

## GASTKOMMENTAR

### *Einheit der Materie – ein Nachruf*

Die bei Volksinitiativen geforderte Einheit der Materie hat als rechtliche Hürde in der Bundesgesetzgebung nichts verloren.

Andrea Caroni

3 Kommentare →

17.08.2020, 05.30 Uhr

Es ist staatspolitisch brisant: Am 3. Juni 2020 verwarf der Ständerat mit 28 zu 11 Stimmen eine parlamentarische Initiative, die das Erfordernis der Einheit der Materie auch für Bundesgesetze verbindlich vorschreiben wollte. Das Erfordernis der Einheit der Materie verlangt, dass alle Teile einer (Abstimmungs-)Vorlage einen inneren sachlichen Zusammenhang aufweisen müssen. Es schränkt die inhaltliche Vielfalt einer Vorlage und damit die Kompromissuche im politischen Prozess ein: Angebliches Ziel ist es, die Abstimmungsfreiheit der Stimmberechtigten zu schützen.

### **Was die Verfassung sagt**

Die Bundesverfassung schreibt die Einheit der Materie allerdings nur für Teilrevisionen der Bundesverfassung vor. Das Bundesgericht hat sie gestützt auf politische Grundrechte in den 1960er Jahren auch auf kantonale Gesetzgeber

ausgedehnt. Umstritten blieb hingegen, ob es auch für den Bundesgesetzgeber gilt. Für diese Frage ist das Bundesgericht nicht zuständig, der Bundesrat seinerseits ging zunehmend davon aus, allerdings nicht geradlinig. Das Bundesparlament selber musste die Frage bisher noch nie formell beantworten – bis zur erwähnten parlamentarischen Initiative. Mit seinem Nein hat der Ständerat die Frage nun (aus seiner Sicht) entschieden. Die Gründe für die Ablehnung waren zahlreich:



Bei einer Volksinitiative definiert ein kleines Initiativkomitee einen fixen Text nach dem Motto «Friss oder stirb».

Peter Schneider / KEYSTONE

Erstens verlangt die Bundesverfassung die Einheit der Materie wie erwähnt ausdrücklich nur für Teilrevisionen der Verfassung. Der Verfassungsgeber hat die Regel nicht auch für den Gesetzgeber vorgeschrieben. Zweitens gibt es für diese Zurückhaltung auch eine inhaltliche Begründung: Der historische Verfassungsgeber wollte verhindern, dass das strenge Verfahren der Totalrevision durch ein Paket von Teilrevisionen unterlaufen wird. Erst später entdeckte man die Einheit der Materie auch als Argument, um inhaltlich

unliebsame Volksinitiativen infrage zu stellen. Drittens ist das Kriterium für den Gesetzgeber jedenfalls weniger angebracht als bei einer Volksinitiative. Bei einer Volksinitiative definiert ein kleines Initiativkomitee einen fixen Text nach dem Motto «Friss oder stirb». Ganz anders im Parlament: Dort suchen 246 Volksvertreter in einem aufwendigen Prozess eine ausgewogene Lösung, wofür sie Spielraum zum Kompromiss benötigen, den ihnen die Einheit der Materie einschränkt.

## **Ziel verfehlt**

Viertens verfehlt die Einheit der Materie ihr angebliches Ziel, nämlich die freie Willensäußerung der Stimmberechtigten: Zum einen können die Stimmberechtigten ihren freien Willen auch bei einem Paket äussern (mit allen Vor- und Nachteilen, wie bei allem im Leben). Zum andern kann man sich auch innerhalb ein und derselben Materie in der Zwickmühle wiederfinden, weil man eine Massnahme will, eine andere aber nicht. Fünftens beschränkt die Einheit der Materie die Abstimmungsfreiheit sogar: Sie verhindert nämlich die bedingte Kooperation («Gibst du mir, geb ich dir»). Diese setzt eben voraus, dass der Entscheid verbindlich gleichzeitig und zusammen erfolgt.

Sechstens zeigt die Praxis, dass das Kriterium äusserst unscharf ist: Wo ein politischer Wille ist, findet sich auch ein «sachlicher Zusammenhang» und umgekehrt. Dies macht das Kriterium zu einem Instrument der Willkür. Siebtens hätte eine frühe Anwendung dieses Kriteriums just diejenigen Kodifikationen verunmöglicht, auf die wir am meisten stolz sind: das ZGB, das OR und das StGB. Achtens lässt sich das Kriterium bei internationalen Verträgen nicht anwenden: Dort wird der Kompromiss nicht im Parlament, sondern

vorgelagert auf internationaler Ebene gesucht. Das verunmöglicht die Aufteilung für die Stimmberechtigten.

Es ist erfreulich, dass nun – zumindest aus Sicht des Ständerates – Klarheit darüber herrscht, dass die Einheit der Materie als rechtliche Hürde in der Bundesgesetzgebung nichts verloren hat.

---

**Andrea Caroni** ist Ständerat (Appenzell Ausserrhoden, fdp.) und Präsident der Staatspolitischen Kommission des Ständerats.

