

Forum Staatspolitik

# Einheit der Materie – ein Nachruf

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

Von Andrea Caroni\*

Es ist staatspolitisch brisant: Im Juni verwarf der Ständerat 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. Die Bundesverfassung (BV) schreibt die Einheit der Materie allerdings nur für Teilrevisionen der BV 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: Erstens verlangt die BV 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 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 Volkvertreter eine ausgewogene Lösung, wofür sie Spielraum zum Kompromiss benötigen, den ihnen die Einheit der Materie einschränkt. Viertens verfehlt die Einheit der Materie ihr angebliches Ziel, nämlich die freie Willensäußerung der Stimmberechtigten: Zum einen können diese ihren freien Willen auch bei einem Paket äussern (mit allen Vor- und Nachteilen). 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 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

**«Erst später entdeckte man die Einheit der Materie auch als Argument, um inhaltlich unliebsame Volksinitiativen infrage zu stellen.»**

politischer Wille ist, findet sich auch ein «sachlicher Zusammenhang» und umgekehrt. Dies macht das Kriterium zu einem Instrument der Willkür. Siebentens 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)

Kommentar

## Der Kultur helfen – Strukturen erhalten

Die Absicht von Bund und Kantonen, Kulturveranstaltern und Künstlern Ausfallentschädigungen wegen entgangener Verdienstmöglichkeiten in der Coronakrise zu zahlen, kommt im richtigen Moment. Lange Zeit waren die Aussichten für die Kulturbranche besonders trüb: Kulturelle Veranstaltungen fielen monatelang aus oder wurden auf unbestimmte Zeit verschoben. Kulturschaffenden und Veranstaltern blieb als Angehörige einer «nicht systemrelevanten» Branche nichts übrig, als auf bessere Zeiten zu



Mark Liebenberg  
Redaktor Region

mark.liebenberg@shn.ch

### «Im Kulturbereich kamen die Einschränkungen Berufsverboten gleich.»

warten. Die wachsenden finanziellen Sorgen und die Planungsunsicherheit aufgrund von zögerlich und unter rigiden Vorsichtsmassnahmen erfolgten Öffnungsschritten sind geblieben. Nun kann man einwenden, dass auch ein Schreiner, ein Wirt oder ein Hotelier unter der Unsicherheit und der allgemein schlechten Wirtschaftslage leidet. Es gibt aber einen Unterschied: Im Kulturbereich kamen die behördlichen Einschränkungen einem vorübergehenden Berufsverbots gleich. Verweigert die Öffentlichkeit nun diese Unterstützung, so drohen viele ohnehin unter oft prekären Arbeitsverhältnissen darbenende Berufskünstler in die Arbeitslosigkeit oder Sozialhilfe abzurutschen. Und bei den Kulturunternehmen drohen schmerzhaft Konkurrenz: Festivals, Theaterproduktionen, Ausstellungen – was bleibt, wenn viele derer aufgeben, die zur kulturellen Vielfalt eines Standorts beitragen? So gesehen ist es auch Strukturverlust. Sonst wird man eines Tages vielleicht sagen müssen: In Schaffhausen hatten wir einst ein reiches Kulturleben. Dann ging wegen der Pandemie leider vieles kaputt.

## Leserbriefe

### Danke Herr Planas – und was wird aus den Weihnachtsmärkten?

Zu «Begründung für Martini-Markt-Absage gefordert», SN vom 20. August

Vielen Dank für die Nachfrage nach triftigen Gründen einer Absage des Martini-Markts. Die Einschränkungen des öffentlichen Lebens unter den momentanen Umständen sind verständlich, jedoch sollten wir uns auch über die Langzeitfolgen für unsere Gesellschaft Gedanken machen. Das Miteinander geht gänzlich verloren. Manche Einschränkungen sind definitiv nicht logisch nachvollziehbar. Warum dürfen Partylokale öffnen, Veranstaltungen mit bis zu 1000 Menschen stattfinden, Menschen in Fitnessstudios gemeinsam schwitzen, aber ein Stadtbummel unter freiem Himmel wird als zu risikoreich eingestuft? Man sollte sich gründlich überlegen, ob es verhältnismässig ist, Märkte abzusagen, die regionale Produkte anbieten und Händlern ihre Existenz sichern. Wir können das Virus nicht besiegen, aber wir müssen lernen, unsere Zukunft entsprechend den Umständen lebenswert zu gestalten. Absagen des kompletten gesellschaftlichen Lebens und dass wir das Lächeln unserer Mitmenschen nicht mehr sehen können, ist sicher keine nachhaltige Lösung. Es sollte an die Eigenverantwortung eines jedes Einzelnen appelliert werden, ob,

wann und wie er sich bewegen möchte. Und genau, was wird aus den Weihnachtsmärkten, die die Kinder so lieben und die die weihnachtliche Stimmung in unsere Seelen bringen. Bis dahin ist wahrscheinlich schon der nächste Virus im Anmarsch ...

