



P.P. CH-3003 Bern, BJ

Kommission für Wirtschaft und Abgaben des
Ständerates WAK-S
Parlamentsgebäude
3003 Bern

Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.109.7.251747 / 665.1/2017/00034

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen: bj-od

Bern, 31. Mai 2018

Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (gemäss Beschluss der WAK-S vom 24. Mai 2018) Einheit der Materie

Sehr geehrte Damen und Herren

Wie mit Ihrer Kommissionssekretärin vereinbart, übermitteln wir Ihnen unsere Stellungnahme zur Frage, ob die im Betreff genannte Vorlage mit dem Grundsatz der Einheit der Materie zu vereinbaren sei.

I. Ausgangslage

Die WAK-S hat den Entwurf des Bundesrates zur Steuervorlage 17¹ mit Beschluss vom 24. Mai 2018 mit folgenden Elementen ergänzt:

- Abzug für die Eigenfinanzierung von Unternehmen, sofern das kantonale Recht dies vorsieht (Art. 25a^{bis} StHG²);
- Einschränkung der steuerfreien Kapitalrückzahlung (Art. 20 Abs. 3-8 DBG³, Art. 4a Abs. 4 und 5 sowie Art. 5 Abs. 1^{bis} - 1^{quinquies} VStG⁴ und 7b StHG);

¹ BBl 2018 2655 (Botschaft vom 21.03.2018, in: BBl 2018 2527).

² Bundesgesetz vom 14.12.1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14).

³ Bundesgesetz vom 14.12.1990 über die direkte Bundessteuer (SR 642.11).

⁴ Bundesgesetz vom 13.10.1965 über die Verrechnungssteuer (SR 642.21).

- Erhöhung der AHV-Beitragssätze (Art. 2 Abs. 4 und 5, 5 Abs. 1, 6, 8, 10 Abs. 1 und 13 AHVG⁵);
- Erhöhung des Beitrags des Bundes an die AHV (Art. 103 Abs. 1^{bis} und 1^{ter} AHVG) sowie volle Zuweisung des sog. Mehrwertsteuer-Demographieprozents an die AHV (Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Anhebung der Mehrwertsteuersätze für die AHV⁶).

Die Ergänzungen betreffend die AHV-Finanzierung treten an die Stelle der vom Bundesrat beantragten Erhöhung der Kinderzulagen nach dem Familienzulagengesetz vom 24. März 2006⁷. Der Titel der ergänzten Vorlage lautet: „Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF)“.

Mit E-Mail vom 25. Mai 2018/15:02 Uhr bittet die WAK-S das Bundesamt für Justiz um eine „kurze Stellungnahme zur Frage, ob der Grundsatz der ‚Einheit der Materie‘ bei Bundesgesetzen überhaupt gilt und wie vor diesem Hintergrund das von der WAK-S beschlossene Konzept inkl. Finanzierung der AHV beurteilt wird.“ Die Frist wurde auf den 31. Mai 2018/12 Uhr festgelegt.

In der zur Verfügung stehenden Zeit ist es nicht möglich, die Problematik tiefschürfend zu erörtern. Vorliegend beschränken wir uns auf Hinweise auf die Doktrin und Praxis zur Einheit der Materie und auf eine kurze Würdigung der ergänzten Vorlage gemäss Beschlüssen der WAK-S.

II. Lehre

Die BV verlangt die Respektierung des Grundsatzes der Einheit der Materie zwar ausdrücklich nur bei der der Teilrevision der Verfassung (Art. 194 Abs. 2 BV). Soweit ersichtlich besteht in der Lehre aber Einigkeit darüber, dass sich dieser Grundsatz auch aus Art. 34 Abs. 2 BV („Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe.“) ergibt.⁸

PIERRE TSCHANNEN umschreibt die Tragweite des Grundsatzes wie folgt⁹:

„Jedes Abstimmungsgeschäft – gleich ob Initiative oder Behördenvorlage – muss von Bundesrechts wegen die Einheit der Materie wahren. (...) Die Einheit der Materie äussert sich als Kopelungsverbot. Die Stimmberechtigten sollen nicht genötigt werden, mit nur einem Wort [JA/NEIN] über Dinge zu befinden, die keinen ausreichenden Sachzusammenhang aufweisen. Das Kriterium des *sachlichen Zusammenhangs* birgt freilich einigen Interpretationsspielraum. Der Begriff lasse sich ‚nur schwer in genereller Weise festlegen‘, meint das Bundesgericht; es komme auf die ‚wertende Gewichtung der Umstände des jeweiligen Einzelfalls‘ an; nicht zuletzt mit Rücksicht auf das Initiativrecht lege die Praxis einen ‚milden Massstab‘ an. So wird man sich an die bekannten Faustregeln halten müssen: Liegen die Elemente einer Vorlage innerhalb eines thematischen Rahmens, verfolgen sie ein einheitliches Ziel oder stehen sie in einer plausib-

⁵ Bundesgesetz vom 20.12.1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10).

⁶ Bisher: Bundesbeschluss vom 20.03.1998 über die Anhebung der Mehrwertsteuersätze für die AHV/IV (SR 641.203).

⁷ SR 836.2.

