

Respekt vor der Verfassung! : zur Lage der Bundesfinanzreform

Autor(en): **Lauchenauer, Eduard**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **29 (1949-1950)**

Heft 3

PDF erstellt am: **16.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-159753>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

RESPEKT VOR DER VERFASSUNG!

VON EDUARD LAUCHENAUER

«Mönchlein, Mönchlein, du tust
einen schweren Gang».

Vom rechtsstaatlichen Denken aus ist die beschleunigte Wiederherstellung der verfassungsmäßigen eidgenössischen Ordnung ohne Zweifel mit Nachdruck zu fordern. Wenn aber innert nützlicher Frist eine definitive Neuordnung des Bundeshaushaltes nicht bewerkstelligt werden kann, was ist dann zu tun? Auf den ersten Blick scheint es einleuchtend, daß ein verfassungsmäßiges Provisorium unserer Rechtsordnung am besten entspräche. Man darf nur nicht die Illusion erwecken, daß es sich dabei einfach um verfassungsrechtliche «Übergangsbestimmungen» handle. Übergangsbestimmungen gibt es nur in bezug auf bereits festgelegtes, neues Verfassungsrecht. Eine Brücke läßt sich nur schlagen, wenn drüben ein Ufer ist. Das gleiche gilt für eine sogenannte «Übergangslösung», solange eine definitive Lösung nicht gesichert ist. Das aber ist leider ganz und gar nicht der Fall. Im Gegenteil, es ist der Mangel einer gesicherten Lösung, der an eine vorläufige Finanzordnung denken läßt. Wird diese durch Verfassungsrevision herbeigeführt, so stellt sie dem Wesen nach «befristetes Verfassungsrecht» dar.

Gegen das Revisionsbegehren an sich ist nichts einzuwenden. Je strenger man aber am Verfassungsgedanken festhält — und dazu haben wir alle Ursache! —, desto problematischer wird ein «befristetes Verfassungsrecht». Walter Burckhardt¹⁾ definiert die Verfassung als die «grundlegende Zuständigkeitsordnung», d. h. als «die Ordnung, welche bestimmt, wer in einer menschlichen Gesellschaft letztinstanzlich darüber entscheidet, was, in genere oder in specie, rechtens ist. Dadurch wird der Staat organisiert, konstituiert, verfaßt». Im konkreten Fall handelt es sich darum, ob der Bund zuständig sein soll, auf dem Wege der ordentlichen Bundesgesetzgebung im wesentlichen die vollmachtenrechtlichen Kriegssteuern zu erheben; auf kurze Zeit gemäß einer sogenannten «Übergangslösung» und dauernd oder wenigstens auf lange Zeit nach definitivem Verfassungsrecht.

Ist nun auch die Gewissenhaftigkeit, die für eine verfassungsmäßige Übergangsordnung angerufen wird, zu loben, so ist doch zu bedenken, daß die Verfassung in allen ihren Vorschriften «die recht-

¹⁾ Organisation der Rechtsgemeinschaft, Basel 1927, S. 206.

liche Natur des Staates»²⁾ bestimmt. Man wechselt aber eine Staatsordnung nicht wie das Hemd! Dieser Auffassung ist z. B. auch der Berner Staatsrechtslehrer Prof. Hans Huber, wenn er als Anhänger der konstitutionellen Lösung in der NZZ.³⁾ zugesteht, «daß die Verfassung als Grundgesetz des Staates, mit gewissen Prinzipien eines ewigen Natur- und Menschenrechtes, einen dauernden Charakter hat und haben sollte». Die Dauer wäre aber in einer verfassungsmäßigen Übergangslösung nur so weit gewährleistet, als mit Sicherheit angenommen werden dürfte, daß die nachfolgende definitive Ordnung einigermaßen dem Provisorium entspräche. Eine solche Voraussetzung besteht gerade bei der Bundesfinanzreform ganz und gar nicht. Es ist vielmehr die völlige Unklarheit hierüber, die zu irgend einer Zwischenlösung drängt. Daran ändert sich nichts, auch wenn die Anhänger der direkten Bundeseinkommenssteuer die Hoffnung hegen, die Zeit werde für sie arbeiten. Es wäre schlechthin unstatthaft, gestützt auf eine bloße Hoffnung den Entscheid des Volkes und der Stände kurzerhand vorweg zu nehmen. Angesichts der Sachlage ist das sowohl praktisch unstatthaft als auch im Prinzip. Es wäre sogar dann unstatthaft, wenn man wenigstens mit der sicheren Annahme einer verfassungsmäßigen Übergangslösung rechnen dürfte — was nicht zutrifft —; denn das Definitivum dürfte immer noch strenger beurteilt werden als das Provisorium.

