

Politische Alchemie im Bundeshaus

Wieso die Einheit der Materie nicht mehr nur bei Volksinitiativen eine Rolle spielt, sondern auch bei Bundesgesetzen. Von Andreas Kley

Seit 20 Jahren taucht in der Bundespolitik immer häufiger ein Begriff auf, der sich hervorragend zur Erledigung unliebsamer politischer Anliegen eignet: die Einheit der Materie. Ein Parlamentarier, eine Staatsrechtslehrerin oder sonst eine Persönlichkeit des öffentlichen Lebens muss das juristische Zauberwort nur aussprechen – und schon führt es eine politische Diskussion von der inhaltlichen Ebene weg. Im Moment bekämpfen die Gegner einer weiteren Unternehmenssteuer- bzw. AHV-Reform mit diesem Argument eine Vorlage der zuständigen Ständeratskommission. Wie kam es dazu, dass die Einheit der Materie bei der gewöhnlichen Gesetzgebung, und nicht nur bei der Volksinitiative, diese Bedeutung bekam?

Zunächst ist festzuhalten, dass der Begriff erst 1935 vom berühmten Staatsrechtler Zaccaria Giacometti sowie von einigen Bundesparlamentariern eingeführt wurde. Zuvor verstand man unter Einheit der Materie etwas völlig anderes, nämlich dass der Stoff der Welt letztlich aus einer einzigen Grundsubstanz besteht. Englische Spiritisten und Alchemisten behaupteten dies während Jahrzehnten, bis sich die Einheit der Materie als wissenschaftlich unhaltbar erwies. Der Ausdruck verlor seinen spezifischen Inhalt; Politik und Recht griffen ihn auf und erweckten ihn zu neuem Leben.

Die geltende Bundesverfassung sieht die Einheit der Materie ausschliesslich bei Partialrevisionen der Verfassung vor, nicht aber bei deren Totalrevision und auch nicht bei Bundesgesetzen. Das Bundesgericht anerkannte die Wahl- und Abstimmungsfreiheit in einem 1949 veröffentlichten Entscheid. Später stellte die juristische Lehre zusammen mit dem Bundesgericht fest, dass die Einheit der Materie einen Bestandteil der Wahl- und Ab-

stimmungsfreiheit darstelle. Damit war der Weg frei, um der Einheit der Materie eine umfassende Geltung zuzusprechen. Sie liess sich aus dem neuen Grundrecht ableiten. Ableitungen sind juristische Kniffe, mit denen etwas nicht Geschriebenes dennoch verbindlich gemacht werden kann. Ableitungen aus Grundrechten sind sakral, man kann nicht gegen sie sein.

Unbeschwertes Verknüpfen

Bis 1949 konnte die Bundesversammlung mit der Dringlicherklärung von Bundesgesetzen das Referendum ausschliessen, weil man eine Vorlage nicht den «Zufälligkeiten eines Volksentscheids» aussetzen wollte. Es war unter diesem Regime gar nicht nötig, Gesetzesvorlagen zum Zweck ihrer besseren Chancen auf Annahme in der Volksabstimmung zu verbinden. Das Parlament konnte abschliessend entscheiden, wenn es ein allfälliges Referendum nur schon ahnte. Bei den Bundesgesetzen galt keine Einheit der Materie: Es war fraglos zulässig, dass das Parlament grosse Gesamtkodifikationen in Form von Bundesgesetzen schuf, etwa 1907 das Zivilgesetzbuch, 1936 das neue Gesellschaftsrecht oder 1938 das Strafgesetzbuch. Es wäre niemandem in den Sinn gekommen, zu behaupten, die Gesamtkodifikationen verletzen die Einheit der Materie und seien unzulässig.

Als der Bund 1953 seine Finanzen ins Lot bringen musste, erliess die Bundesversammlung eine Vorlage, die zwecks Ausgabenminderung in einem reinen Änderungsgesetz 14 Bundesgesetze änderte. Es ging dabei nur um das Sparen, die einzelnen Gesetze hatten nicht den geringsten Zusammenhang. Die Frage nach der Einheit der Materie war kein Thema. Weitere Sparvorlagen folg-

ten diesem Muster. Sie waren formell unbestritten.

