

06/08/2014 |

## Stimm- und Wahlrecht

Das S. beinhaltet in der modernen **Demokratie** die Teilhabe der Staatsbürgerinnen und -bürger an der **Politischen Willensbildung**. Es umfasst das Recht, an **Abstimmungen** und **Wahlen** teilzunehmen (Stimm- und aktives Wahlrecht) und für die Wahl in öffentl. Ämter kandidieren zu können (passives Wahlrecht). Die verfassungsmässig und gesetzlich geregelten Bedingungen für die Zulassung zum S. entscheiden, welcher Teil der Bürgerschaft (bzw. der niedergelassenen Bevölkerung) dieses grundlegende **Politische Recht** effektiv ausüben kann. Im Verlauf der letzten zwei Jahrhunderte ist der Kreis der zum S. Zugelassenen mehrfach ausgeweitet worden. Das allg. Wahlrecht für Männer wurde in der Schweiz bereits 1848 eingeführt - allerdings mit Einschränkungen bei der Umsetzung in den Kantonen. Die Ausweitung auf die gesamte erwachsene Bürgerschaft (**Frauenstimmrecht**) erfolgte erst in der 2. Hälfte des 20. Jh.

### 1 - Von der Helvetik bis zur Regeneration

Vor 1798 herrschte in der Eidgenossenschaft entsprechend der verfassungsmässigen Vielfalt keine einheitl. Regelung des S.s. In allen Orten war aber ein grosser Teil der einheim. Bevölkerung vom S. ausgeschlossen. Infolge der Aristokratisierung des polit. Lebens im Laufe der frühen Neuzeit ermöglichte es auch dort, wo noch regelmässig Wahlen durchgeführt wurden, kaum eine echte Mitwirkung an der polit. Willensbildung.

Mit der Helvet. Revolution wurde die Ungleichheit in den polit. Rechten vollständig beseitigt. Die Verfassung vom 12.4.1798 brachte die Ausdehnung des **Bürgerrechts**, die Niederlassungsfreiheit und die Glaubens- und Gewissensfreiheit (**Menschenrechte**) und schuf damit die Voraussetzungen für das allg. Wahlrecht für Männer (**Wahlssysteme**). Die Untertanen und **Hintersassen** wurden zu Schweizer Bürgern erklärt. Wahlberechtigt waren alle im Stimmregister eingetragenen männl. Bürger und Bürgersöhne ab vollendetem 20. Lebensjahr, die seit mindestens fünf Jahren in derselben Gemeinde niedergelassen waren (Art. 28 der 1. helvet. Verfassung).

In den folgenden Verfassungen wurde das S. jedoch schrittweise eingeschränkt. Die Verfassung von Malmaison vom 29.5.1801 schrieb den Kantonen zum ersten Mal vor, den Vermögenszensus oder die Ausübung eines selbstständigen Berufs und eine Steuerleistung als Voraussetzung für das Wahlrecht einzuführen. Die Mediationsakte von 1803 überliess die Wahlrechtsordnung zum grössten Teil den **Kantonsverfassungen**, die das allg. Wahlrecht weiter einschränkten. 1805 wurden die kantonsfremden niedergelassenen Schweizer Bürger durch einen Tagsatzungsbeschluss vom Wahlrecht im Niederlassungskanton ausgeschlossen, dies entgegen der Bundesakte von 1803. Die Städtkantone kehrten zur Erfordernis der einjährigen Zunftzugehörigkeit zurück, die von einem bestimmten Vermögen, der Wehrpflicht, der Erfüllung des 30. Altersjahrs und vom Gemeinderecht abhängig gemacht wurde. Auch die neuen Kantone sahen ähnl. Regelungen vor. In den Landsgemeindekantonen war das kant. Bürgerrecht Voraussetzung, um zur Landsgemeinde zugelassen zu werden. In den konfessionell einheitl. Kantonen (Innerschweiz, beide Appenzell, Luzern, bis 1815 Bern und Basel) hing das Wahlrecht auch von der Konfessionszugehörigkeit ab.

In der Restauration blieben die Hintersassen (Bürger anderer Kantone) vom S. ausgeschlossen, vielerorts verloren auch die Beisassen (Kantonsbürger ausserhalb der Heimatgemeinde) polit. Rechte, die z.T. nur noch am Heimatort ausgeübt werden durften. Im Übrigen boten die kant. Wahlordnungen ein höchst unterschiedl. Bild, knüpften etwa an die Vorrechte der Patrizier, eine bestimmte Bildung, den Vermögenszensus und das Bürgerrecht an.

