

Bundesblatt

Bern, den 12 März 1973 125. Jahrgang Band I

Nr. 10

Erscheint wöchentlich. Preis: Inland Fr. 68.– im Jahr. Fr. 38.– im Halbjahr, Ausland Fr. 82.– im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia, Publicitas-Zentraldienst für Periodika, Hirschmattstrasse 36, 6002 Luzern, Tel. 041/23 66 66

11 551

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über eine Kompetenzzuweisung des Kantons Schaffhausen an das Bundesgericht

(Vom 14. Februar 1973)

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen hiermit diese Botschaft mit Entwurf zu einem Bundesbeschluss.

1 Übersicht

Die Bundesversammlung hat hier darüber zu entscheiden, ob sie die durch Gesetz des Kantons Schaffhausen vorgesehene Zuweisung gewisser Verwaltungsstreitfälle an das Bundesgericht genehmigen kann.

2 Sach- und Rechtslage

In der Volksabstimmung vom 12. Dezember 1971 haben die Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen mit 17 115 Ja gegen 5358 Nein das Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 angenommen. Nach Artikel 34 dieses Gesetzes kann gegen letztinstanzliche Entscheide kantonaler Verwaltungsbehörden beim Obergericht als Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden, sofern kein anderes Rechtsmittel des Bundesrechts als die staatsrechtliche Beschwerde offen steht.

In Artikel 37 des Gesetzes wird bestimmt:

Verwaltungsstreitfälle, bei denen der Kanton als Partei beteiligt ist, werden im Sinne von Artikel 114^{bis} Absatz 4 der Bundesverfassung dem Bundesgericht als Verwaltungsgericht zur Beurteilung zugewiesen. Hiervon ausgenommen sind ver-

waltungsrechtliche Streitsachen, für deren Entscheidung das Obergericht als Verwaltungsgericht zuständig ist, sowie Streitfälle über Ansprüche gegen den Kanton aus Amtshaftung seiner Behördemitglieder und Arbeitnehmer und über Besoldungsansprüche aus dem öffentlichen Dienstverhältnis.

Unter den in Artikel 37 erwähnten «Streitsachen, für deren Entscheidung das Obergericht als Verwaltungsgericht zuständig ist», sind nach den in einem Schreiben an das Bundesgericht vom 17. Februar 1972 enthaltenen Erläuterungen des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen alle jene Verwaltungsstreitigkeiten mit dem Kanton zu verstehen, in denen nach Artikel 34 Beschwerde beim Obergericht erhoben werden kann. Somit fallen für die Kompetenzzuweisung an das Bundesgericht alle Streitigkeiten ausser Betracht, in denen letztinstanzliche Entscheide kantonaler Verwaltungsbehörden ergangen sind; m. a. W. überträgt Artikel 37 dem Bundesgericht die Kompetenz zur Ausübung von Teilen der erstinstanzlichen kantonalen Verwaltungsrechtspflege. Wie der Regierungsrat im zitierten Schreiben weiter ausführt, dachte der kantonale Gesetzgeber, als er von Artikel 114^{bis} Absatz 4 der Bundesverfassung (BV) Gebrauch machte, an jene Streitigkeiten mit dem Kanton, die in andern Kantonen (z. B. Bern, Art. 17 Verwaltungsrechtspflegegesetz; Aargau, Art. 60 Verwaltungsrechtspflegegesetz) vom Verwaltungsgericht als einziger Instanz beurteilt werden, wie namentlich:

- Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Verträgen, an denen der Kanton beteiligt ist,
- Streitigkeiten über öffentlich-rechtliche Entschädigungsansprüche gegenüber dem Kanton, mit Ausnahme der Ansprüche aus Amtshaftung und der Besoldungsansprüche aus dem öffentlichen Dienstverhältnis,
- Streitigkeiten zwischen dem Konzessionär und dem Kanton, wenn der Regierungsrat konzessionserteilende Behörde ist.

