

Der aktuelle Zwiespalt zwischen Rechtsstaatlichkeit und Realpolitik bei der Unternehmenssteuerreform

In unserem Land spielt sich derzeit ein Lehrstück zum Verhältnis zwischen Rechtsstaatlichkeit und Realpolitik ab. Der Ständerat hat die Zweitaufgabe der **Unternehmenssteuersenkung mit einer Verbesserung der Finanzlage der AHV verbunden**. Nach dem Misserfolg der ersten Steuersenkungsvorlage wird so versucht, eher zu einer Akzeptanz der Vorlage in der Volksabstimmung zu gelangen. Ein realpolitischer Schachzug also.

Nicht ohne Grund wird aber die Verfassungsmässigkeit dieser Kompromisslösung bezweifelt. Dass hier zwei völlig verschiedene Materien zu einem einzigen Abstimmungspaket verbunden werden, hängt mit der Unpopularität der Unternehmenssteuersenkung zusammen. Dieses Handicap der Steuervorlage soll mit einem sozialpolitischen „Zückerchen“ versüsst und damit akzeptabler werden. Nun verlangt aber die **Bundesverfassung (Art. 194 Abs. 2 BV)**, dass bei einer Teilrevision derselben die Einheit der Materie in der Abstimmungsvorlage gewahrt werden muss. Bei der aus dem Ständerat vorgeschlagenen Vorlage geht es indessen nicht um eine Verfassungsrevision, sondern um einfache Gesetzgebung. Für eine solche steht nichts Explizites zur Materieneinheit in der Bundesverfassung.

Die Verfassung verlangt Einheit der Materie

Damit ist das Thema jedoch nicht erledigt. **Art. 34 Abs. 1 BV** gewährleistet die politischen Rechte der Bürgerschaft, und in Abs. 2 steht: „Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe.“ Gegenüber den rechtssetzenden Behörden der Kantone sorgt das Bundesgericht seit Jahrzehnten dafür, dass sie keine sachlich nicht zusammengehörenden Materien in ein und derselben Abstimmungsvorlage vereinigen. Solche Kombinationen werden nämlich gelegentlich versucht, um irgendeinen Bevölkerungsteil, der einem Projekt widerstrebt, durch einen ihm genehmen Vorteil doch noch zu einem Ja zur Vorlage zu bewegen. Eben diese Situation haben wir beim Kombinat Unternehmenssteuersenkung plus AHV-Finanzierung.

Genau diese Verknüpfung zweier Anliegen, die an sich nichts mit einander zu tun haben, will der Art. 34 BV so, wie er stets verstanden worden ist, verhindern. Daran ändert nichts, dass dieses Rechtsverständnis durch eine Bundesgerichtspraxis einzig gegenüber den Kantonen bekräftigt worden ist und dass die Schweiz über keine Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber dem Bundesgesetzgeber verfügt. Der Verfassungsartikel ist klar: Die freie Willensbildung der Stimmberechtigten und deren unverfälschte Stimmabgabe ist nicht möglich, wenn sie, um eine Neuerung zu erlangen, eine künstlich damit verhängte andere, die sie lieber nicht möchten, in Kauf nehmen müssen. Dass dies auch bei der mit der Steuervorlage verbundenen AHV-Reform für viele ein Dilemma schaffen kann, ist nicht zu bestreiten. Die so geschnürte Doppelvorlage der Ständeratskommission verstösst somit gegen Art. 34 Abs. 2 BV. Denn diese Bestimmung gilt für die gesamte schweizerische Rechtsordnung, also auch für den Erlass einfacher Bundesgesetze.

