

**Rechtsgutachten zum Erfordernis der Einheit der Materie bei der Verbindung
von Mehrwertsteuererhöhungen zur Finanzierung der 13. AHV-Rente und der
Armee**

Prof. Dr. Andreas Glaser, Universität Zürich/Zentrum für Demokratie Aarau

im Auftrag von Swissmem

23. April 2026

Inhaltsverzeichnis

A. Rechtspolitische Ausgangslage	3
I. Finanzierung der 13. AHV-Rente.....	3
II. Armeefinanzierung.....	3
III. Vorschlag von Swissmem.....	3
B. Varianten zur Ausgestaltung der Finanzierungsvorlage	4
I. Ein Bundesbeschluss (Variante 1).....	4
II. Zwei Bundesbeschlüsse verbunden durch eine Übergangsbestimmung (Variante 2).....	4
III. Drei gesonderte Bundesbeschlüsse (Variante 3).....	5
C. Verfassungsrechtliche Beurteilung	6
I. Zusammenfassung in einem Beschluss (Variante 1)	6
1. Rechtsgrundlagen für das Erfordernis der Einheit der Materie.....	6
2. Gesetzliche Konkretisierung der Einheit der Materie	6
3. Definition in der Literatur	7
4. Anforderungen an die Einheit der Materie in der Rechtsanwendung	7
a) Rechtsprechung des Bundesgerichts in Bezug auf die Kantone	7
b) Praxis der Bundesbehörden.....	10
5. Beurteilung der Mehrwertsteuererhöhungen für AHV und Armee	14
6. Ergebnis zu Variante 1	15
II. Zwei gesonderte, miteinander verknüpfte Beschlüsse (Variante 2)	16
1. Ausgestaltung der Verknüpfung.....	16
2. Anforderungen an die Verknüpfung	16
a) Keine Regelung für eigene Vorlagen des Parlaments	16
b) Rechtsprechung des Bundesgerichts in Bezug auf die Kantone	16
3. Praxis der Bundesbehörden.....	17
a) AHV 21	17
b) Eigenmietwert.....	18
c) Verknüpfung bei unterschiedlicher Erlassstufe	19
4. Beurteilung von Variante 2 in zwei gesonderten, miteinander verknüpften Beschlüssen	19
5. Ergebnis zu Variante 2	20
III. Drei gesonderte Beschlüsse (Variante 3).....	20
D. Gesamtbetrachtung	20
Literatur.....	21

A. Rechtspolitische Ausgangslage

I. Finanzierung der 13. AHV-Rente

Der Bundesrat schlägt vor, die Umsetzung der Initiative für eine 13. AHV-Rente vor allem über die Erhöhung der Mehrwertsteuer zu finanzieren.¹ Art. 130 Abs. 3^{quinquies} BV² lautet im Entwurf des Bundesrates wie folgt: «Zur Sicherung der Finanzierung der 13. Altersrente erhöht der Bundesrat den Normalsatz um 0,7 Prozentpunkte, den reduzierten Satz um 0,2 Prozentpunkte und den Sondersatz für Beherbergungsleistungen um 0,4 Prozentpunkte».³

Die Finanzierung ist im Parlament sehr umstritten. Während der Nationalrat dem Bundesrat grundsätzlich folgte, beschloss der Ständerat in der Frühjahrssession 2026 zuletzt eine Mischfinanzierung aus einer moderateren Erhöhung der Mehrwertsteuer und Lohnabzügen. Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) hielt in ihrer Sitzung vom 16./17. April 2026 an ihrem Entscheid fest, die 13. AHV-Rente ausschliesslich über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer (MWST) zu finanzieren, und lehnte die vom Ständerat beschlossene Mischfinanzierung ab.⁴

II. Armeefinanzierung

Am 6. März 2026 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren betreffend eine Mehrwertsteuererhöhung zur Stärkung der Sicherheit und Verteidigung.⁵ Mit dem Bundesbeschluss über die Finanzierung von Rüstungsausgaben der Armee durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer soll folgender Art. 196 Ziff. 14 Abs. 6 BV erlassen werden: «Zur Finanzierung von Rüstungsausgaben der Armee hebt der Bundesrat die Mehrwertsteuersätze vom 1. Januar 2028 bis zum 31. Dezember 2035 und, im Fall einer Verlängerung der Frist nach Absatz 1 um mindestens zwei Jahre, bis zum 31. Dezember 2037 wie folgt an:

- a. den Normalsatz um 0,8 Prozentpunkte;
- b. den reduzierten Satz um 0,3 Prozentpunkte;
- c. den Sondersatz für Beherbergungsleistungen um 0,4 Prozentpunkte». Die ersten politischen Reaktionen auf den Vorschlag waren vielfach ablehnend.

III. Vorschlag von Swissmem

Swissmem steht den Steuererhöhungen kritisch gegenüber, verfolgt aber das politische Anliegen, die Finanzierung der 13. AHV-Rente und den wachsenden Bedarf für die Landesverteidigung in einem Paket über eine befristete Erhöhung der Mehrwertsteuer sicherzustellen. Die beiden Finanzierungsquellen sollen gemeinsam beschlossen werden, da sie jeweils gesondert mutmasslich keine Mehrheit im Parlament beziehungsweise bei den Stimmberechtigten finden werden. Soziale und militärische

¹ BBI 2024 2747 S. 11 f.

² Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101).

³ BBI 2024 2750.

⁴ <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-sgk-n-2026-04-17.aspx?lang=1031>

⁵ https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2026/23/cons_1

Sicherheit sollen vielmehr in einem Paket garantiert werden. Zu diesem Zweck hat Swissmem drei Varianten ausgearbeitet.

Die von Swissmem bevorzugte Variante 1 besteht darin, beide Anliegen im Sinne eines Sicherheitsprozents in eine Vorlage zu verpacken und sie streng symmetrisch auszugestalten: d.h. bei der Länge der Befristung der MWST-Erhöhung (6 - 8 Jahre) und bei der je zu gleichen Teilen aufgesplitteten Erhöhung (0,5% - 0,6%). Als Variante 2 wird im Sinne einer Alternative in Erwägung gezogen, dem Volk zwei getrennte Vorlagen vorzulegen und in der Übergangsbestimmung festzuschreiben, dass die jeweilige Vorlage nur in Kraft tritt, wenn beide Vorlagen angenommen werden. Als nachrangige Variante 3 wird erörtert, dass man die beiden Vorlagen durch eine dritte Vorlage ergänzt, welche explizit festlegt, dass die Vorlagen nur dann in Kraft treten, wenn Volk und Stände beide Vorlagen annehmen. Damit können Volk und Stände explizit und getrennt von der materiellen Überlegung zu beiden Vorlagen über die Frage der Verknüpfung entscheiden.

Swissmem gab das vorliegende Rechtsgutachten in Auftrag, um die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der drei erörterten Varianten unter dem Gesichtspunkt der Einheit der Materie prüfen zu lassen. Nach einer Darstellung der von Swissmem ausformulierten Entwürfe (dazu B.) folgt eine verfassungsrechtliche Beurteilung der drei Varianten (dazu C.). Abschliessend werden die Ergebnisse zusammengefasst (dazu D.).

B. Varianten zur Ausgestaltung der Finanzierungsvorlage

I. Ein Bundesbeschluss (Variante 1)

Art 130 Abs. 5 (neu)

Zur Finanzierung der 13. AHV-Rente und zur Wiederherstellung der Verteidigungsfähigkeit der Schweiz erhöht der Bundesrat den Normalsatz um je 0,5 Prozentpunkte und den reduzierten Satz sowie den Sondersatz für Beherbergungsleistungen um je 0,15 Prozentpunkte.

Art. 196 Übergangsbestimmungen

14. Übergangsbestimmungen zu Art. 130

6 (neu) Die Erhöhung der Finanzierung der MWST für die Finanzierung der 13. AHV-Rente und zur Wiederherstellung der Verteidigungsfähigkeit der Schweiz ist befristet bis am 31.12. 203x und läuft anschliessend automatisch aus.

II. Zwei Bundesbeschlüsse verbunden durch eine Übergangsbestimmung (Variante 2)

1. Beschluss

Art. 130 Abs. 5 (neu) Zur Finanzierung der 13. AHV-Rente erhöht der Bundesrat den Normalsatz um 0,5 Prozentpunkte und den reduzierten Satz sowie den Sondersatz für Beherbergungsleistungen um je 0,15 Prozentpunkte.

