



Dokument	ZBI 120/2019 S. 113
Autor	René Rhinow
Titel	Die Einheit der Materie – ein Kompromisskiller?
Publikation	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
Seiten	113-114
Herausgeber	Giovanni Biaggini (Red.), Arnold Marti (Red.), Christoph Auer (Red.), Markus Rüssli (Red.), Benjamin Schindler (Red.), Stephan Haag (Red.)
Frühere Herausgeber	Peter Karlen (Red.)
ISSN	1422-0709

ZBI 120/2019 S. 113

Die Einheit der Materie – ein Kompromisskiller?

Andreas Kley breitete kürzlich in dieser Zeitschrift detaillierte Überlegungen zur Einheit der Materie aus. Wie man es von ihm gewohnt ist, stützte er einerseits seine Erwägungen auf subtile historische Herleitungen ab – und kleidete er andererseits seine Auffassungen in zugespitzte und provokative Thesen. So wie ich meinen geschätzten Kollegen kenne, erwartet er, dass sein Faden aufgenommen und auch kritisch beleuchtet wird. Diesen Gefallen leiste ich ihm gerne – weil mir nicht alles gefallen will, was er postuliert hat.

Die Überlegungen Kleys mündeten in seiner Feststellung, er habe den Stein der Weisen gefunden: «Die abstrakte Einheit der Materie sollte bei Volksabstimmungen im Urnenabstimmungsverfahren generell aufgegeben werden ...». Leider geht es mir nicht so: ich suche diesen Stein immer noch! Eine seiner Thesen, auf die ich hier näher eingehen will, lautet: Mit der Anwendung der Einheit der Materie auch auf Bundesgesetze sei es nicht mehr zulässig, grössere Pakete mit verschiedenen Materien zu bilden. So entfalle «die praktische Voraussetzung für den politischen Kompromiss» (S. 17). Das leuchtet mir nicht ein. Mit Recht hebt *Kley* an anderer Stelle die grosse Bedeutung von Kompromissen im Parlament hervor (S. 20). Die parlamentarische Arbeit im Vielparteiensystem, ja die Demokratie schlechthin ist durchtränkt von Kompromissen – Einheit der Materie hin oder her. Dieser Grundsatz setzt aber dort Grenzen, wo das Parlament aus der Sicht der Stimmberechtigten Pakete schnürt, die das Stimmvolk an der freien Stimmabgabe hindern und «in eine Zwangslage» zu bringen vermögen (BGE 129 I 366, 370). *Giovanni Biaggini* hat, ebenfalls in dieser Zeitschrift (ZBI 120/2019 S. 1 f.), zu Recht darauf aufmerksam gemacht, dass es sich bei der Einheit der Materie um einen Grundsatz handelt, der konkretisierungsbedürftig ist. Dies im Gegensatz zu *Kley*, der von einer eigentlichen Norm, einem «typisch binäre(n) Code» ausgeht und somit nicht zulassen will, dass eine solche Norm unterschiedlich streng umgesetzt werden kann. Der Grundsatz kennt hingegen fließende Übergänge, sodass die praktischen Anwendungsfälle nicht in jedem Fall von vorneherein mit einem «Go» oder «No-Go» zu beurteilen sind. Die Frage stellt sich also differenzierter: Wann stellen parlamentarische Kompromisse, die zu einer Abstimmungsvorlage führen, einen Eingriff in die verfassungsrechtlich garantierte Wahl- und Abstimmungsfreiheit dar? Dies ist im parlamentarischen Alltag selten der Fall. *Kley* vertritt die Auffassung, das Parlament könne keine Kompromisse mehr finden, die Lösung komplexer Gegenwartsprobleme bleibe auf der Strecke, wenn Referendumsvorlagen den Grundsatz der Einheit der Materie einzuhalten hätten. Mir erscheint diese Schlussfolgerung praxisfremd. Mich überzeugt seine Meinung nicht, aus der Einheit der Materie leite sich ein «Kompromissverbot» ab. Und wenn er dem Parlament unterschiebt, die Anrufung der Einheit der Materie ziele darauf ab, den politischen Prozess zu blockieren (S. 21). Gar Kopfschütteln löst der Vorwurf Kleys aus, «die auf Normen fokussierten Staatsrechtslehrer» würden die Aufgabe der Konfliktregulierung «völlig ausblenden und ignorieren», weil die Bundesverfassung diese nicht ausdrücklich nenne.