⁸ Vgl. z.B. GIOVANNI BIAGGINI, Komm. BV, 2.A. 2017, Art. 34 N 22 (mit zahlreichen Hinweisen auf die bundesgerichtliche Praxis); GEROLD STEINMANN, SG-Komm. BV, Art. 34 N 23 (m.w.H.); PASCAL MAHON, Droit constitutionnel Vol. I, 3^e édition 2014, N 151 (m.w.H.); ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Vol. I 2013, N 913.

⁹ BS-Komm. BV, Art. 34, N 41 ff.

len Zweck-Mittel-Relation, gilt die Einheit der Materie als *gewahrt*; alsdann besteht kein Anspruch darauf, dass einzelne Teile einer Vorlage gesondert zur Abstimmung gebracht werden. Umgekehrt wird die Einheit der Materie *verletzt*, wenn der Zusammenhang unter den Regelungselementen einer Vorlage künstlich erscheint oder gar rein abstimmungstaktisch motiviert ist. Mit ein und derselben Vorlage dürfen daher nicht mehrere politische Ziele verfolgt werden, die in der politischen Debatte als selbstständige Postulate wahrgenommen werden. Genauso verpönt ist es, dem Stimmbürger veritable Parteiprogramme zuzumuten.“

Namentlich in Bezug auf sog. Mantelerlasse haben sich einzelne Stimmen der Lehre zu konkreten Vorlagen kritisch geäußert. So machten etwa AUER/MALINVERNI/HOTTELIER¹⁰ geltend, die Vorlagen zur Justizreform¹¹ sowie jene zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)¹² hätten den Grundsatz der Einheit der Materie verletzt. Bezüglich des Bundesgesetzes vom 17.06.2011 über Optimierungen bei der Verwaltung von Personaldaten und bei den Anlagen von PUBLICA¹³ vertrat GEORG MÜLLER dieselbe Auffassung.¹⁴ Sogar die Vorlage zur Reform der Altersvorsorge 2020¹⁵ verletzte nach Auffassung von ANDREAS AUER¹⁶ die Einheit der Materie.

Andererseits gibt es aber auch Stimmen in der Lehre, die u. E. zu Recht darauf hinweisen, dass jedenfalls bei Gesetzesvorlagen die Einheit der Materie nicht mit derselben Strenge gehandhabt werden sollte wie bei Teilrevisionen der Verfassung.¹⁷

In der Tat gilt es zu berücksichtigen, dass sich die Ausgangslage unterschiedlich präsentiert, ob ein Initiativkomitee mit einer Verfassungsvorlage ein ganz spezifisches Anliegen zur Abstimmung bringen will oder ob der Gesetzgeber eine grössere Sachmaterie unter Berücksichtigung aller auf dem Spiel stehenden Interessen regeln muss. Bei der Volksinitiative auf Partialrevision der Verfassung kann eine kleine Gruppe spontan und ohne umfassende Debatte einen Text entwerfen und eine Initiative lancieren.¹⁸ Übersteht diese die Vorprüfung und sind die Unterschriften beisammen, muss der Text dem Volk unverändert zur Abstimmung vorgelegt werden. Die Initiative muss sich dabei aber auf eine bestimmte umgrenzte Materie beschränken. Soll die Verfassungsrevision dagegen materiell breit angelegt werden,

¹⁰ a.a.O. (Fn. 8), N 783.

¹¹ Bundesbeschluss vom 08.10.1999 über die Reform der Justiz, angenommen in der Volksabstimmung vom 12.03.2000.

¹² Bundesbeschluss vom 03.10.2003 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), angenommen in der Volksabstimmung vom 28.11.2004.

¹³ AS 2011 5583.

¹⁴ Mantelgesetze und Einheit der Materie, in: LeGes 2013/2 507 ff.

¹⁵ Bundesgesetz vom 17.03.2017 über die Reform der Altersvorsorge 2020 (Referendumsvorlage in: BBI 2017 2393), abgelehnt in der Volksabstimmung vom 24.09.2017.

¹⁶ Im Blog <https://napoleonsnightmare.ch/2017/09/15/die-reform-der-altersvorsorge-2020-und-der-grundsatz-der-einheit-der-materie/>

¹⁷ So z.B. YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, 2000, N 2485; PATRICIA EGLI, Die Einheit der Materie bei kantonalen Gesetzesvorlagen, ZBI 2006, S. 401, mit Hinweisen auf die Praxis des Bundesgerichts. ROBERT HURST, Der Grundsatz der Einheit der Materie, Zürich 2002, S. 130 ff., 175 reduziert die Bedeutung des Grundsatzes der Einheit der Materie bezogen auf Bundesgesetze gar auf eine „politische Maxime“.

¹⁸ DANIEL THÜRER, Demokratie und Völkerrecht – eine schweizerische Perspektive zu einer komplexen Beziehung, in: Marten Breuer et al. (Hrsg.), Der Staat im Recht, Festschrift für Eckart Klein zum 70. Geburtstag, Berlin 2013, S. 918.

ist das Verfahren der Totalrevision zu beschreiten, das nicht an die Beschränkung der Einheit der Materie gebunden ist.¹⁹ In einer Totalrevision steht der ganze Text zur Disposition, dafür ist das Verfahren wesentlich aufwendiger. Die Verfassung wird durch die eidgenössischen Räte ausgearbeitet und beraten, bevor sie Volk und Ständen zur Annahme vorgelegt wird. Die enge Begrenzung der Materie auf der einen und die differenzierte Ausgestaltung von Verfahren, welche demokratische Aushandlungsprozesse erlauben, auf der anderen Seite, haben also bis zu einem gewissen Grad komplementären Charakter.

