

Wie Ständemehr und Ständerat Umgehungsstrategien provozieren

Immer wieder werden vertikale Föderalismusinstitutionen als überholt kritisiert. Trotzdem gelten sie als zentrale Pfeiler im politischen System, was politische Akteure zu vielfältigen Umgehungsstrategien zwingt. Ausgerechnet Letztere verhindern längst überfällige Reformen. *Rahel Freiburghaus, Adrian Vatter*

Abstract Einst unter dem Eindruck des Sonderbundskrieges begründet, zählen das Ständemehr und der Ständerat weiterhin zu den wichtigsten Pfeilern des Schweizer Föderalismus. Seit der Bundesstaatsgründung von 1848 hat sich der konfessionelle Gegensatz jedoch stark abgeschwächt. Auch die demografischen und politischen Verhältnisse haben sich diametral gewandelt. Ihre zugeordneten Funktionen des Minderheitenschutzes und der föderalen Mitwirkung an der Bundespolitik erfüllen jene althergebrachten vertikalen Föderalismusinstitutionen heute daher nur noch unzureichend. Gestützt auf theoretische Überlegungen, wie Institutionen Verhaltensanreize setzen, zeigt der vorliegende Beitrag auf, wie das unter Beschuss geratene Ständemehr und der Ständerat politische Akteure zu vielfältigen Umgehungsstrategien provozieren. Ausgerechnet Letztere verhindern längst überfällige Reformen.

Auf den «Müllhaufen der Geschichte»¹ gehöre das Ständemehr, twitterte Juso-Präsidentin Ronja Jansen, unmittelbar nachdem die Abstimmung zur Konzernverantwortungsinitiative die erforderlichen zwölf Ständestimmen verfehlt hatte. Sichtlich verärgert darob, dass das Doppelmehrerfordernis die Volksmehrheit von 50,7 Prozent aushebelte, forderte ihre Jungpartei lauthals «[...] die Abschaffung [dieser] undemokratischen Regel aus vergangenen Tagen».² Auch Nationalrat Balthasar Glättli (Grüne/ZH) witterte systemische Ungerechtigkeit. Das «Gewicht des Föderalismusprinzips» habe sich in den letzten Jahrzehnten «zuungunsten des Demokratieprinzips [...] verändert», während der «historische Grund für die Einführung des Ständemehrs heute Geschichte» sei, heisst es in seinem Ende 2020 eingereichten Reformvorschlag.³

Ein Jahr zuvor war es, wenn auch weniger öffentlichkeitswirksam, der Ständerat, der sich versteckter Kritik aussetzen musste. Nicht

wenige altgediente Regierungsräte stiegen bei den eidgenössischen Wahlen 2019 mit der hehren Absicht ins Rennen, sich in der kleinen Kammer dafür einzusetzen, «[...] dass man auf Bundesebene die Kantone endlich auf Augenhöhe als Partner akzeptiere».⁴ Im Unterschied zu Ständeratsmitgliedern ohne Exekutivverfahren wüssten sie nämlich, «wie der Kanton funktioniert».⁵

Die Parallelen der aufgeführten Beispiele sind augenfällig: Obwohl für die bundesstaatliche Architektur prägend, gerieten die sogenannten vertikalen Föderalismusinstitutionen, die die kantonale Mitwirkung am bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess sicherstellen, unter Beschuss.⁶ Während einige die angeblich aus der Zeit gefallene Gleichstellung von 26 ganz unterschiedlich grossen Kantonen monieren, die der Losung «One (wo)man, one vote» diametral entgegenstehe, machen andere bei der föderalen Interessenwahrung erhebliche Funktionsdefizite aus. Aller Kritik zum Trotz will der vorliegende Beitrag von neoinstitutionalistischen Prämissen ausgehend überprüfen, inwiefern es sich beim Ständemehr und dem Ständerat um nach wie vor bewährte Pfeiler des Schweizer Politiksystems handelt.

