



Kompromiss – «Trickserei» oder Voraussetzung der Demokratie?

ANDREAS KLEY*

Seitdem die Kommission Wirtschaft und Abgaben des Ständerates ihren mehrheitsfähigen Vorschlag zur AHV-Beitragserhöhung/Steuer- vorlage 17 unterbreitet hat, reisst die Diskussion um die Zulässigkeit dieses Vorgehens nicht ab. Die Presse attackiert die Parlamentarier und erkennt ein Vorgehen, das die Einheit der Materie verletzen soll. Der Vorwurf verkennt die Funktionsweise des Parlamentes, das die verschiedenen politischen Richtungen sammelt und bündelt. Diese formen sich nur dann zu einem mehrheitsfähigen Willen in der Referendumsdemokratie, wenn Kompromisse geschlossen werden. Dass die politischen Polparteien mit mehrheitlicher Unterstützung der Staatsrechtslehre dem Parlament im Fall von Referendumsgeschäften ein Kompmissverbot auferlegen wollen, ist bemerkenswert. Es ist nur mit einem dogmatischen Denken zu erklären, das mit erfundenen und nicht begründbaren «Ableitungen» aus der Verfassung operiert. Das Ergebnis dieser Haltung, die Durchsetzung einer kompromisslosen Politik, ist auf keinen Fall wünschbar.

Depuis que la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats a soumis sa proposition, susceptible de réunir une majorité, concernant la hausse des cotisations à l'AVS / le Projet fiscal 17, la discussion portant sur l'admissibilité de ce procédé ne s'arrête plus. La presse s'en prend aux parlementaires et voit là un procédé qui viole le principe de l'unité de la matière. Cette accusation méconnaît le fonctionnement du Parlement qui rassemble et regroupe les différentes orientations politiques. Dans le cadre de la démocratie référendaire, ces tendances n'aboutissent à une volonté majoritaire que lorsque des compromis sont atteints. Il est remarquable que les pôles politiques, avec le soutien majoritaire de la doctrine en droit constitutionnel, veillent imposer une interdiction de compromis au Parlement en cas d'objets soumis au référendum. Cela ne peut s'expliquer que par une pensée dogmatique qui fonctionne avec des « déductions » issues de la Constitution fantaisistes et injustifiables. Le résultat de cette attitude, la mise en œuvre d'une politique sans compromis, n'est en aucun cas souhaitable.

Inhaltsübersicht

- I. Unsauberes Tun in der Politik
- II. Wie funktioniert Demokratie?
- III. Lösung der Konflikte durch parlamentarischen Kompromiss
- IV. Einheit der Materie als allgemeine Spielregel der Referendumsdemokratie?
- V. Rückwirkungen der Einheit der Materie auf das parlamentarische Verfahren
- VI. Instrumenteller Einsatz der Einheit der Materie
- VII. «Kompromisslos erfolgreich»?

I. Unsauberes Tun in der Politik

Die von der Bundesversammlung in der Schlussabstimmung vom 28. September 2018 angenommene AHV-Beitragserhöhung/Steuer- vorlage 17¹ wird angefeindet: «Kuhhandel», «Die Jahrmarktgaukler kaufen die Bürger

mit Zuckerwatte», «Gegengeschäft zur politischen Erpressung», «Aushebelung durch die Hintertür», «politisches Gammelfleisch», «Verzweiflungstat oder finsterner Versuch» oder «höchst unappetitlich».² Die Parlamentarier kommen in vielen Pressekommentaren schlecht weg und die Metaphern scheinen die oft geteilte Haltung zu bekräftigen, dass Politik ein «Drecksgeschäft» sei.

Die heftige und emotionale Reaktion der Kritiker zeigt auf, dass das Parlament einen groben Fehler begangen hat. Die Kritiker haben offenbar eine perfekte Lösung bereit. Die Verteidiger des Pakets AHV-Beitragserhöhung/Steuer- vorlage 17 weisen darauf hin, dass es nicht um einen «Kuhhandel», sondern um einen Kompromiss geht.³ Der Ausdruck «Kompromiss» wirkt versteckt negativ, es schwingt der «faule Kompromiss» mit. Der Begriff stammt von «compromissium» (Übereinkunft, Vergleich) und ist auch mit kompromittieren, also blossstellen (von

* ANDREAS KLEY, Prof. Dr. rer. publ., Professor für Öffentliches Recht, Verfassungsgeschichte sowie Staats- und Rechtsphilosophie an der Universität Zürich.

¹ Der National- und der Ständerat haben das Geschäft am 7.6., 12. und 17.9.2018 beraten und in den Gesamtabstimmungen angenommen und in den Schlussabstimmungen vom 28.9.2018 als Mantelgesetz (Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung, STAF) verabschiedet (Referendumsvorlage: BBl 2018 6031 ff.). Da verschiedene Parteien und Gruppen ein Referendum ankündigten (z.B. NZZ vom 3.10.2018, 23), hat der Bundesrat den Abstimmungstermin vorsorglich auf den 19.5.2019 festgelegt.