Auch das Gesetzgebungsverfahren unterscheidet sich wesentlich vom einfachen Verfahren der Initiative auf Partialrevision der Verfassung und liegt strukturell näher beim Verfahren der Totalrevision. Es gehört zur eigentlichen Funktion des demokratisch legitimierten und repräsentativ zusammengesetzten Gesetzgebers, tragfähige Lösungen zu entwickeln und politisch akzeptable Kompromisse auszuhandeln. Entsprechend ist auch das Gesetzgebungsverfahren ausgestaltet: Es zeichnet sich aus durch eine mehrstufige Annäherung an den endgültigen Gesetzestext und ist darauf ausgerichtet, durch breite Berücksichtigung der Betroffenen – etwa im Vernehmlassungsverfahren²⁰ – und eine ausgebaute Deliberation – Stichworte: Kommissionberatungen, Zweikammersystem – solche Aushandlungsprozesse zu ermöglichen und eine möglichst hohe demokratische Legitimation der Ergebnisse zu gewährleisten.²¹ Seine Funktion kann der Gesetzgeber aber nur erfüllen, wenn er über genügend Handlungsfreiheit verfügt. Man kann deshalb bei der Frage, ob eine Gesetzesvorlage die Einheit der Materie wahrt, nicht ausschliesslich auf die Sicht der Stimmberechtigten („freie Willensäusserung“) abstellen, sondern muss akzeptieren, dass dem Gesetzgeber bei der Suche nach politischen Kompromissen ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht.²² Unzulässig ist aber die Verknüpfung von Vorlagen, die miteinander in keinerlei Zusammenhang stehen.

Interessant ist übrigens, dass die Thematik der Einheit der Materie (verstanden als Kopplungsverbot bei Gesetzesvorlagen) auch aus polit-ökonomischer Sicht beleuchtet worden ist. So hat z.B. JÜRGEN NIEHANS in einem NZZ-Beitrag²³ auf plausible Weise nachgewiesen, dass eine strikte Handhabung des Prinzips der Einheit der Materie „grosse Kompromisse“ verhindern kann.²⁴ Auch aus der Sicht der Stimmberechtigten könne es durchaus angezeigt sein, eine Vorlage A mit einer Vorlage B zu kombinieren, denn dies ermöglicht jenen Stimmberechtigten, welche die Vorlage A nur annehmen möchten, wenn auch die Vorlage B angenommen wird, eine klare Willensäusserung, die bei getrennter Abstimmung über beide Vorlagen nicht ausgedrückt werden könne.

III. Praxis des Bundesgerichts

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass auch das Bundesgericht in seiner ständigen Rechtsprechung den Grundsatz der Einheit der Materie aus Art. 34 Abs. 2 BV ableitet.²⁵ Aus der sehr

¹⁹ Zum Kriterium der Einheit der Materie als Unterscheidung zwischen Partial- und Totalrevision siehe etwa HURST, a.a.O. (Fn. 17), S. 24 ff.; RENÉ RHINOW/MARKUS SCHEFER/PETER UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Basel 2016, Rz. 448, 2071.

²⁰ Art. 147 BV.

²¹ Siehe auch PETER FORSTMOSER, Hektik statt Bedächtigkeit: Entwicklungen in der Schweizer Gesetzgebung, in Alain Griffel (Hrsg.), Vom Wert einer guten Gesetzgebung, Bern 2014, S. 10.

²² Zu den beiden Optiken siehe RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX a.a.O. (Fn. 19), Rz. 2073

²³ Zur politischen Ökonomie des Referendums, „Einheit der Materie“ als Hemmschuh des Kompromisses, in: NZZ vom 16.11.1995, S. 15.

²⁴ Siehe auch HURST a.a.O. (Fn. 17), S. 132.

²⁵ Vgl. z.B. BGE 137 I 200, E. 2.2 (m.w.H.).

reichhaltigen Praxis greifen wir folgende zwei, für die vorliegende Fragestellung einschlägige Urteile heraus:

1. Im Fall BGE 137 I 200 ging es um zwei Gesetzesvorlagen, die das neuenburgische Parlament mit einer Verknüpfungsklausel versehen hatte, so dass die eine Vorlage nur in Kraft treten konnte, wenn auch die andere Vorlage in Kraft treten konnte. Die eine Vorlage betraf eine Reform der Unternehmensbesteuerung, die andere ein Gesetz zur Verbesserung des Angebots an Kindertagesstätten (als Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative zum gleichen Thema). Das Bundesgericht betrachtete diese Verknüpfung als Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie. Die beiden Vorlagen beträfen unterschiedliche Materien und verfolgten nicht dieselben Ziele, weshalb der erforderliche sachliche Zusammenhang verneint wurde (E. 4.1). Auch das Argument der Regierung, beide Vorlagen stünden unter dem gemeinsamen Ziel einer Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, liess das Bundesgericht nicht gelten; diesem Ziel würden noch zahlreiche andere Gesetze dienen (E. 4.2). Anzumerken ist dabei, dass es in diesem Fall formell nicht um *eine* Gesetzesvorlage mit verschiedenen Komponenten ging, sondern um zwei miteinander verknüpfte separate Vorlagen. Materiell führt eine solche Verknüpfung aber unter dem Aspekt der freien Willenskundgabe der Stimmberechtigten zum selben Ergebnis. Das Bundesgericht hätte den Fall deshalb mit Sicherheit gleich entschieden, wenn die beiden Vorlagen in einem einzigen Gesetz beschlossen worden wären.

