

Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
3003 Bern

Bern, 13. Mai 2011 sgv-Kbh/dl

Vernehmlassungsantwort zu den Parlamentarischen Initiativen "Verfassungsgerichtsbarkeit"

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 280 Verbände und gegen 300'000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich die Dachorganisation sgv für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben vom 21. Februar 2011 lädt die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats Parteien und Organisationen ein, sich zum Vorentwurf der Kommission betreffend der Parlamentarischen Initiativen "Verfassungsgerichtsbarkeit" und "Bundesverfassung massgebend für rechtsanwendende Behörden" zu äussern.

I. Allgemeine Bemerkungen

Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates schickt einen Vorentwurf in die Vernehmlassung, wonach dessen Mehrheit vorschlägt, Artikel 190 der Bundesverfassung aufzuheben. Dieser besagt, dass Bundesgesetze und Völkerrecht für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend seien. Eine Minderheit möchte den Verfassungsartikel abändern und die Verfassungsgerichtsbarkeit auf die Grundrechte und die EMRK ausdehnen, eine weitere Minderheit ist für die Beibehaltung des bisherigen Zustandes.

Der Mehrheit der vorberatenden Kommission geht es um die Aufhebung der Beschränkung der Normenkontrolle für Bundesgesetze. Diese könnten dann bei jeder konkreten Anwendung (wie Verordnungen des Bundes und kantonale Erlasse) von allen Behörden auf ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung und dem Völkerrecht überprüft werden.

Der Gesetzgeber hatte das Thema Verfassungsgerichtsbarkeit und konkrete Normenkontrolle bereits mehr als einmal auf dem Tisch. Im Rahmen der Bestrebungen der Totalrevision der Bundesfassung wurde der Artikel über die Normenkontrolle jedoch im Oktober 1999 aus der Vorlage herausgestrichen und nicht mehr weiterverfolgt.

Anlässlich der Herbstsession 2000 lehnte der Nationalrat eine parlamentarische Initiative von aNR Zwygart ab, welcher ebenfalls die Einführung der Normenkontrolle und mithin eine Verfassungsgerichtsbarkeit für Bundesgesetze und allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse verlangte.

In den Jahren 2005 und 2007 folgte die Eingabe weiterer parlamentarischer Initiativen, über welche in diesem Vernehmlassungsverfahren debattiert werden soll. Es macht den Eindruck, als ob sich bestimmte Parlamentarier mit einem Nein des Gesetzgebers zum Thema Verfassungsgerichtsbarkeit und Normenkontrolle nicht abfinden könnten. Anders ist es nicht zu erklären, dass dieses vor noch nicht allzu langer Zeit erledigte Thema schon wieder vorgebracht wird. Dies erweckt den Anschein einer unnötigen Zwängerei.

II. Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz

Es ist nicht so, dass die Schweiz keine Verfassungsgerichtsbarkeit kennen würde. Im Gegenteil, diese ist in der Schweiz sehr gut ausgebaut. Sowohl Erlasse von Kantonen im Anwendungsfall (konkrete Normenkontrolle) als auch nach dem Erlass (abstrakte Normenkontrolle) können auf ihre Verfassungsmässigkeit hin überprüft werden. Einzig für Bundesgesetze und das Völkerrecht gilt eine Einschränkung nach Art. 190 BV. Allerdings hat das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung erkannt, dass völkerrechtliche Normen, die dem Schutz der Menschenrechte dienen, aufgrund der EMRK den Vorrang vor Bundesgesetzen haben sollen. Somit besteht eine Einschränkung von Art. 190 der Bundesverfassung bezogen auf das Völkerrecht eigentlich nicht mehr. Auch bezüglich der Bundesgesetze hat das Bundesgericht in seiner Schubert-Praxis einen Weg gefunden, die zweite Einschränkung massgeblich zurückzudrängen.