Für die Beurteilung dieser und aller andern Verwaltungsstreitigkeiten, in denen kein Entscheid einer kantonalen Verwaltungsbehörde ergangen ist, waren im Kanton Schaffhausen nach alter Ordnung der Regierungsrat (Art. 66 Ziff. 12 KV) oder die ordentlichen Zivilgerichte (Art. 80^{bis} KV) zuständig, falls nicht durch öffentlich-rechtlichen Vertrag ein Schiedsgericht vorgesehen war. Vor den Zivilgerichten waren öffentlich-rechtliche Streitigkeiten vermögensrechtlicher Art zwischen einem Privaten oder einem Beamten und dem Staat oder einer Gemeinde auszutragen, insbesondere Anstände über Ansprüche aus der Haftung des Staates für die Tätigkeit seiner Beamten und über Besoldungsansprüche aus dem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis. An dieser hergebrachten Zuständigkeitsordnung wollte der Kanton Schaffhausen beim Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit grundsätzlich festhalten, weshalb auf ein verwaltungsgerichtliches Klageverfahren vor dem Obergericht verzichtet wurde (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. März 1970 an den Grossen Rat über den Ausbau der Verwaltungsrechtspflege, S. 13–15). Das Bedürfnis nach einer neuen Zuständigkeit wurde einzig bei jenen erstinstanzlich zu beurteilenden Verwaltungsstreitfällen bejaht, in welchen der Kanton Partei, d. h. Kläger oder Beklagter ist. Von dieser Kategorie von Streitigkeiten sind jedoch wiederum abgespalten und damit von der Zuweisung ausgenommen die Anstände über Ansprüche gegen den Kanton

aus Amtshaftung und über Besoldungsansprüche kantonalen Beamter; darüber sollen offenbar nach wie vor die ordentlichen Zivilgerichte urteilen.

Mit Schreiben vom 13. Dezember 1971 stellte der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen an den Bundesrat zuhanden der Bundesversammlung das Gesuch um Genehmigung dieser Kompetenzzuweisung an das Bundesgericht. Zur Begründung der vorgesehenen Kompetenzzuweisung führt er im zitierten Bericht an den Grossen Rat (S. 31) aus, durch Artikel 114^{bis} Absatz 4 BV solle insbesondere «kleineren Kantonen, für die die Einrichtung eines eigenen besonderen Verwaltungsgerichtes nicht in Frage kommt, eine unabhängige Gerichtsbehörde zur Beurteilung von Streitigkeiten zur Verfügung gestellt werden, in denen sie als Partei beteiligt sind». Anschliessend weist der Regierungsrat auf die Kompetenzzuweisung hin, welche die Bundesversammlung im Jahre 1952 dem Kanton Schwyz gestattet hat.

Das Bundesgericht äussert in seiner Vernehmlassung vom 13. März 1972 nach eingehender Prüfung auf Grund der von den Bundesbehörden bisher befolgten Praxis gegen die vom Kanton Schaffhausen in Artikel 37 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vorgesehene Kompetenzzuweisung schwere Bedenken, über die der Bundesrat nicht hinwegsehen kann und die ihn, nachdem sie auch der zu einer weiteren Stellungnahme eingeladenen Regierungsrat des Kantons Schaffhausen in seinem Schreiben vom 3. Juli 1972 nicht zu zerstreuen vermochte, veranlassen, Ihnen einen Verweigerungsantrag zu stellen.