Institutionen setzen Verhaltensanreize

Die in der Organisations- und Politikwissenschaft seit Mitte der Achtzigerjahre einflussreiche neoinstitutionalistische Theorie fusst auf einer zentralen Annahme: Institutionen funktionieren als Regelwerke, die ganz

1 Tweet vom 29.11.2020 (@Ronjajansen).

2 «Juso fordert Abschaffung des Ständemehrs», Medienmitteilung vom 29.11.2020.

3 Siehe Parlamentarische Initiative 20.484.

4 Beatrice Simon (BDP/BE), Regierungsrätin und Ständeratskandidatin 2019; zitiert nach: «Der Bund», 27.2.2019 (Onlineausgabe).

5 Othmar Reichmuth (CVP/SZ), Ständerat und ehemaliger Regierungsrat; zitiert nach: «Bote der Urschweiz», 6.2.2019, S. 6–7.

6 Ladner und Mathys (2018); Vatter (2018).



Fordert Abschaffung
des Ständemehrs:
Juso-Präsidentin
Ronja Jansen.

bestimmte Verhaltensreize setzen und so das Handeln von Akteuren strukturieren.⁷ Institutionen sind dadurch gleichermassen handlungsbeschränkend und handlungsermöglichend: Einerseits geben sie rechtliche Normen und informelle Konventionen vor, die den Aktionsradius schmälern. Andererseits stiften sie Erwartungssicherheit, anhand derer sich Akteure orientieren können.

Das vertikale Institutionengefüge erscheint also so weit form- und gestaltbar, wie politische Akteure auf die institutionelle Anreizstruktur reagieren und Wege suchen, um die Spielregeln zu ihren Gunsten zu nutzen. Doch wie äussern sich solche Umgehungsstrategien beim Ständemehr und dem Ständerat in der Praxis?

Kampagnenhilfe Ständemehr?

Bei der Gründung des schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848 eingeführt, wurde der doppelten Hürde von Volks- und Ständemehr bei Verfassungsänderungen ursprünglich die

Funktion eines an die territorialen Grenzen gekoppelten föderalen Minderheitenschutzes zudedacht. Die auf den Schlachtfeldern des Sonderbundkriegs unterlegenen katholisch-konservativen, ländlich geprägten Kantone sollte die Klausel vor Majorisierung durch die freisinnigen Kräfte bewahren. Im Laufe der Geschichte haben sich die Verhältnisse jedoch diametral gewandelt. Neue gesellschaftliche Bruchlinien wie der Konflikt über die internationale Öffnung der Schweiz schwächten den konfessionellen Gegensatz stark ab, während der Faktor zwischen dem bevölkerungsärmsten und dem bevölkerungsreichsten Kanton heute nahe bei 1:100 liegt.

Neue Instrumente direkter Volksmitsprache wie das (fakultative) Staatsvertragsreferendum erweiterten den materiellen Anwendungsbereich des Ständemehrs, das angesichts der Zunahme an Verfassungsabstimmungen immer öfter zum Tragen kommt. Je heterogener die Kantone und je häufiger der Gang zur Urne, desto grösser die Kollisionsgefahr: Acht

⁷ March und Olsen (1984); Peters (2019).

der insgesamt zehn Vorlagen, die trotz demokratischer Volksmehrheit am föderalen Veto scheiterten, gelangten allein in den letzten 50 Jahren zur Abstimmung. Nebst diesen direkten Effekten bestehen gar noch wirkmächtigere indirekte Bremswirkungen⁸: Aus begründeter Angst vor einem Scheitern sehen Bundesrat und Parlament von notwendigen Reformschritten ab.

