schweizerischem Bundesrecht muss zwischen staatsrechtlicher Gerichtsbarkeit und Verwaltungsgerichtsbarkeit unterschieden werden. Jene ist wesentlich Verfassungsgerichtsbarkeit; sie soll der Verfassung des Bundes oder des Kantons widerstreitende Erlasse der kantonalen Staatsgewalt aufheben. Sie gewährt keinen Schutz gegen Verfassungsverletzungen der eidgenössischen Behörden. Sie kommt, nach bekannten Grundsätzen, in der Regel dem

Bundesgericht, ausnahmsweise dem Bundesrate (und eventuell der Bundesversammlung) zu.

Verwaltungsgerichtsbarkeit übt der Bundesrat innerhalb des Bereiches der eidgenössischen Verwaltung. Die kantonale Staatsgewalt ist nur insofern beteiligt, als ein Kanton nicht auf dem Civilwege verfolgbare Rechtsansprüche an den Bund hat oder die Kantone kraft besonderer Gesetzesvorschriften oder nach allgemeinen Grundsätzen Anordnungen der Bundesgewalt zu vollziehen haben. Bis jetzt flossen eidgenössische Verwaltung und eidgenössische Verwaltungsgerichtsbarkeit in einander; die letztere ist nicht als eine eigenartige Funktion ausgeschieden und organisiert.

2. Die Bundesverfassung hat den hervorgehobenen Unterschied übersehen; sie spricht von „Administrativstreitigkeiten“ und meint darunter die Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundesrates und der Bundesversammlung. Auch das Organisationsgesetz von 1893 hat den Unterschied nicht klar erfasst. Unter dem Titel „Staatsrechtspflege“ (Art. 175 ff.) zählt es im Art. 189 Befugnisse des Bundesrates auf, die nur zum Teil unter diesen Gesichtspunkt gehören und im übrigen reine Verwaltungssachen (Gegenstände der staatlichen Pflege) oder Verwaltungsstreitsachen sind.

Dadurch ist die irrtümliche Auffassung erweckt worden, als ob ausschliesslich dem Bundesgericht die Handhabung aller im Art. 189 nicht vorbehaltenen Gewährleistungen individueller Rechte zukäme. Kann der Verfassungsgarantie durch blosser Aufhebung des widerstreitenden kantonalen Erlasses nicht ein Genüge geschehen, oder kann sie verletzt werden, ohne dass dadurch Rechte von „Bürgern“ oder von „Privaten“ beeinträchtigt werden — so dass also keiner zum Rekurse legitimiert ist — so hat der Bundesrat gemäss der allgemeinen Kompetenz, die ihm durch Art. 102 Z. 2 der Bundesverfassung verliehen ist, für die Handhabung der Verfassung zu sorgen, auch wenn der verletzte Artikel nicht im Art. 189 O. G. genannt ist.

Soll die eidgenössische Verwaltungsrechtspflege organisiert werden, so muss aus Art. 189 O. G. alles entfernt

werden, was nicht eigentliche „staatsrechtliche Gerichtsbarkeit“ ist, also auch nicht eine Ausnahme von der Regel, dass diese dem Bundesgericht zukomme, darstellt.

3. Unser Verfahren in staatsrechtlichen Streitigkeiten entbehrt einiger wertvollen Garantien, welche im Civilprozess den Parteien gegeben sind. Noch stärker als vor dem Bundesgericht treten seine Mängel in dem Verfahren vor dem Bundesrate hervor, das von der Einreichung der Rekurschrift an bis zur Eröffnung des Entscheides geheim ist. Würde das Verfahren verbessert, so könnte dem Bundesrate staatsrechtliche Gerichtsbarkeit gelassen werden, immerhin unter dem Vorbehalt einzelner Einschränkungen oder Erweiterungen.

4. Abgesehen von den Fällen, in welchen eine Partei Rechtsansprüche gegen den Bund auf dem Civilwege verfolgen kann, fehlt es in unserem Bundesstaate gänzlich an einem Rechtsschutze, den der einzelne gegen die eidgenössische Verwaltung anrufen könnte. Die Zulassung der Beschwerdeführung gegen Verfügungen eines eidgenössischen Departements gewährt keinen Rechtsschutz gegen den Bundesrat, der über die Beschwerde beschliesst; der Rekurs an die Bundesversammlung kann ebenso wenig genügen, zumal er nach der Bundesverfassung nur in „Administrativstreitigkeiten“ (Art. 85, Z. 12), d. h., wie aus Art. 113 hervorgeht, nur gegen Entscheide der staatsrechtlichen Gerichtsbarkeit (hievor Satz 1 und 2) zulässig ist. Eine auf das Verantwortlichkeitsgesetz sich stützende Klage kann ein Privater nicht an das Gericht bringen. Das Recht, gegenüber Strafanordnungen einer eidgenössischen Verwaltungsbehörde den Richter anzurufen, enthält nicht ein Klag- oder Beschwerderecht gegenüber einem einstweilen zu Recht bestehenden Verwaltungsakt; dieser fällt vielmehr durch die Anrufung des Strafrichters ohne weiteres dahin.