ZBI 120/2019 S. 113, 114

Kley weist aber zu Recht darauf hin, dass sich diese Frage bei sog. Mantelgesetzen in besonderer Schärfe stellen kann, also wenn ein Erlass dazu dient, mehrere Änderungen anderer Gesetze vorzunehmen. Ich kann aber weder die Auffassung teilen, dass solche Mantelerlasse per se gegen den Grundsatz der Einheit der Materie verstossen, noch dass sie bedenkenlos «durchgewinkt» werden können. Es gilt hier abzuwägen, ob das angestrebte Ziel (z.B. ein Sparziel) stärker zu gewichten ist als die oder einzelne der unter diesem Titel vorgenommenen Änderungen. Ob beispielsweise eine «bemäntelte», im Mantel eingepackte Änderung von grossem politischen Gewicht erscheint, etwa im Volk stark umstritten ist, sodass ein legitimer Anspruch darauf besteht, einzeln dazu Stellung zu nehmen. Für die Beurteilung solcher Fragen sind Kriterien zu entwickeln, wie *Biaggini* treffend postuliert. Es wäre etwa denkbar, dass in einer Mantelvorlage einzelne dieser Änderungen dem Volk gesondert vorgelegt werden müssen. Die hier skizzierten Auflagen aus der Sicht der Abstimmungsfreiheit können das Kompromissfeld im Parlament zwar im Ausnahmefall grundrechtlich begrenzen, doch kann keineswegs von einem Wegfall der entsprechenden Voraussetzungen gesprochen werden.

Auch die Behauptung, mit der Bindung an den Grundsatz der Einheit der Materie sei es gelungen, «politische Vorgaben mit scheinrechtlichen und nicht mit politischen Argumenten zu bekämpfen», überzeugt mich nicht. Vielmehr belegt die alles andere als konsistente Praxis die Schwierigkeiten der Handhabung dieses Grundsatzes, erst recht durch eine politische Behörde, die selbst von ihm betroffen ist. Zweifellos neigt das Parlament als politische Behörde zuweilen dazu, bei der Handhabung politische statt rechtliche Erwägungen anzustellen. Das würde dafür sprechen, die Beurteilung der Einhaltung des Grundsatzes einer unabhängigen Instanz anzuvertrauen. Wie die Erfahrungen bei der Diskussion über die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit bei Bundesgesetzen zeigen, sträubt sich das Parlament aber regelmässig gegen eine Einschränkung seiner Machtbefugnisse ...

Andreas Kley hat in verschiedenen Medien seine Auffassung kund getan, das sog. «Päckli» AHV- und Steuerreform sei zulässig und verstosse nicht gegen den Grundsatz der Einheit der Materie. Die hier kritisierten Thesen *Kleys* vermöchten diesem Päckli einen legitimierenden Mantel überzustülpen. Doch gerade hier stellt sich die Frage, ob eine Verbindung von zwei Materien zu einem «Abstimmungspaket», die je für sich hochpolitisch und im Volk umstritten erscheinen, die freie Stimmabgabe ungebührlich einschränken. Bei Lichte besehen brachte es das Parlament in beiden Geschäften nicht zustande, je tragbare Kompromisse zu schmieden. Die Verknüpfung zu einer einzigen Abstimmungsvorlage ist nicht primär eine «Kompromissleistung», sondern Folge eines mehrfachen «Kompromissversagens». Wo liegen die Grenzen, sachfremde politische Geschäfte in eine Abstimmungsvorlage zu kleiden, nur um Mehrheiten im Parlament zu finden? Was alles kann dem Stimmvolk an Sammelvorlagen zugemutet werden? Wo endet der Grundsatz «Gibst Du mir die Wurst, so löscht' ich Dir den Durst» und beginnt die Verletzung der Abstimmungsfreiheit?

Prof. Dr. *René Rhinow*