

Session der eidgenössischen Räte

Ständerat verabschiedet Justizreform

Nationalrat für AHV-Mehrwertsteuer-Prozent

1ts. Bern, 5. März

Mit der Justizreform hat der Ständerat den Boden der echten Verfassungsreformen betreten. Im Zentrum stehen die Stärkung des Bundesgerichtes durch Entlastung sowie das Schliessen von Lücken im Rechtsschutz. Beim Ausbau des Rechtsschutzes stiess die Rechtsweggarantie auf ungeteilte Zustimmung. Nach diesem Systemwechsel besteht künftig überall Anspruch auf Zugang zu einem Gericht. Dahinter steht die Überlegung, dass den Streitparteien mit einem raschen Entscheid eines unteren Gerichtes oft besser ge-
 eidi sei als mit einem Bundesgerichtsurteil nach vielen Jahren.

Umstrittene Verfassungsgerichtsbarkeit

Rechts (vernehmlich) und links (stumm) höchst umstritten war hingegen die Einführung einer behutsamen Ausdehnung der Normenkontrolle des Bundesgerichtes auf Bundesgesetze. Diese Verfassungsgerichtsbarkeit zur Überprüfung von Bundesgesetzen – im konkreten Anwendungsfall – auf ihre Vereinbarkeit mit den verfassungsmässigen Rechten akzeptierte der Rat nur mit 19 gegen 14 Stimmen. In polemischer Zuspitzung seines Horrors vor dem Richterstaat nannte der Innerrhoder Christlichdemokrat Carlo Schmid den Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit «das Kernstück zur Vernichtung der Volksrechte». Die Antinomie zwischen dem Volk als Gesetzgeber und den Richtern als Verfassungshütern sei eine «fatale Konstruktion». Dass Richter nachträglich einen Volksentscheid beurteilten, sei für ihn völlig inakzeptabel. Die Verfassungsgerichtsbarkeit mache die direkte Demokratie zur Farce. Sein Schwyzer Fraktionskollege Frick fragte rhetorisch, wer denn eigentlich in der schweizerischen Demokratie das letzte Wort habe? Der Glarner Freisinnige Fritz

Schiesser entgegnete, wenn eine Antinomie bestehe, dann die zwischen Demokratie und Rechtsstaat, und die Verfassungsgerichtsbarkeit sei Ausdruck des Rechtsstaates. Als Verfassungsgeber habe und behalte der Souverän das letzte Wort, aber auf Stufe Gesetz gebe es auch in der Schweiz keine schrankenlose Volkssouveränität.

Rechtsmittel für Kantone

Die Überprüfung der Gesetzgebung auf die verfassungsmässigen Rechte hin, ergänzte der Baselbieter Freisinnige René Rhinow als Kommissionspräsident, erhöhe nicht nur den Rechtsschutz des Einzelnen, sondern gebe auch den Kantonen Rechtsmittel, um sich gegen Übergriffe des Bundesgesetzgebers zu wehren. Heute könne nur der Bund die Kantone einklagen. Dazu komme, dass das Bundesgericht bereits Bundesgesetze im Anwendungsfall auf ihre Verträglichkeit mit der Europäischen Menschenrechtskonvention überprüfe. Den Kritikern warf Rhinow deshalb Schattenboxen vor, weil sie mit ihren Positionen hinter die Verfassungswirklichkeit zurückgingen. Bundesrat Arnold Koller räumte ein, es gebe ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Freiheitsrechten, aber selbst die seit eh und je bestehende, umfassende Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber den Kantonen habe sich als Wohltat für den Freiheitsschutz erwiesen, ohne deswegen die Demokratie in Frage zu stellen. Die vorgeschlagene Verfassungsgerichtsbarkeit kontrolliere ohnehin weniger das Volk als das Parlament. Die Richter setzten sich auch nicht an die Stelle des Gesetzgebers, sondern stellten bloss fest, welche Bestimmung im Rahmen der Verfassung keinen Platz habe. Es sei dann Sache der politischen Behörde, eine verfassungsgemässe Alternative vorzuschlagen.

Die Sitzungen im Überblick

zz. Der Nationalrat hat mit 86 zu 16 Stimmen die Einführung eines zusätzlichen Mehrwertsteuerprozents zur Finanzierung der AHV per 1. Januar 1999 beschlossen. Die neuen Sätze sollen von 6,5 auf 7,5 Prozent im Normalfall, von 2 auf 2,3 Prozent für Güter des täglichen Bedarfs und von 3 auf 3,5 Prozent in der Hotellerie ansteigen. Alle Anträge von SVP- und FPS-Seite, die eine Verschiebung des Geschäfts zur Folge gehabt hätten, wurden zurückgewiesen.

