

Gesetzgebung ist kein Selbstzweck

Ansprache von Frau Bundesrätin Ruth Metzler-Arnold am Schweizerischen Juristentag vom 29./30. September 2000 in St. Gallen

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
Es gilt das gesprochene Wort

Sehr geehrte Damen und Herren,
liebe Kolleginnen und Kollegen

Das Thema, dem die Tagung dieses Jahres gewidmet ist, lautet „Recht und Wirtschaft“. Es ist damit – wie in der Einladung geschrieben steht – dem genius loci der gastgebenden Stadt verpflichtet.

Zahlreiche wichtige Projekte des EJPD dienen dem Ziel einer zeitgemässen und bedürfnisgerechten Erneuerung der rechtlichen Grundlagen unserer Wirtschaft.

Wir stecken in einer Zeit grosser wirtschaftlicher Dynamik und Globalisierung. Vielleicht deshalb auch in einer Zeit, in der man vermehrt den Mut findet, Hergebrachtes zu überdenken. In solchen Zeiten des Wandels kommt dem Staat eine grosse Verantwortung gegenüber der Wirtschaft zu.

Der Staat ist gehalten, der Wirtschaft aktuelle und adäquate rechtliche Rahmenbedingungen zur Verfügung zu stellen. Es ist denn auch erklärtes Ziel des Bundesrates, unser Land im internationalen Standortwettbewerb zu stärken und zu einer gesunden Entwicklung beizutragen.

Ich will meinen Teil dazu tun, dass staatliches Handeln dort erfolgt, wo Schranken und Regeln notwendig sind – vor allem dort, wo sie notwendig sind, um den notwendigen Freiraum für das Wirtschaften erst zu schaffen. Aber: Es braucht dafür nicht unbedingt mehr Recht, sondern es braucht Recht, das jene Rahmenbedingungen schafft, die der bestmöglichen Entfaltung der Betroffenen dient. Deshalb darf Juristerei sich nicht selbst genügen, sondern hat das ihre zu einer gerechten Problemlösung beizutragen.

Gesetzgebung im Wirtschaftsrecht:

Ein bisweilen dornenvolles Feld, wo nicht selten diametral entgegengesetzte Interessen aufeinanderprallen. In der Wirtschaft ist Gesetzgebung nicht als eindimensionaler Prozess zu verstehen. Sie muss nicht nur einer Auffassung oder der Auffassung einer einzelnen Interessengruppe gerecht werden, sondern sie muss auf verschiedenste Interessen Rücksicht nehmen.

Gesetzgebung ist also das Produkt von Politik. Und das soll auch so sein – denn Politik ist der Ausdruck des Meinungsstreits, der Auffassungen der in der Schweiz lebenden Männer und Frauen.

Zu den Anspruchsgruppen im Wirtschaftsrecht gehört die Wirtschaft – aber schon hier beginnt die Auseinandersetzung: Was für die KMU gut ist, ist es nicht unbedingt für international tätige Grossunternehmen – und umgekehrt. Die Arbeitnehmer haben andere Zielsetzungen als die Arbeitgeber – und die Interessen der Shareholder sind nicht immer deckungsgleich mit denjenigen der Stakeholder. Ansprüche stellen aber auch der Staat selbst, die internationale Gemeinschaft, die Umwelt.

Sowohl bei der Gesetzgebung wie auch bei der Auslegung der Gesetzesbestimmungen ist es vor dem Hintergrund der vielfältigen Interessen deshalb zwingend notwendig, sich die Anspruchsgruppen – sozusagen die Kunden der Gesetzgebung – immer vor Augen zu halten.

Und darum – und dies vielleicht auch im Hinblick auf kühne dogmatische Hochbauten, die Juristen bisweilen errichten wollen – ist es auch nötig, die Juristerei als einen Dienst zu begreifen, als Dienst am Kunden! – Ein Kunde, der zurecht ein Produkt erwartet, das einfach zu verstehen und anzuwenden ist, und das gleichzeitig zumindest die essentiellen Anforderung aller Kunden zu befriedigen versteht.

Kurzum:

Das Gesetz soll Sicherheit – Rechts-Sicherheit vermitteln und vom Menschen als Dreh- und Angelpunkt ausgehen. Das heisst, auf gesellschaftlichen Grundwerten aufbauend Ordnung schaffen, die nicht Selbstzweck ist, sondern anstehende Probleme sinnvoll löst und der Entfaltung der Menschen dient.