Art. 196 Übergangsbestimmungen

14. Übergangsbestimmungen zu Art. 130

Abs. 6 (neu) Die Erhöhung gemäss Abs. 5 und 6 zur Finanzierung der 13. AHV-Rente sowie zur Wiederherstellung der Verteidigungsfähigkeit der Schweiz sind befristet bis am 31.12.203x und laufen anschliessend automatisch aus. Beide Erhöhungen treten nur und erst dann in Kraft, wenn Volk und Stände den jeweiligen Erhöhungen zugestimmt haben.

2. *Beschluss*

Art. 130 Abs. 6 (neu) Zur Finanzierung der Wiederherstellung der Verteidigungsfähigkeit der Schweiz erhöht der Bundesrat den Normalsatz um 0,5 Prozentpunkte und den reduzierten Satz sowie den Sondersatz für Beherbergungsleistungen um je 0,15 Prozentpunkte.

Art. 196 Übergangsbestimmungen...

14. Übergangsbestimmungen zu Art. 130

Abs. 6 (neu) Die Erhöhung gemäss Abs. 5 und 6 zur Finanzierung der 13. AHV-Rente sowie zur Wiederherstellung der Verteidigungsfähigkeit der Schweiz sind befristet bis am 31.12.203x und laufen anschliessend automatisch aus. Beide Erhöhungen treten nur und erst dann in Kraft, wenn Volk und Stände den jeweiligen Erhöhungen zugestimmt haben.

III. Drei gesonderte Bundesbeschlüsse (Variante 3)

1. *Beschluss*

Art. 130 Abs. 5 (neu) Zur Finanzierung der 13. AHV-Rente erhöht der Bundesrat den Normalsatz um 0,5 Prozentpunkte und den reduzierten Satz sowie den Sondersatz für Beherbergungsleistungen um je 0,15 Prozentpunkte.

2. *Beschluss*

Art. 130 Abs. 6 (neu) Zur Finanzierung der Wiederherstellung der Verteidigungsfähigkeit der Schweiz erhöht der Bundesrat den Normalsatz um 0,5 Prozentpunkte und den reduzierten Satz sowie den Sondersatz für Beherbergungsleistungen um je 0,15 Prozentpunkte.

3. *Beschluss*

Art. 196 Übergangsbestimmungen

14. Übergangsbestimmungen zu Art. 130

Abs. 6 (neu) Die Erhöhung gemäss Abs. 5 und 6 zur Finanzierung der 13. AHV-Rente sowie zur Wiederherstellung der Verteidigungsfähigkeit der Schweiz sind befristet bis am 31.12.203x und laufen anschliessend automatisch aus.

Abs. 7 (neu) Die befristete Erhöhung der MWST zur Finanzierung der 13. AHV-Rente gemäss Art. 130 Abs. 5 BV sowie die befristete Erhöhung der MWST zur Finanzierung der Wiederherstellung der Verteidigungsfähigkeit der Schweiz gemäss Art. 130 Abs. 6

BV treten nur und erst dann in Kraft, wenn Volk und Stände beiden Vorlagen zugestimmt haben.

C. Verfassungsrechtliche Beurteilung

I. Zusammenfassung in einem Beschluss (Variante 1)

1. Rechtsgrundlagen für das Erfordernis der Einheit der Materie

Bei den beabsichtigten Änderungen von Art. 130 BV und Art. 196 BV würde es sich jeweils um Revisionen der Bundesverfassung gemäss Art. 192 Abs. 1 BV handeln. Eine Verfassungsrevision erfolgt grundsätzlich auf dem Weg der Gesetzgebung (Art. 192 Abs. 2 BV). Für einen entsprechenden Beschluss der Bundesversammlung ist die Übereinstimmung beider Räte erforderlich (Art. 156 Abs. 2 BV). Insbesondere kann die Bundesversammlung im Verfahren der Gesetzgebung eine Teilrevision der Bundesverfassung beschliessen (Art. 194 Abs. 1 BV).

Änderungen der Bundesverfassung werden Volk und Ständen im Wege des obligatorischen Referendums zur Abstimmung unterbreitet (Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV). Die Bundesversammlung unterbreitet Änderungen der Bundesverfassung Volk und Ständen in der Form des Bundesbeschlusses zur Abstimmung (Art. 23 ParlG).⁶ Die in einem solchen Bundesbeschluss vorgeschlagene Teilrevision der Bundesverfassung muss die Einheit der Materie wahren und darf die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts nicht verletzen (Art. 194 Abs. 2 BV). Vorliegend ist einzig die Einhaltung der Einheit der Materie fraglich.

Das Erfordernis der Einheit der Materie bei Teilrevisionen der Bundesverfassung (Art. 194 Abs. 2 BV) gilt sowohl für Änderungen, die durch die Bundesversammlung vorgeschlagen werden, als auch für Volksinitiativen (vgl. ausdrücklich Art. 139 Abs. 3 BV). Die von der Bundesversammlung zu beschliessenden Art 130 Abs. 5 (neu) und Art. 196 Ziff. 14 Abs. 6 BV müssen demnach die Einheit der Materie wahren. Die Erhöhung der Mehrwertsteuer zur Finanzierung der 13. AHV-Rente einerseits und zur Wiederherstellung der Verteidigungsfähigkeit der Schweiz andererseits um jeweils 0,5 Prozentpunkte beziehungsweise des reduzierten Satzes sowie des Sondersatzes für Beherbergungsleistungen um je 0,15 Prozentpunkte müssten also im Rahmen des beabsichtigten Bundesbeschlusses das Erfordernis der Einheit der Materie erfüllen.

2. Gesetzliche Konkretisierung der Einheit der Materie

Eine gesetzliche Konkretisierung des Erfordernisses der Einheit der Materie findet sich lediglich im Zusammenhang mit der Gültigkeitsprüfung von Volksinitiativen (vgl. Art. 75 Abs. 2 BPR).⁷ Die Einheit der Materie ist danach gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht. Angesichts des insoweit bestehenden verfassungsrechtlichen Gleichlaufs von Volksinitiativen und Behördenvorlagen auf Teilrevisionen der BV⁸ liefert die Bestimmung Anhaltspunkte für

⁶ Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) (SR 171.10).

⁷ Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) (SR 161.1).

⁸ Vgl. EHRENZELLER/GERTSCH, in: SG-Komm., Art. 194 N. 14; HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N. 2333.

die Auslegung der Einheit der Materie insgesamt, und damit auch gemäss Art. 194 Abs. 2 BV.⁹

Es muss somit zwischen den einzelnen Teilen einer Vorlage ein sachlicher Zusammenhang bestehen. Zwischen der Erhöhung der Mehrwertsteuer zur Finanzierung der 13. AHV-Rente und der Erhöhung der Mehrwertsteuer zur Wiederherstellung der Verteidigungsfähigkeit der Schweiz muss folglich ein sachlicher Zusammenhang gegeben sein. Die Zulässigkeit von Variante 1 mit einem einzigen Bundesbeschluss hängt also davon ab, ob zwischen der Mehrwertsteuererhöhung zugunsten der Armee und zur Finanzierung der 13. AHV-Rente ein sachlicher Zusammenhang besteht.

