

Weshalb ein Ständemehr?

Am 30. November 2020 ist die Konzernverantwortungs-Initiative an deutlichem Ständemehr gescheitert, obschon gesamtschweizerisch eine knappe Mehrheit der Stimmenden das Volksbegehren angenommen hatte. Das hat natürlich wieder einmal Stimmen gerufen, die den Sinn des Erfordernisses einer zustimmenden Mehrheit der Kantone bei Änderungen der Bundesverfassung in Frage stellen. Dies gibt Anlass, sich erneut mit Ursache und Zweck dieses Erfordernisses vertraut zu machen. Die direkte Demokratie nach schweizerischer Art entscheidet ja sonst mit der einfachen Mehrheit der über Sachfragen Abstimmenden. Dies prägt die Vorstellung, was in einer solchen Demokratie richtig sei. Das Ständemehr ist eine Ausnahme, die allerdings so lange nicht weiter zu Diskussionen grundsätzlicher Art Anlass gibt, als die Ständestimmen im Ergebnis mit den Volksstimmen gleichziehen. Dass eine Verfassungsvorlage durch die Stände, also die Mehrheit der Kantone, abgelehnt wird, während dem die Volksmehrheit annimmt, ist sehr selten. Darum erregt dies Aufsehen, führt zu Fragen und kann als Hindernis der populären allgemeinen Demokratie empfunden werden. Es tauchen dann Rufe nach Abschaffung des Ständemehrs auf.

Die Beteiligung der bundesbildenden Gliedstaaten am obersten Bundeswillen

Nun steht aber die Bundesverfassung über den einfachen Gesetzen. Soweit letztere mit dem fakultativen Referendum angefochten werden, genügt zum Entscheid eine einfache Mehrheit der Stimmenden. Wegen der Überordnung der Verfassung benötigt deren Änderung jedoch eine höhere Legitimationsgrundlage als ein einfaches Gesetz. Diese Grundlage findet sich in einer

qualifizierteren Anforderung an einen gültigen Entscheid. Diese könnte beispielsweise im Benötigen einer Zweidrittelmehrheit liegen. Weil die Eidgenossenschaft aber ein Bundesstaat ist, basiert die höhere Verfassungslegitimation auf einem föderalen Erfordernis: Dem Einbezug der Bundesglieder in die Entscheidungsfindung. Mit anderen Worten: Auch eine Mehrheit der Kantone muss zustimmen, damit die Verfassung geändert wird. Das hat damit zu tun, dass die originäre Souveränität, also die höchste Kompetenz, bei den Kantonen liegt. Diese sind geschichtlich die Elemente, die den Bundesstaat geschaffen haben und immer noch bilden. Die Souveränität des Bundes ist lediglich ein Derivat davon, eine Ableitung. Seine Kompetenzen sind jene, die ihm von den Kantonen übertragen wurden. Was an staatlichen Kompetenzen nicht an den Bund delegiert ist, bleibt bei den Kantonen (den "Ständen"). Das ist, rechtssystematisch gesprochen, der Grund, warum die bundesbildenden Stände an der obersten Willensbildung im Lande, an der Verfassungsgebung, beteiligt bleiben. Beteiligt ist auch das eidgenössische Staatsvolk als weiterer Faktor, als Manifestation der Landeseinheit und der direkten Demokratie. Dies ist das doppelte Fundament unserer bundesstaatlich aufgebauten Eidgenossenschaft.

Geschichtlich gewachsener Schutz schwächerer Bundesglieder und Minderheiten

Dass dieses Fundament so und nicht anders beschaffen ist, hat auch geschichtliche Gründe und ist von politischer Klugheit inspiriert. Die Eidgenossenschaft war während Jahrhunderten ein Staatenbündnis, das allerdings 1648 im Westfälischen Frieden als Gesamtheit von der Staatengemeinschaft den Rang eines souveränen Völkerrechtssubjekts zugesprochen bekam (als Ende der Unterstellung unter das übergeordnete deutsch-römische Kaiserreich). Von 1798 an zum Satellitenstaat Frankreichs degradiert und von den Franzosen zum zentralistisch regierten Gemeinwesen gemacht, funktionierte die mannigfaltige Schweiz miserabel. Deshalb gewährte ihr Bonaparte 1803 wieder bündischen Charakter. Das blieb so bis Ende 1847. Nach dem

Sturz Napoleon Bonapartes regelte ein Bundesvertrag die Beziehungen der schweizerischen Kantone untereinander.

