

# Luzern gehört zu den klarsten Profiteuren des Ständemehrs

**STAATSPOLITIK** Wenn das Ständemehr eine Abstimmung entschied, so stand der Kanton Luzern fast immer auf der Gewinnerseite. Dafür gibt es verschiedene Gründe.

von **Carlo Schuler**

Rund 280'000 Stimmberechtigte gibt es aktuell im Kanton Luzern. Über 950'000 sind es im Kanton Zürich. Wenn es bei Abstimmungen um die Ständesstimmen geht, so zählen aber beide Kantone gleich viel: Beide haben je eine Ständesstimme. Und beiden Kantonen stehen je zwei Ständeräte zu.

Noch viel krasser sieht das Verhältnis bei den eigentlichen Landkantonen aus. Im Kanton Uri zum Beispiel sind derzeit knapp 27'000 Stimmberechtigte registriert. Eine Stimme aus dem kleinen Kanton Uri hat somit sowohl in Bezug auf das Ständemehr als auch in Bezug auf den Ständerat über 35 Mal mehr Gewicht als eine Stimme aus dem Kanton Zürich.

Ist das gerecht? Die Frage beschäftigt die Politik spätestens seit der Abstimmung über die Konzernverantwortungsinitiative (KVI): Diese wurde vom Schweizer Volk zwar angenommen, scheiterte aber am Ständemehr. Seit der Gründung des modernen Bundesstaates 1848 gab es insgesamt zehn Abstimmungen, bei denen das Volksmehr durch das Ständemehr ausgebremst wurde (Kasten). Immerhin die Hälfte dieser Abstimmungen fallen auf die letzten knapp 40 Jahre.

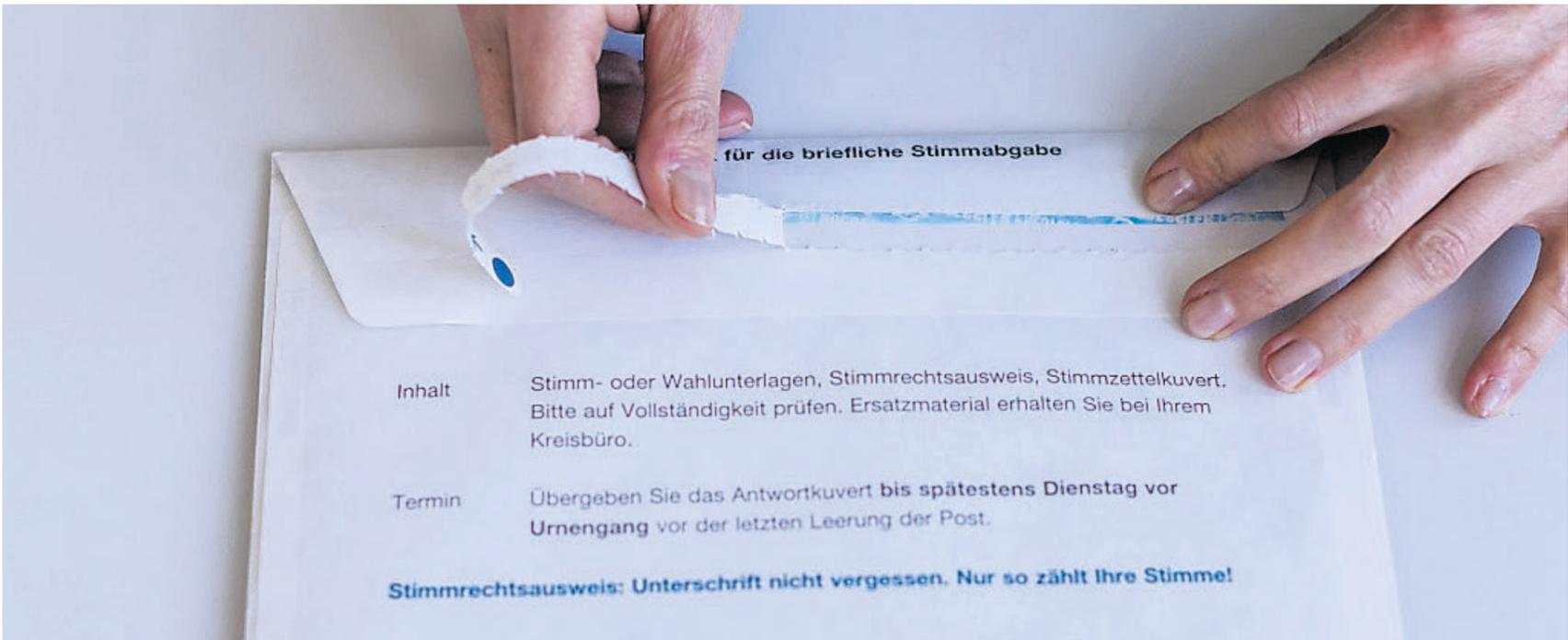
Nutzniesser des Ständemehrs sind in erster Linie die eher bevölkerungs-schwachen Landkantone der Zentral- und Ostschweiz. Vier Kantone waren in allen diesen zehn Abstimmungen bei den Nein-Sagern und somit auf der Seite der Profitierenden des Ständemehrs (SZ, AI, AR und AG). Auch der Kanton Luzern zählte fast immer zu den Gewinnern: Bei neun dieser zehn Abstimmungen profitierte Luzern als Erfordernis des doppelten Mehrs. Der Kanton Zürich hingegen stand bei all diesen zehn Vorlagen immer auf der Verliererseite.