Schwerer noch als diese formellen Bedenken wiegen die sachlichen Gründe. Hinter uns liegen 30 Jahre Notrechtsstaat. Vor uns lägen, beispielsweise, fünf Jahre Provisoriumsstaat. Darauf würde dann wieder der eigentliche Rechtsstaat folgen. Aber auf wie viele Jahre? Das ist die bange Frage. Sie ist berechtigt, wenn man die rechtliche Natur des Staates so leicht ändert. Das beabsichtigte Provisorium stellt seinem Inhalt nach nicht irgend eine belanglose Änderung, sondern eine fundamentale Umwälzung dar. Der erste Schritt zur Zentralisierung der öffentlichen Finanzen geht auf Kosten des wichtigsten Hoheitsrechtes, das den Gliedstaaten der Eidgenossenschaft noch verblieben ist. Das aber verändert die Struktur des Bundesstaates und überdies in der Richtung, die einem Nachbarland zum weltgeschichtlichen Verhängnis wurde.

Ein so schwerwiegendes Vorhaben kann nicht damit begründet werden, daß sich die beiden Eidgenössischen Räte bis zur Stunde nicht einigen konnten. Das Dauerhafte hat nicht dem Tagesstreit zu weichen, sondern die mehr oder weniger zufällige politische Konstellation hat sich dem Dauernden unterzuordnen, wenn Verfassungsgedanke und Verfassungsrecht überhaupt einen Sinn haben sollen.

²⁾ Burckhardt, a. a. O., S. 220.

³⁾ NZZ. Nr. 960.

Vor diesem Aspekt ist es überflüssig, die Taktik, die sich hinter dem Drängen verbergen mag, zu erörtern. Jedenfalls wäre irgendwelche Hoffnung auf Ermüdung des Souveräns dem Verfassungsgedanken nicht angemessen.

Auch die berühmten Präzedenzfälle zählen nicht genügend. Bei der Erhebung einer einmaligen (!) Kriegssteuer im Jahre 1915 und bei der Erhebung der neuen Kriegssteuer im Jahre 1919 handelte es sich nicht um derart havarierte Vorlagen wie heute. Die Übergangsordnung zum Finanzhaushalt vom Jahre 1938 scheiterte in den Räten nicht am unüberwindlichen Widerstand, wie heute, sondern an einem wirklichen Zufallsmehr. Der Ständerat stimmte mit 18 : 11 Stimmen zu und der Nationalrat lehnte mit 62 : 61 Stimmen ab. Vollmachten existierten damals noch nicht. Außerdem war die Vorlage nicht im gleichen Maße beladen wie die heutige. Und schliesslich steht nicht geschrieben, daß ein allfälliger Fehler für alle Zeiten zu repetieren sei, zumal wir, was in jener Epoche geschah, heute als fragwürdig ansehen. Angenommen aber, es wäre sogar am laufenden Band gefehlt worden und nichts daran zu bemängeln, so überstiege es doch alles Dagewesene, einer so festgefahrenen Vorlage wie der heutigen erst recht die provisorische Weihe des Verfassungsrechtes zu verleihen.

Professor Huber aber wendet ein⁴⁾, wenn auch die Verfassung dauernden Charakter habe und haben sollte, so dürfe daraus «nicht der Umkehrschluß gezogen werden, daß folglich jede vorübergehende Regelung nicht in die Verfassung gehöre und daß für jede vorübergehende Regelung der Weg des Notrechtes offen stehe». Dieser Einwand ist gewichtig und als ein Ausdruck der Verfassungstreue zu respektieren. Leider fährt der Verfasser fort: «Wenn aber in einem Fall eine dauernde Regelung nicht mehr möglich ist und aus praktischen Gründen einstweilen nur ein Provisorium in Betracht fällt, dann entbindet die Verfassung nicht davon, den gleichen Gegenstand auch provisorisch in der Form der Verfassung zu regeln». In der Tat: sie entbindet davon so wenig wie sie es vorschreibt. Das Wesentliche dieser Argumentation aber ist der Hinweis auf die nicht mehr bestehende andere Möglichkeit und auf die praktischen Gründe oder mit einem Wort: auf die Opportunität. An diesem Punkt aber ist die Grenze der juristischen Erörterung erreicht und wir betreten den politischen Boden.

Prof. Giacometti⁵⁾ befindet sich ohne Zweifel in Übereinstimmung mit Prof. Huber, wenn er in seiner Untersuchung des Voll-

⁴⁾ a. a. O.

⁵⁾ Z. Giacometti, Das Vollmachtenrecht der Eidgenossenschaft, Zürich 1945, S. 34 ff.

machtenrechtes feststellt, daß es jeder Begründung in der Bundesverfassung entbehre und somit nicht legal sei. Er fährt fort ⁶⁾: «Sind die Vollmachten und das darauf gestützte Vollmachtenrecht nicht legal, so bildet andererseits das Vollmachtenregime der Kriegszeit als solches — wenn auch nicht in seinem ganzen Umfange — eine politische Notwendigkeit, bedingt durch die schwierige Lage unseres Landes inmitten des kriegsführenden Europa». Daraus zieht er den Schluß: «Im Falle eines wirklichen staatlichen Notstandes läßt sich das Vollmachtenrecht somit politisch rechtfertigen; es erscheint dann legitim. Das Notrecht bildet beim Vorhandensein eines echten staatlichen Notstandes gleich der schweizerischen Neutralitätspolitik eine Maxime der höheren Staatsraison».

