

JAAC 52.53

Mitteilung des Bundesamtes für Justiz vom November 1988

Assemblée fédérale. Relations entre ses attributions et celles du Conseil fédéral en ce qui concerne la création du canton du Jura. Portée du droit de haute surveillance. Caractère définitif des décisions du Conseil fédéral relatives à sa compétence ou à son incompétence, excepté dans les domaines des contestations administratives et des conflits de compétence; ces cas sont tranchés en dernière instance par l'Assemblée fédérale. Portée de l'arrêté de garantie de 1970.

Bundesversammlung. Verhältnis ihrer Zuständigkeiten zu denjenigen des Bundesrates im Bereich der Gründung des Kantons Jura. Tragweite des Obergerichtsrechtes. Endgültigkeit der Entscheide des Bundesrates über seine Zuständigkeit bzw. Unzuständigkeit, ausgenommen bei Administrativstreitigkeiten und bei Kompetenzkonflikten; in diesen Fällen entscheidet die Bundesversammlung letztinstanzlich. Tragweite des Gewährleistungsbeschlusses von 1970.

Assemblea federale. Relazioni tra le sue competenze e quelle del Consiglio federale per quanto concerne la creazione del Cantone del Giura. Portata del diritto di alta sorveglianza. Carattere definitivo delle decisioni del Consiglio federale relative alla sua competenza, risp. incompetenza, ad eccezione di controversie amministrative e conflitti di competenza; in detti casi l'Assemblea federale decide in ultima istanza. Portata del decreto federale di garanzia del 1970.

Im November 1985 verlangte die Regierung des Kantons Jura vom Bundesrat unter anderem, die Ergebnisse gewisser Jura-Plebiszite zu annullieren und neue Plebiszite anzuordnen. Der Bundesrat verneinte seine Zuständigkeit zur Beurteilung dieser Begehren und überwies die Eingabe dem seines Erachtens zuständigen Bundesgericht. Daraufhin unterbreitete die jurassische Regierung dem Bundesrat ein Wiedererwägungsgesuch, das dieser abwies. Schliesslich gelangte die jurassische Regierung mit einer Aufsichtseingabe an die Bundesversammlung und ersuchte diese, den Bundesrat zu beauftragen, die Eingabe vom November 1985 materiell zu behandeln. Die Bundesversammlung beschloss (der Nationalrat am 9. Juni 1988, der Ständerat am 27. September 1988), der Aufsichtseingabe keine Folge zu geben und das Bundesgericht einzuladen, das bei ihm sistierte Verfahren wieder aufzunehmen.

Der Bundesrat verneinte die Zuständigkeit der Bundesversammlung zur materiellen Behandlung der Aufsichtseingabe und beantragte, dieser keine Folge zu geben. Aus folgenden Gründen:

1. Oberaufsichtsrecht der Bundesversammlung (Art. 85 Ziff. 11 BV)

Aus dem Oberaufsichtsrecht kann die Bundesversammlung keine Befugnis herleiten, den Entscheid des Bundesrates über seine Unzuständigkeit aufzuheben oder zu ändern. Art. 47^{quater} Abs. 4 des BG vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz [GVG], SR 171.11) lässt darüber keine Zweifel offen.

Die Oberaufsicht der Bundesversammlung über den Bundesrat ist vor allem eine politische. Sie umfasst das Recht, das Geschäftsgebaren des Bundesrates im allgemeinen oder sein Verhalten im konkreten Einzelfall zu kritisieren, zu rügen, zu beanstanden, dem Bundesrat eine politische Schelte zu erteilen. Sie umfasst aber nicht die Befugnis, dem Bundesrat im Bereich seiner allgemeinen Verwaltungskompetenzen Weisungen zu erteilen, ihm ein ganz bestimmtes Handeln vorzuschreiben.

Hinzu kommt, dass der Streitfall seit Januar 1986 beim Bundesgericht hängig ist, das über seine Zuständigkeit noch gar nicht entschieden hat. Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit von Gesetzes wegen (Art. 21 Abs. 3 OG). Die Bundesversammlung darf diesem Entscheid, unter Berufung auf das Oberaufsichtsrecht, weder vorgreifen noch ihn sonstwie beeinflussen.

