

Mantelgesetze und Einheit der Materie

1 Einleitung

Mantelgesetze fassen Änderungen mehrerer Gesetze in einem einzigen Gesetz unter einem Sammeltitle zusammen. Nach den Gesetzestechnischen Richtlinien des Bundes (Aktualisierte Ausgabe 2003, Rz. 159) sind sie ausnahmsweise zulässig, «wenn zwischen den einzelnen Änderungen zumindest ein enger finaler Zusammenhang besteht». Ein solches Mantelgesetz wird nur in der Amtlichen Sammlung publiziert und erhält keine SR-Nummer; jede einzelne der im Mantelgesetz enthaltenen Änderungen wird in der SR direkt in den betreffenden Erlass eingebaut.

Mit einem Mantelgesetz sollen Ziele verfolgt, Probleme gelöst oder Aufgaben bewältigt werden, die mehrere Sachgebiete betreffen und deshalb in verschiedenen Gesetzen geregelt sind. Auch beim Erlass oder der Revision von «normalen» Gesetzen müssen oft in den Schlussbestimmungen oder in einem Anhang weitere Gesetze geändert werden, doch geht es dabei nicht um die Regelung einer Querschnittsaufgabe, sondern um die richtige Einfügung des neuen Rechts in die bestehende Rechtsordnung. Die Revision einer Vielzahl von Gesetzen durch ein Mantelgesetz hat zur Folge, dass das Gesetzesreferendum nicht gegen die Änderungen der einzelnen Gesetze, sondern nur gegen das Mantelgesetz ergriffen werden kann. Es fragt sich deshalb, ob ein solches Gesetz mit dem Grundsatz der Einheit der Materie vereinbar ist, der es verbietet, dass in einer Vorlage über mehrere Fragen, die ohne inneren Zusammenhang sind, abgestimmt wird. Der Grundsatz soll verhindern, dass die Stimmberechtigten bei ihrer Entscheidung über die Vorlage in eine Zwangslage versetzt werden und ihnen keine freie Wahl zwischen den verschiedenen Teilen bleibt.

Im Folgenden sollen zwei neue Beispiele für Mantelgesetze vorgestellt werden, bei denen sich die Frage der Einheit der Materie besonders deutlich stellt. Anschliessend wird geprüft, ob die beiden Mantelgesetze dem Grundsatz der Einheit der Materie, wie er von Lehre und Rechtsprechung entwickelt worden ist, entsprechen oder nicht.

2 Zwei neuere Mantelgesetze

Die Bundesversammlung hat am 17. Juni 2011 das *Bundesgesetz über Optimierungen bei der Verwaltung von Personaldaten und bei den Anlagen von PUBLICA* verabschiedet (BBl 2011 4915; AS 2011 5583). Mit diesem Mantelgesetz wurden das *Bundespersonalgesetz* vom 24. März 2000 (SR 172.220.1) und das *PUBLICA-Gesetz* vom 20. Dezember 2006 (SR 172.222.1) geändert. Es ging dabei *einerseits* darum,

das Personalmanagement der Bundesverwaltung zu optimieren und die Anzahl der Stellen in den Personalbereichen zu senken. Dies bedingte Vereinfachungen bei der Verwaltung von Personaldaten, insbesondere die elektronische Führung von Bewerbungsdossiers sowie die Überführung der Personaldossiers in elektronische Form. Für die automatisierte Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten musste eine formell-gesetzliche Grundlage geschaffen werden. *Andererseits* wurde mit der Änderung des PUBLICA-Gesetzes der zuständigen Kassenkommission ermöglicht, unterschiedliche Anlagestrategien für die Pensionskassen ohne aktive Versicherte, für die Kassen mit aktiven Versicherten und Rentenbezügern und für die übrigen Vermögenswerte der PUBLICA zu beschliessen¹. Die beantragten Gesetzesanpassungen im Bundespersonal- und im PUBLICA-Gesetz stellten zwar zwei eigenständige Revisionen dar. Beide zielten jedoch auf eine effizientere und effektivere Aufgabenerfüllung in Bereichen rund um das Bundespersonal ab. Dieser innere Zusammenhang in Bezug auf die Zielsetzung werde mit der Zusammenfassung der beiden Vorlagen in einem Mantelerlass verdeutlicht (BBl 2010 7213).

