

Der Zweck heiligt den Kuhhandel nicht

Die Verknüpfung der Steuerreform mit der AHV-Finanzierung zu einer einzigen Abstimmungsvorlage hat eine Diskussion über die sog. Einheit der Materie ausgelöst. Zu Recht. Die Bundesversammlung und einsame Rufer in der Staatsrechtslehre legitimieren diesen Vorgang, obwohl sie zugeben, dass es sich dabei um völlig verschiedene Geschäfte und damit auch unterschiedliche Materien handle. Die Einheit der Materie ist verfassungsrechtlich verankert, einerseits in Bestimmungen über die Volksinitiative und andererseits als Teilgehalt der Wahl- und Abstimmungsfreiheit gemäss Art. 34 BV. Er schützt die freie Willensbildung der Stimmbürger und Stimmbürgerinnen und garantiert ihre freie Stimmabgabe. Das Stimmvolk soll nicht gezwungen werden, «Kröten zu schlucken» d.h. bei einer Vorlage, die ganz verschiedene Materien regelt, einen Teil anzunehmen, obwohl es ihn ablehnt, um einem anderen Teil zustimmen zu können. Nach Art. 34 BV wird die «unverfälschte Stimmabgabe» geschützt!

Nun ist der Grundsatz der Materieneinheit wie alle Normen auslegungs- und konkretisierungsbedürftig. Es kommt ihm bei unterschiedlichen Rechtserlassen (Verfassung, Gesetz, Finanzbeschlüssen etc.) eine unterschiedliche Tragweite zu. So geht es selbstverständlich nicht darum, dass alle Einzelteile eines Gesetzes dem Volk gesondert vorgelegt werden müssen. Ein Gesetz stellt in der Regel ein in sich stimmiges Ganzes dar, das eine bestimmte «Materie» regelt, wie etwa ein Steuergesetz oder sozialversicherungsrechtlicher Erlass. Der Grundsatz verlangt keine Auffächerung in alle Einzelheiten, damit das Stimmvolk über jedes Detail eine differenzierte Stimme abgeben kann. Er will aber verbieten, dass das Parlament verschiedene Materien missbräuchlich in einer einzigen Abstimmungsvorlage miteinander verbindet, sodass dem Stimmvolk die Entscheidungsfreiheit in wichtigen und im Volk umstrittenen Fragen weggenommen wird. Es muss ein genügend enger, sachlicher Zusammenhang zwischen den verschiedenen Regelungsgegenständen bestehen.

Gegen diese Ansicht werden juristisch-positivistische Einwände und «praktisch-politische» Gründe vorgebracht. Aus *juristischer* Sicht ist behauptet worden, der Verfassungswortlaut sehe diesen Grundsatz bei Gesetzen nicht vor. Ein seltsames Argument, denn bei der Verabschiedung der Bundesverfassung von 1999 war unbestritten, dass die Einheit der Materie einen Teilgehalt der Abstimmungsfreiheit darstellt. Und dieses Grundrecht gilt auf allen Ebenen des Bundesstaates.

Die *politische* Rechtfertigung des Kuhhandels geht dahin, es handle sich um einen Kompromiss, wie er in der Demokratie zentral sei. Nun stellt der Kompromiss zweifellos einen elementaren Grundsatz jeder Demokratie dar. Das parlamentarische Leben besteht aus Kompromissen. Doch bei Lichte besehen ist die Steuer- und AHV-Vorlage Ausdruck eines Kompromissversagens. Der Bundesversammlung gelang es bei beiden

Materien nicht, tragfähige Kompromisse einzugehen, die je eine Mehrheit gefunden hätten. So hat man kurzerhand einen «übergeordneten» Kompromiss beschlossen, um die gescheiterten Kompromisse in beiden Materien zu übertünchen. Und dies auf Kosten der Stimmberechtigten. Diese müssen sich nun entscheiden, ob sie wegen der Steuerreform auch die ungeliebte AHV-Finanzierung annehmen sollen, oder ob sie – auf der anderen Seite des politischen Spektrums – widerwillig die Steuerreform in Kauf nehmen müssen, weil ihnen an der AHV-Finanzierung gelegen ist. Genau diese Situation will der Grundsatz der Einheit der Materie verhindern.

Die Freiheit des Parlamentes, Kompromisse zu schliessen, wird durch die Rechte des Stimmvolkes gemäss Art. 34 BV begrenzt. Dieses soll nicht ausbaden müssen, was dem Parlament nicht gelungen ist. Freilich ist der Schutz durch die Wahl- und Abstimmungsfreiheit ein hinkender Schutz, da kein Rechtsweg ans Bundesgericht offen steht. Umso mehr müsste hier das Parlament seine Verantwortung wahr- und die Verfassung ernstnehmen. Stellt der Kuhhandel nicht einen Beweis dar für eine wachsende «Kompromisskrise» angesichts der Polarisierung in der Politik? Liegt nicht ein gefährliches Präjudiz vor: Können künftig alle beliebigen Materien miteinander verbunden werden, wenn sich das Parlament anders nicht auf materienbezogene Lösungen einigen kann?