

CH_VB JAAC 53.1 vom 28. September 1988

Bundesverwaltung, 1988-09-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_53.1__

FR: CH_VB JAAC 53.1 du 28 septembre 1988

IT: CH_VB JAAC 53.1 del 28 settembre 1988

Erwägungen

E. 1

Art. 87 BV hat - seit 1848 - in den drei Amtssprachen folgenden Wortlaut: «Um gültig verhandeln zu können, ist die Anwesenheit der absoluten Mehrheit der Mitglieder des betreffenden Rates erforderlich.» «Un conseil ne peut délibérer qu'autant que les députés présents forment la majorité absolue du nombre total de ses membres.» «Per validamente deliberare è necessaria la presenza della maggioranza assoluta dei membri del rispettivo Consiglio.» Nach seinem Wortlaut verlangt der Verfassungsartikel in allen drei Amtssprachen eindeutig ein Anwesenheitsquorum für die Verhandlungen schlechthin («verhandeln», «délibérer», «deliberare»). Zu diesen gehört, sozusagen als letzte und entscheidende Etappe der Beratungen, auch die Beschlussfassung, selbst wenn sie im Text nicht besonders erwähnt wird. Für beides, die Beratung und den Beschluss, ist also die Anwesenheit der absoluten Mehrheit eines Rates erforderlich: im Nationalrat somit 101 und im Ständerat 24 Mitglieder.

E. 2

Die Ratsreglemente der letzten 50 Jahre - die früheren wurden nicht nachgeprüft - haben die Verfassungsbestimmung stets in diesem Sinn verstanden und konkretisiert: - Reglement NR vom 4. April 1942, Art. 32 (BS 1, 211) - Reglement NR vom 2. Oktober 1962, Art. 29 (AS 1962, 1321) - Reglement NR vom 4. Oktober 1974, Art. 44 (AS 1974, 1645) - Reglement SR vom 17. Oktober 1946, Art. 6 und 7 (BS 1, 229) - Reglement SR vom 27. September 1962, Art. 8 und 9 (AS 1962, 1339) - Reglement SR vom 16. September 1975, Art. 41 (AS 1975, 1997) - Reglement SR vom 24. September 1986, Art. 40 (AS 1987, 2) Freilich sind gewisse redaktionelle Unterschiede feststellbar. Dem Grundsatz nach bestätigen sie aber übereinstimmend - teils durch wörtliche Wiedergabe des Verfassungswortlauts - das Erfordernis des Anwesenheitsquorums für die ganze Dauer der Verhandlungen.

E. 3

Die - eher spärliche - Doktrin geht ebenfalls von einem Anwesenheitsquorum für Verhandlungen und Beschlüsse aus. Vom älteren Schrifttum sind zu erwähnen Walter Burckhardt (Kommentar der Bundesverfassung, Bern 1931, S. 699/700) sowie Paul Cron (Die Geschäftsordnung der schweizerischen Bundesversammlung, Universität Freiburg 1946, S. 100-102, 216 und 231). Jean-François Aubert vertrat in seinem *Traité de droit constitutionnel suisse* (Neuchâtel 1967/1982, No 1393) noch die Meinung, dass kein Verhandlungsquorum erforderlich sei, sondern bloss ein Beschlussesquorum. 2

Von dieser Auffassung ist er aber im neuen Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Basel 1987, Randziff. 3-5 zu Art. 87) klar abgerückt und bekennt sich nun ebenfalls überzeugt zum Erfordernis des Anwesenheitsquorums für die ganze Dauer der Verhandlungen. Dieser Betrachtungsweise schliessen sich Ulrich

Häfelin / Walter Haller an (Schweiz. Bundesstaatsrecht, ein Grundriss, 2. Aufl., Zürich 1988, Randziff. 762, XLVI, S. 574), die allerdings beifügen, dass die Praxis nur ein Beschlussesquorum verlange.

E. 4

Die Praxis scheint - jedenfalls im Nationalrat - in der Tat häufig und intensiv andere Wege gegangen zu sein. Sie begnügt sich offenbar mit einem Beschlussesquorum, wobei hier offen bleiben muss, wie streng dieses Erfordernis faktisch gehandhabt wird; wir konnten der Frage schon aus Zeitgründen nicht nachgehen.

