



Schweiz

## Harmonie der Gegensätze

Ist die Verknüpfung von Steuerreform und AHV-Finanzierung ein staatspolitisches Schwerverbrechen? Die Kritiker deuten das an und betonen den Grundsatz der Einheit der Materie. Die Kritiker irren. Ein Parlament muss Kompromisse dieser Art schmieden können, sonst leidet die Demokratie. *Von Andreas Kley*

Seit die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) ihren erfolgreichen und Gesetz gewordenen Vorschlag zur AHV-Beitragserhöhung/Steuervorlage 17 (Staf) unterbreitet hat, reisst die Diskussion um die Einheit der Materie nicht mehr ab. Die Presse attackiert das Parlament: «Kuhhandel», «Die Jahrmarktgauler kaufen die Bürger mit Zuckerwatte», «Aushebelung durch die Hintertür», «politisches Gammelfleisch», «Kompromissversagen» oder «höchst unappetitlich».

Die Einheit der Materie will sicherstellen, dass die Teilnehmer einer Abstimmung über die Teilrevision der Verfassung oder die Unterzeichner einer Volksinitiative ihren Willen differenziert ausdrücken können: Teilbare Vorlagen müssen aufgeteilt werden, so dass die Abstimmenden ihr Ja oder Nein zu den einzelnen Teilen separat ausdrücken können. Bei der Staf-Vorlage handelt es sich nicht um eine Verfassungs-, sondern um eine Gesetzesvorlage. Diese verbindet ein linkes Anliegen – die Sicherung der AHV ohne Erhöhung des Rentenalters – mit einem rechten, den Steuerentlastungen für internationale Konzerne. Beide sind, für sich gesehen, gescheiterte Einzelvorlagen, die miteinander verbunden nun eine tragfähige Kompromisslösung darstellen sollen.

### Nur Minderheiten

Die Verteidiger des Staf-Pakets weisen darauf hin, dass es sich nicht um einen «Kuhhandel», sondern um einen Kompromiss handle. Das ist zwar in der Sache richtig. Aber auch dieser Ausdruck wirkt negativ, denn es liegt der Ausdruck «fauler Kompromiss» nahe. Wer einen Kompromiss eingeht, hat sein ursprüngliches Ziel aufgegeben, die rote Linie überschritten oder ist vom rechten Weg abgekommen. Kompromissler sind in der Idee nie sauber. Saubermänner dagegen verfolgen ihre Ziele kompromisslos. Das gilt als konsequent und ehrlich. Die kompromisslosen Politiker werden keinen Millimeter von ihrer Linie abrücken. Sie bleiben ihren Zielen treu, auch wenn sie damit scheitern. Funktioniert demokratische Politik so?

National- und Ständerat besitzen die höchste demokratische Legitimation: Sie werden nach dem Proporz- beziehungsweise dem Majorzprinzip direkt vom Volk gewählt. Die Verfassung weist sie als die «oberste Gewalt im Bund»

aus. Deshalb steht der Bundesversammlung die zentrale Aufgabe zu, die politischen Konflikte zu regeln, indem sie die in alle Richtungen ausmündenden politischen Wünsche der Parteien und der Interessengruppen zu einem Willen des Staates bündelt. Dieser äussert sich hauptsächlich in der Gesetzgebung. Die politischen Parteien sind sozusagen dem Parlament vorgeschaltet. Sie sammeln die vielfältigen politischen Ausrichtungen der Stimmbürger, formulieren bestimmte parteipolitische Ziele und bringen diese Anliegen über ihre Vertreter im Parlament in den Gesetzgebungsprozess ein.

Im Vielparteiensystem der Schweiz gibt es nur Minderheiten. Keine Partei hat die Gewissheit, dass sie sich von vornherein in der Mehrheit wiederfinden wird. Die Parteivertreter im Parlament wollen sich trotz gegensätzlicher Interessenlagen wenigstens in Kompromissen wiederfinden, um ihre Anliegen zumindest teilweise durchsetzen zu können. Verfolgt eine Partei in diesem System eine Alles-oder-nichts-Strategie, so verliert sie für die Wähler jede Attraktivität, da sie überhaupt kein Anliegen durchbringen wird. Die politischen Parteien sind im Vielparteiensystem gezwungen, Kompromisse einzugehen, um wenigstens teilweise Sieger zu sein.

Ein Kompromiss bedeutet das Zurückstellen von dem, was die Parteien trennt, zugunsten dessen, was sie verbindet. Das parlamentarische Verfahren im Vielparteiensystem erzeugt Entscheidungen auf einer mittleren Linie. Dabei geht es um das Bemühen, dass sich die Parteien im pluralistischen Staat vertragen und sich gegenseitig Teilerfolge zugestehen. Es ist klar, dass die durch rote Linien abgeschirmte absolute Wahrheit nie ans Ziel gelangen wird. Die Demokratie ist eine Staatsform der Relativierung und des Sich-Vertragens. Gotteskrieger und dickköpfige Ideologen werden sich daran stossen und von der «unreinen» Demokratie angewidert sein. Ihre Staatsform ist die Diktatur, die nie auf Kompromiss eingewiesen ist.