Das Bundesgericht als Verwaltungsgericht hat grundsätzlich die Aufgabe, die Anwendung des Bundesverwaltungsrechts durch eidgenössische und kantonale Instanzen zu überprüfen (Art. 114^{bis} Abs. 1 BV, Art. 104 Bst. a OG), währenddem die Überprüfung der Anwendung des kantonalen Verwaltungsrechts grundsätzlich Aufgabe kantonalen Gerichts- und Verwaltungsinstanzen ist. Diese Aufgabenteilung zwischen dem Bundesverwaltungsgericht und den kantonalen Verwaltungsrechtspflegeorganen entspricht der bundesverfassungsrechtlichen Ausscheidung der Rechtsetzungskompetenzen von Bund und Kantonen und ist ein Bestandteil des föderalistischen Aufbaus unseres Landes (Grisel, *Droit administratif suisse*, S. 518). Sie ist jedoch, wie schon angetönt, nicht vollständig verwirklicht. Eine Ausnahme bildet die Prüfung der auf kantonalem Recht beruhenden Verfügungen und Verwaltungsentscheide auf ihre Verfassungsmässigkeit hin durch das Bundesgericht im Rahmen der ihm nach Artikel 113 Absatz 1 Ziffer 3 BV zugewiesenen Verfassungsgerichtsbarkeit (BBl 1965 II 1288). Eine weitere Ausnahme sieht Artikel 114^{bis} Absatz 4 BV vor, wonach die Kantone mit Genehmigung der Bundesversammlung befugt sind, Administrativstreitigkeiten, die in ihren Bereich fallen, dem Eidgenössischen Verwaltungsgericht zuzuweisen. Ihrem Ausnahmecharakter entsprechend ist diese Bestimmung mit Zurückhaltung anzuwenden. Wie wir schon wiederholt, letztmals bei den Kompetenzzuweisungen der Kantone Luzern und Nidwalden im Jahre 1972 (BBl 1972 I 525) festgestellt haben, besteht der Sinn der Bestimmung nicht darin, dass die Kantone sämtliche in ihren Bereich fallenden Verwaltungsstreitigkeiten, ohne Rücksicht auf deren Art und Bedeutung und auf die Ordnung ihrer eigenen Verwaltungs-

rechtspflege, dem Eidgenössischen Verwaltungsgericht zuweisen können. Denn dadurch würde die herkömmliche Aufteilung der Rechtsprechungsbereiche zwischen Bund und Kantonen in verfassungswidriger Weise verschoben und ergäbe sich für das Bundesgericht eine untragbare Mehrbelastung. Für die Kompetenzzuweisung muss ein genügendes Bedürfnis bestehen; deshalb bedarf sie der Genehmigung durch die Bundesversammlung. Das Bedürfnis kann vorhanden sein, wo die Kantone für die Beurteilung von Verwaltungsstreitigkeiten, die in ihren Bereich fallen, aus finanziellen oder andern Gründen keine oder eine ungenügend ausgebaute Verwaltungsgerichtsbarkeit haben. Dies war der Fall bei den Kompetenzzuweisungen des Kantons Schwyz im Jahre 1952 und teilweise des Kantons Luzern im Jahre 1972. Die Anwendung von Artikel 114^{bis} Absatz 4 BV kann ausserdem dann als gerechtfertigt erscheinen, wenn besondere Gründe gegen die Zuweisung gewisser Streitigkeiten an eine kantonale Behörde sprechen, so in Fällen, wo Magistratspersonen (z. B. Mitglieder eines kantonalen Gerichts) in den Streit verwickelt sind und die kantonale Behörde dann gewissermassen in eigener Sache entscheiden müsste. Diese Motivation war bei den Kompetenzzuweisungen der Kantone Graubünden 1945, Zürich 1970, Schwyz 1971 und teilweise Luzern 1972 gegeben.