² CHRISTOPH MÖRGELI, Schattenkabinett im Medienlicht, Weltwoche vom 24.5.2018, 26; ULRICH ZIMMERLI, Diesmal heiligt der Zweck die Mittel nicht, Der Bund vom 9.6.2018, 10; MONIKA BÜTTLER, Je heikler die Reform, desto grösser die Vorlage, NZZaS vom 9.7.2018, 14; ROGER KÖPPEL, Editorial, Weltwoche vom 16.8.2018, 5; HANSUELI SCHÖCHLI, Der Zweck heiligt nicht die Mittel, NZZ vom 15.8.2018, 11.

³ HEINZ KARRER, Kein Kuhhandel, sondern ein Kompromiss, NZZ vom 8.9.2018, 12; THOMAS ISLER, Die Kunst des Kuhhandels, NZZaS vom 19.8.2018, 20.

lat. compromittere), verwandt.⁴ Der Ausdruck «Kompromiss» ist von einem Schatten begleitet. Wer einen Kompromiss eingeht, der hat sein ursprüngliches Ziel aufgegeben: Vergleicht man die ursprüngliche Forderung mit dem erreichten Ergebnis, so *stellt* das die Verhandler der Übereinkunft *bloss*. Sie haben versagt, ihre hehren Ziele verraten und sind von den «roten Linien» oder dem rechten Weg abgewichen. Der Kompromiss ist ein Verrat, aber er gehört zur Politik und diese gilt daher als «schmutzig». Die Kompromissler – so Max Frischs Romanfigur Stiller – sind «in der Idee nie sauber [...], nie kompromisslos».⁵ Saubermänner dagegen verfolgen ihre Ziele kompromisslos. Das gilt als konsequent, ehrlich und eben sauber. Das Majoritätsprinzip bildet das Grundprinzip der Demokratie.⁶ Die sauberen und kompromisslosen Politiker werden in dem Fall, wo sie die Mehrheit bilden, der Minderheit ein Diktat auferlegen. Sie werden keinen Millimeter von ihrer «roten Linie» abrücken und keinen Kompromiss eingehen. Funktioniert Demokratie so? Es lohnt sich, über den Kompromiss nachzudenken. Welche Rolle spielt er in der Demokratie, speziell in der direkten Demokratie?

II. Wie funktioniert Demokratie?

Trotz der direkten Demokratie besitzt auch in der Schweiz – wie in jeder rechtsstaatlichen Demokratie – das Parlament eine zentrale Verfahrensaufgabe: Es reguliert die Konflikte, indem es die in alle Richtungen ausmündenden, individuellen politischen Wünsche zu einem Willen des Staates bündelt. Dieser äussert sich vor allem in der Gesetzgebung. Das Parlament kann seinerseits auf die Vorarbeit der politischen Parteien aufbauen, welche die verschiedenen politischen Ausrichtungen sammeln und Vertreter in das Parlament entsenden.⁷ HANS KELSEN stellte fest, dass es in der sozialen Wirklichkeit der Demokratie keine absolute Herrschaft der Mehrheit über die Minderheit gibt, weil sich der nach dem Majoritätsprinzip gebildete Gemeinschaftswille «als ein Ergebnis der gegenseitigen Beeinflussung beider Gruppen, als eine Resultante ihrer aufeinanderstoßenden politischen Willensrichtungen ergibt».⁸ Eine dauerhafte Diktatur der Majorität über

die Minorität ist nicht möglich, weil die Minorität in einer derartigen Demokratie gar nicht mitmachen würde und jede Majorität begriffsnotwendig eine Minorität voraussetzt. Gerade in der parlamentarischen Demokratie wird jede Majorität der Minorität Einfluss zugestehen.⁹ «Das ganze parlamentarische Verfahren mit seiner dialektisch-kontradiktorischen, auf Rede und Gegenrede, Argument und Gegenargument abgestellten Technik ist ausgerichtet auf die Erzielung eines Kompromisses. Darin liegt die eigentliche Bedeutung des Majoritätsprinzips in der realen Demokratie [...]. Indem es die Gesamtheit der Normunterworfenen wesentlich nur in zwei Gruppen, Majorität und Minorität, gliedert, schafft es die Möglichkeit des Kompromisses bei der Bildung des Gesamtwillens. [...] Kompromiss bedeutet: Zurückstellen dessen, was die zu Verbindenden trennt, zugunsten dessen, was sie verbindet. Jeder Tausch, jeder Vertrag ist ein Kompromiss, denn Kompromiss bedeutet: sich vertragen.»¹⁰ Das parlamentarische Verfahren will Entscheidungen auf einer «mittleren Linie zwischen den einander entgegengesetzten Interessen»¹¹ (also auf einer «Resultante») fällen. «Und wenn das spezifisch dialektisch-kontradiktorische Verfahren des Parlaments einen tieferen Sinn hat, so kann es nur der sein, dass aus der Gegenüberstellung von Theses und Antitheses der politischen Interessen irgendwie eine Synthesis zustande komme. Das kann aber hier nur heißen: nicht etwa [...] eine «höhere», absolute Wahrheit, ein über den Gruppeninteressen stehender, absoluter Wert, sondern ein Kompromiss.»¹² Die heutige politikwissenschaftliche Forschung bestätigt die Funktionsweise der Parlamente als Orte der Kompromisserzeugung. «Kompromiss bedeutet: Keiner gewinnt alles, keiner verliert mehr als die andern.»¹³ Die schon angeführte Romanfigur Stiller verurteilte nur den geistigen Kompromiss des Künstlers, denn Stiller fügt bei, dass «der politische Kompromiss, [...] die Demokratie ausmacht».¹⁴

