

## Ein Appenzeller ist mächtig wie 39 Zürcher

Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden gehören zu den klarsten Profiteuren des Ständemehrs.

Carlo Schuler

Rund 12 000 Stimmberechtigte gibt es in Innerrhoden, über 950 000 sind es im Kanton Zürich. Innerrhoden kommt beim Ständemehr trotzdem eine halbe Stimme und im Ständerat ein Sitz zu. Eine Stimme aus Innerrhoden hat damit – wenn man auf die Anzahl Stimmberechtigter abstellt – über 39-mal mehr Gewicht als eine Zürcher. Das Gleiche gilt für die Anzahl Ständeräte.

Ist das gerecht? Die Frage beschäftigt die Politik spätestens seit der Abstimmung über die Konzernverantwortungs-Initiative (KVI): Diese wurde vom Volk zwar angenommen, scheiterte aber am Ständemehr. Seit der Gründung des modernen Bundesstaates 1848 gab es zehn Abstimmungen, bei denen das Volksmehr durch das Ständemehr ausgebremst wurde. Vier Kantone waren in diesen Abstimmungen bei den Nein-Sagern und somit auf der Seite der Profitierenden des Ständemehrs. Nebst dem Schwyz und – etwas überraschenderweise – Aargau gehören auch die beiden Appenzell zu jenen vier Kantonen, die immer vom Erfordernis des doppelten Mehrs profitierten. Zürich hingegen stand bei diesen Vorlagen stets auf der Verliererseite.

### Warum ausgerechnet die beiden Appenzell?

Wieso aber stehen Inner- und Ausserrhoden an der Spitze dieser «Rangliste»? Die Positionierung Innerrhodens erstaune nicht unbedingt, erklärt Hans-Peter Schaub, Leiter der Abstimmungsdatenbank Swissvotes an der Universität Bern. Innerrhoden stehe bei diesen zehn Abstimmungen jeweils mehrheitlich auf der konservativen, antizentralistischen und rechten Seite, die sich im Bereich der Wirtschaft gegen staatliche Interventionen stellt. Dies passe gut zu Innerrhodens Ausgangslage als ländlicher, relativ stark landwirtschaftlich geprägter, deutschschweizerischer und katholischer Kanton: «Innerrhoden ist seit dem 19. Jahrhundert bis heute mit Blick auf sein Abstimmungsverhalten konstant auf der rechten Seite des politischen Spektrums anzutreffen.» Ausserrhoden als protestantischer, früh und stark industrialisierter und teilweise stadtnaher Kanton werfe hingegen auf den ersten Blick mehr Fragen auf. Auflösen liessen sich diese vor allem damit, dass neun der zehn fraglichen Abstimmungen nach dem Zweiten Weltkrieg stattfanden, acht sogar nach 1970. «Schweizweit ist es so, dass der konfessionelle Konflikt und der Industrialisierungseffekt in den letzten Jahrzehnten für das regionale Abstimmungsverhalten viel weniger prägend sind als noch vor dem Ersten Weltkrieg, während der Stadt-Land-Gegensatz stark an Bedeutung gewonnen hat.» Ausserrhoden habe bis in die 1930er-Jahre eher links abgestimmt. Seither stehe er aber mehrheitlich rechts der Mitte. Der Historiker und frühere In-



Blick in die Kuppelhalle des Bundeshauses mit den radial angeordneten Kantonswappen.

Bild: Chris Iseli

nerrhoder Ständerat Ivo Bischofberger bezeichnet sich selber als «dezidierten Befürworter» der geltenden Form des Ständemehrs. Zwar seien die beiden Halbkantone in den Wirren des Sonderbundes separate Wege gegangen: «Innerrhoden verhielt sich damals neutral; Ausserrhoden beteiligte sich mit zwei Bataillonen und hatte auch Tote zu beklagen.» Das Abstimmungsverhalten zu all den genannten zehn Vorlagen sei im Resultat aber trotzdem tatsächlich identisch. «Dies, weil bei einer genaueren Analyse offensichtlich die föderalistisch gesinnte, ländlich geprägte, wertkonservative Grundeinstellung und die Wertung von themenspezifischen Interessen eine nicht zu unterschätzende, ja entscheidende Rolle spielten.»

