

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

Einheit der Materie (Pa. Iv. 18.436)

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Bühlmann, Marc

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Einheit der Materie (Pa. Iv. 18.436), 2018 – 2020*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 23.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Institutionen und Volksrechte	1
Wahl- und Abstimmungsverfahren	1

Abkürzungsverzeichnis

SPK-SR Staatspolitische Kommission des Ständerats
SPK-NR Staatspolitische Kommission des Nationalrats

CIP-CE Commission des institutions politiques du Conseil des États
CIP-CN Commission des institutions politiques du Conseil national

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Wahl- und Abstimmungsverfahren

PARLAMETARISCHE INITIATIVE
DATUM: 11.10.2018
MARC BÜHLMANN

Mit der in der Presse als «Kuhhandel» bezeichneten Verknüpfung der Steuerreform und der AHV-Finanzierung wurde auch eine juristische Diskussion laut, die sich um das Thema «**Einheit der Materie**» drehte. Dieser Grundsatz ist ein wichtiger Bestandteil bei der Entscheidung, ob eine Volksinitiative gültig ist oder nicht. Er verlangt, dass zwei verschiedene Sachfragen nicht in ein und der gleichen Abstimmungsvorlage verknüpft werden dürfen, weil sonst die Gefahr besteht, dass Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ihre Präferenzen nicht klar äussern können. Wenn etwa die eine Sachfrage bei einer Person auf Zustimmung, die andere aber auf Ablehnung stösst, kann eigentlich weder ein Ja noch ein Nein in die Urne gelegt werden. Ob und wann «zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht» (BG über die politischen Rechte, Art. 75 Abs. 2), ist freilich Interpretationssache. Die Frage, die sich Thomas Minder (parteilos, SH) stellte und gleich in eine parlamentarische Initiative verpackte, war, ob die Einheit der Materie auch für Behördenvorlagen gelten müsse, die dem Referendum unterstellt sind. In seiner schriftlichen Begründung zu seinem Vorstoss zitierte der Schaffhauser juristische Literatur, die sich darauf stützt, dass es unerheblich sei, wer Urheber einer Abstimmungsvorlage sei, dass der Grundsatz also auch für Bundesbeschlüsse zu gelten habe. Es sei nun aber an der Bundesversammlung zu entscheiden, ob sie dies auch so sehe.

Eine 6 zu 4-Mehrheit (bei 2 Enthaltungen) der SPK-SR sah das in der Tat so und gab der parlamentarischen Initiative Folge. Es sei zwar schwierig, diesen Grundsatz immer einzuhalten, die vom Parlament verabschiedeten Gesetze sollten aber den gleichen Anforderungen genügen wie Volksinitiativen, weshalb ein entsprechendes Gesetz geprüft werden solle.¹

PARLAMETARISCHE INITIATIVE
DATUM: 16.08.2019
MARC BÜHLMANN

Mit 13 zu 10 Stimmen bei 2 Enthaltungen gab die SPK-NR der parlamentarischen Initiative Minder (parteilos, SH) keine Folge. Es sei in der Praxis kaum möglich, zu entscheiden, ob die **Einheit der Materie** bei Erlassen der Bundesversammlung gegeben sei. Ob ein, wie von Minder geforderter, sachlicher Zusammenhang von Teilen einer Vorlage bestehe – immerhin eine Grundlage für den Entscheid über die Gültigkeit einer Volksinitiative –, könne in der Praxis bei Erlassen nicht «trennscharf» beurteilt werden. Zudem könne eine solche Forderung den Spielraum des Parlaments beim Finden von Kompromisslösungen zu stark einschränken, so die Kommissionsmehrheit bei ihrer Begründung. Eine Vorlage könne per Referendum bekämpft werden, wenn man mit der Verknüpfung unterschiedlicher Themen nicht einverstanden sei. Die starke Kommissionsminderheit war allerdings der Meinung, dass Erlasse gleich behandelt werden sollten wie Volksbegehren. Ungeachtet dessen ging die Initiative anschliessend zurück an die SPK-SR, die ihr bereits Folge gegeben hatte.²

PARLAMETARISCHE INITIATIVE
DATUM: 19.02.2020
MARC BÜHLMANN

Weil die SPK-NR der zuvor von ihrer Schwesterkommission gutgeheissenen parlamentarischen Initiative Minder (parteilos, SH) für die Wahrung der **Einheit der Materie** auch bei Erlassen nicht Folgegeben wollte, musste die SPK-SR entscheiden, ob sie dem Ständerat Antrag für Folgegeben stellen wollte.