### 3 Kommentare

**D. B.** vor mehr als 3 Jahren

Auch wenn Herr Caroni gute Argumente vorbringt: Vater dieser parl. Initiative war (vermutlich?) die Verknüpfung von AHV-Ausbau und Steuerreform (USR3) und das war für mich als Staatsbürger eine Sauerei sondergleichen!

[2 Empfehlungen](#)

---

**Thomas Luchsinger** vor mehr als 3 Jahren

Gut gemacht, Herr Caroni. Zu diesem Thema wurde ich mündlich geprüft vor bald vierzig Jahren, eigentlich ein richtiges Scheissthem für eine mündliche Prüfung. Legalitätsprinzip, Menschenrechte und Formalismus kamen bei jüngeren Professoren damals so langsam in Mode. Ich war immer ein Skeptiker und hielt - trotz Dogmatik - das Prinzip von der Einheit der Materie für wenig praktikabel und eigentlich mehr willkürlich. Mein Professor war tolerant, mochte mich und meine Argumentationsweise. Gesamtnote am Schluss (Lizentiat) weit überdurchschnittlich. Mit freundlichen Grüßen lu

[2 Empfehlungen](#)

Alle Kommentare anzeigen

## Passend zum Artikel



### Bei Absprachen hört die Macht des Volkes auf

22.01.2019



### Ist der Kuhhandel im Bundeshaus mit der Verfassung vereinbar?

18.05.2018



---

## Neueste Artikel >



DIE NEUESTEN ENTWICKLUNGEN

### Der ukrainische Präsident Wolodimir Selenski wirbt in Davos für Unterstützung im Krieg und appelliert an die WEF-Teilnehmer: «Wir brauchen sie alle»

Aktualisiert vor 1 Minute





## «Scurril» und «blamabel»: BDI-Präsident Siegfried Russwurm rechnet mit deutscher Energiepolitik ab

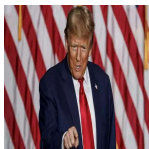
vor 18 Minuten ⌚ 3 min



### DIE NEUESTEN ENTWICKLUNGEN

## Getreide aus der Ukraine: Polens Fuhrunternehmer beenden Blockade an Übergängen zur Ukraine

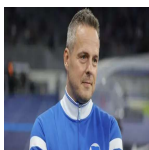
Aktualisiert vor 1 Stunde



### KOMMENTAR

## *Trump ist kaum mehr aufzuhalten – kann es Joe Biden?*

vor 1 Stunde ⌚ 3 min



### KURZMELDUNGEN

## Deutschland: Hertha-Berlin-Präsident Kay Bernstein gestorben +++ Angeklagter nach Brandanschlag auf Ulmer Synagoge zu knapp dreijähriger Haft verurteilt

vor 2 Stunden



## Die Migros hält Coop im Supermarktgeschäft auf Distanz

vor 2 Stunden ⌚ 3 min



---

## Für Sie empfohlen >



### KURZMELDUNGEN

**Polizei-News aus Zürich: Indoor-Hanfanlage mit 5000 Pflanzen in Rafz ausgehoben +++ 56-jährige Frau in Wädenswil tot aufgefunden – 25-jähriger Mann ist tatverdächtig**

Aktualisiert vor 4 Stunden



### DIE NEUESTEN ENTWICKLUNGEN

**Jemen-Konflikt: Irans Revolutionsführer Khamenei lobt Kampf der Huthi-Miliz**

Aktualisiert vor 4 Stunden



### DER ANDERE BLICK

***Bauernproteste: Die deutschen Landwirte haben recht – aber anders als sie denken***

16.01.2024 ⌚ 3 min



**Bitcoin Suisse gibt Banklizenz auf, um sofort vom neuen Krypto-Boom zu profitieren: CEO Dirk Klee tritt zurück**

16.01.2024 ⌚ 4 min





## Immobilien sind eine gute Alternative zu niedrigen Sparzinsen

16.01.2024 ⌚ 3 min



### PODCAST

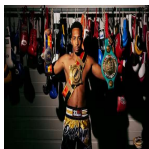
## Affäre um Affäre, Skandal um Skandal: Italiens Regierungschefin Giorgia Meloni kommt nicht zum Regieren

16.01.2024



## Psychologische Spartricks: So überlisten Sie Ihren Konsumtrieb

16.01.2024 ⌚ 7 min



## «Der Auserwählte»: Der Zürcher Daniel Rodriguez ist einer der weltbesten Thaiboxer

16.01.2024 ⌚ 7 min



## Kostenlose Onlinespiele >



Solitär



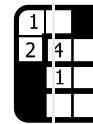
Kreuzworträtsel



Sudoku



Mahjong Street



Snake



Copyright © Neue Zürcher Zeitung AG. Alle Rechte vorbehalten. Eine Weiterverarbeitung, Wiederveröffentlichung oder dauerhafte Speicherung zu gewerblichen oder anderen Zwecken ohne vorherige ausdrückliche Erlaubnis von Neue Zürcher Zeitung ist nicht gestattet.