### Die Sicht der Appenzeller Bundespolitiker

Wie aber denkt man in der Appenzeller Politik über das Thema Ständemehr? Der Innerrhoder Ständerat Daniel Fässler (CVP) sagt: «Die Schweiz ist seit 1848 dem ständigen zentralistischen Druck zum Trotz – ein Bundesstaat.» Das darauf basierende föderalistische Prinzip sei mit der Schaffung eines Zweikammersystems unterstrichen worden. Dies sei ein wichtiges Erfolgsrezept der Schweiz, das man nicht über Bord werfen sollte: «Ich sehe daher keinen Änderungsbedarf. Nicht zum Wohl von Appenzell Innerrhoden, sondern zum Wohl der Schweiz.»

Der Föderalismus sei auch als Macht- und Gewaltentrennung zu sehen, erklärt Thomas Rechsteiner, CVP-Nationalrat. Dieser diene dem Schutz der politischen, sprachlichen und regionalen Besonderheiten. Rechsteiner ist deshalb klar für die Beibehaltung des Ständemehrs: «Die erfolgreiche Kombination von Demokratie und Föderalismus ist in dieser Form zu erhalten.»

Der Ausserrhoder SVP-Nationalrat David Zuberbühler hatte nach der KVI-

Abstimmung in einem Leserbrief geschrieben, dass das Ständemehr dafür Sorge, dass auch die kleinen Kantone gehört würden. Dank des Ständemehrs könnten nicht ein paar grosse Städte allein über den Rest des Landes bestimmen. Auf Anfrage ergänzt Zuberbühler: «Würde das Ständemehr abgeschafft, müsste folgerichtig auch der Ständerat abgeschafft werden.» Dass es so weit komme, stehe aber ausser Frage.

Auch Andrea Caroni, FDP-Ständerat aus Appenzell Ausserrhoden, erklärt, er sei weiterhin für das Ständemehr: «Es ist Ausdruck unseres Föderalismus und verhindert, dass einige grosse Kantone die kleinen an die Wand drücken.» Allerdings verschliese er sich Anpassungen nicht. «Den interessantesten Ansatz finde ich es, die Ständesstimme nicht schwarz-weiss, sondern proportional zu berechnen. Dabei bleibt der Schutz der kleineren Kantone gleich, aber die Stimme wird differenzierter ermittelt, was auch die Minderheiten innerhalb dieser Kantone stärkt.» Hans-Peter Schaub, Leiter der Abstimmungsdatenbank Swissvotes an

der Uni Bern, weist darauf hin, dass es auch innerhalb der Stände selber jeweils Minderheiten gibt. Dieser Aspekt werde in der Debatte um das Ständemehr oft vergessen und durch die heutige Ausgestaltung des Ständemehrs nicht berücksichtigt. Ausserrhoden sei ein gutes Beispiel dafür: Bei den zehn erwähnten Bundesabstimmungen stand Trogen viermal und Herisau dreimal auf der Seite des schweizweiten Volksmehrs und damit nicht auf der Seite der Ausserrhoder Mehrheit. Mit seinem Hinweis auf die Möglichkeit einer proportionalen Berechnung des Ständemehrs verweist Caroni unmittelbar auf einen Vorschlag, den Claudio Kuster, Stiftungsrat der Stiftung für direkte Demokratie, kürzlich in der «NZZ am Sonntag» präsentiert hatte.

Kuster schlägt bei der Berechnung des Ständemehrs eine neue Methode vor. Demnach wäre die Ständesstimme jedes Kantons proportional zu seinen Ja- und Nein-Stimmen aufzuteilen. Beispiel KVI-Vorlage von 2020: In Ausserrhoden erzielte diese Vorlage einen JA-Anteil von 43 Prozent, in Innerrhoden

einen solchen von 32 Prozent. Wäre Ausserrhoden ein Ganzkanton, so hätte es für ihn nach diesem Modell somit 0,43 Ständesstimmen für ein Ja und 0,57 für ein Nein abgegeben. Als Halbkanton wäre Ausserrhoden demnach auf 0,22 Ständesstimmen für ein Ja und 0,28 für ein Nein gekommen. Aus Innerrhoden hätte es entsprechend 0,16 Ständesstimmen für und 0,34 gegen die Initiative gegeben.