Es stellt sich deshalb wirklich die Frage, weshalb Artikel 190 der Bundesverfassung nun aufgehoben werden soll. Hat die Beschränkung von Art. 190 Bundesverfassung in der Praxis zu erheblichen rechtlichen Problemen geführt, für die jetzt unbedingt eine politische Lösung gefunden werden muss? Es ist eher davon auszugehen, dass es vorliegend mehr um eine theoretische Grundsatzdiskussion geht, als dass einem problematischen und bestrittenen Rechtssatz der Bundesverfassung in der Praxis die Anwendung versagt werden müsste.

III. Gründe, die gegen eine Aufhebung von Art. 190 BV sprechen

1. Die Schweiz verfügt über keine traditionelle Verankerung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene. Sie entspricht auch nicht dem politischen System der Schweiz, da zwischen Volk, Parlament und Bundesgericht ein genau festgelegtes Zusammenwirken besteht. Dieses System basiert auf dem Gewaltenteilungsprinzip, welches die Gesetzgebung und Rechtsanwendung bewusst voneinander trennt. Mit der Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit würde eine erhebliche Einflussmöglichkeit des Bundesgerichtes auf die Gesetzgebung geschaffen. Das tragende und unbestrittene Prinzip der Gewaltentrennung darf aber zu keinem Zeitpunkt unterlaufen werden. Die gesetzgeberische Verantwortung steht alleine dem Parlament zu. Es ist deshalb nicht zulässig, dass das Parlament als Gesetzgeber in diesem Bereich einer Kontrolle durch das Bundesgericht unterstellt wird.
2. Der breit abgestützte politische Wille des Gesetzgebers muss Vorrang haben vor dem Willen des Bundesgerichtes bzw. einiger weniger Bundesrichter, welche eine Streitsache jeweils behandeln. Für den Fall eines möglichen Verstosses gegen die Verfassungsmässigkeit eines Bundesgesetzes besteht die Möglichkeit des Referendums, so dass dem Volk eine entsprechende Korrekturgelegenheit zusteht. Es darf nicht dazu kommen, dass das Bundesgericht oder irgendeine Behörde ein vom Volk im Rahmen einer Referendumsabstimmung angenommenes Bundesgesetz via Normenkontrolle im Einzelfall als nicht anwendbar erklärt wird.

3. Es mag sein, dass das Parlament als Gesetzgeber nicht immer fehlerfrei legiferiert und dass allenfalls die Verfassungsmässigkeit von Gesetzesbestimmungen nicht eingehalten wird. Auf der anderen Seite muss man sich aber desselben bewusst sein. Auch das Bundesgericht richtet nicht immer fehlerfrei. Deshalb muss die Priorität im Spannungsfeld zwischen direkter Demokratie und dem Schutz der individuellen Rechte der direkten Demokratie zustehen.
4. Es ist hinlänglich bekannt, dass sich das Bundesgericht nicht über fehlende Arbeit zu beklagen hat. Das Gegenteil ist der Fall. Das Parlament hat sich immer wieder mit der Überlastung des Bundesgerichtes zu befassen gehabt. Eines der Ziele der Justizreformen der Vergangenheit war die notwendige Entlastung des Bundesgerichtes, in dem unter anderem die Verfahren möglichst einfach gestaltet wurden. Mit der Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit würde zu diesen Entlastungszielen ein veritabler Widerspruch geschaffen. Dass die Einführung der vorgesehenen Verfassungsgerichtsbarkeit letztlich zu einer erheblichen administrativen Mehrbelastung der kantonalen Behörden und Gerichte und vor allem des Bundesgerichtes führen wird, muss bei der vorgesehenen Ausweitung der rechtlichen Möglichkeiten nicht noch speziell dargelegt werden. In Zeiten, wo administrative Vereinfachungen und raschere Verfahren die politische Agenda bestimmen, kann nicht ein gegenteiliger Weg eingeschlagen werden.
5. Man muss sich zudem der Gefahr bewusst sein, dass die während vieler Jahre oder Jahrzehnte lang ohne Probleme funktionierende Gesetzesbestimmungen dann stets von einigen Wenigen unter dem Titel der möglichen Verfassungswidrigkeit angefochten werden. Diese Änderung würde Unzufriedenen, Streitlustigen, Enttäuschten und Verbitterten ein entscheidendes Druckmittel in die Hände geben, um den Willen des Gesetzgebers nachträglich zu torpedieren. Im parlamentarischen Betrieb entzieht es dem Gesetzgeber politisch notwendige Gestaltungsmöglichkeiten. Jegliche noch so sinnvolle Gesetzesbestimmung wird von ihren politischen Gegnern bereits im Gesetzgebungsverfahren mit Verweis auf die nachfolgende Normenkontrolle im Keim erstickt werden.
6. Dass jede rechtsanwendende Behörde vorfrageweise Gesetzesbestimmungen auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüfen soll, stellt eine Überforderung dieser Behörden dar. Eine justizunabhängige Verwaltungsbehörde ist fachlich nicht in der Lage, sich als Verfassungsrichter zu betätigen. Es kann nicht im Interesse der Rechtssicherheit unseres Landes sein, dass jede rechtsanwendende Behörde in der Schweiz inskünftig Verfassungsrichter spielt.