Der Kanton Schaffhausen kann zwar sowohl nach der Fläche als auch nach der Einwohnerzahl (72 854 im Jahre 1970) wie der Kanton Schwyz (92 072 im Jahre 1970) zu den «kleineren» Kantonen gerechnet werden. Aber er hat doch bedeutend mehr Einwohner als etwa der Kanton Nidwalden (25 634 im Jahre 1970), dessen Gesuch von Bundesgericht und Bundesrat hauptsächlich mit Rücksicht auf die daraus sich ergebenden Verhältnisse als gerechtfertigt befunden wurde. Was die vorgesehene Kompetenzzuweisung des Kantons Schaffhausen von der 1952 genehmigten Kompetenzzuweisung des Kantons Schwyz unterscheidet, ist der Umstand, dass im Kanton Schwyz im Zeitpunkt der Gesuchstellung eine Verwaltungsrechtspflege durch unabhängige Instanzen nur in Ansätzen bestand (rev. §§ 25 Ziff. I, lit. e und 61, BBl 1972 II 1403 und 1409), während der Kanton Schaffhausen zur gleichen Zeit, in der er die Anwendung von Artikel 114^{bis} Absatz 4 BV beanspruchte, die allgemeine und uneingeschränkte Verwaltungsgerichtsbarkeit einführte (Art. 34 Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen). Wohl hat er zu diesem Zweck nicht, wie etwa die Kantone Zürich und Bern, ein besonderes Verwaltungsgericht im Sinne einer selbständigen Behörde errichtet, sondern das Obergericht mit den Kompetenzen eines allgemeinen Verwaltungsgerichts ausgestattet. Darauf kann es jedoch nicht ankommen. Auch in andern grösseren Kantonen wie z. B. Solothurn und Tessin besteht eine enge Verbindung zwischen Verwaltungsgericht und Obergericht. Übrigens hat der Kanton Schaffhausen durch die gleichzeitig mit dem Erlass des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen durchgeführte Revision von Artikel 80 der Kantonsverfassung (BBl 1972 I 1274/75) die rechtlichen Vorkehrungen getroffen für eine organisatorische und personelle Anpassung des Obergerichts an den mit der ausgebauten Verwaltungsgerichtsbarkeit verbundenen grösseren Arbeitsumfang (Botschaft des Grossen Rates an die Stimmberechtigten vom 20. September 1971, S. 4/5). Wesentlich erscheint die Überlegung, dass der Kanton Schaffhausen,

wenn er durch seine «Kleinheit» nicht gehindert war, eine umfassende *nachträgliche* Verwaltungsgerichtsbarkeit zu schaffen, dadurch auch kaum gehindert sein konnte, ein im allgemeinen eine untergeordnete Rolle spielendes verwaltungsgerichtliches Klageverfahren für die Streitigkeiten einzuführen, für die er es als wünschbar erachtete. Dies um so weniger, als die in Frage stehenden Streitigkeiten bisher selten waren, wie der Regierungsrat feststellt (Bericht an den Grossen Rat, S. 15). Die Kompetenzzuweisung des Kantons Schaffhausen lässt sich demnach nicht mit fehlender oder ungenügend ausgebauter eigener Verwaltungsgerichtsbarkeit begründen.

Lässt sie sich damit begründen, dass bei den davon erfassten Streitigkeiten der Kanton als Partei beteiligt ist? Auch das ist zweifelhaft. Der Kanton hat Parteistellung auch in gewissen Verwaltungsstreitigkeiten, die er vom Obergericht als Verwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren oder wie bis anhin von den ordentlichen Zivilgerichten – zu denen auch das Obergericht gehört – beurteilen lassen und nicht in die Kompetenzzuweisung an das Bundesgericht einbeziehen will. Namentlich ist er Partei in den nach wie vor den Zivilgerichten überlassenen Streitigkeiten über Ansprüche gegen ihn aus seiner Haftung für die Tätigkeit seiner Beamten und über deren Besoldungsansprüche. Der kantonale Gesetzgeber nimmt demnach offenbar selber nicht an, dass seinen Gerichten, insbesondere dem Obergericht, in verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten mit dem Kanton die erforderliche Unabhängigkeit fehlt. Er hätte somit auch die Streitfälle, für die er die Anwendung des Artikels 114^{bis} Absatz 4 BV in Anspruch nimmt, seinen eigenen Gerichten – dem Obergericht als Verwaltungsgericht oder den ordentlichen Zivilgerichten – zuweisen können. Wie der Regierungsrat in seinem Bericht an den Grossen Rat (S. 13/14) selbst feststellt, werden solche Streitigkeiten in andern Kantonen vom Verwaltungsgericht als einziger Instanz beurteilt.

