

Zeitschrift: Wissen und Leben
Herausgeber: Neue Helvetische Gesellschaft
Band: 23 (1920-1921)

Artikel: Über den Rechtsschutz des Schweizer Bürgers in Verwaltungssachen
Autor: Keller-Huguenin, E.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-749655>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

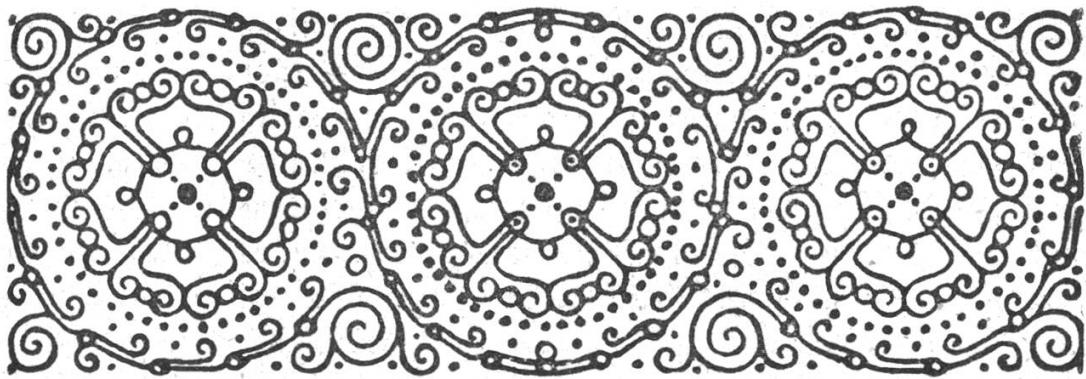
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 15.01.2026

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



ÜBER DEN RECHTSSCHUTZ DES SCHWEIZER BÜRGERS IN VERWALTUNGSSACHEN

Der Krieg lässt auch unseren Staat die beiden Faktoren spüren, welche als Reflex der sozialen und wirtschaftlichen Umstellung die Struktur Europas von Grund auf verändern: Verschuldung und Geldentwertung.

Wir haben bis heute versucht, den fatalen Folgen der neuen Erscheinungen auf symptomatischem Wege zu begegnen: durch Steigerung der Staatseinnahmen. Dem Vorbild der Nachbarn folgend, ist in kurzer Spanne Zeit die „freie“ Schweiz fiskalisiert worden. Wir nähern uns einem Zustand, der grundsätzlich, d. h. soweit die Gesetze auf dem Papier stehen, nicht allzu sehr von dem der typischen bürokratischen Fiskalländer der Vorkriegszeit verschieden ist. Während aber in jenen Staaten, Österreich, Italien, Frankreich, die Fiskalwirtschaft auf einer alten Tradition beruht und von einem einheitlich geleiteten und geschulten Beamtenkörper durchgeführt wird, trägt bei uns alles den Stempel der Improvisation. Wir haben keine Tradition, keinen Beamtenkörper, keine zentralisierte Organisation. Die Gesetze werden durch einen jeder Schulung entbehrenden, improvisierten Kreis von Personen in Gang gesetzt. Den Anfang der Wirksamkeit der Gesetze pflegt ein großes Chaos zu kennzeichnen, aus dem sich dann durch kollektiven bon sens, Fleiß, durchschnittlich hohe allgemeine Bildung und Schulung allmählich eine gewisse Ordnung und Routine herausbildet. Möglich ist das ganze Prozedere immerhin nur durch die absolute Ein-

schüchterung der Betroffenen, d. h. der Zahlungspflichtigen. Sie stehen bei den Kriegsmaßnahmen omnipotenten Funktionären (unbeschränkte Vollmachten) gegenüber, die sich benehmen wie Offiziere auf Requisition in Feindesland. Im übrigen erleichtert die alte Gewöhnung des Bürgers an seine weitgehende Rechtlosigkeit auf dem ganzen Gebiet der Verwaltungsjustiz (die es in den meisten Kantonen gar nicht gibt) die Unterwerfung unter die willkürliche und auf alle rechtsschützenden Formen verzichtende Praxis.