Mit 8 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen entschied sich die Kommission dagegen und kam damit auf ihren ursprünglichen Entscheid zurück. Man sei zum Schluss gekommen, dass es genügend Spielraum für Kompromisse geben müsse und die Räte die Möglichkeit haben sollten, verschiedene Themen zu verknüpfen, damit ein Konsens gefunden werden könne. Aufgabe des Parlaments sei es, «gesetzgeberische Lösungen für gesellschaftliche Probleme zu suchen». Ein von der parlamentarischen Initiative vorgeschlagenes gesetzlich geregeltes Verbot sei nicht zielführend, weil es verhindere, dass durch Kombination verschiedener Gegenstände möglichst breite Mehrheiten geschaffen werden können. Wenn die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mit der Verknüpfung sachfremder Themen nicht einverstanden seien, könnten sie dies an der Urne kundtun und eine entsprechende Vorlage ablehnen. Interessant war dabei die Begründung hinsichtlich der ursprünglichen Kritik des Vorstosses, nämlich der Gefahr, dass bei Fehlen einer Einheit der Materie die unverfälschte Stimmgabe nicht möglich sei. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern seien auch im Alltag damit vertraut.

Vorteile und Nachteile gegeneinander abzuwägen, betonte die Kommission. Es sei auch bei solchen verknüpften Vorlagen so, dass sie abgelehnt würden, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten zwar gewisse Vorteile fänden, die Nachteile insgesamt aber überwiegen. Von der Kommission nicht angesprochen wurde jedoch die Frage, weshalb dies bei Gesetzesvorlagen, nicht aber bei Volksinitiativen der Fall sein soll, bei der das Fehlen der Einheit der Materie ja Grund für eine Ungültigerklärung bleibt.³

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 03.06.2020
MARC BÜHLMANN

Die SPK-SR beantragte dem Ständerat, die parlamentarische Initiative Minder (parteilos, SH), die den Grundsatz der **Einheit der Materie** auch für Bundeserlasse forderte, abzulehnen. Dies, nachdem sie das Begehren zuerst gutgeheissen, nach dem ablehnenden Entscheid ihrer Schwesterkommission aber umgeschwenkt war. Andrea Caroni (fdp, AR) erörterte in der entsprechenden Sommersessions-Debatte 2020 in der kleinen Kammer für seine Kommission diesen Stimmungswandel. In der Bundesverfassung sei explizit vorgesehen, dass der Grundsatz für Verfassungsrevisionen gelte, nicht aber für Bestimmungen des Gesetzgebers. Man habe also bei der Verfassung strenger sein wollen als beim Gesetzgebungsprozess, wo ein gewisser Spielraum bestehen müsse. Die Willensfreiheit sei zudem bei Paketen – also Gesetzesvorlagen mit Verknüpfungen von eigentlich sachfremden Teilen – nicht eingeschränkt. Die Stimmberechtigten könnten sagen, ob sie dieses Paket wollten oder nicht. «Nein» sagen könne zudem auch, wer grundsätzlich gegen Paketlösungen sei. Schliesslich sei das Kriterium der Einheit der Materie «extrem wolkig» und man würde eigentlich immer einen Zusammenhang finden. Man würde Gefahr laufen, dass das Kriterium nicht rechtlich, sondern politisch verwendet würde. Thomas Minder meldete sich anschliessend als Urheber des Vorstosses zu Wort. Es zeige sich, dass nun selbst Juristinnen und Juristen «mehr Freude am politischen Kuhhandel als an einer juristisch sauberen Gesetzgebung haben». Der Bundesrat selber lege kein Gesetz vor, das nicht der Einheit der Materie entspreche. Es sei dem Parlament vorbehalten, eine bundesrätliche Vorlage dann in unterschiedliche Erlasse aufzuteilen, aber diese Ergänzung einer Vorlage mit zahlreichen weiteren Themen sei nicht der Sinn der Sache. Es sei ein «seltsames staatspolitisches Verständnis», wenn Einheit der Materie auf Verfassungsebene gelten solle, «wenn das Volk legiferiert», nicht aber «wenn wir auf Bundesebene legiferieren» – so Minder. Kompromisse seien auch ohne Pakete möglich, wenn diese gesplittet und Kuhhandel sozusagen sequentiell getätigt würden. Eine 28 zu 11 Stimmen-Mehrheit des Ständerats sah dies jedoch wie dessen Kommission und versenkte den Vorschlag.⁴

1) 18.436 Pa.Iv. Minder; Medienmitteilung SPK-SR vom 12.10.18; NZZ, 18.8.18

2) Medienmitteilung SPK-NR vom 16.8.19

3) Bericht SPK-SR vom 18.2.20; Medienmitteilung SPK-SR vom 19.2.20; WW, 11.4.19; NZZ, 22.5.19; TA, 29.6.19; NZZ, 17.8.20

4) AB SR, 2020, S. 338 f.; NZZ, 4.6.20