*«Das Ständemehr ist absolut richtig. Es sind keine Anpassungen der geltenden Regelungen nötig.»*

**Peter Schilliger** *Nationalrat FDP*

**Warum ausgerechnet Luzern?**

Warum aber gehört der Kanton Luzern zu jenen Kantonen, die in der Regel konservativ abstimmen und somit vom Ständemehr profitieren? Immerhin gibt es im Kanton Luzern – anders als etwa in den Kantonen Schwyz, Uri, Nid- und Obwalden – Gebiete, die klar städtisch



Zehn Abstimmungen wurden seit der Gründung des Bundesstaates bisher durch das Ständemehr entschieden. Foto: Keystone

strukturiert sind. «Der Kanton Luzern ist ein Kanton, der stark bürgerlich geprägt ist», erklärt Markus Furrer, Historiker und Dozent an der PH Luzern. Im Falle von Luzern habe dies aber heute kaum mehr mit dem Sonderbund zu tun. «Der Kanton ist aber seither von starken inneren Gegensätzen geprägt.» Dabei sei der Kanton Luzern als Gesamtes heute ein konservativer Kanton. Zwar sei die Stadt Luzern urban, aber im Vergleich zu anderen Städten kleiner. Anders als etwa Bern, Basel

**Auch innerhalb der Stände gibt es Minderheiten**

Der Luzerner Politologe Tobias Arnold zeigt sich «auf den ersten Blick» erstaunt, dass der Kanton Luzern trotz seiner urbanen Gebiete so oft vom Ständemehr profitierte. Insbesondere in der jüngeren Zeit habe sich bei den erwähnten zehn Abstimmungen aber doch gezeigt, dass der jeweilige Ja-Anteil im Kanton Luzern höher sei als etwa in Schwyz oder in Uri. Luzern sei also viel gespaltener als die Ur-

hohen ländlichen Anteils eben auch nicht klein.» Hans-Peter Schaub, Leiter der Abstimmungsdatenbank Swissvotes an der Universität Bern, weist ebenfalls 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. In diesem Zusammenhang hat Claudio Kuster, Stiftungsrat der Stiftung für

*«Faktisch gibt das Ständemehr der konservativen Schweiz bei Abstimmungen einen Startvorsprung.»*

**Michael Töngi** *Nationalrat Grüne*

kantone; das progressive Lager sei in Luzern deutlich grösser als in den beiden genannten Kantonen. So gesehen würde in Luzern jeweils entsprechend ein kleinerer Bevölkerungsanteil vom Ständemehr «profitieren». Allerdings ergänzt Tobias Arnold: «Das konservative Lager ist in Luzern aufgrund des

direkte Demokratie, kürzlich in der «NZZ am Sonntag» einen Vorschlag präsentiert. 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:

hohen ländlichen Anteils eben auch nicht klein.» Hans-Peter Schaub, Leiter der Abstimmungsdatenbank Swissvotes an der Universität Bern, weist ebenfalls 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. In diesem Zusammenhang hat Claudio Kuster, Stiftungsrat der Stiftung für

