Kollision von Volksmehr und Ständemehr

Kommt es bei eidgenössischen Volksabstimmungen zur Ablehnung aufgrund einer Kollision von Volks- und Ständemehr – was bisher neunmal der Fall war –, so gehören fast immer die gleichen Kantone zu den Übergangenen: Immer auf der Verliererseite stand bisher der bevölkerungsreiche Kanton Zürich.

# Föderalismus contra Demokratie

*Das Ständemehr schützt nach wie vor die einstigen Sonderbundskantone.* ***Von Fritz Sager und Adrian Vatter***

Mit dem Familienartikel scheiterte seit langem wieder einmal eine Abstimmungsvorlage am Ständemehr. Die Doppelmehrregel steht in der Kritik. Oft wird dabei ausser acht gelassen, zu welchem Zweck die Regel überhaupt eingerichtet wurde.

Seit 1874 erfordern Verfassungsänderungen (Teil- und Totalrevisionen) zu ihrer Annahme sowohl die Zustimmung durch die Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Bürger als auch durch die Mehrheit der Kantone. Bei der Gründung des Bundesstaates wurden die hohen Hürden für Verfassungsänderungen eingeführt, um die 1847 im Sonderbundskrieg unterlegenen konservativ-katholischen Kantone vor der Majorisierung durch die bevölkerungsreichen und liberalen Stände zu schützen. Die doppelte Hürde des Volks- und Ständemehrs hatte damit vor allem eine integrative Funktion zum Schutz der kleinen katholischen Landkantone.

## Zunehmende Bedeutung

Während das Doppelmehrerfordernis während der ersten hundert Jahre des Bundesstaates kaum praktische Wirkungen entfaltete (vgl. Tabelle), gewann es in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zunehmend an Bedeutung. So haben von neun von der Stimmbürgerschaft angenommenen Verfassungsvorlagen, die am Ständemehr gescheitert sind, sieben in den letzten rund 40 Jahren stattgefunden, davon zwei an einem einzigen Abstimmungswochenende im Juni 1994. In diesem Zeitraum traten bei Verfassungsabstimmungen zusätzlich noch mehr als ein halbes Dutzend sogenannte «Beinahe-Kollisionen» auf (wie bei der EWR-Beitritts-Abstimmung von 1992), bei denen eine nur sehr knapp verwerfende Volksmehrheit einer eindeutigen Mehrheit von ablehnenden Kantonen gegenüberstand.

Hauptgrund für die steigende Kollisionsgefahr liegt in der unterschiedlichen Bevölkerungsentwicklung der einzelnen Kantone in den letzten 150 Jahren. So nahm die Einwohnerzahl der Stadtkantone Basel-Stadt und Genf in diesem Zeitraum um das knapp Siebenfache bzw. Sechsfache zu, diejenige des Kantons Zürich um das Fünffache, während Appenzell Innerrhoden fast dieselbe Einwohnerzahl hat wie 1848 und in Appenzell Ausserrhoden die Bevölkerung nur um den Faktor 1,2 zugenommen hat. Diese ungleiche demografische Entwicklung, deren Ursachen in der Industrialisierung und der damit verbundenen Abwanderung in die städtischen Agglomerationen liegen, lässt sich plastisch im oft zitierten Beispiel ausdrücken, dass bei Verfassungsabstimmungen die Stimme eines Bürgers von Appenzell Innerrhoden rund 44 Mal mehr Gewicht hat als die eines Zürchers. Die Anzahl von Nein-Stimmen, die eine Verfassungsvorlage zu Fall bringen kann, ist damit fortlaufend gesunken. Diese kleinste theoretische Sperrminorität, liegt heute – sofern die Nein-Stimmen optimal auf die kleinen Kantone verteilt sind – bei rund neun Prozent der Stimmberechtigten.

