

Ständerat

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegli dals stadis



18.436 s Pa. Iv. Minder. Erlasse der Bundesversammlung. Wahrung der Einheit der Materie

Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 18. Februar 2020

Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Ständerates hat an ihren Sitzungen vom 11. Oktober 2018 und 18. Februar 2020 die von Ständerat Thomas Minder (SH) am 15. Juni 2018 eingereichte parlamentarische Initiative vorgeprüft.

Gemäss der Initiative soll gesetzlich verankert werden, dass dem Referendum unterstehende Erlasse die Einheit der Materie wahren müssen.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 8 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen, der Initiative keine Folge zu geben.

Berichterstattung: Caroni

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Andrea Caroni

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stand der Vorprüfung
- 3 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Das Bundesgesetz über die Bundesversammlung ist wie folgt zu ergänzen:

Art. 22

...

Abs. 5

Erlasse, die dem Referendum unterstehen, müssen die Einheit der Materie wahren. Sie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen eines Erlasses ein sachlicher Zusammenhang besteht.

1.2 Begründung

Der Grundsatz der Einheit der Materie verlangt, dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien nicht miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, die die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzen und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belassen. Wird der Grundsatz missachtet, können die Stimmbürger ihre Auffassung nicht ihrem Willen gemäss zum Ausdruck bringen: Entweder müssen sie der Gesamtvorlage zustimmen, obschon sie einen oder gewisse Teile missbilligen, oder sie müssen die Vorlage ablehnen, obwohl sie den andern oder andere Teile befürworten. Schutzobjekt des Grundsatzes sind also die Stimmberechtigten, die ihren Willen frei bilden und ihre Stimmabgabe unverfälscht zum Ausdruck bringen können sollen.

Auf Bundesebene wird die Einheit der Materie explizit nur für Verfassungsnovellen verlangt: Der Grundsatz ist eines der Gültigkeitserfordernisse für Volksinitiativen (Art. 139 Abs. 3 der Bundesverfassung) und gilt überdies allgemein für jegliche Teilrevisionen der Bundesverfassung, also für das obligatorische Verfassungsreferendum (Art. 194 Abs. 2 der Bundesverfassung). Der Grundsatz wird sodann (jedoch nur Volksinitiativen betreffend) in Artikel 75 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte konkretisiert: "Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht."

Müssen aber auch Bundesgesetze respektive die Bundesversammlung beim Erlass ebendieser die Einheit der Materie beachten?

Die Lehre plädiert ziemlich einhellig dafür, dass die Einheit der Materie sowohl bei Volksinitiativen als auch bei Behördenvorlagen gewahrt werden soll (Andreas Auer, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, Rz. 1149; Gerold Steinmann, Artikel 34, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar, 3. A., Zürich 2014, Rz. 23; Crispin Hugenschmidt, Einheit der Materie - überholtes Kriterium zum Schutze des Stimmrechts?, Diss. Basel 2001, S. 93ff.; Bénédicte Tornay Schaller, La démocratie directe saisie par le juge, Diss. Genève 2008, S. 210; Christoph Albrecht, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen - Zulässigkeit, Inhalt, Verfahren, Diss. St. Gallen 2003, S. 175f.; Andrea Töndury, Toleranz als Grundlage politischer Chancengleichheit, Habil. Zürich/St. Gallen 2017, S. 625). Schliesslich sei es unerheblich, wer der Urheber einer Abstimmungsvorlage ist: Die Garantie der politischen Rechte (Art. 34 der Bundesverfassung) schützt die Stimmberechtigten bei jeglichen Abstimmungsvorlagen und erlaubt ihnen dabei die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe.

Ob dies die Bundesversammlung selber auch so sieht, ist unklar. Zumindest gibt es Stimmen, welche den Grundsatz für Bundesgesetze als nicht anwendbar erkennen. Auch die WAK-SR hat kürzlich das Bundesamt für Justiz um eine Stellungnahme gebeten zur Frage, ob der Grundsatz der Einheit der Materie bei Bundesgesetzen überhaupt gilt (siehe Stellungnahme vom 31. Mai 2018 des Bundesamtes für Justiz an die WAK-SR betreffend Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung).



Sodann scheinen sich in der letzten Zeit Vorlagen zu häufen, welche sehr unterschiedliche Materien in eine einzige Vorlage verpacken. Erwähnt sei das hängige Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (18.031) oder auch die Aktienrechtsrevision (16.077), welche gleichzeitig nicht nur die Volksinitiative "gegen die Abzockerei" umsetzen und eine Geschlechterquote einführen, sondern neuerdings gar noch als indirekter Gegenvorschlag zur Konzernverantwortungs-Initiative fungieren soll. Gemäss Andreas Auer habe bereits die letzte (gescheiterte) "Altersvorsorge 2020" die Einheit verletzt (Die Reform der Altersvorsorge 2020 und der Grundsatz der Einheit der Materie, <https://napoleonsnightmare.ch/2017/09/15/die-reform-der-altersvorsorge-2020-und-der-grundsatz-der-einheit-der-materie>).

