Zeitschrift: Appenzellische Jahrbücher
Herausgeber: Appenzellische Gemeinnützige Gesellschaft
Band: 128 (2000)

Artikel: Der Einfluss der appenzellischen Halbkantone auf die Bundespolitik
Autor: Rüefli, Christian / Vatter, Adrian
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-283357

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Der Einfluss der appenzellischen Halbkantone auf die Bundespolitik

CHRISTIAN RÜEFLI, MIT EINEM KOMMENTAR VON ADRIAN VATTER

Ausgangslage

Der Schweizerische Bundesstaat setzt sich aus 26 gleichberechtigten und gleichgestellten Gliedstaaten, den Kantonen, zusammen. Zwischen ihnen bestehen jedoch mannigfaltige Unterschiede. Einer der augenfälligsten ist die Bevölkerungsgrösse. Hier kommt den beiden appenzellischen Halbkantonen[1] eine gewisse Sonderstellung zu: Nicht ganz ein Prozent aller Schweizer leben im Appenzellerland; seine Bevölkerung ist ungefähr gleich gross wie die des Kantons Jura oder der Kantone Ob- und Nidwalden zusammen. Einzig Glarus und Uri weisen noch weniger Einwohner auf. Bemerkenswert ist ausserdem, dass die Bevölkerung der appenzellischen Halbkantone seit 1850 nur um 22 bzw. 29 Prozent zugenommen hat, während sie sich im selben Zeitraum gesamtschweizerisch verdreifacht hat. Die bevölkerungsmässigen Diskrepanzen zwischen den Kantonen haben sich also seit der Gründung des Bundesstaats vergrössert, nicht zuletzt weil die Stadtkantone Basel-Stadt und Genf oder wirtschaftlich aufstrebende Stände wie z.B. Zug und Zürich stark an Bedeutung gewonnen haben.

Angesichts dieser Umstände liegt die Frage nach dem Gewicht der kleinen Kantone in der Bundespolitik auf der Hand. Mit einem bzw. zwei Nationalräten und je einem Ständerat pro Halbkanton stellt das Appenzellerland insgesamt lediglich fünf von 246 Parlamentariern, was es ihm entsprechend erschwert, seinen Anliegen auf nationaler Ebene Gehör zu verschaffen. Allerdings wird Bundespolitik nicht nur im Parlament gemacht, sondern auch ausserhalb. So ist die Mitwirkung der Kantone an den Entscheidungen auf Bundesebene über andere Institutionen des Föderalismus gewährleistet. Der Ständerat und das bei Verfassungsänderungen notwendige Ständemehr sind die wichtigsten dieser Einrichtungen. Sie verkörpern das föderalistische Prinzip der Gleichheit der Gliedstaaten und schützen die bevölkerungsschwachen Kantone davor, systematisch in die Minderheit versetzt zu werden.

Möglichkeiten der Einflussnahme

Die Entscheidungsmechanismen des politischen Systems der Schweiz bieten verschiedene Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Politik. So kann zwischen den folgenden Entscheidungsarenen unterschieden werden (Linder 1999):

1 Die historisch bedingte Unterscheidung in Halb- und Vollkantone hat lediglich unter zwei Aspekten noch eine Bedeutung (Vatter 1999: 84), nämlich bezüglich dem Gewicht ihrer Standesstimme bei eidgenössischen Volksabstimmungen (Art. 142 Abs. 4 BV), wo sie nur halb gezählt werden, und ihrer Vertretung in der Ständekammer. Während die Vollkantone je zwei Ständeräte in dieses Gremium delegieren, steht den Halbkantonen (Appenzell Ausser- und Innerrhoden, Basel-Stadt und -Landschaft sowie Ob- und Nidwalden) jeweils ein Sitz zu (Art. 150 Abs. 2 BV).

- *Vorparlamentarischer Bereich:* Referendumsdrohungen von Verbänden, Stellungnahme der Kantone im Vernehmlassungsverfahren, ausserparlamentarische Expertenkommissionen
- *Parlament:* Gesetzgebung
- *Direkte Demokratie:* Volksinitiative und Referendum, Standesinitiative
- *Verwaltung:* Vorbereitung der Gesetzgebung, Vollzug
- *Regierung:* Leitung des Entscheidungsprozesses

Die Regierung funktioniert als Kollegialgremium, in der die einzelnen Bundesräte eher selten regionale Interessen vertreten. Die Verwaltungsorgane nehmen als Fachbehörden in der Regel eine sachorientierte, allgemeine und längerfristige Perspektive ein. Spezifische kantonale Anliegen können hier im Rahmen formeller oder informeller behördlicher Kontakte vermittelt werden. Auf konkrete politische Entscheidungen dürften diese Kanäle jedoch kaum einen ausschlaggebenden Einfluss haben.