⁴ RENATE WAHRIG-BURFEIND (Hrsg.), Wahrig, Deutsches Wörterbuch, 8. A., München 2006, 865.

⁵ MAX FRISCH, Stiller, Frankfurt a.M. 1973, 245.

⁶ GIOVANNI SARTORI, Demokratietheorie, Darmstadt 1997, 99 f.; HANS KELSEN, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. A., Tübingen 1929, 9 f.

⁷ KELSEN (FN 6), 53–68.

⁸ KELSEN (FN 6), 56 f.

⁹ KELSEN (FN 6), 57.

¹⁰ KELSEN (FN 6), 57.

¹¹ KELSEN (FN 6), 58.

¹² KELSEN (FN 6), 58; SARTORI (FN 6), 100.

¹³ WOLF LINDER/SEAN MÜLLER, Schweizerische Demokratie, Institutionen – Prozesse – Perspektiven, 4. A., Bern 2017, 373–385, 379; ADRIAN VATTER, Das politische System der Schweiz, 3. A., 2018, 549 f.; AMIE KREPPPEL, Legislatures, in: Daniele Caramani (Hrsg.), Comparative Politics, 4. A., Oxford 2017, 120 ff., 120 f.

¹⁴ FRISCH (FN 5), Stiller übernimmt hier ZACCARIA GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, 552: «Kompromisse gehören zum Wesen der Demokratie.»

III. Lösung der Konflikte durch parlamentarischen Kompromiss

Die Lösung der Konflikte durch *Kompromiss* ist die wichtigste Aufgabe des Parlaments. Dazu ist es durch die direktdemokratische Wahl seiner Mitglieder legitimiert und beauftragt. Im parlamentarischen Verfahren erfolgt die Willensbündelung schrittweise. Kommissionen und Plenum beraten einen Gesetzesentwurf Artikel für Artikel und Absatz für Absatz durch. Jede einzelne Norm des Entwurfs bietet Anlass zum Nachgeben oder zum Beharren auf dem eigenen Standpunkt. Der Kompromiss, das Geben und Nehmen der gegensätzlichen Richtungen, führt am Ende ein Ergebnis herbei. Dieser Konsensbildungsprozess findet etwa bei Steuer-, Sozialversicherungs- und Finanzvorlagen durchaus im Sinne eines Feilschens um Geld statt. Kommt am Ende des Verfahrens eine Einigung zustande, so ist das Gesetz in der Schlussabstimmung in globo anzunehmen oder abzulehnen (Art. 81 ParlG¹⁵). Die Parlamentarier können sich bei dieser letzten Stimmabgabe zu einem durchberatenen Geschäft nicht abstrakt auf die Einheit der Materie berufen, denn sie konnten ja vorher artikel- und absatzweise abstimmen und sie hatten das Recht, «über teilbare Abstimmungsfragen [...] getrennt abzustimmen».¹⁶ Diese Grundregel der Abstimmungsdemokratie verwirklicht im parlamentarischen Verfahren jederzeit die Einheit der Materie. In der Schlussabstimmung kann es keine Einheit der Materie mehr geben, denn es muss jeder Parlamentarier entscheiden, ob sein Standpunkt im Gesetz genügend abgebildet ist oder nicht. Stimmen beide Kammern der Vorlage zu, so ist das der Beweis, dass in der «Referendumsvorlage eine [verträgliche] Vielheit der Materien»¹⁷ untergebracht ist, so wie das dem Pluralismus der vertretenen politischen Richtungen entspricht. Das Bundesgericht anerkannte früher diesen wichtigen Mechanismus und stellte richtigerweise fest, dass «behördliche Vorlagen [...] bereits einen politischen Prozess durchlaufen und dadurch eher eine gewisse Formung im Sinne einer Synthese der Meinungen erfahren (haben), die im vom Volk gewählten Parlament vertreten

wurden».¹⁸ Infolgedessen wollte es auf solche Vorlagen die Einheit der Materie nicht oder nur zurückhaltend anwenden.