Brechen wir damit die Konsultation unserer Rechtslehrer ab und wenden wir uns der politischen Erörterung zu. Die Opportunität ist ein wichtiger Gesichtspunkt des praktischen Lebens. Ihn zu übergehen, wäre Weltfremdheit. Aber damit ändert sich nichts am Charakter, an der Rolle und an der Bedeutung der Verfassung. Das Dauerhafte kann nicht «aus praktischen Gründen» und je nach der Konstellation in einen Wechselbalg umgewandelt werden, ohne seinen Sinn, der in der Dauerhaftigkeit liegt, zu verlieren und nicht mehr echte Verfassung zu sein. Die Legalisierung auf diesem Wege wäre nichts als Schein. Darüber können auch die strengeren Modalitäten des Revisionsverfahrens nicht hinwegtäuschen. Zumal nicht, als es sich im konkreten Fall um eine fundamentale Umwälzung der dauernden Verfassung des Bundesstaates handeln würde.

Die strenge Legalität nötigt zu einem ganz andern Schluß, den übrigens Prof. Huber in einem andern Zusammenhang ebenfalls in Betracht zieht. Er schreibt ⁷⁾: «Wenn Volk oder Stände die Übergangsvorlage verwerfen sollten, dann sollte überall, wo es ohne eigentlichen Notstand geschehen kann, das geltende Finanznotrecht bis zum Gelingen eines neuen Wurfes beseitigt werden; bestimmte Bundessteuern dürften dann eben nicht weiter erhoben werden, so schwer der Stop in der Praxis auch fallen würde. Wenn die Anhänger des Notrechtes immer wieder fragen, was im Falle der Verwerfung zu geschehen hätte, so ist ihnen auch entgegenzuhalten, daß ja die Situation bei Verwerfung der Dauerlösung durch das Volk oder die Kantone gleich sein würde». Dieser strengen demokratischen Auffassung ist durchaus zuzustimmen. Nur ist sie auf die Frage der Legalität auch in vollem Umfange anzuwenden. Wenn das Wesen — nicht der Wortlaut! — der Verfassung befristetes Verfassungsrecht verbietet oder wenn, mit andern Worten, die rechtliche Natur des

⁶⁾ a. a. O., S. 57.

⁷⁾ a. a. O.

Staates nicht opportunistisch gewandelt werden darf, wie es je nach den Umständen gerade wünschbar wäre, dann muß das Notrecht auch dann fallen, wenn kein neues und echtes, d. h. dauerndes Verfassungsrecht auf dem vorgeschriebenen Wege zustande kommt. Ein solcher Zustand ist in bezug auf Bundesfinanzreform in diesen Heften in bemerkenswerter Weise untersucht und als nötigenfalls praktikabel erkannt worden⁸⁾. Das Ergebnis hat allerdings einigen Staub aufgewirbelt, diente aber, wie aus dieser Betrachtung hervorgehen sollte, in hohem Maße der objektiven Abklärung.

Soll aber eine solche Situation unter allen Umständen vermieden werden, so bleibt vom Gesichtspunkt strenger Legalität aus nur noch die Frage, ob man diesen Zustand — im Sinne Giacomettis — als einen «echten staatlichen Notstand» anerkennen soll und darf. Das ist eine politische Entscheidung, die mit der vollen politischen Verantwortung verbunden ist.

So ergibt sich der Schluß, daß die Verfassung allerdings von vorübergehenden verfassungsmäßigen Regelungen nicht ausdrücklich entbindet, daß aber der Verfassungsgedanke solche Regelungen ohne Gefahr für den Rechtsstaat auch nicht zuläßt und namentlich nicht bei so umwälzenden Absichten. Unter diesen Umständen bleibt vom Standpunkt der strengen Legalität aus nur der Hinfall des geltenden Notrechtes. Damit aber wird ein politischer Entschluß fällig und zwar der Entschluß, ob der Zustand als tragbar anzusehen sei oder ob er einen echten staatlichen Notstand darstelle, dem mit aller politischen Verantwortlichkeit zu begegnen ist. *Aus Respekt vor der Verfassung!*

⁸⁾ Schweizer Monatshefte, 28. Jahrg., Heft 12, S. 754 ff.

Das Schweizervolk will keine totalitären Wege beschreiten. Die Schweizer haben ihr Wohl nie in der Bürokratie erblickt, und in ihren Entscheiden der letzten Zeit haben sie sich gegen die Eingriffe des Staates in die Privatwirtschaft ausgesprochen.

Bundesrat Petitpierre