Zur Artikulation kantonaler Interessen eignen sich hingegen vielmehr das Parlament, die Einrichtungen der direkten Demokratie, welche Volk und Ständen die Möglichkeit geben, politische Entscheidungen anzuregen oder zu korrigieren sowie das Vernehmlassungsverfahren und ausserparlamentarische Expertenkommissionen.

Die folgenden Ausführungen sollen nun die Einflussmöglichkeiten der beiden appenzellischen Halbkantone in der Bundespolitik aufzeigen. Von besonderem Interesse ist dabei zunächst der Handlungsspielraum der fünf Appenzeller Parlamentarier. Gleichzeitig wird jedoch auch erörtert, wie das Föderalismusprinzip die Mitsprache der Kantone auf Bundesebene innerhalb und ausserhalb des Parlaments sicherstellt und wie die direkte Demokratie und das vorparlamentarische Verfahren es insbesondere dem Appenzellerland ermöglichen, seine Anliegen in die Bundespolitik einzubringen.

Parlamentarische Einflussnahme

Dem Kanton Appenzell Innerrhoden steht als kleinster Kanton lediglich ein Nationalratssitz zu, während Appenzell Ausserrhoden immerhin zwei Nationalräte nach Bern entsenden kann. Zusätzlich stellt jeder Halbkanton einen Vertreter im Ständerat. Die appenzellischen Parlamentarier zeichnen sich durch eine hohe Kontinuität aus: Während des 20. Jahrhunderts blieben sie durchschnittlich 15 Jahre im Amt. Im Laufe derart langer Amtszeiten können die Volks- und Ständevertreter wichtige Beziehungsnetze aufbauen, was eine langfristige Interessenwahrnehmung ermöglicht. Ein herausragendes Beispiel dafür stellt

Carlo Schmid dar. Er ist nicht nur bereits seit 1980 im Ständerat vertreten, sondern nimmt als Grossrat (von 1979 bis 1995) und Landammann des Kantons Appenzell Innerrhoden (seit 1984) eine Doppelrolle als Kantons- und Bundespolitiker ein. Dieselbe Stellung kommt dem zweiten Innerrhoder Landammann und Volkswirtschaftsdirektor Arthur Loepfe zu. Eine derartige Ämterkumulation ermöglicht insbesondere kleinen Kantonen die direkte Einflussnahme auf Bundesebene und hat in Innerrhoden Tradition (APS 1980: 32). Interessanterweise finden sich keine Ausserrhoder Kantonspolitiker im Bundesparlament. In beiden Halbkantonen bestehen allerdings institutionalisierte Kontakte zwischen der Kantonsregierung und den Bundesparlamentariern (Germann/Weis 1995: 122).

Parlamentarische Vorstösse

Ihren Einfluss nehmen die Parlamentarier über ihre Mitgliedschaft in parteipolitischen Fraktionen und über die Einsitznahme in parlamentarischen Kommissionen wahr. Das politische Geschehen gestalten sie mit parlamentarischen Vorstössen. Eine Auswertung der Vorstösse, die zwischen 1991 und 1999 lanciert wurden[2], zeigt, dass sich die appenzellischen Parlamentarier nicht als überaus aktiv erweisen. Die Parlamentsdienste verzeichnen in diesem Zeitraum durchschnittlich 3,4 Motionen, Postulate, Interpellationen, einfache Anfragen oder Empfehlungen pro National- resp. Ständerat und pro Jahr. Die appenzellischen Bundespolitiker reichten im selben Zeitraum im Schnitt jährlich 1,8 Vorstösse ein. Es bestehen allerdings grosse individuelle Unterschiede. So erweist sich Jakob Freund als überaus eifriger Nationalrat. Seit seinem Amtsantritt 1995 lanciert er jährlich fast sechs Vorstösse. Bei nicht ganz der Hälfte davon handelt es sich jedoch um einfache Anfragen oder Interpellationen[3]. Dorle Vallender liegt mit rund vier Eingaben pro Jahr gut im eidgenössischen Schnitt. Bisher noch keine Aktivitäten gehen von Arthur Loepfe aus, der erst seit 1999 im Nationalrat sitzt. Im Ständerat zeigt sich Hans-Rudolf Merz mit sechs Vorstössen in zwei Jahren wesentlich engagierter als sein Vorgänger Otto Schoch, der sich mit weniger als einer Eingabe pro Jahr am Ratsgeschehen beteiligte. Auch Carlo Schmid begnügt sich mit ungefähr einem jährlichen Vorstoss, der jedoch meist als Motion oder Postulat[4] erfolgt, die in ihrer Bedeutung höher zu gewichten sind.