**«Teil unseres bewährten politischen Systems»**

Wie aber denkt man in der Luzerner Politik über das Thema Ständemehr? Befragte Politikerinnen und Politiker äussern sich sehr unterschiedlich. Nationalrätin Priska Wismer-Felder (CVP) sagt, sie sei klar für das Ständemehr: «Es ist Teil unseres sehr bewährten politischen Systems und bewirkt, dass nicht einfach die bevölkerungsstarken Regionen über die bevölkerungsschwachen bestimmen können.» Jede Region und jeder Kanton habe berechnete Anliegen, die so besser gewichtet werden könnten.

Auch FDP-Nationalrat Peter Schilliger findet: «Das Ständemehr ist absolut richtig.» Ohne einheitlichen Beschluss des Nationalrats, welcher der Zusammensetzung der Bevölkerung entspricht, und des Ständerates, wel-

chen die Stände abbildet, gebe es auch kein neues Gesetz. Entsprechend sei die doppelte Zustimmung auch für Abstimmungen, welche die Verfassung betreffen, zwingend und richtig. Es seien keine Anpassungen gegenüber der heute geltenden Regelung nötig.

**«Das dient nicht dem Zusammenhalt des Landes»**

SP-Nationalrätin Prisca Birrer-Heimo sagt, sie könne die diversen Fragen rund um das Thema Ständemehr noch nicht abschliessend beantworten. Sie sei der Meinung, dass das Ständemehr angepasst werden müsse. Abschaffen

solte man es ihrer Ansicht nach aber nicht. Sie habe schon verschiedene Vorschläge für eine mögliche Änderung gesehen. Aber welche Variante dabei wirklich tauglich, könne sie heute noch nicht beurteilen: «Mit andern Worten: Einen Vorstoss für die Anpassung des Ständemehrs würde ich unterstützen, die Lösung muss ich noch offen lassen.» Nationalrat Michael Töngi (Grüne) befürwortet eine Abschaffung des Ständemehrs. Er sei aber auch offen für eine Reform, so wie sie der Präsident der Grünen Schweiz, Balthasar Glättli, kürzlich in einem Vorstoss skizziert hatte. Michael Töngi erklärt, er möchte die aktuellen Diskussionen nicht spezifisch mit den Resultaten der KVI-Initiative verknüpfen. Das Ständemehr sei zum Schutz der Sonderbundskantone eingeführt worden. Dieser Aspekt sei heute nicht mehr von Bedeutung. Die konfessionellen Unterschiede seien heute nicht mehr prägend für unser Land. Wenn schon, so müsste die Frage des Minderheitenschutzes und des Zusammenhaltes des Landes anders definiert erwähnt werden. Michael Töngi erwähnt dabei das häufige Überstimmen der Romands bei Abstimmungen. Hinzu komme, dass sich das Ungleichgewicht zwischen den bevölkerungsreichen und den kleinsten Kantonen seit der Gründung des Bundesstaates massiv verschoben habe: «Faktisch gibt das Ständemehr der konservativen Schweiz bei Abstimmungen zu Initiativen einen Startvorsprung.» Das aber diene nicht dem Zusammenhalt des Landes.

# Das Ständemehr als Minderheitenschutz

cher die Stände abbildet, gebe es auch kein neues Gesetz. Entsprechend sei die doppelte Zustimmung auch für Abstimmungen, welche die Verfassung betreffen, zwingend und richtig. Es seien keine Anpassungen gegenüber der heute geltenden Regelung nötig.

**«Das dient nicht dem Zusammenhalt des Landes»** SP-Nationalrätin Prisca Birrer-Heimo sagt, sie könne die diversen Fragen rund um das Thema Ständemehr noch nicht abschliessend beantworten. Sie sei der Meinung, dass das Ständemehr angepasst werden müsse. Abschaffen

## Hier entschied das Ständemehr

### Hier entschied das Ständemehr

> Volksinitiative über die Konzernverantwortung (KVI) vom 29. November 2020.