3. Definition in der Literatur

Auch in der Literatur wird als massgebendes Kriterium für die Definition der Einheit der Materie der sachliche Zusammenhang zwischen den einzelnen Regelungselementen einer Vorlage angesehen.¹⁰ Die Definition bzw. Fallgruppenbildung des Erfordernisses der Einheit der Materie in Bezug auf die Parallelbestimmung zu Art. 194 Abs. 2 BV in Art. 139 Abs. 3 BV lässt sich wie folgt zusammenfassen:

«Es genügt, dass sachliche Überlegungen die Zusammenfassung in einer einzigen Vorlage rechtfertigen. Sachlich ist der Zusammenhang auch dann, wenn er als politische Konvention anerkannt ist. Zulässig sind namentlich Initiativen, die einer der folgenden Kategorien angehören:

- Beschränkung auf ein einziges Thema;
- Beschränkung auf einen Zweck, verbunden mit der hierfür vorgeschlagenen Finanzierung;
- Verknüpfung eines Themas mit einer Übergangsbestimmung;
- Verknüpfung einer generell-abstrakten Regelung mit der Ordnung eines Anwendungsfalls;
- Verbindung eines Ziels mit den sachlich dazugehörigen Mitteln oder mit sich daraus ergebenden Konkretisierungen;
- Verknüpfung mehrerer Aspekte, die teleologisch, historisch oder pragmatisch noch einer einheitlichen Thematik zugerechnet werden können».¹¹

4. Anforderungen an die Einheit der Materie in der Rechtsanwendung

a) Rechtsprechung des Bundesgerichts in Bezug auf die Kantone

aa) Allgemeine Anforderungen an den Sachzusammenhang

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Einheit der Materie bezieht sich einzig auf die Kantone, da es keine Zuständigkeit für die Kontrolle der Akte der Bundesversammlung besitzt (vgl. Art. 189 Abs. 4 BV). Das Bundesgericht leitet den Grundsatz unabhängig von einer Verankerung im kantonalen Recht aus der Abstimmungsfreiheit

⁹ So GRODECKI, Art. 75 BPR N. 12; LAMMERS, in: CR, Art. 192 N. 34.

¹⁰ TSCHANNEN, N. 1925. Siehe zu einer ausführlichen Übersicht der in der Literatur vertretenen Ansätze HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N. 2357 ff.

¹¹ EHRENZELLER/GERTSCH, in: SG-Komm., Art. 139 N. 41.

(Art. 34 Abs. 2 BV) ab.¹² Der Grundsatz der Einheit der Materie gilt prinzipiell bei allen Vorlagen, die den Stimmberechtigten zum Entscheid unterbreitet werden. Grundsätzlich ist es daher unerheblich, ob es sich um eine Initiative oder Behördenvorlage, um Partial- oder Totalrevisionen von Verfassungen oder Gesetzen oder um Gesetzes- oder Finanzvorlagen handelt.¹³

Nach der gängigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung verlangt der Grundsatz der Einheit der Materie, dass eine Vorlage an sich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf bzw. dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden dürfen, die die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzt und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belässt.¹⁴ Umfasst eine Abstimmungsvorlage mehrere Sachfragen und Materien, ist zur Wahrung der Einheit der Materie erforderlich, dass die einzelnen Teile einen sachlichen inneren Zusammenhang aufweisen und in einer sachlichen Beziehung zueinander stehen und dasselbe Ziel verfolgen; dieser sachliche Zusammenhang darf nicht bloss künstlich, subjektiv oder rein politisch bestehen.

Im Einzelnen ist der Begriff der Einheit der Materie laut Bundesgericht schwer zu fassen.¹⁵ Er ist von relativer Natur und vor dem Hintergrund der konkreten Verhältnisse zu beurteilen. Der sachliche Zusammenhang kann sich aus einem einheitlichen Ziel oder einem gemeinsamen Zweck ergeben und ist abhängig von der Abstraktionshöhe der Betrachtung und vom gesellschaftlich-historischen Umfeld. Dabei ist nicht bloss auf die Absichten des Gesetzgebers abzustellen, sondern der Normtext nach den anerkannten Interpretationsregeln auszulegen und auch der Sicht des «aufgeklärten», politisch interessierten Stimmbürgers Rechnung zu tragen.

Da der Begriff der Einheit der Materie von relativer Natur ist und die Gewichtung einzelner Teile einer Vorlage und ihres Verhältnisses zueinander zudem vorab eine politische Frage ist, kommt den Behörden bei der Ausgestaltung von Abstimmungsvorlagen ein weiter Gestaltungsspielraum zu.¹⁶ An die Einhaltung des Grundsatzes der Einheit der Materie dürfen keine überspannten Anforderungen gestellt werden. Überdies betont die Rechtsprechung, dass die Stimmberechtigten keinen verfassungsmässigen Anspruch darauf haben, dass ihnen einzelne, allenfalls besonders wichtige Teile einer Vorlage gesondert zur Abstimmung vorgelegt werden; sie müssen sich vielmehr auch dann für die Gutheissung oder Ablehnung der ganzen Vorlage entscheiden, wenn sie nur mit einzelnen Vorschriften einverstanden sind bzw. einzelne Teile ablehnen. Sie sind also gehalten, eine Gesamtwürdigung der Abstimmungsvorlage vorzunehmen, um zu entscheiden, ob sie mit dem angestrebten Ziel und den dafür vorgesehenen Massnahmen einverstanden sind.

Obschon es daher denkbar wäre, die beiden Teile getrennt zur Abstimmung zu bringen, ist darin nach der Rechtsprechung kein Indiz für eine Missachtung der Einheit der

¹² Dazu und zum Folgenden BGE 129 I 366, E. 2.1; BGer., Urteil vom 12. Februar 2020, 1C_175/2019, E. 2.2.

¹³ Dazu insbesondere BGE 129 I 366, E. 2.2.

¹⁴ Siehe auch BGer., Urteil vom 8. August 2016, 1C_109/2016, E. 2.1.

¹⁵ Zum Ganzen BGer., Urteil vom 8. August 2016, 1C_109/2016, E. 2.1; BGer., Urteil vom 12. Februar 2020, 1C_175/2019, E. 2.2.

¹⁶ Dazu und zum Folgenden BGer., Urteil vom 8. August 2016, 1C_109/2016, E. 3.3.

Materie zu erblicken.¹⁷ Vielmehr können zwei unterschiedliche Massnahmen im Hinblick auf ein gemeinsames Ziel zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden. Dabei gibt es Erlassvorlagen, die eine Querschnittaufgabe zum Gegenstand haben und deshalb zwingend verschiedene Sachbereiche betreffen. Dies ist etwa bei Sparvorlagen der Fall, bei denen das Ziel des langfristigen Haushaltsausgleichs es rechtfertigt, in verschiedenen Sachbereichen Ausgaben zu kürzen, auch wenn dies zwangsläufig Auswirkungen auf die inhaltliche Gestaltung dieser Bereiche zeitigt.

Das Bundesgericht unterstreicht, dass es für die Beurteilung nicht unwesentlich auf die jeweiligen Verhältnisse im Einzelfall ankommt.¹⁸ Bei Behördenvorlagen ist dabei ein Ausgleich zwischen dem Recht der Stimmbürger auf freie und unverfälschte Willensbildung und dem öffentlichen Interesse an einer funktionierenden, effektiven Gesetzgebung zu finden. Fraglich bleibt in der Rechtsprechung, wieweit zwischen Volksinitiativen und Behördenvorlagen differenziert werden sollte. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung dazu erscheint nicht immer einheitlich und näherte sich in jüngerer Zeit eher einer Angleichung an.

bb) Besonderheiten bei Paketrevisionen und Mantelerlassen

Das Bundesgericht hat in Bezug auf so genannte Paketrevisionen und Mantelerlasse eine besondere Rechtsprechung entwickelt.¹⁹ Bei einem Mantelerlass bzw. einer Paketabstimmung werden zwangsläufig entgegen dem grundsätzlichen Koppelungsverbot verschiedene Bereiche verbunden und zusammen der Abstimmung unterbreitet. Der Grund für die darin vorgenommenen Verknüpfungen ist regelmässig auch politisch. Das bedeutet aber nicht, dass der Gesetzgeber dabei vom Erfordernis eines sachlichen Zusammenhangs dispensiert wird. Es braucht einen gemeinsamen inhaltlichen Nenner, der die Verknüpfung rechtfertigt. Eine solche darf nicht willkürlich sein, d.h. aufgrund von sachfremden Kriterien erfolgen, was sorgfältig zu prüfen ist.

Mantelerlasse bzw. Paketabstimmungen beschlagen typischerweise Querschnittaufgaben oder Finanzvorlagen, die sich auf verschiedene Bereiche erstrecken oder eine integrale finanzielle Lösung anstreben. Das ist nicht zu beanstanden, solange die Regelung eine in sich geschlossene Gesamtlösung anstrebt, was insbesondere zutreffen kann, wenn sie sich auf monetäre Aspekte beschränkt oder die geregelten Materien von ihrer Natur oder Funktion her vergleichbar sind. Dabei können zwei oder mehrere unterschiedliche Massnahmen im Hinblick auf ein gemeinsames Ziel zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, selbst wenn sie verschiedene Sachbereiche betreffen.