Ich möchte im Folgenden kurz das Licht auf eine Reihe von Projekten aus meinem Departement werfen, die vor diesem Hintergrund der Aktualisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen der Wirtschaft dienen.

Fusionsgesetz

Der Bundesrat hat Mitte Juni dem Parlament die Botschaft zum neuen Fusionsgesetz vorgelegt.

Das Gesetz will die dringend benötigten Grundlagen schaffen, um dem stark zunehmenden Bedürfnis der Wirtschaft nach mehr Flexibilität in den rechtlichen Unternehmungsstrukturen gerecht zu werden.

Vereinzelt wurde dem Fusionsgesetz vorgeworfen, die Konzentration der Wirtschaft noch zu fördern. Dieser Vorwurf trifft jedoch gerade nicht zu. Das Gesetz regelt nicht nur die Fusion von Gesellschaften, wie man aufgrund des Kurztitels meinen könnte.

Es sieht nämlich ebenso wichtige andere Vorkehren zur Reorganisation von Unternehmen vor. Es sind dies die Umwandlung der Rechtsform, zahlreiche verschiedene Arten der Spaltung und insbesondere das Instrument der Vermögensübertragung, das die Übertragung von Unternehmen oder Unternehmensteilen vereinfachen wird.

Die innovativsten Teile des neuen Gesetzes stellen die Spaltung und die Vermögensübertragung dar. Damit werden – neben der vorgeschlagenen Neuregelung der Fusion – auch die Möglichkeiten zur Dekonzentration und zur rechtlichen Reorganisation bestehender Konzerne wesentlich erweitert und verbessert.

Diese neuen Rechtsinstitute könne namentlich für KMU attraktive, bisher unbekannte Wege aufzeigen, so etwa bei der Teilung von Unternehmen im Erbfall.

Mit dem Fusionsgesetz will ich die Anpassung bestehender Unternehmensstrukturen an neue Bedürfnisse und veränderte Umstände erleichtern. Das neue Gesetz schafft die nötigen rechtlichen Rahmenbedingungen für eine auch in ihren juristischen Strukturen dynamischen Wirtschaft.

Ich bin auch stolz darauf, dass gerade dieses Gesetzgebungsprojekt auf einer Eigeninitiative des EJPD beruht. Es war mein Departement, welches das entstehende Bedürfnis nach mehr

Flexibilität im Gesellschaftsrecht frühzeitig erkannt und ein entsprechendes Projekt zusammen mit unserem Experten Frank Vischer in Angriff genommen hat.

Rechnungslegungsrecht

Wenn Rechnungslegung nicht Selbstzweck sein soll, und wenn dies auch dem Gesetzgeber ein Anliegen ist und er nicht überlegiferieren will – warum soll er dann nicht Inspiration und Richtschnur in bekannten und bewährten accounting-standards suchen?

Der Vorentwurf verweist deshalb für grössere Unternehmen auf anerkannte Regelwerke (die FER, die IAS, die US-GAAP). Mit dieser Delegation an fachkompetente ausserstaatliche Normgeber wird ein Weg beschritten, der die erforderliche Flexibilität der Regelung gewährleistet und eine internationale Ausrichtung ermöglicht.

Ein Ansatz, der auf den ersten Blick vielleicht unkonventionell erscheinen mag, aber der es im dynamischen Bereich der Rechnungslegung erlaubt, mit der Entwicklung Schritt zu halten. Und dieser Ansatz erlaubt es überdies, durch grundlegende gesetzliche Vorschriften und durch eine „opting out“-Lösung, die Zügel in der Hand zu behalten.

Die Aktivierung von Überschüssen der Pensionskasse in der Konzernbilanz der SAirGroup hat anfangs dieses Jahres eine öffentliche Kontroverse ausgelöst. Dieser Fall hat gezeigt, dass das Verständnis für die Absichten und Mittel von modernen Rechnungslegungskonzepten und der Konzernrechnung noch nicht sehr tief verankert ist.

Zentrales Ziel der verschiedenen Rechnungslegungsstandards wie FER und IAS ist nicht mehr Kapitalschutz, sondern die empfängerorientierte getreue Darstellung der wirtschaftlichen Lage eines Unternehmens.

Dies bedingt, dass man sich von der rechtlichen Betrachtungsweise löst und gemäss dem Prinzip „substance over form“ wirtschaftliche Gesichtspunkte in den Vordergrund rückt. Gerade das mit der Konzernrechnung verfolgte Ziel, die aus dem Konzernverhältnis resultierenden Gefahren bzw. Verzerrungen durch Verrechnungen rückgängig zu machen, setzt voraus, dass Rechtspositionen gegenüber der wirtschaftlichen Sichtweise in den Hintergrund treten.