Tabelle 1 zeigt die thematischen Schwerpunkte der parlamentarischen Vorstösse der appenzellischen National- und Ständeräte in den 1990er Jahren. Ihr zahlenmässig wichtigstes Sachgebiet stellen staatspolitische Grundfragen dar. Insbesondere Jakob Freund befasst sich häufig mit dem Grenzwacht-

2 Als Quelle für die Auswertungen dienen die auf Internet publizierten Angaben der Parlamentsdienste (www.parlament.ch).

3 Mit diesen Instrumenten kann ein Parlamentarier vom Bundesrat Auskunft über bestimmte Sachverhalte verlangen.

4 Diese Instrumente sind Anregungen bzw. Aufforderungen an den Bundesrat, Bundesgesetze zu ändern oder neu zu schaffen.

Tabelle 1: Themen der zwischen 1991 und 1999 eingereichten Vorstösse der appenzellischen Parlamentarier

	Nationalrat						Ständerat			Total
	Innerrhoden		Ausserrhoden				Inner-rhoden	Ausserrhoden		
Amtszeit	**Engler** 87–99	**Loepfe** ab 1999	**Früh** 75–95	**Vallender** ab 1995	**Maeder** 83–95	**Freund** ab 1995	**Schmid** ab 1980	**Schoch** 83–97	**Merz** ab 97	
Staats-ordnung	1		1			13	4	1	1	**21**
Aussen-politik								1		**1**
Landesver-teidigung	1				1					**2**
Wirtschaft	1		1	2	1	3				**8**
Öffentliche Finanzen	1		1	6			1			**9**
Energie, Verkehr, Wohnen Umwelt	2		1	4	4		2	1	1	**15**
Sozialpolitik (inkl. Aus-länder- und Asylpolitik)	3		1	3		6		3	3	**19**
Bildung, Kultur und Medien					3		2		1	**6**
Total	9	0	5	15	9	22	9	6	6	**81**

Quelle: www.parlament.ch

korps und mit Fragen des Staatsschutzes. Das zweitwichtigste Thema der appenzellischen Parlamentarier ist die Sozialpolitik, welche auch die Stellung sozialer Gruppen wie Flüchtlinge beinhaltet. Ebenfalls von Bedeutung ist die Verkehrs- und Umweltpolitik, in der sich insbesondere Herbert Maeder und Dorle Vallender engagierten bzw. engagieren. In diesen Bereich fallen auch die regionalpolitisch wichtigsten Vorstösse der appenzellischen National- und Ständeräte in den 1990er-Jahren, nämlich die Postulate Merz und Schmid sowie die Motionen Vallender und Engler, die 1999 den Autobahnanschluss des Appenzellerlandes und eine Umfahrung von Herisau forderten. Während die beiden Motionen im Nationalrat bekämpft und zurückgestellt wurden, nahm der Bundesrat die Anliegen der beiden Ständeräte auf und will ihre Berücksichtigung im Rahmen der Neuordnung des Finanzausgleichs prüfen (APS 1999: 194 f.).

Im Wesentlichen zeigt sich, dass individuelle Vorstösse nur in sehr begrenztem Masse dazu genutzt werden, spezifische kantonale Anliegen in die Bundespolitik einzuspeisen.

Kommissionsarbeit

Grösserer Handlungsspielraum als über parlamentarische Vorstösse erwächst den appenzellischen Bundespolitikern im Rahmen ihrer Kommissionsarbeit. Alle Ratsgeschäfte werden in den 12 ständigen parlamentarischen Kommissionen jedes Rates vorbereitet, denen somit bei der politischen Entscheidfindung eine zentrale Funktion zukommt. Die Kommissionen des Ständerats haben jeweils 13, die des Nationalrats meistens 25 Mitglieder, die von den Ratsbüros für vier Jahre gewählt werden (Lüthi 1999: 137). Die Sitzzuteilung erfolgt in erster Linie proportional zur Stärke der Fraktionen, allerdings sind auch die Amtssprachen und Landesregionen angemessen zu berücksichtigen (Jegher 1999: 84).

In welchen wichtigen Kommissionen nehmen nun die appenzellischen Parlamentarier Einsitz? Wie die Übersicht in Tabelle 2 zeigt, wird die Aussen- und Sicherheitspolitik des Ständerates zu einem gewissen Teil von Appenzellern geprägt. Die beiden Standesherren sitzen in beiden entsprechenden Kommissionen und vertreten zudem die Schweiz in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Allerdings ist anzumerken, dass in der APK auch die Kantone Freiburg, Schaffhausen und Genf gleich mit beiden Ständeräten vertreten sind, und dass in diesen Politikbereichen regionalpolitische Interessen nur in beschränktem Mass zur Debatte stehen.

