

Art. 142 Abs. 3 Erforderliche Mehrheiten*Wolf Linder**

<i>Bisheriger Text</i>	<i>Neuer Text</i>
Art. 142 Erforderliche Mehrheiten	Art. 142 Erforderliche Mehrheiten
³ Das Ergebnis der Volksabstimmung im Kanton gilt als dessen Ständesstimme.	³ Bei unterschiedlichen Mehrheiten von Volk und Ständen entscheidet das stärkere Mehr.

Kollisionen zwischen Demokratie- und Föderalismusprinzip

In Volksabstimmungen zur Revision der Verfassung gilt der Grundsatz des doppelten Mehrs. Das Erfordernis des Ständemehrs bedeutet eine Durchbrechung des Demokratieprinzips, ist föderalistisch motiviert und zum Schutz der kleinen Kantone gewollt: Statt der Entscheidungsregel «eine Person – eine Stimme» gilt die Regel «ein Kanton – eine Stimme». Die Folge: Dem einzelnen Stimmbürger aus einem kleinen Gliedstaat kommt ein bedeutend höheres Stimmengewicht zu als demjenigen eines bevölkerungsreichen Kantons. Zur Ermittlung des Ständemehrs wiegt z. B. die Stimme einer Urnerin gleich viel wie diejenige von 35 Zürcherinnen.

Das doppelte Mehr kann zu Kollisionen führen: Eine demokratische Mehrheit nimmt an, was eine föderalistische Mehrheit verwirft und umgekehrt. Nach der geltenden Verfassung bleibt es in diesem Fall beim Status quo. Kollisionen zwischen Demokratie- und Föderalismusprinzip entstehen auch zwischen National- und Ständerat; Null-Entscheide werden dort jedoch durch das Differenzbereinigungsverfahren zumeist vermieden. Anders ist es bei Volksabstimmungen mit Doppelmehr. Hier sind Null-Entscheide endgültig – wenigstens bis zur nächsten Volksabstimmung. Die nachstehende Tabelle hält alle 13 bisherigen Kollisionsfälle fest.

Tab. 1 Volksabstimmungen mit unterschiedlichem Volks- und Ständemehr

Vorlage	Jahr	% Ja Volk	Kantone Ja:Nein
Festsetzung von Mass und Gewicht	1866	50,5	9,5:12,5
Proporzwahlrecht für Nationalrat	1910	47,5	12:10
Schutz der Mieter und Konsumenten	1955	50,2	7:15
Zivilschutz	1957	48,1	14:8
Finanzordnung des Bundes	1970	55,4	9:13
Bundeskompetenzen Bildung	1973	52,8	10,5:11,5

* Prof. em. Dr. Wolf Linder, Politologe und Jurist.

Konjunkturpolitik	1975	52,8	11:11
Energiepolitik	1983	50,9	11:12
Kulturförderung	1994	51,0	11:12
Erleichterung der Einbürgerung	1994	52,8	10:13
Asylrechtsmissbrauch	2002	49,9	12,5:10,5
Familienpolitik	2013	54,4	10:13
«Gegen die Heiratsstrafe»	2016	49,2	16,5:6,5

Quelle: Germann (1991:266) und Linder/Müller (2017 :224)⁵⁴⁶

Mit Ausnahme des Proporzwahlrechts, der Zivildienstvorlage, sowie den Initiativen gegen Asylrechtsmissbrauch und die Heiratsstrafe hat in allen Fällen das Veto der Kantone eine demokratische Mehrheit überstimmt. Wie viele Prozent der Stimmen haben genügt, um mit einer ablehnenden Kantonsmehrheit eine Vorlage zu Fall zu bringen? Politologen sprechen hier von der « realen Sperrminorität ». Sie errechnet sich aus dem Anteil aller Nein-Stimmen der 11,5 kleinsten, ablehnenden Kantone am Total aller Stimmen (vgl. Tabelle 2).