E. 5

Der Gesetzgeber hat bisher Art. 87 BV nicht konkretisiert. Er hatte aber Gelegenheit, über einen ähnlich gelagerten Sachverhalt zu legislieren, nämlich über Art. 100 BV mit folgendem Wortlaut: «Um gültig verhandeln zu können, müssen wenigstens vier Mitglieder des Bundesrates anwesend sein.» «Le Conseil fédéral ne peut délibérer que lorsqu'il y a au moins quatre membres présents.» «Per trattare e risolvere legalmente devono essere presenti almeno quattro membri.» Die textlichen Unterschiede innerhalb der drei Amtssprachen einerseits und die teilweise abweichende Terminologie im Vergleich zu Art. 87 BV andererseits sind nicht zu übersehen. Frappanter sind jedoch die materielle Ähnlichkeit der beiden Bestimmungen und die strenge Auslegung des «Bundesratsartikels 100 BV» durch den Gesetzgeber. Dieser verlangt in Art. 14 des BG vom 19. September 1978 über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz [VwOG], SR 172.010) sowohl ein Verhandlungsquorum (4 Mitglieder) als auch ein Beschlussesquorum (3 der stimmenden Mitglieder bei Sachgeschäften und die Mehrheit der anwesenden Mitglieder bei Wahlen). Die gleiche Regelung enthielt schon das Gesetz von 1914 (Art. 7 und 8; BS 1, 261). Die strenge Auslegung der für den Bundesrat geltenden Verfassungsbestimmung durch den Gesetzgeber deckt sich mit der Auslegung der für die beiden Räte geltenden Verfassungsbestimmung durch die Ratsreglemente und die Doktrin. Nicht in dieses Konzept passt einzig die Praxis.

E. 6

Zusammenfassend lässt sich die gestellte Frage demnach wie folgt beantworten: der Wortlaut des Verfassungsartikels 87, die Reglemente der beiden Räte und die Doktrin verlangen ein Verhandlungsquorum (das Beschlussesquorum logischerweise eingeschlossen), wogegen die Praxis des Nationalrates - wenn überhaupt - es bei einem Beschlussesquorum bewenden lässt. Der Gesetzgeber hat den ähnlich gelagerten Art. 100 BV ebenfalls im Sinne eines Verhandlungsquorums konkretisiert. Das Bundesamt 3 für Justiz ist der Überzeugung, dass die Verfassung für beide Gewalten, die Bundesversammlung und den Bundesrat, ein Verhandlungsquorum und nicht nur ein Beschlussesquorum verlangt.

E. 7

In Art. 87 BV eine blosse Ordnungsvorschrift erblicken zu wollen, wäre abwegig; die Bestimmung ist nicht weniger verbindlich als alle andern Verfassungsnormen. Dürfte man die Praxis des Nationalrates allenfalls als verfassungskonträres, aber verfassungsderogierendes Gewohnheitsrecht gelten lassen, etwa mit der Begründung, es sei praktisch überhaupt nicht möglich, Art. 87 BV zu befolgen? Zunächst ist daran zu erinnern,

dass sich Gewohnheitsrecht nicht contra constitutionem bilden kann (BGE 91 I 266). Sodann ist freilich zuzugeben, dass die römische Maxime «ultra posse nemo obligatur» (Unmögliches kann man von niemandem verlangen) noch immer aktuell ist. Allerdings scheint dem Bundesamt für Justiz, dass man sich nicht mit Erfolg auf diese Maxime berufen könne, solange nicht alle tauglichen und zumutbaren Mittel ausgeschöpft wurden, um der Verfassung Genüge zu tun. Es kann nicht dessen Aufgabe sein, der Frage nachzugehen, ob diese Voraussetzung im vorliegenden Fall als erfüllt angesehen werden könnte. Wird übrigens die Bestimmung heute als überholt, als unzweckmässig oder gar als nicht praktikabel empfunden, so kann sie im Weg der Verfassungsrevision geändert oder beseitigt werden. Eine isolierte Partialrevision hätte indessen zur Zeit kaum Aussicht auf Erfolg. Die von der Bundesversammlung beschlossene Totalrevision der Verfassung böte eine günstige Gelegenheit. Zu denken wäre etwa an die Möglichkeit, die Materie auf Gesetzesebene herabzustufen in der Meinung, dass es inskünftig Sache des Gesetzgebers sein soll, ob und gegebenenfalls wie er das Problem lösen will. Ein ausdrücklicher Auftrag aus dem Schoosse eines Rates würde die entsprechenden Vorbereitungen des Bundesrates wesentlich erleichtern.