### Zweistufige Willensbildung

Das System der Schweiz kombiniert repräsentative Demokratie mit fakultativem Referendum. 50 000 Stimmbürger können eine beschlossene Vorlage der Volksabstimmung unterstellen. Die dem parlamentarischen Verfahren nachgeschobene Volksabstimmung bei Bundesgesetzen

(und anderen Vorlagen) macht die staatliche Willensbildung in diesen Fällen zweistufig.

In einer ersten Stufe, also im parlamentarischen Verfahren, erfolgt die Willensbildung schrittweise. Kommissionen und Plenum beraten einen Gesetzesentwurf Artikel für Artikel durch. Jedes Ratsmitglied kann verlangen, dass über teilbare Abstimmungsfragen getrennt abgestimmt wird. Jeder Artikel bietet Anlass zum Nachgeben oder Beharren. Jeder Parlamentarier kann in der Sitzung seinen Willen differenziert ausdrücken. Ob er damit durchkommt, hängt bei jeder Detailfrage davon ab, ob seine Kollegen mit ihm stimmen. Die Parteien beziehungsweise die Fraktionen organisieren die Zustimmung zu den von ihnen unterstützten Anträgen. Sie stimmen einem Antrag einer anderen Fraktion zu und erhalten im Gegenzug für ihre Anliegen die Zustimmung dieser Fraktion.

Dieses Geben und Nehmen der Fraktionen – man könnte auch von einem «Stimmenhandel» sprechen – führt einen Kompromiss herbei. Am Ende dieses Verfahrens finden in beiden Räten die Schlussabstimmungen statt: Die Parlamentarier treffen die endgültige Entscheidung dafür, das Gesetz als Ganzes anzunehmen oder abzulehnen. Sie können sich bei dieser letzten Stimmabgabe nicht auf die Einheit der Materie berufen, denn sie haben bekanntlich vorher artikelweise abgestimmt. In der Schlussabstimmung müssen alle Fraktionen und ihre Parlamentarier darüber befinden, ob ihr Standpunkt im Gesetz genügend abgebildet ist oder nicht. Stimmen beide Kammern der Vorlage zu, so enthält die Referendumsvorlage eine verträgliche Vielheit der Materien und entspricht damit dem Pluralismus der politischen Richtungen.

Die zweite Stufe der Willensbildung kommt nur zum Zuge, wenn das fakultative Referendum zustande kommt, wie das im Fall der Staf-Vorlage geschehen ist. Das Gesetzesreferendum schliesst direkt an den Beschluss des Parlaments an. Die Stimmberechtigten können so wie die Parlamentarier in der Schlussabstimmung die Vorlage in globo annehmen oder ablehnen. Auf die im Parlament erreichte Kompromissbildung können sie keinen direkten Einfluss ausüben. Sie haben ihn nur insofern, als sie die Abgeordneten in direkter Wahl be-

stellen und dabei Personen entsenden, die ihre Interessen vertreten.

Im dezentralen Urnenabstimmungsverfahren ist eine differenzierte Willenskundgebung nicht möglich. Wer behauptet, bei der Volksabstimmung über ein Bundesgesetz gelte die Einheit der Materie, das heisst, über alle teilbaren Fragen müsse getrennt abgestimmt werden, nimmt das parlamentarische Verfahren nicht ernst. Die Fraktionen im Parlament dürften dann ihre Anliegen nicht mehr mit gegenseitigen Zugeständnissen mit Hilfe eines Kompromisses wenigstens teilweise durchsetzen. Ein derartiges Kompromissverbot verunmöglicht die parlamentarische Willensbildung, die referendumsfeste Vorlagen erarbeiten soll.

Im Fall der Staf-Vorlage sind ein linkes und ein rech-

tes Anliegen verbunden worden, um einen positiven Parlamentsbeschluss zu ermöglichen. Die beiden Anliegen wären bei getrennter Abstimmung im Parlament gescheitert, womit keine Volksabstimmung stattgefunden hätte. Die Stimmbürger mögen mit der Kompromissarbeit der Parlamentarier unzufrieden sein, und sie haben probate Mittel dagegen: Sie wählen andere Parteien und Parlamentarier oder erteilen der Vorlage zwecks Nachbesserung eine Abfuhr. Auf diese Weise verbinden sich repräsentative und direkte Demokratie.

#### Spielregel der Referendumsdemokratie

Das Bundesgericht hat 1949 die Wahl- und Abstimmungsfreiheit als ungeschriebenes Grundrecht entdeckt und anerkannt. 1964 hat es – gestützt darauf – verlangt, dass kantonale Gesetzesvorlagen die Einheit der Materie einhalten müssten. Die Staatsrechtslehre hat sich diese Forderung zu eigen gemacht und behauptet,

dass sie für den Bund umfassend gelte: Danach werde die Einheit der Materie verletzt, wenn die einzelnen Bestandteile einer Vorlage künstlich und abstimmungstaktisch zusammengefügt seien. Eine einzige Abstimmungsvorlage dürfe daher nicht mehrere abtrennbare politische Ziele verfolgen.