Mit dem Durchbruch liberaler Ideen in der Regeneration ab 1830 wurde das Prinzip des allg. Wahlrechts wieder belebt. Vorerst setzte sich dieses aber nur zögerlich durch. Verstärkte Vertretung der Wohlhabenden

durch einen (gemilderten) Zensus und Vorrechte der Städte blieben in den ersten geänderten Verfassungen erhalten, durchaus mit Zustimmung der aus dem Bildungs- und Besitzbürgertum stammenden liberalen Führer. Der zunehmende Einfluss der Volksbewegung verhalf aber der vollständigen polit. Gleichheit allmählich zum Erfolg. Das S. wurde auf die ausserhalb ihrer Bürgergemeinde niedergelassenen Kantonsbürger ausgedehnt. In einigen Kantonen kam es schliesslich zu einer Ausdehnung auf alle Schweizer Bürger, die später auch Eingang in die [Bundesverfassung](#) fand. Ab 1831 wurde der Zensus abgeschafft; 1848 war der Kt. Tessin der einzige Kanton, welcher das allgemeine aktive Wahlrecht noch durch einen Zensus beschränkte. Beibehalten wurde der Ausschluss wirtschaftlich Erfolgloser (Armengenössige und Zahlungsunfähige). Unselbstständig Erwerbende wurden hingegen mit Ausnahme der in manchen Kantonen für kurze Zeit ausgeschlossenen Dienstboten zu den polit. Rechten zugelassen. Schliesslich hatten die meisten Kantone noch vor der Gründung des Bundesstaats das allg. Wahlrecht der Männer eingeführt, das nicht mehr an ein bestimmtes Vermögen, an Bildung, Beruf oder den Wohnort gebunden war. Unter dem Einfluss radikaler Staatsideen wurden im Kt. Waadt 1845 und im Kt. Genf 1847 sogar die Armengenössigen stimmberechtigt.

**Autorin/Autor:** Tomas Poledna

## 2 - Im Bundesstaat

Die Bundesverfassung von 1848 gewährleistete auch niedergelassenen Schweizer Bürgern anderer Kantone die Ausübung des S.s in kant. Angelegenheiten. Auf Bundesebene blieb das S. abhängig vom kant. Aktivbürgerrecht: Wer im Wohnsitzkanton wegen Geisteskrankheit, Geistesschwäche, strafrechtl. Verurteilung, fruchtloser Pfändung, Konkurs, Sittenlosigkeit, Bettelei, Zwangsversorgung usw. vom S. ausgeschlossen war, konnte auch an den eidg. Wahlen und Abstimmungen nicht teilnehmen (gegen 20% der erwachsenen männl. Bürger). Die Niederlassungsfreiheit war bis 1866 auf Schweizer christl. Konfessionen beschränkt, die nachwies, dass sie durch Vermögen, Beruf oder Gewerbe sich oder ihre Familie ernähren konnten, und die seit mindestens fünf Jahren Schweizer Bürger waren. Diese Beschränkungen wurden 1866 weitgehend beseitigt, wodurch auch die Juden die freie Wohnortwahl erhielten ([Judentum](#)). Wesentlich für die Vereinheitlichung des allg. Wahlrechts wurden die Rekursentscheide der polit. Bundesbehörden sowie die Praxis der Bundesversammlung bei der Gewährleistung der Kantonsverfassungen. Beseitigt wurden auf diesem Weg verschiedene kant. Zensusbestimmungen, der Stimmrechtsausschluss der Dienstboten, der Ausschluss der Analphabeten, später durch das Bundesgericht auch der Ausschluss von Geistlichen.

Die Verfassung von 1874 gewährte den niedergelassenen Schweizern anderer Kantone und Gemeinden auch das kommunale S. Zudem erhielt der Bund die Kompetenz, den Ausschluss von den polit. Rechten auch für die Kantone zu regeln. Hierfür wurden drei gesetzgeberische Anläufe unternommen, die jedoch alle erfolglos blieben (1875, 1877 und 1882). Das Scheitern einer bundesrechtl. Regelung führte zu einer jahrzehntelangen Erstarrung des allgemeinen S.s. Auf versch. Wegen wurden die Zugewanderten und vermögenslosen Bevölkerungsschichten von den polit. Rechten ferngehalten; dadurch wurde für einen grossen Teil der potentiell Stimmberechtigten ein indirekter Zensus eingeführt.