Der Ständerat hat im Rahmen der Verfassungsrevision das Kapitel Justizreform mit 19 zu 14 Stimmen verabschiedet. Einzelne und die Kantone sollen das Bundesgericht anrufen können, wenn ein Bundesgesetz ihre verfassungsmässigen Rechte verletzt. Zur Entlastung der nationalen Gerichte in Lausanne und Luzern sollen unbedeutende Streitfälle von ihnen ferngehalten werden.

(Verhandlungsberichte auf den Seiten 17 und 18)

«Effizienzgeprägtes Erledigungsprinzip»

In den letzten zwanzig Jahren, rief Bundesrat Arnold Koller in Erinnerung, nahm die Zahl der eingegangenen Fälle am Bundesgericht in Lausanne um 80 und am Bundesversicherungsgericht in Luzern um 55 Prozent zu. Ohne Gegenmassnahmen, warnte Rhinow, folge das höchste Gericht des Landes immer mehr dem effizienzgeprägten Erledigungsprinzip mit gravierenden Nachteilen für den individuellen Rechtsschutz, die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung und die Qualität der Rechtsentwicklung. Dieser verhängnisvollen Entwicklung wollte der Bundesrat mit zwei Massnahmen begegnen. Unbestritten im Rat war der Ausbau der Vorinstanzen in den Kantonen und im Bund, damit sich das Bundesgericht auf die Rechtskontrolle beschränken kann. Als wesentlich kontroverser erwies sich die ebenfalls vorgesehene Verfassungskompetenz zum Erlass von Zugangsbeschränkungen in der Ausführungsgesetzgebung. Als Sicherheit gewährleistete das

Modell des Bundesrates allerdings eine Zugangsgarantie für grundlegende und folgenschwere Rechtsfälle. Die über das rot-grüne Lager hinaus laut gewordene, vehemente Grundsatzkritik an Zugangsschranken als Gefährdung des Rechtsschutzes und als untauglichem Mittel zur Entlastung verfehlte ihre Wirkung nicht. Der Rat entschärfte den Streit vorläufig, indem er die ganze Problematik auf die spätere Gesetzgebung verschob. Als Vorgabe gewährleistet die Verfassung in der Version des Ständerates aber den Zugang zum Bundesgericht und spricht bloss noch von der Möglichkeit «besonderer Zugangsvoraussetzungen» bei Rechtsfragen ohne grundsätzliche Bedeutung.

Auf einhellige Zustimmung stiess schliesslich die vorgeschlagene Vereinheitlichung des Prozessrechtes, von der man sich mehr Effizienz in der Strafverfolgung und die einfachere Durchsetzung von zivilrechtlichen Ansprüchen verspricht.

Mehr Geld für die AHV

Um die Zusatzkosten der AHV wegen der prozentualen Zunahme der Senioren an der Gesamtbevölkerung einigermassen aufzufangen, hatte der Souverän mit dem Wechsel zur Mehrwertsteuer vorsorglich einer zweckgebunden Anhebung des MWSt-Satzes um einen Prozentpunkt zugestimmt. Der Mobilisierung dieser Mehreinnahmen von zunächst weniger und später mehr als 2 Milliarden Franken auf Anfang 1999 stimmte auch der Nationalrat zu. Zu Diskussionen Anlass gaben die Proportionalisierung der Zuschläge sowie der Zeitpunkt der Inkraftsetzung. Die Frei-

heitspartei stiess sich am Antrag, die Sondersätze nur proportional von 2 auf 2,3 und in der Hotellerie von 3 auf 3,5 Prozent anzuheben, und wollte wegen dieses «Präjudizes» das Geschäft zurückweisen. Von Präjudiz könne keine Rede sein, antwortete Sozialministerin Ruth Dreifuss. Der Verzicht auf die durchgehend lineare Anhebung führe bloss die Logik weiter, welche bereits die Einführung der MWSt bestimmt habe. Der Rat lehnte die Rückweisung massiv ab und akzeptierte auch, dass 17 Prozent des Ertrages den Rückstellungen des Bundes für die AHV gutgeschrieben werden. Die Alterskosten wirkten sich auch auf dessen Vorfinanzierungsaufwand aus, und der Gesamtertrag werde dennoch vollumfänglich für die AHV verwendet. Der Rat erachtete es als falsch, aus konjunkturpolitischer Rücksicht die Steuererhöhung um ein Jahr hinauszuschieben, weil der demographische Druck auf die AHV-Finzen akut geworden sei. Für Aufregung sorgte schliesslich noch die Freisinnige Christine Egerszegi mit ihrem Antrag, die Altersrenten nur alle drei anstatt zwei Jahre anzupassen und durch diese Leistungsverzögerung die AHV finanziell etwas zu entlasten. Die Idee wurde nicht grundsätzlich in Frage gestellt; die Gegner warfen der Aargauerin aber vor, ein Element aus den laufenden Konsensgesprächen herauszunehmen, das in ein sozialpolitisches Gesamtpaket gehöre.