IV. Einheit der Materie als allgemeine Spielregel der Referendumsdemokratie?

Die Referendumsdemokratie setzt das Parlament voraus. Das Referendum schliesst bei den Bundesgesetzen und bei Verfassungsvorlagen des Parlaments an die Schlussabstimmung der Räte an. In der Referendumsdemokratie wird dem Volk stets ein fertiggestellter *Erlass des Parlaments* vorgelegt.¹⁹ So normierte die französische Verfassung vom 23. Juni 1793 als erste Verfassung der Welt das moderne Gesetzesreferendum. Der Staat stellt nach dieser Verfassung die beschlossenen Gesetze als «loi proposée» den Gemeinden zu. Kommt innert 40 Tagen keine «réclamation» eines Quorums der Stimmbürger zustande, so gilt: «Le projet est accepté et devient loi.»²⁰ Die Schweizer Kantone und der Bund, die dieses System ab 1831 bzw. 1874 übernommen haben, knüpfen beim Gesetzesreferendum stets an Parlamentsvorlagen an. Die Parlamentsbeschlüsse sind also vorläufig. Sie unterstehen von Verfassung wegen oder «auf Verlangen von Stimmbürgern [...] der Annahme oder Ablehnung durch das Volk».²¹ Im Fall der Zustimmung genehmigt das Volk die Vorlage. Das Verfahren der Gesetzesentstehung verlängert sich mit dem Referendum bis zum Stimmvolk, das nur binär mit Ja oder Nein entscheiden kann.

In der Bundesversammlung stehen sich wegen der föderalistischen Struktur, des Proporzwahlrechts sowie der sprachlichen und konfessionellen Unterschieden diver-

¹⁵ Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10).

¹⁶ Art. 78 Abs. 1 ParlG sowie alle kantonalen Parlamentserlasse (z.B. Art. 101 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Bern vom 4.6.2013, Nr. 151.211) und die meisten Gemeindeordnungen.

¹⁷ JÜRIG NIEHANS, Zur politischen Ökonomie des Referendums – «Einheit der Materie» als Hemmschuh des Kompromisses, NZZ vom 16.11.1995, Nr. 267, 15.

¹⁸ BGer, 1P_414/1999, 14.12.1999, E. 3e, in: Pra 89, Nr. 91; BGer, 18.8.1994, in: ZBl 1995, 470 ff., 471; YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen, Zürich 2000, 997 f., N 2521. Das Bundesgericht hat diese Rechtsprechung aufgegeben, da es eine aus Art. 34 Abs. 2 BV dogmatisch verstandene Einheit der Materie auf Gesetzesvorlagen der Kantonsparlamente anwendet, BGE 129 I 366 E. 2.2 S. 370 f.; BGer, 1C_103/2010, 26.8.2010, E. 3.2; GORAN SEFEROVIC, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, Bern 2018, 252 und Anm. 1781.

¹⁹ CARL SCHMITT, Verfassungslehre, 8. A., Berlin 1993, 260; WALTHER BURCKHARDT, Kommentar der Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. A., Bern 1931, 705.

²⁰ Art. 56–60 der genannten Verfassung von 1793, in: GÜNTHER FRANZ, Staatsverfassungen, 3. A., Darmstadt 1975, 372–397, 386–387.

²¹ BURCKHARDT (FN 19), 705; ETIENNE GRISEL, Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 3. A., Bern 2004, 297; HANGARTNER/KLEY (FN 18), 146.

gierende Interessen gegenüber.²² «Die Ausarbeitung jedes Gesetzes zwingt zu unausgesetzten Kompromissen.»²³ Die schweizerische Referendumsdemokratie ist speziell «auf das unmittelbare Zusammenwirken der verschiedenen Volkskreise angewiesen».²⁴ Diese Zusammenarbeit kommt im Kompromisscharakter der Gesetzesvorlagen zum Ausdruck, die bekanntlich eine allfällige Referendumsabstimmung überstehen sollen. Die verschiedenen Parteien und Gruppen wollen sich in der Vorlage wenigstens teilweise wiedererkennen, damit sie die Ja-Parole ausgeben. Nur auf diese Weise können referendumsfeste Vorlagen entstehen. Das demokratisch gewählte Parlament hat die Hauptaufgabe, Probleme auf einer «mittleren Linie» (H. KELSEN) zu lösen. Das Volk beurteilt mit Ja oder Nein, ob diese Aufgabe zufriedenstellend erfüllt ist oder nicht.

Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung zur Wahl- und Abstimmungsfreiheit verlangt, dass kantonale Gesetzesvorlagen die Einheit der Materie grundsätzlich einhalten müssten.²⁵ Die Lehre hat sich diese Forderung zu eigen gemacht und sie zugespitzt, indem sie generell, auch für den Bund, gelte: Danach werde die Einheit der Materie verletzt, «wenn der Zusammenhang unter den Regelungselementen einer Vorlage künstlich erscheint oder gar rein abstimmungstaktisch motiviert ist. Mit ein und derselben Vorlage dürfen daher nicht mehrere politische Ziele verfolgt werden, die in der politischen Debatte als selbständige Postulate wahrgenommen werden.»²⁶ Die

Begründung für diese Meinung erfolgt rein rechtstechnisch-dogmatisch: Art. 34 Abs. 2 BV enthält die Wahl- und Abstimmungsfreiheit und daraus *leiten* Lehre und Rechtsprechung die Einheit der Materie *ab*. Ableitungen sind juristische Kniffe, mit denen etwas Nichtgeschriebenes dennoch verbindlich gemacht wird. Die Einheit der Materie wird damit als Grundrecht ausgegeben und mit einer Hartnäckigkeit verteidigt, die den grundrechtlichen Positionen eigen ist. Die Einheit der Materie kollidiert mit der dem Parlament obliegenden Konfliktregulierung und der beschriebenen *Funktionsweise der Referendumsdemokratie*. Die Verfassung nennt diese zentrale Aufgabe nicht ausdrücklich, was zur Folge hat, dass sie die auf Normen fokussierten Juristen völlig ausblenden. Zudem sieht weder die Bundesverfassung noch das Parlamentsgesetz vor, dass die Bundesgesetzgebung dem Regime der Einheit der Materie unterworfen ist. Vielmehr ordnet die Bundesverfassung dies nur für die Teilrevisionen der Verfassung an (Art. 139 Abs. 3 und Art. 194 Abs. 2 BV). Die behauptete Geltung der Einheit der Materie für die Bundesgesetzgebung ist daher nicht überzeugend begründet.

V. Rückwirkungen der Einheit der Materie auf das parlamentarische Verfahren

Wie wirkt sich die dogmatische Forderung, auch die Referendumsvorlagen haben den Grundsatz der Einheit der Materie einzuhalten, aus? Sie wirkt negativ auf das Parlament zurück. Unter dieser Bedingung können die Fraktionen keinen Kompromiss schliessen, denn das Geben und Nehmen kommt dadurch zustande, dass in einem Paket mehrere Materien miteinander verbunden sind. Das Parlament dürfte unter der Herrschaft der Einheit der Materie damit nur Mono-Materien-Vorlagen beschliessen, die dann dem Referendum unterstehen. Die effektive Geltung der Einheit der Materie für die Referendumsabstimmungen würde – rein theoretisch – viele Kleinstvorlagen hervorrufen. Die Lösung der Gegenwartsprobleme würde durch ein demokratisches Rosinenpicken ersetzt und bliebe auf der Strecke. Effektiv käme es indes nicht zur Unzahl von Kleinstvorlagen, die dem Stimmbürger die absolut freie Willensbildung erlauben, da wegen des Kompromissverbots keine Mehrheit zustande käme. Das mit einem Kompromissverbot belegte Parlament käme

²² GIACOMETTI (FN 14), 764.

²³ FRITZ FLEINER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923, 316.

²⁴ GIACOMETTI (FN 14), 764.

²⁵ 1949 vom Bundesgericht anerkannt: BGE 75 I 245; ähnlich 89 I 443; 1964 anerkannte das Bundesgericht die Einheit der Materie als einen Bestandteil der ungeschriebenen Wahl- und Abstimmungsfreiheit in BGE 90 I 69 und bestätigte diese Rechtsprechung seither. Zur Entwicklung: ANDREAS KLEY, Politische Alchemie im Bundeshaus, NZZ vom 18.8.2018, 16.

²⁶ BSK BV-TSCHANNEN, Art. 34 N 41, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015 (zit. BSK BV-Verfasser); ANDREAS AUER, Die Reform der Altersvorsorge 2020 und der Grundsatz der Einheit der Materie, Internet: <https://napoleonsnightmare.ch/2017/09/15/die-reform-der-altersvorsorge-2020-und-der-grundsatz-der-einheit-der-materie> (Abruf 15.10.2018); GIOVANNI BIAGGINI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. A., Zürich 2017, Art. 34 BV N 22; PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. A., Bern 2016, 700; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER/DANIELA THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. A., Zürich 2016, 417–418; SGK BV-STEINMANN, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Valender (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. A., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 34 N 23; weitere

Hinweise: Bundesamt für Justiz, Gutachten vom 31.5.2018 zum Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung, Einheit der Materie, 2 ff., Ziff. 2.