Tab. 2: Reale föderalistische Sperrminorität gegenüber dem Volksmehr (in Prozent)

Jahr	Vorlage	Nein-Stimmen der 11,5 bzw. 12 kleinsten, ablehnenden Kantone in % aller Stimmen
1955	Schutz der Mieter und Konsumenten	25,3
1970	Finanzordnung des Bundes	24,0
1973	Bundeskompetenzen für Bildung	21,7
1975	Konjunkturpolitik	20,5
1983	Energiepolitik	20,0
1994	Kulturförderung	19,5
1994	Erleichterung der Einbürgerung	22,5
2013	Familienpolitik	17,5

Quelle: Germann (1991:266) und Linder/Müller (2017 :224).⁵⁴⁷

Das Resultat dieser Abstimmungen, die zumeist heftig umstritten waren, wurde also bereits von einem Fünftel bis zu einem Viertel aller Stimmenden entschieden. Die föderalistische Überrepräsentation hat Konsequenzen weit über die hier genannten Fälle hinaus. Das Abstimmungsverhalten der Kantone für bestimmte Themen zeigt konstante Unterschiede. So sind die ländlichen Kleinkantone der Deutschschweiz deutlich ablehnender in Fragen der Aussenpolitik als die übrige Schweiz. Das zeigte

⁵⁴⁶ Germann, Raimund (1991). Die Europatauglichkeit der direkt-demokratischen Institutionen in der Schweiz, in: Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft, Bern, 31 (1991): pp. 257–270. Linder, Wolf und Müller, Sean (2017). Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven. Bern, 4. Aufl. 2017.

⁵⁴⁷ Siehe Fn. 546.

sich etwa beim Freihandelsabkommen mit der EG (1972), der abgelehnten Vorlage zur UNO-Mitgliedschaft (1986), beim Beitritt zu den Bretton Woods-Institutionen (1992), dem EWR-Vertrag (1992), beim UNO-Beitritt (2002) oder den verschiedenen Abstimmungen zu den bilateralen Verträgen mit der EU. Diese Blockbildung ländlicher Kleinkantone der Deutschschweiz mit einer Präferenz für eine traditional-innengeleitete Schweiz hat zur Folge, dass für aussenpolitische Vorlagen deutlich mehr als 50 Prozent der Stimmbürgerschaft gewonnen werden müssen, um auch das Ständemehr zu erreichen. Die EWR-Abstimmung vermag das zu illustrieren. Das Resultat stand schon am frühen Nachmittag fest, als erst die kleinen Kantone ausgezählt waren: 30 Prozent der Gesamtstimmen reichten schon, um die Vorlage am Ständemehr scheitern zu lassen. Beim Endresultat war die demokratische Nein-Mehrheit mit 50,3 Prozent nur hauchdünn, hingegen lehnten 19 Kantone den Vertrag ab. Um das Ständemehr zu erreichen, wäre – was Politologen recht präzise voraussagten – ein Volksmehr von 57 Prozent nötig gewesen.

Wieviel Föderalismus ist richtig ?

Ist hinzunehmen, dass wegen des Föderalismus eine Minderheit von 20 bis 30 Prozent der Stimmenden ausreicht, um die demokratische Mehrheit auszubremsen? Nein – wird die Zürcherin einwenden – das ist eine Aushöhlung der Demokratie. Ja – wird die Urnerin sagen – das ist gerade der Sinn des Föderalismus. Nun gibt es keine wissenschaftliche Theorie und auch keine objektiven Kriterien, mit denen der Grad «sinnvoller» föderalistischer Überrepräsentation bestimmt werden könnte. Vielmehr waren es geschichtliche Grössenverhältnisse und politische Konstellationen, die das Gleichgewicht zwischen Föderalismus- und Demokratieprinzip in der Schweiz 1848 bestimmten. Aber damals waren die Unterschiede der Bevölkerungsgrösse zwischen den Kantonen bedeutend kleiner – damals wog das Gewicht eines Urners «nur» gerade 17 Zürcher auf. Für die Stärkung des Demokratieprinzips gegenüber dem gewichtiger gewordenen Veto von Kleinkantonen gäbe es eine Reihe weiterer Argumente. Aber sie ist politisch unrealistisch. Eine Vielzahl von Vorstössen – Erfordernis des qualifizierten Mehrs für das Kantonsveto, Veränderungen in der Zusammensetzung des Ständerats sowie der Berechnung des Ständemehrs nach Bevölkerungsgrösse der Kantone und weitere – wurden in den 1990er Jahren allesamt verworfen⁵⁴⁸.