2. Zuständigkeit der Bundesversammlung zum Entscheid über Administrativstreitigkeiten (Art. 85 Ziff. 12 BV, Art. 79 VwVG)

Art. 79 Abs. 1 VwVG zählt die Beschwerdeentscheide des Bundesrates, die mit Beschwerde an die Bundesversammlung weitergezogen werden können, *abschliessend* auf. Es sind

- entweder Beschwerdeentscheide nach Art. 73 Abs. 1 Bst. a und b VwVG

- oder Beschwerdeentscheide, gegen die ein Bundesgesetz die Beschwerde zulässt.

Es kann offen bleiben, ob es sich beim gerügten Nichteintretensentscheid des Bundesrates um einen Beschwerdeentscheid im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes handelt. Selbst wenn die Frage bejaht würde, *fällt der Entscheid ganz offensichtlich unter keinen der im Gesetz aufgezählten Bereiche.*

3. Zuständigkeit der Bundesversammlung zum Entscheid über Kompetenzkonflikte (Art. 85 Ziff. 13 BV)

Ein *Kompetenzkonflikt* zwischen Bundesbehörden *liegt* - einfach ausgedrückt - *vor*, wenn die Exekutive (Bundesrat) und die Judikative (Bundesgericht, Versicherungsgericht) die Zuständigkeit zur Beurteilung einer Streitsache verneinen (*negativer Kompetenzkonflikt*) oder wenn beide ihre Zuständigkeit bejahen (*positiver Kompetenzkonflikt*). In einem solchen Fall bezeichnet die *Vereinigte Bundesversammlung* die zuständige Behörde und weist ihr die Sache zur Behandlung zu (Art. 92 BV).

Hier liegt überhaupt kein Kompetenzkonflikt vor. In der Tat hat nur eine der in Betracht fallenden Behörden, nämlich der Bundesrat, zur Zuständigkeitsfrage Stellung genommen. Das Bundesgericht hat den Fall zwar entgegengenommen, seine Zuständigkeit aber noch gar nicht geprüft. Nur wenn auch das Bundesgericht seine Zuständigkeit endgültig verneint und der Bundesrat seinerseits auf seiner Unzuständigkeit beharrt, sind die Voraussetzungen des Art. 85 Ziff. 13 BV erfüllt (negativer Kompetenzkonflikt).

Darf die *Bundesversammlung gleichwohl einschreiten*, weil sich eine Partei, hier die Regierung des Kantons Jura, mit dem Nichteintretensentscheid des Bundesrates nicht abfinden will? Die Frage muss entschieden *verneint* werden:

Einmal ist daran zu erinnern, dass der *Beschwerdeführer* die *Zuständigkeit weder* des Bundesrates *noch* des Bundesgerichts *selber bestimmen* kann. Es ist das Gesetz, das den Beschwerdeweg vorzeichnet.

Sodann prüft die angerufene Behörde ihre Zuständigkeit *von Amtes, von Gesetzes wegen*, und zwar *endgültig*. *Zweifelt* sie an der eigenen Zuständigkeit, so eröffnet sie mit der ihres Erachtens zuständigen Behörde den *Meinungsaustausch*. Die im Meinungsaustausch festgelegte Zuständigkeit ist *ebenfalls endgültig*. Führt der Meinungsaustausch zu keiner *Verständigung* - was, jedenfalls in diesem Jahrhundert, noch nie vorgekommen sein soll -, so ist bei der Bundesversammlung der *Kompetenzkonflikt zu eröffnen*. *Nur in diesem Fall ist die Bundesversammlung zuständig, einzuschreiten*. Es wird auf die einschlägigen Art. 21 und 96 OG sowie auf Art. 7 VwVG verwiesen.

Diese *gesetzliche Ordnung* darf nicht dadurch *unterlaufen* werden, dass versucht wird, die Bundesversammlung im Weg der *Aufsichtsbeschwerde* zum Einschreiten zu veranlassen. Auch die Bundesversammlung ist an die gesetzlich festgelegten Zuständigkeiten gebunden. Abgesehen hiervon liegt es

in ihrem eigenen Interesse und im Interesse von Bundesrat und Bundesgericht, in diesem Verfahrensgefüge keine Schleusen mit unabsehbaren Folgen zu öffnen.