Selbst Bundesstellen haben sich durch diese Konzepte verwirren lassen. Anders lässt es sich nicht erklären, dass seitens des Bundesamtes für Sozialversicherung in einer ersten Stellungnahme im Fall SAirGroup argumentiert wurde, die Aktivierung von Überschüssen der Pensionskasse in der Konzernbilanz sei widerrechtlich und begründe eine Forderung gegenüber der Pensionskasse, die im Konkurs des Unternehmens eingeklagt werden könne.

Bei der Beurteilung der Frage, ob und in welchem Umfang solche Überschüsse der Pensionskasse in der Konzernrechnung zu bilanzieren sind, muss im Rahmen des angewendeten Standards aber auch der Rechtslage und der Praxis im Bereich des BVG Rechnung getragen werden. Die Rechnungslegung muss Präzisierungen der Praxis, Praxisänderungen oder Änderungen der gesetzlichen Grundlagen im Bereich des BVG bei der Beurteilung, ob Überschüsse zu aktivieren sind, nachvollziehen. Das Bundesamt für Sozialversicherung ist zur Zeit damit beschäftigt, die offenen Fragen im Bereich der beruflichen Vorsorge mittels einer Richtlinie über die Verwendung von freien Mitteln von Vorsorgeeinrichtung zur Beitragsreduktion oder –befreiung zu beantworten.

Ich hatte anlässlich der Beantwortung der Interpellation Spoerry auch Gelegenheit, darauf hinzuweisen, dass die Bilanzierung in der Konzernrechnung keine Rechtspositionen präjudiziert und dass die Umsetzung bzw. Auslegung von Rechnungslegungsstandards einzig durch die Unternehmen, die Revisoren, die Standardsetters und im Streitfall durch die Gerichte erfolgen kann.

Die weiteren Diskussionen in Sachen Rechnungslegungsrecht werden bestimmt dazu beitragen, das moderne Verständnis der Rechnungslegung einem breiteren Kreis näher zu bringen.

Der Bundesrat wird demnächst offiziell von den Resultaten des Vernehmlassungsverfahrens Kenntnis nehmen. Wir prüfen derzeit die Perspektive des weiteren Vorgehens.

In der Vernehmlassung hat sich gezeigt, dass die steuerrechtliche Relevanz der Rechnungslegung noch stärker einbezogen werden muss, da die neuen Anforderungen sonst zu einer veränderten Steuerbelastung führen könnten.

Wir werden zusammen mit dem EFD eingehend prüfen, ob das Prinzip der Massgeblichkeit der Handelsbilanz für die Besteuerung (Massgeblichkeitsprinzip) aufgegeben werden soll oder welche Alternativen bestehen.

In der Vernehmlassung zum RRG wurde auch geltend gemacht, der Aufwand der KMU werde durch die Neuregelung der Rechnungslegung erhöht. Der Expertenentwurf geht von einer rechtsformunabhängigen Regelung der Rechnungslegung aus. Für kleine Organisationen wurden aber einige entscheidende Erleichterungen vorgeschlagen – ich denke zum Beispiel an die Befreiung von Zusatzangaben in Bilanz, Anhang und Erfolgsrechnung, an den Verzicht auf die Geldflussrechnung und den Jahresbericht, und – in einer Variante – den Verzicht auf eine Prüfungspflicht.

Ich glaube, dass mit den Anliegen der KMU entgegengekommen werden kann – aber es gilt nun, weiter zu untersuchen, ob zusätzliche Erleichterungen eingeräumt werden sollen.

Wir werden in meinem Departement – zusammen mit anderen Bundesstellen – die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens genau prüfen und dann über das weitere Vorgehen entscheiden.

Revision des GmbH-Rechts

Mit der Aktienrechtsrevision von 1991 wurde die AG klarer als früher als sogenannte „kapitalbezogene Kapitalgesellschaft“ ausgestaltet.

Es ist aber dennoch wichtig, in Ergänzung zur Neuregelung der AG auch das Recht der GmbH zu aktualisieren und die bestehenden Mängel zu beseitigen. Dabei gilt es, diese Rechtsform der AG bewusst als Alternative zur Seite zu stellen.

Die Revision positioniert die GmbH klar als „personenbezogene“ Kapitalgesellschaft. Sie steht als Organisationsform da im Vordergrund, wo der Persönlichkeit der Gesellschafter eine erhebliche Bedeutung zukommt und wo darauf verzichtet wird, den Kapitalmarkt in Anspruch zu nehmen.