Das Modell des « stärkeren Mehrs »

Waren Veränderungen der Gewichtung von Demokratie und Föderalismus bisher politisch aussichtslos, so gibt es immerhin die Möglichkeit, stossende Null-Entscheide zu vermeiden. Die Lösung ist einfach; ein einziger Satz in der Verfassung genügt: Bei ungleichem Volks- und Ständemehr wird das prozentual

⁵⁴⁸ Näheres bei: Vatter, Adrian, und Sager, Fritz (1996). Föderalismusreform am Beispiel des Ständemehrs, in: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft 2(2): pp. 165–200, sowie Linder/Müller (2017), op.cit., 226 ff.

höhere als gültig erklärt. Die Wirkung des Vorschlags für die Abstimmungen von Tab. 1 lassen sich einfach berechnen. In zwei Fällen hätte sich das Volksmehr gegen das Ständemehr durchgesetzt: Der Bildungsartikel (1973) und der Konjunkturartikel (1975) wären als angenommen erklärt worden, weil in beiden Fällen das Ja des Volks mit 52,8 % höher lag als das prozentual umgerechnete Nein der Stände von 50% (aus 11:11) bzw. 52,2% (aus 11,5:10,5). Umgekehrt wären die beiden Volksinitiativen gegen Asylrechtsmissbrauch und gegen die Heiratsstrafe aufgrund des « stärkeren » Ständemehrs (54,3 und 71,7%) angenommen worden, weil das Volk nur knapp (49,9 und 49,2%) ablehnte. Die Regel begünstigt also nicht zum vornherein das Demokratie- oder das Föderalismusprinzip, sondern dasjenige, das sich – nicht voraussehbar – in einer einzelnen Abstimmung stärker durchsetzt. Das entspricht John Rawls Fairnessprinzip der « veiled ignorance ». Und vielleicht vermöchte der offene Wettbewerb zwischen Föderalismus- und Demokratieprinzip Volksabstimmungen zusätzlich zu beleben.

Schlussbemerkung

Vorschläge zur Veränderung der Dosis von Demokratie- und Föderalismusprinzip haben nur geringe politische Chancen. Der Grund dafür ist einfach: Ihre Realisierung setzt eine Verfassungsänderung voraus, bei der die heutigen Regeln und damit die bestehenden Sperrminoritäten zum Zuge kommen. Hier berühren wir ein wichtiges verfassungs- und demokratietheoretisches Problem: Werden Minderheiten Entscheidungsrechte in Abweichung vom demokratischen Mehrheitsprinzip eingeräumt, schafft dies Irreversibilitäten in der politischen Grundordnung. Denn in demselben Masse wie eine überproportionale Repräsentation für alle folgenden Entscheidungen wirksam ist, erschwert sie einer demokratischen Mehrheit auch die Bedingungen ihrer Rücknahme. Dies gleicht einer Einbahnstrasse, in der es, einmal eingebogen, nur noch die Weiterfahrt, aber kaum mehr ein Zurück gibt⁵⁴⁹.

⁵⁴⁹ Linder, Wolf (1997). Verfassung als politischer Prozess. in: Beat Sitter-Liver (Hrsg.). Herausgeforderte Verfassung: Die Schweiz im globalen Kontext: 16. Kolloquium (1997) der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften. Freiburg, Universitätsverlag: pp. 543–562.