Dies war der Eidgenossenschaft in einer Zeit abträglich, da sich alles beschleunigte und Verbindungen immer leichter wurden. Es war die Zeit des Eisenbahnbaus, der Einführung des Telegraphen, des Aufkommens der Dampfschiffe. Es war auch die Zeit eines immer akuterem Nationalismus, der rascheres Reagieren auch des Kleinstaates erforderte. Dabei hatte die Eidgenossenschaft noch nicht einmal eine richtige Regierung. Ein geschäftsführender Kanton, der "Vorort", kümmerte sich um die laufenden Angelegenheiten der Eidgenossenschaft, bis die Tagsatzung, ein Kongress kantonaler Gesandter, wieder zusammentrat. Gleichzeitig machte sich ein freierer Welthandel breit. Die kleinkarierten Zollgrenzen kreuz und quer durch die Schweiz standen der Wohlstandsentwicklung im Weg.

Diesen Nachteilen wollten die Bannerträger der eidgenössischen Zukunft, die liberal, d.h. freisinnig, regierten Kantone mit der Umbildung des Bundes in einen modernen Staat abhelfen. Dabei war ihnen auch der starke Einfluss einer sich sehr konservativ gebenden römisch-katholischen Kirche auf den Staat ein Dorn im Auge. Einige Kantone, in denen dieses Milieu des Hergebrachten dominierte, fürchteten daher nicht nur um ihre Selbständigkeit, sondern auch um ihre konfessionelle Prägung. Sie schlossen sich zu ihrem Schutze in einem Sonderbund zusammen. Dies aber widersprach dem Bundesvertrag. Als jene Kantone sich weigerten, ihren Sonderbund aufzulösen, beschloss die Mehrheit der Tagsatzung, militärisch dafür zu sorgen.

Die Folge war ein kurzer, so glimpflich wie möglich geführter Bürgerkrieg und die schnelle Schaffung der Bundesverfassung von 1848, damit also die Umwandlung der Eidgenossenschaft in einen einzigen, "richtigen" Staat, einen Bundesstaat. Dabei wurde der Blick auf die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika hilfreich. Ein zentralistischer Einheitsstaat kam nicht in Frage. Um weiteren Unfrieden zu vermeiden, musste den unterlegenen Sonderbundskantonen entgegengekommen werden.

Die Stimme jedes Bundesstandes sollte nicht in einem schweizerischen Einheitsbrei untergehen. Sie sollte in einer besonderen Parlamentskammer - nach dem Beispiel des amerikanischen Senats - hörbar bleiben und bei verfassungsgebenden Volksabstimmungen als eigene Stimme eines staatsbildenden Teils der Eidgenossenschaft zählen. Das war die Geburtsstunde des Ständemehrs. Es schützt Minderheiten vor dem Überfahrenwerden durch Mehrheiten, und zwar nicht nur ehemalige Sonderbündler, sondern auch andere Minderheiten, etwa sprachliche oder heute auch die ländlicheren Gebiete vor der Übermacht der wachsenden Städte und Agglomerationen, deren Mentalität oft anders ist. Das hat sich in einem Land bewährt, das aus so unterschiedlichen Teilen zusammengesetzt ist wie das unsrige. Dieses System dämpft zu schroffe Gegensätze und zwingt zur Rücksichtnahme. Indem so ein minimales qualifiziertes Mehr, nämlich die Kantonsstimmen, zum Volkentscheid hinzu, Geltung findet, werden Zufallsergebnisse von z.B. 50,1 Prozent seltener. Da das Ständemehr selten anders ausfällt als das Volksmehr, läuft es nicht auf ein immer wieder blockierendes Veto einer Minderheit hinaus. Und zum Glück sind es nicht immer die gleichen Minderheiten, die dieses Veto einlegen.