Wichtiger als die theoretische ist jedoch die faktische Sperrminorität, die beim Verfassungsartikel zur Einbürgerung junger Ausländer 1994 weniger als 18 Prozent der Stimmenden betrug. Zwei weitere Ursachen für die zunehmende Bedeutung der Doppelmehrklausel bei Verfassungsänderungen sind die Zunahme von Doppelmehr-Abstimmungen und die materiellrechtliche Erweiterung des Ständemehrs. – Seit 1848 sind insgesamt neun Verfassungsänderungen am Ständemehr gescheitert. Der umgekehrte Fall (zustimmendes Ständemehr gegen verwerfendes Volksmehr) traf dreimal zu (Volksinitiative zur Proporzwahl des Nationalrates von 1910, Zivilschutzvorlage von 1957 und die Volksinitiative gegen Asylrechtsmissbrauch von 2002). Wie die beiliegende Tabelle zeigt, handelte es dabei um acht Behördenvorlagen und eine Volksinitiative, die eine breite Palette von zentralen und umstrittenen Sachbereichen der Schweizer Politik aus der Nachkriegszeit abdecken. Das Ständemehr-Veto zeitigt nicht nur eine aufschiebende, sondern eine definitive Wirkung.

**Zustimmendes Volks- und ablehnendes Ständemehr**
Die Kollisionen von 1848 bis 2013

| Datum | Gegenstand | Typ | Volk Ja % | Kantone Ja | Kantone Nein | «Sieger»-Kantone | «Verlierer»-Kantone |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 14. 1. 1866 | Mass und Gewicht | Obl. Ref. | 50,4 | 9,5 | 12,5 | BE, **LU, UR, SZ, NW,** GL, ZG, **SH, AR, AI,** SG, GR, **AG,** VS | **ZH**, OW, FR, SO, **BS, BL,** TG, **TI,** VD, **NE,** GE |
| 13. 3. 1955 | Mieter- und Konsumentenschutz | Init. | 50,2 | 7 | 15 | **LU, UR, SZ, OW, NW,** GL, ZG, FR, SO, **SH, AR, AI,** SG, GR, **AG,** TG, VS | **ZH**, BE, **BS**, **BL,** **TI,** VD, **NE,** GE |
| 15. 11. 1970 | Finanzordnung | Obl. Ref. | 55,4 | 9 | 13 | **LU**, **UR**, **SZ**, **OW**, **NW**, ZG, FR, **AR, AI,** SG, GR, **AG,** VD, VS, GE | **ZH**, BE, GL, SO, **BS,** **BL,** SH, TG, **TI, NE** |
| 4. 3. 1973 | Bildungswesen | Obl. Ref. | 52,8 | 10,5 | 11,5 | **UR**, **SZ**, **OW**, GL, **SH**, **AR, AI,** SG, **AG,** TG, VD, VS, NE | **ZH**, BE, LU, NW, ZG, FR, SO, **BS, BL,** GR, **TI,** GE |
| 2. 3. 1975 | Konjunkturartikel | Obl. Ref. | 52,8 | 11 | 11 | **LU**, **SZ**, **OW**, **NW**, ZG, FR, **SH, AR, AI, AG,** VD, VS, GE | **ZH**, BE, UR, GL, SO, **BS,** **BL,** SG, GR, TG, **TI, NE** |
| 27. 2. 1983 | Energieartikel | Obl. Ref. | 50,9 | 11 | 12 | **LU**, **UR**, **SZ**, **OW**, **NW**, GL, ZG, SO, BS, BL, **SH, AR, AI, AG,** VS | **ZH**, BE, FR, SG, GR, TG, **TI,** VD, **NE,** GE, JU |
| 12. 6. 1994 | Kulturförderung | Obl. Ref. | 51 | 11 | 12 | **LU**, **UR**, **SZ**, **OW**, **NW**, GL, ZG, SO, **SH, AR, AI, SG, AG,** TG | **ZH**, BE, FR, **BS**, **BL,** GR, **TI,** VD, VS, **NE,** GE, JU |
| 12. 6. 1994 | Einbürgerung | Obl. Ref. | 52,8 | 10 | 13 | **LU**, **UR**, **SZ**, **OW**, **NW**, GL, SO, **SH, AR, AI,** SG, **AG,** TG, TI, VS | **ZH**, BE, ZG, FR, **BS, BL,** GR, VD, **NE,** GE, JU |
| 3. 3. 2013 | Familienartikel | Obl. Ref. | 54,3 | 10 | 13 | BE, **LU**, **UR**, **SZ**, **OW**, **NW**, GL, ZG, **SH, AR, AI,** SG, GR, **AG,** TG | **ZH**, FR, **BS**, **BL**, SO, VD, **NE,** GE, JU, **TI,** VS |