2. Im unveröffentlichten Urteil 1P.223/2006 ging es um Folgendes: Der Kantonsrat des Kantons AR hatte ein Gesetz über die Verwendung der ausserordentlichen Nationalbankgewinne erlassen. Dieses bestimmte einerseits, wie die dem Kanton zugewiesenen Anteile am Nationalbankgold-Erlös zu verwenden seien (z.B. Sonderabschreibungen beim Kanton und bei den Gemeinden, Beiträge an den Kulturfonds usw.). Andererseits änderte es das kantonale Steuergesetz mit dem Ziel, die steuerliche Attraktivität des Kantons zu erhöhen. Das Bundesgericht erachtete diese Verbindung der beiden Teile in *einer* Vorlage als unzulässig. Wörtlich meinte es in E. 3.5 des Entscheids:

„Unter dem Gesichtswinkel der Einheit der Materie lässt sich die im Nationalbankgold-Gesetz mitenthaltene Revision des kantonalen Steuergesetzes nicht leicht in den Rahmen der Verwendung der ausserordentlichen Nationalbankgewinne (gemäss dem Titel des Gesetzes) einordnen. Anders als die einmalige Ausrichtung von Zuwendungen an den Kanton, die Gemeinden und den Kulturfonds stellt die Revision des Steuergesetzes keine eigentliche Verwendung der dem Kanton zugeflossenen Gelder dar. Ebenso wenig handelt es sich bei der Steuergesetzrevision um eine einmalige Ausrichtung. Diese ist vielmehr als langfristige steuerpolitische Massnahme darauf angelegt, mittels einer tiefgreifenden Änderung des kantonalen Steuersystems in die Zukunft zu wirken, neue vermögende Steuerzahler insbesondere durch Entlastung von Wohneigentümern und von sehr hohen Einkommen und Vermögen heranzuziehen und auf diese Weise die Staatsfinanzen nachhaltig sicherzustellen. Während die Folgen der einmaligen Ausrichtung von Erlösen der Nationalbank unmittelbar absehbar sind, können die Auswirkungen der Steuergesetzrevision nicht mit Sicherheit abgeschätzt werden.

Damit liegen die Ausrichtung der Erlöse der Nationalbank und die Steuergesetzrevision auf sehr unterschiedlichen Ebenen. Die beiden Teile bilden nicht schon allein deswegen eine Einheit, weil sich das Nationalbankgold-Gesetz, wie Regierungs- und Kantonsrat vorbringen, als einheitliche (finanz-)politische Angelegenheit mit unterschiedlichen Massnahmen verstehen lässt. Es kann nicht gesagt werden, dass die beiden Teile einen unmittelbaren sachlichen Zusammenhang mit der Verwendung des Erlöses der Nationalbank aufweisen. Während die Ausrichtung von Geldern an die verschiedenen Destinatäre unmittelbare Folge des Zuflusses der Nationalbankgewinne ist, bildet letzterer lediglich Anlass für eine tiefgreifende Revision des kantonalen Steuerrechts. Darin ist in erster Linie eine politische, auf Dauer angelegte Absicht zu erblicken,

die, wie dargelegt, den für die Wahrung der Einheit der Materie erforderlichen inneren Zusammenhang für sich allein nicht zu begründen vermag.

Der erforderliche innere Zusammenhang und die einheitliche Ziel-Ausrichtung lassen sich nicht aus einer logischen Betrachtung des Zusammenhangs der beiden umstrittenen Teile heraus begründen. Es kann nicht gesagt werden, dass der eine Teil den andern geradezu bedingen würde und der eine Teil ohne den andern keinen Bestand hätte. Die beiden Teile stehen auch nicht in einer unmittelbaren Beziehung von Zweck und vorgeschlagenen Mitteln. Unter dem Titel des weitgefächerten Ziels einer nachhaltigen Sicherung der Staatsfinanzen können nicht beliebige Massnahmen zu einer einheitlichen Vorlage zusammengefasst werden. Das Gewicht einzelner Vorkehrungen und die Art und Weise der Zielerreichung können entsprechend ihrer Bedeutung den Rahmen der Einheit der Materie sprengen (wie auch im Zusammenhang mit dem Finanzreferendum über das Ob hinaus das Wie wichtig genug sein kann, um eine Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen; vgl. BGE 125 I 87 E. 3b S. 90 f.). Der Revision des Steuergesetzes mit ihren grundlegenden Änderungen des Steuersystems kommt im vorliegenden Zusammenhang ein eigenständiges Gewicht zu. Sie reicht weit über die Verwendung der Nationalbankerlöse hinaus und steht mit dieser in keinem unmittelbaren inneren sachlichen Zusammenhang.