Mit einer Botschaft vom 19. Dezember 2012 (BBl 2013 823) schlägt der Bundesrat der Bundesversammlung vor, ein *Bundesgesetz über das Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014 (KAPG 2014)* zu erlassen. Auch bei diesem Erlass handelt es sich um ein Mantelgesetz. Dieses soll das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1966 über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten (SR 520.3), das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010), das Subventionengesetz vom 5. Oktober 1990 (SR 616.1), das Bundesgesetz vom 15. Juni 2012 über die internationale Quellenbesteuerung (SR 672.4), das Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101), das Postgesetz vom 17. Dezember 2010 (SR 783.0) und das Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998 (SR 910.1) ändern. Das Gesetz sieht Massnahmen zur Entlastung des Finanzhaushaltes vor, die sich zu einem grossen Teil auf der Basis bestehender Gesetze umsetzen lassen; damit das Parlament über diese Massnahmen Beschluss fassen kann, werden sie in Form von Sparaufträgen in das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) aufgenommen. Weitere Sparmassnahmen erfordern eine Anpassung der einschlägigen Gesetze, die der Bundesversammlung im Rahmen des Bundesgesetzes über das Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014 vorgelegt werden. Vorgeschlagen werden:

- der Verzicht auf Bundesbeiträge an die Kosten von bestimmten Massnahmen im Bereich des Kulturgüterschutzes,
- die Ablösung der periodischen durch eine laufende Prüfung über die Anwendung der Bestimmungen des Subventionengesetzes,

- die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, die es erlaubt, die Einnahmen und Ausgaben im Bereich der internationalen Quellenbesteuerung ausserhalb der Erfolgsrechnung über die Bilanz abzuwickeln,
- die Verpflichtungen der Eisenbahnunternehmen, sich in Fachverbänden und Branchenorganisationen zusammenzuschliessen, die geeignet sind, ihren Auftritt am Markt zu stärken, und grössere Ausschreibungen gemeinsam durchzuführen,
- die Abschaffung der indirekten Presseförderung durch Ermässigungen der Preise für die Zustellung abonniertes Zeitungen und Zeitschriften,
- die Befristung der Umschulungsbeihilfen für selbstständig in der Landwirtschaft tätige Personen oder ihre Ehepartner bzw. Ehepartnerinnen.

Zur Erlassform wird in der Botschaft (BBl 2013 912) ausgeführt, die sechs Änderungen von Bundesgesetzen seien in einem Mantelgesetz zusammengefasst; dieses Vorgehen sei aufgrund des einheitlichen Zwecks der verschiedenen Massnahmen (Aufgabenüberprüfung und Entlastung des Haushaltes) gerechtfertigt.

3 Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Einheit der Materie

3.1 Von Lehre und Rechtsprechung entwickelte Kriterien

Nach Lehre und Rechtsprechung gibt das vom Verfassungsrecht des Bundes gewährleistete politische Stimmrecht den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Daraus wird u. a. das Prinzip der Einheit der Materie abgeleitet. Es verlangt, dass eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf. Das Prinzip wird verletzt, wenn zwei oder mehrere Sachfragen in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, welche die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzt und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belässt. Umfasst eine Abstimmungsvorlage mehrere Sachfragen und Materien, so ist erforderlich, dass die einzelnen Teile einen sachlichen inneren Zusammenhang aufweisen und dasselbe Ziel verfolgen. Der sachliche Zusammenhang darf nicht bloss künstlich, subjektiv oder rein politisch sein.² Der Grundsatz ist bei allen Vorlagen zu beachten, die den Stimmberechtigten zum Entscheid unterbreitet werden. Allerdings stellt die Rechtsprechung höhere Anforderungen an die Einheit der Materie bei Partialrevisionen der Verfassung als bei Totalrevisionen von Gesetzen und misst dem Grundsatz bei Initiativen grösseres Gewicht zu als bei Behördenvorlagen, weil dem praktischen Bedürfnis des Gesetzgebers Rechnung zu tragen ist, über den unmittelbaren Anlass einer Gesetzesrevision hinaus weitere bereits anstehende Postulate mit einzubeziehen;

zusätzlich soll die Willenskundgabe der Unterzeichner von Initiativen geschützt und missbräuchliche Erleichterungen der Unterschriftensammlung verhindert werden.³ Der Zusammenhang zwischen mehreren Teilen einer Vorlage muss genügend eng sein; er kann sich aus einem einheitlichen Ziel oder gemeinsamen Zweck ergeben. Ob dies zutrifft, hängt auch davon ab, wie abstrakt oder konkret das Ziel oder der Zweck umschrieben wird. Massgebend ist dabei, ob aus der Sicht der Stimmberechtigten das Ziel oder der Zweck als gemeinsam erscheint oder ob für ihre Willensbildung und -äusserung eine Aufteilung der Vorlage erforderlich ist. Der Begriff der Einheit der Materie ist jedenfalls unbestimmt und die Gewichtung einzelner Teile einer Vorlage und ihres Verhältnisses zueinander eine politische Frage, weshalb den Behörden bei der Ausgestaltung von Vorlagen nach der Rechtsprechung ein sehr weiter Gestaltungsspielraum zukommt.⁴

3.2 Anwendung der Kriterien auf die beiden Fälle

Wendet man diese von Lehre und Rechtsprechung entwickelten Kriterien auf die beiden Mantelgesetze an, so kommt man zu *unterschiedlichen Ergebnissen*.

