



Einer der wichtigsten Garanten dafür, dass die Schweiz keine unverantwortlichen oder unrealistischen Entscheide fällt, ist das Ständemehr. Die Kuppel des Bundeshauses mit den Kantonswappen.

GAËTAN BALLY / KEYSTONE

# Am Ständemehr führt kein Weg vorbei

*Der Bundesrat will in der Europafrage den Weg des geringeren Widerstands gehen und auf das Ständemehr verzichten. Das Parlament sollte anders entscheiden – wie bei der EWR-Abstimmung. Von Katharina Fontana*

Als Ignazio Cassis kürzlich verkündete, dass der Bundesrat für die EU-Verträge kein Ständemehr wolle, brachte er eine ganze Reihe von Argumenten vor. Die Zollpolitik von Donald Trump kam dabei ebenso vor wie der Export von Schweizer Hüftprothesen, die Widrigkeiten in der Welt wurden ebenso erwähnt wie Rechtslehre und frühere Urnengänge. Und je länger der Aussenminister redete, desto offensichtlicher wurde, was er schliesslich selber einräumt: Die sieben Bundesräte haben politisch-taktisch entschieden. Wer von ihnen für die Abkommen ist, wollte kein Ständemehr. Wer dagegen ist, wollte ein Ständemehr. Der Rest ist wortreiche Verpackung.

Gefehlt hat bei Cassis' Erläuterungen das Einfachste, das Banalste: eine Erklärung dafür, warum Verträge, die besonders wichtig sind und die das Land seit Jahren umtreiben, kein doppeltes Mehr benötigen sollen. Weder Schweizer Hüftprothesen noch Trumps Zollpolitik noch formalistische Ausführungen zu früheren Abstimmungen können den Verzicht auf das doppelte Mehr begründen. Es geht dabei nicht bloss um irgendein diffuses Bauchgefühl von hypersensiblen Eidgenossen, bei weitem nicht. Es gibt handfeste staatspolitische Gründe, die das Ständemehr verlangen.

## Freie Abstimmungen sehen anders aus

Erstens: Die institutionelle Anbindung an die EU wird das Land verändern. Die Schweiz verpflichtet sich dazu, bei der Zuwanderung oder beim Verkehr und später auch in anderen Bereichen laufend neues EU-Recht zu übernehmen. Das Gesetzesreferendum gibt es zwar noch, die Schweiz kann Nein sagen, doch tut sie das, wird sie so lange sanktioniert, bis sie einlenkt. Freie Abstimmungen sehen anders aus. Nicht nur die direkte Demokratie

Wenn die politischen Instanzen die Beziehung zur EU auf eine höhere Ebene heben wollen, dann muss das so gut legitimiert sein wie nur möglich. Dies kann nur das doppelte Mehr bieten.

wäre betroffen, auch das Parlament hätte weniger zu sagen – wozu noch ein Vernehmlassungsverfahren durchführen oder eine Ratsdebatte abhalten, wenn schon im Voraus feststeht, wie die Regelung aussehen muss? Die Schweiz müsste Einbussen an Souveränität hinnehmen, die weit über das hinausgehen, was heute schon üblich ist. Das alles ist sehr wichtig. Es hat Verfassungsrang.

Zweitens: Wenn man die Verfassung, die Verträge und die Demokratie ernst nimmt, führt kein Weg am Ständemehr vorbei. Die EU-Verträge stehen faktisch über der Verfassung, sie werden bestehendes und künftiges Schweizer Recht brechen. Widersprechende Volksinitiativen dürfen zwar noch eingereicht werden, doch umgesetzt werden sie nicht – siehe die Initiative gegen die Masseneinwanderung. Es ist absehbar, dass solche Konflikte zunehmen werden. Warum sollen Abkommen, die derart bedeutend sind, an der Urne günstig zu haben sein? Wieso soll die Schweiz weitreichende Völkerrechtsverträge abschliessen, die der Verfassung vorgehen, ohne dazu die Einwilligung von Volk und Ständen – dem Verfassungsgeber – einzuholen? Das ist nicht nur widersinnig, sondern auch unehrlich gegenüber dem Stimmvolk. Oder um den Staatsrechtler Andreas Kley zu zitieren: «Die Politik soll offen sagen, was auf das Land zukommen wird.»

Daran ändert auch nichts, dass innerhalb der Konferenz der Kantonsregierungen, der KdK, gegen das Ständemehr agitiert wird. Die KdK ist kein Ersatz für die Kantonsparlamente oder für die Stände. Die KdK ist institutionell gar nicht vorgesehen, gewählt ist sie nicht, von Demokratie kann bei ihr keine Rede sein. Gleichwohl tritt sie im Europadossier mit dem Anspruch auf, für «die Kantone» zu sprechen. Die Gegensätze, die es in der Europafrage zwischen den Kantonen gibt, werden zugedeckt; statt Vielfalt gibt es eine Einheitsmeinung eines Zentralorgans. 26 Kan-

tone – eine Stimme: Was hat das mit Föderalismus zu tun?