IV. Praxis des Bundesrates

Dass der Bundesrat sich bemüht, der Einheit der Materie in seinen Vorlagen Rechnung zu tragen, kann an folgendem Beispiel erläutert werden.

Am 25. November 2015 eröffnete das EFD die Vernehmlassung zum Stabilisierungsprogramm 2017-2019.²⁶ Darin stellte es auch eine Auslagerung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht (ESA) zur Diskussion. Diese im Generalsekretariat des EDI angesiedelte Verwaltungseinheit sollte in eine öffentlichrechtliche Anstalt überführt werden. Das EFD unterbreitete dazu keinen ausformulierten Gesetzesvorschlag. Da es nur um die Organisation von Bundesbehörden gehe und namentlich die Kantone nicht betroffen seien, müsse die gesetzliche Grundlage für die Ausgliederung nicht der Vernehmlassung unterbreitet werden. Der Bundesrat werde dann in der Botschaft zum Stabilisierungsprogramm eine entsprechende Gesetzesvorlage unterbreiten. Dabei wurde im Erläuternden Bericht vom 25. November 2015, Ziff. 3.4, zweites Alinea Folgendes ausgeführt:

„Um die Einheit der Materie zu wahren, will der Bundesrat den Organisationserlass der selbstständigen Stiftungsaufsicht dem Parlament zwar im Rahmen des Stabilisierungsprogramms, aber in einer separaten, referendumsfähigen Vorlage unterbreiten.“

Diese Ankündigung wurde mit der Botschaft vom 25. Mai 2016 in die Tat umgesetzt. Ohne ausdrücklich auf den Grundsatz der Einheit der Materie Bezug zu nehmen, unterbreitete der Bundesrat dem Parlament neben dem Sammelerlass über das Stabilisierungsprogramm einen separaten Vorschlag für ein „Bundesgesetz über Aufgaben, Organisation und Finanzierung der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht.“ Damit wurde die Einheit der Materie klarerweise gewahrt. Dennoch stiess das Vorgehen des Bundesrates im Ständerat (Erstrat)²⁷ und im Nationalrat (Zweitrat)²⁸ auf Kritik. So meinte etwa Nationalrätin Fehlmann Rielle (die entgegen dem Kommissionsantrag für Eintreten plädierte)²⁹:

²⁶ Vgl. die Darlegungen in der Botschaft vom 25.05.2016 über das Stabilisierungsprogramm 2017-2019, BBI 2016 4691, Ziff. 1.4.1.1 (mit Quellenhinweisen).

²⁷ AB 2017 S 473 ff.

²⁸ AB 2017 N 2038 ff.

²⁹ AB 2017 N 2039.

„Il est surprenant que le projet de loi sur les tâches, l'organisation et le financement de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations figure dans le programme de stabilisation, car il concerne un objet spécifique. Néanmoins, cette bizarrerie doit-elle nous empêcher de débattre de la pertinence du projet qui nous a été proposé par le Conseil fédéral ? “

Beide Räte sind schliesslich nicht auf den Antrag des Bundesrates eingetreten.

V. Praxis der Bundesversammlung

Auch das Parlament setzt sich mit der Problematik der Einheit der Materie auseinander. Selbst wenn seine Praxis nicht immer ganz einheitlich ist, kann gesagt werden, dass die Bundesversammlung im Vergleich zum Bundesgericht gegenüber den Kantonen tendenziell eine grosszügigere Praxis pflegt.³⁰

Zur Illustration folgende Beispiele:

1. In der Vorlage 14.073 ging es um eine Teilrevision des SchKG³¹. Im Zentrum stand das Anliegen, die gewerbsmässige Gläubigervertretung in Zwangsvollstreckungsverfahren landesweit einheitlich zu regeln. Als zweiter Teil der Vorlage wurden noch einige redaktionelle Korrekturen zur Zivilprozessordnung (ZPO, SR 272) beantragt.³² Diese Korrekturen betrafen überwiegend die sprachliche Bereinigung unter den verschiedenen Sprachfassungen oder die Beseitigung von offensichtlichen Versehen. Sie waren materiell ohne Bedeutung. Dennoch wurde in beiden Räten kritisiert, mit der Verbindung dieser beiden Vorlagen würde die Einheit der Materie verletzt. So unterstützte etwa NR Nidegger einen Antrag auf Nichteintreten auf den ZPO-Teil (Antrag Lüscher) mit folgendem Votum³³:

« Le groupe UDC soutiendra la proposition de la minorité Lüscher. Soit ce que l'on vient de traiter avec la représentation professionnelle en matière de poursuite est un toilettage, et dès lors d'autres toilettages sont imaginables, soit il s'agit d'un sujet à part entière, avec de véritables conséquences, ce qui est le cas ici, et on le traite pour lui-même. Ajouter une série d'autres dispositions qui touchent au Code de procédure civile, en matière de faits nouveaux, en matière d'application de la procédure sommaire, qui touchent aussi au Code des obligations, à un même train de modifications, soumis à une seule décision d'entrer en matière, est une absurdité complète et une paresse de la part de l'administration.

