

Das stärkere Mehr soll siegen

Bei Volksabstimmungen mit erforderlichem Doppelmehr von Volk und Ständen wird das Demokratieprinzip immer stärker geritzt. Mit einer einfachen Regel liesse sich das Problem entschärfen, ohne die Demokratie oder den Föderalismus von vornherein zu begünstigen. Gastkommentar von Wolf Linder

Als Gegnerin der Konzernverantwortungsinitiative konnte sich Bundesrätin Keller-Sutter am Abstimmungssonntag bereits nach 14 Uhr entspannt zurücklehnen. Denn schon am frühen Nachmittag hatten mehr als 12 Kantone das Volksbegehren abgelehnt. Damit war die Sache gelaufen. Auf die Stimmen des Volkes der grossen urbanen Kantone Zürich, Basel, Genf und Bern sowie der Romandie und des Tessins kam es nicht mehr an. Daran änderte auch nichts, dass schliesslich eine knappe Mehrheit der schweizerischen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ein Ja in die Urne gelegt hatte.

So will es die Verfassung. Ihr Artikel 142 verlangt, dass für die Annahme von Vorlagen im Verfassungsrang das doppelte Mehr von Volk und Ständen erforderlich ist. Wird es nicht erreicht, so ist die Vorlage abgelehnt. Diese Regel gilt nicht nur für Volksinitiativen, sondern auch für Verfassungsänderungen, die das Parlament vorschlägt, sowie für die wichtigsten internationalen Verträge.

Die zwei Prinzipien

Das Erfordernis des Ständemehrs durchbricht das Demokratieprinzip. Es ist föderalistisch motiviert und zum Schutz der kleinen Kantone gewollt: Statt der demokratischen Grundnorm «eine Person – eine Stimme» gilt die Regel «ein Kanton – eine Stimme». Das hat individuelle und institutionelle Folgen. Zunächst kommt dem einzelnen Stimmbürger aus einem kleinen Gliedstaat ein bedeutend höheres Stimmengewicht zu als dem aktiven Bürger eines bevölkerungsreichen Kantons. Bei der Ermittlung des Ständemehrs wiegt zum Beispiel die Stimme einer Urnerin gleich viel wie diejenige von 38 Zürcherinnen.

Die jüngste Abstimmung zeigt die institutionellen Folgen auf: Das doppelte Mehr kann zu Kollisionen führen. Eine demokratische Mehrheit nimmt an, was eine föderalistische Mehrheit verwirft, oder umgekehrt. In beiden Fällen obsiegen jeweils die Nein-Sager. Kollisionen zwischen Demokratie- und Föderalismusprinzip entstehen zwar auch zwischen National- und Ständerat, wenn die eine Kammer verwirft, was die andere vorschlägt. Das kommt relativ häufig vor, doch können Nullentscheide im Parlament meist durch das Differenzbereinigungsverfahren vermieden werden. Die beiden Kammern verständigen sich dann zumeist durch einen Kompromiss.

Anders bei Volksabstimmungen, in denen das Ständemehr und das Volksmehr kollidieren: Der Nullentscheid ist endgültig – wenigstens bis zur nächsten Volksabstimmung. Unterschiedliche Ergebnisse zwischen Volks- und Ständemehr sind zwar nicht häufig, haben aber in jüngerer Zeit zugenommen. Die Kollisionsfälle waren allesamt umstritten und teilweise von erheblicher politischer Bedeutung. Mit Ausnahme des Proporzwahlrechts, der Zivildienstvorlage sowie der Initiativen gegen den Asylrechtsmissbrauch und die Heiratsstrafe hat in allen Fällen das Veto der Kantone eine demokratische Mehrheit überstimmt. Aber wie viele Prozent der Stimmen genügen, um mit einer ablehnenden Kantonsmehrheit eine Vorlage zu Fall zu bringen?

Politologen sprechen von der «Sperrminorität». Sie errechnet sich aus dem Anteil aller Nein-Stimmen der 12 kleinsten (bis 1979: 11,5) ablehnenden Kantone am Total aller Stimmen. Das Resultat dieser umstrittenen Abstimmungen wurde durch die Sperrminorität von einem Sechstel bis zu einem Viertel aller Stimmenden entschieden. Die föderalistische Begünstigung der Kantone hat indes poli-

tische Konsequenzen in allen Verfassungsabstimmungen, also auch dort, wo Volks- und Ständemehr übereinstimmen.

Man weiss: Die ländlichen Kantone der Deutschschweiz sind konservativer und zeigen sich etwa in Fragen der Aussenpolitik deutlich skeptischer als die übrige Schweiz. So wurde der EWR-Vertrag 1992 vom Volk mit 50,3 Prozent nur hauchdünn abgelehnt, während 16 von den 23 Kantonen den Vertrag ablehnten. Der Uno-Beitritt wäre um Haaresbreite am Ständemehr gescheitert, obwohl eine klare Volksmehrheit von 54,6 Prozent dafür stimmte. Diese Blockbildung bedeutet in ihrer Konsequenz: Für den Erfolg braucht es in allen Verfassungsvorlagen zur Aussenpolitik eine Volksmehrheit von deutlich mehr als 50 Prozent.

Wie viel Föderalismus?

Die Bremswirkung des Föderalismusprinzips mag bei gleichlautendem Ergebnis durchaus sinnvoll sein: Vitale Entscheidungen in der Aussenpolitik können nur getroffen werden, wenn die Volksmehrheit so deutlich ist, dass sie auch die Mehrheit der Kantone einschliesst. Ganz anders muss die Beurteilung der Kollisionsfälle lauten. Bei einem unterschiedlichen Ergebnis kann selbst die stärkste demokratische Mehrheit durch das Kantonsveto ausgeschaltet werden.