In der Herstellung einer Rechtskontrolle der Verwaltung ist unser Bundesstaat hinter den meisten Kulturstaaten der Gegenwart, namentlich hinter allen unseren Nachbarstaaten, zurückgeblieben. Wir dürfen nicht länger säumen, uns mit ihnen in gleiche Linie zu stellen.

5. Die moderne Gesetzgebung über die Verwaltungsrechtspflege geht nicht darauf aus, die Gerichte zurückzudrängen und ihnen Kompetenzen, die ihnen naturgemäss zukommen, wegzunehmen. Sie will einen Rechtsschutz schaffen, den die ordentlichen Gerichte nicht gewähren.

Nur die eidgenössische Verwaltung würde durch die Einsetzung eines Verwaltungsgerichtshofes berührt; weder das Bundesgericht, noch die kantonalen Gerichte würden eine Einschränkung ihrer Kompetenzen erleiden. Sollte aber der Verwaltungsgerichtshof zu einem Gerichtshof für öffentliches Recht erweitert werden (hiernach Satz 8), so würde doch damit nur die Folge verknüpft sein, dass statt des Bundesgerichtes ein anderes gleichwertiges Gericht die staatsrechtliche Jurisdiktion zu üben hätte.

Wir haben besondere Civil- und Strafgerichte, eigene Handels-, Gewerbe-, Militärgerichte und erhalten vielleicht bald eigene Versicherungsgerichte. Die „Einheit der Jurisdiktion“ besteht nicht mehr; die Arbeitsteilung ist auch in der Gerichtsorganisation zur Geltung gekommen, unmöglich kann heutzutage ein Richter alle Zweige der Rechtsanwendung mit gleicher Einsicht überblicken. Der Staat, dessen wichtigste Aufgaben die Verwaltung zu erfüllen hat, darf und muss verlangen, dass die Rechtsprechung auf diesem Gebiete in die Hand von Richtern gelegt werde, welche volles Verständnis für die Zwecke und Einrichtungen der Staatsverwaltung mit sich bringen; nur dann sind sie im stande, das für die Verwaltungsorgane massgebende Recht richtig zu erfassen und zu handhaben.

6. Man will, wenn man die Einsetzung eines Verwaltungsgerichtes befürwortet, nicht den Bundesrat unter gerichtliche Bevormundung stellen.

So wenig wie anderwärts wird man bei uns ein Verwaltungsgericht ermächtigen, über „Ermessensfragen“ oder über „actes de gouvernement“ zu erkennen. Auch kann es, so wenig wie ein anderes Gericht, dem Bundesrate in den Arm fallen und ihn zurückhalten, wenn er von seinen Machtmitteln Gebrauch machen will.

Stets hat die Verwaltungsbehörde die Vermutung für sich, dass sie ihre Amtspflicht zu erfüllen gewillt sei, dass sie nichts anderes als das Recht wolle. Nur ist einleuchtend, dass eine politische Behörde, wenn sie gelegentlich über eine Rechtsfrage sich schlüssig machen soll, leichter irren kann, als ein Kollegium sachverständiger Richter, die beständig mit Rechtsfragen aus dem Verwaltungsfache sich abzugeben haben. 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 anderen Stelle, die Zutrauen erweckt und verdient, 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.

7. Zwei Ziele und zwei Wege sind ins Auge zu fassen: entweder eine Reform grossen Stils nach dem Vorbild der in einigen Staaten Deutschlands und in Oesterreich bestehenden Verwaltungsgerichte, eine Reform, die ohne eine Abänderung der Bundesverfassung nicht ins Leben gerufen werden könnte, oder eine bescheidene, innerhalb des Rahmens der gegenwärtigen Bundesverfassung sich haltende neue Gesetzgebung.

In jenem Falle würde die Rechtskontrolle der eidgenössischen Verwaltung neben, in diesem in den Verwaltungsorganismus des Bundes gestellt.

Allgemeine theoretische Erwägungen können für die Entscheidung der Frage nicht den Ausschlag geben; sie ist im Hinblick auf die Natur der schweizerischen Staatseinrichtungen zu untersuchen und zu beantworten.