Cette modification légale est soumise à référendum. Imaginez qu'on lance un référendum parce que l'un ou l'autre objet déplaît, comment formulerez-vous la question à l'intention des votants lorsque vous devrez leur demander s'ils acceptent ou non la modification de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et faillite tout en indiquant que ce n'est pas contre cette modification que le référendum a été lancé mais contre une modification touchant une autre loi? On est en train de prendre un raccourci qui n'a aucun sens en termes de technique législative et qui ne se justifie pas si chacun des autres objets ajoutés peut faire l'objet d'un débat en soi, tout à fait justifié. Cela devrait être le cas soit dans le cadre d'une réforme générale du Code de procédure civile, comme on le fait pour d'autres codes, soit dans le cadre d'une réforme du droit des obligations ou d'une autre loi qui serait touchée.

Cette façon de procéder est conceptuellement absurde, antidémocratique, mauvaise, fainéante. Je vous demande donc de la rejeter en adoptant la proposition de la minorité Lüscher.

³⁰ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX a.a.O (Fn. 19), Rz. 2075

³¹ Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SR 281.1).

³² Vgl. dazu die Botschaft in BBl 2014 8669.

³³ AB 2015 N 922.

Der Minderheitsantrag Lüscher wurde schliesslich knapp (94:92 Stimmen) verworfen. Im Ständerat unterstützte zwar der Kommissionsprecher (SR Engler) einen analogen Nichteintretens-Antrag nicht, gab aber folgendes zu bedenken³⁴:

„Ein zweiter, vom Schuldbtreibungsrecht unabhängiger Teil dieser Gesetzesvorlage betrifft diverse Anpassungen der Zivilprozessordnung, die wie im Vorbeigehen noch mit dem Hauptrevisionspunkt verbunden worden sind. Auch wenn sie in der Botschaft als von untergeordneter Bedeutung und als Kleinigkeiten bezeichnet worden sind, hat diese Art der Trittbrettgeseztgebung in der Kommission für Rechtsfragen zu reden gegeben. Solche Mantelgesetze, die Änderungen mehrerer Gesetze in einem einzigen Erlass zusammenfassen, ohne dass ein enger finaler Zusammenhang besteht, sind unter mehreren Gesichtspunkten als kritisch, wenn nicht sogar als unzulässig zu beurteilen. Im Vordergrund steht dabei die Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie in Behördenvorlagen, was demokratiepolitisch dann ein Problem ist, wenn das Gesetzesreferendum nicht gegen die Änderung der einzelnen Gesetze, sondern nur gegen das Mantelgesetz als Ganzes ergriffen werden kann. Das lässt sich auch nicht mit Zweckmässigkeitsüberlegungen rechtfertigen. Die Kommission hat gewünscht, zu Mantelgesetzen die Aussage zu machen, dass hier Zurückhaltung geboten ist, vor allem aus demokratiepolitischen Überlegungen heraus.“

SR Schmid schloss sich diesem Votum wie folgt an³⁵:

Kollege Engler ist immer so fair, dass er mir auch die Bälle zuspielt, mit denen ich auf das leere Tor zielen kann. Mit der Mantelgesetzgebung liegt aus meiner Sicht eben eine verfassungswidrige Vorlage vor, auf die wir nicht eintreten sollten. Welchen Konnex haben die Bestimmungen in Bezug auf die Zivilprozessordnung und die Erhebung der Beweise im SchKG-Verfahren? Wenn Sie mir hier eine plausible Begründung liefern können, dann ziehe ich meinen Antrag zurück. Als Rechtsanwalt sehe ich nicht ein, wo in diesem Bereich die Zusammenhänge sein sollten. Man hätte in dieser Vorlage dann auch noch eine Bestimmung des Steuergesetzes hineinbringen können - jetzt bin ich ein bisschen provokativ. Dass man aus Sicht der Kommission für Rechtsfragen ein Auge auf diese Gesetzesvorlagen wirft, da sie eben letztlich dann auch dem Volk allenfalls in einer fakultativen Referendumsvorlage unterbreitet werden, erscheint mir richtig.“

Der Nichteintretens-Antrag wurde im Ständerat schliesslich mit 27:14 Stimmen abgelehnt.

2. Im Übrigen ist es keineswegs so, dass das Parlament kein Verständnis hätte für Gesetzesvorlagen, bei denen verschiedene Materien im Sinn eines Interessenausgleichs bzw. eines Kompromisses miteinander verbunden werden. Dies zeigt folgendes Beispiel, ebenfalls zu einer Revision des SchKG:

In der Vorlage 10.077 beantragte der Bundesrat, die Sanierungsvorschriften des SchKG zu revidieren.³⁶ Zur Hauptsache ging es da um eine Erleichterung und Neuordnung der Nachlassstundung. Im Zusammenhang damit beantragte der Bundesrat auch die Einführung einer allgemeinen Sozialplanpflicht (durch eine Änderung des Obligationenrechts). Dagegen wurde von keinem Ratsmitglied geltend gemacht, diese Verknüpfung verstosse gegen den Grundsatz der Einheit der Materie. Im Ständerat befürwortete z.B. SR Bischof die vorgeschlagene Lösung mit folgendem Votum³⁷:

³⁴ AB 2015 S 778.

