

Stärkung der präventiven Rechtskontrolle

Bericht des Bundesrates

vom 5. März 2010

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

In Erfüllung des Postulats Pfisterer 07.3360 «Stärkung der präventiven Verfassungskontrolle» unterbreiten wir Ihnen den vorliegenden Bericht zur Kenntnisnahme.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

5. März 2010 Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Die Bundespräsidentin: Doris Leuthard
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Die präventive Kontrolle der Rechtmässigkeit von Erlassentwürfen verfolgt das Ziel, bei der Entstehung von Rechtsnormen dafür zu sorgen, dass diese im Einklang mit dem übergeordneten Bundesrecht und dem Völkerrecht stehen und sich optimal in die bereits bestehende Rechtsordnung einfügen. Die präventive Rechtskontrolle geht einher mit dem politischen Prozess der Rechtsetzung. Sie zeigt der Bundesversammlung, dem Bundesrat und der Verwaltung bei der Ausarbeitung und dem Erlass von Verfassungsbestimmungen, Gesetzen und Verordnungen sowie beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge die rechtlichen Grenzen auf. Namentlich gilt es sicherzustellen, dass die verfassungsmässigen Kompetenzen der Kantone, die Zuständigkeiten von Bundesversammlung und Bundesrat sowie die Mitwirkungsrechte des Volkes (Referendum) nicht beschnitten werden und dass neue Regelungen die inhaltlichen Vorgaben des übergeordneten Rechts (z.B. Grundrechte) beachten. Auf Bundesebene wird die präventive Rechtskontrolle hauptsächlich von Verwaltungsstellen mit Querschnittsaufgaben wahrgenommen. So überprüfen das Bundesamt für Justiz und – im Hinblick auf gewisse Teilaspekte – die Bundeskanzlei, die Eidgenössische Finanzverwaltung, die Direktion für Völkerrecht sowie das Integrationsbüro im Rahmen der verwaltungsinternen Konsultationsverfahren sämtliche Entwürfe zu rechtsetzenden Erlassen systematisch und von Amtes wegen auf ihre Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht. Bei der parlamentarischen Beratung begutachten diese Verwaltungsstellen auf Ersuchen der zuständigen Departemente oder parlamentarischer Gremien die beantragten oder beschlossenen Änderungen der Erlassentwürfe auf ihre Verfassungs- und Völkerrechtskonformität.

Die Stärken dieser Art der Kontrolle liegen in der partnerschaftlichen Begleitung der federführenden Departemente und Fachämter, in der fachlichen Unterstützung der parlamentarischen Kommissionen, in der Praxisnähe, Flexibilität und Lösungsorientiertheit. Die präventive Rechtskontrolle erfolgt nicht punktuell und einmalig, sondern in verschiedenen Stadien des Gesetzgebungsprozesses. Auf der anderen Seite gibt es in der geltenden Praxis auch Schwachstellen. Diese betreffen zum einen die Durchsetzung bereits bestehender Regeln für das verwaltungsinterne Verfahren (namentlich Fristen). Zum andern findet nicht immer eine Überprüfung der Rechtmässigkeit von Anträgen statt, die im Rahmen der Beratungen des Bundesrates oder der Bundesversammlung eingebracht und akzeptiert werden. Das heutige System kann unter Umständen dazu führen, dass die Rechtmässigkeit eines Regelungsentwurfs nicht genügend geklärt wird. Der Bundesrat erachtet deshalb die Prüfung von Massnahmen zur Stärkung der präventiven Rechtskontrolle als angezeigt.

Nach einem Blick auf ausländische Modelle untersucht der Bundesrat denkbare Lösungsansätze zur Stärkung der präventiven Rechtskontrolle. Dazu gehört eine ganze Palette von Möglichkeiten, das bestehende System zu optimieren. Als weitere Massnahmen denkbar wären die Zentralisierung der Ausformulierung von Rechtserlassen in einem Bundesamt für Gesetzgebung, die Zentralisierung der Rechtskontrolle in einem Bundesamt oder in einer unabhängigen Verwaltungsstelle, die Schaffung einer parlamentarischen Verfassungsdelegation oder eines gemischten Hilfsorgans der Bundesversammlung sowie der Einsatz eines Gerichts zur Begutachtung von Erlassvorlagen. Ausgehend von dieser Auslegeordnung bieten sich aus der Sicht des Bundesrates vor allem folgende drei Handlungsoptionen an:

– Optimierung des Status quo. Zur Stärkung des an sich bewährten Kontrollsystems erscheinen namentlich folgende Massnahmen als sinnvoll: Bestehen kontroverse Auffassungen zur Rechtmässigkeit von Erlassentwürfen, so wird dies in den Departementsanträgen an den Bundesrat, in den Botschaften des Bundesrates oder in den Berichten zu Kommissionsvorlagen stets transparent gemacht und beurteilt. Zu Aussprachepapieren, aufgrund derer Grundsatzfragen geklärt werden, die in rechtlicher Hinsicht für spätere Gesetzgebungsarbeiten wichtig sind, soll nach Möglichkeit eine Ämterkonsultation durchgeführt werden. Ferner wirken die Bundeskanzlei und die Departemente darauf hin, dass die für das verwaltungsinterne Verfahren geltenden Regeln, namentlich die Fristen, konsequent angewendet werden. Schliesslich werden die federführenden Departemente und Fachämter aufgefordert, die für die Rechtsprüfung zuständigen Verwaltungsstellen im parlamentarischen

Seminario Bellinzona ottobre 2010
Testo 4 - d

Verfahren beizuziehen, wenn in den Kommissionen oder im Plenum Anträge gestellt werden, die wichtige Rechtsfragen aufwerfen.