8. Das Beispiel Deutschlands und Oesterreichs trifft für unseren Bundesstaat nicht zu. Die Staaten, welche Verwaltungsgerichte besitzen, können diesen einen ungemein reichen Stoff verwaltungsrechtlicher Streitsachen überweisen, weil sie

eine Gliederung lokaler Verbände (Provinzen, Kreise, Gemeinden u. s. w.) in sich schliessen und alle Staatsaufgaben (in Deutschland mit Ausnahme der vom Reiche übernommenen) zu besorgen haben. Durchgeht man ihre Verwaltungsrechtsprechung, und fragt man sich bei jedem Gebiete, auf welches sie sich erstreckt, ob ähnliche Streitigkeiten auch im Bereiche unserer eidgenössischen Verwaltung vorkommen könnten, so muss man meist eine verneinende Antwort geben. Jener Rechtsstoff, der die deutschen und österreichischen Verwaltungsgerichte so stark beschäftigt, findet sich bei uns in den Kantonen. Ich erinnere nur an: Armenwesen, Steuerwesen, Strassenwesen, Polizei, Gemeindewesen. Der Rechtsstoff, den die eidgenössische Verwaltung liefert, dürfte kaum ausreichen, um die Einsetzung eines eigenen grossen Gerichtshofes zu rechtfertigen.

Auch das grosse Deutschland besitzt noch kein Reichsverwaltungsgericht; es hat sich bis jetzt damit beholfen, einzelnen Reichsämtern — so dem Reichsamt für Heimatwesen, dem Oberseeamt, dem Patentamt, dem Reichsversicherungsamt u. s. w. — verwaltungsgerichtliche Befugnisse zu verleihen.

In der Schweiz müsste, will man die Reform im grossen Stile, der Verwaltungsgerichtshof zu einem Gerichtshof für öffentliches Recht erweitert werden, dem auch die „staatsrechtliche Gerichtsbarkeit“ (jedenfalls die des Bundesgerichts) zuzuteilen wäre.

Er müsste in der Bundesstadt Bern seinen Sitz haben. Vor einem Verwaltungsgericht ist stets die Verwaltung zu hören; sie hat sich, auch in geringfügigen Fällen, durch Sachverständige aus den Beamten des beteiligten Verwaltungszweiges vertreten zu lassen. Dieser Verkehr muss leicht und rasch sein; die Erledigung darf nicht verschleppt werden. Man würde die eidgenössische Verwaltung schwer beeinträchtigen, wollte man, statt einen neuen Gerichtshof am Sitze des Bundesrates zu schaffen, die Verwaltungsgerichtsbarkeit der in Lausanne sitzenden, staatsrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts, vielleicht unter Vermehrung der Zahl ihrer Mitglieder, zuweisen.

9. Sollte eine solche Neuerung allzukühn erscheinen oder das Bedenken einflössen, dass der Bundesrat mit dem Gerichtshof für öffentliches Recht nicht im Frieden auskommen würde, so wäre die Herstellung einer Rechtskontrolle innerhalb der Verwaltung immerhin schon eine erfreuliche Verbesserung. In der Stellung, welche alsdann dem für die Entscheidung von Verwaltungsstreitigkeiten bestellten Kollegium angewiesen würde, befand sich der französische Staatsrat bis zur dritten Republik (Gesetz vom 24. Mai 1872); er hat demungeachtet, schon bevor ihm dieses Gesetz die „souveräne“ Urteilsgewalt verliehen hatte, seine richterlichen Funktionen in grosser Unabhängigkeit geübt und das Verwaltungsrecht Frankreichs in trefflicher Weise ausgebildet. Man darf erwarten, dass auch der Bundesrat sich stets den Rechtssprüchen eines eidgenössischen Rates (oder einer „Kammer“) für Verwaltungstreitsachen fügen würde.

Die Mitglieder und der Vorsitzende dieses Rates wären, meines Erachtens vom Bundesrate, auf eine Amtsdauer von sechs Jahren zu wählen; der Rat würde in das eidgenössische Justizdepartement eingereiht. Seine Zuständigkeit könnte in Anlehnung an das österreichische Gesetz vom 22. Oktober 1875, das sich durch Einfachheit und Klarheit seiner Vorschriften vorteilhaft von den einschlagenden deutschen Gesetzen unterscheidet, bestimmt werden; ich hebe nur einige Sätze hervor:

a) Zuständigkeit. Sie erstreckt sich nicht auf Angelegenheiten, über welche den ordentlichen Gerichten die Entscheidung zusteht; auch nicht auf Angelegenheiten, „in denen und soweit die Verwaltungsbehörden nach freiem Ermessen vorzugehen berechtigt sind.“ Dagegen würde ich nicht wie das österreichische Gesetz „Disziplinarangelegenheiten“ ausschliessen; man sollte, wie mir scheint, den eidgenössischen Beamten die Beschwerde gegen willkürliche Massregelungen durch ihre Vorgesetzten gestatten. Als Grundsatz würde gelten, dass der Rat „in allen Fällen zu erkennen habe, in denen jemand durch gesetzwidrige Entscheidung oder der Verfügung einer Verwaltungsbehörde in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet.“