nicht dazu, positive und das heisst mehrheitsfähige Beschlüsse zu fassen,²⁷ denn die zerstückelten Einzelvorlagen würden gerade in einem vom Proporzwahlrecht bestellten Parlament auch je einzeln abgeschossen. Auf diese Weise wird die ureigene Aufgabe des Parlaments, Kompromisse zu finden, verunmöglicht.²⁸ Darauf zielt der Einsatz der Einheit der Materie bei der Gesetzgebung ab: Der politische Prozess soll blockiert werden, wie schon die historischen Ursprünge der Einheit der Materie zeigen. Die englische Krone verpflichtete 1702 das Kolonialparlament von New Jersey auf die «*single subject rule*» mit der Absicht, dessen Gesetzgebungstätigkeit einzuschränken.²⁹

Die im Parlament verunmöglichte Kompromissherstellung kann in der Referendumsabstimmung über Gesetze nicht nachgeholt werden. Denn die dem Stimmvolk unterbreiteten Parlamentsvorlagen bilden keine Entwürfe, sondern rechtsgültige Erlasse unter Vorbehalt der Globalzustimmung der Stimmbürger. Es können weder Änderungs-, Rückweisungs-, Nichteintretens- und andere Ordnungsanträge gestellt werden, noch sind die Stimmberechtigten als solche in der Lage, einzelne Artikel durchzuberaten und einen Konsens zu finden.

Die hypertrophen Anforderungen der Lehre würden, hielte sich die Bundesversammlung *effektiv* und *konsequent* daran, die parlamentarische Arbeit blockieren. Nicht nur Gesamtkodifikationen (ZGB, OR, StGB, ZPO, StPO), sondern auch normale Bundesgesetze wären nicht mehr zulässig.³⁰ Diese Anforderungen der Einheit der Materie widersprechen der parlamentarischen Arbeit. Denn bei Bundesgesetzen müssen künstliche Verbindungen möglich sein. Parlamentsinterne, abstimmungstaktische Kompromisse sind zulässig und absolut notwendig, wenn es darum geht, in beiden Kammern einen positiven Beschluss zu erzielen. Zu diesem kommt es eben durch parlamentarischen Stimmenhandel. Im Sinne der Abstimmungsfreiheit wäre es einzig fragwürdig, wenn die Bundesversammlung zwei Vorlagen, die in der Gesamt abstimmung je getrennt eine Mehrheit erreichten, nachträglich miteinander verknüpfte, nur um das Stimmvolk unter Druck zu setzen, einer weniger attraktiven Vorlage

zuzustimmen. In solchen Fällen würde nicht im Parlament ein Kompromiss geschlossen, sondern das Urnenabstimmungsverfahren manipuliert. Das Bundesgericht sah diese Konstellation in einem Fall aus dem Kanton Neuenburg als erfüllt an.³¹ Das Neuenburger Parlament hatte einen von ihm beschlossenen Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative betreffend Kinderbetreuung mit einer Steuervorlage verknüpft. Die parlamentarische Mehrheit kam für beide Vorlagen getrennt zustande und das Parlament wollte nachträglich das Volk zur Annahme beider Vorlagen zwingen. Für diesen auf Bundesebene bisher nie vorgekommenen krassen Fall ist indessen keine Einheit der Materie nötig, denn es finden periodisch National- und Ständeratswahlen statt. Wollen die Mehrheitsparteien und die beiden Räte wirklich derart offensichtlich ihre Wähler manipulieren, so wird die Rechnung anlässlich der betreffenden Referendumsabstimmung (nämlich in Form eines Volksneins) oder aber den nächsten National- und Ständeratswahlen präsentiert werden.

Die staatspolitische Kommission des Ständerates hat sich dafür ausgesprochen, den Grundsatz der Einheit der Materie für Erlasse auf Gesetzesstufe zu verankern. Die Wählerschaft sollte bei Gesetzesvorlagen «eindeutig ihre Meinung äussern können».³² Treffen die vorstehenden Darlegungen zu, so wäre es eigentlich nicht zu verstehen, dass die Parlamentarier sich selbst ein Kompromissverbot auferlegen. Der Widerspruch löst sich rasch auf, wenn man zur Kenntnis nimmt, dass die gleichen Standards gelten sollen wie bei Volksinitiativen. Diese Standards sind nicht klar definiert und unscharf.³³ Die Praxis der Bundesversammlung ist opportunistisch und bei eigenen Verfassungsvorlagen inkonsequent. Sie wird daher bei ihren Gesetzen als Richter in eigener Sache grosszügig verfahren und die Einheit der Materie nicht konsequent und effektiv durchsetzen. Die gesetzliche Verankerung der Einheit der Materie wird nichts ändern und stellt unter diesen Vorzeichen keine Gefahr für politische Kompromisse dar. Die vorgeschlagene Gesetzesgrundlage der Einheit der Materie wirkt symbolisch und will lediglich die aktuelle Diskussion beruhigen.