Kritiker sind besorgt, dass kleine, aussenpolitisch konservative Kantone die grossen Wirtschaftsmotoren in ihrem Fortkommen behindern würden – dies zum Schaden des ganzen Landes, das nicht prosperieren könne. Oder salopp gesagt: Hinterwäldler vom Land bremsen die Leistungsträger aus der Stadt. Wirklich? Der Wohlstand der Schweiz hat wesentlich mit ihrer politischen und gesellschaftlichen Stabilität zu tun. Politiker kommen und gehen, der Zeitgeist wandelt sich, die Institutionen bleiben. Der Föderalismus und die direkte Demokratie sind die zwei Charaktermerkmale der Schweiz schlechthin, sie machen das Land verlässlich und bürgernah. Das Ständemehr ist einer der wichtigsten Garanten dafür, dass die Schweiz keine unverantwortlichen oder unrealistischen Entscheide fällt.

So dürften viele bürgerliche EU-Freunde froh gewesen sein, dass die linke Konzernverantwortungsinitiative 2020 dem doppelten Mehr unterstand. Die Leistungsträger aus der Stadt fanden die Initiative nämlich eine tolle Idee, sie scheiterte nur dank den Hinterwäldlern vom Land. Auch der Abstimmung über die Juso-Initiative für eine Erbschaftssteuer kann die Schweiz nur deshalb so gelassen entgegensehen, weil es das Ständemehr gibt. Man darf darauf vertrauen, dass die konservativen Deutschschweizer Kantone Nein sagen werden.

Es kommt denn auch nicht von ungefähr, dass sich vor allem die politische Linke am Ständemehr stösst und es «modernisieren» oder gerade ganz entsorgen will. Ohne Ständemehr wird die Schweiz mit Sicherheit sozialistischer werden. Der Staat wird sich ausbreiten, die Umverteilung wird zunehmen, die Steuern werden steigen. Man muss sich bloss ansehen, wie hoch in der Vergangenheit in der welschen Schweiz und in den progressiv-linken Deutschschweizer Städten die Zustimmung zu Sozialausbau jeder Art war. Hier braucht es ein Gegengewicht. Die Bürgerlichen, die wegen der Europafrage nun plötzlich das «Ein Appenzeller wiegt so viel wie vierzig Zürcher, und das geht gar nicht»-Argument bringen und das Ständemehr anzweifeln, machen letztlich das Spiel der Linken mit.

## Für einen Schicksalsentscheid richtig

Es ist auch keineswegs so, dass das Ständemehr eine praktisch unüberwindbare Hürde bildete. Stützt man sich auf die Erfahrungen der vergangenen Europa-Abstimmungen, so dürfte eine Volksmehrheit von 55 bis 58 Prozent genügen, damit das Ständemehr erreicht wird (für den Beitritt der Schweiz zur Uno 2002 reichte eine Mehrheit von nicht einmal 55 Prozent). Das Ständemehr entspricht so gesehen einem qualifizierten Mehr.

Bei einem Schicksalsentscheid wie der institutionellen Anbindung an die EU ist ein qualifiziertes Mehr richtig. Eine maximal knappe Mehrheit kann nicht genügen. Man stelle sich vor, die EU-Verträge würden mit 50,3 Prozent der Stimmen angenommen. Es gäbe wohl keine Aufstände, keine Protestmärsche nach Bern, das Bundeshaus würde nicht gestürmt. Doch das Gefühl, von der politischen Elite hintergangen und verkauft worden zu sein, würde sich in breiten Kreisen der Bevölkerung verstärken. Wenn die politischen Instanzen die Beziehung zur EU auf eine höhere Ebene heben wollen, wenn sie diesen «Quantensprung», wie ihn der Historiker Tobias Straumann nennt, als richtig erachten, dann muss das so gut legitimiert sein wie nur möglich. Diese Legitimation kann nur das doppelte Mehr bieten.

Der Bundesrat hat sich vorzeitig festgelegt, ohne Not. Doch das Parlament hat es in der Hand, es richtig zu machen. Es kann die EU-Verträge freiwillig dem obligatorischen Referendum mit doppeltem Mehr unterstellen, dem Referendum sui generis. Der Bundesrat hat klargemacht – immerhin das –, dass diese Möglichkeit offensteht und es sich nicht um ein «verfassungswidriges» Vorgehen handeln würde, wie es das Bundesamt für Justiz in einem Gutachten forsch behauptet hatte.

Daneben gibt es eine weitere Möglichkeit, die bei der Abstimmung über den EWR-Beitritt 1992 gewählt wurde. Auch damals wurde leidenschaftlich über die Frage des Ständemehrs gestritten. Bundesrat und Parlament lösten das Problem, indem sie den EWR-Entscheid erstens freiwillig dem doppelten Mehr unterstellten und zweitens ein paar nebensächliche Verfassungsänderungen in den Beschluss aufnahmen, die das Ständemehr benötigten – das doppelte Mehr wurde sozusagen doppelt gesichert. Das Parlament sollte dies auch bei der institutionellen Anbindung tun. Es gibt durchaus Bestimmungen in der Bundesverfassung, die von den EU-Abkommen tangiert werden.

Schliesslich entbehrt es nicht der Ironie, wenn sich ein Teil der Europafreunde laut über das föderalistische Ständemehr beklagt und fordert, die Demokratie sei stärker zu gewichten – keine Privilegien für Appenzeller, gleiche Rechte für Zürcher! Sie tun dies ausgerechnet bei Verträgen, die ihrerseits die demokratischen Rechte des Volkes spürbar und unwiederbringlich beschneiden würden. Die grössten vorgeblichen «Demokratiefans» sind jene, die am eifrigsten an ihrer Einschränkung arbeiten.