Es ist auch darauf hinzuweisen, dass nach Artikel 42 des Organisationsgesetzes vermögensrechtliche Streitigkeiten öffentlich-rechtlicher Natur zwischen einem Kanton einerseits und Privaten oder Korporationen andererseits dem Bundesgericht ohnehin durch direkte Klage unterbreitet werden können, wenn der Streitwert wenigstens 8000 Franken beträgt (BGE 96 II 344; 92 I 522 E. 1; II 212 E. 1). Das ist ein Grund mehr zum Zweifel daran, dass ein wirkliches Bedürfnis für die vom Kanton Schaffhausen vorgesehene Kompetenzzuweisung besteht.

Diese Zuweisung würde zwar für sich allein voraussichtlich nicht zu einer übermässigen Belastung des Bundesgerichts führen, sind doch die darin eingeschlossenen Streitigkeiten wie gesagt bisher selten gewesen. Würde sie in diesem Fall zugelassen, so könnte aber andern Kantonen nicht verwehrt werden, für gleichartige Fälle ebenfalls die Anwendung von Artikel 114^{bis} Absatz 4 BV zu beanspruchen; ja, es bestünde schliesslich überhaupt kein Grund mehr, Streitigkeiten irgendwelcher Art aus dem kantonalen Verwaltungsrecht von der Beurteilung durch das Bundesgericht auszuschliessen. Durch eine solche Entwicklung würde aber der Rahmen der dem Bundesgericht nach der Verfassung zugeordneten Kompetenz gesprengt.

Dem Kanton Schaffhausen hätte es freigestanden, von Artikel 114^{bis} Absatz 4 BV in der Weise Gebrauch zu machen, wie es seinerzeit der Kanton Graubünden (BBl 1945 I 100) und in den letzten Jahren die Kantone Zürich (BBl 1970 I 445) und Schwyz (BBl 1971 I 137) getan haben, deren Kompetenzzuweisungen Streitigkeiten betrafen, welche die zu ihrer Beurteilung eingesetzten kantonalen Gerichte zu Entscheiden in eigener Sache gezwungen hätten. Er hat sich für eine Kompetenzzuweisung anderer Art entschieden.

Bei allem Verständnis dafür, dass er diese Lösung als zweckmässig erachtet hat, haben wir aus den dargelegten Gründen doch grosse Bedenken gegen sie.

3 Verfassungsmässigkeit

Die Genehmigung, der die Kantone nach Artikel 114^{bis} Absatz 4 BV für Zuweisungen kantonalrechtlicher Verwaltungsstreitigkeiten bedürfen, obliegt nach der gleichen Verfassungsbestimmung der Bundesversammlung.

Wir beantragen Ihnen daher, Artikel 37 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen die Genehmigung durch Annahme des beiliegenden Beschlussesentwurfes zu verweigern.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, den 14. Februar 1973

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Bonvin

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

**Bundesbeschluss
über eine Kompetenzzuweisung des Kantons Schaffhausen
an das Bundesgericht**

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

in Anwendung von Artikel 114^{bis} Absatz 4 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 14. Februar 1973¹⁾,

beschliesst:

Art. 1

Artikel 37 des Gesetzes des Kantons Schaffhausen vom 20. September 1971
über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen wird nicht genehmigt.

Art. 2

Dieser Beschluss ist nicht allgemein verbindlich.

2934

¹⁾ BBl 1973 I 557

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über eine Kompetenzzuweisung des Kantons Schaffhausen an das Bundesgericht (Vom 14. Februar 1973)

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1973 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 1 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 10 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | 11551 |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 12.03.1973 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 557-563 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 045 685 |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.