

Sibylle von Heydebrand

Stimmrecht und kantonale Autonomie

Allgemeines und gleiches Stimmrecht
am Beispiel der Nordwestschweizer Kantone

Helbing Lichtenhahn Verlag

Inhaltsübersicht

Dank	V
Inhaltsverzeichnis	IX
1. Kapitel: Einleitung	1
I. Stimmrecht als Kernelement der Demokratie	1
II. Allgemeines und gleiches Stimmrecht	4
III. Untersuchungsraum Nordwestschweizer Kantone	8
IV. Leitfrage und Aufbau der Arbeit	10
2. Kapitel: Politische Rechte und Stimmrecht: Begriffe, Inhalt und Rechtsschutz	13
I. Politische Rechte: Begriffe und Inhalt	13
II. Rechtsschutz	23
3. Kapitel: Stimmrechtsgrundsätze	33
I. Stimmrechtsgrundsätze als Bestandteil des Schweizerischen Verfassungsrechts	33
II. Stimmrechtsgrundsätze im Einzelnen	34
4. Kapitel: Kantonale Autonomie	51
I. Bedeutung des kantonalen Föderalismus	51
II. Substantielle Autonomie der Kantone	55
III. Schutz der substantiellen Autonomie der Kantone	57
IV. Pflicht zu demokratischen Kantonsverfassungen	58
V. Kantonale Autonomie in den Verfassungen der Nordwestschweizer Kantone	59
VI. Organisationsautonomie und politische Rechte	62
5. Kapitel: Grundsatz der Allgemeinheit	65
I. Übersicht	65
II. Stimmrechtsbeschränkungen in der Vergangenheit	69
III. Exkurs 1: Ursprung des allgemeinen Stimmrechts	73
IV. Exkurs 2: Ausschluss vom Stimmrecht	82

V.	Exkurs 3: Einführung des Frauenstimmrechts	101
VI.	Bürgerrecht	125
VII.	Stimmrechtsalter	149
VIII.	Urteilsfähigkeit	160
IX.	Partizipation und kumulative Stimmbeteiligung	163
6. Kapitel:	Grundsatz der Gleichheit	171
I.	Garantie der unverfälschten Stimmabgabe	171
II.	Absolute und relative Gleichbehandlung	191
III.	Zählwertgleichheit	193
IV.	Stimmkraft- oder Stimmgewichtsgleichheit	237
V.	Erfolgswertgleichheit	256
7. Kapitel:	Ergebnisse	287
I.	Föderalismus als politisches Prinzip	287
II.	Kantonale Autonomie im Bereich des allgemeinen und des gleichen Stimmrechts	288
III.	Gestaltung des allgemeinen Stimmrechts in der Nordwestschweiz: Ausgewählte Ergebnisse	289
IV.	Gestaltung des gleichen Stimmrechts in der Nordwestschweiz: Ausgewählte Ergebnisse	295
V.	Schlusswort	305
8. Kapitel:	Zusammenfassung	307

Inhaltsverzeichnis

Dank	V
Inhaltsübersicht	VII
1. Kapitel: Einleitung	1
I. Stimmrecht als Kernelement der Demokratie	1
II. Allgemeines und gleiches Stimmrecht	4
1. Zugang zum Stimmrecht und Einfluss der Stimme	4
2. Politische Gleichberechtigung und Rechtsgleichheit	5
3. Vorrangstellung des allgemeinen und des gleichen Stimmrechts: «one person, one vote, one value»	6
4. Aktualität des allgemeinen und des gleichen Stimmrechts	7
III. Untersuchungsraum Nordwestschweizer Kantone	8
IV. Leitfrage und Aufbau der Arbeit	10
2. Kapitel: Politische Rechte und Stimmrecht: Begriffe, Inhalt und Rechtsschutz	13
I. Politische Rechte: Begriffe und Inhalt	13
1. Politische Rechte als Oberbegriff	13
2. Politische Rechte im engeren Sinne	15
a. Übersicht	15
b. Kantonale Volkswahlen	15
c. Kantonale obligatorische Referenden	16
d. Kantonale fakultative Referenden	17
e. Kantonale Initiativen	18
f. Volksauftrag im Kanton Solothurn	18
3. Stimmrecht	19
4. Stimmrechtsvoraussetzungen	21
II. Rechtsschutz	23
1. Stimmrechtsbeschwerde	23
a. Stimmrechtsbeschwerde ans Bundesgericht	23
b. Legitimation, aktuelles Interesse und Kognition des Bundesgerichts	24
c. Beschwerden in eidgenössischen Angelegenheiten	26
d. Beschwerden in kantonalen Angelegenheiten	26
e. Aufhebung eines Urnengangs	27
f. Schutz des Stimmrechts in der Nordwestschweiz	28
2. Vergehen gegen den Volkswillen gemäss 14. Titel des StGB	30