Eine halbe Entflechtung eines Abstimmungspakets bewirkt keine ganze Einheit der Materie

Die Kritik an der Verfassungswidrigkeit der Verkoppelung von Steuer- und AHV-Revision in einer einzigen Abstimmungsvorlage hat schliesslich aber doch etwas Wirkung gezeitigt. Es wurde vorgeschlagen, **über jede der beiden Materien gesondert abstimmen** zu lassen. Beide sollten jedoch nur als angenommen gelten, wenn ein doppeltes Ja herauschauen würde. **Würde auch nur ein Nein in einer der Materien resultieren, so sollten nach diesem Vorschlag beide als verworfen gelten.**

Damit wurde die Hoffnung verbunden, man könne so den Stimmberechtigten Gelegenheit geben, einen nach Materien differenzierten Willen zum Ausdruck zu bringen. Das scheint denn auch im Sinne der Bundesverfassung zu sein, ist es aber in Wirklichkeit nicht. Denn eine divergente Willensäusserung kommt damit wegen des finalen Junktims beider Materien eben doch nicht zur Wirkungsmächtigkeit. Denn die Geltung der Steuer- wie der AHV-Vorlage ist ja von der Akzeptanz beider abhängig gemacht worden. Es bleibt also im Endeffekt bei einer unzulässigen Verknüpfung zweier unterschiedlicher Materien. Die Möglichkeit einer differenzierten Stimmabgabe führt im Rahmen des Vorgesprochenen im Falle einer Differenz nur zu einem indikatorischen Ergebnis. Es zeigt, welcher Teil des Pakets gegebenenfalls nicht die Gnade des Stimmberechtigten fände, würde er als selbständiges Vorhaben vorgelegt. So ergeben sich Hinweise, wie gegebenenfalls bei einem dritten Anlauf zu einer Unternehmenssteuerreform vorzugehen wäre, mehr nicht.

Abgesehen von diesem vielleicht nützlichen Nebeneffekt verschlimmbessert der Vorschlag einer nur bedingten separaten Stimmabgabe die rechtliche Situation. Dies wegen der Auswirkung auf das ganze Projekt, dessen Gelingen von einem doppelten Ja abhängig gemacht wird. Dieses Vorgehen würde erlauben, einen Widerstand gegen die eine der beiden verkoppelten Materien

auszuformulieren, ohne dass die Gutheissung des anderen Teils zum Ziele führen könnte. **Dies kann mit dem von der Bundesverfassung aufgestellten Gebot unverfälschter Stimmabgabe nicht in Übereinstimmung** gebracht werden. Scheitert nämlich die eine der beiden Materien bei dieser nur bedingten Differenzierung der Stimmabgabe, so hätten wir **die unerhörte Situation, dass ein in der anderen Materie klar ausgedrückter, bejahender Volkswille unbeachtlich würde.** In dieser Beziehung würde die direkte Demokratie geradezu denaturiert.

Dasselbe lässt sich auch unter dem Gesichtspunkt sagen, dass die Verkoppelung nicht zusammengehöriger Materien mit dem Ziel, sie in der Volksabstimmung gesamthaft durchzubringen, **dem Vorgehen einer Koalitionsregierung in einer parlamentarischen Demokratie nahekommt**, in welcher die Stimmberechtigten gerade noch die Funktion haben, im Rahmen einer laufenden Legislatur die „combinazioni“ der Parteien plebiszitär durchzuwinken. Vor solchem Anschein systemwidrigen Agierens sollten wir uns aber hüten.

Kodifikationen sind kein Grund für Materienpluralismus

Man könnte freilich versucht sein zu behaupten, dem Prinzip der Einheit der Abstimmungsmaterie sei von jener eine Grenze gesetzt. Diese sei nämlich dort gezogen, wo dem Gesetzgeber die **Kodifikation eines ganzen Rechtsgebietes** aufgetragen sei, zum Beispiel durch den Erlass des Zivilgesetzbuches oder eines Bundesgesetzes über das Strafrecht.

Solche **Verfassungsaufträge** wären aber echte, definierte Ausnahmen, **welche im übrigen die Geltungskraft des Prinzips der Materieneinheit nicht beeinträchtigen** können. Ausserdem handelt es sich bei solchen Kodifikationen um die Vereinigung von Bestimmungen in einem Gesetz, zwischen denen durchaus sinnvolle Zusammenhänge bestehen. So geht es beispielsweise bei der Aufstellung der wesentlichen Personen-, Familien-, Erb-, Sa-

chen- und Obligationenrechtsregeln in einem kodifikatorischen Regelwerk darum, das Zivilrecht, mit anderen Worten, die Rechtsbeziehungen der Privatpersonen unter einander, **in ein System einzuordnen, das seine innere Folgerichtigkeit hat.** In dieser ist die Einheit der Materie verkörpert. Diese könnte zwar auch in Spezialgesetze der erwähnten Bereiche aufgeteilt vorgelegt werden. Dabei könnte jedoch die innere Widerspruchslosigkeit verloren gehen.

