



18.436

## **Parlamentarische Initiative**

**Minder Thomas.**

**Erlasse der Bundesversammlung.**

**Wahrung der Einheit der Materie**

## **Initiative parlementaire**

**Minder Thomas.**

**Actes de l'Assemblée fédérale.**

**Respecter l'unité de la matière**

*Vorprüfung – Examen préalable*

### CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 03.06.20 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

**Präsident** (Stöckli Hans, Präsident): Es liegt ein schriftlicher Bericht der Kommission vor. Die Kommission beantragt mit 8 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen, der Initiative keine Folge zu geben.

**Caroni** Andrea (RL, AR), für die Kommission: Die vorliegende parlamentarische Initiative Minder möchte im Parlamentsgesetz festschreiben, dass referendumsfähige Erlasse die Einheit der Materie zu wahren haben. Diese Einheit der Materie bedeutet bekanntlich, dass zwischen verschiedenen Elementen einer Abstimmungsvorlage ein sachlicher Zusammenhang bestehen muss.

Ihre Kommission hat dieser Initiative am 11. Oktober 2018 zuerst mit 6 zu 4 Stimmen Folge gegeben, die Schwesterkommission hat ihr jedoch keine Folge gegeben. In der zweiten Lesung hat Ihre Kommission dann am 18. Februar dieses Jahres die parlamentarische Initiative mit 8 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen ebenfalls abgelehnt.

Dafür gibt es verschiedene Gründe. Es beginnt damit, dass unsere Bundesverfassung das Kriterium der Einheit der Materie zwar vorsieht, aber explizit nur für Teilrevisionen der Verfassung selbst. Das Bundesgericht hat dies dann gegenüber den Kantonen auf alle Referendumsvorlagen ausgedehnt, gestützt auf das Recht zur unverfälschten Willenskundgabe. Für den Bund aber gibt es in der Verfassung weiterhin keine solche Regelung, und das Bundesgericht hat mangels Zuständigkeit für den Bund auch nie eine solche Regel vorgeben können.

Es gibt auch einen inhaltlichen Grund dafür, dass unsere Verfassung das zwar für die Initiativen auf Teilrevision, aber nicht für den Gesetzgeber kennt, denn es gibt ja neben der Teilrevision auch die Totalrevision der Verfassung mit dramatischen Folgen: mit doppelter Volksabstimmung und Neuwahl von Parlament und Bundesrat. Damit man eine solche Totalrevision nicht einfach mit einer schillernden Teilrevision umgehen kann, gibt es eben diese Regel der Einheit der Materie.

Es gibt noch einen weiteren inhaltlichen Grund dafür, dass man bei der Verfassung strenger ist als bei uns als Gesetzgeber, zumindest bei Volksinitiativen: Da haben Sie ein relativ kleines Initiativkomitee, das einen pfeifenfertigen Text präsentiert, den Sie formell eigentlich nicht ändern können. Da braucht es eben Leitplanken. Anders ist es beim Gesetzgebungsprozess, den Sie bestens kennen. Hierfür sind wir 246 gewählte Parlamentarier, haben den Prozess also an uns delegiert erhalten, und sollten einen gewissen Spielraum für Kompromisse haben. Die Einheit der Materie würde uns hier eben einschränken. Die Stimmberechtigten – das ist ja das Hauptargument – wären unfrei, wenn wir das nicht berücksichtigen würden. Ihr Wille bleibt aber frei äusserbar: Sie können sagen, ob sie das Paket wollen oder nicht. Sie können sagen, dass es ihnen per saldo, mit allen Vor- und Nachteilen, die es wie überall im Leben gibt, passt oder nicht. Manche werden schon nur deshalb Nein sagen, weil es ein Paket ist, und das ist, denke ich, eine natürliche Bremse für überladene Pakete.

Es gibt auch den umgekehrten Grund, die Freiheit der Stimmberechtigten ohne eine solche Regel zu wahren: Sie haben so auch die Möglichkeit, Pakete zu wollen. Nehmen wir die Vorlage zur Steuerreform und AHV-





Finanzierung (Staf), die ja der Auslöser dieses Vorstosses war: Ich hätte dem einen Teil für sich allein, z. B. dem AHV-Teil, nicht zugestimmt; ich war aber bereit, dem ganzen Paket mit dem Kompromiss von Geben und Nehmen zuzustimmen. Mit individuellen Abstimmungen am gleichen Sonntag und einer zu streng gefassten Einheit der Materie können Sie eine solche bedingte Kooperation – "Ich gebe, wenn Du dann gleichzeitig auch gibst" – nicht herstellen.

Wenn wir noch kurz auf die Geschichte blicken, so zeigt sich, dass dieses Kriterium auch in der Vergangenheit nicht wahnsinnig viel gebracht hat. Bei allen Volksinitiativen, bei über hundertzwanzig Vorlagen, hat man die Einheit der Materie nur zweimal verneint. Das Kriterium ist bekanntlich extrem wolkig, denn man findet fast immer einen solchen Zusammenhang. Auch bei der erwähnten Staf hat das Bundesamt für Justiz dann einen solchen Zusammenhang verwendet.

