

Appenzeller sind Profiteure des Ständemehrs

Der Innerrhoder Ständerat Daniel Fässler macht «zum Wohl der Schweiz» keinen Änderungsbedarf aus – anders sehen es die linken Parteien

Wenn in der Schweiz eine Abstimmung durch das Ständemehr entschieden wurde, so standen die beiden Appenzell immer auf der Gewinnerseite. Dafür gibt es verschiedene Gründe.

Carlo Schuler

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

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 ausgebrems wurde. Immerhin die Hälfte dieser Abstimmungen fallen auf letzten knapp 40 Jahre.

Vier Kantone waren in allen diesen zehn Abstimmungen bei den Nein-Sagern und somit auf der Seite der Profitierenden des Ständemehrs. Nebst dem Kanton Schwyz und – etwas überraschenderweise – dem Kanton Aargau gehören auch die beiden Appenzell zu jenen vier Kantonen, die immer vom Erfordernis des doppelten Mehrs profitierten. Der Kanton Zürich hingegen stand bei all diesen zehn Vorlagen immer auf der Verliererseite.

Warum die beiden Appenzell?

Wieso aber stehen sowohl Inner- als auch Ausserrhoden an der Spitze dieser «Rangliste»? Die Positionierung Innerrhodens erstaune nicht unbedingt, erklärt Hans-Peter Schaub, Leiter der Abstimmungsdatenbank Swissvotes an der Universität Bern. Appenzell 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 alles 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,



Das Ständemehr und die Institution des Ständerates wurden im 19. Jahrhundert eingeführt, um die Sonderbundskantone vor dem Einfluss der grossen Kantone zu schützen. (Bild: Keystone)

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.» Der Kanton Appenzell Ausserrhoden habe bis in die 1930-er Jahre eher links abgestimmt. Seither stehe er aber mehrheitlich rechts der Mitte (siehe auch Box unten).

Ivo Bischofberger ist für das Ständemehr

Der Historiker und frühere Innerrhoder 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, wert-konservative Grundeinstellung und die Wertung von themenspezifischen Interessen eine nicht zu unterschätzende, ja entscheidende Rolle spielten.»

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 wich-

tiges 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 des Kantons Appenzell Innerrhoden. Dieser diene dem Schutz der politischen, sprachlichen und regionalen Besonderheiten. Thomas 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 in unserem Land dafür Sorge, dass auch die kleinen Kantone gehört würden. Dank dem Ständemehr könnten nicht ein paar grosse Städte allein über den Rest des Landes bestimmen. Auf Anfrage ergänzt David 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 grossen Kantone die kleinen an die Wand drücken.» Allerdings verschliesse 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.»

Minderheiten auch innerhalb der Stände

Hans-Peter Schaub, Leiter der Abstimmungsdatenbank Swissvotes an der Universität 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. Der Kanton Appenzell 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 Andrea 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: Im Kanton Appenzell Ausserrhoden erzielte diese Vorlage einen Ja-Anteil von 43 Prozent, in Appenzell Innerrhoden einen solchen von 32 Prozent. Wäre der Kanton Appenzell Ausserrhoden ein Ganzkanton, so hätte es für ihn nach diesem Modell somit 0,43 Ständesstimmen für ein Ja und 0,57 Ständesstimmen für ein Nein abgegeben. Als Halbkanton wäre Ausserrhoden demnach auf 0,22 Ständesstimmen für ein Ja und 0,28 Ständesstimmen für ein Nein gekommen. Aus dem Kanton Appenzell Innerrhoden hätte es entsprechend 0,16 Ständesstimmen für und 0,34 Ständesstimmen gegen die Initiative gegeben.

Linke schlägt Veränderungen vor

Martin Pfister, Präsident der SP von Appenzell Innerrhoden, 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».