1915 erklärte das Bundesgericht den Steuerzensus als verfassungswidrig, schützte dagegen den Ausschluss infolge Armengenössigkeit. Nach der Wirtschaftskrise des 1. Weltkriegs wurde der Ausschluss infolge Zahlungsunfähigkeit auf den verschuldeten Vermögenszerfall beschränkt. Seit 1971 darf weder der strafrechtlich Verurteilte, noch der zahlungsunfähige Bürger vom aktiven S. ausgeschlossen werden.

Bis 1978 boten die kant. Regelungen der Zulassung zu den polit. Rechten ein uneinheitl. Bild. Im Jahre 1978 trat das neue Bundesgesetz über die polit. Rechte von 1976 in Kraft, womit der Ausschluss bei eidg. Wahlen und Abstimmungen zum ersten Mal bundesrechtlich geregelt wurde. Die Kantone passten ihr eigenes S. der Bundesregelung an und schliessen seither nur die Bevormundeten (gemäss Art. 369 ZGB) aus. Mit der Einführung des Frauenstimmrechts fand der längst fällige Übergang zum allg. Erwachsenenwahlrecht statt.

**Autorin/Autor:** Tomas Poledna

### 3 - Die Schranken des allgemeinen Stimm- und Wahlrechts

Der Bund regelt seit 1976 das S. in eidg. Angelegenheiten (Art. 39 Abs. 1 BV von 1999). Es steht, wie die anderen polit. Rechte, allen Schweizerinnen und Schweizern zu, die das 18. Lebensjahr zurückgelegt haben und die nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind.

Die Kantone regeln die polit. Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten (Art. 39 Abs. 1 BV). Das S. ist - beruhend auf dem Nationalitätsprinzip - in der Regel mit dem Schweizer Bürgerrecht verbunden. Niedergelassene **Ausländer** sind nur in einer Minderheit der Kantone stimmberechtigt: auf kommunaler und kantonal Ebene in den Kt. Jura (seit 1979) und Neuenburg (1849 Gemeinden, 2002 Kanton), nur auf kommunaler in den Kt. Waadt (2003), Freiburg (2005) und Genf (nach Ablehnungen 1993 und 2001 aktives S. 2005 angenommen). In Appenzell Ausserrhoden (1996) und Graubünden (2004) können die Gemeinden Ausländern das Stimmrecht auf Begehren gewähren. Punktuelle, zumeist auf Gemeindeebene beschränkte polit. Rechte werden in den Kt. Thurgau, Zug und St. Gallen gewährt. In den neuen, um die Wende vom 20. zum 21. Jh. entstandenen Kantonsverfassungen zeichnet sich kein klarer Trend zu einer Ausdehnung des S.s auf niedergelassene Ausländer ab. Abstimmungen zur Einführung des Ausländerstimmrechts verliefen fast ausschliesslich in der Westschweiz erfolgreich.

Das Frauenstimmrecht wurde zwischen 1959 und 1972 in praktisch allen schweiz. Gemeinwesen eingeführt. Das Bundesgericht hat nach Annahme des Geschlechtergleichheitsartikels 1981 (Art. 4 Abs. 2 aBV) auch die letzten Schranken beseitigt (Bundesgerichtsentscheid 116 Ia 359, vom 27.11.1990). Die polit. Volljährigkeit tritt im Bund seit 1991 mit vollendetem 18. Altersjahr ein. Die Kantone waren hier Vorläufer und haben ab 1977 das Stimmrechtsalter von 20 auf 18 Jahre gesenkt (der Kt. Schwyz bereits 1898). Heute sind die 18-jährigen in allen Kantonen stimmberechtigt.

Die polit. Rechte werden am Wohnsitz ausgeübt (Art. 39 Abs. 2 BV); Bund und Kantone können Ausnahmen vorsehen. Der polit. Wohnsitz befindet sich grundsätzlich am zivilrechtl. Wohnsitz (Art. 23 Abs. 1 ZGB). Ausnahmen gelten für bevormundete, zivilrechtlich unmündige Stimmberechtigte, Wochenaufenthalter und Ehegatten. Das S. darf nur an einem Wohnsitz ausgeübt werden (Art. 39 Abs. 3 BV, Einheit des polit. Wohnsitzes). Ausgenommen davon ist das passive Wahlrecht. Das Wohnsitzprinzip ist heute gelockert worden, insbesondere durch das Recht zur Stellvertretung und durch die - von der Mehrzahl der Kantone in den 1990er Jahren eingeführte - erleichterte Briefwahl. Auf Bundesebene wie auch in einigen Kantonen können **Auslandsschweizer** die polit. Rechte ausüben; in diesen Fällen wird ihre Stimme in ihrer Heimatgemeinde oder in einer früheren Wohnsitzgemeinde gezählt.