Die GmbH wird in ihrer neuen Ausgestaltung aber nicht nur für KMU attraktiv sein, sondern sie kann auch eine geeignete Rechtsform darstellen für Konzernuntergesellschaften, Joint Ventures und Konsortien.

Auf eine Art Klein-AG – wie sie in der öffentlichen Diskussion vorgeschlagen wurde – kann dank der erhöhten Attraktivität der GmbH verzichtet werden. Ein starker Personenbezug stünde mit der Grundstruktur der AG in einem Spannungsverhältnis und hätte einen neuerlichen Helvetismus zur Folge. Als personenbezogene Kapitalgesellschaft ist die GmbH die geeignetste Gestaltungsmöglichkeit.

Ich werde ungefähr Ende des nächsten Jahres Bundesrat und Parlament eine Botschaft zur Revision des GmbH-Rechts vorlegen.

Senkung des Mindestnennwertes

Im Rahmen der Botschaft zum Fusionsgesetz hat der Bundesrat dem Parlament vorgeschlagen, den Mindestnennwert von Aktien auf einen Rappen herabzusetzen. Damit werden zwei Ziele verfolgt:

- Neuen Unternehmungen im Hochtechnologie- und Risikokapitalsektor soll die Börsenkotierung erleichtert werden.
- Gesellschaften mit sogenannt schweren Aktien soll ein Aktiensplit ermöglicht werden, damit die Handelbarkeit der Titel verbessert werden kann.

Das Parlament wird eine entsprechende Revision des OR vom Fusionsgesetz trennen, um sie rascher zu verwirklichen. Der Ständerat hat die entsprechende Vorlage bereits in dieser Session beraten.

Erneute Teilrevision des Aktienrechts?

Die Senkung des Mindestnennwerts kann aber nur eine eher kurzfristige Lösung darstellen. Mit einem Postulat der WAK des Ständerats wird der Bundesrat daher beauftragt zu prüfen, ob ein System mit nennwertlosen Aktien eingeführt werden soll.

Eine entsprechende Neuerung ist jedoch von grundsätzlicher Bedeutung und verlangt zahlreiche Modifikationen des Aktienrechts und wohl auch des eidgenössischen und kantonalen Steuerrechts.

Damit liegt nach der Revision von 1991 bereits wieder ein Vorhaben für eine Teilrevision des Aktienrechts auf dem Tisch. Ich will diese Gelegenheit beim Schopf packen und – falls es zu einer entsprechenden Revision kommt – nach Möglichkeit auch weitere aktuelle Fragen aufnehmen, die sich in der Praxis gestellt haben:

- So wäre allenfalls die heute bereits von der Praxis angewandte Kapitalerhöhung mit Maximalbetrag gesetzlich abzusichern und zu regeln.
- Es könnte die Möglichkeit einer bedingten Kapitalherabsetzung eingeführt werden, um den Gesellschaften eine Flexibilisierung ihres Kapitalkleides im Hinblick auf sich rasch ändernde Marktbedingungen zu erlauben.
- Weiter wird abzuklären sein, ob die Möglichkeit der schriftlichen Generalversammlung oder einer Generalversammlung per Internet zu schaffen ist.

Sie sehen: Während die Aktienrechtsrevision von 1991 noch insgesamt 27 Jahre in Anspruch genommen hat (nota bene handelte es sich um eine blosse Partialrevision!) und während das übrige Gesellschaftsrecht seit 1936 unverändert geblieben ist, muss dieser Rechtsbereich heute der Dynamik der Wirtschaft gerecht werden.

Bei den angesprochenen Gesetzgebungsprojekten geht es mir nicht um eine verpönte Verdichtung staatlicher Normen. Es geht mir um einen qualitativen Regulierungsausbau im Sinne der Schaffung „anderen Rechts“, das sich stärker der internationalen Wettbewerbssituation ausrichtet und neuen Bedürfnissen Rechnung trägt.

Lassen Sie mich nun mein Augenmerk auf zwei andere Gebiete lenken, die ebenfalls – zumindest indirekt – mit Wirtschaft und Recht zu tun haben:

Organisierte Kriminalität und organisiertes Verbrechen

Was hat organisierte Kriminalität und organisiertes Verbrechen mit der Wirtschaft zu tun? Tatsache ist, dass im Bereich der Wirtschaftskriminalität in den letzten Jahren eine Verschärfung und Internationalisierung der Delinquenz erfolgt ist.