Wachsender egalitärer Demokratismus schwächt föderales Selbstverständnis, einen Pfeiler des Bundes

Dass es irritiert, wenn ein Ständemehr die Verwirklichung des von der Volksmehrheit Gewollten aufhält, ist freilich nachfühlbar. Demokratische Überzeugung neigt dazu, nur das rein Numerische für legitim zu halten. Die Bedürfnisse der neueren Zeiten haben in der Schweiz vieles vereinheitlicht. Das Verständnis dafür, dass die föderalistische Rücksicht auf andere Bundesglieder ein Garant des Zusammenhalts ist, hat entsprechend abgenommen. Das spürt man auch bei einzelnen Reformvorschlägen, die den Umgang mit den Ständestimmen betreffen. Diese Vorschläge erhalten einen gewissen Auftrieb dadurch, dass die unterschiedliche Bevölkerungszahl grosser, volkreicher Kantone und kleiner, dünner besiedelter seit 1848 an Gewicht ge-

wonnen hat. Die zahlenmässige Differenz ist deutlich gewachsen. Das oft angeführte Paradebeispiel ist, dass das Gewicht der Stimme eines Innerrhoder Stimmberechtigten 40 mal höher ist als jenes eines Zürchers.

Eine derartige Argumentation offenbart indessen, wie im Bewusstsein unserer direkten Demokratie die Stimmen der Individuen und ihr zahlenmässiges Verhältnis als Entscheidungskriterium dominant geworden sind. Das ist umso mehr der Fall, als die Kantone zunehmend als eine Art Verwaltungsbezirke mit einer gewissen Autonomie statt als originär souveräne Teilstaaten verstanden werden. Damit schwindet das Verständnis dafür, dass nicht nur Bürgerinnen und Bürger, sondern auch die Teilstaaten eines Bundesstaates massgebende Einheiten mit eigenem Willen sind. Wegen unserer Direktdemokratie wird dieser kantonale Wille ebenfalls mittels des Auszählens der Stimmen der einzelnen Stimmberechtigten ermittelt. Es wäre aber theoretisch auch denkbar, dass die Standesstimme vom kantonalen Parlament ausginge oder durch die Kantonsregierung formuliert würde. Mit Rücksicht auf die Bedeutung der Kantone als bundesbildende Bestandteile der Eidgenossenschaft und unter Beachtung ihrer Besonderheiten will unsere Bundesverfassung, dass nicht nur der Wille der einzelnen Staatsbürger ausgezählt wird, sondern auch jener der einzelnen Bestandeseinheiten des Bundes, eben: der Kantone, die nun einmal auch ihre ausgeprägten Individualitäten aufweisen. Ein Kantonsvolk ist nicht ein amorphes "Etwas", sondern eine charakterisierbare Entität, ein eigenes Staatswesen, gewissermassen ein Individuum kollektiver Art, das gewürdigt werden will und soll.

Parität der Kantone sowie "checks and balances"

Das bedeutet, dass die Kantone gleich wie die Menschen nach gegenseitiger Gleichstellung vor dem Recht verlangen. Eine untergeordnete und akzeptierte Ausnahme bilden einige historisch in zwei Teile, in Halbkantone, getrennte Bundesstände. Das in einer rechtsstaatlichen, auch föderalistischen Demokratie selbstverständliche Gleichheitsprinzip macht Vorschläge zur

Veränderung des Ständemehrs problematisch. So ist schon angeregt worden, den volkreicheren Kantonen drei, anderen zwei und kleinen eine Standesstimme zuzubilligen. Das könnte unter Umständen mit einem zementierten Übergewicht der "Grossen" und entsprechendem Unfrieden enden. Der gelegentliche Unmut in urbanen Agglomerationen über die den Fortschritt bremsenden ländlichen und kleinen Kantone vergisst, dass ihr Fortschrittsglaube auch als blosser Parteidoktrin, als ideologische Mode erscheinen kann, die nicht überall Zustimmung finden wird. Vergessen geht auch etwa, dass unser Land wie eine Patrouille im Gebirge funktioniert. Eine solche bewegt sich im Tempo des schwächsten und langsamsten Beteiligten fort, sofern man alle zusammen ins Ziel bringen will. Und die Integrität des Bundesstaates hängt von diesem Zusammengehen ab.