Anfang der 1950er Jahre entbrannte eine Debatte um die Rheinauinitiative, in der auch das Argument auftauchte, die Naturschutzvorlage verletze die Einheit der Materie. Tatsächlich erwies sich dieses Argument als ein Werkzeug, um eine Initiative nicht politisch, sondern juristisch zu erledigen. Die Rheinauinitiative wurde schliesslich für gültig erklärt, aber die Möglichkeit war eröffnet, dass die Bundesversammlung einer Initiative bequemen Todesstoss versetzen konnte. Bei den Bundesgesetzen sprach man weiterhin nicht von der Einheit der Materie, bis der Bundesrat 1967 in einer Sparvorlage erstmals behauptete, die Einheit der Materie sei gegeben, aber man habe sich trotzdem entschlossen, die Gesetzesänderungen aufzuleisten. 1977 passte der Bund in einem Sammelpaket zum Ausgleich des Bundeshaushalts 36 Gesetze an. Diese seien auf das gleiche Ziel ausgerichtet und bildeten eine Einheit. Das war eine unnötige Rechtfertigung, die aber dem Umstand geschuldet war, dass die Bundesversammlung 1975 mit Verweis auf die Einheit der Materie die PdA-Initiative gegen Teuerung und Inflation für ungültig erklärt hatte. Damit war der Pfad gelegt: Die Einheit der Materie griff allmählich auf die Bundesgesetzgebung über.

Spätestens ab den 1990er Jahren wurde das Thema in Zusammenhang mit der verschärften Praxis bei Volksinitiativen virulent. Und da das Bundesgericht gefordert hatte, dass auch die kantonalen Gesetze diesen Grundsatz zu wahren hätten, lag es nahe, die Einheit der Materie auch für die Bundesgesetze zu postulieren. Die politischen Akteure erhielten ein interessantes Instrument: Sie konnten damit Kompromisspakete aufbrechen und dies

mit der Wahl- und Abstimmungsfreiheit begründen. Das aber erschwerte wiederum die parlamentarische Arbeit.

Der Bundesrat behalf sich 1997 mit dem aus dem deutschen Parlamentarismus stammenden Begriff des «Mantelgesetzes», das nur aus Änderungen geltender Gesetze besteht. In der Botschaft zum Unternehmenssteuergesetz von 1997 schlug er vor, vier Steuergesetze in einem Gesetz zu ändern, sprich man fasste sie in einem Mantelerlass zusammen, da sie eine Einheit bildeten. Damit konnte der Bundesrat die Einheit der Materie bannen. In der Folge bürgerte sich der Begriff Mantelgesetz ein, zum Beispiel 1998 bei der Koordination der Plangenehmigungsverfahren oder im Stabilisierungsprogramm. Im letzteren Gesetz führte der Bundesrat aus, dass es sich für den Konsens am runden Tisch als zentral erwiesen habe, die einzelnen Teile des Stabilisierungsprogramms 1998 gleichzeitig und miteinander verbindlich verknüpfen zu können.

Zwischen Zwang und Blockade

Die Anhänger der Einheit der Materie, die sie grundrechtlich ableiten und damit den Schutz der Demokratie behaupten, liessen sich diesen Trick nicht gefallen und setzten konsequent auf die Wahl- und Abstimmungsfreiheit. Diese verbiete es ganz generell, in einer einzigen Abstimmungs-vorlage mehrere Sachfragen verschiedener Natur und Zielsetzung zu verbinden. Die Stimmberechtigten dürften nicht in die Zwangslage versetzt werden, in der sie nur einem Gesamtpaket zustimmen könnten, auch wenn sie Teile davon ablehnten. Die Bundesversammlung sei an die Einheit der Materie gebunden.

Die Einheit der Materie überwand also wiederum den Bann des Manteler-

lasses und erlaubte es, politische Vorhaben mit rechtlichen und nicht mit politischen Argumenten zu bekämpfen. Da die Schweiz kein Verfassungsgericht besitzt, sind alle Bürgerinnen und Bürger berechtigt, bei dieser Debatte mitzumachen und etwas zu meinen. Die Diskussion ist bei der am 24. September 2017 gescheiterten Reform der Altersvorsorge 2020 und neu bei der Steuervorlage 17/AHV-Reform voll entbrannt. Das Argument der Einheit der Materie ist stark: Das Bundesamt für Justiz hatte 2018 der vorbereitenden Kommission ein Gutachten geliefert, das den Vorgang als «Grenzfall» bezeichnete.