IV. Beispiel

Im Steuerrecht beispielsweise sollen die Gesetzesbestimmungen mit den Bundesverfassungs-Grundsätzen der Allgemeinheit, der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vereinbar sein. Betrachten wir die in letzter Zeit arg unter Beschuss geratene Besteuerung nach dem Aufwand (auch Pauschalbesteuerung genannt). Die Mehrheit des Gesetzgebers kämpft um deren Beibehaltung und sucht Wege, um die oben erwähnten Verfassungsprinzipien einzuhalten. Besteht nun eine Verfassungsgerichtsbarkeit, geht das Bundesgericht unter Umständen hin und schafft letztlich die Aufwandbesteuerung ab, weil sie meint, diese Gesetzesbestimmungen würden nicht der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entsprechen. Sollen letztlich ein paar wenige Bundesrichter entscheiden, ob die Aufwandbesteuerung verfassungskonform ist oder nicht? Eine kantonale, justizunabhängige Steuerveranlagungsbehörde ist mit Sicherheit nicht in der Lage, diese Frage zu beantworten. Die Verfassungsgerichtsbarkeit würde in diesem Fall dazu führen, dass politisch Andersdenkende das Ziel "Abschaffung der Aufwandbesteuerung", welches sie auf parlamentarischem Weg nicht erreichten, auf einem neuen Umweg doch noch Nachhaltigkeit verschaffen können.

V. Schlussbemerkungen

Das Schweizerische Rechtssystem funktioniert tadellos. Zudem ist die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz sehr gut ausgebaut. Die bestehenden Lücken sind vom Bundesgericht in seiner Rechtsprechung geschlossen worden. Ein weiterer Eingriff in das Rechtssystem ist nach dem Gesagten nicht notwendig. Dieser würde das Gewaltenteilungsprinzip verletzen, den Rechtsfrieden gefährden, die Administration weiter aufblähen, die Behörden und Gerichte weiter überlasten, die Schweiz zu einem Richterstaat führen, die direkte Demokratie zurückdrängen und das ohnehin schon schleppende Gesetzgebungsverfahren noch weiter verzögern und verkomplizieren. Wir sind deshalb der Auffassung, dass es Artikel 190 der Bundesverfassung nach wie vor braucht und unterstützen die Minderheit der Kommission, welche für Nichteintreten votiert hat.

Wir bitten Sie abschliessend, der beiliegenden Stellungnahme der Chambre vaudoise des arts et métiers (CVAM) ebenfalls die nötige Nachachtung zu verschaffen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Hans-Ulrich Bigler
Direktor



Patrik Kneubühl
Ressortleiter

Beilage

- erwähnt