Daraus geht hervor, dass der Begriff der Einheit einer Gesetzesmaterie nicht als völlig starres Gebilde konzipiert ist. Mit dieser sehr relativen Flexibilität ist der Weg zur Verwässerung des Prinzips nicht freigegeben. **Es geht um eine mit praktischer Vernunft gehandhabte Prinzipientreue.** Die Bundesgerichtspraxis zu kantonalen Abstimmungsvorlagen vermag hier Fingerzeige zu geben. Um sich eine plastische Vorstellung dessen zu machen, was nicht mehr toleriert werden kann, nehme man beispielsweise einen regional stark differenzierten Kanton, in dem jede Region eifersüchtig über ihre Interessen wacht. Wenn nun der Kanton etwa ein Gymnasium in einer bestimmten Region erstellen will und zur Sicherung des Abstimmungserfolgs anderen Regionen in der gleichen Vorlage noch andere Schul- und Erziehungsinstitutionen zuzuhalten sucht, so mag dies ein gerade noch angehender Grenzfall sein. Wenn dagegen in der gleichen Bildungsvorlage eine Region mit einem Kinderspital abgefunden werden sollte und das Ganze als kantonale „Jugendförderungsvorlage“ mundgerecht gemacht werden sollte, so wäre damit jedoch wohl **die rote Linie einer toleranten Auslegung der Einheit der Materie überschritten.**

Diese Überschreitung liegt beim Zusammenfügen einer Unternehmenssteuerregelung mit einer Förderung der AHV auf der Hand, obschon es bei beidem um Finanzen geht. Die Unterschiedlichkeit der Materien überwiegt dabei ganz offensichtlich den nur losen gemeinsamen Nenner.

Es kann zwar sicherlich hart erscheinen, ein Gesetzgebungsvorhaben möglicherweise wegen einer diffusen Unbeliebtheit desselben nicht durchbringen zu können, obschon man es als wichtig oder sogar dringlich einschätzt. Dies darf aber nicht dazu führen, einen gesetzgeberischen Bazar zu eröffnen, in dem nach der Art eines „billigen Jakobs“ eine Lockvogelpolitik mittels Zugabeangebots betrieben wird und letzten Endes **ein Ablasshandel einreißt, bei dem die Stimmberechtigten mit allen möglichen oder vielmehr unmöglichen Sondervorteilen geködert werden. Gerade gegen solches wenden sich die eingangs erwähnten Verfassungsartikel.**

Not kennt kein Gebot?

Dass die Unternehmenssteuerreform, obschon bisher vom Volk verworfen, nun mit Nachdruck, Beschleunigung und fragwürdigen Trostpreisen für die skeptischen Stimmberechtigten vorangetrieben wird, hat immerhin einen besonderen Grund. **Aus der Völkergemeinschaft wird Druck auf die Schweiz ausgeübt,** damit sie sich baldigst dem neuesten internationalen Standard anpasse. Ansonsten riskiere unser Land Sanktionen.

In den umliegenden parlamentarischen Demokratien mangelt es an Erfahrung und Verständnis in Bezug auf die Überzeugungsarbeit, die eine direkte Demokratie erfordert, und in Bezug auf den eigenen Rhythmus dieser Arbeit. In parlamentarischen Demokratien genügt es oft, eine Handvoll regierender Politiker zu überzeugen, deren parlamentarische Mehrheit es sich nicht leisten kann, sie zu desavouieren. Wird international eine Angleichung bestimmter Normen angestrebt, **so kann die Schweiz so unter einen gewissen Zugzwang geraten. Die Frage ist, ob sie diesem unter Rückgriff auf verfassungswidriges Vorgehen nachkommen solle.**

Man kann diese Frage auch so formulieren: Was soll den Vorrang haben – die rechtsstaatliche Ordnung oder die pragmatische Politik? Da die Eidgenossenschaft als Rechtsstaat konzipiert ist, und da die Regeln des Rechtsstaates Verbindlichkeit beanspruchen, müsste eigentlich er die Massstäbe setzen und nicht irgendwelche politischen Opportunitätserwägungen.