Man hat auch schon angedacht, man könnte, damit ein Ständemehr überhaupt beachtlich wird, von diesem eine qualifizierte Grösse, etwa eine Zweidrittelmehrheit, verlangen. Alle diese Reformformeln laufen indessen darauf hinaus, das Gewicht der "Grossen" zu erhöhen, dem numerischen Denken Vorschub zu leisten. Das lässt sich gewiss begründen. Man muss sich jedoch bewusst bleiben, dass dies tendenziell den Wandel und nicht das Beharren begünstigen wird. Darum hat das auch seine Anhänger.

Zentral muss auf jeden Fall die Überlegung bleiben, dass unsere fein austarierte Staatsstruktur wie jene der USA der Suche nach "checks and balances" folgt. Also der Suche nach ausgleichenden Hemmungen möglicher Übermacht der Mächtigeren. Wie weit dieses System Machtmissbrauch zurückhält oder zu einer Vormacht der Geringeren und der Bremser führt, muss genau erwogen werden, bevor man etwas zu ändern versucht. Die Präambel unserer Bundesverfassung (der dritten seit 1848) gibt jedenfalls einen Fingerzeig. Sie mahnt, "dass die Stärke des Volkes sich misst am Wohle der Schwachen".

Das Ständemehr als Hürde vor Übereiltem wirkt auch gegen Versuche, es abzuschaffen oder abzuändern. Anträge solcher

Art müssen nämlich ebenfalls das Ständemehr für sich gewinnen. Es ist sein eigener Selbstschutz.

Die Gleichwertigkeit der Kantone als Konsequenz ihrer Eigenschaft, Völkerrechtssubjekt zu sein

Ein weiterer Gesichtspunkt verdient schliesslich auch noch, berücksichtigt zu werden - gerade, weil er gewöhnlich vergessen geht. Der Umstand, dass die Bundesverfassung in Art. 3 die Kantone als "souverän" bezeichnet, ist nicht nur eine geschichtlich bedingte Reverenz vor der Würde jedes einzelnen Bundesstandes. Diese Souveränität hat, soweit sie nicht dem Bunde delegiert worden ist, auch die Folge, dass jeder Kanton zugleich - im Rahmen des bundesrechtlich ihm noch Verbleibenden - ein eigenes Völkerrechtssubjekt ist. Deshalb erwähnt Artikel 172 Absatz 3 sowie Art. 186 Abs. 3 der Bundesverfassung Verträge von Kantonen mit dem Ausland sowie untereinander. Für beide Arten von kantonalen Staatsverträgen ist Völkerrecht anwendbar. Beide Vertragsarten sind ein Ausdruck der weiterbestehenden Staatlichkeit der Kantone. Es ist ja die Eigenheit der Bundesstaaten, Staaten im Staat aufzuweisen.

Dem entsprechend sind solche Teilstaaten konstituierende Elemente und nicht nur Organe des Bundes. Art. 3 der Bundesverfassung präzisiert, die Souveränität der Kantone bestehe insoweit, als sie nicht durch die Bundesverfassung beschränkt sei. Sind aber die Kantone konstituierende Teile des Bundes, so bedeutet die von ihnen ausgehende Bundesbildung eine Selbstbeschränkung der Kantone. Soll diese Konstituierung - auch - von ihnen ausgehen, was bei jeder Verfassungsänderung wieder aktuell wird, so müssen sie diesen Rechtsverzicht aus einer umfassenden eigenen Befugnis selbständigen Charakters heraus leisten können. Das geschieht, indem sie gleichberechtigt am Schaffen des Grundgesetzes des Bundesstaates mitwirken. Würde man Kantone minderen und grösseren Rechts unterscheiden, so käme die Legitimität des Bundesstaates ins Wanken. Dass sich die Stimmkraft des einzelnen stimmberechtigten Individuums je nach der Bevölkerungszahl des betreffenden Kantons verschie-