Die Begründung für diese Meinung erfolgt rechtstechnisch-dogmatisch: Aus der in der neuen Bundesverfassung geregelten Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Artikel 34) leiten Lehre und Rechtsprechung die Einheit der Materie ab. Ableitungen sind juristische Kniffe, mit denen etwas nicht Geschriebenes verbindlich gemacht wird, ohne dass dies näher zu begründen ist. Es ist eine Tatsache, dass der Verfassungsgeber 1999 die Einheit der Materie für die Teilrevisionen der Verfassung, aber nicht für die Abstimmungen über Bundesgesetze vorgeschrieben hat. Keine «Ableitung» ändert etwas am harten Verfassungsbuchstaben. In der Schweiz hat noch immer der Verfassungsgeber die grundlegenden Entscheidungen getroffen.

§ Die in der parlamentarischen Debatte votierenden Parlamentarier können ihren Willen vollkommen präzise ausdrücken. In der Schlussabstimmung und in der nachgeschobenen Volksabstimmung wird nur die Ja/Nein-Frage gestellt. Eine differenzierte Willenskundgebung ist in beiden Abstimmungen per se unmöglich. Die Parlamentarier haben das Vertrauen der Stimmbürger und sind legitimiert, die Details der Gesetzgebung selbst und abschliessend fest-

#### Im Fall der Staf-Vorlage sind ein linkes und ein rechtes Anliegen verbunden worden.

zulegen. Das «Volk» kontrolliert am Ende, ob die Parlamentarier der Mehrheitsmeinung des Volkes entsprochen haben. Selbstverständlich weiss das «Volk» erst nach der Stimmauszählung, was es wünscht.

Die überrissenen Anforderungen der Lehre würden die parlamentarische Arbeit blockieren. Das Parlament dürfte nur noch Detailvorlagen beschliessen, die sich auf eine nicht mehr teilbare Frage beziehen. Gesamtkodifikationen (Zivilgesetzbuch, Obligationenrecht, Strafgesetzbuch, Prozessgesetze) und gewöhnliche Bundesgesetze, wie das in der Volksabstimmung vom 21. Mai 2017 angenommene Energiegesetz (das elf Gesetze änderte), oder Sparvorlagen (die stets zahlreiche Gesetze ändern) wären nicht mehr zulässig. Diese Anforderungen der Einheit der Materie widersprechen der parlamentarischen Arbeit. Denn bei Bundesgesetzen müssen politische und damit künstliche Verbindungen möglich sein. Parlamentsinterne, abstimmungstaktische Kompromisse sind notwendig, wenn es darum



*Und er bewegt sich doch.*

geht, in beiden Räten einen positiven Beschluss zu erzielen.

Im Sinne der Wahl- und Abstimmungsfreiheit wäre es einzig fragwürdig, wenn die Bundesversammlung zwei Vorlagen, die in der Gesamtabstimmung je getrennt eine Mehrheit erreichen würden, nachträglich verknüpfen würde, um das Stimmvolk unter Druck zu setzen. In solchen Fällen würde nicht im Parlament ein Kompromiss geschlossen, sondern das Urnenabstimmungsverfahren manipuliert. Das Bundesgericht sah diese Konstellation in einem Fall von 2011 aus dem Kanton Neuenburg als erfüllt an. 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. Dies stellte einen Missbrauch der parlamentarischen Gestaltungsmacht dar.

### Scheinjuristisches Argument

Die englische Königin Anne hatte 1702 das Kolonialparlament von New Jersey auf die «single-subject rule» mit der Absicht verpflichtet, dessen Gesetzgebungstätigkeit einzuschränken. Das war 1702 politisches Machtkalkül. Heute ist das ebenso: Wer die Geltung der Einheit der Materie für den Bundesgesetzgeber fordert, der will Kompromisse verhindern und damit das Parlament blockieren. Es handelt sich um ein antiparlamentarisches und damit antidemokratisches Anliegen. Es ist erstaunlich, dass sich die Staatsrechtslehre mehrheitlich für diese Idee starkgemacht hat, ohne die Konsequenzen zu bedenken.

§ Die Lehre sieht zum Teil das Problem des Kompromissverbots und ändert die Argumentation. Sie behauptet, die Einheit der Materie sei gar keine Rechtsnorm, die (binär) erfüllt oder nicht erfüllt ist, sondern ein «Grundsatz». Das ist ein gekonnter Griff in die juristische Trickkiste: Denn ein Grundsatz ist flexibel; man kann sich dafür entscheiden, ihn eine gewisse Zeit zu verwirklichen, oder ihn mit einer Ausnahme ausschalten. Die Einheit der Materie als blosser Grundsatz wirkt nicht als Kompromissverbot auf das Parlament zurück. Die Politiker nehmen diesen scheinjuristischen Ball gerne auf, wenn eine Blockade des Parlaments Gewinn verspricht. Das Grundsatz-Argument ist ein Placebo (Latein: «Ich werde gefallen»), das beliebiges Handeln zu rechtfertigen vermag.