Minderheitenschutz

(cs) 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 diese grosswahrscheinlich nicht kampfflos mitgetragen, wenn man diesen wichtigen Minderheitenschutz nicht als Gegensteuerung eingebaut hätte. Minderheitenschutz sei es noch heute, das Ständemehr schütze davor, permanent von den grössten sechs Kantonen überstimmt zu werden. Anders die Sicht des früheren grünen Nationalrats Jo Lang: Gegenüber journal21 erklärte Lang, dass das Ständemehr die neuen Minderheiten im Land (z.B. die Westschweizer Kantone) eben gerade nicht schütze. Urs Bieri ergänzt: «Zudem finde ich nach wie vor zentral: In unserem System könnte ich ohne Ständemehr mit einem Volksmehr von 50 Prozent und einer Stimme die Verfassung ändern. Das Ständemehr ist damit auch eine Art Korrektiv für verfassungsrechtliche Anliegen, die maximal knappe Mehrheiten in der Bevölkerung hinter sich haben.» Zweifelloso sei es aber so, dass man dies auch anders regeln könnte. Es gebe in der Politikwissenschaft verschiedene Überlegungen, die in diese Richtung zielten.

So könnten Ungleichheiten betreffend den Wert einer einzelnen Stimme ausgeglichen werden. Nach Ansicht von Martin Pfister könnte die Ostschweiz – zum Beispiel mit den Kantonen St. Gallen, Appenzell Ausserrhoden und Innerrhoden – 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 Nina Cramer, Co-Präsidentin Junge Grüne Appenzellerland. Der Ständerat zum Beispiel 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 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, Lgbt+, Migranten und so weiter – stärker berücksichtigt werden.» Nicht der geographische 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 Ausserrhoden eine Auskunft erst für einen späteren Zeitpunkt in Aussicht stellt.

Ebenfalls kritisch äussert sich die Linke aus dem Nachbarkanton St. Gallen. Daniel Bosshard, Präsident Grüne Kanton St. Gallen, erklärt: «Wir verlangen, dass künftig nur noch ein qualifiziertes Ständemehr von mindestens zwei Drittel der Stände ein Volksmehr zu Fall bringen kann. Und der St. Galler SP-Präsident Max Lemmenmeier sagt: «Ich bin für die Abschaffung des Ständemehrs.» Dieses verschaffe den konservativen Eliten in den Landkantonen unverhältnismässig viel Macht. Politisch sei eine Abschaffung aber kaum realisierbar, weil sich die kleinen Kantone ihre Privilegien nicht nehmen lassen würden.

Gründe für das Abstimmungsverhalten des Kantons Appenzell Ausserrhoden

(cs) Wie schon dargelegt, wandelte sich der Kanton Appenzell Ausserrhoden im Verlaufe der Jahrzehnte sowohl politisch wie auch gesellschaftlich stark. Hans-Peter Schaub von der Universität 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 kühlte sich nach der Einbindung der Katholisch-Konservativen in den Bundesrat (1891), mit dem Aufkommen neuer gemeinsamer «Gegner» (in den Weltkriegen die umliegenden Staaten, innenpolitisch insbesondere die Arbeiterbewegung bzw. die Sozialdemokratie) und mit der stärkeren Mobilität der Bevölkerung (unter anderem Arbeitsmigration aus

den katholischen Stammländern in die – oft protestantischen – Industrieorte) stark ab.

– Ebenso habe sich schweizweit der Gegensatz zwischen Regionen mit vielen bzw. wenigen Industrieangestellten gewandelt: Seit dem Zweiten Weltkrieg hätten sich die entsprechenden Unterschiede gegenüber der Zeit noch vor den 1920er Jahren deutlich verringert, insbesondere in der Deutschschweiz.

– Hingegen prägte der Stadt-Land-Gegensatz seit den 1970er-Jahren das Abstimmungsverhalten der Schweizer Regionen viel stärker als früher. Die ländliche Schweiz, insbesondere in der Deutschschweiz, würden heute staatskritischer und konservativer abstimmen als die städtische. Ausserrhoden als überwiegend ländlicher Deutschschweizer Kanton passe hier hinein.

Diese schweizweiten Entwicklungen würden sich auch am Kanton Appenzell Ausserrhoden zeigen, so Hans-Peter Schaub. Zwar sei Ausserrhoden bis heute etwas weniger rechts (wirtschaftspolitisch) und auch etwas liberaler (gesellschaftspolitisch) als Innerrhoden oder als die kleinen Zentralschweizer Kantone, aber die Unterschiede hätten sich reduziert.

Das progressiv-liberale Element bleibe heute auch in Ausserrhoden oft in der Minderheit. Schäume man sich das Stimmverhalten nicht auf Kantons-, sondern auf Gemeindeebene an, dann stimmten in Ausserrhoden insbesondere das Mittelland (und dort vor allem Trogen) und Herisau oft etwas linker und liberaler 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 Hans-Peter Schaub.