den zeigt, kann nicht massgebend sein. Denn die allein massgebende Staatlichkeit des Kantons kann nicht von dessen Bevölkerungsumfang abhängen. Das müsste eigentlich jedem Eidgenossen einleuchten. Die Kleinstaatlichkeit der Schweiz, zu der wir uns bekennen, bringt in der Völkergemeinschaft weniger Macht ein als es ein Grossstaat kann. Das ist ein Faktum, aber keinesfalls eine Gegebenheit des rechtlichen Status unseres Landes. Dasselbe muss auch im Binnenverhältnis gegenüber dem Bundesstaat gelten.

Die Bundesstaatlichkeit der Eidgenossenschaft bringt es nun aber mit sich, dass die Kantone und deren Wille nicht das einzige konstituierende Element des Ganzen sind. Dieses Ganze hat eben als Staat auch einen eigenen, die Kantone überwölbenden Willen. Dieser drückt sich im Erfordernis des doppelten Mehrs von Bundesvolk und Kantonen aus, wenn es um Änderungen der Bundesverfassung geht.

Mehr noch: Um die Unverbrüchlichkeit des geschaffenen Bundesbandes zu sichern, muss allerdings für Kompatibilität der kantonalen Staatsverträge mit dem Bundesrecht gesorgt sein. Der Bund ist ja zur Existenzsicherung der im Grunde ja sehr kleinen kantonalen Gemeinwesen geschlossen worden. Das funktioniert nur, wenn die Bundestreue der Kantone gewährleistet ist. Man darf nicht ausser Acht lassen, dass der schweizerische Bundesstaat als Reaktion auf einen als untragbar erachteten Sonderbund einiger weniger Kantone zustande gekommen ist, und zwar mit einem Bürgerkrieg. Das wirkt in seine Verfassungen nach. Dem entsprechend kann jeder Kanton bei der Bundesversammlung Einspruch gegen einen kantonalen Staatsvertrag erheben, sei dieser nun interkantonal oder mit dem Auslande geschlossen. (Art. 172 Abs. 3 der Bundesverfassung). Dasselbe Einsprache-recht steht nach Art. 186 Abs. 3 auch dem Bundesrate als Vertreter des Bundesstaates zu. Kommt es zu einer solchen Einsprache, so entscheidet die Bundesversammlung, ob der Vertrag zu genehmigen sei oder nicht (Art. 172 Abs. 3 der Bundesverfassung).

Diese Organisation des Bundes bringt die Bemühung zum

Ausdruck, eine Balance zwischen kantonaler Selbständigkeit und Bundesbindung zugehörigen Sicherungsvorkehren zustande zu bringen. Dieser Mechanismus wäre jedoch nicht erforderlich, wenn den Kantonen keine erhebliche Eigenkompetenz zustünde. Dass dieser Mechanismus alle Kantone gleich behandelt, bildet dabei ein Zeichen dafür, dass diese als Rechtssubjekte gleichgestellt sind.

Erhielte die Standesstimme je nach Gebietsgrösse, Bevölkerungszahl oder Steueraufkommen ein unterschiedliches Gewicht, so würde man in ein System zurückfallen, das zu Beginn des 19. Jahrhunderts noch gegenüber der Stimmberechtigung der einzelnen menschlichen Individuen üblich war, heute aber als längst überwunden gilt: Das Zensusstimm- und Wahlrecht. Es hing davon ab, ob die einzelne Person über einen gewissen vermögensrechtlichen Stand verfügte oder nicht. Man glaubte, im Gemeinwesen solle nur mitreden, wer als Steuerpflichtiger auch einen substanziellen Beitrag zu dessen Erhaltung leisten konnte. Eine Differenzierung der Standesstimmen je nach einem Gröszen- oder Stärkenkriterium müsste indessen auf eine Stärkung der ohnehin einflussreichsten Kantone hinauslaufen. Das ergäbe ernstere Missstimmungen und Unfrieden, als von einer gelegentlichen Differenz von Volks- und Ständemehr bei einer eidgenössischen Verfassungsabstimmung hervorgerufen werden kann. Denn es wäre eine Institutionalisierung einer Rechtsungleichheit.