Die Stimmregister, in die alle auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene stimmberechtigten Einwohner eingetragen werden, sind grundsätzlich öffentlich und der Eintrag darf an keine erschwerenden Bedingungen mehr geknüpft werden. Kantone dürfen für die Aufnahme ins Stimmregister eine Karenzzeit von bis zu drei Monaten vorsehen (Art. 39 Abs. 4 BV); diese gilt nur für die Ausübung von kantonalen und kommunalen polit. Rechten. Die Frist läuft ab Einreichung des Niederlassungsgesuchs und ist nur noch in wenigen Kantonen bekannt.

Der Stimmzwang war früher in mehreren Kantonen verbreitet und ist heute - ausser im Kt. Schaffhausen - beinahe verschwunden (**Stimm- und Wahlbeteiligung**). Er ist ein blosser Teilnahmewang, da es niemandem verwehrt wird, einen leeren Wahl- oder Stimmzettel abzugeben.

Beim passiven Wahlrecht gab es im 19. Jh. bedeutend mehr Einschränkungen als heute. In den Kantonsverfassungen konnte sich der Zensus für die Wählbarkeit länger halten als der Zensus für das Stimm- und aktive Wahlrecht, allerdings nur in Luzern und im Tessin über 1848 hinaus. Die Bundesverfassung von 1848 sah vor, dass neu eingebürgerte Schweizer erst nach einer fünfjährigen Frist in den National- und Bundesrat wählbar waren. Bis 1999 waren Geistliche nur dann in den Nationalrat wählbar, wenn sie bereit waren, ihr kirchl. Amt aufzugeben. Dadurch wurden die röm.-kath. Geistlichen de facto von der Wählbarkeit ausgeschlossen. Die Diskriminierung des Klerus beim passiven Wahlrecht (**Ausnahmeartikel**) war bereits

während der Regeneration gerade auch in kath. Kantonen (nicht aber im Tessin) verbreitet. Einschränkungen, die heutzutage noch existieren, ergeben sich hauptsächlich aus der personellen **Gewaltenteilung** und in einzelnen Kantonen aus Amtszeitbeschränkungen sowie Mindest- und Höchstaltersgrenzen für Exekutiven. In Kantonen und Gemeinden weit verbreitet ist der Amtszwang, d.h. die Verpflichtung für eine gewählte Person, das Amt zu übernehmen und auszuüben. Der Amtszwang gilt nur für Nebenämter und ist meist auf eine Amtsdauer beschränkt.

**Autorin/Autor:** Tomas Poledna

### Quellen und Literatur

#### Literatur

- T. Bertheau, *Die bundesrechtl. Praxis betreffend Niederlassungsfreiheit, Gewerbefreiheit und polit. Stimmberechtigung*, 1895
- E. Blocher, «Über die Entwicklung des allg. und gleichen Wahlrechts in der Schweiz», in *ZSR* 25, 1906, 107-198, 429-478
- P. Siegenthaler, «Der Stimmzwang als rechtsstaatl. Problem», in *Zs. des Bern. Juristenvereins* 97, 1961, 241-255
- D. Schefold, *Volkssouveränität und repräsentative Demokratien der schweiz. Regeneration 1830-1848*, 1966
- *Ber. der Studienkomm. zur Prüfung von Reformvorschlägen für die Wahl des Nationalrates und das Stimmrechtsalter*, 1972
- M. Mattmüller, «Die Durchsetzung des allg. Wahlrechts als gesamteurop. Vorgang», in *Gesch. und polit. Wiss., hg. von B. Junker et al.*, 1975, 213-236
- E. Gruner et al. *Die Wahlen in den schweiz. Nationalrat 1848-1919*, 4 Bde., 1978
- A. Kölz, «Probleme des kant. Wahlrechts», in *Schweiz. Zentralbl. für Staats- und Gemeindeverwaltung* 88, 1987, 1-43, 49-64
- T. Poledna, *Wahlrechtsgrundsätze und kant. Parlamentswahlen*, 1988
- G. De Biasio, *Il censo e il voto*, 1993
- P. Tschannen, *Stimmrecht und polit. Verständigung*, 1995
- Y. Hangartner, A. Kley, *Die demokrat. Rechte in Bund und Kantonen der Schweiz. Eidgenossenschaft*, 2000
- P. Mahon, «La citoyenneté active en droit public suisse», in *Verfassungsrecht der Schweiz, hg. von D. Thürer et al.*, 2001, 335-347

**Autorin/Autor:** Tomas Poledna