**Fett** sind jene Kantone gekennzeichnet, welche mindestens acht Mal der gleichen Kategorie angehörten. QUELLE: VATTER UND SAGER (2006: 78) UND EIGENE AKTUALISIERUNGEN

## Sieger und die Verlierer

So sind die überarbeiteten Verfassungsartikel zur Einbürgerung junger Ausländer der zweiten und dritten Generation im Jahr 2004 in einer Abstimmung gescheitert, nachdem eine weitergehende Vorlage im Juni 1994 ausschliesslich am Ständemehr gescheitert ist. Zudem wurde bis heute kein neuer Verfassungsartikel zur Kulturförderung durch den Bund vorgelegt.

Vor allem aber hat sich das eindeutige Stände-Nein bei der EWR-Abstimmung vom 6. Dezember 1992 in den 1990er und 2000er Jahren ohne Zweifel auf die europapolitische Debatte und auf die bilateralen Verhandlungen mit der EU ausgewirkt und weitergehende Integrationsschritte von Bundesrat und Parlament präventiv gebremst.

Auf einer übergeordneten Systemebene übt die hohe Hürde für Verfassungsrevisionen eine generell innovationshemmende Wirkung aus, wobei diese Eigenschaft gerade auch bei Verfassungsvorlagen zum Tragen kommt, die nicht in erster Linie das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen berühren, sondern die Reformen in Bereichen anstreben, die für die kleinen Landkantone von marginaler Bedeutung sind, hingegen für die 75 Prozent der schweizerischen Bevölkerung, die in den Städten und Agglomerationen wohnen, notwendig und sinnvoll erscheinen. Diese Logik hat sich am letzten Wochenende mit dem Familienartikel erneut bestätigt. Mit dem Ständemehr verfügen damit die kleinen, konservativen und meist ländlichen Stände über ein wirksames Mittel, um gesellschaftliche und politische Reformen auf Verfassungsstufe zu blockieren, was aufgrund der hohen Stabilität der Inner- und Ostschweizer Koalition bei Doppelmehr-Abstimmungen entsprechende Wirkungen auch effektiv entfaltet.

Dabei gilt es zu beachten, dass diese «Bremswirkung» zugunsten der beharrenden Kantone meist schon präventiv bei der Ausarbeitung der Verfassungsvorlagen zum Tragen kommt und sich nur in Ausnahmefällen in den Abstimmungsergebnissen ausdrückt.

Einen Aufschluss über die Gewinner und Verlierer der Doppelmehrklausel bei Verfassungsänderungen ergibt sich aus der Analyse einzelner Kantonsergebnisse bei den neun am Ständemehr gescheiterten Verfassungsabstimmungen. Auf der einen Seite finden sich mit Schwyz, Appenzell Inner- und Ausserrhoden und Aargau zwei ehemalige Halb- und zwei Vollkantone, die alle neun Vorlagen abgelehnt haben und damit in jedem Fall zur siegreichen Mehrheit der Stände zählten. Nur je ein einziges Mal gehörten Luzern, Uri, Ob- und Nidwalden und Schaffhausen nicht zu den Profitierenden, und siebenmal haben Glarus, Zug, St. Gallen und das Wallis zum Veto beigetragen.

Auf der anderen Seite der Skala findet sich der Kanton Zürich. Als einziger Kanton stand er bei allen neun Verfassungsabstimmungen auf der Verliererseite. Zu den weiteren Benachteiligten dieser Abstimmungsregel zählen aber auch die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, das Tessin und Neuenburg. In nicht weniger als acht Fällen gehörten sie der befürwortenden Ständeminderheit an. Sieben Mal befanden sich die Kantone Bern und Genf in Übereinstimmung mit dem Volks- und in Widerspruch zum Ständemehr. Schliesslich stand der Kanton Jura bei allen vier Kollisionen seit seiner Gründung auf der Verliererseite.