Drohen aus einer strikt angewandten Rechtlichkeit aber ernstliche Nachteile für unser Land zu erwachsen, so wird sich jedoch auch innenpolitisch Druck aufbauen, realpolitisch vorzugehen. Man kann die diesbezügliche Argumentation antizipieren. **Es dürfte dann darauf hingewiesen werden, die Rechtsstaatlichkeit sei eher ein Mittel als ein Zweck des Staates.** Unter dessen Zwecken nenne Art. 2 Abs. 2 BV die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt der Schweizer Bevölkerung. Zwar heisse es in Art. 5 Abs. 1 BV: „Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht“. Abs. 2 füge aber sogleich bei: „Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein“. Unter solchen Gesichtspunkten könnte jemand auf den Gedanken kommen, die rechtsstaatlichen Bedenken könnten mittels analoger Anwendung des Art. 36 BV (über die Einschränkungen von Grundrechten) ausgeräumt werden. Das heisst, es genüge eigentlich ein Bundesgesetz, das im überwiegenden öffentlichen Interesse liege und nicht weitergehe, als die Verhältnisse es eben erforderten.

Jemand könnte sogar auf die Idee verfallen, den Präzedenzfall der schweizerischen Neutralität im Zweiten Weltkrieg anzurufen. Diese galt gewiss strikt, musste aber bei gewissen Gelegenheiten im Interesse des Überlebens des Landes flexibel gehandhabt werden, um nicht mehr zu sagen. Gerade diese Reminiscenz stellt aber auch einen Massstab auf. **Damit der alte Spruch „Not kennt kein Gebot“ Platz greife, muss auch wirklich Not herrschen.** Mit anderen Worten: Es wäre abzuwägen, wie schwer die Nachteile für unser Land wögen, falls die Unternehmenssteu-

erreform sich erheblich verzögern würde oder gar nicht zustande käme. Realistischerweise ist dabei anzunehmen, dass es weniger auf das objektive Gewicht des allfälligen Nachteils ankommen wird, sondern auf den Grad der Frustrationstoleranz der Stimmberechtigten.¹⁾

Die den vorliegenden Text verantwortende Arbeitsgruppe ist indessen nicht in der Lage zu beurteilen, wie gewichtig die Nachteile wären, welche die Schweiz bei einer Verzögerung oder bei einer Verweigerung der Unternehmenssteuerreform auf sich zu nehmen hätte. Immerhin lässt sich sagen, dass im Falle einer schweren Benachteiligung die Wahl eines verfassungswidrigen Vorgehens zur Durchsetzung jener Reform dieses Prozedere bestenfalls ein Ausdruck der Staatsräson, **eine extrakonstitutionelle Notmassnahme, wäre. Eine solche sollte jedoch vermieden werden**, insbesondere, falls legale Wege offenbleiben. Denn um den grossen Staatsrechtslehrer Zaccaria Giacometti zu zitieren, der sich mit Dergleichen intensiv auseinandergesetzt hat: **„Mit der Verfassung steht und fällt der Rechtsstaat“.**²⁾

Ein kaum vorwurfsfrei bleibender Ausweg

Allerdings ist seither die Bundesverfassung um **eine Klausel für konstitutionelles Notrecht** ergänzt worden (Art. 140 Abs. 1 Buchstabe c). Sie erlaubt der Bundesversammlung in dringlichen Fällen, Bundesgesetze ohne Verfassungsgrundlage zu erlassen. Sobald diese aber eine Geltungsdauer von über einem Jahr haben, bedürfen sie einer innert Jahresfrist durch obligatorisches Referendum, also durch Volk und Stände, erfolgenden Validierung. Diese erfolgt also im Verfahren der Verfassungsrevision.

