

Sibylle von Heydebrand

# Stimmrecht und kantonale Autonomie

Allgemeines und gleiches Stimmrecht  
am Beispiel der Nordwestschweizer Kantone

Helbing Lichtenhahn Verlag

# Inhaltsübersicht

Dank . . . . .	V
Inhaltsverzeichnis . . . . .	IX
<b>1. Kapitel: Einleitung</b> . . . . .	<b>1</b>
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
<b>2. Kapitel: Politische Rechte und Stimmrecht: Begriffe, Inhalt und Rechtsschutz</b> . . . . .	<b>13</b>
I. Politische Rechte: Begriffe und Inhalt . . . . .	13
II. Rechtsschutz . . . . .	23
<b>3. Kapitel: Stimmrechtsgrundsätze</b> . . . . .	<b>33</b>
I. Stimmrechtsgrundsätze als Bestandteil des Schweizerischen Verfassungsrechts . . . . .	33
II. Stimmrechtsgrundsätze im Einzelnen . . . . .	34
<b>4. Kapitel: Kantonale Autonomie</b> . . . . .	<b>51</b>
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
<b>5. Kapitel: Grundsatz der Allgemeinheit</b> . . . . .	<b>65</b>
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
	<b>6. Kapitel: Grundsatz der Gleichheit . . . . .</b>	<b>171</b>
I.	Garantie der unverfälschten Stimmabgabe . . . . .	171
II.	Absolute und relative Gleichbehandlung . . . . .	191
III.	Zählwertgleichheit . . . . .	193
IV.	Stimmkraft- oder Stimmgewichtsgleichheit . . . . .	237
V.	Erfolgswertgleichheit . . . . .	256
	<b>7. Kapitel: Ergebnisse . . . . .</b>	<b>287</b>
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
	<b>8. Kapitel: Zusammenfassung . . . . .</b>	<b>307</b>

# Inhaltsverzeichnis

Dank . . . . .	V
Inhaltsübersicht . . . . .	VII
<b>1. Kapitel: Einleitung</b> . . . . .	<b>1</b>
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
<b>2. Kapitel: Politische Rechte und Stimmrecht: Begriffe, Inhalt und Rechtsschutz</b> . . . . .	<b>13</b>
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

<b>3. Kapitel: Stimmrechtsgrundsätze</b> . . . . .	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
<b>4. Kapitel: Kantonale Autonomie</b> . . . . .	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
<b>5. Kapitel: Grundsatz der Allgemeinheit</b> . . . . .	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
<b>6. Kapitel:</b>	<b>Grundsatz der Gleichheit . . . . .</b>	<b>171</b>
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)	Proporzahlen nach Bundesrecht: faktisches Mischwahlsystem . . . . .	280
ii)	Kantonale Kompetenzen bei Nationalratswahlen . . . . .	285
<b>7. Kapitel:</b>	<b>Ergebnisse . . . . .</b>	<b>287</b>
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 Auslandsschweizerinnen und Auslandsschweizer . . . . .	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
<b>8. Kapitel:</b>	<b>Zusammenfassung . . . . .</b>	<b>307</b>

<b>Quellenverzeichnis</b> . . . . .	309
Literatur . . . . .	309
Rechtliche Grundlagen . . . . .	329
Materialien . . . . .	337
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> . . . . .	341