> Bundesbeschluss über die Familienpolitik vom 3. März 2013.

> Bundesbeschluss über einen Kulturförderungsartikel vom 12. Juni 1994.

> Bundesbeschluss betreffend die erleichterte Einbürgerung vom 12. Juni 1994.

> Bundesbeschluss über den Energieartikel vom 27. Februar 1983.

> Bundesbeschluss über den Konjunkturartikel vom 2. März 1975.

> Bundesbeschluss betreffend das Bildungswesen vom 4. März 1973.

> Bundesbeschluss betreffend die Änderung der Finanzordnung vom 15. November 1970.

> Volksinitiative zum Schutz der Mieter und Konsumenten vom 13. März 1955.

> Volksabstimmung über Mass und Gewicht vom 14. Januar 1866.

Urs Bieri, Politikwissenschaftler und Co-Leiter des Forschungsinstitutes gfs Bern, sagt: «Die Absicht des Ständemehrs ist historisch klar und für die Gründung der modernen Schweiz zentral: Die Schweiz löste sich aus dem Bürgerkrieg zwischen den minderheitlichen katholisch-konservativen und mehrheitlichen liberalen Kantonen durch die Gründung des modernen Bundesstaates.» Die katholisch-konservativen Kantone hätten dieses grosswahrscheinlich nicht kampflös mitgetragen, wenn man diesen wichtigen Minderheitenschutz nicht als Gegensteuerung eingebaut hätte. Minderheitenschutz sei es noch heute, das Ständemehr schütze die aufgrund der föderalen Strukturen wichtigste Minderheit, den einzelnen Kanton, davor, permanent von den grössten sechs Kantonen in der Schweiz überstimmt zu werden.

**«Kleine Kantone verteidigen ihre Privilegien»**

Vehement für eine Abschaffung des Ständemehrs spricht sich der frühere Zuger Nationalrat (Grüne-Alternative) und Historiker Jo Lang aus. «Das Ständemehr ist historisch überholt», titelte Jo Lang nach der KVI-Abstimmung bei «Journal 21». Es sei höchste Zeit, dieses Instrument zu hinterfragen. Für die neuen Minderheiten in der Schweiz biete das Ständemehr nicht Schutz, sondern Gefahr. Zu diesen neuen Minderheiten zählt Lang aktuell vorab die französischsprachigen Kantone.

Jakob Tanner, emeritierter Geschichtspräsident der Universität Zü-



rich, weist auf Anfrage darauf hin, dass man bei der Einführung des Ständemehrs sowohl 1848 wie 1874 primär an innerschweizerische Auseinandersetzungen und an die Rechte der «souveränen» Kantone dachte. Im Kulturkampf

der KVI sicher eine andere. Trotzdem gebe es unter den «Landkantonen» auch heute noch verbindende Interessen. Dies habe man auch bei der KVI-Abstimmung gesehen. Gerade im Bereich von Themen wie Steuern, Holdings und Domizilgesellschaften gebe es unter diesen Kantonen wohl durchaus eine Art gemeinsamen Bewusstseins.

«Viele dieser Kantone haben sich auf die internationale Steuerkonkurrenz eingelassen und sind – wie der Kanton Zug – Sitz von internationalen Grosskonzernen, welche die KVI im Visier hatte.» Auch Glarus, Nid- und Obwalden gehörten dazu. Diese Kantone seien oft weniger industrialisiert als der Rest des Landes. «Wenn es jedoch um das Unternehmensdomizil geht, sind sie oft sehr stark – und sie verteidigen dieses Privilegien, wie die Abstimmungskarte der KVI deutlich zeigte.» Allerdings müsse man unter den Landkantonen differenzieren: «Schwyz ist eher ein Kandidat für die Steuerkonkurrenz und der Kanton hat damit nicht wirklich gute Erfahrungen gemacht.»

jener Jahre sei es den katholisch-konservativen Kantonen darum gegangen, sich gegen den freisinnigen Machtanspruch durchzusetzen.