Ob die Unternehmenssteuerreform samt ihrem auf die AHV bezogenen Anhang eine solche **Dringlichkeit** aufweist, **kann an dieser Stelle nicht geklärt werden.** Würde hingegen das geschnürte Materien-Doppelpack **von vornherein, mittels**

obligatorischen Referendums, dem Volk und den Ständen vorgelegt und von diesen gutgeheissen, so erhielt es Verfassungsrang im Sinne eines separaten Verfassungsgesetzes. **Die Rechtsstaatlichkeit wäre damit formell gewahrt**, allerdings unter punktueller und ausnahmsweiser Opferung der freien und unverfälschten Stimmabgabe (im Sinne von Art. 34 Abs. 2 BV). Ideal wäre ein solcher Lösungsversuch freilich nicht. Denn er bliebe **dem Vorwurf ausgesetzt, auf juristischer Sophistik zu beruhen**.

Die Furcht vor politischer Blockade

Nun wird aber das Prinzip der Einheit der Materie nicht nur unter dem Gesichtspunkt gesehen, dass es das Schnüren von politischen Gemischtwaren-Multipäckchen untersage, das auf Kosten der Entscheidungsfreiheit der Stimmberechtigten und der Lauterkeit der Urnengänge vor sich ginge. Der Zürcher **Staatsrechtsprofessor Andreas Kley** äussert Bedenken gegen ein weit ausgreifendes Prinzip der Materieneinheit und schreibt (NZZ 18.8.2018): „**Ein Parlament, das dank der Einheit der Materie einem Kompmissverbot 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.“

Man hat allerdings kaum je gehört, dass, das die jahrzehntelange Praxis des Bundesgerichtes, die Materieneinheit von kantonalen Parlamenten einzufordern, deren Wirksamkeit erheblich blockiert hätte. Auch ist das Prinzip der Materieneinheit vom Bundesgericht keineswegs entwickelt worden, um Parlamentsarbeit zu behindern. **Das Prinzip schliesst Kompromisse nicht aus, wenn sie sich innerhalb einer Materie bewegen**. Hinderlich ist es lediglich gegenüber ausserhalb der gleichen Materie vor sich gehenden Tauschhändeln, die dem Motto „gibst du mir die Wurst, so lösche ich dir den Durst“ folgen. Und

schliesslich ist das Risiko einer Blockade auch im Bundesparlament doch sehr relativ. Denn es gibt dort, wie eine auf dessen Tätigkeit bezogene Verfassungsgerichtsbarkeit fehlt, kein Zwangsmittel, um die Einheit der Materie durchzusetzen. Deren Geltendmachen mit Durchsetzungskraft findet ausschliesslich mit Bezug auf die kantonale Ebene statt. Professor Kley befürchtet die Verwendung der Materieneinheit als Totschlagsargument gegen aus anderen Gründen bekämpfte Vorlagen. Eine so intensive Wirkung der Materieneinheits-Keule ist aber wenig wahrscheinlich, wenn man den Pragmatismus der Parlamentarier und ihre doch geringe Neigung berücksichtigt, auf juristischen Prinzipien zu beharren.

Die Kritik von Andreas Kley an der Anwendung der Einheit der Materie auf Bundesgesetzvorlagen fusst unter anderem darauf, **dass die Anwendung nur auf eine von der Behördenpraxis vorgenommene Ableitung aus Art. 34 Abs. 2 BV (Garantie der politischen Rechte) zurückgeht. Wäre diese Kritik stichhaltig**, so müsste die Einheit der Materie im Bereiche der Bundesgesetzgebung, sofern man sie befürwortet, in explizierterer Weise in der Bundesverfassung festgelegt werden. Dabei böte sich Gelegenheit, die Modalitäten einer gewissen Kompromissoffenheit näher zu umschreiben. Auch das Interesse der Stimmberechtigten, frei und nicht gegängelt zu entscheiden, liesse sich genauer austariert regeln. Zugleich könnte der Umgang mit Sonderfällen präzisiert werden, etwa der Fall von Kodifikationen oder von sog. Mantelgesetzen, mit denen ein bestimmtes Anliegen durch mehrere Gesetze hindurch einheitlich verallgemeinert werden soll. Eine solche neue Verfassungsbestimmung über die Einheit der Materie in der Bundesgesetzgebung sollte freilich nur in Frage kommen, falls sich wirklich ein Bedürfnis nach einer präzisierten bzw. strengeren Normierung ergibt. Denn **der jetzige Rechtszustand kann nicht nur unter dem Gesichtspunkt eines Blockaderisikos gesehen werden. Er trägt vielmehr zur freien und unverfälschten Willensäusserung der Stimmberechtigten Wesentli-**