Als einflussreicher Finanzpolitiker erweist sich Hans-Rudolf Merz. Er ist Vizepräsident der ständerätlichen Finanzkommission und Mitglied der sechsköpfigen Finanzdelegation des Bun-

Tabelle 2: Appenzeller Bundesparlamentarier in parlamentarischen Kommissionen (2001)

Jakob Freund	Nationalrat, AR	Geschäftsprüfungskommission GPK Sicherheitspolitische Kommission SiK
Dorle Vallender	Nationalrat, AR	Staatspolitische Kommission SPK Kommission für Rechtsfragen RK
Arthur Loepfe	Nationalrat, AI	Finanzkommission FK
Hans-Rudolf Merz	Ständerat, AR	Aussenpolitische Kommission APK Finanzkommission FK (Vizepräsident) Sicherheitspolitische Kommission SiK Finanzdelegation Delegation bei der parlamentarischen Versammlung der OSZE
Carlo Schmid	Ständerat, AI	Aussenpolitische Kommission APK Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit SGK Sicherheitspolitische Kommission SiK Delegation bei der parlamentarischen Versammlung der OSZE (Präsident)

Quelle: www.parlament.ch

des. In der Finanzkommission des Nationalrats nimmt Arthur Loepfe Einsitz. Dorle Vallender kann appenzellische Anliegen in die wichtige staatspolitische Kommission und in die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats einbringen.

Einflussnahme über die Institutionen des Föderalismus

Der Föderalismus gilt als wichtigstes Strukturmerkmal des politischen Systems der Schweiz. Er wirkt sich auf den Aufbau des Parlaments und auf die Ausgestaltung der direkten Demokratie aus und gewährt den Kantonen gleichzeitig die Mitwirkung im vorparlamentarischen Bereich. Weil die Einrichtungen des schweizerischen Föderalismus insbesondere den Schutz und die Gleichberechtigung territorialer Minderheiten bezwecken, haben sie für das Appenzellerland eine enorme Bedeutung.

Ständerat

Die Kantonskammer des Parlaments erfüllt die föderalistische Funktion der Gliedstaatenvertretung: Jeder Kanton ist mit zwei bzw. jeder Halbkanton mit einem Abgeordneten gleich stark vertreten. In der Tat sehen sich Ständeratsmitglieder stärker in der Rolle als Kantonsvertreter als Nationalratsmitglieder. Sie pflegen engeren Kontakt mit kantonalen Behörden, schenken den Stellungnahmen der Kantone zu Vernehmlassungen mehr Beachtung und haben mehr Hemmungen, kantonale Interessen zu missachten, als die Nationalräte (Wiesli 2001). Im Entscheidungsverhalten zeigen sich allerdings keine Unterschiede zwischen den beiden Kammern. Der Ständerat behandelt Kantonsinteressen generell kaum anders als der Nationalrat (Vatter 1999: 85), sondern verstärkt eher noch diejenigen Interessen, die auch im Nationalrat dominieren (Linder 1999: 196). Das führt dazu, dass die Kantone den Ständerat nicht unbedingt als den Ort, an dem ihre Anliegen vertreten werden, erachten (Lüthi 1999: 150). Im Fall des Kantons Appenzell Innerrhoden, dessen Ständerat Carlo Schmid gleichzeitig Landammann ist, dürfte dies allerdings etwas weniger zutreffen. Er sorgt für die direkte Verbindung zwischen Bundesparlament und Kantonsregierung, stellt jedoch diesbezüglich keinen Sonderfall dar: Ende 1999 waren insgesamt sechs amtierende und fünf ehemalige Regierungsräte im Ständerat vertreten (Wiesli 2001).

Auch wenn der Ständerat realpolitisch gesehen seine Funktion als Kantonskammer nur beschränkt erfüllt, hat er für die Kleinkantone dennoch eine grosse Bedeutung. Weil alle Stände gleichberechtigt vertreten sind, ergibt sich ein stark überproportionaler Einfluss der bevölkerungsschwachen Kantone. So vertritt der Innerrhoder Ständerat 14 520 Personen, der Ausserrhoder 53 390, während beispielsweise ein Zürcher Standesver-

treter 604 765 oder ein Berner 474 898 Kantonseinwohner repräsentiert (Stand 1999). Weil nun im Ständerat jeder Vollkanton ungeachtet seiner Bevölkerungsgrösse die gleiche Stimmkraft aufweist, können die kleinsten Kantone, die 22 % der Bevölkerung repräsentieren, dank des Föderalismusprinzips theoretisch eine Sperrminorität von 23 Stimmen bilden. Dieser Minderheitenschutz verleiht den kleinen Landkantonen eine starke Position, während demgegenüber andere regionale Interessen, vor allem diejenigen städtischer Gebiete, eine Minderheit darstellen und zunehmend untervertreten sind (Vatter 1999: 86). In einer kürzlich durchgeführten Studie (Wiesli 2001) zeigte sich zudem, dass das Zusammenwirken der beiden Räte eine stärkere Berücksichtigung kantonaler Interessen zur Folge hat, weil der zweite Rat jeweils die föderalistischen Aspekte einer Vorlage betont und deshalb dazu neigt, dem Status quo den Vorzug zu geben. Insbesondere im Ständerat haben die appenzellischen Parlamentarier somit die Möglichkeit, über ihr Stimmverhalten den spezifischen Interessen ihrer Kantone gerecht zu werden.