¹⁷ BGer., Urteil vom 8. August 2016, 1C_109/2016, E. 3.2.

¹⁸ BGer., Urteil vom 12. Februar 2020, 1C_175/2019, E. 2.3.

¹⁹ Zum Ganzen BGer., Urteil vom 12. Februar 2020, 1C_175/2019, E. 2.4.

b) Praxis der Bundesbehörden

aa) Anwendung der Einheit der Materie auf Behördenvorlagen

(1) Neue Finanzordnung 2021

Im Bundesbeschluss über die neue Finanzordnung 2021²⁰ waren mit Art. 196 Ziff. 13, Ziff. 14 Abs. 1 und Ziff. 15 BV die Verlängerung der Befugnis zur Erhebung der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer sowie die Entfristung der Befugnis zur Erhebung der Biersteuer zusammengefasst. Es wurden also die Verlängerung der Erhebung zwei unterschiedlicher Steuerarten einerseits und die Entfristung der Erhebung einer dritten Steuerart in einem Bundesbeschluss vereinigt. Der Bundesrat thematisierte die Anforderungen an die Einheit der Materie in der Botschaft nicht, sondern ging mit Blick auf die neue Finanzordnung ohne weiteres von einer Einheitlichkeit der Vorlage aus.²¹

Im Ständerat wurde das Erfordernis der Materie kurz angesprochen. Der Kommissionsprecher Martin Schmid führte dazu aus: «In der Kommission haben wir weitere Fragen diskutiert, unter anderem auch die Thematik des Sondersatzes für die Hotellerie, ein Geschäft, das gerade anschliessend traktandiert ist. Es kam dabei auch die Frage auf, ob diese Thematik im Rahmen der Beratung der neuen Finanzordnung diskutiert werden könnte. Aufgrund der Verfassungsvorgabe, dass die Einheit der Materie zu wahren ist, hat die Kommission dann einstimmig entschieden, Ihnen keine materiellen Änderungen zu beantragen, sondern einzig und allein die Verlängerung der Erhebung dieser beiden Steuerarten. Denn würden wir auch materielle Änderungen beschliessen wollen, hätten wir eben Artikel 194 der Bundesverfassung mit dem Gebot der Einheit der Materie zu beachten».²²

Über die Verlängerung hinaus war indes auch eine Verstetigung der Biersteuer vorgesehen, wozu sich Bundesrat Ueli Maurer äusserte: «Mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen die Verlängerung von 2021 bis 2035. Für diese 15 Jahre wäre wieder festgelegt, dass der Bund die direkte Bundessteuer und die Mehrwertsteuer erheben kann. Wir beantragen Ihnen, wie schon gesagt wurde, die Aufhebung der Übergangsbestimmung für die Biersteuer. Das ist etwas, was sich erledigt hat. Wir können das in diese Vorlage aufnehmen, weil es auch mit Steuern zu tun hat. Damit ist die Einheit der Materie gewährleistet. Die Aufhebung verschiedener anderer Übergangsbestimmungen würde, wie es der Kommissionspräsident ausgeführt hat, die Einheit der Materie brechen».²³

(2) STAF

Die Vorlage «Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF)»²⁴ ist mit dem hier zu erörternden Beschluss nicht eins zu eins vergleichbar, da es sich um ein Gesetz handelte. Im Unterschied zu Verfassungsänderungen (vgl.

²⁰ AS 2019 769; BBI 2017 4205.

²¹ Vgl. BBI 2016 6221 6237.

²² AB 2017 S 354 f.

²³ AB 2017 S 355.

²⁴ AS 2019 2395; BBI 2018 6031.

Art. 194 Abs. 2 BV) gilt das Erfordernis der Einheit der Materie für Teilrevisionen von Bundesgesetzen nicht ausdrücklich. In der Literatur ist dessen Anwendung auf Gesetzesvorlagen umstritten.²⁵ Im Folgenden wird auf Argumente in Quellen Bezug genommen, die von einer Anwendung der Einheit der Materie auch auf Bundesgesetze ausgingen, sodass sie auf Teilrevisionen der BV übertragen werden können.

Die vorberatende Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) hatte in Erweiterung des Entwurfes des Bundesrates vorgeschlagen, die Unternehmenssteuerreform mit der Finanzierung der AHV zu verbinden. Der Bundesrat hatte sich zur Frage der Einheit der Materie in der Botschaft bereits im Hinblick auf die Verbindung mit der ursprünglich geplanten Erhöhung der Familienzulagen geäußert: «Mit der Vorlage werden verschiedene Bundesgesetze geändert. Dies ist unter dem Gesichtspunkt der Einheit der Materie zulässig, soweit die einzelnen Teile der Vorlage in einem sachlichen Zusammenhang stehen. Der sachliche Zusammenhang ist insbesondere anzunehmen, wenn mit den einzelnen Teilen der Vorlage dasselbe Ziel verfolgt wird. Vorliegend ist dies jedenfalls für die Änderung der steuerrechtlichen Erlasse und des FiLaG zu bejahen, denn mit der Änderung dieser Erlasse soll die Standortattraktivität trotz Aufhebung bisheriger Steuerprivilegien aufrechterhalten werden. Die Erhöhung der Familienzulagen verfolgt hingegen ein anderes Ziel. Die Integration dieser Änderung in die SV17 dient primär der politischen Akzeptanz. Insofern ist sie unter dem Gesichtspunkt der Einheit der Materie diskutabel. Mit einer Abtrennung dieses Teils in eine eigene Referendumsvorlage würde indessen aus Sicht des Bundesrates die für die SV17 erforderliche politische Ausgewogenheit in Frage gestellt».²⁶

Im Ständerat thematisierte der Berichterstatter der Kommission die Frage der Einheit der Materie und verwies für das Ergebnis, dass diese gewahrt sei, auf ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz.²⁷ Bundesrat Ueli Maurer brachte im Nationalrat die ergebnisorientierte Herangehensweise auf den Punkt: «Die Beurteilung der Einheit der Materie ist keine exakte Wissenschaft. Es gibt nichts, was eine klare Trennung ergibt; das ist immer auch eine politische Beurteilung. Wenn Sie das Gutachten des Bundesamtes für Justiz einmal lesen, sehen Sie die Vergleiche, die angestellt wurden. In Anbetracht früherer Vorlagen – Fabi wurde hier auch genannt, das ist ein weiteres Paket – kommt man zum Schluss: Man hat schon mehrmals Dinge miteinander gekoppelt, die eigentlich nicht wirklich etwas miteinander zu tun gehabt haben, aber als Gesamtpaket das Erfordernis der Einheit der Materie erfüllt haben. Zum gleichen Schluss kommt man auch hier, insbesondere auch aufgrund der Abstimmung und der Forderungen von damals, nämlich einen sozialen Ausgleich zu schaffen und die Vorlage nicht einfach nature zu bringen».²⁸

Das Bundesamt für Justiz hob in dem genannten Gutachten – unter der Annahme, dass das Erfordernis der Einheit der Materie gleichermassen für Gesetzes- wie für Verfassungsänderungen gelte – unter anderem den Umstand hervor, dass sich die Ausgangslage unterschiedlich präsentiere, ob ein Initiativkomitee mit einer Verfassungsvorlage ein ganz spezifisches Anliegen zur Abstimmung bringen wolle oder ob der Gesetzgeber eine grössere Sachmaterie unter Berücksichtigung aller auf dem

²⁵ Ausführlich dazu HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N. 2386 ff.

²⁶ BBI 2018 2527 2637.

²⁷ AB 2018 S 441 (Bischof).

²⁸ AB 2018 N 1273.