3. Kapitel: Stimmrechtsgrundsätze	33
I. Stimmrechtsgrundsätze als Bestandteil des Schweizerischen Verfassungsrechts	33
II. Stimmrechtsgrundsätze im Einzelnen	34
1. Grundsatz der Allgemeinheit	34
2. Grundsatz der Gleichheit	34
3. Grundsatz der Freiheit	35
a. Freies Stimmrecht: Inhalt und Einschränkungen	35
b. Unzulässige Einflussnahme durch Behörden	38
c. Überprüfung der Abstimmungserläuterungen durch das Bundesgericht	38
d. Unzulässige Einflussnahme durch Private oder Medien	39
4. Grundsatz des Geheimnisses	41
a. Übersicht	41
b. Offene Stimmabgabe an Gemeindeversammlungen	42
c. Stimmgeheimnis und E-Voting	44
d. Einschränkungen des Stimmgeheimnisses	44
5. Grundsatz der Unmittelbarkeit	45
a. Direkte Wahl des Parlaments	45
b. Parteiwechsel, Parteiaustritt, Parteiausschluss	47
c. Kooptation bei Vakanz im Parlament	48
d. Stille Wahlen	49
4. Kapitel: Kantonale Autonomie	51
I. Bedeutung des kantonalen Föderalismus	51
II. Substantielle Autonomie der Kantone	55
III. Schutz der substantiellen Autonomie der Kantone	57
IV. Pflicht zu demokratischen Kantonsverfassungen	58
V. Kantonale Autonomie in den Verfassungen der Nordwestschweizer Kantone	59
VI. Organisationsautonomie und politische Rechte	62
5. Kapitel: Grundsatz der Allgemeinheit	65
I. Übersicht	65
II. Stimmrechtsbeschränkungen in der Vergangenheit	69
1. Vom Verbot der politischen Vorrechte zum Rechtsgleichheitsgebot . . .	69
2. Die historische Entwicklung der Stimmrechtsbeschränkungen	70
III. Exkurs 1: Ursprung des allgemeinen Stimmrechts	73

1.	Naturrechtlicher Vertragsgedanke als Ursprung des allgemeinen Stimmrechts	73
2.	Rousseaus Gesellschaftsvertrag und die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789	73
IV.	Exkurs 2: Ausschluss vom Stimmrecht	82
1.	Ausschlussmechanismus	82
2.	Dualistische Rechtsnatur des Stimmrechts	82
3.	Inklusion und Exklusion aus rechtssoziologischer Sicht	84
a.	Einleitung	84
b.	Talcott Parsons	86
c.	John Rawls	88
d.	Niklas Luhmann	89
e.	Jürgen Habermas	92
f.	Seyla Benhabib	94
g.	Inklusion und Exklusion: Schlussfolgerungen	97
V.	Exkurs 3: Einführung des Frauenstimmrechts	101
1.	Einführung des Frauenstimmrechts in der Schweiz	101
a.	Der lange Weg	101
b.	Meilensteine	102
2.	Gründe für den Ausschluss der Frauen	105
3.	Einführung auf kantonaler Ebene	107
4.	Umschwung auf eidgenössischer Ebene	108
5.	Einführung des Frauenstimmrechts in der Nordwestschweiz	110
a.	Kanton Aargau	110
b.	Kanton Basel-Landschaft	111
c.	Kanton Basel-Stadt	112
d.	Kanton Solothurn	113
6.	Von der politischen zur gesellschaftlichen Gleichberechtigung	114
7.	Frauenquoten als Rezept gegen Untervertretung?	119
VI.	Bürgerrecht	125
1.	Stimmrecht und Bürgerrecht	125
a.	Verknüpfung von Stimmrecht und Bürgerrecht	125
i)	Identität von Regierenden und Regierten	125
ii)	Wege aus dem Demokratiedefizit	126
iii)	Ausländerausschluss: Demokratieprinzip, Grundrechte und Rechtsgleichheit	128
b.	Bürgerdemokratie, Territorialdemokratie und Betroffenenendemokratie	129
c.	Einbürgerung als letzter Schritt der Integration oder integrierende Wirkung der Einbürgerung?	130
2.	Einbürgerung	132