Ist es ein Grenzfall? Die Einheit der Materie richtet sich gegen zusammengesetzte Gesetzesvorlagen, vor allem im Finanz- und Steuerbereich. Diese Vorlagen kommen zustande, weil das Parlament einen Kompromiss sucht. Dieser findet Zustimmung, weil sich alle Fraktionen begrenzt durchsetzen bzw. ihre Niederlagen erträglich sind. Das Referendum schliesst ausnahmslos an eine Vorlage des Parlaments an. Fordert man im Sinne der Einheit der Materie eine strikte Entflechtung von parlamentarischen Gesetzesvorlagen, sollten auch die Konsequenzen beachtet werden: Ein Parlament, das dank der Einheit der Materie einem Kompromissverbot unterliegt, ist schnell einmal handlungsunfähig. Darauf zielt der Einsatz der Einheit der Materie bei der Gesetzgebung ab: Der politische Prozess soll blockiert und jede andere als die eigene Lösung eines Problems soll verhindert werden.

Andreas Kley ist Professor für öffentliches Recht, Verfassungsgeschichte sowie Staats- und Rechtsphilosophie an der Universität Zürich.

Cinema

KINOPROGRAMM Samstag, 18. August 2018

ABATON 1-10, A+B kitag.com
am Escher-Wyss Platz 0900 556 789 CHF 1.50/Anruf + CHF 1.50/Min., ab Festnetz
14.00/17.00 D Premiere 10/6 J

CHRISTOPHER ROBIN
Lustiges und liebenswertes Familienabenteuer von Marc Forster.

14.00/20.00 Sa 23.00 E/d/f Premiere 14/12 J

14.30/15.00/21.00 Sa 23.45 D 4DX: 14.45 D

THE DARKEST MINDS – DIE ÜBERLEBENDEN

Eine Gruppe von Teenagern mit übernatürlichen Kräften kämpft gegen die Regierung!

14.00/17.45/20.45 Sa 23.30 E/d/f Premiere 16 J

14.30/17.00/20.30 Sa 23.30 D

4DX: 20.45 Sa 23.30 D

THE EQUALIZER 2

Denzel Washington kehrt in seine charakteristischste Rolle zurück.

Sa 23.45 D Premiere 16 J

THE STRANGERS: OPFERNACHT

Fortsetzung des künftigen Home-Invasion-Schockers!

Sa-Mo/Mi 17.15/20.15 Sa 23.00 Di 20.30 D 2. Wo. 14/12 J

17.30 D 4DX: 17.45 D

MEG – 3D

Action-Star Jason Statham bekommt es mit einem gewaltigen Monster-Hai zu tun!

3D: 16.30/20.00 Sa 23.15 E/d/f 17.30 D 3. Wo. 12 J

2D: 20.00 Sa 23.15 D

MISSION: IMPOSSIBLE – FALLOUT

Ethan Hunt und sein Team in einer neuen Agenten-Mission!

14.30 Sa-Mo/Mi 20.30 Sa 23.30 E/d/f 4. Wo. 12 J

ANT-MAN AND THE WASP – 3D

Fortsetzung des Marvel-Films «Ant-Man» mit Paul Rudd und Evangeline Lilly als Superhelden-Duo.

18.00/21.00 Sa 23.45 D 4. Wo. 12 J

CATCH ME!

Temporeiche Komödie mit Ed Helms, Jon Hamm und Jeremy Renner.

3D: 14.15 D 2D: 14.45 D 5. Wo. 8/6 J

HOTEL TRANSILVANIEN 3 – EIN MONSTER URLAUB

Unsere liebste Monster-Familie ist zurück und macht monströse Ferien an Bord eines Luxus-Monster-Kreuzfahrtschiffes!

14.15/17.15/20.15 D 15.00/18.00/21.00 E/d/f 5. Wo. 10/6 J

MAMMA MIA! HERE WE GO AGAIN

Fortsetzung zum Musical-Mega-Hit mit noch mehr Musik von «Abba»!

17.00 D 5. Wo. 16 J

SICARIO 2

Packende Fortsetzung wieder mit Benicio Del Toro und Josh Brolin in den Hauptrollen.

Sa 23.00 D 5. Wo. 16 J

HEREDITARY – DAS VERMÄCHTNIS

Spannender und intelligenter Horror-Thriller mit Toni Collette.