Ständemehr

Als Element der direkten Demokratie stellt das Ständemehr den Schutz der kleinen, bevölkerungsschwachen Kantone sicher und verhindert, dass sie bei Volksabstimmungen über Verfassungsänderungen von den grossen Kantonen laufend überstimmt werden. Auch diese Einrichtung kommt den appenzellischen Halbkantonen ungemein zugute, da ihre beiden Standesstimmen gemeinsam gleich gewichtet werden wie die der anderen, wesentlich grösseren Kantone. Seit der Einführung des Ständemehrs hat sich der Einfluss eines einzelnen Stimmbürgers ausserdem stark gewandelt, weil sich die Bevölkerungsdynamik in den letzten 150 Jahren kantonal ungleich entwickelt hat. Mittlerweile hebt die Stimme einer Innerrhoder Stimmbürgerin diejenige von 40 Zürchern auf (Vatter/Sager 1996: 171). Bei Volksabstimmungen mit Ständemehr können so theoretisch rund 11 % der Stimmbürger eine Vorlage zu Fall bringen. Die kleinen Landkantone erhalten so eine immense Bedeutung.

Bei allen bisher acht Urnengängen, die am Ständemehr scheiterten, obwohl die Mehrheit der Bevölkerung zugestimmt hatte, gehörten Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden zu den «Siegerkantonen».[5] Ihre Interessen werden also durch das Ständemehr nach wie vor geschützt (Vatter/Sager 1996: 176). Die Kleinkantone erhalten so nicht nur die Möglichkeit, ihre Anliegen bei direktdemokratischen Entscheidungen zu wahren, sondern üben aufgrund ihrer starken Vetomacht einen indirekten Einfluss auf die parlamentarische Beschlussfassung aus.

5 Es handelt sich dabei um die folgenden eidgenössischen Volksabstimmungen: Festsetzung von Mass und Gewicht (14. 1. 1866), Mieter- und Konsumentenschutz (13. 3. 1955), Finanzordnung des Bundes (15. 11. 1970), Bundeskompetenzen im Bildungswesen (4. 3. 1973), Konjunkturartikel (2. 3. 1975), Energieartikel (27. 2. 1983), Kulturförderung (12. 6. 1994), Erleichterte Einbürgerung (12. 6. 1994).

Das Parlament wird sich nämlich darum bemühen, Vorlagen, die einer Volksabstimmung mit Ständemehr unterstehen[6], so zu gestalten, dass sie auch in den kleinen Kantonen angenommen werden.

Standesinitiative
Die Standesinitiative ist ebenfalls ein direktdemokratisches Instrument und gibt jedem Kanton das Recht, Anträge an die Bundesversammlung zu stellen. Zwischen 1991 und 1999 wurden 54 Standesinitiativen eingereicht, vier davon stammen aus dem Appenzellerland. Sie verlangten allesamt eine Revision des Krankenversicherungsgesetzes. Interessant ist dabei, dass es sich eigentlich um je zwei gleichlautende Vorstösse handelt, die von den beiden Halbkantonen gemeinsam mit weiteren Ostschweizer Ständen koordiniert eingereicht wurden. An diesem Beispiel wird die Bedeutung interkantonaler Kooperation deutlich: Standesinitiativen erhalten mehr Gewicht, wenn dasselbe Anliegen von mehreren Kantonen gleichzeitig vorgebracht wird. In einem Fall führte dieses Vorgehen zum Erfolg, die Vorstösse wurden gutgeheissen, im anderen nicht. Die eher durchschnittliche Nutzung dieses Instruments durch die Appenzeller Behörden deutet jedoch darauf hin, dass sie andere Kanäle und Mittel vorziehen, um in bundesstaatliche Entscheidungsprozesse einzugreifen (Vatter 1999: 91).