Das ist seit der Kriegszeit so, und hat unserem Lande schweren moralischen und materiellen Schaden gebracht. Hunderte von Bürgern und Gästen unseres Landes — die keine Schieber, sondern Männer von Wert und Erfahrung sind, haben im Verkehr mit unseren Behörden Enttäuschungen erlebt, deren Folgen (wenn auch unkontrollierbar) nicht ausbleiben werden und sich schon heute zeigen.

Nun liegen die Dinge so, dass der ernsthafte Bürger der Demokratie sich fragen muss: was soll werden? Soll die Ausführung des Schwalls fiskalischer Gesetze sich weiterhin in Formen vollziehen, die keine Rechtssicherheit bieten? [Wenn auch die Konsolidierung der Verhältnisse, der angeborene bon sens unserer Leute, die latenten Widerstände gegenüber einer *allgemeinen* Überspannung der Willkür die Verhältnisse *erträglicher* machen werden als sie im Kriege gewesen sind, ohne aber den Einzelnen vor härtester Ungerechtigkeit zu schützen.]

Die Frage ist wohl schnell beantwortet: Jeder, der nicht an der Lust der Machtübung partizipiert, wünscht, dass es anders werde. Aber über den Weg zum Ziel herrscht absolute Unklarheit. Zwischen den Methoden, nach welchen bisher *unter guten Staatslenkern* eine geordnete und tüchtige Staatsverwaltung erreicht wurde und den politischen Schlagwörtern der Zeit klaffen Widersprüche, die schwer auszugleichen sind.

Die geltenden politischen Prinzipien proklamieren sozusagen das Prinzip des Dilettantismus der Staatsverwaltung; denn „Demokratisierung“ des Verwaltungskörpers, wie er etwa in Deutschland zurzeit gefordert wird, heißt doch in praxi nichts anderes, als — entweder radikale Aufhebung der Beamtenkarriere mit ihrer methodischen Ausbildungsmöglichkeit, oder aber Durchsetzung des historischen Beamtenkörpers mit zufällig eingestreuten, durch die politische

Laufbahn emporgehobenen Personen. Das ist ein Vorgang, der in Frankreich seit 1870 sich vollzogen hat. Die Erfahrungen, die Frankreich als großes Land in seiner innern Verwaltung mit der „Demokratisierung“ machte, waren sehr schlimm, — während wir, die wir auf dem *radikalen* Prinzip stehen, bis heute glaubten, dass es sich für uns leidlich bewähre.

Heute erheben sich schwerwiegende Zweifel, denen man sich nicht aus nationaler Eitelkeit verschließen darf. Tatsächlich lagen die Dinge bei uns vor dem Kriege so, dass das Land aus einer Summe von Selbstverwaltungskörpern bestand, deren Verwaltung auf eine *uralte Routine* zurücksaß. Die zentrale Regierung löste vorwiegend politische Aufgaben. Außer der Post, die auf altem Ruhm schlieft, zeigte die Eisenbahnverwaltung ein bedenkliches Versagen, als einziges Gebiet aktiver, innerer Politik des Zentralstaates. Überall, wo eben die lebendigen Elemente der Selbstverwaltung ausreichten, waren die Resultate gut, oft glänzend. Es gibt nach dem äußerlichen Aspekt — (Straßenunterhalt etwa ausgenommen!) kaum ein geordneteres Land als das unsere. Das ist die logische Konsequenz der Eigenschaften, die unsern Durchschnittsbürger auszeichnen: gute Schulung, Ordnungssinn, Pflichtgefühl.

Wer aber genauer prüfte, der ahnte schon vor dem Krieg, dass das System versagt, sobald die Analogie zwischen den jedem tüchtigen Mann geläufigen Grundsätzen, der privaten Wirtschaft einerseits und der Gemeinde bzw. Staatsverwaltung anderseits, nicht mehr ausreicht, um die Staatsverwaltung zu besorgen. Das war vor allem der Fall in der technisch schwierig gewordenen Verwaltung der schnell groß gewordenen Städte Zürich, Basel, Bern, La Chaux-de-Fonds, während in den kantonalen Verwaltungen naturgemäß einzelne Zweige besonders offenkundig versagten: so vor allem was Steuer und Justiz anging, und die Gebiete, wo die Zeit neuartige Aufgaben stellte (Automobil)!