14.00/17.00/20.45 Sa 22.50 D 20.55 E/d/f Premiere 16 J

ARENA CINEMAS 1-19

Sihlicy 0900 912 912 CHF 1.50/Anruf + CHF 1.50/Min., ab Festnetz

CHRISTOPHER ROBIN 13.25/15.50/18.25/21.00 D Premiere 6/8 J

14.00/17.50/20.45 Sa 22.50 D 20.55 E/d/f Premiere 16 J

THE EQUALIZER 2

Alles hat Konsequenzen.

Sa 15.45/18.20/20.55 So-Mi 14.20/17.15/20.30 D Prem. 12/14 J

15.50/18.25 E/d/f

MAMMA MIA! HERE WE GO AGAIN

Amanda Stenberg, Harris Dickinson, Miya Cech

THE DARKEST MINDS – DIE ÜBERLEBENDEN

Diejenigen, die sich veränderten, werden alles verändern!

Sa/So 18.35 Sa 23.20 D Premiere 16 J

THE STRANGERS: OPFERNACHT

12.00/15.00/18.00/21.00 D ScreenX 20.40 E/d/f 2. Wo. 12/14 J

3D 4DX Atmos: 18.10/20.45 Sa 23.25 D

MEG

Packender Thriller über ein Urzeitmonster das die Weltmeere unsicher macht.

2D: 14.20/17.00/20.20 Sa 22.50 D 3. Wo. 12/14 J

14.30/17.00/20.30 E/d/f 3D 4DX: 19.50 Sa 23.00 D

Tom Cruise, Henry Cavill, Rebecca Ferguson

MISSION: IMPOSSIBLE – FALLOUT

Manche Missionen lassen keine Wahl.

15.30/18.15/21.00 D 20.35 E/d/f 4. Wo. 12 J

ANT-MAN AND THE WASP

15.40/18.00/20.40 D 4. Wo. 12 J

CATCH ME!

2D: 13.25 E/d/f 13.30/14.00/18.30 D 3D 4DX: 13.30/15.50 D

HOTEL TRANSILVANIEN 3 – EIN MONSTER URLAUB

Familienurlaub. Da muss man sich durchbeissen.

Ein Animationspass für die ganze Familie.

14.10/17.00/20.00 D 17.15/20.00 E/d/f 5. Wo. 6/10 J

MAMMA MIA! HERE WE GO AGAIN

Das gute Laune Kino-Erlebnis geht endlich weiter.

SICARIO 2 20.40 D 5. Wo. 16 J

18.10 D 6. Wo. 12/14 J

Dwayne Johnson, Neve Campbell, Chin Han

SKYSCRAPER

Packendes Action/Drama mit Dwayne Johnson als Sicherheitschef im höchsten Wolkenkratzer der Welt.

18.15 D 6. Wo. 12 J

DIE FARBE DES HORIZONTS

Shailene Woodley, Sam Claflin, Jeffrey Thomas

Ein Film von Baltasar Kormákur, dem renommierten Regisseur von «Everest».

Sa/So 20.50 D 7. Wo. 16 J

THE FIRST PURGE

Der Beginn einer amerikanischen Tradition.

18.00 E/d/f 21.00 D 9. Wo. 12 J

MAMMA MIA! HERE WE GO AGAIN

Jeder Trick hat seine Tücken.

OCEAN'S 8

Jeder Trick hat seine Tücken.

13.25 D 11. Wo. 4 J

MEIN FREUND, DIE GIRAFFE

Der schönste Kinderfilm des Jahres. Kinospass für die ganze Familie.

4DX: 14.00/17.00 D 11. Wo. 12/14 J

Chris Pratt, Bryce Dallas Howard, Jeff Goldblum

JURASSIC WORLD: DAS GEFALLENE KÖNIGREICH – 3D

Das Leben findet einen Weg.

13.30 D 13. Wo. 6 J

LUIS UND DIE ALIENS

Animationsabenteuer für die ganze Familie von den Produzenten von «Ooops! Die Arche ist weg ...»

Sa/So 13.30/16.00 D 15. Wo. 6 J

LILIANE SUSEWIND – EIN TIERISCHES ABENTEUER

Sa 23.35 D 15. Wo. 16 J

BLUMHOUSE PRÄSENTIERT: WAHRHEIT ODER PFLICHT

13.45 D 21. Wo. 6 J

JIM KNOPF UND LUKAS DER LOKOMOTIVFÜHRER

PETER HASE 13.25 D 22. Wo. 6/8 J

So-Mi 15.45 D 23. Wo. 6 J

FÜNF FREUNDE UND DAS TAL DER DINOSAURIER

Abenteuer für die ganze Familie um fünf Freunde, die sich diesmal auf die Suche nach dem Tal der Dinosaurier begeben.