Vernehmlassungen
Im vorparlamentarischen Prozess hat das Vernehmlassungsverfahren eine so zentrale Bedeutung für die Artikulation organisierter Interessen erhalten, dass es mitunter als wichtigstes Mitwirkungsinstrument im Bund bezeichnet wird (Vatter 1999: 93, Schenk 1997). Es ermöglicht den Kantonen eine direkte und unverfälschte Willensäusserung. Allerdings wird die Erarbeitung von Gesetzen und Verordnungen auf Bundesebene von einigen wenigen Akteuren – meist Bundesstellen, Expertengremien und Interessenverbänden – dominiert (Vatter 1999: 93). Die Kantone müssen oft heterogene Positionen vertreten, und insbesondere den kleinen und strukturschwachen unter ihnen fehlen vielfach das notwendige Fachwissen und die personellen und zeitlichen Ressourcen zur Bewertung komplexer Fragestellungen. Hier sind die appenzellischen Halbkantone eher benachteiligt, da ihre eher kleinen und wenig spezialisierten Verwaltungen rascher an Kapazitätsgrenzen stossen als anderswo. Allerdings kann eine wirksame Strategie darin bestehen, bei einer Vernehmlassung die vorhandenen Mittel auf die Vertretung wichtiger Kernanliegen des Appenzellerlandes zu konzentrieren, statt Grundsatzfragen umfassend zu erörtern. Ob der Bund letztlich

6 Dem Ständemehr unterstehen laut Art. 140 BV Änderungen der Bundesverfassung, der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften sowie dringliche Bundesgesetze, die keine Verfassungsgrundlage haben und länger als ein Jahr gelten sollen.

bei der Auswertung die Stellungnahmen der Kantone, der Parteien oder der Interessenverbände höher gewichtet, hängt vom jeweiligen Verfahren und dem verantwortlichen Amt ab.

Ausserparlamentarische Kommissionen
An der Vorbereitung von Gesetzen, am Vollzug von Bundesaufgaben und an der Beratung der Landesregierung sind in verschiedenen Bereichen ausserparlamentarische Expertenkommissionen beteiligt (Linder 1999: 231, Germann 1986: 352 ff.). Ihre Mitglieder werden vor allem aufgrund ihrer Fachkompetenz gewählt, wobei aber auch die Herkunftsregion eine Rolle spielt. Die Kantone haben im Vergleich zu Interessenverbänden einen grossen Einfluss auf diese Kommissionen (Germann 1986: 353), allerdings betrifft das vor allem die grossen Kantone. Die kleinen Stände mit einer wenig spezialisierten Verwaltung und geringerer personeller und zeitlicher Expertenkapazität kommen in ausserparlamentarischen Kommissionen weniger zum Zug. So stellte 1995 Ausserrhoden eine Departementsvertretung in einer ständigen Expertenkommission, Innerrhoden keine (Germann/Weis 1995).

Fazit – Möglichkeiten der appenzellischen Halbkantone in der Bundespolitik

Im föderalistischen System der Schweizer Politik besteht die Gefahr, dass sich die kleinen Stände im Chor der Kantone kaum behaupten und ihren Anliegen nur marginal Gehör verschaffen können. Dies gilt besonders im Nationalrat, wo jeder Kanton proportional zu seiner Bevölkerungsgrösse vertreten ist, aber auch im vorparlamentarischen Bereich, wo die Verwaltungen der Kleinkantone oftmals nicht über die zeitliche und personelle Kapazität verfügen, die zur wirkungsvollen Einflussnahme via Vernehmlassung, Expertengremien oder Standesinitiativen notwendig sind.

Zwiespältig ist ihre Stellung im Ständerat. Seine Funktion besteht zwar im Schutz territorialer Minderheiten, und die bevölkerungsschwachen Kantone haben aufgrund ihrer gleichberechtigten Vertretung auch eine entsprechend bessere Möglichkeit, ihre Anliegen in die Bundespolitik einzubringen. Dennoch werden Kantonsinteressen kaum besonders berücksichtigt. Als eigentliches Sprachrohr der Kantone hat sich deshalb die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) entwickelt. Dieses Gremium ermöglicht eine koordinierte Willensbildung unter den Kantonen und versucht, deren Anliegen auf informellem Weg auf Bundesebene geltend zu machen (Lüthi 1999: 150; Vatter 1999: 99). Hier sind die appenzellischen Halbkantone gleichberechtigte Mitglieder und treffen somit nicht nur dieselben Aus-

gangsbedingungen an, sondern finden zudem andererseits die Möglichkeit, sich mit anderen Kantonen zu verbünden und zu koordinieren, um so ihren Einfluss zu erhöhen.