Dabei ist wohl zu beachten, dass der Staat sich von den schwierigsten Aufgaben der *aktiven innern* Politik im besondern Sinne, die im wesentlichen Agrar- und Bodenpolitik ist, überhaupt fernhielt. Man beschränkte sich meist auf das Subventionensystem, das ebenso bequem wie unwirtschaftlich ist. (Beispiel: Man korrigierte Flüsse, aber das gewonnene Land blieb brach liegen: March, Rhone, Rhein, Magadino!)

Heute stehen die Dinge nun so, dass die zentrale Verwaltung vielfach versagt. Ich erinnere an das einfach rätselhafte Kapitel der Fremdenpolitik, an die Hilflosigkeit gegenüber der Finanzkrise, dem Wohnungsproblem und der Hotellerienot. Man denke an das von lauter „zu spät“ oder „immer noch“ gekennzeichnete Gebahren der Bundesbahn.

Das bedenklichste Bild aber bieten neben der Steuerpraxis der Kantone die *städtischen* Verwaltungen.

Es ist über alle Maßen unvernünftig, dass man auch heute noch fortfährt, Personen und Parteien für diese fatalen Ereignisse verantwortlich zu machen, und dass kein Einsichtiger unter den Wortführern es wagt, einmal offen und ehrlich zu bekennen: *dass eben das System versagt.*

Was in einer Zeit des wirtschaftlich-materiellen Überflusses möglich war, — eine vom besten Geist beseelte, aber dilettantische, ihre Ziele mit ungeheuem Aufwand an Kraft, Zeit und Geld (Kommissionen, Expertisen, teure Versuche und Experimente!) erstrebende Verwaltung, ist in der neuen Zeit unmöglich. Heute ist schnelle Anpassung, wirtschaftlich kluge Organisation, höchste Ersparnis an Zeit und Geld eine absolute Lebensnotwendigkeit geworden, die *der höchst befähigte Mann nur auf Grund einer sachgemäßen, methodischen Ausbildung und Erfahrung wirklich lösen kann*, wenn ihm ein tüchtiger Beamtenkörper zur Verfügung steht, auf dessen technisches Wissen und Können als einer *gegebenen Größe* er bauen kann. Mit andern Worten: *die moderne Staatsaufgabe lässt sich dilettantisch und improvisiert nicht lösen*, und Staaten, die das aus parteipolitischen Gründen versuchen, werden es mit Jahrzehnten des Siechthums büßen.

Nun ist klar, dass selbst mit der rückhaltlosesten Anerkennung der Richtigkeit des hier Gesagten nichts gewonnen ist. Die Tradition von Jahrhunderten lässt sich nicht wegwischen, und der Schweizer, der sein Land liebt und kennt, weiß, dass es kein Beamtenstaat im Sinne der historischen Monarchien werden kann. Wir müssen mit den gegebenen Faktoren rechnen, und die Aufgaben, welche die Zeit uns stellt, lösen, ohne dem Staatsbau wesensfremde Elemente einzufügen.

Ich glaube nun, dass wir den Weg zu diesem Ziel beschreiten, indem wir Entwicklungen fördern, deren Keime vorhanden sind,