Um fortan Klarheit zu schaffen und die materielle Einheit der Bundeserlasse einheitlich zu handhaben, sei dieser Grundsatz ins Parlamentsgesetz aufzunehmen.

2 Stand der Vorprüfung

Die SPK des Ständerates hat am 11. Oktober 2018 der parlamentarischen Initiative von Ständerat Thomas Minder mit 6 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen Folge gegeben. Die SPK des Nationalrates behandelte die Initiative am 16. August 2019 und verweigerte der Ständeratskommission mit 13 zu 10 Stimmen bei 2 Enthaltungen die Zustimmung. Gemäss Artikel 109 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes hat die SPK des Ständerates in diesem Fall dem Rat Antrag zu stellen, ob der Initiative Folge zu geben sei oder nicht.

3 Erwägungen der Kommission

Gemäss Artikel 194 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV) haben Teilrevisionen der Verfassung die Einheit der Materie zu wahren. Folgerichtig sieht Artikel 139 Absatz 3 BV vor, dass Volksinitiativen für eine Teilrevision der Bundesverfassung als ungültig zu erklären sind, wenn sie die Einheit der Materie verletzen. Hingegen sehen weder die Bundesverfassung noch das Parlamentsgesetz die Einheit der Materie bei der Gesetzgebung vor. Gemäss Artikel 34 Absatz 2 BV ist jedoch darauf zu achten, dass die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bei Volksabstimmungen gewährleistet ist.

Gemäss Ansicht der Kommission trägt die rechtliche Verankerung des Grundsatzes der Einheit der Materie auch für die Gesetzgebung nichts zur Gewährleistung der freien Willensbildung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bei. Die Aufgabe des Parlamentes besteht darin, gesetzgeberische Lösungen für gesellschaftliche Probleme zu suchen, die von einer möglichst breiten Mehrheit mitgetragen werden können. Dazu müssen Kompromisse zwischen den verschiedenen Interessen gefunden werden. Dies kann gelingen, indem die eine Seite in einem bestimmten Bereich etwas nachgibt, dafür in einem anderen Bereich etwas bekommt. Solche Situationen sind den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern auch aus ihrem Alltagsleben vertraut, muss doch häufig abgewogen werden, ob für bestimmte Vorteile gewisse Nachteile in Kauf genommen werden sollen. Es ist den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern damit unbenommen, eine Vorlage in der Volksabstimmung abzulehnen, wenn sie zwar gewisse Vorteile sehen, die aber mit zu vielen Nachteilen verbunden sind. Es liegt in der Verantwortung der Bundesversammlung, allfällige Pakete so zu schnüren, dass zwischen den verschiedenen Bestandteilen ein sachlicher Zusammenhang besteht und sie für eine Mehrheit genügend Vorteile enthalten. Ansonsten riskiert das Parlament eine Kumulation der Vetopositionen. Das Parlament braucht keine rechtlichen Schranken, allenfalls zeigen ihm die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die rote Karte.



Die Anwendung des Prinzips der Einheit der Materie auf Verfassungsstufe mag damit begründet sein, dass nicht durch eine Zusammenfassung verschiedener, inhaltlich nicht zusammenhängender Bestimmungen in einer Initiative oder Vorlage der kompliziertere Weg der Totalrevision umgangen werden kann. Allerdings hat sich die Anwendung dieses Prinzips selbst bei Verfassungsänderungen als äusserst schwierig erwiesen hat. In der Praxis hat sich gezeigt, dass kaum trennscharf zu entscheiden ist, ob zwischen verschiedenen Bestimmungen ein sachlicher Zusammenhang besteht oder nicht. Die Gründe, warum bestimmte Volksinitiativen als der Einheit der Materie widersprechend beurteilt wurden und andere nicht, sind denn auch eher politischer und nicht rechtlicher Natur.

Bei der Gesetzgebung wäre die Anwendung des Kriteriums der Einheit der Materie noch viel schwieriger als bei der Verfassungsgebung. Dabei wäre zum Beispiel die Frage zu stellen, wie umfassend eine Revision des Obligationenrechts oder des Zivilgesetzbuches sein dürfte. Die politische Auseinandersetzung sollte mit politischen und nicht mit schlecht operationalisierbaren und somit nur scheinbar objektiven rechtlichen Argumenten geführt werden.