Spiel stehenden Interessen regeln müsse.²⁹ Daher spiele es auch eine Rolle, dass ein Erlass im mehrstufigen Gesetzgebungsverfahren beschlossen werde.³⁰ Dem Gesetzgeber müsse bei der Suche nach politischen Kompromissen eine weiter Gestaltungsspielraum zustehen. Unzulässig sei lediglich die Verknüpfung von Vorlagen, die miteinander in keinerlei Zusammenhang stünden. Zulässig sei eine Zusammenfassung hingegen, wenn es um die Suche nach politisch tragfähigen Kompromissen gehe und diese spezifische Funktion des Gesetzgebers bei der Beurteilung mitzuberücksichtigen sei.³¹

bb) Paketrevisionen an der Grenze zur Totalrevision der Verfassung

Während bei der Teilrevision der Bundesverfassung das Erfordernis der Einheit der Materie gilt (Art. 194 Abs. 2 BV), unterliegt die Totalrevision keinen solchen Beschränkungen (vgl. Art. 193 Abs. 4 BV). Das Thema der Unterscheidung von Total- und Teilrevision der Verfassung ist anlässlich der Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 erneut aktuell geworden.³² Der Bundesrat schlug dem Parlament nicht eine, sondern drei Verfassungsvorlagen vor, nämlich den erneuerten Grundtext der Verfassung und zusätzlich die zwei ausgelagerten Pakete der Volksrechte- und der Justizreform. Damit sollte das Vorhaben der Verfassungsreform um politisch besonders heikle Vorhaben entlastet werden.³³ Diese Strategie gelang, indem der Grundtext und ein Jahr später die Justizreform als Paket- und Teilrevision verabschiedet wurden und Volk und Stände sie annahmen.

Die Justizreform stand im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Verfahren der Totalrevision, weshalb Bundesrat und Bundesversammlung über das Problem der Einheit der Materie hinwegsehen konnten.³⁴ Das Vorgehen war jedoch für Bundesrat und Bundesversammlung attraktiv. Die Paketrevision «Justizreform» erfolgte im Verfahren der «Totalrevision», womit die Einheit der Materie nicht einzuhalten war. Sie betraf ein grösseres Paket von justizrelevanten Verfassungsartikeln mit einem losen sachlichen Zusammenhang.

Die Justizreform diente als Vorbild für weitere Paketrevisionen, wobei Bundesrat und Bundesversammlung die Einheit der Materie nicht beachteten. Der Bundesrat fasste den neuen Finanzausgleich, der zahlreiche Artikel änderte, als Totalrevisionsvorlage auf.³⁵ Damit war das Problem der Einheit der Materie gelöst und «die Beteiligten verhielten sich so, wie wenn es sich um eine etwas breiter angelegte Teilrevision gehandelt hätte»³⁶. In der Folge führte das vom Volk am 28. November 2004 angenommene Vorhaben nicht zu einer Neudatierung der Verfassungsurkunde. Das Totalrevisionsargument war demzufolge nur rhetorischer Natur.

²⁹ Bundesamt für Justiz, Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (gemäss Beschluss der WAK-S vom 24. Mai 2018) Einheit der Materie, Stellungnahme vom 31. Mai 2018, S. 3.

³⁰ Bundesamt für Justiz (Fn. 29), S. 4.

³¹ Bundesamt für Justiz (Fn. 29), S. 10.

³² Siehe zum Ganzen HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N. 2377 ff.; ausserdem GRISEL, N. 1042.

³³ Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBI 1997 I 1, 28 ff.

³⁴ BIAGGINI, Art. 192 N. 8.

³⁵ BBI 2002 2291, 2323 f.

³⁶ BIAGGINI, Art. 192 N. 8.

Das Paket des von der Bundesversammlung initiierten Bildungsraumes Schweiz³⁷ lehnte sich an dieses Vorgehen an.³⁸ Die Paketrevision war eingeführt, und die Präjudizien bestätigten die Verfassungsmässigkeit des Vorgehens. Bundesrat und Bundesversammlung behandelten die Vorlage als Teilrevision, und die Nationalratskommission beanspruchte in ihrem Bericht einen «erheblichen Gestaltungsspielraum», da die gleichzeitige Änderung mehrerer Bestimmungen in einer Vorlage eine «einheitliche Ausrichtung auf eine gesamtheitliche Neuordnung» eines bestimmten Regelungsgebietes bezwecke.³⁹ Im Unterschied zu den anderen Paketrevisionen, die als Totalrevisionen deklariert worden waren, bezeichnete man die Reform der Bildungsverfassung als Teilrevision.⁴⁰

Im Ergebnis kann die Bundesversammlung bei eigenen Vorlagen für die Revision der Bundesverfassung das Erfordernis der Einheit der Materie dadurch umgehen, dass sie die Verfassungsänderung als Totalrevision und nicht als Teilrevision ausflaggt.⁴¹ In verfahrensmässiger Hinsicht bestehen zwischen beiden Arten der Revision keine wesentlichen Unterschiede. Die Behandlung in der Bundesversammlung erfolgt nach den Vorgaben für das Gesetzgebungsverfahren. Beim abschliessenden obligatorischen Referendum ist die Mehrheit von Volk und Ständen erforderlich.

Jedenfalls bei Paketrevisionen ist ein solches Vorgehen über die Deklaration als Totalrevision zulässig, sofern kein Rechtsmissbrauch vorliegt, da sich abstrakt keine bestimmte Schwelle für die Abgrenzung der Total- von der Teilrevision bestimmen lässt.⁴² Die von der Bundesversammlung etablierte Praxis kann als «materielle Totalrevision» oder Verfassungsrevision nach dem «Baukastensystem» beschrieben werden.⁴³

cc) Allgemeine Einordnung

Das Bundesamt für Justiz stellte fest, «dass die Bundesversammlung im Vergleich zum Bundesgericht gegenüber den Kantonen tendenziell eine grosszügigere Praxis pflegt»⁴⁴. In der Literatur wird die Auffassung geteilt, dass das Kriterium der Einheit der Materie im Verfahren der Teilrevision der Verfassung stark relativiert ist.⁴⁵ Die Praxis der Bundesversammlung im Umgang mit eigenen Vorlagen wird allgemein als grosszügig charakterisiert.⁴⁶ Teilweise wird festgestellt, die Einheit der Materie werde praktisch bei eigenen Vorlagen nicht beachtet.⁴⁷ Die Bundesversammlung wende Art. 194 Abs. 2 BV bei Behördenvorlagen in der Regel nicht an.⁴⁸ Mitunter wird es auch als

³⁷ Pa. Iv. 1997.419, Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung, Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats vom 23. Juni 2005, BBI 2005 5479.

³⁸ Siehe auch TANQUEREL, S. 123.

³⁹ BBI 2005 5479, 5518 unter Zitierung von BGE 129 I 366.

⁴⁰ Siehe auch MAHON/JEANNERAT, S. 1394.

⁴¹ Dazu und zum Folgenden TANQUEREL, S. 129; ferner GRISEL, N. 1041; HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N. 2377.

⁴² TANQUEREL, S. 130.

⁴³ So MAHON/JEANNERAT, S. 1393 f.

⁴⁴ Bundesamt für Justiz (Fn. 29), S. 7.

⁴⁵ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N. 2381 ff.

⁴⁶ BIAGGINI, Art. 194 N. 5; GRISEL, N. 1039; TANQUEREL, S. 123.

⁴⁷ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N. 2382.

⁴⁸ KLEY, S. 24.

gerechtfertigt angesehen, das Erfordernis der Einheit der Materie bei Behördenvorlagen weniger streng anzuwenden als bei Volksinitiativen.⁴⁹

Der Bundesrat spricht die Frage in den Botschaften, im Unterschied zum entsprechenden Gültigkeitserfordernis bei Volksinitiativen, jedenfalls kaum an. Kompromisspakete müssten denn auch zulässig sein, solange die verknüpften Politikfelder nicht allzu weit auseinander lägen und der Hauptzweck der Paketbildung darin bestehe, die potenzielle Opposition einzubinden.⁵⁰ Es gehe dann nicht um Abstimmungstaktik, sondern um politischen Ausgleich.

5. Beurteilung der Mehrwertsteuererhöhungen für AHV und Armee

Die Bundesversammlung kann Volk und Ständen jederzeit eine Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes in Form einer Änderung von Art. 130 BV vorschlagen. Es stellt sich die Frage, ob durch die Verwendung der aus der Erhöhung fließenden Einnahmen für zwei namentlich bezeichnete Zwecke – Finanzierung der 13. AHV-Rente einerseits und Finanzierung der Armee andererseits – das Erfordernis der Einheit der Materie verletzt wird. Dies richtet sich danach, ob zwischen den beiden Zwecken mit Blick auf die Erhöhung der Mehrwertsteuer ein hinreichender sachlicher Zusammenhang gegeben ist.