Zwischen den Änderungen der Vorschriften über die Datenbearbeitung im *Bundespersonalgesetz* und der Revision der Bestimmungen über die Anlagestrategien für die verschiedenen Vermögenswerte der Vorsorgewerke bzw. der PUBLICA durch die Teilrevision des *PUBLICA-Gesetzes* besteht zwar insofern ein gewisser Zusammenhang, als es bei beiden Erlassen um Regelungen geht, die das Bundespersonal betreffen. Dieser Zusammenhang ist aber so lose, dass *nicht mehr von einer einheitlichen Materie* gesprochen werden kann. Es gibt *keinen sachlichen Grund*, der es rechtfertigen würde, den Stimmberechtigten im Falle des Zustandekommens eines Referendums nicht zu ermöglichen, *über die beiden Vorlagen getrennt abzustimmen*. Ein gemeinsames Ziel, das die Verbindung zwischen der Optimierung bei der Verwaltung von Personaldaten und bei den Anlagen von PUBLICA schaffen würde, ist nicht ersichtlich. Wenn alle Massnahmen, die eine *Effizienzsteigerung* bezwecken, in einem Gesetz geregelt werden könnten, verlöre der Grundsatz der Einheit der Materie jede Bedeutung. Man erhält den Eindruck, dass die Form des Mantelgesetzes im vorliegenden Fall nur gewählt worden ist, weil die Vorlagen betreffend Änderung des Personalgesetzes und des PUBLICA-Gesetzes im gleichen Zeitpunkt «parlamentsreif» waren.

Beim *Bundesgesetz über das Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014* stellt sich die Frage, ob das Erzielen von Einsparungen im Finanzhaushalt als einheitlicher Zweck der verschiedenen, im Gesetz vorgesehenen Massnahmen betrachtet werden kann. Wie beim Bundesgesetz über Optimierungen bei der Verwaltung von Personaldaten und bei den Anlagen von PUBLICA handelt es sich um eine sehr *abstrakte Zielsetzung*. Das Bundesgericht hat in einem

nicht publizierten Urteil vom 14. Dezember 1999 i. S. X. gegen Kanton Aargau zwar festgestellt, der für die gesamte staatliche Aufgabenerfüllung geltende Grundsatz der Sparsamkeit könne nur unter besonderen Umständen als einheitlicher Zweck anerkannt werden, der die Zusammenfassung verschiedener Gesetzesrevisionen zu einer Abstimmungsfrage rechtfertige (Erw. 5a). Das Prinzip der Einheit der Materie verkäme zu einer blossen Leerformel, wenn Sparsamkeit generell als genügend konkretes gemeinsames Ziel verschiedener Gesetzesrevisionen betrachtet würde. Bei Sammelvorlagen wie dem angefochtenen kantonalen Gesetz vom 9. März 1999 über Massnahmen des Finanzpaketes 1998, das in der Volksabstimmung mit deutlichem Mehr angenommen worden war, sei die Einheit der Materie nur gewahrt, wenn die mit den einzelnen Gesetzesrevisionen verfolgten Zwecke von untergeordneter Bedeutung seien. Dies treffe zu, wenn sie als blosses Mittel zum gemeinsamen Hauptzweck betrachtet werden könnten, die nicht so wichtig seien, dass den Stimmberechtigten ermöglicht werden müsse, darüber separat zu entscheiden, und wenn bei der Auswahl der Mittel keine grosse Handlungsfreiheit bestehe (Erw. 2e). Weil das aargauische Gesetz über Massnahmen des Finanzpaketes 1998 der Gesunderhaltung und nicht der Sanierung des Haushaltes diene, komme dem Sparen als politisches Ziel, das die Zusammenfassung mehrerer Gesetzesvorlagen zu einem Finanzpaket erlaube, nur ein verhältnismässig geringes Gewicht zu. In einer argumentativ überraschenden Wende bejaht das Bundesgericht dann aber doch die Vereinbarkeit des Gesetzes mit dem Grundsatz der Einheit der Materie, namentlich im Hinblick auf den grossen Spielraum der Regierung und des Parlamentes bei der Ausgestaltung der Finanzpolitik und wegen der mangelhaften Begründung der staatsrechtlichen Beschwerde. Hingewiesen wird ferner darauf, dass ein Paket zur Entlastung des Finanzhaushaltes sich nur dann mit Aussicht auf Erfolg schnüren lässt, wenn eine gewisse «Opfersymmetrie» beachtet wird, d. h. die Staatsaufgaben und Verwaltungsbereiche einigermassen gleichmässig betroffen sind. Mit der Zusammenfassung in einem Mantelgesetz soll verhindert werden, dass einzelne Massnahmen abgelehnt werden können, sodass die «Opfersymmetrie» nicht mehr eingehalten ist. Der Begründung des Urteils kann allerdings entnommen werden, dass das Bundesgericht erhebliche Zweifel an der Verfassungsmässigkeit des Sparpaketes hatte, spricht es doch davon, dass die Aufnahme der Gesetzesrevision betreffend Erhöhung der Handänderungssteuer nur als «eigentlicher Grenzfall toleriert» werden könne (Erw. 7b), dass man sich bezüglich der Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes «mit Fug fragen» könne, ob sie nicht wegen ihrer Wichtigkeit separat hätte zur Abstimmung gebracht werden sollen (Erw. 7e), und dass die Behörden bei der Vereinigung der acht Gesetzesvorlagen zu einem Paket «weit gegangen» seien (Erw. 8). – Angesichts dieser Beurteilung durch das Bundesge-