deren *bewusste und methodische* Einreihung in den Verwaltungskörper des Landes bisher aber unterlassen wurde. Ich stelle fest, dass z. B. der Schweiz. Handels- und Industrie-Verein mit seinem „Vorort“ und der Bauern-Verband mit seinem Bauernsekretariat — beide Institutionen verkörpert in prominenten Leitern — seit Jahren Aufgaben erfüllen, die anderswo in den *Ministerien* gelöst werden. Bei uns können sie in den Departementen der Bundesverwaltung nicht behandelt werden, weil die *Auslese* der besten Köpfe dort nicht möglich ist. Einmal fehlt der breite Unterbau einer Landesverwaltung, in der zentralisierte Staaten die Auswahl vollziehen. Dann treibt die Beschränkung des Beamtengehalts und der Mangel sozialer Vorzugsstellung die aktiven Köpfe in die privaten Organisationen. Als zweiter Faktor kommt in Betracht, dass aktive eidgenössische Verwaltungen mit ewigen Konflikten zur Kantonalsouveränität zu rechnen hätten. Die privaten Organisationen treffen alle diese Schwierigkeiten nicht und so haben sie ungehindert eine Unmenge politischen Stoffes durchgearbeitet und dem Staatskörper zugetragen. Sie lieferten Grundlagen der Gesetzgebung, geübte Unterhändler für diplomatische Aktionen, vorbereiteten Stoff für die Verwaltungen der Kantone. Man braucht sich nur einmal zu überlegen, *was* diese Organisationen leisteten, um sich über ihre ungeheure Bedeutung klar zu werden.

Eine ähnliche Organisation sollte nach den Intentionen des Verfassers dieser Notizen die schweizerische Verkehrszentrale werden. Entgegengesetzte Tendenzen haben vorläufig gesiegt, was zur Folge hat, dass das ganze Hotellerieproblem, dessen Studium eigentlichste Aufgabe dieser Institution wäre, noch heute als dunkles Fragezeichen vor uns steht.

Löst man nun diese privaten Organisationen von der Zufälligkeit ihrer Entstehung ab, so springt die Möglichkeit in die Augen, daraus ein *System* zu bilden, dessen Ziel die *Ergänzung der Staatsverwaltung durch einen ganzen Kreis privater Organisationen wäre, die unter Auslese der tüchtigsten leitenden Köpfe dem politischen Leben des Landes Ideenstoff und Vorarbeit zu führen*, ohne die föderalistische Grundlage des Bundesstaates und der demokratischen Organisation zu ändern. So glaube ich, dass der Staats- und Stadtverwaltung und ganz besonders dem Fiskalwesen heute Hilfe geleistet werden muss, wenn schwerer Schaden

verhütet werden soll. Wir müssen gegen das politische Vorurteil, das Festkleben am Bestehenden, die Eitelkeit der Machtträger aller Dimensionen und Dimensionchen, mit einer gewaltigen Waffe kämpfen: mit dem Geist, mit der *überlegenen Sachkunde*.

Wenn analog dem Vorort oder dem Bauernsekretariat (oder in Ergänzung derselben) Institutionen erstehen, welche Staatsverwaltung und Fiskalwesen unter Vereinigung von Talent, Methode und praktischem Stoff bearbeiten, so können dem Lande große Dienste geleistet werden.

Es läge nahe, schon hier, in dieser Schrift, mit konkreten Vorschlägen über Form und Organisation der gedachten Institution hervorzutreten. Ich unterlasse dies aus gutem Grunde. Ich weiß aus bitterer Erfahrung, wie die Taktik der Neinsager sich betätigt: sie erhaschen ein Detail, das anfechtbar, vielleicht unrichtig ist, und verurteilen unter dem Beifall der Unzähligen, welche ihres Sinnes sind, das Ganze. Nur eines muss hier festgestellt und gleich von Anfang an durchgekämpft sein: Die Anerkennung der Tatsache, dass wir zur Lösung der Aufgabe *ausländischer Hülfe bedürfen*.

Wir dürfen uns eben keiner Selbsttäuschung hingeben: was hier zu leisten ist, *können wir heute einfach nicht*. Kein Hirn kann allein aufbauen, was Tausende in Jahrhunderten anderswo ausbildeten. Die Denkart, die etwa die Praxis des österreichischen oder preußischen Oberverwaltungsgerichts erfüllt oder die Tradition des französischen Conseil d'Etat, ist nicht zu improvisieren. Wir können die Technik der Stadtverwaltung, wie sie in den deutschen Stadtverwaltungen im „Oberbürgermeister“ sich verkörpert, durch nichts ersetzen. Man muss sich hüten, alles was in den Ländern der Besiegten war und ist, zu missachten. Es gilt vor allem zu verstehen, was ihre beispiellose Leistung bedingte: nämlich die einfach bewundernswerte Technik ihrer Verwaltung. Es sollte mich übrigens wundern, wenn nicht die Sieger des Weltkrieges in aller Stille die besetzten Gebiete Deutschlands als eine Lehrstätte benützten, während sie laut die Überlegenheit *ihrer Systeme* verkünden!