Auf der einen Seite könnten hieran Zweifel bestehen, da einige Stimmberechtigte zwar einer Erhöhung der Mehrwertsteuer zugunsten der 13. AHV-Rente zustimmen möchten, nicht aber zugunsten der Armee, und umgekehrt. Stimmberechtigte, die einer Erhöhung der Mehrwertsteuer zugunsten der AHV zustimmen möchten, müssen also auch der Erhöhung der Mehrwertsteuer zugunsten der Armee zustimmen oder sie müssen die Vorlage insgesamt ablehnen. Dies gilt ebenso umgekehrt.

Auf der anderen Seite sprechen vor dem Hintergrund des weiten Gestaltungsspielraums der Bundesversammlung, insbesondere bei eigenen Vorlagen,⁵¹ die besseren Gründe dafür, den sachlichen Zusammenhang zwischen den beiden Zwecken und damit die Einheit der Materie zu bejahen. Übergreifender Zweck für die beiden spezifischen Erhöhungen ist die Sicherung der Einnahmequellen für zwei besonders wichtige Staatsaufgaben, die aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren sind: soziale Sicherheit und Landesverteidigung.

Das übergreifende Element beider verfolgten Finanzierungszwecke besteht in der gesamthaft auf 1 Prozent bemessenen Erhöhung der Mehrwertsteuer. In der Erhöhung der Staatseinnahmen besteht der gemeinsame Zweck beider Elemente der Vorlage. Im Einzelnen geht es dann um die gleichmässige Verwendung der Ertragsanteile der gesamthaft in Art. 130 BV verankerten Mehrwertsteuer. Gemeinsames Ziel ist der Einsatz der aus der gleichen Quelle erzielten Steuermittel.

Ausserdem würde sich in der Verbindung in einem Beschluss zeigen, dass die Erhöhung der Mehrwertsteuer im Parlament nur für beide Zwecke gemeinsam eine Mehrheit findet, nicht aber jeweils gesondert für nur einen der beiden Zwecke. Die Kombination der beiden Zwecke im Rahmen der Mehrwertsteuererhöhung wäre somit

⁴⁹ GRODECKI, Art. 75 BPR N. 24.

⁵⁰ TSCHANNEN, N. 1932.

⁵¹ Dazu GRISEL, N. 1039.

Ausdruck eines politischen Kompromisses, der nur in dieser spezifischen Ausgestaltung mehrheitsfähig ist.⁵² Die Stimmberechtigten können dabei die gleiche Meinung vertreten wie die Mehrheit der Parlamentarierinnen und Parlamentarier, die zwei Materien aus Gründen der Konsensbildung miteinander verbunden haben.⁵³ Aus der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) lässt sich kein «Kompromissverbot» ableiten.⁵⁴

Somit rechtfertigt sich die Zusammenfassung in einem Beschluss aufgrund des besonderen Kompromisscharakters der Vorlage⁵⁵ bestehend aus der Mittelverwendung für soziale und verteidigungspolitische Zwecke. Das Argument der Kompromisshaftigkeit der Vorlage im Interesse der Mehrheitsfähigkeit bei Parlament und Volk greift insbesondere bei Paketrevisionen auf Verfassungsstufe und Mantelerlassen auf Gesetzesstufe.⁵⁶ Dabei steht ein übergreifendes Thema oder ein rechtfertigender Zweck im Vordergrund. Darüber hinaus wird bei Verfassungsrevisionen mit hohem Innovationsgehalt oder von besonderer Tragweite für eine nuancierte Anwendung des Erfordernisses der Einheit der Materie plädiert.⁵⁷ Zwar handelt es sich vorliegend nicht um eine echte Paketrevision, Finanzvorlagen bestehend aus mehreren steuerpolitischen Elementen weisen aber eine ganz ähnliche Natur auf. Auch insoweit anerkennt das Bundesgericht den Querschnittcharakter einer Vorlage.

Auch aus Sicht der «aufgeklärten», politisch interessierten Stimmberechtigten erweist sich die Zusammenfassung in einem Beschluss als nachvollziehbar. Die Steuererhöhung soll im Rahmen eines Gesamtpakets zugunsten von zwei wichtigen Staatsaufgaben erfolgen. Insbesondere haben die Stimmberechtigten keinen Anspruch darauf, dass ihnen verschiedene Elemente einer Vorlage getrennt zur Abstimmung vorgelegt werden. Dies gilt laut Bundesgericht in Bezug auf die Kantone sogar für besonders wichtige Teile einer Vorlage. Die Stimmberechtigten müssen sich vielmehr auch dann für die Gutheissung oder Ablehnung der ganzen Vorlage entscheiden, wenn sie nur mit einzelnen Vorschriften einverstanden sind bzw. einzelne Teile ablehnen.

Sofern im Parlament nur beide Erhöhungen gemeinsam mehrheitsfähig sind, ist es folgerichtig, dass auch die Stimmberechtigten nur im Ganzen über die Vorlage entscheiden können. Die Stimmberechtigten sind gehalten, eine Gesamtwürdigung der Abstimmungsvorlage vorzunehmen, um zu entscheiden, ob sie mit dem angestrebten Ziel und den dafür vorgesehenen Massnahmen einverstanden sind. Insgesamt überwiegen dann der Querschnittcharakter und die politische Ausgewogenheit der Vorlage. Die Bundesversammlung hat es abschliessend in der Hand, eine Verbindung zwischen beiden Elementen herzustellen.

6. Ergebnis zu Variante 1

In Anbetracht des weiten Gestaltungsspielraums der Bundesversammlung und des Kompromisscharakters der Verbindung der Mehrwertsteuererhöhungen zur Finanzierung der 13. AHV-Rente und der Armee erfüllt die Vereinigung in einem Beschluss die

⁵² Siehe auch TANQUEREL, S. 134.

⁵³ KLEY, S. 25 f.

⁵⁴ KLEY, S. 27.

⁵⁵ Dazu auch TSCHANNEN, N. 1932.

⁵⁶ TANQUEREL, S. 135.

⁵⁷ MAHON/JEANNERAT, S. 1398.

Anforderungen an die Einheit der Materie gemäss Art. 194 Abs. 2 BV. Ein entsprechender Beschluss wäre demnach verfassungskonform.

II. Zwei gesonderte, miteinander verknüpfte Beschlüsse (Variante 2)

1. Ausgestaltung der Verknüpfung

In der zweiten Variante würden die beiden beabsichtigten Erhöhungen der Mehrwertsteuer Volk und Ständen in zwei gesonderten Beschlüssen vorgelegt. Die Stimmberechtigten könnten somit beide Beschlüsse annehmen, beide Beschlüsse ablehnen oder nur einem der beiden Beschlüsse zustimmen und den anderen ablehnen. Gemäss der jeweiligen Übergangsbestimmung würden beide Erhöhungen indes nur und erst dann in Kraft treten, wenn Volk und Stände den jeweiligen Erhöhungen zugestimmt haben. Die Wirksamkeit beider Beschlüsse wäre also wechselbezüglich.

Aufgrund dieser rechtlichen Verknüpfung der beiden Beschlüsse stellt sich die Frage, ob insoweit das Erfordernis der Einheit der Materie gilt und wenn ja, ob dieses erfüllt wäre. Die BV und die einschlägigen Gesetze enthalten hierzu – im Unterschied zu der Ausgestaltung in Form eines Beschlusses – keine ausdrückliche Vorgabe. Daher ist das Vorgehen grundsätzlich zulässig. Verfassungsrechtliche Grenzen ergeben sich jedoch auch insoweit aus der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV). So finden laut bundesgerichtlicher Rechtsprechung in Bezug auf die kantonale Ebene gewisse Aspekte des Grundsatzes der Einheit der Materie Anwendung auf die Verknüpfung gesonderter Beschlüsse.