Das Resultat dieses wolkigen Kriteriums ist, dass man das Argument nicht wie gedacht rechtlich, sondern oft politisch verwendet. Der Initiant selber hat sich z. B., wie er geschrieben hat, bei der Staf daran gestört, bei der Ecopop-Initiative damals aber nicht. Das zeigt, wie frei interpretierbar oder eben, wie ich sagte, wolkig dieses Kriterium eigentlich ist.

Wenn man dann schon in die Geschichte zurückblickt, dann darf auch der Blick auf unsere Gesamtkodifikationen nicht fehlen: Weder OR noch ZGB, noch StGB hätten erlassen werden können, wenn man diese strenge Regel angewandt hätte. Ein Beispiel dafür ist, dass das ZGB in einem einzigen Beschluss die Folgen der Elternschaft und die Folgen der Grundpfandverschreibung regelt, und wer beides einmal durchlaufen hat, der weiss, dass das zwei verschiedene Dinge sind. Trotzdem haben wir das in einem Erlass verabschiedet, und niemand hat Eugen Huber oder auch das Parlament von 1907 dafür je gerüffelt, im Gegenteil: Wir sind bis heute stolz auf diese Kodifikationen.

Noch ein letzter Punkt: Nicht nur bei solchen Kodifikationen gäbe es ein Problem, sondern auch bei einer anderen Erlassform, nämlich bei den völkerrechtlichen Verträgen. Dort wird der Kompromiss nicht hier geschmiedet, sondern im internationalen Austausch. Wenn man dort ein Splitting nach dem Grundsatz der Einheit der Materie wollte, dann wäre das noch schwieriger umzusetzen als bei Gesetzesvorlagen.

Zusammengefasst bitte ich Sie namens Ihrer Kommission, die mit 8 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen keinen Handlungsbedarf sah, dieser parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

**Minder** Thomas (V, SH): Wenn Sie das Bundesamt für Justiz fragen, ob der Entwurf eines neuen Bundesgesetzes auf die Einheit der Materie überprüft wird, so wird es dies bejahen.

#### AB 2020 S 339 / BO 2020 E 339

Das Bundesamt für Justiz legt uns kein neues Gesetz vor, das die Einheit der Materie verletzt. In der Kommissionsberatung ist die Haltung des Bundesamtes für Justiz ein Dauerthema, ein Dauerbegleiter mit viel Gewicht. Hier interessiert uns die Haltung des Bundesamtes für Justiz aber offenbar nicht. Dies ist umso erstaunlicher, als im Ständerat einerseits bekanntlich viele Juristen einsitzen und der Rat andererseits oftmals und gerne als *Chambre de Réflexion* bezeichnet wird. Das nunmehr ablehnende Abstimmungsergebnis der SPK-S zu dieser Initiative zeigt indessen, dass die Juristen für einmal mehr Freude am politischen Kuhhandel als an einer juristisch sauberen Gesetzgebung haben. Man will sich die politische Kompromissbereitschaft, die Kreativität nicht nehmen lassen, man will den Kuhhandel tolerieren, man will sich die Möglichkeit, den politischen Gegner ins Boot holen zu können, nicht nehmen lassen. Die Einheit der Materie limitiere die Flexibilität des Parlamentes, Lösungen zu finden, heisst es. In vielen Fällen, bei vielen Vorlagen strotzt die Schweizer Gesetzgebung geradezu vor Pingeligkeit und Genauigkeit, man regelt sogar den Millimeter. Das Endprodukt muss jedoch keine Prüfung durchlaufen, man könnte auch sagen: keine Endkontrolle.

Diese Grundhaltung ist wirklich eigenartig. Wenn uns der Bundesrat ein Gesetz präsentiert, egal, ob es von uns bestellt oder vom Bundesrat selber initiiert worden ist, so berücksichtigt der Bundesrat immer die Einheit der Materie. Im "Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes", herausgegeben vom Bundesamt für Justiz, finden Sie auf Seite 154 f. im Kapitel "Erlassgestaltung" auch die Anforderung "Wahrung der Einheit der Materie". Das Bundesamt für Justiz schreibt dort vor: "Der Gesetzgeber hat einen relativ grossen Spielraum bei der Aufteilung des Rechtsstoffs auf verschiedene Erlasse." Bei der Frage, ob eine Regelungsmaterie auf einen oder auf mehrere Erlasse aufzuteilen sei, seien Zweckmässigkeitserwägungen anzustellen. "Zu beachten ist aber, dass solche Zusammenfassungen und Aufteilungen mit Blick auf den Grundsatz der freien Willensbildung und unverfälschten Stimmabgabe nicht willkürlich, also nicht nach sachfremden Kriterien, vorgenommen werden dürfen. Die Stimmberechtigten dürfen (im Fall eines fakultativen Referendums) nicht gezwungen werden, mit einer einzigen Frage zu verschiedenen Regelungen Stellung zu nehmen, die sachlich nicht voneinander abhängig sind."