Begehrte Mehrwertsteuerprozente

Sc. Die schweizerische Mehrwertsteuer ist mit einem Satz von 6,5 Prozent weniger als halb so hoch wie der europäische Durchschnitt. Auch wenn wir noch einige Prozentpunkte obendraufbauen würden, bliebe der schweizerische Satz im europäischen Vergleich günstig. So hat Deutschland unlängst eine Satz-erhöhung von 15 auf 16 Prozent beschlossen. Demnach besteht ein gewisser finanzpolitischer Spielraum, der unverkennbar vielfache Begehrlichkeiten weckt. Mit seinem Entscheid vom Donnerstag, einen zusätzlichen Prozentpunkt für die Finanzierung der demographischen Lücke bei der AHV einzusetzen, hat der Nationalrat einen ersten, in der Verfassung bereits vorgespürten Schritt auf diesem Pfad getan. Bereits absehbar ist eine weitere Erhöhung, allerdings nur um 0,1 Prozentpunkte, zur Mitfinanzierung der Neat und der übrigen Eisenbahngrossprojekte.

Aber auch sonst fehlt es nicht an Ideen, wie allfällige Mehrwertsteuerprozente eingesetzt werden könnten. Die Differenz zu vergleichbaren Ländern beflügelt die fiskalpolitische Phantasie. Peter Bodenmann war im vergangenen Sommer als scheidender SPS-Präsident für eine gänzliche Finanzierung der Krankenversicherungsprämien mit Einnahmen aus der Mehrwertsteuer eingetreten; dafür wären gegen 8 Mehrwertsteuerprozente erforderlich. Eines seiner Argumente war die Satzendifferenz zu den EU-Staaten, die es im Hinblick auf eine Steuerharmonisierung der Schweiz mit Europa ohnehin auszuräumen gelte. Die Sozialdemokraten setzten dann aber für ihre im Spätherbst lancierte Gesundheitsinitiative auf eine Kombination zu gleichen Teilen von Kopfprämien und – aus heutiger Sicht – 3,5 Mehrwertsteuerprozenten.

Überhaupt wird für Mehrausgaben im ganzen Sozialbereich stereotyp die Hand auf weitere Mehrwertsteuerprozente gelegt. Die IDA-FiSo-Berichte

haben gezeigt, dass der Status quo der gegenwärtigen Sozialleistungen bis ins Jahr 2010 nur mit einem zusätzlichen Finanzbedarf von gut 15 Milliarden Franken gehalten werden kann. Dass dies auch gleich in 6,8 Mehrwertsteuerprozente umgelegt wurde, dient wohl nicht allein der Verbesserung der Vorstellungskraft von solch grossen Zahlen, sondern indiziert auch, wo das Geld ganz oder teilweise herkommen soll.

Aber auch in Teilbereichen der Sozialpolitik wird die Mehrwertsteuer immer wieder als naheliegendstes «Finanzierungsmodell» bemüht, so etwa beim sozialpolitischen Dauerbrenner der Mutterschaftsversicherung. Und für die Arbeitslosenkasse haben die Gewerkschaften zum dritten Lohnprozent hinzu noch ein Mehrwertsteuerprozent gefordert, falls sich die Arbeitslosenquote nicht entscheidend zurückbilden sollte. Schliesslich mag es nicht verwundern, dass die «Erfinder» der jüngsten, dieser Tage in die Diskussion geworfenen sozialpolitischen Idee, der Kinderrente, ebenfalls auf die Mehrwertsteuerprozente verweisen, wenn es um die Finanzierung ihres ungewöhnlichen Vorschlags geht.

Zu erwähnen ist in diesem Mehrwertsteuer-Je-kami aber auch Finanzminister Kaspar Villiger. Er hat als Ultima ratio eine Mehrwertsteuererhöhung angedroht, falls das Ziel der Haushaltsanierung auf andern Wegen und mit andern Mitteln nicht zu erreichen sei. Der Begehrlichkeiten gibt es also bei weitem genug, um die Schweiz bei der Mehrwertsteuerbelastung innerhalb von kürzester Zeit in schwindelerregende Höhen und international in die unrühmliche Spitzenposition zu katapultieren. Dies wäre allerdings vom Gesichtspunkt der Standortattraktivität wenig wünschenswert.