

---

# Die nicht gestellte Frage zum Steuer-AHV-Paket

Die Steuer-AHV-Vorlage verletzt die Einheit der Materie. Darüber wird seit Monaten debattiert. Doch über eine andere staatspolitische Frage, die viel grundlegender ist, wird nicht gesprochen.

Ein Gastbeitrag von Alain Griffel, 27.03.2019

Am 19. Mai stimmen wir über die Steuer-AHV-Kombipackung ab. Ist diese nun gut oder schlecht? Ich habe dazu, losgelöst vom konkreten Inhalt der Vorlage, eine ambivalente Haltung. Auf der einen Seite stimmt etwas nicht; man nennt dies «Einheit der Materie». Auf der anderen Seite spüren wir intuitiv: Das Parlament muss doch politische Kompromisse schliessen können, um in verfahrenen Situationen voranzukommen.

Einheit der Materie bedeutet, dass zwischen den einzelnen Elementen einer Abstimmungsvorlage ein sachlicher Zusammenhang bestehen muss. Will heissen: Man darf Äpfel und Birnen nicht in einen Topf werfen, weil die Stimmberechtigten sonst ihren Willen nicht unverfälscht zum Ausdruck bringen können (nämlich dann nicht, wenn sie zwar Äpfel mögen, nicht aber Birnen). Die Bundesverfassung gewährleistet jedoch genau dies: einen Anspruch auf unverfälschte Willenskundgabe. Daraus leitet sich das Gebot der Einheit der Materie ab.

Zugeschnitten ist dieser Grundsatz auf Volksinitiativen, die zu einer Teilrevision der Verfassung führen. Bei Gesetzen muss er differenzierter gehandhabt werden. Klar und gänzlich unbestritten ist, dass es weiterhin zulässig ist, ein ganzes Gesetz zu erlassen wie beispielsweise das Zivilgesetzbuch (ZGB), welches verschiedene Themen in sich vereint (Eherecht, Erbrecht, Vereinsrecht, Eigentum usw.). Hier aber geht es um etwas anderes: Hier wurden zwei Materien, die keinerlei Zusammenhang aufweisen, gerade und nur deshalb ins gleiche Gesetz gepackt, um eine separate Abstimmung darüber zu verunmöglichen. Die Verbindung ist also rein abstimmungstaktisch motiviert; man soll nur zu beidem zusammen Ja oder Nein sagen können. Damit ist die rote Linie eindeutig überschritten und die Einheit der Materie verletzt, jedenfalls nach heutigem Rechtsverständnis. Dies dürfte unter Staatsrechtlerinnen und Staatsrechtlern denn auch weitgehend unbestritten sein, auch wenn das Bundesamt für Justiz in einem Gutachten von einem «Grenzfall» sprach. Zwischen dem Typ ZGB und dem Typ Steuer-AHV-Kombigesetz befindet sich, wie so oft im Recht, ein relativ grosser Unschärfbereich, in dem es kein eindeutiges Zulässig oder Unzulässig gibt. Wer das seltsam findet, weiss nicht, wie das Recht funktioniert.

Nur nebenbei: Die Frage der Zulässigkeit des Steuer-AHV-Gesetzes wird so im Raum stehen bleiben und nie gerichtlich geklärt werden. Denn die Schweiz leistet sich bekanntlich die Eigentümlichkeit, dass Bundesgesetze

auch dann gelten, wenn sie der höherrangigen Verfassung (hier also dem Gebot der Einheit der Materie) widersprechen. Bundesgesetze können vom Bundesgericht nicht auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüft werden. Das eidgenössische Parlament hat es bis heute stets abgelehnt, eine verfassungsgerichtliche Nachkontrolle seines eigenen Tuns zuzulassen. Es kann letztlich also tun, was es will. Und tut dies zuweilen auch.