Heike Haag  
Langwiesen

### Der Verödung könnte Einhalt geboten werden

In der Stadt Schaffhausen gibt es immer mehr leer stehende Ladenlokale. Das Shopping-Paradies wird zunehmend eintöniger. Unsere schöne Stadt hat aber auch ganz anderes zu bieten: mittelalterliche Strassenzüge und wunderschöne Plätze mit schönen Fassaden. Zum Glück werden allmählich die Parkplätze auf dem Platz aufgehoben (neu Walther Bringolf Platz). Auch der Kirchhofplatz wäre viel schöner ohne die Autos und besser nutzbar. Die Parkplätze in der Peripherie könnten besser genutzt werden. Dazu müssten die Zugänge zum Altstadtkern freundlicher und sicherer gestaltet werden. Sagen Sie jetzt nicht, dass Sie dann zu weit zu Fuss gehen müssen! Unsere Stadt ist klein und in zehn Minuten bequem zu durchqueren! Für Menschen mit besonderen Bedürfnissen können Lösungen angeboten werden. Was soll eine Stadt ohne

Einkaufsläden? Warum sollen Leute in die Stadt kommen? Der Verödung könnte Einhalt geboten werden, wenn sich die Stadt Schaffhausen eine andere Rolle gibt. Nämlich ein Ort der Begegnung und des Austausches zu sein. Vielleicht taucht auch mal ein Gaukler auf oder es gibt ein spontanes Konzert, unplugged natürlich, ein fliegender Händler verkauft aus seinem Bauchladen zum Beispiel Sandwiches, Glace oder ein Getränk aus den umliegenden Bäckereien oder so. Vielleicht gibts ein kleines Literaturfestival, ein Kriminachmittag ... In den Ladengeschäften finden sich Handwerkerinnen und Handwerker, eine Töpferin, eine Weberin, eine Schreinerin, die Kleinmöbel herstellt und auch flickt ... eventuell auf Zeit und wechselnd. Statt der leeren Büros entstehen mehr bezahlbare Wohnungen für Familien, die auch abends die Stadt beleben. Die Stadtplanung tut gut daran, sich zu überlegen, was aus unserer schönen Altstadt werden soll. Wir als Kleingewerbetreibende wünschen uns eine schöne, lebendige, fröhliche und gepflegte Altstadt mit Plätzen zum Verweilen statt den vielen Autos drauf. Auf dass viele Leute in die Stadt kommen, um die tolle Atmosphäre zu geniessen. Die Verlagerung der Parkplätze an die Peripherie und der Stadtsommer sind ein kleiner Anfang.

Jacqueline Brauchli  
Gewerbetreibende in der Altstadt Schaffhausen

## Pressestimmen Zu Alexei Nawalny

### Tages-Anzeiger

Diese mysteriösen Taten werden von einem System gedeckt, das den Namen des Präsidenten trägt. Wohlgehemerkt, es ist unwahrscheinlich, dass eine Beweiskette von den Todesfällen direkt zu Wladimir Putin führt. Aber unter seiner Herrschaft ist Russland zu einem klandestin-mafiösen Staat verkümmert. Der Sicherheitsapparat mit dem Verfassungsschutz an der Spitze hat ein Eigenleben entfaltet, klassische Staatsstrukturen mit starken Fachministerien führen ein nachrangiges Dasein. Die Vertikale der Autorität verläuft entlang ihrer Dienststränge. (Tages-Anzeiger)

### Frankfurter Allgemeine

Eine Regierung, die international einen Ruf zu verlieren hat, hätte allerdings zugesagt, intensiv zu ermitteln. Aber darum geht es dieser russischen Führung schon lange nicht mehr. Sie will gefürchtet werden, und zwar vor allem von denen, die ihr kritisch gegenüberstehen. Da darf man dann, unabhängig von irrendwelchen Tatsachen, keine «Schwäche» zeigen. So weit, so schlimm. Mindestens ebenso schlimm ist aber, dass Russland mit diesem Vorgehen immer wieder durchkommt. (F.A.Z.)

### Neue Zürcher Zeitung

Die Familie des Patienten hatte allen Grund für den Eindruck, dass der Sicherheitsapparat eine optimale Behandlung Nawalyns und eine unabhängige Untersuchung verhindern wollte. Der Kreml versteckte sich hinter dem zuständigen Chefarzt, der fast zwei Tage lang eine Verlegung des Patienten in ein ausländisches Spital verweigerte, trotz inständigen Bitten von Nawalyns Ehefrau. Im Lichte der Charité-Erkenntnisse wirken die Erklärungsversuche der russischen Ärzte – eine Stoffwechselstörung und eine Unterzuckerung – wie ein Hohn. (NZZ Online)

### DER TAGESSPIEGEL

Wird die Liste der Oppositionellen, die unter mysteriösen Umständen im In- und im Ausland sterben, nun um seinen Namen länger? Europa tut bisher so, als könne es nur aufgewühlt, aber untätig mitleiden. So war es auch im Kalten Krieg, als die Sowjetdiktatur Oppositionelle drangsalierte und Aufstände in ihrem Machtbereich niederschlug, und der Westen wenig tat, um keine Eskalation zu riskieren. Die Attacken auf oppositionelle Einzelpersonen haben System. Sie sollen allen den Mut zum Aufbegehren nehmen. (Tagesspiegel)