a.	Übersicht	132
b.	Formelle Einbürgerungsvoraussetzungen: Niederlassungsbewilligung und Aufenthaltsdauer	134
c.	Materielle Voraussetzung: Erfolgreiche Integration	135
i)	Übersicht	135
ii)	Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung	136
iii)	Respektierung der Werte der Bundesverfassung	138
iv)	Sprachkenntnisse	139
v)	Teilnahme am Wirtschaftsleben oder Erwerb von Aus- und Weiterbildung	139
vi)	Vertrautheit mit den schweizerischen und örtlichen Lebensverhältnissen	141
vii)	Keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit	141
d.	Mitwirkung der Stimmberechtigten und Beschwerderecht	141
3.	Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer	144
a.	Im Allgemeinen	144
b.	In der Nordwestschweiz	145
VII.	Stimmrechtsalter	149
1.	Politische Volljährigkeit: Stimmrechtsalter 18	149
2.	Stimmrechtsalter 16?	151
3.	Stimmrecht mit 16 «light»?	155
a.	Stimmrecht mit 16 begrenzt auf Ergreifung und Unterzeichnung von Volksinitiativen	155
b.	Stimmrecht ab 16 auf Verlangen	155
4.	Politische Bildung der Jugendlichen	157
VIII.	Urteilsfähigkeit	160
IX.	Partizipation und kumulative Stimmbeteiligung	163
1.	Stimmbeteiligung und Legitimität demokratischer Entscheide	163
2.	Gründe für die sinkende Stimmbeteiligung	163
3.	Selektive Partizipation und kumulative Stimmbeteiligung	166
6. Kapitel:	Grundsatz der Gleichheit	171
I.	Garantie der unverfälschten Stimmabgabe	171
1.	Übersicht	171
2.	Wahlssysteme	173
a.	Mehrheitswahl und Verhältniswahl	173
b.	Sitzquote	176
c.	Kleine Wahlkreise und natürliches Quorum	177
d.	Mehrheitsbildung oder Abbild des Volkes	180
e.	Wahlkreisübergreifender Ausgleich	181
f.	Gemischte Wahlverfahren	181

g.	Heterogenität der Wahlkreisgrößen	183
h.	Einteilung der Wahlsysteme nach dem Repräsentationsziel: Majorz oder Proporz	183
i.	Best System?	184
3.	Wahlverfahren	185
a.	Mehrheitswahl	185
b.	Proporzwahl	187
c.	Gallagher Index of Disproportionality	189
II.	Absolute und relative Gleichbehandlung	191
III.	Zählwertgleichheit	193
1.	Übersicht	193
2.	Zuteilung der Stimmen	194
a.	«One person, one vote»	194
b.	Politischer Wohnsitz und Stimmregister	197
c.	Ausnahmen von der Ausübung der politischen Rechte am Wohnsitz	200
d.	Stimmrecht der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer	201
i)	Eintrag im Auslandschweizerregister	201
ii)	Territorialprinzip versus Personalitätsprinzip	202
iii)	Auslandschweizerstimmrecht in den Nordwestschweizer Kantonen	204
e.	Karenzfrist	207
f.	Stimmrechtsausweis	209
3.	Stimmabgabe	211
a.	Möglichkeiten der Willensäußerung	211
i)	Drei Möglichkeiten der Willensäußerung: Zustimmung, Ablehnung oder Verzicht	211
ii)	Stimmzwang und Stimpflicht	211
iii)	Kumulieren, Panaschieren und streichen auf dem Wahlzettel	213
b.	Eigentliche Stimmabgabe	213
i)	Amtliche Stimm- und Wahlzettel	213
ii)	Persönliche Stimmabgabe und Stimmabgabe an einer Versammlung	214
iii)	Erleichterte Stimmabgabe: Vorzeitige persönliche Stimmabgabe	216
iv)	Erleichterte Stimmabgabe: Briefliche Stimmabgabe	218
v)	Erleichterte Stimmabgabe: Elektronische Stimmabgabe im Allgemeinen	219
vi)	Erleichterte Stimmabgabe: Elektronische Stimmabgabe in der Nordwestschweiz	222
vii)	Vertretung bei der Stimmabgabe	223