### Linke schlägt Veränderungen vor

Martin Pfister, Präsident der SP AI, erklärt: «Kleine und ländlich geprägte Kantone, welche oft auch konservativ abstimmen, haben aus meiner Sicht bei nationalen Abstimmungen, bei denen auch das Ständemehr massgebend ist, ein Übergewicht.» Er unterstütze grundsätzlich das schweizerische Demokratiemodell mit seinen föderalistischen Strukturen und dem nötigen Volks- und Ständemehr bei nationalen Abstimmungen. Er bevorzuge aber ein Modell mit einem Volks- und einem «Regionenmehr». So könnten Ungleichheiten betreffend den Wert einer einzelnen Stimme ausgeglichen werden. Nach Ansicht von Pfister könnte die Ostschweiz eine solche mögliche Region bilden. Dies würde der Vision eines Kantons «Säntis» entsprechen, ohne dass dabei auch die Kantonsgrenzen aufgehoben werden müssten.

«Wir von den Jungen Grünen Appenzellerland sind ganz klar für den Schutz von Minderheiten», sagt Co-Präsidentin Nina Cramer. Der Ständerat sei ursprünglich zum Schutz der ländlichen Kantone entstanden. «Gegenwärtig bezweifeln wir dessen Daseinsberechtigung sehr stark, da der Begriff der Landbevölkerung ziemlich willkürlich gewählt ist.» Es stelle sich die Frage, warum dann zum Beispiel nicht auch das Berner oder das Zürcher Oberland eigene Vertreter im Ständerat besitzen. Der Wohnort dürfe nicht über das Gewicht der Stimme bestimmen. «Wenn Minderheiten wirklich geschützt werden sollten, dann müssen die gesellschaftlichen Minderheiten – Frauen, LGBTQ+, Migranten und so weiter – stärker berücksichtigt werden.» Nicht der geografische Wohnort, sondern die Zugehörigkeit in der Gesellschaft sollte berücksichtigt werden. «Minderheiten in unserer Demokratie zu schützen, ist ein grosses Anliegen der Jungen Grünen Appenzellerland, daher sprechen wir uns für eine gezielte Reformierung des Ständerats und des Ständemehrs aus.» Noch dies: Dass die Frage des Ständemehrs brisant ist, mag der Umstand verdeutlichen, dass die SP AR eine Auskunft erst für einen späteren Zeitpunkt in Aussicht stellt.

## Je näher zu St. Gallen, umso linker

**Entwicklung** Ausserrhoden wandelte sich im Verlaufe der Jahrzehnte politisch und gesellschaftlich stark. Hans-Peter Schaub von der Uni Bern bringt diese Entwicklung in einen gesamtschweizerischen Zusammenhang: Der konfessionelle Gegensatz sei schon ab dem Ersten Weltkrieg im regionalen Abstimmungsverhalten nur noch selten zu beobachten – der Konflikt zwischen Katholiken und Protestanten kühle sich unter anderem nach der Einbindung der Katholisch-Konservativen in den Bundesrat (1891) stark ab. Hingegen präge der

Stadt-Land-Gegensatz seit den 1970er-Jahren das Abstimmungsverhalten stärker als früher. Die ländliche Schweiz, insbesondere in der Deutschschweiz, würde heute staatskritischer und konservativer abstimmen als die städtische. Ausserrhoden als überwiegend ländlicher Kanton passe hier hinein. Diese Entwicklungen würden sich auch in Ausserrhoden zeigen, sagt Schaub. Zwar sei Ausserrhoden bis heute etwas weniger rechts (wirtschaftspolitisch) und auch etwas liberaler (gesellschaftspolitisch) als Innerrhoden oder die klei-

nen Zentralschweizer Kantone, aber die Unterschiede hätten sich reduziert. Das progressiv-liberale Element bleibe auch in Ausserrhoden oft in der Minderheit. Schauen man sich das Stimmverhalten nicht auf Kantons-, sondern auf Gemeindeebene an, dann stimmten insbesondere das Mittelland und Herisau oft etwas linker und liberaler ab als der Rest des Kantons. «Es dürfte kein Zufall sein, dass es sich um jene Kantonsgegenden handelt, die weniger ländlich und stärker auf die Stadt St. Gallen ausgerichtet sind», so Schaub. (csu)

ANZEIGE



Der neue KIA XCeed  
Bewegend. In jeder Hinsicht.

**hirn** Hirn Appenzell AG  
9050 Appenzell-Meistersrüte  
Telefon 071 787 36 36 • [www.hirn.ch](http://www.hirn.ch)