Die Parität der Kantone während neue Reformvorschläge

Die nach dem Scheitern der Konzernverantwortungs-Initiative in die Diskussion geworfenen Ideen für eine Reform der Standesstimmen haben nun aber zwei neuartige Vorschläge aufs Tapet gebracht, Sie unterscheiden sich von der Forderung von Nationalrat Balthasar Glättli (Präsident der Grünen Partei), der einfach nur noch eine Zweidrittelmehrheit der Standesstimmen, wenn sie erreicht wird, für beachtlich erklären will. Der Unterschied liegt darin, dass die beiden neuen Vorschläge nicht notwendigerweise das Gewicht der Stände differenzieren und somit die Parität der Kantone nicht aufheben sollen, wie dies die

Absichten tun, welche das Ständesstimmrecht nach Grössenunterschieden differenzieren möchten.

Linders Abstellen auf die prozentual intensivere der beiden Mehrheiten

Die eine der Neuanregungen stammt von Wolf Linder, Professor emeritus der Politikwissenschaften an der Universität Bern (NZZ vorn 8. Dezember 2020). Die massgebende Stärke des Volksvotums oder der Willensäusserung der Stände würde er in einem Falle, in dem diese beiden Stimmabgaben gegensätzlich ausfallen je in Prozentzahlen umrechnen. Bei der Abstimmung über die Konzernverantwortungs-Initiative war das Volksmehr bekanntlich bei 50,7 Prozent. Bei den Ständesstimmen lehnten 14,5 Kantone die Initiative ab, 8,5 nahmen sie an. Die Willensäusserung der Kantone war damit nach heutigem Recht ablehnend. Umgerechnet hatten 63 Prozent der Stände verworfen. Linder würde nun aber die beiden Ergebnisse (je mit den Prozentzahlen) zuerst miteinander vergleichen. Dann ergibt sich, dass das Volk nur mit der schwächeren Mehrheit der 50,7 Prozent Ja gesagt hat, die Kantone aber mit einem intensiveren Nein von 63 Prozent aufgewartet haben. Linder würde den Satz in die Bundesverfassung schreiben: "Bei ungleichem Volks- und Ständemehr wird das stärkere Mehr als gültig erklärt." Mit dieser Art der vergleichenden Gewichtung der beiden Willensäusserungen hätte sich allerdings ebenfalls - in diesem Fall - das Ständemehr durchgesetzt, was aber durchaus nicht immer so sein müsste.

Worin sieht nun Linder den Vorteil oder Fortschritt bei seiner neuen Methode der Ausmehrung? Er findet ein Überwiegen des Ständewillens akzeptierbarer als nach dem heutigen Vorgehen und zugleich gut legitimiert. Er begründet das im Wesentlichen wie folgt.

"Die vorgeschlagene Regel begünstigt also weder das Demokratie- noch das Föderalismusprinzip von vornherein, sondern gibt beiden eine Chance. Es gilt jeweils dasjenige, das sich - nicht voraussehbar - in einer einzelnen Abstimmung stärker durchsetzt." Weiter: "Die Regel bringt einen offenen Wettbewerb

um Volks- oder Ständemehr und damit zwischen Föderalismus- und Demokratieprinzip ins Spiel. Das vermöchte Volksabstimmungen zusätzlich zu beleben. Anstelle der unbefriedigenden Nullentscheide eröffnet sich ein einfacher und gangbarer Weg. Über den akzeptierbaren und legitimen Entscheid des stärkeren Mehrs liesse sich ein zeitgemässer Ausgleich zwischen Föderalismus und Demokratie finden."