DIE BIENE MAJA – DIE HONIGSPIELE 13.30 D 4. J

In der Fortsetzung des Animationsabentuers tritt die knifflige Maja bei den alltäglichen Honigspielen für ihren Bienenstock an.

WENDY 2 – FREUNDSCHAFT FÜR IMMER 14.15 D 26. Wo. 6 J

In ihrem zweiten Kinofilm steht Wendy vor einer grossen Aufgabe: Der Hof von Oma Herta ist bankrott. Das Preisgeld eines Reitturniers könnte den Hof retten.

ARTHOUSE ALBA arthouse.ch

am Central 044 250 55 55

15.15/17.45/20.15 [ausser Di] E/d/f 2. Wo. 12 J

THE GUERNSEY LITERARY AND POTATO PEEL PIE SOCIETY

Charmanes und einnehmendes Nachkriegs-drama mit Tiefgang von Mike Newell («Four Weddings and a Funeral»).

ARTHOUSE LE PARIS arthouse.ch

Stadthofherplatz 044 250 55 55

15.45/18.00/20.15 [ausser Di] F/d Premiere 12 J

LAUREUX DE MA FEMME

Prickelnde Liebeskomödie mit Daniel Auteuil, Gérard Depardieu und Sandrine Biberlain.

MCQUEEN Mi 12.15 E/d/f LK-Special in Anw. von Regisseur Ian Bonhôte 12 J

LUNCHKINO SOMMERPAUSE: 12. JULI BIS 5. SEPTEMBER 2018

ARTHOUSE MOVIE 1+2 arthouse.ch

Nägelhof 4 044 250 55 55

DON'T WORRY, HE WON'T GET FAR ON FOOT 15.30/20.20 [ausser Di] E/d/f Prem. 16 J

Ein tragikomisches Künstler-Blopoc von Gus Van Sant («Milk») über den Cartoonisten John Callahan mit einem umwerfenden Joaquin Phoenix.

WHAT WILL PEOPLE SAY 16.00/18.15 [ausser Di] Ov/d/f 4. Wo. 12 J

303 17.50 [ausser Di] D 4. Wo. 12 J

MAMMA MIA! HERE WE GO AGAIN 20.35 [ausser Di] E/d/f 5. Wo. 10/6 J

CLARA HASKIL – LE MYSTERE DE L'INTERPRETE So 11.45 Di/Fd 19. Wo. 16 J

JANE So 12.00 E/d 7. Wo. 8/6 J • **LOS PERROS** So 13.25 Sp/d 6. Wo. 16 J

PAPST FRANZISKUS – Ein Mann seines Wortes So 12.35 Ov/d 10. Wo. 10/6 J

ARTHOUSE PICCADILLY 1+2 arthouse.ch

Stadthofen 044 250 55 55

DIE AFFÄRE MELI 14.30/18.40 [ausser Di] So 11.00 D Premiere 12 J

Spannende Doku über den Whistleblower Christoph Meili und die grosse aussenpolitische Krise der Schweiz.

NICO, 1988 14.30/18.15 [ausser Di] E/d 4. Wo. 16 J

LE BRIO 16.15 [ausser Di] F/d 9. Wo. 12 J

SWIMMING WITH MEN 16.35/20.25 [ausser Di] E/d 2. Wo. 10/6 J

LOVE, SIMON 20.20 [ausser Di] E/d/f 8. Wo. 10/6 J

SEARCHING FOR INGMAR BERGMAN So 12.00 E/d 5. Wo. 12 J

BLUE NOTE RECORDS: BEYOND THE NOTES So 12.35 E/d 10. Wo. 8/6 J

ARTHOUSE UTO arthouse.ch

Kalkbrennen 3 044 250 55 55

ON CHESIL BEACH 16.00 [ausser Di] E/d/f 9. Wo. 12 J

TRANSIT 18.20 [ausser Di] D/f 12. Wo. 14/12 J

JE VAIS MIEUX 20.30 [ausser Di] F/d 7. Wo. 12 J

WEIT – EIN WEG UM DIE WELT So 13.25 D 25. Wo. 8/6 J

CAPITOL 1-6 kitag.com