²⁷ NIEHANS (FN 17), 15; MARTIN DUMERMUTH, «Diese Initiative ist undemokratisch», NZZ vom 19.9.2018, 15.

²⁸ NIEHANS (FN 17), 15.

²⁹ In diesem Sinn instruierte bereits Queen Anne den britischen Gouverneur New Jerseys: ROBERT F. WILLIAMS, *The New Jersey State Constitution: A Reference Guide*, New York 1990, 75.

³⁰ Beispiel: Das in der Volksabstimmung vom 21.5.2017 angenommene Energiegesetz vom 30.9.2016, AS 2017 6839, SR 730.0, änderte im Anhang elf Bundesgesetze aus allen möglichen Rechtsgebieten.

³¹ BGE 137 I 200.

³² Medienmitteilung vom 12.10.2018, Regelung für ein transparentes Lobbying, Einheit der Materie, Geschäfts-Nr. 18.436 Pa.Iv. Minder.

³³ BSK BV-EPINEY/DIEZIG (FN 26), Art. 139 N 30–32 m.w.H.

VI. Instrumenteller Einsatz der Einheit der Materie

Das Bestreben, Kompromisse zu verhindern, zeigt den antiparlamentarischen und antidemokratischen Charakter der Forderung, dass die Bundesgesetze die Einheit der Materie zu wahren haben. Es ist erstaunlich, dass die Staatsrechtslehre sich für diese Idee stark gemacht hat, ohne die Konsequenzen zu bedenken. Die Parlamentarier nehmen diese Idee von Fall zu Fall gerne auf, wenn die Blockade für sie und ihre Interessengruppen Gewinn verspricht. Sie beteuern, es gehe ihnen um etwas viel Wichtigeres als die Sachvorlage, etwa die AHV-Beitrags-erhöhung/Steuervorlage 17, nämlich um die «Grundsätze der Demokratie», zu denen die Einheit der Materie gehöre. Tatsächlich geht es ihnen nicht um die Einheit der Materie, sondern diese wird als ein scheinjuristisches, eben politisches (Totschläger-)Instrument vorgeschoben. Damit sollen die interessengeleiteten Ablehnungsgründe getarnt und noch verstärkt werden. Nationalrätin Magdalena Martullo-Blocher führte die Arbeitsweise klar vor. Zunächst befürwortete sie beide Teilvorlagen des Pakets AHV-Beitrags-erhöhung/Steuervorlage 17; dann lehnte sie diese plötzlich je einzeln ab und verstärkte ihre Ablehnung so: Es geht «um die Grundsätze unserer Demokratie. Es geht darum, wie wir Gesetze machen und welche Möglichkeit das Volk hat, Ja oder Nein zu sagen. Der Grundsatz der Einheit der Materie sollte gelten. Eine Vorlage kann nur ein Thema und nicht völlig verschiedene Dinge, die nichts miteinander zu tun haben, behandeln. Der tiefere Sinn der Einheit der Materie ist offensichtlich: Wie kann man sich zu einer Vorlage äussern, die mehrere Fragen, die nicht verbunden sind, miteinander behandelt?»³⁴ Diese Aussagen finden sich fast wörtlich in den Texten der Staatsrechtslehrer.³⁵ Sie finden bei den Polparteien Anklang, wenn es darum geht, eine Vorlage zu bekämpfen. So instrumentalisieren Politiker die von der Staatsrechtslehre entwickelte unreflektierte Dogmatik zur Einheit der Materie. Die Lehre blendet historische und politikwissenschaftliche Sichtweisen aus. Die parapositivistische Haltung der Lehre rückt die Normen und die behaupteten «Ableitungen» in den Vordergrund. Die er- und gefundenen Ableitungen, eben etwa die aus Art. 34 BV abgeleitete Einheit der Materie, stützen sich auf Normen und täuschen deren fraglose und selbstverständliche Geltung vor. Das fehlende Verfassungsgericht der Schweiz verstärkt

diese Mechanismen. Da es keine verfassungsgerichtliche Autorität gibt, ist es jedermann gestattet, mit Überzeugung etwas zu meinen. Auf diese Weise vermengen sich verfassungsrechtliche und politische Diskurse. Die vorgeschobenen verfassungsrechtlichen Argumente setzen den politischen Kampf in Tarnkleidung fort.