Im Vergleich dazu sei die Ausgangslage heute bei einer Abstimmung wie

## Luzerner Abstimmungsverhalten: Die Hintergründe

Wie oben dargelegt: Der Kanton Luzern stimmt im schweizerweitigen Vergleich in aller Regel konservativ ab. Das erklärt, warum der Kanton bei jenen Abstimmungen, bei denen jeweils das Ständemehr den Ausschlag gab, in neun von zehn Fällen auf der Seite der Gewinner stand. Die Profitierenden des Ständemehrs waren in der Vergangenheit nämlich vor allem die kleineren und mehr bewahrenden ländlichen Kantone.

Auf Anfrage zeigt der Luzerner Historiker Markus Furrer weitere Hintergründe für das Abstimmungsverhalten des Kantons Luzern auf. Wie auch anderswo habe sich im Kanton Luzern das Parteiensystem ab den 1970er-Jahren zu verändern begonnen, erklärt Mar-

kus Furrer. In Luzern seien die linken Parteien aber marginal geblieben. Der Aufstieg der SVP in den 1990er-Jahren habe den konservativen Anspruch noch verstärkt. «Allerdings hätte sich dieser damals gewandelt», so Markus Furrer: «Die Säkularisierung entfremdete die Wählerschaft auch in Luzern von den Grundsätzen eines katholisch geprägten Konservatismus. Die katholischen Milieus lösten sich auf.»

Am rechten Rand habe nun auch in Luzern ein Nationalkonservatismus im Stile der SVP zu dominieren begonnen. «Auch Parteien des linken Spektrums legten seit diesem Zeitraum zu. Das betrifft insbesondere die Grüne Partei, während die Sozialdemokratie, die im Kanton auf eine lange Tradi-

tion zurückblicken kann, eher stagniert.» Wohl hätten SP und Grüne bei den Wahlen 2019 dazugewonnen, aber immer noch würden die bürgerlichen Kräfte (ohne GLP) zwei Drittel der Parteistimmen innehaben.

Von den Strukturen her sei Luzern stark zweigeteilt, erläutert Markus Furrer. Es gebe einen städtischen und einen ländlich geprägten Raum. Seit 1960 lebe mehr als die Hälfte der Kantonsbevölkerung in der Stadt und der Agglomeration. Die Stadt mit ihrer liberalen Tradition lasse sich politisch heute links einordnen. Die gesellschaftlichen Umwälzungen seit den 1980er-Jahren hätten hier einer urbanen, eher linksliberalen Schicht Auftrieb gegeben.

Deutlich schwieriger seien aber die Agglomerationen (Emmen, Kriens, Ebikon, Horw), aber auch die sogenannten Sekundärzentren (wie Sursee und Hochdorf) einzustufen. Bei sozialpolitischen Fragen würden diese Gebiete ähnlich wie die Kernstadt abstimmen. «Wenn es aber zum Beispiel um Migrationsthemen geht, dann weichen die ehemaligen Arbeitervorstädte wie Emmen oder auch Kriens von der Stadt deutlich ab.» Zudem seien die Agglomerationsgemeinden teilweise auch stärker wirtschaftsliberal oder gar konservativ eingestellt. Deutlich konservativ sei der ländliche Raum, etwa das Entlebuch.

Zusammenfassend lasse sich festhalten, dass im Kanton Luzern die Stadt

– also Luzern – sozial-liberal ausgerichtet sei, die reicheren Agglomerationsgemeinden und die urbanen Sekundärzentren hingegen verstärkt wirtschaftsliberal, während der ländliche Raum klar konservativ geprägt sei. Interessant sei zudem, dass der Osten des Kantons, mit seiner Ausrichtung auf die Achse Luzern–Zug/Zürich generell liberaler ausgerichtet sei als der abgewandte ländlichere Westen.

**Literatur:**

> Der Kanton Luzern im 20. Jahrhundert, Bde. 1 und 2, unter der Leitung von Jürg Schmutz und Katja Hürlimann, Zürich: Chronos 2013.

> Wolf Linder, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.), Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007, Bern: Haupt 2010.

> Michael Herrmann und Heiri Leuthold, Atlas der politischen Landschaften. Ein weltanschauliches Porträt der Schweiz, Zürich: vdf 2003.