ches bei, trägt aber auch, wie schon weiter vorn angedeutet, einige Flexibilität der Definition dessen in sich, was eine vernünftig verstandene Einheit der Materie sein soll.

*

Die obige Studie ist dazu bestimmt, grundsätzliches verfassungsmässiges Denken in der rechtsstaatlichen Demokratie zu unterstützen. Sie wurde abgeschlossen noch bevor der Nationalrat als Zweitrat am 12. September 2018 die Verknüpfung von Unternehmenssteuerreform und AHV-Finanzierung akzeptierte. Etliche Parlamentarier bezeichneten diese Verknüpfung als Notwendigkeit, um die Unternehmenssteuerreform sozialverträglich und damit annehmbar zu gestalten. So weit überhaupt ausdrücklich auf die Frage nach der Einheit der Materie eingegangen wurde, traten dreierlei Argumente der diese Einheit Bejahenden in Erscheinung.

Entweder wurde die Materieneinheit in der erstrebten, einander ausgleichenden Wirkung der beiden Bestandteile der Vorlage erblickt. Oder aber es wurde schlicht verneint, dass der Grundsatz der Einheit der Materie auf Gesetzesvorlegen des Bundes anwendbar sei. Eine dritte Meinung ging dahin, dass über die Jahre immer wieder völlig unangefochten Pakete aus einander ergänzenden, verschiedenen Anliegen geschnürt worden seien, solches Vorgehen also durch die Praxis legitimiert worden sei.

Im ersten Fall gab die Sicherung der gewünschten Machbarkeit des Vorhabens den Ausschlag, welche die beiden Elemente zu einer Schicksalsgemeinschaft zusammenschmieden soll. Ein pragmatischer Gesichtspunkt, welcher der Dringlichkeit der Unternehmenssteuerreform Rechnung trägt. Damit wird tendenziell allerdings das Risiko einer Verwässerung des Prinzips der Materieneinheit in Kauf genommen.

Im zweiten Fall wurde davon ausgegangen, die Einheit der Materie müsste bei Bundesgesetzesvorlagen von der Verfassung explizit vorgeschrieben sein, um verbindlich zu wirken. Möglicherweise wurde dabei geglaubt, Art. 34 Abs. 2 BV sei hier nicht anwendbar, da dessen Durchsetzung durch das Bundesgericht auf kantonale Vorlagen beschränkt ist (Art. 190 BV). Wenn Art. 34 Abs. 2 BV freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe der Stimmberechtigten einfordert, so tut er das generell und in einer auch die Bundesversammlung als oberste Verfassungshüterin bindenden Weise. Die hier als zweiter Fall angesprochenen Äusserungen verkennen das.

Der drittgenannte Standpunkt dürfte eine Folge des in unserem Volke verbreiteten politischen Pragmatismus sein. Lange verfassungswidrige Praxis vermag indessen kein rechtsbegründendes Präjudiz zu bilden.