Ist hinzunehmen, dass wegen des Föderalismusprinzips eine Minderheit von 17 bis 30 Prozent der Stimmenden ausreicht, um die demokratische Mehrheit auszubremsen? Nein – wird die Zürcherin einwenden –, das entwertet die Demokratie. Ja – würde die Urnerin sagen –, der Schutz der Kleinkantone ist der Sinn des Föderalismus. Beide Auffassungen sind berechtigt. Aber weder gibt es eine wissenschaftliche Theorie noch objektive Kriterien, mit denen der Grad «sinnvoller» oder gar «gerechter» föderalistischer Überrepräsentation bestimmt werden könnte. Es waren geschichtliche Grössenverhältnisse und politische Konstellationen, die das Gleichgewicht zwischen Föderalismus- und Demokratieprinzip in der ersten schweizerischen Verfassung von 1848 bestimmten. Die schwachen Befugnisse des Bundes und die starke Mitentscheidung bei künftigen Verfassungsänderungen waren Konzessionen an die Sonderbunds- und Kleinkantone. Ihre Befürchtungen, majorisiert zu werden, mussten zerstreut werden, um die Staatsgründung von unten überhaupt zum Erfolg zu bringen.

Doch die historischen Voraussetzungen des Doppelmehrs haben sich geändert. Die kantonalen Bevölkerungsunterschiede wuchsen; die Grossen werden grösser, die Kleinen bleiben klein. 1848 war der Kanton Zürich nur gerade 17-mal so bevölkerungsreich wie der Kanton Uri, entsprechend wog die Stimme eines Urners auch «bloss» 17 Zürcher auf statt 38 wie heute. Sodann gibt es heute bedeutend mehr politisch bedeutsame Volksabstimmungen mit Doppelmehr. Als Wichtigstes schliesslich: Der Stadt-Land-Gegensatz ist stärker geworden, und mehr denn je zeigt sich das bei Volksabstimmungen. Die föderalistische Bevorteilung der kleineren Landkantone wird hingenommen, solange die Präferenzen von Volk und Ständen übereinstimmen. Fallen Volksmehr und Ständemehr jedoch auseinander, so steigt der Unwille demokratischer Mehrheiten über eine föderalistische Blockade, die den Status quo zementiert. Auf diese Weise wirkt der Föderalismus nicht ausgleichend, sondern trägt zur Vertiefung des Stadt-Land-Grabens bei. Die heutige Situation entspricht nicht mehr der Balance zwischen Föderalismus und Demokratie von 1848.

In den letzten dreissig Jahren wurden zahlreiche parlamentarische Vorstösse eingereicht, um Kollisionsfälle zwischen Volks- und Ständemehr zu vermeiden und der Stimme des Volkes ein grösseres Gewicht zu geben. Auch an wissenschaftlichen Vorschlägen mangelt es nicht. Sie reichen vom Erfordernis des qualifizierten Mehrs für das Kantonsveto, von Veränderungen in der Zusammensetzung des Ständerats, von einer anderen Berechnung des Ständemehrs nach Kategorien der «grossen», «mittleren» und «kleinen» Kantone bis hin zur Gewährung einer zusätzlichen Standesstimme für die grössten Städte. Sie alle scheiterten oder blieben unbeachtet.

Der Grund dafür ist einfach: Vorkehrungen, die das Demokratieprinzip stärken, schwächen den Einfluss des Föderalismus. Damit haben Vorschläge zur stärkeren Gewichtung des Volksmehrs kaum eine Chance bei den kleineren Kantonen. Diese wehren sich gegen die Beschneidung ihrer politischen Macht – und haben mit der heutigen Regelung des Ständemehrs den Vorteil der Sperrminorität auf ihrer Seite. Verfassungspolitisch gesehen, haben wir es mit einer Einbahnstrasse zu tun. Die föderalistische Begünstigung einer Minderheit konnte zwar 1848 demokratisch eingeführt werden, lässt sich aber heute durch einfache demokratische Mehrheiten nicht mehr zurücknehmen.

Nullentscheide vermeiden

Waren Veränderungen der Gewichtung von Demokratie und Föderalismus bisher politisch aussichtslos, so gibt es immerhin die Möglichkeit, stossende Nullentscheide zu vermeiden. Die Lösung ist denkbar einfach. Ein einziger Satz in Artikel 142 der Verfassung genügt: «Bei ungleichem Volks- und Ständemehr wird das stärkere Mehr als gültig erklärt.»

Für die Ermittlung der «Stärke» müssen beide Ergebnisse in Prozent ausgedrückt werden. Am Beispiel der Konzernverantwortungsinitiative: Das Volksmehr lag bei 50,7 Prozent, das Ständemehr lag mit 14,5 zu 8,5 umgerechnet bei 63 Prozent. Das Ständemehr war also das stärkere, und am Ergebnis hätte sich demnach nichts geändert. Werfen wir einen Blick zurück auf frühere Fälle: Die beiden Volksinitiativen gegen die Heiratsstrafe und den Asylmissbrauch wären wegen des stärkeren Ständemehrs angenommen worden, hingegen wären in den 1970er Jahren der Bildungsartikel sowie der Konjunkturartikel nicht verworfen, sondern aufgrund des stärkeren Volksmehrs angenommen worden.

Die vorgeschlagene Regel begünstigt also weder das Demokratie- noch das Föderalismusprinzip von vornherein, sondern sie gibt beiden eine Chance. Es gilt jeweils dasjenige, das sich – nicht voraussehbar – in einer einzelnen Abstimmung stärker durchsetzt. Die vorgeschlagene Lösung entspricht somit John Rawls' Fairnessprinzip des «Schleiers des Nichtwissens». 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.

Wolf Linder ist emeritierter Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bern.