## Sonderbundskantone

Diese Ergebnisse zeigen zunächst, dass das Ständemehr seine von den Verfassungsvätern ursprünglich angestrebte Funktion zu einem beträchtlichen Teil tatsächlich erfüllt: Nutzniesser sind in erster Linie die bevölkerungsarmen Landkantone der Zentral- und Ostschweiz, während die beiden bevölkerungsstärksten Schweizer Kantone Zürich und Bern am häufigsten in die Minderheit versetzt werden. Mittelgrosse Kantone der deutschen Schweiz gehören indes zu den Nutzniessern.

Es ist denn auch die Koalition der kleinen Inner- und Ostschweizer Stände mit den drei mittelgrossen Deutschschweizer Kantonen Aargau, St. Gallen und Luzern, die sich durch ihre aussergewöhnlich erfolgreiche Konstanz auszeichnet. Am stärksten profitieren damit die ehemaligen Sonderbundskantone und insbesondere die eher kleinen und eher konservativen Landkantone wie Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden, Glarus, Zug und die beiden Appenzell. In diesem Sinne schützt das Ständemehr heute noch die im Sonderbundskrieg unterlegenen katholischen Stände der Zentral- und Ostschweiz. Wie die Tabelle zeigt, gehören aber gleichzeitig die kleineren und mittleren Stände der lateinischen Minderheit zu den eindeutigen Verlierern der Doppelmehrregel. Sowohl dem Kanton Neuenburg und dem jungen Kanton Jura als insbesondere auch der Italienisch sprechenden Minorität des Tessins bietet die Föderalismusklausel keinen Schutz, im Gegenteil: Sowohl die ausschliesslich französischsprachigen Kantone als auch das Tessin werden durch die hohen Hürden für Verfassungsänderungen deutlich benachteiligt, so gerade auch bei Themen, bei denen die einzelnen Sprachgruppen eindeutig unterschiedliche Einstellungen haben. Zudem findet sich der bei eidgenössischen Abstimmungen der jüngeren Zeit oft festgestellte Röstigraben gerade auch bei den am Ständemehr gescheiterten Verfassungsvorlagen wieder. Sowohl beim Energieartikel, bei der Kulturförderungs- als auch bei der Einbürgerungsvorlage und jetzt beim Familienartikel standen die vier französischsprachigen Stände, die fast zehnmal mehr Stimmende an die Urne bringen als die Innerschweizer Bergkantone, auf der Verliererseite.

## Legitimität der Regel

Neben den lateinischen Minderheiten schälen sich die urbanen Kantone mit den grossen Agglomerationen als zweite Verlierergruppe heraus. Dabei verfügen die Einwohner der Städte wie Zürich, Bern, Basel und Genf, die gegenüber Reformen offener sind und progressivere Werthaltungen einnehmen als die ländliche Bevölkerung, über eine besonders schwache Position. So werden sie bei Verfassungsabstimmungen oft nicht nur durch die zahlreichen kleinen Stände majorisiert, sondern oft bereits auch schon durch die Landbevölkerung des eigenen Kantons – was sich im Kanton Bern gerade am vergangenen Wochenende klar zeigte.

Damit erfüllt das Ständemehr zwar einerseits seine ursprüngliche Kernfunktion, nämlich den Schutz der 1847 unterlegenen Sonderbundskantone, andererseits liefert es für andere, kulturell homogene Minderheiten wie die französischen und italienischen Sprachgruppen keinen genügenden Schutz vor der Majorisierung durch die Mehrheit der Deutschschweizer Kantone. Klassische Minderheiten der Schweiz werden mit dem Doppelmehrerfordernis nicht geschützt, womit die Effektivität und Legitimität dieser politischen Institution grundsätzlich als unbefriedigend betrachtet werden muss.