b) Verfahren. Der administrative Instanzenzug ist einzuhalten, also die Beschwerde gegen dem Bundesrate untergeordnete Beamte nur dann zulässig, wenn diesen endgültige Kompetenz zustand. Sechzig tägige Rekursfrist, vom Tage der Zustellung der letztinstanzlichen Verfügung der Verwaltungsbehörde an. Der Rat kann nur auf Anrufung der Parteien vorgehen. Schriftliches Vorverfahren; mündliche Hauptverhandlung. Vertretung durch Advokaten ist gestattet; die beteiligte Verwaltungsbehörde ist durch einen Abgeordneten (Kommissär) vertreten. Kein Kontumazialverfahren. Recht der Aktenvervollständigung; Fragerecht des Vorsitzenden und der Mitglieder des Rates.

Dagegen kann einem im Verwaltungsorganismus stehenden Rate die Befugnis, endgültig zu urteilen, nicht beigelegt werden; die „oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft“ ist der Bundesrat (Art. 95 B. V.). Will man die Verfassung nicht ändern, so muss dem Bundesrate das Recht — von dem er nie Gebrauch machen sollte — die Erkenntnisse des Rates für Verwaltungsstreitigkeiten zu ändern, gewahrt bleiben. Er entscheidet. Um einen Missbrauch dieses Rechtes möglichst einzudämmen, könnte dem Bundesrate die Verpflichtung auferlegt werden, den Parteien stets das Erkenntnis des Rates mitzuteilen; hat er dasselbe angenommen, so ist das Urteil endgültig, hat er es abgeändert, so steht den Parteien der Rekurs an die Bundesversammlung (nach Analogie von Art. 192 und ff. O. G.) offen.

10. Ausser den Verwaltungsstreitsachen könnten dem zunächst für diese bestellten Rate noch andere Funktionen zugewiesen werden; so insbesondere:

- a) die staatsrechtliche Gerichtsbarkeit, soweit sie dem Bundesrate zugewiesen ist;
- b) die Begutachtung von Rechtsfragen, welche der Bundesrat oder eines seiner Departemente dem Rate unterbreitet, so z. B. Auslegung von Bestimmungen der Staatsverträge, Fragen des Völkerrechts;
- c) die Mitwirkung zur Gesetzgebung, namentlich zum Zwecke der Aufrechterhaltung der innern Ueberein-

stimmung der Gesetzgebung, sowie zur Ueberwachung der Redaktion der Bundesgesetze.

11. Rein juristisch betrachtet, verdient die in Satz 8 skizzierte Reform den Vorzug. Aber die soeben in litt. b und c von Satz 10 bezeichneten Aufgaben, die an sich von hervorragender Wichtigkeit sind, kann man einem Gerichtshof für öffentliches Recht nicht füglich auferlegen; dazu steht er zu hoch, dem Bundesrate ebenbürtig da. Ein in die Verwaltung eingereihtes Juristen-Kollegium eignet sich dazu weit besser. Deshalb stimme ich in erster Linie für die Errichtung eines „Eidgenössischen Rates für Rechtssachen.“

Mr. le conseiller d'Etat A. Chappaz, co-rapporteur:

Si la question que nous avons à examiner est des plus intéressantes, elle n'en est que plus ardue.

Depuis le commencement du siècle, en effet, l'étude du droit administratif s'est de plus en plus répandue et la littérature en est considérable.

C'est à ce point qu'étant surtout donné le peu de temps dont j'ai pu disposer, il me sera permis de dire que si la matière n'a pas manqué à l'ouvrier, tel n'a pas été le cas de celui-ci.

I. Sur quelles bases repose le droit administratif?

On ne saurait contester que ce ne soit sur le grand principe de la *séparation des pouvoirs*.

Or, mieux que personne, vous le savez, cette théorie, pour être fondée sur la nature même des choses, n'avait guère été formulée que par Montesquieu et ce n'est qu'à la Révolution française qu'elle a été inscrite au fronton de la législation: „Toute société,“ n'avait pas craint de dire l'Assemblée constituante, „dans laquelle la séparation des pouvoirs n'est pas déterminée, ne possède pas de constitution.“

Le fait est qu'à l'exemple de la France, les autres nations ne tardèrent pas à s'inspirer de cette vérité obscure, aujourd'hui tout à fait élémentaire.

Combien y a-t-il de pouvoirs?

Il y en a trois, répondait l'ancienne école: Le législatif l'exécutif et le judiciaire.