Im Gegensatz zu anderen Vorschlägen, die aus weltanschaulichen Gründen von vornherein eine Schwächung der föderalistischen Komponente anstreben, belässt also Linder die Parität der beiden Prinzipien. Also anders als jene, die z.B. nur eine Zweidrittelmehrheit der Kantone gelten lassen wollen, oder die systemfremde Argumente einbauen wollen wie jene, die grossen Städten eine zusätzliche Standesstimme einräumen möchten, oder schliesslich gar jene, welche den volkreichsten Kantonen erst recht ein Plus an Standesstimmen zuweisen würden.

Um eine vollständigere Einsicht in die Funktionsweise des Linder'schen Rezepts zu erlangen, müsste man freilich noch eine Reihe anderer, früherer Abstimmungen damit durchrechnen, um zu sehen, ob und was sich dadurch am Ergebnis ändern könnte. Ein Vorteil von Linders Vorgehen wäre, dass Volks- und Standes-Stimmergebnis deutlicher vergleichbar würden. Linder würde die Intensität, die Wucht, mit der jede der beiden Willensäusserungen zustande gekommen ist, vergleichen. Die vom Volke abweichende Standesstimme müsste, um sich durchzusetzen, auf einer im Vergleich höheren mehrheitsbildenden Prozentzahl der sich aussprechenden Einheiten beruhen (beim Volk der stimmenden Individuen, bei den Kantonen der sich summierenden Standesergebnisse). Voraussichtlich könnte es auch passieren, dass das Volksergebnis prozentual höher ausfiele als das abweichende Ergebnis der Stände.

Kusters differenzierte, proportionale Standesstimme

Dieser Lösungsidee ist inzwischen eine weitere hinzugefügt worden, die man als noch raffinierter bezeichnen kann. Sie ist vom Schaffhauser Politikberater Claudio Kuster in der NZZ

am Sonntag vom 3. Januar 2021 veröffentlicht worden. Er findet, „es wäre zweckdienlicher, die Ständesstimme jedes Kantons proportional zwischen Ja- und Nein-Stimmen aufzuteilen.“ Heute bestimmt jene Gruppe, die innerhalb eines Kantons die Mehrheit bildet, die ganze Ständesstimme desselben. Bei Kuster würde z.B., wenn in einem Kanton eine Verfassungsvorlage mit 70 Prozent der dortigen Stimmen angenommen würde, die Ständesstimme des betreffenden Kantons 0,7 Ja und 0,3 Nein sein. Die Ja- und die Nein-Zahlen aller Kantone würden dann zusammengezählt. Daraus ergäbe sich dann, wie stark die Kantone insgesamt eine Vorlage befürworten oder ablehnen.

Kuster hat dieses Verfahren an früheren Abstimmungen durchgerechnet und bald Bestätigungen, bald Abweichungen gegenüber den damals erzielten Abstimmungsergebnissen ermittelt. Die Konzernverantwortungs-Initiative wäre nach seinem Vorgehen aber ebenfalls gescheitert. Kuster gibt zu, man könnte einwenden, bei seinem Rezept würden die Kantone nicht mehr als Einheiten betrachtet. Dafür würde aber ihr Wille akkurater wiedergegeben. In einem Kanton bestehenden Minderheitsmeinungen würden nicht einfach aus der Schlussrechnung herausfallen. Das erscheint Kuster gerechtfertigt, da heutzutage die Kantone viel weniger homogen sind, im Gegensatz zu 1848. Kuster betont aber, dass sein Konzept insofern neutral ist, als es die Gleichwertigkeit der Kantone nicht antastet. Es ist weder konservativ noch progressiv angelegt und begünstigt weder grössere noch kleinere Kantone von vornherein. Kusters Fazit: "Ein Wechsel der Ständesstimmen vom Majorz in den Proporz wäre eine relativ simple wie elegante Lösung. Das proportionale Ständemehr optimiert letztlich die beiden Maximen des Föderalismus - Gleichheit der Kantone - und des Demokratieprinzips - Gleichheit aller Stimmberechtigten - und gewänne damit an Legitimität zurück."