Die Tendenz, die Unternehmenssteuerreform auf irgendeinem geeignet erscheinenden Weg unbedingt zustande zu bringen, rührt daher, dass diese Reform als eines der wichtigsten Traktanden der laufenden Legislatur galt und auf internationalen Druck sachlicher und zeitlicher Natur fristgerecht erforderlich erscheint. Dem kombinierten Vorgehen günstig ist auch ein Rechtsgutachten des Bundesamtes für Justiz. Es bewertet das Vorgehen der Bundesversammlung als schliesslich noch vertretbar. Das Bundesamt glaubt nämlich – ähnlich wie Professor Kley (siehe oben!) –, dem Parlament müssten weite Kompromissmöglichkeiten offengehalten werden, damit dieses seinen politischen Auftrag, Lösungen zu finden, verwirklichen könne. Anders als beim einfachen Verfahren einer Initiative zur Teilrevision der Bundesverfassung wäre im komplexen parlamentarischen Vorgehen die Einheit der Materie nicht so strikt umschrieben worden. Im parlamentarischen Verfahren könnte erst eine völlig gekünstelte, in jeder Hinsicht sachfremde Verknüpfung zweier Materien als unzulässig betrachtet werden.

Das läuft allerdings darauf hinaus, dass **kantonale Parlamente bezüglich der Materieneinheit auf Grund der ständigen Bundesgerichtspraxis strenger kontrolliert** würden als die vom Bundesgericht unabhängige Bundesversammlung. Diese unterschiedliche Behandlung lässt sich aus der Sicht unserer Arbeitsgruppe nicht rechtfertigen. Eine Lockerung des Einheitsprinzips gegenüber der kantonalen Rechtssetzung kommt für sie nicht in Frage. Die Definition dessen, was **Einheit der Materie** ist und was dieser Grundsatz einfordert, würde dadurch **noch mehr verwässert**; die Grenzen würden vollends verschwimmen. **Die Arbeitsgruppe ist anderer Meinung als das Bundesamt für Justiz. Doch die Darlegung dieser Differenz regt staatsbürgerliches Nachdenken an, das diesen Dingen auf den Grund gehen will, und gerade solches Nachdenken zu fördern hat die Neue Helvetische Gesellschaft sich zur Aufgabe gemacht.**

*

Anmerkungen

¹⁾ Nicht jeder hat die Standfestigkeit, die der Genfer Rat im Jahre 1512 bewies, als der nach Beherrschung der Stadt Genf strebende Herzog Karl II. von Savoyen sich anerbote, der für den Wohlstand der Stadt massgebenden, aber kränkelnden internationalen Handelsmesse Genfs neuen Aufschwung zu vermitteln – im Gegenzug zur Einführung einer ihm zu entrichtenden städtischen Steuer. Der Rat lehnte das Ansinnen einstimmig ab. Und dessen Sekretär protokollierte, die Freiheit sei ein höheres Gut als ein anderes. „Es ist daher besser, gar keine Messe zu haben als ein durch Tributzahlung geknechtetes Leben zu führen. Vgl. Louis Binz, „Genève et les Suisses du Moyen âge à la Restauration“ (Imprimerie populaire, Genf 1964), S. 14 unter Beizug von S. 12.

²⁾ So Fleiner/Giacometti, „Schweizerisches Bundesstaatsrecht“ (Polygraphischer Verlag, Zürich 1949), S. 768 ff., insbes. S. 789.

*

Winterthur, im Spätsommer 2018

Die Arbeitsgruppe „Demokratie und Rechtsstaat“:

RA Dr. iur. Dr. iur. h.c. Roberto Bernhard, Winterthur

RA Dr. iur. Ulrich Weiss, Winterthur

Dr. oec. publ. Hansrudolf Kübler, Wallisellen

Die Arbeitsgruppe ist aus eigener Initiative von Mitgliedern der Neuen Helvetischen Gesellschaft Winterthur entstanden. Die Arbeitsgruppe gibt ihre eigene Meinung wieder, welche für die Neue Helvetische Gesellschaft (NHG) nicht verbindlich ist. Die Arbeitsgruppe steht in der Nachfolge der „Nordostschweizerischen NHG-Arbeitsgruppe ‚Direkte Demokratie‘“ (1995), „Demokratiereform“ (2004/05) und „Demokratie und Rechtsstaat“ (2010).

Die vorliegende Studie wird finanziell unterstützt durch die Vereinigung Libertas Winterthur.