Denn die Umstände, die der Wirtschaft Freiräume schaffen – namentlich die optimierten Kommunikationsmöglichkeiten – haben – wenn ich das so sagen kann – zu einer „Optimierung“ der Tätigkeit des internationalen organisierten Verbrechens beigetragen.

Dies vorab: Gerade auch in diesem Bereich ist es zwingend notwendig, die Kooperation mit der Wirtschaft bei der Bekämpfung des Krebsgeschwürs der internationalen Wirtschaftskriminalität zu suchen. Ohne die Wirtschaft ist eine erfolgreiche Bekämpfung der organisierten Kriminalität nicht denkbar.

Entscheidende Schritte sind auf diesem Gebiet bereits getan und in eine Gesamtstrategie eingebettet worden, die auf Prävention, Repression, Rechtshilfe, internationaler Polizeizusammenarbeit und Information beruht. Was heisst das konkret:

- Mehr Kompetenzen, aber auch mehr Mittel für unsere Strafverfolgungsbehörden: Mit der sogenannten Effizienzvorlage werden die Bundesanwaltschaft und das Bundesamt für Polizei umfangreiche und komplexe Ermittlungen im Bereich der Organisierten Kriminalität selber übernehmen. Diese Kompetenzen sind heute noch bei 26 einzelnen Kantonen.
- Korruptionsstrafrecht und Unternehmenshaftung sind bereits verschärft worden oder entsprechende Gesetzesrevisionen sind vor dem Parlament hängig.
- Eines der wichtigsten Elemente im Kampf gegen die Wirtschaftskriminalität ist die Verhinderung bzw. Aufdeckung der Geldwäscherei.

Rechtshilfe/Amtshilfe

Ein sehr wichtiges Instrument, um den Finanzplatz Schweiz von kriminellen Geldern frei zu halten, ist auch die internationale Rechtshilfe. Ich möchte die bedeutenden Leistungen der Schweiz auf diesem Gebiet unterstreichen.

Sie finden ihre Basis in internationalen Vereinbarungen und im Rechtshilfegesetz (IRSG). Weil die getätigten Eingriffe oft sehr weitreichende Konsequenzen für die Betroffenen haben, stehen diesen entsprechende Rechtsmittel zur Verfügung.

Eine oft zitierte Folge ist der Einwand, die Rechtshilfe dauere zu lange. Hier besteht in der Tat eine Problematik, die aber nicht ohne Ausblenden der grundlegenden rechtsstaatlichen Grundsätze unseres Landes angegangen werden kann.

Der gut ausgebaute Rechtsschutz in der schweizerischen Rechtshilfe kann leicht zur bewussten Verschleppung des ausländischen Strafverfahrens missbraucht werden. In der Praxis stellen wir immer wieder fest, dass bei den meisten Fällen mit überlanger Dauer der Beschuldigte selber als treibende Kraft hinter den Rechtsmitteln steht.

Zwischen dem Rechtsschutzbedürfnis des Betroffenen und dem Wunsch der ersuchenden Behörde nach raschen Ergebnissen besteht immer ein Spannungsfeld. Ich stelle mir aber nicht zuletzt aufgrund entsprechender Erfahrungen die Frage, ob das Verfahren bei Rechtshilfeersuchen von Mitgliedstaaten der EU noch weiter vereinfacht werden könnte.

Eine verbesserte Rechtshilfe mit den Mitgliedstaaten der EU würde stark ins Gewicht fallen, da die meisten Begehren aus diesem Raum stammen.

Rechtshilfe hat in erster Linie den Zweck, dem ersuchenden Staat zu dem von ihm gewünschten Beweisen zu verhelfen. Wenn wir dem Ausland helfen, so hat dies für unser Land zusätzliche positive Nebeneffekte:

Damit signalisieren wir nach aussen, dass die Schweiz keinen Missbrauch ihres Bankenplatzes oder anderer logistischer Möglichkeiten zu kriminellen Zwecken duldet! Eine gute Zusammenarbeit bei der Rechtshilfe nützt damit indirekt auch uns.

Sie sehen: Die Praxis stellt vor Herausforderungen, die wir, die ich aktiv angehen will. Ich setze mich dafür ein, dass wir eine einfache und lösungsorientierte Gesetzgebung schaffen. Damit können wir unseren Mitbürgern, unserer Wirtschaft und unserem Land jene Entfaltungsmöglichkeiten zur Verfügung stellen, die jeder einzelne von uns, ja wir alle in der Gesamtheit benötigen. Nicht mehr, aber auch nicht weniger.