Ich weiß, mit welchem Widerwillen heute ein solcher Vorschlag empfangen werden wird: Abgesehen von nationalen Vorurteilen beruht er darauf, dass in der traditionellen Enge und Routine unseres politischen Lebens der Gedanke nie lebendig wurde, dass

es Gebiete der „Staatskunst“ gibt, die nur in dem intellektuellen Reichtum *großer Staatskörper* entstehen. Wir konnten als „Volk der Hirten“ ohne diese Staatskunst leben. Wir haben aber aufgehört, ein Volk der Hirten zu sein, woran sich allzuviiele nicht gewöhnen wollen. Eine Großstadt der Schweiz lebt nicht nach andern Lebensgesetzen als eine Großstadt des Auslands, und eine Milliardenschuld ist leider in der schönsten Alpen-Natur gleich groß wie im öden Flachland.

Ein verzwicktes Fiskalsystem verlangt eine geordnete Verwaltungstechnik und Verwaltungsjustiz, wenn es nicht zur Negation aller Freiheit — oder zur Korruption führen soll, zu der die Volks-elemente, welche die Stärke und den Stolz der Eidgenossenschaft ausmachen, weder Neigung noch Talent haben: Also müssen wir nachholen, was wir bisher versäumten, denn es wäre ebenso unsinnig, wie unmöglich, die Fiskalgesetzgebung der Nachbarn zu imitieren, ohne zugleich die Institutionen zu schaffen, welche diese Gesetzgebung wirksam und erträglich machen, nämlich die *sachgemäße* und *gleichmäßige* Anwendung der Gesetze, die wir heute bitter entbehren.

Ich hoffe demgemäß, dass klare Einsicht das ermögliche, womit nach meiner Auffassung das hier Geplante steht und fällt: die Wahl der Mitarbeiter ohne Rücksicht auf die Nationalität. Ich erinnere daran, was Wächter als Präsident des Zürcher Handelsgerichts unserer Justiz bedeutete! Hat sich je ein Zürcher Handelsrichter daran gestoßen, dass sein Präsident der Sprache und Allüre nach ein Deutscher blieb? Und hier soll nur *im Stillen* gearbeitet werden.

Was nun die Tätigkeit einer solchen neuen Institution anbetrifft, so ist es klar, dass man nicht alles miteinander anfangen kann. Ich fasse in erster Linie die *Steuerpraxis* ins Auge.

An die Stelle der Kriegsgewinnsteuer, die man mit all ihrem vielfachen Unrecht stillschweigend litt, weil man stets auf das Ende sah, tritt für lange Jahre die Kriegssteuer. Das Stempelgesetz ist in Kraft. Neue Fiskalgesetze sollen in Bund und Kantonen folgen. Im Kanton Zürich hält ein neues Steuergesetz mit Wirrnis und Willkür seinen Einzug.

Der in seinen Rechten bedrohte Bürger wendet sich an den Anwalt — der nichts von der Materie versteht, dem die Methodik

des Fiskalrechts eine terra incognita ist. Er müsste sich, um Ernsthaftes zu leisten, mühselig durch das Studium fremder Rechte und Urteilssammlungen durcharbeiten, wozu ihm Zeit und Lust fehlen, da ihm eben die Mentalität des Verwaltungsrechts ganz fremd ist. Das hat zur Folge, dass die Rekurstschritte, je nach Talent und Intuition des Verfassers, mehr oder weniger oberflächlich und das Wesentlichste verfehlend bleiben! Weitere Folge, dass der Richter (Rekurskommission), der ebenso Neuling in der Materie ist, wie der Anwalt, aus dem Handgelenk judiziert. Und weitere Folge eine Praxis, die der Überzeugungskraft und des Respekts ermangelt und die ihren Entscheidungen vor allem das nicht gibt, was so nötig wäre, Ausbildungsmaterial für den der methodischen und gleichmäßigen Ausbildung entbehrenden Beamtenkörper. — Die Beamten lernen nicht ahnen, was ihnen eigentlich an Staatsgewalt anvertraut ist, wenn die Emanation der höchsten Instanz nicht von dem Geist der Beherrschung der Materie und hoher, gerechter Gesinnung getragen ist.