Den grössten Einfluss auf die Bundespolitik hat das Appenzellerland dann, wenn eine eidgenössische Volksabstimmung dem Ständemehr untersteht, d. h. vor allem bei Änderungen der Bundesverfassung. Diese Vetomacht hat sich bisher achtmal zugunsten der appenzellischen Halbkantone ausgewirkt und dürfte auch einen gewissen indirekten Einfluss auf die Vorbereitung entsprechender Abstimmungsvorlagen ausüben.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Kantone Appenzell Inner- und Ausserrhoden aufgrund ihrer geringen Bevölkerungsgrösse in gewissen Bereichen tatsächlich über eine eher schwache Stellung verfügen, dass die föderalistischen Einrichtungen des politischen Systems der Schweiz, insbesondere das Ständemehr, diese jedoch auffängt und zu einem gewissen Teil wieder kompensiert. Was die Entscheidfindung im Parlament anbelangt, so gilt es nicht zu vergessen, dass die Machtposition einzelner Parlamentsmitglieder stets auch von persönlichen Faktoren und Konstellationen abhängt. So ist anzunehmen, dass Persönlichkeiten, wie beispielsweise Carlo Schmid oder Otto Schoch, die aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung, ihrer vielfältigen Mandate und ihrer Position innerhalb der Partei und ihrer Fraktion über einen relativ grossen politischen Handlungsspielraum verfügen, dem Appenzellerland auf dieser Ebene einen gewissen Einfluss auf Bundesebene verschaffen können.

Kommentar

ADRIAN VATTER

Wie ist der Einfluss der appenzellischen Halbkantone auf die Bundespolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts zu beurteilen? Werden die beiden Appenzeller Stände von den grossen urbanen Kantonen wie Zürich, Genf und Basel-Stadt marginalisiert und finden beim Bund kaum Gehör, oder garantiert der ausgeprägte Föderalismus weiterhin eine überdurchschnittliche Einflussnahme kleiner Kantone? Die Antwort darauf fällt zwiespältig aus: Auf der einen Seite sind es gerade die alten föderalen Institutionen von 1848, die den Appenzellern aufgrund der während des 20. Jahrhunderts stattgefundenen Abwanderung in die städtischen Agglomerationen heute einen noch grösseren Einfluss auf die nationale Politik sichern als zur Zeit der Bundesstaatsgründung. Der Vetogürtel der bevölkerungsschwachen Kantone führt aufgrund der Institution des Ständemehrs dazu, dass auch von der Schweizer Bevölkerungsmehrheit erwünschte, aber von der Mehrheit der kleinen Kantone abgelehnte Neuerungen keinen Eingang in die Bundespolitik finden. Auch im Ständerat erhalten die Appenzeller aufgrund der gleichen Vertretung aller Kantone ein zu ihrer Bevölkerungsstärke überdurchschnittliches Gehör. Politische Schwergewichte wie Carlo Schmid und Otto Schoch und die überproportionale Vertretung im Bundesrat (Arnold Koller, Ruth Metzler) sorgen schliesslich zusätzlich dafür, dass die Interessen der Appenzeller in Parlament und Regierung gewahrt werden.

Auf der anderen Seite ist nicht von der Hand zu weisen, dass ein Halbkanton mit der Einwohnerzahl eines kleinen Stadtquartiers nicht über die notwendigen administrativen, fachlichen und finanziellen Ressourcen verfügt, um die zunehmend komplexere und anspruchsvolle Bundesgesetzgebung in allen Bereichen zu vollziehen und auf neue politische Entwicklungen rasch und adäquat reagieren zu können. Die fehlenden Kapazitäten hinterlassen ihre Spuren vor allem beim vorparlamentarischen Entscheidungsprozess, bei dem oft wichtige Grundsatzentscheide gefällt werden. So ist es für die kleinen Kantone kaum mehr möglich, auf die Flut von Vernehmlassungen aus Bundesbern genügend zu reagieren und innert kurzer Frist zu den verschiedensten Vorlagen genauso eine fundierte Stellungnahme abzugeben wie Kantone, die über einen hoch spezialisierten Verwaltungsapparat mit Tausenden von Beamten verfügen. Insgesamt zeigt sich, dass die Appenzeller Kantone im Konzert mit den anderen Kleinkantonen aufgrund der mächtigen föderalen Institutionen aus dem 19. Jahrhundert unerwünschte Bundesentscheidungen zwar abblocken können, hingegen

nicht über die notwendigen Ressourcen wie die bevölkerungsstarken Kantone verfügen, um frühzeitig, aktiv und vorausschauend Einfluss auf die Entstehung neuer Bundesregelungen zu nehmen.

Damit stellt sich die Frage, wie die beiden Appenzeller Stände ihre Situation gegenüber dem Bund verbessern können. Grundsätzlich stehen ihnen drei Strategien offen:

– *Die radikale Strategie: Kantonsfusion*

Die radikale Forderung einer Zusammenlegung der Ostschweizer Kantone hätte zwar auf den ersten Blick durchaus gewisse Vorteile wie etwa verbesserte Koordinationsleistungen, mehr Möglichkeiten bei der Politikformulierung und ausgebautere Kapazitäten für den besseren Vollzug kantonaler und eidgenössischer Gesetze. Allerdings hätten diese Vorteile auch ihren staatspolitischen Preis. Verlust an kultureller Identität in den ländlichen Regionen, grössere Schwierigkeiten bei der internen Konsensfindung und verstärkte direktdemokratische Opposition innerhalb der neuen Kantone wären zumindest mögliche Folgen. Schlimmstenfalls würden damit die erhofften Effizienzgewinne auf Kosten der politischen Stabilität gehen. Damit wären aber die politischen Kosten für die zu erwartenden ökonomischen Vorteile eindeutig zu hoch.