### Die «präventive» Wirkung

Sowohl das Ständemehr wie auch die Institution des Ständerates wurden im 19. Jahrhundert eingeführt, um die Sonderbundskantone vor dem Einfluss der grossen Kantone zu schützen. Interessanterweise steht heute aber der katholische Kanton Jura in Bezug auf das Ständemehr konstant auf der Verliererseite: Seit der Gründung des Kantons war der Jura in fünf von fünf Fällen bei jenen Kantonen, deren Ja durch die ablehnende Mehrheit der Stände wirkungslos blieb. Aber auch das Tessin und die französischsprachigen Kantone stehen in der Vielzahl der Fälle auf der Seite der überstimten Stände.

**Beim EWR-Nein von 1992 fehlte sehr wenig** Zehn Abstimmungen, bei denen das Ständemehr den Ausschlag gab, mögen auf den ersten Blick als vielleicht nicht extrem viele erscheinen. Nicht zu übersehen sind aber jene Fälle, bei denen Abstimmungen nur knapp anders ausgingen. Bekanntes Beispiel: die EWR-Abstimmung von 1992: Da fehlte sehr wenig – und es wäre zu einem Volks-Ja gekommen. Dieses aber wäre durch das Nein der Stände ausgehebelt worden.

**«Innovationshemmende Wirkung»**

Auf einen weiteren Aspekt macht Adrian Vatter in sei-

nem Buch «Föderalismusreform» aufmerksam. Er schreibt, die «Bremswirkung» des Ständemehrs zugunsten der beharrungswilligen Kantone komme meist schon präventiv bei der Ausarbeitung der Vorlagen zum Tragen und drücke sich nur in Ausnahmefällen in den Abstimmungsergebnissen aus.

Mit anderen Worten: Die Wirkung des Ständemehrs geht deutlich über die einzelnen Abstimmungssonntage hinaus. Adrian Vatter spricht von einer «innovationshemmenden» Wirkung.

Literaturhinweis: Adrian Vatter, Föderalismusreform, NZZ Libro 2006, S. 73 ff.

### Eine interessante Aussage

Am KVI-Abstimmungsontag machte Christoph Mäder, Präsident des Wirtschaftsverbandes Economiesuisse, gegenüber Radio SRF eine interessante Aussage. Mäder sagte, man habe «die Anstrengungen da intensiviert, wo man am meisten Erfolgsschancen gesehen habe». Das wirft Fragen auf. Lassen sich Abstimmungen – jedenfalls jene, bei denen schon zum Voraus absehbar ist, dass dem Ständemehr eine entscheidende Rolle zukommen wird – demnach auf diese simple Art gewinnen?

Auf Anfrage antwortet Mäder, Economiesuisse und die ganze Nein-Koalition habe sich schweizweit engagiert. «Dabei

haben wir, wie dies in allen Kampagnen üblich ist, gewisse Schwerpunkte gebildet und dort unsere Anstrengungen intensiviert, wo wir uns Erfolg versprochen.» Welche Zielgruppen oder Kantone dabei im Vordergrund standen, gebe Economiesuisse nicht bekannt.

Marc Bühlmann, Professor für Politikwissenschaften der Universität Bern, hat mit seinem Team von Année Politique bei der KVI-Abstimmung die Werbeausgaben der Pro- und Kontra-Seite untersucht. Er erklärt, in diversen kleinen Kantonen habe es überdurchschnittlich viel Inserateaufkommen gegeben, allerdings nicht in allen. Die Analyse habe sich auf die

Zeit bis zehn Tage vor der Abstimmung beschränkt. Vor diesem Hintergrund sagt Marc Bühlmann: «Hinzu kommt, dass sich die Konzentration auf einige Kantone vermutlich zum Ende der Kampagne noch deutlich verstärkt hat.» Die Gegner hätten zwar in allen Kantonen überdurchschnittlich viel mit Inseraten erworben. In den kleinen Kantonen seien es einfach nochmals ziemlich deutlich mehr gewesen: «Aufgrund der groben Zahlen lässt sich sagen, dass sich die Gegner – gemessen an den Inseraten in den Zeitungen – eher um das Ständemehr gekümmert haben als die Befürworter, bei denen sich kein entsprechendes Muster zeigt.»