Damit klingt die in zwei Richtungen greifende Anreizstruktur der einst in minderheitenschützender Absicht gezimmerten Doppelmehrregel an: Im Wissen um den schwer zu gewinnenden «Bergpreis» zielen die jeweiligen Initianten einer Verfassungsänderung darauf ab, möglichst breite Bevölkerungskreise in die Suche nach potenziell «ständemehrtauglichen» Lösungen einzubeziehen. Seit der «Beinahe-Kollision» bei der EWR-Beitritts-Abstimmung im Dezember 1992 gilt dies insbesondere für die Europapolitik. Dort sollen «Konsultationen *sui generis*», wie sie Ex-Staatssekretär Roberto Balzaretto bezeichnet hat, die faktisch nötigen qualifizierten Volksmehrheiten herbeiführen.⁹

Veränderungsunwilligen Kräften, die sich gegen progressiven Verfassungswandel stemmen, dient das Ständemehr hingegen als willkommene Kampagnenhilfe. Wohl wissend um die zunehmende Blockademacht des Ständemehrs, konzentrierte etwa der Wirtschaftsdachverband Economiesuisse seine Ressourcen wiederholt auf mathematisch auserkorene «Fokus-Kantone», wo sich ein massgeschneiderter Mitteleinsatz überdurchschnittlich lohnt.¹⁰ Kippen jene «swing cantons», kippt die missliebige Vorlage als Ganzes.

Ständerat: Symbolisches Organ?

Auch das Zweikammersystem ist historisch als Versöhnungs- und Kompromissangebot der freisinnigen Kriegsgewinner zu deuten. Indem die «Volkskammer» mit dem ihr vollständig gleichgestellten Ständerat ein Gegengewicht erhielt, sollte die Mitwirkung der Kantone an der bundespolitischen Gesetzgebung langfristig gesichert werden. Kaum je antizipierten die Verfassungsväter damals, wie weit sich die Praxis von diesem Ideal entfernen sollte. Waren

es nämlich zunächst die Kantonseliten selbst, die ihre «Stöckli»-Vertretung bestimmten, gingen bis 1977 ausnahmslos alle Stände zur Volkswahl über.

Im gleichen Masse, wie sich die Kür der Ständeratsmitglieder demokratisierte, brach die enge Koppelung der kantonalen Behörden an die föderale Parlamentskammer weg.¹¹ Angesichts der zentralen Rolle, die den Parteien im Nominations- und Wahlprozedere zukommt, musste das Kantonswappen der Ständeräte schon bald hinter deren Parteibuch zurücktreten. Auch ihrem Selbstbild nach sind die Mitglieder der kleinen Kammer heute in erster Linie der kantonalen Wählerschaft verpflichtet.¹² Territoriale Interessen halten die Ständeräte höchstens dann noch hoch, wenn Finanzierungsprojekte mit unleugbarem Bezug zum Heimatkanton beraten werden – etwa Bundesgelder für das Verkehrshaus in Luzern.¹³

Somit zwingt auch die institutionelle Architektur des Ständerats zu kreativer Anpassung. Um ihren Einfluss auf den Rechtsetzungsprozess zu wahren, forcieren die Kantonsregierungen seit den frühen Neunzigerjahren den «dritten Weg». Ins Auge sticht zunächst die 1993 gegründete Konferenz der Kantonsregierungen (KDK), die auf den unzureichenden Einbezug ins Europadossier und die ungenügende föderale Interessenwahrung der «Kantonskammer» gleichermassen reagierte.¹⁴

Anfänglich als direkte Konkurrenz zum Ständerat wahrgenommen, erkämpfte sich die KDK ihre unverzichtbar gewordene Rolle in der Vorbereitung gewichtiger Bundesvorhaben und – wie jüngst im Zwist um die Neudotierung des Finanzausgleichs – als Schmiede tragfähiger Kompromisse.¹⁵ Während das interkantonale Konferenzgefüge kollektive föderale Teilhabe gewährt, kitteten die Kantonsregierungen den individuellen Zugriff auf «ihre» Ständeratsmitglieder ebenso. Trotz des Instruktionsverbotes¹⁶ laden sie zu regelmässigen «Sessionstreffen», verschicken «Sessionsbriefe» mit «kantonsfreundlichen» Stimmempfehlungen und/oder delegieren ein Mitglied, das mittels eines eigens für die Stände ausgestellten Zutrittsausweises selbst in der «Wandelhalle» lobbyiert.¹⁷

8 Vatter (2020), S. 466.

9 Roberto Balzaretto, früherer Staatssekretär; «NZZ Online», 20.2.2019.

10 «NZZ Online», 6.11.2020; «Tages-Anzeiger», 18.11.2020, S. 7.