³⁵ AB 2015 S 779.

³⁶ Botschaft vom 08.09.2010, BBl 2010 6455.

³⁷ AB 2012 S 351 f.

„Dann kommen wir zur Pièce de Résistance dieser Vorlage, zum Sanierungsrecht. Diese Pièce de Résistance, nämlich die Rechte der Arbeitnehmenden, führte im Nationalrat aus unterschiedlichen Gründen, die von zwei unterschiedlichen Lagern vorgebracht wurden, zum Scheitern der Vorlage. Die Arbeitnehmenden sind diejenige Gläubigergruppe, die von einem Konkurs, einem Nachlass, einer Sanierung oder Nichtsanierung in der Regel die Hauptbetroffenen sind. Auf Deutsch heisst das: Wenn die Sanierung gelingt, behalten die Arbeitnehmer ihre Arbeitsplätze, und wenn sie scheitert, verlieren sie sie. Weil die Arbeitnehmer die Hauptbetroffenen sind, sind sie auch diejenige Interessengruppe, mit welcher der von mir erwähnte Interessenausgleich am schwierigsten und am diffizilsten zu erzielen ist. Bundesrat und Kommission schlagen Ihnen nach langer Diskussion folgendes Konzept hinsichtlich dieser Pièce de Résistance, der Rechte der Arbeitnehmer, vor:

Auf der einen Seite möchten wir der Unternehmung eine Fessel wegnehmen, die sie heute gemäss Obligationenrecht hat. Die Fessel von Artikel 333 OR besagt, dass ein Übernehmer, der bereit ist, eine Firma in Schieflage oder einen Teil davon zu übernehmen und zu sanieren, verpflichtet ist, sämtliche Arbeitnehmenden auch zu übernehmen. Der Arbeitnehmende hat zwar das Recht, die Übernahme abzulehnen, der Übernehmer hat aber nicht die Möglichkeit, nur einen Betriebsteil zu übernehmen, er muss alle Arbeitnehmenden übernehmen. Das hat in der Praxis häufig dazu geführt, dass Sanierungen nicht zustande gekommen sind. Hier, und das ist die eine Seite, schlagen Ihnen Bundesrat und Kommission vor, die Unternehmung bzw. die Arbeitgeberseite von dieser Fessel zu befreien und es ihr damit zu ermöglichen, nur einen Teil der Arbeitnehmenden zu übernehmen mit dem Ziel, dass wenigstens diese Arbeitsplätze - und damit ein mehr oder weniger grosser Betriebsteil - gerettet werden. Das ist für die Arbeitgeberseite.

Das Pendant für die Arbeitnehmerseite, das Ihnen Bundesrat und Kommission vorschlagen, ist die sogenannte Sozialplanpflicht. Heute ist es im schweizerischen Arbeitsrecht so, dass keine allgemeine Sozialplanpflicht besteht. Unternehmen können also Entlassungen vornehmen, ohne mit den Arbeitnehmern oder deren Verbänden einen Sozialplan zu erstellen, sofern nicht - das ist oft auch der Fall - in Gesamtarbeitsverträgen Sozialplanpflichten vorgesehen sind; dort gibt es die Pflicht heute bereits. Die Kommission empfiehlt Ihnen nun, als Pendant für die Arbeitnehmerseite - ich sage das bewusst salopp - die Sozialplanpflicht, die heute in Gesamtarbeitsverträgen besteht, für allgemeingültig zu erklären, aber nur für Massenentlassungen und nur für Unternehmen mit mehr als 250 Mitarbeitern. Das sind etwa 0,37 Prozent der Unternehmen in der Schweiz, also nicht einmal ein Prozent der Unternehmen. Für diese soll gelten, dass ein Sozialplan ausgehandelt werden muss, samt einer Schiedsgerichtspflicht, die dahintersteht, ausser der Sozialplan würde den Konkurs oder die Nachlassstundung erst ermöglichen. Nur für Fälle also, in denen genügend Mittel vorhanden sind, soll eine Sozialplanpflicht bestehen.

Kommission und Bundesrat sind der Meinung, dass damit für die wichtigste Pièce de Résistance eine Gleichgewichtslage geschaffen wird, die dieser Vorlage zum Durchbruch verhelfen könnte und eine Mehrheit finden sollte. Damit verbunden ist das Ziel - das alle verfolgen, auch die unterschiedlichen Lager im Nationalrat -, Unternehmen häufiger zu sanieren und weniger häufig in den Konkurs und in die Liquidation zu schicken, als dies heute der Fall ist.“

Es bestätigt sich damit auf anschauliche Weise, was auch von einem Teil der Lehre (s. oben Ziff. II) dargelegt wird: Bei Gesetzesvorlagen geht es häufig um den Ausgleich verschiedener Interessen. Dies kann dazu führen, dass man vordergründig verschiedene, aber doch sachlich zusammenhängende Materien in ein- und demselben Erlass regelt und dass dies nicht gegen das Prinzip der Einheit der Materie verstösst.