E. 8

Erträgt das Verhandlungsquorum Ausnahmen? Will man die Verfassungsbestimmung nicht mit formalistischer Strenge handhaben, so könnte man die Frage dort bejahen, wo die Verhandlungen nicht in eine Entscheidung, einen Beschluss münden. Wir denken an die Fragestunde oder an Interpellationsberatungen nach beschlossener Diskussion. Würde dabei das Quorum so tief gesenkt, dass die «Beratungen» im Ergebnis einem blossen Dialog zwischen Fragesteller und Antwortgeber gleichkämen, so müsste man sich im Rahmen der laufenden Parlamentsreform allerdings ernsthaft fragen, ob solche Instrumente überhaupt noch erhaltenswert sind, das heisst, ob die gewünschten Auskünfte nicht einfacher und billiger auf direktem Weg (persönlich, brieflich, telefonisch) bei der Verwaltung beschafft werden sollten. - Weitere Ausnahmemöglichkeiten sehen wir auf den ersten Blick nicht.

E. 9

Schliesslich stellt sich die Frage der Sanktion. Nach dem - strengen - Wortlaut der Verfassungsnorm und nach der Doktrin (Burckhardt, a.a.O.; Cron, a.a.O.; Aubert, Kommentar, Randziff. 6 zu Art. 87) zieht das fehlende Quorum die Ungültigkeit (der Beratungen bzw. der Beschlüsse) nach sich. Daraus darf wohl abgeleitet werden, dass man die Beratungen unterbrechen beziehungsweise mit der Beschlussfassung zuwarten sollte, bis das Quorum erreicht ist. Es ist in erster Linie Aufgabe der Ratspräsidenten, für die Wahrung und Wiederherstellung des verfassungsmässigen Zustandes zu sorgen (Regl. NR Art. 44 Abs. 3; Regl. SR Art. 40 Abs. 2). 4

Ob «gültig» beraten und beschlossen worden ist, entscheiden die Räte in eigener Zuständigkeit. Ist ein Erlass in der Gesamtabstimmung (einfacher Bundesbeschluss) oder in der Schlussabstimmung (Verfassungsartikel, Gesetz, allgemein-verbindlicher Bundesbeschluss) angenommen worden, so ist er - stillschweigend - als gültig zu betrachten (Burckhardt, a.a.O.; Aubert, Kommentar, Randziff. 7 zu Art. 87). Ein allfälliger früherer Mangel (fehlendes Quorum) wäre dadurch automatisch geheilt (Aubert, a.a.O.). Diese Schlussfolgerung gilt sinngemäss für Wahlen (Aubert, a.a.O.).

E. 10

Conclusions: - Pour les séances des deux conseils, l'art. 87 Cst. exige le quorum non seulement lors des décisions, mais également lors des délibérations. - Dans la mesure où la pratique s'écarte de ce principe, elle est incompatible avec la constitution. - Si la disposition paraît surannée, voire inapplicable, elle doit être modifiée ou supprimée par le biais d'une révision constitutionnelle. Tant qu'elle est en vigueur, elle doit être respectée comme n'importe quelle autre norme constitutionnelle. Des exceptions ne peuvent être admises qu'avec de très grandes réserves. 8

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 53.1 - Mitteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements an die Subkommission der Kommission des Nationalrates für die Parlamentsreform, vom 28. September 1988; Communication du Département fédéral de justice et police à la sous-com... In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 1989 Année Anno Band 53 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 000 935 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.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.