richt fällt es schwer, die Frage zu beantworten, ob die Zusammenfassung von sechs Gesetzesrevisionen im Bundesgesetz über das Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014 dem Grundsatz der Einheit der Materie entspricht oder nicht. Der Bundesrat hätte sich jedenfalls gründlich mit dieser Frage auseinandersetzen müssen, zumal er sich nicht wie das Bundesgericht auf die verfassungsrechtlich gebotene Zurückhaltung bei der Prüfung berufen kann. Dass die Botschaft sich auf den Hinweis beschränkt, die Aufgabenüberprüfung und die Entlastung des Haushaltes seien als einheitlicher Zweck der Gesetzesrevisionen zu betrachten, ohne dies näher dazulegen, lässt eigentlich nur den Schluss zu, dass der Bundesrat (bzw. die Bundesverwaltung, welche die Vorlage ausgearbeitet hat) und die Bundesversammlung den Grundsatz der Einheit der Materie nicht Ernst nehmen.

4 Ergebnis

Mantelgesetze sind unter dem Aspekt der Einheit der Materie immer heikel. Die gleichzeitige Änderung mehrerer Gesetze mag zwar angezeigt sein, um Querschnittsaufgaben zu regeln. Im Hinblick auf die demokratische Willensbildung und die Ausübung der politischen Rechte ist sie aber oft problematisch. Eine eingehende Prüfung der Mantelgesetze auf ihre Vereinbarkeit mit dem Prinzip der Einheit der Materie ist deshalb unerlässlich. Die Ausführungen in den Botschaften zu den beiden Bundesgesetzen entsprechen diesen Anforderungen offensichtlich nicht. Dieser «nonchalante» Umgang mit dem sich aus den politischen Rechten ergebenden Anspruch auf unverfälschte Willenskundgabe der Stimmberechtigten ist zu bedauern. Es entsteht der Eindruck, Bundesrat und Bundesversammlung würden dem Grundsatz der Einheit der Materie kaum Bedeutung zumessen. Dafür spricht auch, dass im Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (3. Auflage, 2007, Rz. 651) in diesem Zusammenhang ausgeführt wird, massgebend für die Zusammenfassung der Regelungsmaterie in einem Erlass bzw. ihre Aufteilung auf mehrere Erlasse seien «Zweckmässigkeitsüberlegungen»; sie dürften allerdings nicht willkürlich, d. h. nach völlig sachfremden Kriterien und gegen klare Sachzusammenhänge vorgenommen werden.

Georg Müller, em. Professor für Staats- und Verwaltungsrecht und Gesetzgebungslehre an der Universität Zürich

Anmerkungen

- 1 Siehe Botschaft vom 1. September 2010 zum Bundesgesetz über das Konsolidierungsprogramm 2012–2013 [KAPG 12/13] sowie zum Bundesgesetz über Optimierungen bei der Verwaltung von Personaldaten und bei den Anlagen von PUBLICA, BBl 2010 7059.
- 2 BGE 137 I 200, 203; Urteil des Bundesgerichts vom 9. Dezember 2010, 1C_283/2010 Erw. 3.2; BGE 129 I 366, 369 f.; *Ivo Hangartner/Andreas Kley*, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 2490 ff., je mit Hinweisen.
- 3 Kritisch zu dieser Privilegierung von Behördenvorlagen *Alfred Kölz*, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, in: ZBl 83/1982, S. 20; *Pierre Tschannen*, Stimmrecht und politische Verständigung, Basel/Frankfurt a. M. 1995, S 78; *Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Auflage, Zürich/ Basel/Genf 2012, Rz. 1389.
- 4 BGE 129 I 366, 370 ff., mit Verweisungen; siehe auch BGE 130 I 185, 195 ff.