2. Anforderungen an die Verknüpfung

a) Keine Regelung für eigene Vorlagen des Parlaments

Für die Verknüpfung verschiedener Vorlagen, die von der Bundesversammlung selbst ausgehen, bestehen keine verfassungsrechtlichen oder gesetzlichen Vorschriften. Lediglich für die Volksabstimmung über eine Volksinitiative und den (direkten) Gegenentwurf hierzu bestimmt Art. 139b Abs. 2 BV, dass die Stimmberechtigten beiden Vorlagen zustimmen können und im Fall der Zustimmung zu beiden Vorlagen das Ergebnis der Stichfrage entscheidet (vgl. Art. 139b Abs. 3 BV). Die Bundesversammlung ist somit bei eigenen Vorlagen grundsätzlich frei, zwei Erlasse rechtlich miteinander zu verbinden, dass nur beide gemeinsam in Kraft treten können bzw. die eine Vorlage nicht ohne die andere Vorlage in Kraft treten kann. Für die rechtliche Verknüpfung von zwei Vorlagen gelten lediglich die allgemeinen, aus der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) fließenden Vorgaben.

b) Rechtsprechung des Bundesgerichts in Bezug auf die Kantone

Mit Blick auf die Kantone wendet das Bundesgericht die Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) auf die rechtliche Verbindung von zwei Vorlagen durch das Parlament an und verlangt dementsprechend einen hinreichenden sachlichen Zusammenhang, sofern die eine Vorlage nur bei Zustimmung der Stimmberechtigten zur anderen Vorlage in Kraft treten kann.⁵⁸ Die Abstimmungsfreiheit wird dadurch beeinträchtigt, dass die

⁵⁸ BGE 137 I 200 E. 2.2, 3.1.

Stimmberechtigten veranlasst werden, einem Gesetz entgegen ihrem Willen zuzustimmen, um das Inkrafttreten eines anderen Gesetzes zu ermöglichen.⁵⁹

Es ist zwar üblich, dass die Stimmberechtigten Kompromisse eingehen müssen und nicht mit allen Gesichtspunkten eines Gesetzes einverstanden sind. Die Stimmberechtigten müssen jedoch in die Lage versetzt werden, eine Gesamtbeurteilung der ihnen unterbreiteten Vorlage danach vornehmen zu können, ob sie mit der Zielrichtung und den Massnahmen grundsätzlich einverstanden sind. Eine derartige Gesamtbeurteilung ist nicht möglich, wenn die Gegenstände der verbundenen Vorlagen zu disparat sind und wenn sie zu unterschiedliche Ziele verfolgen. Das Bundesgericht wendet daher auf rechtlich verbundene Vorlagen, die nur gemeinsam wirksam werden können, das Erfordernis der Einheit der Materie an.

3. Praxis der Bundesbehörden

Die Bundesversammlung hat in jüngerer Zeit jeweils zwei formell in getrennten Beschlüssen enthaltene Vorlagen rechtlich derart miteinander verknüpft, dass nur beide Vorlagen gemeinsam in Kraft treten können. Wenn demnach eine der beiden Vorlagen in der Volksabstimmung abgelehnt worden wäre, wäre auch die andere Vorlage, ungeachtet der Zustimmung in einer allfälligen Volksabstimmung, nicht wirksam geworden.

a) AHV 21

Im Rahmen der Reform zur Stabilisierung der AHV (AHV 21) verband das Parlament die Verfassungsänderung zur Erhöhung der Mehrwertsteuer mit der gesetzlichen Erhöhung des Rentenalters für Frauen. Ziffer V Abs. 3 Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) (AHV 21) lautet: «Das Gesetz tritt nur zusammen mit dem Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2021 über die Zusatzfinanzierung der AHV durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer in Kraft».⁶⁰

In den Abstimmungserläuterungen führte der Bundesrat unter dem Titel «Zwei Vorlagen – eine Reform» aus: «Über die zwei Vorlagen zur AHV wird separat abgestimmt. Sie bilden aber eine einzige Reform (AHV 21) und sind miteinander verknüpft. Wird eine der beiden Vorlagen abgelehnt, scheitert die ganze Reform. Mit dem Bundesbeschluss wird die Verfassung geändert, weshalb zwingend darüber abgestimmt werden muss. Für diese Verfassungsänderung braucht es eine Mehrheit von Volk und Ständen. Über das Bundesgesetz mit den Leistungsanpassungen stimmen wir ab, weil dagegen das Referendum ergriffen wurde; die Gegnerinnen und Gegner der Vorlage sind insbesondere gegen die Erhöhung des Frauenrentenalters. Für die Annahme des Bundesgesetzes braucht es allein das Volksmehr».⁶¹

Der Bundesrat hatte die Verknüpfung der beiden Vorlagen in seinem Entwurf noch nicht vorgesehen.⁶² Im Parlament setzte sich der von der vorberatenden Kommission des Ständerates eingebrachte Antrag durch, wonach die beiden Vorlagen rechtlich zu verknüpfen seien. Ständerat Erich Ettlín führte als Sprecher der vorberatenden

⁵⁹ Dazu und zum Folgenden BGE 137 I 200 E. 4.

⁶⁰ AS 2023 92; BBI 2021 2995.

⁶¹ Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 22. September 2022, S. 25.

⁶² BBI 2019 6437.

Kommission aus: «In der Kommission wurde der Antrag auf Verknüpfung der AHV-Gesetzesänderung und der Verfassungsänderung mit der Finanzierung gestellt. Wir hatten dann rechtliche Grundsatzfragen, zu welchen das Bundesamt für Justiz befragt wurde. Der Vorschlag der Verwaltung für eine Normierung wurde dann beraten. Für diese Verknüpfung wurde ins Feld geführt, dass es keine Leistung gebe, wenn die Finanzierung nicht gesichert sei, und umgekehrt; das sei ehrlich und konsequent. Deshalb hat die Kommission die Verknüpfung mit 9 zu 4 Stimmen angenommen».⁶³

Im Nationalrat setzte sich ebenfalls die Auffassung durch, die beiden Vorlagen rechtlich miteinander zu verknüpfen.⁶⁴ Dies wurde damit begründet, dass die beiden Massnahmen ein Gesamtpaket bildeten und dem Volk auch so vorzulegen seien.⁶⁵ Der sachliche Zusammenhang sei offensichtlich.⁶⁶

Das Bundesgericht ging im Zusammenhang mit der Beschwerde gegen die Volksabstimmung über das AHVG ohne weitere Diskussion davon aus, dass die beiden Vorlagen wirksam miteinander verbunden waren. Es begründete die Nichtaufhebung der Volksabstimmung unter anderem mit Argumenten der Rechtssicherheit, die es auf die Verknüpfung der Vorlagen stützte. So führte das Bundesgericht wörtlich aus: «Comme les deux objets de la réforme AVS 21 étaient liés, si l'un des deux était rejeté, toute la réforme échouait. L'annulation de la votation sur la modification de la LAVS aurait donc une incidence sur l'art. 130 al. 3^{ter} Cst. Le relèvement des taux de la TVA au 1er janvier 2024 ne serait plus conforme au droit fédéral».⁶⁷

b) Eigenmietwert

Die Bundesversammlung hat die Gesetzesrevision zur Abschaffung der Besteuerung des Eigenmietwerts mit der Einführung einer kantonalen Kompetenz zur Erhebung einer Liegenschaftssteuer verbunden. So lautet Ziffer II Abs. 2 Bundesgesetz über den Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung: «Es tritt nur zusammen mit dem Bundesbeschluss vom 20. Dezember 2024 über die kantonalen Liegenschaftssteuern auf Zweitliegenschaften in Kraft».⁶⁸

Der ursprüngliche Entwurf der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S)⁶⁹ enthielt noch keine rechtliche Verknüpfung mit anderen Erlassen. Die Kommission stellte jedoch im weiteren Verlauf die Verknüpfung zu der im Nationalrat aufgetragenen Liegenschaftssteuer zugunsten der Bergkantone her: «Das hat der Nationalrat bereits angedacht und beschlossen. Die Kommissionmehrheit beantragt Ihnen nun aber, das wesentlich zu verstärken, indem im Gesetz festgehalten wird, dass die gesamte Abschaffung des Eigenmietwertes nur in Kraft tritt, wenn gleichzeitig eine Verfassungsänderung durch das Schweizervolk angenommen wird. Die Verfassungsänderung besagt, dass Kantone, die das möchten, eine Objektsteuer einführen können».⁷⁰

⁶³ AB 2021 S 251.

⁶⁴ Für die vorberatende Kommission de Courten, AB 2021 N 1172.

⁶⁵ AB 2021 N 1180 (Sauter).

⁶⁶ AB 2021 N 1212 (de Courten).

⁶⁷ BGE 151 I 225 E. 7.3.

⁶⁸ BBI 2025 23.

⁶⁹ BBI 2021 1632.

⁷⁰ AB 2024 S 1232 (Bischof).