– *Die Auslagerungsstrategie: Privatisierung öffentlicher Aufgaben*

Gerade im Zuge der Deregulierungs- und Liberalisierungswellen der 1990er Jahre wurden zahlreiche staatliche Leistungen der Kantone an Private ausgelagert. Damit konnte zwar in vielen Fällen eine Entlastung der kantonalen Finanzhaushalte erreicht werden. Gleichzeitig zeigen aber die Erfahrungen im In- und Ausland auch die Schattenseiten einer weitgehenden Deregulierungspolitik auf. So ist die Qualität der durch private Anbieter erbrachten Leistungen nicht in jedem Fall besser und billiger als diejenigen der öffentlichen Hand, und vor allem bleibt der Zugang von allen Bürgerinnen und Bürgern zu wichtigen sozialstaatlichen Angeboten nicht mehr gewährleistet. Die Kosten- und Zeitersparnisse gehen damit sehr rasch zu Lasten der sozialen Gerechtigkeit.

– *Die Zusammenarbeitsstrategie: Kooperation mit anderen Kantonen*

Eine heute schon oft praktizierte Vorgehensweise bildet die fallweise Kooperation kleiner Kantone bei grösseren politischen Aufgaben. Ein bekanntes Beispiel ist hier die enge Zusammenarbeit der beiden Halbkantone Ob- und Nidwalden, die ein-

zelne Verwaltungseinheiten zusammengelegt haben. Gerade hier scheinen die vorhandenen Möglichkeiten bei den Ostschweizer Kantonen noch nicht voll ausgeschöpft. Eine engere Zusammenarbeit hätte nicht nur den Vorteil professionellerer Vollzugsstrukturen, sondern würde auch zu einem grösseren Gewicht der beiden kleinen Kantone im vorparlamentarischen Entscheidungsverfahren auf Bundesebene führen. Um in Zukunft einen grösseren Einfluss auf die Bundespolitik nehmen zu können, sollten sich die beiden Appenzeller Stände deshalb noch stärker als bisher der Devise «gemeinsam sind wir stark» verschreiben.

Angaben zu den Autoren

Prof. Dr. Adrian Vatter ist Assistenzprofessor am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern und Leiter des Büros für Politikforschung & -beratung in Bern. Lic. rer. soc. Christian Rüefli arbeitet im Büro für Politikforschung & -beratung. Die beiden Autoren untersuchen zusammen mit Markus Freitag im Rahmen des vom Schweizerischen Nationalfonds finanzierten SPP «Zukunft Schweiz» die politisch-institutionellen Ursachen kantonaler Leistungsunterschiede.

Literaturverzeichnis

Année politique Suisse (APS; 1999). Bern: Institut für Politikwissenschaft.

Germann, Raimund E. (1986): «Die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen im Verwaltungsbereich» in: Raimund E. Germann und Ernst Weibel (Hrsg.): *Handbuch politisches System der Schweiz. Föderalismus.* Band 3. Bern: Haupt; 343–367.

Germann, Raimund E. und Katja Weis (1995): *Die Kantonsverwaltungen im Vergleich.* Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.

Jegher, Annina (1999): *Bundesversammlung und Gesetzgebung.* Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.

Linder, Wolf (1999): *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven.* Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.

Lüthi, Ruth (1999): «Parlament» in: Ulrich Klöti et al. (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik.* Zürich: NZZ Verlag; 131–157.

Schenk, Emanuel (1997): «Das Vernehmlassungsverfahren aus der Sicht der Praxis» in: *LeGes Gesetzgebung heute* 8(1); 83–88.

Vatter, Adrian und Fritz Sager (1996): «Föderalismusreform am Beispiel des Ständemehrs» in: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 2(2); 165–200.

Vatter, Adrian (1999): «Föderalismus» in: Ulrich Klöti et al. (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik.* Zürich: NZZ Verlag; 77–108.

Vatter, Adrian (2001): *Kantonale Demokratien im Vergleich.* Leske + Budrich: Opladen.

Wiesli, Reto (2001): «Kantonale Interessen in den beiden Schweizer Parlamentskammern: Repräsentation, Artikulation und Durchsetzung», Vortrag an der gemeinsamen Tagung von DVPW, ÖGPW und SVPW zum Thema «Wandel föderativer Strukturen» vom 8./9. Juni 2001 an der Humboldt-Universität, Berlin.