## Reformstau und direkte Demokratie

Hinter dem Steuer-AHV-Deal steht jedoch noch eine andere, viel grundlegendere staatspolitische Frage, über die eigenartigerweise nicht gesprochen wird: Welches Niveau an direkter Demokratie können wir uns (noch) leisten? Die Schweiz ist nach der Jahrtausendwende in einem Zustand der Reformunfähigkeit angekommen. Die Reform der Altersvorsorge ist ebenso gescheitert wie die Reform der Unternehmenssteuern. Eine Regierungsreform, welche unsere Staatsleitungsstrukturen vom 19. ins 21. Jahrhundert überführen sollte, dümpelte zwanzig Jahre lang vor sich hin und endete im Nichts. Und unser Verhältnis zu Europa werden wir vermutlich nie klären; das faktisch wohl bereits beerdigte Rahmenabkommen mit der EU lässt grüssen.

Schuld an dieser Blockade in zentralen, ja existenziellen Fragen unseres Staatswesens ist in erster Linie die Verhärtung der politischen Fronten – in Kombination mit dem Referendum. Referendumsfähige Parteien zur Linken und zur Rechten sind ohne weiteres in der Lage, ein ihnen nicht genehmes Gesetz via Volksabstimmung und gut alimentierte Kampagne zu bodigen. Das Referendum wandelte sich dadurch zunehmend vom vorwirkenden Hebel für Kompromisse zum Blockadehebel. Um nicht missverstanden zu werden: Das sage ich als klarer Befürworter der direkten Demokratie. Aber man darf diese nicht einfach im Stil von 1.-August-Reden verklären.

Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind denn auch keine festen Grössen, sondern kennen verschiedene Entwicklungsstufen. So war die Schweiz bereits nach der Bundesstaatsgründung im Jahr 1848 eine Demokratie, obwohl das Gesetzesreferendum erst 1874 eingeführt wurde, die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung sogar erst 1891. Und sie ist seither eine *direkte* Demokratie, ungeachtet der Tatsache, dass wir auf Bundesebene – anders als in den Kantonen – weder das Gesetzesinitiativrecht noch das Finanzreferendum für staatliche Ausgaben kennen. Ebenso ist sie ein Rechtsstaat, obschon gegenüber Bundesgesetzen, wie erwähnt, bedauerlicherweise keine Verfassungsgerichtsbarkeit besteht. Es geht also nicht um Schwarz oder Weiss, sondern um Grautöne, um feine Abstufungen.

Sollte es Schule machen, was das Parlament mit der Steuer-AHV-Vorlage getan hat – ein bewusstes Verunmöglichen einer differenzierten Willenskundgabe durch die Stimmberechtigten –, so wird das bisherige Niveau der direkten Demokratie wieder ein Stück weit abgesenkt. Wohlgemerkt: nicht wegen der Globalisierung, nicht wegen der EU, nicht wegen fremder Richter, sondern unserer wegen. Das ist staatspolitisch nicht wirklich ein Drama, auch wenn es dem geltenden Recht widerspricht; denn das Parlament ist ja das demokratisch gewählte Legislativorgan, in dem es Platz haben muss für politische Kompromisse.

Dies ändert aber nichts an der Tatsache, dass National- und Ständerat das Niveau der direkten Demokratie gerade eben um eine ganze Umdrehung heruntergeschraubt haben – allerdings ohne es zu sagen. Durch dieses So-tun-als-ob-es-korrekt-wäre erhielt die Vorlage den Beigeschmack eines

Gewurstels, eines unsauberen Hinterzimmerdeals, was in jeder Beziehung ungut ist. Denn es nagt an der verfassungsmässigen Ordnung und schürt in der Bevölkerung berechtigtes Misstrauen, welches sich am Abstimmungstag sogar als Bumerang erweisen könnte. Sprechen wir doch darüber, ob wir unsere direkte Demokratie angesichts der sich häufenden Reformblockaden nachjustieren müssen! Und schaffen wir doch in einem demokratischen Prozess die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen, an die sich dann auch das Parlament wird halten müssen.

---

### **Zum Autor**

Alain Griffel ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich. Mit seinen Kolumnen will er die staatspolitisch interessierte Öffentlichkeit zum Nachdenken anregen.