Die Staatsrechtslehre müsste sich die Frage gefallen lassen, weshalb sie die Verabsolutierung der direkten Demokratie unterstützt, die – konsequent zu Ende gedacht – mit einer schweren Beschädigung des Parlamentes und damit auch der Referendumsdemokratie endet. Das mit einem Kompromissverbot belegte Parlament wird keine Referendumsvorlagen beschliessen können, womit es auch keine Volksabstimmungen geben wird. Der Staatsrechtslehre müsste ferner zu denken geben, dass ein von ihr aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) «abgeleitetes» Prinzip gegen die repräsentative und damit gleichzeitig gegen die direkte Demokratie eingesetzt wird. Der Ausdruck «Einheit der Materie» stammt übrigens aus der Alchemie³⁶ und wurde vom Bürgerblock 1935 angedacht,³⁷ um unliebsame Volksinitiativen von linker und unabhängiger Seite bequem zu erledigen. Die bürgerlichen Parteien hatten weit vorausgedacht. Sie benötigten in den 1930er-Jahren das neue Instrument noch nicht, denn die unliebsamen Initiativen schubladisierten sie.³⁸ Als diese Praxis 1949, nach der überraschenden Annahme der Initiative für die «Rückkehr zur direkten Demokratie», aufgegeben werden musste, stand die Einheit der Materie bereit. Sie entwickelte sich zunächst langsam.³⁹ Nunmehr steht sie jeder Partei als wohlklingendes Blockadeargument zur Verfügung.

VII. «Kompromisslos erfolgreich»?

Die Werbung schätzt den Ausdruck «kompromisslos», denn er zeigt an, dass etwa der Käufer eines Produkts keinerlei Einbussen erdulden muss, da es keine Wünsche offenlässt. Auch ein Künstler kann bei seinen Werken

³⁴ Votum Martullo-Blocher, AB 2018 N 1308 f.; ebenso Votum Matter, AB 2018 N 1274 f.

³⁵ Belege in FN 26.

³⁶ Kanonikus Dr. M. GLOSSNER, *Apologetische Tendenzen und Richtungen*, Jahrbuch für Philosophie und spekulative Theologie 1891, 257 ff., 266; ÉMILE RIBEAUD, *Die Alchemie und die Alchemisten in der Schweiz*, Mitteilungen der Naturforschenden Gesellschaft Luzern Bd. 2, 1896, 31 ff., 97.

³⁷ Votum Schmid, AB 1935 S 170, gegen die kommunistische Kriseninitiative.

³⁸ ANDREAS KLEY, *Von Stampa nach Zürich*, *Der Staatsrechtler Zaccaria Giacometti*, Zürich 2014, 281–282; CÉCILE MAIER/NOEMI BHALLA, *Die Unterdrückung von Volksinitiativen durch die politischen Bundesbehörden von 1930 bis 1949*, AJP 2016, 620 ff.

³⁹ ANDREAS KLEY, *Die Einheit der Materie bei Bundesgesetzen und der Stein der Weisen*, ZBI 2018, H. 12.

kompromisslos sein. Er ist erst zufrieden, wenn sein Werk vollständig seinen Vorstellungen entspricht.⁴⁰ Diese Formen der Kompromisslosigkeit sind für die sie betreffenden Menschen nur positiv. Sie zeigen in der individuellen Sphäre die vollkommene Zielerreichung an. In der gesellschaftlichen Sphäre, namentlich in der Politik, gibt es ebenfalls Kompromisslosigkeit. Sie setzt eine besonders starke politische Kraft voraus, die keinerlei Rücksicht nehmen muss, da sie sich durchsetzt. Sie kann kompromisslos ihre Ziele erreichen und ist kompromisslos erfolgreich. Eine derartig rücksichtslose Politikverfolgung ist faktisch nur in einer Diktatur möglich, wo der Diktator, die Junta oder «die» Partei ihren Willen zu 100% durchsetzt. Kompromisse können nicht vorkommen.

Die Polparteien der Schweiz erhalten im 21. Jahrhundert mehr Zulauf. Denn sie kennen traditionell einzigartige und kompromisslos («rote Linien») zu verteidigende Antworten und zerreiben dank ihren Wahlerfolgen die angeschlagene politische Mitte. Diese wird nicht nur durch die schlechten Wahlergebnisse geschwächt, vielmehr beraubt sie das in der Einheit der Materie enthaltene Kompromissverbot ihrer Brückenfunktion. Die beiden Pole setzen Kompromisse herab und reden von «Trickserei».⁴¹ Die an Sensationen interessierten Massenmedien berichten darüber gern und vermissen ausbleibende Kompromisslösungen nicht. Es passt zu dieser in Mode gekommenen lauten und «volksnahen» Politik, die demokratischen Institutionen zu blockieren, um dann deren Versagen festzustellen. Das ist der fruchtbare Boden für eine kompromisslose Politik. Die verheerenden «Erfolge» kompromissloser Politik sprechen für sich.⁴²

⁴⁰ Siehe das Beispiel in FN 5 und als konkreter Künstler etwa Alberto Giacometti, KLEY (FN 38), 380 und Fn 1426.

⁴¹ Votum Martullo-Blocher (FN 34).

⁴² HERIBERT PRANTL, Der gordische Knoten, Ein Hoch auf den Kompromiss, Süddeutsche Zeitung vom 2.4.2016, 45.