Zwischenfazit: Alle Erlassentwürfe, die wir erhalten, werden auf die Einheit der Materie überprüft. Diese Vorgabe, diese Regelung macht jedoch, vor allem im Hinblick auf eine etwaige spätere Volksabstimmung, wenig Sinn, wenn sie später vom Parlament beliebig ignoriert werden könnte. Mit der Staf, wir haben es angetönt, hat das Parlament dem Volk aber just ein solches Produkt präsentiert: Die Unternehmensbesteuerung und die Sozialpolitik wurden verheiratet. Der "Tages-Anzeiger" titelte damals: "Staatspolitischer Blödsinn oder Kunstwerk?" Und weil man in der WAK in Sachen Einheit der Materie ein schlechtes Gewissen hatte, hat man noch schnell im letzten Moment ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz eingeholt und vor dem Urnengang noch den Titel der Vorlage geändert. Das Bundesamt für Justiz hat uns in der Kommission erklärt, man habe so kurz vor dem Urnengang die Vorlage nicht mehr mit einem Negativentscheid gefährden wollen. Das Bundesamt für Justiz weiss sehr wohl, dass die Einheit der Materie bei der Staf verletzt worden ist. Aus politischen Gründen durfte es dies aber zu diesem späten Zeitpunkt nicht mehr sagen.

Dieser Akt hat in der Öffentlichkeit heftige Kritik ausgelöst. 26 Kantonsparlamente, 476 Gemeindeparlamente, über 1500 Gemeindeversammlungen, also alle über 2000 Legislativen in der Schweiz müssen bei ihren Vorlagen und Abstimmungen stets die Einheit der Materie respektieren. Unsere Milizgemeinderäte, unsere "Hobby-Einwohnerräte", möchte ich sagen, und die Bürgerinnen und Bürger an den Gemeindeversammlungen schaffen das und respektieren das. Doch gerade für uns Profis, die Vorbilder in der Bundesversammlung, soll dieses Prinzip der Einheit der Materie nicht gelten. Bei Volksinitiativen – auch das haben wir gehört, wir wissen das – verlangt sogar die Verfassung, die Einheit der Materie sei einzuhalten, ansonsten die Volksinitiative für ungültig zu erklären sei. Doch auch für Änderungen der Bundesverfassung, also obligatorische Referenden, ist dieses Erfordernis festgeschrieben. Für die Gültigkeit einer Volksinitiative gilt der Ansatz der Einheit der Materie, doch für ein Bundesgesetz soll er nicht gelten. Man kann es auch anders formulieren: Wenn das Volk legiferiert, dann gilt die Einheit der Materie, sowohl auf Verfassungsebene wie auch auf Gemeindeebene. Wenn wir aber auf Bundesebene legiferieren, soll diese Einheit der Materie nicht gelten – wahrlich ein seltsames staatspolitisches Verständnis.

Der Lösungsansatz ist einfach. Man kann die Vorlage, welche die Einheit der Materie gegebenenfalls verletzt, splitten; wir splitten immer wieder. In der Kommission wurde vorgebracht, man müsse die Einheit der Materie manchmal verletzen, um Kompromisse schliessen zu können. Wir können und dürfen so viele Kompromisse schliessen, wie wir wollen, aber bitte innerhalb einer austarierten Vorlage und innerhalb eines selben Sachbereiches, indem bei einem Artikel einmal auf die eine Seite, beim nächsten Mal auf die andere Seite nachgegeben wird, aber nicht, indem wir zum Beispiel den Kauf von Kampffjets mit der Entwicklungshilfe koppeln. Jede Gemeindebehörde könnte ebenso gut behaupten, die Sanierung des Dorfbachs und der Kauf eines neuen Feuerwehrautos seien nur mit einem Kompromiss zustande gekommen, und es habe beides mit Wasser zu tun. Nie würden die Stimmbürger dieser Gemeinde einer solchen Kombiabstimmung zustimmen, und die Gerichte übrigens auch nicht, denn auf der unteren Ebene sind solche Vorlagen, wie Sie wissen, mittels Abstimmungsbeschwerde anfechtbar, wenn sie die Abstimmungsfreiheit verletzen.

Der politische Kuhhandel über die unterschiedlichsten Bereiche hinweg soll möglich sein, doch die Vorlagen müssen gesplittet werden, damit der Souverän unverfälscht seinen Willen äussern kann, wenn das Referendum ergriffen wird. So steht es in Artikel 34 Absatz 2 unserer Bundesverfassung. Die unverfälschte Stimmabgabe muss für den Bürger jederzeit garantiert sein.

#### *Abstimmung – Vote*

Für Folgegeben ... 11 Stimmen

Dagegen ... 28 Stimmen

(0 Enthaltungen)

AB 2020 S 340 / BO 2020 E 340