**Fritz Sager** ist Professor für Politikwissenschaft am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern, **Adrian Vatter** ist Professor für Politikwissenschaft am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern.

# Diverse Reformideen

*Überlegungen zum Ständemehr*

***Fritz Sager / Adrian Vatter*** · Die Diskussion um eine Reform des Ständemehrs läuft seit dem Scheitern des Familienartikels auf Hochtouren, wobei keine Ideen aufgetaucht sind, über die in den letzten Jahrzehnten nicht bereits diskutiert worden wäre.

## Mehrheiten und Gewichtungen

➤ Eine erste Kategorie von Vorschlägen zur Reform der Doppelmehrregel bilden Modelle mit neuer Mehrheitsregel. Dadurch soll die Stimmkraft der kleinen Stände gemindert werden, etwa durch das Erfordernis einer ablehnenden Zweidrittelmehrheit der Stände.

➤ Eine zweite Gruppe von Vorschlägen umfasst jene Modelle, die die Kantone direkt durch eine proportionale Verteilung der Standesstimmen nach demografischen Kriterien gewichten, wie sie nun Nationalrat Roger Nordmann (sp., Waadt) vorschlägt.

➤ Eine dritte Kategorie von Reformen fordert die spezielle Gewichtung ausgewählter und territorial definierbarer Minderheiten wie etwa die lateinischen Landesteile oder die urbanen Grosszentren – eine Idee, die in der aktuellen Diskussion von Nationalrat Alexander Tschäppät (sp.) aufgenommen wurde.

Die Analyse der Vorschläge zur Reform der hohen Hürden für Verfassungsänderungen anhand der Doppelmehrabstimmungen der letzten 40 Jahre ergibt, dass schon kleine Verschiebungen in der Gewichtung der Stände grosse Folgen haben. Zudem verletzen die meisten Varianten ein zentrales Definitionskriterium des schweizerischen Föderalismus, nämlich die prinzipielle Gleichbehandlung der Gliedstaaten. Es stellt sich die Frage, ob nicht Reformen möglich sind, ohne die Grundidee des schweizerischen Föderalismus in ihrem Kern zu verletzen.

## «Qualifiziertes Volksmehr»

Notwendig scheint eine Neuregelung vor allem bei Kollisions-Entscheiden, wenn sich eine eindeutige Mehrheit der Stimmenden im Gegensatz zur Ständemehrheit für eine Vorlage ausspricht – wenn der Widerspruch also markant ist:

➤ Ein von uns unterbreiteter Reformansatz sieht die Einführung eines «qualifizierten Volksmehrs» vor, mit dem das Demokratieprinzip nur dann zum Tragen käme, wenn sich eine qualifizierte und eindeutige Mehrheit der Stimmenden (z. B. 55 Prozent) für eine Verfassungsänderung ausspricht. Die Idee wird derzeit von Nationalrat Cédric Wermuth (sp.) eingebracht.

➤ In eine ähnliche Richtung zielt auch das Modell des «stärkeren Mehrs» des Politikwissenschafters Wolf Linder. Er schlägt vor, dass bei ungleichem Volks- und Ständemehr das prozentual höhere Mehr gelten würde. Das hätte zur Folge, dass die Reform im Voraus weder das Demokratie- noch das Föderalismusprinzip begünstigen würde.

Beides sind zurückhaltende Vorschläge, die im Falle des Familienartikels übrigens keinen anderen Entscheid gebracht hätten, da das Volksmehr mit 54,3 Prozent unter der 55 Prozentschwelle liegt und auch kleiner ist, als das Ständemehr (von 56,5 Prozent).

In der politischen Praxis allerdings haben all die Reformmodelle wenig Erfolgschancen, dies aus einem einfachen Grund: Für die Reform des Ständemehrs braucht es ein Ständemehr, weshalb die notwendige Zustimmung der durch die heutigen Hürden der Verfassungsänderung begünstigten Kantone nur schwer zu erreichen sein dürfte.

A. Vatter und F. Sager: Das Ständemehr: Wirkungsweise und Reformansätze, in: A. Vatter (Hg.). Föderalismusreform. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung 2006.