Diese Auffassung setzte sich in den parlamentarischen Beratungen durch. Auch der Nationalrat stimmte zu. Leo Müller führte für die Kommission aus: «Wie gesagt, hier geht es um Artikel 21 ff. DBG, um Artikel 7 ff. StHG und dort insbesondere um Ziffer II Absatz 1^{bis}, wo geregelt ist, dass diese Vorlage mit der Objektsteuer verknüpft ist. Das heisst, die Verknüpfung ist nun gegenseitig, sprich, die beiden Vorlagen können nur zusammen in Kraft treten, oder es tritt keine in Kraft».⁷¹

c) Verknüpfung bei unterschiedlicher Erlassstufe

In den beiden Fällen aus der jüngsten Vergangenheit handelte es sich jeweils um eine Gesetzesänderung, deren Schicksal mit einer Verfassungsänderung verbunden wurde. Der Weg über zwei getrennte Vorlagen wurde einzig deshalb gewählt, weil die Inhalte aus formellen Gründen nicht einem Beschluss zusammengefasst werden konnten. So bedurfte es für die Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes zugunsten der AHV und der Einführung einer kantonalen Objektsteuer zwingend einer Änderung der Bundesverfassung. Die jeweils damit verbundenen Vorhaben der Erhöhung des Rentenalters für Frauen und die Abschaffung des Eigenmietwertes setzten hingegen Anpassungen in den jeweiligen Gesetzen voraus.

Lässt sich das politische Ziel mit einer Anpassung auf der gleichen Erlassstufe erreichen, wählte das Parlament soweit ersichtlich nicht das Vorgehen im Wege zweier Beschlüsse, sondern fasste sämtliche politisch miteinander verbundenen Reformen rechtlich in einer Vorlage zusammen. Dies zeigte sich bei den oben dargestellten Fällen auf Verfassungsebene (Finanzordnung) und auf Gesetzesstufe (STAF).

4. Beurteilung von Variante 2 in zwei gesonderten, miteinander verknüpften Beschlüssen

Mit Blick auf die Anforderungen der Einheit der Materie wäre es zulässig, beide Mehrwertsteuererhöhungen in gesonderte Beschlüsse zu fassen, die rechtlich miteinander verknüpft sind. Das in der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) wurzelnde Erfordernis der Einheit der Materie wäre bei der Verbindung der Mehrwertsteuererhöhungen zugunsten der 13. AHV-Rente und der Armee, wie zu Variante 1 aufgezeigt, erfüllt.

Aus funktionalen Gründen wäre es jedoch nicht plausibel, warum die beiden Erhöhungen der Mehrwertsteuer auf zwei gesonderte Beschlüsse aufgeteilt werden sollten. Der Mehrwert aus Sicht der Stimmberechtigten in Gestalt einer differenzierteren Stimmgabe würde durch die rechtliche Verknüpfung wieder aufgehoben.⁷² Diese Wirkungsweise könnte der Bundesrat zwar in den Abstimmungserläuterungen im Interesse der Abstimmungsfreiheit klar darlegen, sodass die Stimmberechtigten nicht in die Irre geführt würden. Gleichwohl spricht der Transparenzgedanke – mangels funktionaler Gründe zugunsten einer Aufteilung in zwei Beschlüsse – dafür, die Erhöhungen in einen Beschluss zur Änderung der Bundesverfassung zu kleiden. Die Stimmberechtigten erkennen bereits anhand des Abstimmungsgegenstandes und der Abstimmungsfrage, dass nur beide Erhöhungen zusammen wirksam werden können.

⁷¹ AB 2024 N 2478.

⁷² Ebenso TANQUEREL, S. 133.

5. Ergebnis zu Variante 2

Die rechtliche Verbindung der beiden Beschlüsse erfüllt ebenso die Anforderungen an die Einheit der Materie, wie dies bei der Zusammenfassung in einem Beschluss der Fall ist. Die rechtliche Verknüpfung von zwei Vorlagen mit Blick auf das gemeinsame Inkrafttreten ist aus funktionaler Sicht indes nur erforderlich, wenn es sich um unterschiedliche Erlassstufen handelt, die aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht in einen Beschluss gekleidet werden können. Handelt es sich um zwei Änderungen auf der gleichen Erlassstufe, sprechen Gesichtspunkte der Gesichtspunkte der Transparenz für ein Vorgehen mit einem Beschluss. Da es vorliegend um Änderungen der BV geht, empfiehlt sich das Vorgehen mit einem Beschluss.

III. Drei gesonderte Beschlüsse (Variante 3)

Bei drei gesonderten Beschlüssen findet das Erfordernis der Einheit der Materie keine Anwendung. Die Stimmberechtigten könnten jeweils gesondert über die Erhöhung der Mehrwertsteuer für die Finanzierung der 13. AHV-Rente und der Armee sowie über das gemeinsame Inkrafttreten entscheiden. Zwar könnte es auch dann Stimmberechtigte geben, die einer der beiden Erhöhungen in der Erwartung zustimmen, die andere werde abgelehnt und die Mehrheit lehne die Verbindung beider Vorlagen ab. Die Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) und damit auch das hieraus abgeleitete Erfordernis der Einheit der Materie wären aber von vornherein in der Anwendung verdrängt.

Die vorgeschlagene Übergangsbestimmung enthielte eine durch die Mehrheit von Volk und Ständen legitimierte Spezialregelung, die das gemeinsame Inkrafttreten beider Vorlagen voraussetzt. Die befristete Erhöhung der MWST zur Finanzierung der 13. AHV-Rente gemäss Art. 130 Abs. 5 BV sowie die befristete Erhöhung der MWST zur Finanzierung der Wiederherstellung der Verteidigungsfähigkeit der Schweiz gemäss Art. 130 Abs. 6 BV träten danach nur und erst dann in Kraft, wenn Volk und Stände beiden Vorlagen zugestimmt haben. Bei drei gesonderten Beschlüssen bestehen somit keinerlei verfassungsrechtliche Bedenken.

D. Gesamtbetrachtung

Erweisen sich die beabsichtigten Erhöhungen der Mehrwertsteuer zur Finanzierung der 13. AHV-Rente und der Armee im Parlament nur gemeinsam als mehrheitsfähig, ist es mit Blick auf das Erfordernis der Einheit der Materie von Teilrevisionen der BV gemäss Art. 194 Abs. 2 BV zulässig, beide Elemente der Mehrwertsteuererhöhung Volk und Ständen in einem Beschluss zu unterbreiten.

Zwar wäre es auch zulässig, Volk und Stände die beiden Elemente in zwei gesonderten, aber rechtlich bezüglich des Inkrafttretens miteinander verknüpften Beschlüssen zu unterbreiten. Da dies aber wegen der gleichen Erlassstufe nicht notwendig ist, spricht der Gesichtspunkt der Transparenz für ein Vorgehen mit einem Beschluss.

Verfassungsrechtlich unproblematisch wäre es schliesslich, Volk und Ständen neben den beiden Elementen der Mehrwertsteuer einen dritten Beschluss zu unterbreiten, wonach beide Erhöhungen nur gemeinsam in Kraft treten können.

Literatur

BIAGGINI GIOVANNI, Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023 (zitiert: BEARBEITER/IN, in: SG-Komm.).

GRISEL ETIENNE, Initiative et référendum populaires, 3. Aufl., Bern 2004.

GRODECKI STÉPHANE, Commentaire de l'art. 75 LDP, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (édit.), Commentaire en ligne de la loi fédérale sur les droits politiques – Version: 03.05.2024: <https://onlinekommentar.ch/fr/kommentare/bpr75> (consulté le 18 avril 2026), DOI: <https://doi.org/10.17176/20240509-105013-0>.

HANGARTNER YVO/KLEY ANDREAS/BRAUN BINDER NADJA/GLASER ANDREAS, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023.

KLEY ANDREAS, Die Einheit der Materie bei Bundesgesetzen und der Stein der Weisen, ZBI 120/2019, S. 3 ff.

MAHON PASCAL/JEANNERAT ELOI, La notion de « révision totale matérielle », AJP 2013, S. 1390 ff.

Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), Constitution fédérale, Basel 2021 (zitiert: BEARBEITER/IN, in: CR).

TANQUEREL THIERRY, Splendeur et misère de l'unité de la matière, ZSR 139 (2020) I, S. 115 ff.

TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Auflage, Bern 2021.