4. Tragweite von Art. 2 des BB vom 7. Oktober 1970 über die Gewährleistung des Zusatzes zur Staatsverfassung des Kantons Bern hinsichtlich des jurassischen Landesteiles (BBl 1970 II 1011)

In der kantonalen Volksabstimmung vom 1. März 1970 (*Verfassungszusatz*) räumte der bernische Souverän dem jurassischen Landesteil das Selbstbestimmungsrecht ein. Das bedeutete das Recht, frei und bedingungslos darüber zu entscheiden, ob die sieben betroffenen Amtsbezirke bei Bern bleiben oder einen eigenen Kanton bilden wollten. Der Verfassungszusatz enthielt auch detaillierte Verfahrensregeln.

Am 7. Oktober 1970 *gewährleistete* die Bundesversammlung diesen Verfassungszusatz. Dadurch anerkannte sie ausdrücklich, dass der *Kanton Bern* zuständig war, das *Selbstbestimmungsrecht* zu gewähren und die *Verfahrensregeln* selber aufzustellen, und dass diese *Verfahrensregeln* mit dem Bundesrecht in Einklang standen. Über die Zweckmässigkeit der Verfahrensregeln hatte die Bundesversammlung nicht zu befinden.

Eine andere Frage ist, ob der *Bund* anstelle des Kantons Bern die *Verfahrensregeln* hätte aufstellen dürfen. Da Änderungen im Gebiet der Kantone nicht nur ein innerkantonaler, sondern in hohem Mass auch ein bundesstaatlicher Vorgang sind, hätte die *Zuständigkeit des Bundes* kaum *verneint* werden können. Der Bund liess aber den Kanton Bern im Rahmen seiner *Verfassungsautonomie* und in den Schranken des Bundesrechts gewähren.

Wie gesagt: *und in den Schranken des Bundesrechts*. Das heisst, dass die bundesrechtliche Ordnung nach der Auffassung sowohl des Bundesrates wie der Bundesversammlung intakt bestehen blieb und bei der ganzen Kantonswerdung intakt zu beachten war. Die kantonalbernischen Verfahrensregeln vermochten die bundesrechtliche Ordnung, zu der selbstverständlich auch die gesetzlich festgelegten Zuständigkeiten gehören, zu keinem Zeitpunkt zu durchbrechen.

Der *Bundesrat* hat sich in allen Verfahrensphasen streng an diese Konzeption gehalten.

Wohl hat ihn die Bundesversammlung in *Art. 2 des Gewährleistungsbeschlusses* beauftragt, unter anderem für die ordnungsgemässe Durchführung der Jura-Plebiszite im Sinne von Art. 21 des bernischen Verfassungszusatzes zu sorgen. Zur Anordnung entsprechender Massnahmen wäre aufgrund von *Art. 85 Ziff. 7 BV* in erster Linie die *Bundesversammlung* zuständig gewesen. Der *Bundesrat* seinerseits besitzt nach *Art. 102 Ziff. 10 BV* eine gleichlautende, aber nur subsidiäre Kompetenz. Um diese Kompetenzkonkurrenz zum vorneherein auszuschalten, hat die *Bundesversammlung* in *Art. 2 des Gewährleistungsbeschlusses* auf die *Ausübung ihrer eigenen Kompetenz* verzichtet. *Materielle Befugnisse*, wie etwa neue Zuständigkeiten, hat sie damit dem Bundesrat *nicht übertragen*. Für eine solche Übertragung hätte es ohnehin

eines rechtsetzenden Erlasses bedurft (Gesetz oder allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss). Gewährleistungsbeschlüsse sind keine rechtsetzenden Erlasse.

5. Schlussfolgerung

Abschliessend und zusammenfassend ergibt sich, dass kein Rechtstitel erkennbar ist, unter dem die Bundesversammlung in das jetzt beim Bundesgericht hängige Streitverfahren eingreifen dürfte. Sie ist daher nach der Auffassung des Bundesrates nicht zuständig, auf die Aufsichtseingabe der jurassischen Regierung einzutreten und sie materiell zu behandeln. Es dürfte sich vielmehr empfehlen, das Bundesgericht einzuladen, das sistierte Verfahren wieder aufzunehmen.

JAAC 52.53 - Mitteilung des Bundesamtes für Justiz vom November 1988

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	52
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 000 779

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.