4.	Gleiche Berücksichtigung aller gültig abgegebenen Stimmen bei der Stimmenzählung	225
a.	Gültige, ungültige und leere Stimmen	225
i)	Gültige und ungültige Stimmen	225
ii)	Leere Stimmen	227
b.	Stimmen zählen bei Majorzwahlen	228
i)	Berechnungsbasis Einzelstimme	228
ii)	Berechnungsbasis Wahlzettel	229
iii)	Ergebnisermittlung bei Majorzwahlen in der Nordwestschweiz	230
c.	Stimmen zählen bei Proporzwahlen	231
d.	Nachzählung	231
IV.	Stimmkraft- oder Stimmgewichtsgleichheit	237
1.	Übersicht	237
2.	Neutrale Wahlkreisgestaltung	238
a.	Kein regelmässiges Anpassen der Wahlkreisgrenzen	238
b.	Gebietsänderungen entlang von Wahlkreisgrenzen nicht ausgeschlossen	239
3.	Neutrale Wahlkreisgrösse	242
a.	Gleichwertige Wahlkreise	242
b.	Faktische Sperrklauseln: natürliches Quorum	243
c.	Natürliches Quorum in der Nordwestschweiz	245
4.	Sitzzuteilungsverfahren nach dem Kopfbzahlprinzip	247
a.	Berechnungsgrundlage	247
i)	Mögliche Repräsentationsbasen	247
ii)	Repräsentationsbasis in der Nordwestschweiz	250
b.	Berechnungsverfahren für die Sitzzuteilung	252
i)	Mögliche Berechnungsverfahren für die Sitzzuteilung	252
ii)	Sitzzuteilungsverfahren in der Nordwestschweiz	253
V.	Erfolgswertgleichheit	256
1.	Übersicht	256
2.	Quotenverfahren	259
3.	Divisorverfahren	261
4.	Mindestanforderungen an ein gerechtes Mandatzuteilungsverfahren . .	263
a.	Mindestanforderungen an ein gerechtes Mandatzuteilungsverfahren	263
b.	Weiterentwicklung der Parlamentswahlsysteme durch das Bundesgericht	266
c.	Standesinitiativen von Uri und Zug	268
d.	Mandatzuteilungsverfahren in der Nordwestschweiz	271
e.	Listenverbindungen	275
i)	Listenverbindungen im Allgemeinen	275
ii)	Listenverbindungen in der Nordwestschweiz	276

f.	Gesetzliche Sperrklauseln: direktes Quorum	277
i)	Gesetzliche Sperrklauseln im Allgemeinen	277
ii)	Direktes Quorum in der Nordwestschweiz	279
g.	Exkurs: Sitz- und Mandatzuteilungsverfahren bei Nationalratswahlen	280
i)	Proporzwahlen nach Bundesrecht: faktisches Mischwahlsystem	280
ii)	Kantonale Kompetenzen bei Nationalratswahlen	285
7. Kapitel:	Ergebnisse	287
I.	Föderalismus als politisches Prinzip	287
II.	Kantonale Autonomie im Bereich des allgemeinen und des gleichen Stimmrechts	288
III.	Gestaltung des allgemeinen Stimmrechts in der Nordwestschweiz: Ausgewählte Ergebnisse	289
1.	Inklusion und Exklusion ins politische System	289
2.	Inklusion der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger ins Stimmrecht	289
3.	Exklusion der Ausländerinnen und Ausländer vom Stimmrecht	291
4.	Exklusion der unter 18-Jährigen vom Stimmrecht	292
5.	Partizipation der Stimmberechtigten	293
IV.	Gestaltung des gleichen Stimmrechts in der Nordwestschweiz: Ausgewählte Ergebnisse	295
1.	Unverfälschte Willenskundgabe und unverfälschte Stimmabgabe	295
2.	Zählwertgleichheit	295
a.	Zuteilung der Stimme: Abweichung vom Wohnortprinzip für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer	296
b.	Stimmabgabe: Gleichwertigkeit der Kanäle	297
c.	Stimmabgabe: Vertretung und Abgabe an einer Versammlung	297
d.	Stimmen zählen: Leere Stimmzettel berücksichtigen	298
3.	Absolute und relative Gleichbehandlung	298
4.	Stimmkraftgleichheit	299
a.	Gleichwertige Wahlkreise und niedriges natürliches Quorum	299
b.	Kopfzahlprinzip	300
5.	Erfolgswertgleichheit	301
a.	Mindestanforderungen an Mandatzuteilungsverfahren	301
b.	Weiterentwicklung der Parlamentswahlsysteme durch das Bundesgericht	302
c.	Die Urner und Zuger Standesinitiativen	303
V.	Schlusswort	305
8. Kapitel:	Zusammenfassung	307

Quellenverzeichnis	309
Literatur	309
Rechtliche Grundlagen	329
Materialien	337
Abkürzungsverzeichnis	341