VI. Würdigung

Die steuerrechtlichen Ergänzungen im Vorschlag der WAK-S erscheinen als unbedenklich. Sie stehen in einem klaren Sachzusammenhang mit den übrigen Teilen des bundesrätlichen Vorschlags und dienen dem Ziel einer ausgewogenen Besteuerung der Unternehmen.

Die Ergänzungen betreffend die AHV-Finanzierung lassen sich hingegen unter dem Aspekt der Einheit der Materie nicht so eindeutig beurteilen.

Beurteilt man die Vorlage vor dem Hintergrund der in der Lehre geäusserten „strengen“ Auffassung, die kaum Unterschiede macht zwischen Verfassungsinitiativen und Gesetzesvorlagen (oben Ziff. II), und unter Heranziehung der in der Regel strengen bundesgerichtlichen Rechtsprechung gegenüber den Kantonen (oben Ziff. III), so ist das gewählte Vorgehen unter dem Gesichtswinkel der Einheit der Materie kritisch zu betrachten. Die Unternehmensbesteuerung und die Änderungen des AHVG betreffen unterschiedliche Sachgebiete und der „sachliche Zusammenhang“, der für die Verknüpfung in einer Vorlage vorausgesetzt wird, springt jedenfalls nicht in die Augen.

Andererseits wird auch in der Lehre eingeräumt, die Bundesversammlung sei „(mit sich selbst) bisweilen mehr als grosszügig“³⁸ bzw. „s'est montrée plutôt large dans l'interprétation de la règle de l'unité de la matière“³⁹. Dies darf man in Rechnung stellen, auch wenn die jüngere Praxis der Bundesversammlung (oben Ziff. V) eher auf eine gewisse Sensibilität hindeutet. Zudem fällt wie mehrfach erwähnt ins Gewicht, dass es bei Gesetzesvorlagen häufig um die Suche nach politisch tragfähigen Kompromissen geht und diese spezifische Funktion des Gesetzgebers bei der Beurteilung mitzuberücksichtigen ist.

Die Verknüpfung der neuen Regelungen über die Unternehmensbesteuerung mit jenen über die AHV-Finanzierung ist sicher ein Grenzfall. Für die Verknüpfung kann geltend gemacht werden, die Anpassungen im AHVG betreffen nicht die Reform der Altersvorsorge als solche (unter Einschluss z.B. einer Erhöhung des Rentenalters oder einer Erhöhung oder Senkung der Renten), sondern nur die Finanzierung der AHV, und dieser Teil der Vorlage stelle (wie die vom Bundesrat vorgeschlagene Erhöhung der Kinderzulagen) einen „sozialen Ausgleich“ dar für die Steuerausfälle, die durch die reformierte Unternehmensbesteuerung entstehen.⁴⁰ Dass solche auf Ausgleich zielende Massnahmen durch das Prinzip der Einheit der Materie gedeckt sein können, deutet ein bei TSCHANNEN⁴¹ zitierter älterer Bundesgerichts-Entscheid an, wonach es zulässig sei, sachverwandte Projekte aus regional- oder sozialpolitischen Gründen zu einem einzigen Geschäft zusammenzufassen, um „alle Teile des Kantons und alle Glieder der Bevölkerung in gleicher Weise an der allgemeinen Wohlfahrt teilhaben zu lassen“. Der Gedanke eines sozialen Ausgleichs bei Abstimmungsvorlagen ist also auch dem Bundesgericht nicht fremd.⁴² Eine solche Argumentation erachten wir gesamthaft betrachtet als vertretbar.

³⁸ So BIAGGINI, a.a.O. (Fn 8).

³⁹ So AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, a.a.O. (Fn 8), N 782.

⁴⁰ Vgl. dazu den Presserohstoff zur Medienkonferenz der WAK-S vom 16. Mai 2018. Die Idee sei, für jeden Steuerfranken, der Bund, Kantonen und Gemeinden infolge der Steuervorlage 17 entgehe, dem AHV-Fonds einen entsprechenden Beitrag zukommen zu lassen.

⁴¹ a.a.O. (Fn 9), N 43.

⁴² Wobei zu beachten wäre, dass das Bundesgericht seine diesbezügliche Argumentation auf kantonale Kreditbegehren für Schulhausbauten, Spitalbauten und Strassenbauten bezog. Konkret ging es in diesem BGE 105 Ia 80 um einen Kreditbeschluss für ein kantonales Strassenbauprogramm.

Diese Feststellung schliesst nicht aus, dass dem Anliegen einer differenzierten Meinungs-
äusserung der Stimmberechtigten (im Fall eines Referendums gegen die eine oder die an-
dere oder gegen beide Vorlagen) besser Rechnung getragen würde, wenn die Gesetzesän-
derungen betr. die AHV-Finanzierung von jenen betreffend die Unternehmensbesteuerung
getrennt und in separate Vorlagen gekleidet würden. Im Fall einer Abstimmungsdebatte wäre
der Kompromisscharakter der gleichzeitigen Verabschiedung der beiden Vorlagen herauszu-
streichen und darauf hinzuweisen, dass das Gesamtprojekt politisch nur bei Annahme aller
Teile tragfähig wäre.

Mit freundlichen Grüssen

Bundesamt für Justiz BJ



Martin Dumermuth

Direktor

Sachbearbeitung: Luzian Odermatt