11 Vatter, Freiburghaus und Triaca (2017); Mueller und Vatter (2020).

12 Varone und Helfer (2019).

13 Freiburghaus, Arens und Mueller (2020).

14 Vatter (2018).

15 Schnabel (2020).

16 Das in Art. 161 Abs. 1 BV festgelegte Instruktionsverbot besagt, dass die Mitglieder der Bundesversammlung ohne Weisungen von Kantonen, Bürgern, Verbänden oder politischen Parteien abstimmen (siehe Parlamentswörterbuch).

17 Freiburghaus (2021).

Die Beispiele des Ständerates und des Ständemehrs zeigen: Die ins Kreuzfeuer geratenen vertikalen Föderalismusinstitutionen werden zusehends durch Umgehungsstrategien überlagert – wahlweise, um die hohen Hürden des Föderalismusprinzips zu senken (Ständemehr) oder die ungenügende föderale Interessenwahrung zu kompensieren (Ständerat).

Verdrängte Reformdebatte

Paradoxerweise rückt die dringend benötigte, breit getragene Reformdebatte dadurch in den Hintergrund.¹⁸ Dass die betroffenen Akteure nämlich mehr oder weniger erfolgreich auf die institutionellen Anreizstrukturen reagieren und sich mit der Funktionsweise althergebrachter Pfeiler des politischen Systems zu arrangieren wissen, verstellt den Blick

darauf, wie weit sich die vertikalen Föderalismusinstitutionen von ihrem ursprünglichen Daseinszweck entfernt haben: gewichtige Minderheiten zu schützen sowie föderale Mitwirkung an der Bundespolitik sicherzustellen.

18 Vatter (2006).



Rahel Freiburghaus
Assistentin und Doktorandin, Lehrstuhl für Schweizer Politik, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern

Adrian Vatter
Professor für Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Schweizer Politik und Direktor am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern

Literatur

Freiburghaus, Rahel (2021). Subnationale Interessenvertretung. Einflussnahme der Kantonsregierungen auf den bundespolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess. Dissertationsvorhaben in Arbeit.
Freiburghaus, Rahel; Arens, Alexander und Sean Mueller (2020). With or Against Their Region? Multiple-Mandate Holders in the Swiss Parliament, 1985–2018. *Local Government Studies* (zunächst online erschienen).
Ladner, Andreas und Laetitia Mathys (2018). *Der Schweizer Föderalismus im Wandel. Überlegungen und empirische Befunde zur territorialen Gliederung und der Organisation der staatlichen Aufgabenerbringung in der Schweiz*. Lausanne: Cahier de l'IDHEAP.

March, James G. und Johan P. Olsen (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review* 78(3): 734–49.
Mueller, Sean und Adrian Vatter (Hrsg.) (2020). *Der Ständerat. Die Zweite Kammer der Schweiz*. Basel: NZZ Libro.
Peters, B. Guy (2019). *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*, 4. Auflage. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
Schnabel, Johanna (2020). *Managing Interdependencies in Federal Systems. Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy*. Cham: Palgrave Macmillan.
Varone, Frédéric und Luzia Helfer (2019). Bericht der REP-Befragung 2018 National- und Ständerat.

Vatter, Adrian (2020). *Das politische System der Schweiz*, 4. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
Vatter, Adrian (2018). *Swiss Federalism. The Transformation of a Federal Model*. London/New York: Routledge.
Vatter, Adrian (Hrsg.) (2006). *Föderalismusreform. Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*. Zürich: NZZ Libro.
Vatter, Adrian; Freiburghaus, Rahel und Ladina Triaca (2017). Deutsches Bundesrats- vs. Schweizer Senatsmodell im Lichte sich wandelnder Parteiensysteme: Repräsentation und Legitimität Zweiter Kammern im Vergleich. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 48(4): 741–63.