Aufgabe der Institution sollte es nun sein, in jedem prinzipiell wichtigen Fall, der ihr zur Begutachtung unterbreitet wird, das Material für die Entscheidung *zu sammeln*, mit der überlegenen Kunst dessen, der die Materie beherrscht, und dem das bestehende Material (— *de facto* die Theorie und die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte der uns benachbarten Staaten) zur Verfügung steht. — Wer besitzt heute diese Entscheidungen? Sicherlich kaum ein Anwalt! Und auch in Schweizer Bibliotheken dürften sie sehr selten sein!

Es ist klar, dass die neue Institution ihre Arbeit nicht *gratis* besorgt (aber doch immerhin gegen nicht allzuhohe Honorar). Daraus ergäbe sich bald ihre *Selbstalimentierung*.

Sobald wir in Bund und Kanton Verwaltungsgerichte haben, werden sich zu den steuerrechtlichen Fällen solche verwaltungsrechtlichen Charakters überhaupt gesellen.

Aus dieser ersten Tätigkeit wird sich alles weitere ganz organisch entwickeln, Ausarbeitung von Publikationen für die Praxis, Sammlung aller Entscheidungen, Begutachtung bezw. Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen und Kommentaren. Noch außerordentlich viel weittragender wird das Tätigkeitsgebiet sich gestalten, wenn man Spezialisten gewinnt, welche den ganzen Verwaltungskörper

unserer Gemeinden und Kantone durchzuarbeiten und zu kritisieren beginnen, welche Grundlagen für Reform an Stelle des üblichen Flickwerks bieten. Ich bin überzeugt, dass ein organisierter Neuaufbau unserer Verwaltungen zu Resultaten führen müsste, die wir heute für einfach unmöglich halten.

Es ist klar, dass schwere Vorurteile zu überwinden sein werden, bevor man in das Gehege der Staatswirtschaft eindringt; aber die Tatsache, dass man die verfahrene Verwaltung der Bundesstadt durch „Experten“ prüfen lassen muss, denen sämtlich spezifische Sachkunde abgeht, sollte doch sehr bedenklich stimmen, wenn wir erst einmal beginnen wollten, öffentliche Dinge zu beurteilen, ohne uns als schwachen Tro t a priori mit der fatalistischen Denkweise der Unabänderlichkeit zu wappnen.

Das ist, in großem Rahmen gezeichnet, was ich anstrebe.

Zunächst handelt es sich darum, die grundsätzliche Zustimmung einsichtiger Bürger zu gewinnen, die in höchst einfachem Verband eines Vereins oder eines Konsortiums (einfache Gesellschaft) die finanziellen Grundlagen der Organisation schaffen.

Ich bitte zunächst Alle, die meine Meinung teilen, und die mithelfen wollen, mir dies kundzugeben. Über alles weitere: Form der Einrichtung, Anlehnung an Bestehendes, oder neue Gründung, wird später zu sprechen sein.

Nur eines: von kompetenter Seite, die grundsätzlich rückhaltlos beistimmt, wurde eingewendet, dass es bedenklich sei, die Unzahl von bestehenden Organisationen um eine weitere zu vermehren. Ich teile diese Meinung, glaube aber, dass die *Armut der Zeit* von selbst die Spreu vom Weizen scheiden wird, indem unzählige überflüssige Verbände verschwinden.

Wir werden Konzentrationen sehen, die Mittelpunkte haben müssen; vielleicht gilt es, einen solchen Mittelpunkt wirtschaftlicher Arbeit zu schaffen, der frei von den Interessen eines Berufsverbandes ist.

ZÜRICH

E. KELLER-HUGUENIN

□ □ □