Reformen verlangen Behutsamkeit

Beide neuen Vorschläge, Linders und Kusters, verdienen im Falle, dass die Diskussion des Ständemehrs überhaupt mehr

als ein vorübergehendes Aufwallen sein sollte, weiter vertiefende Betrachtung. Denn sie sind gröberen Änderungszumutungen in ihrer Austariertheit überlegen. Jede Revision des Ständemehrs müsste nach bisheriger Manier Zustimmung finden. Dafür besteht bessere Aussicht, wenn das Projekt die Parität der Kantone wahrt und nicht ideologisch auf eine Schwächung der bereits schwächeren, beziehungsweise auf eine Ausbremsung der konservativeren Kantone aus vermeintlich progressiver Notwendigkeit hinausläuft. Eine Stärkung der ohnehin stärksten Kantone wird ja auch da und dort angestrebt, um das Gewicht jener Kantone mit grossen Städten mit derzeitiger Mittelinks-Tendenz noch zu erhöhen. Das Ständemehr sollt aus solchen Spielchen herausgehalten werden.

Dass bei Abstimmungen über den Verfassungswortlaut eines Bundesstaates dem Votum der Volksgesamtheit ein zusätzliches Qualifikationserfordernis das die Bundesstaatlichkeit abbildet, zur Seite zu stellen ist, ergibt sich aus dem Sinn dieser Staatstruktur. Das ist eigentlich aus dieser heraus unabdingbar. Wenn in der Schweiz das Erfordernis des Ständemehrs gelegentlich als unbequem empfunden wird, so hängt dies mit dem ausgeprägten Demokratismus unseres Volkes zusammen, verstärkt durch die in der heutigen Zeit erhöhte Gläubigkeit gegenüber statistischen Zählergebnissen. Falls überhaupt eine Reform des Ständemehr-Erfordernisses in Frage kommen sollte, wäre jedoch Behutsamkeit am Platz. Der populäre Demokratismus geht bei uns an einer einzelnen Stelle bereits an eine problematische Grenze: Indem Artikel 190 der Bundesverfassung Bundesgesetze für alle rechtsanwendenden Behörden verbindlich erklärt, ermöglicht er der Bundesversammlung oder dem einfachen Gesetzgeber nämlich, verbindliche Bestimmungen zu erlassen, die sich über die ranghöhere Bundesverfassung hinwegsetzen. Eine das korrigierende, schützende Verfassungsgerichtsbarkeit hat man bei uns bewusst nicht gewollt. Dies in der Absicht, der Volksvertretung bzw. der einfachen Volksmehrheit freie Hand zu lassen, und zwar ohne föderalen Filter.

Winterthur, anfangs 2021

Die Arbeitsgruppe "Demokratie und Rechtsstaat":

RA Dr. iur. Dr. iur. h.c. Roberto Bernhard, Winterthur,

RA Dr. iur. Ulrich Weiss, Winterthur,

Dr. sc. nat. Gerold Brändli, alt Bezirksrichter, Aarau.

Die Arbeitsgruppe ist aus eigener Initiative von Mitgliedern der Neuen Helvetischen Gesellschaft Winterthur entstanden. Die Arbeitsgruppe gibt ihre eigene Meinung wieder, welche für die Neue Helvetische Gesellschaft (NHG) nicht verbindlich ist. Die Arbeitsgruppe steht in der Nachfolge der "Nordostschweizerischen NHG-Arbeitsgruppe 'Direkte Demokratie' (1994/95), der NHG-Arbeitsgruppe "Demokratiereform" (2004/05) und "Demokratie und Rechtsstaat" (2010).

Die vorliegende Studie wurde finanziell unterstützt von der Vereinigung Libertas Winterthur.

Druck: Rohner Spiller AG, Winterthur.