

<b>Zeitschrift:</b>	Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV
<b>Herausgeber:</b>	Schweizerischer Juristenverein
<b>Band:</b>	25 (1906)
<b>Artikel:</b>	Die Entwicklung des allgemeinen und gleichen Wahlrechtes in der neuen Eidgenossenschaft
<b>Autor:</b>	Blocher, Eugen
<b>DOI:</b>	<a href="https://doi.org/10.5169/seals-896572">https://doi.org/10.5169/seals-896572</a>

### 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:** 06.01.2026

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

# **Die Entwicklung des allgemeinen und gleichen Wahlrechtes in der neuen Eidgenossenschaft.\*)**

Von Dr. EUGEN BLOCHER.

## **Die Aufgabe.**

Das Wahlrecht der Schweiz ist bisher mit Ausnahme einiger weniger Fragen den Darstellern der politischen Geschichte überlassen und von diesen nur nebenbei und verflochten mit politischen Betrachtungen behandelt worden. Eine von politischen Gesichtspunkten freie, juristische Darstellung hat unser Wahlrecht noch nicht erhalten.

Dieser Zustand findet seine Erklärung einmal in der Geschichte der Staatsrechtswissenschaft, dann aber in den heutigen politischen Anschauungen in der Schweiz: das heute geltende allgemeine und gleiche Wahlrecht ist eine allzu selbstverständliche Grundlage unseres öffentlichen Rechtes, als dass man ihm und seiner Entstehung besondere Aufmerksamkeit schenken könnte.

Ueber der Erscheinung, dass das Wahlrecht heute für den Politiker wenig beachtenswert ist, darf aber seine Bedeutung für den, der am Staatsrechte der Schweiz Interesse hat, nicht übersehen werden. Zu den Gründen, die das Wahlrecht eines jeden Staates bedeutungsvoll machen, tritt für die Schweiz hinzu, dass das Wahlrecht die Grundlage des Stimmrechtes und damit der schweizerischen Volksgesetzgebung ist. So oft die schweizerische Volksgesetzgebung Darsteller gefunden hat, ihre logische Voraussetzung, das Stimmrecht und seine Entwicklung, ist nicht erörtert worden. Die Entwick-

---

\*.) Diese Abhandlung ist der juristischen Fakultät der Universität Basel als Doktordissertation vorgelegt worden.

lung des Stimmrechts geht aber Hand in Hand mit der des Wahlrechtes; der Wahlberechtigte ist mit ganz wenigen Ausnahmen jeweilen der Stimmberchtigte. Und da das Wahl- und Stimmrecht den Staatsbürger zum Aktivbürger stempelt, so ist die Entwicklung der Wahlberechtigung zugleich die der Aktivbürgerschaft. Das Wahlrecht ist eine der Grundlagen unseres Staatsrechtes und kann deshalb Interesse und eingehende Untersuchung beanspruchen.

Aus der Fülle der das Wahlrecht betreffenden Fragen greife ich die nach der Entwicklung zur heute in Bund und Kantonen geltenden allgemeinen und gleichen Wahlberechtigung heraus. Die Abgrenzung des Themas bedarf in mehrfacher Hinsicht der Präzisierung.

Es wird nur das Wahlrecht zu den kantonalen und eidgenössischen Organen erörtert; das Gemeinde-Wahlrecht ist ausgeschieden. Die Wahlrechte für die Staats- und Gemeindeorgane werden von so verschiedenen Faktoren beeinflusst, dass sie getrennt behandelt werden müssen; an Berührungs punkten allerdings fehlt es nicht, so dass das Gemeindewahlrecht hie und da berücksichtigt werden musste.

Gegenstand der folgenden Untersuchung ist nur das aktive Wahlrecht; das passive Wahlrecht und das Wahlverfahren erörtere ich nur, soweit sie das Recht zu wählen beeinflussen.

Wer wahlberechtigt ist, hat immer eine Reihe von Erfordernissen zu erfüllen, die aber in verschiedenen Zeiten und verschiedenen Staaten sehr verschieden sind. In der folgenden Darstellung werden für die schweizerischen Kantone und die Eidgenossenschaft diejenigen Erfordernisse in ihrer Entwicklung seit der Neugründung der Eidgenossenschaft verfolgt, die für das allgemeine und gleiche Wahlrecht von Bedeutung sind.

Die Relativität des Begriffes eines allgemeinen Wahlrechtes bringt es mit sich, dass für die verschiedenen Perioden nicht immer dieselben Wahlrechtsnormen ausschlaggebend sind. Regelmässig sind aber zur Erörterung gelangt die Beziehungen des Wahlrechtes zum Bürgerrecht, zur Konfessions-

zugehörigkeit; die Abhängigkeit des Wahlrechtes von Zensus und im Anschluss daran die Beziehungen zwischen Wahlrecht und Steuerpflicht, zwischen Wahlrecht und Wehrpflicht; das Erfordernis des Bürgerrechtes führt zur Frage nach dem Stimmrecht der Niedergelassenen, die namentlich im Bundesstaate von 1848 an wichtig wird.

Ich verfolge die Entwicklung seit dem Zusammenbruch der alten Eidgenossenschaft. Neues staatliches Leben beginnt mit dem Jahr 1798; wenn auch im Wahlrecht der vorrevolutionäre Zustand von grossem Einfluss gewesen ist — eine Erscheinung, der ich im folgenden Rechnung getragen habe — so sind doch die für die Entwicklung im 19. Jahrhundert ausschlaggebenden Faktoren auf die Ideen dieser Jahre der Umgestaltung zurückzuführen, die Segesser dahin zusammenfasst, dass mit der Helvetik sich die prinzipielle Gleichheit aller Staatsgenossen zu einem unantastbaren Grundgesetz alles öffentlichen Rechtes für alle Zukunft erhoben habe.

## I. Die Wahlrechte in der Schweiz vor 1798.

### 1. Einleitung.

Will man sich einen Einblick in das Wahlrecht der Schweiz vor 1798 verschaffen, so ist das Eingehen auf das Recht der einzelnen Orte unumgänglich; ein gemeinses Wahlrecht gab es nicht. Man denke an den Hauptzweck der Bünde: Schirm gegen äussere und innere Angriffe, an die verschiedenartigen Elemente unter den dreizehn Orten, an das Fehlen einer Bundesverfassung: all' das schliesst die Annahme aus, dass die Orte in der Verfassung des Regimentes irgendwie beschränkt worden seien.<sup>1)</sup> Städte und Länder sind darin unabhängig von einander und weisen starke Verschiedenheiten auf.

---

<sup>1)</sup> Vergl. Stettler, das Bundesstaatsrecht der schweiz. Eidgenossenschaft vor 1798, Bern und St. Gallen 1844 S. 28 ff., 42 ff.; Th. Curti, Geschichte der schweiz. Volksgesetzgebung, Bern 1882 S. 20; Heusler, Basels Aufnahme in die Schweizer Eidgenossenschaft, Basel 1901, S. 16.

Ich halte mich an die hergebrachte Einteilung in die aristokratischen Städte und demokratischen Länder, bin mir aber dabei bewusst, dass der Gegensatz zwischen den Wahlrechten der beiden Gruppen nicht so gross ist, wie man von vornherein anzunehmen geneigt ist.<sup>2)</sup> Es muss festgehalten werden, dass nicht alle Städte durchweg aristokratisch, die Länder nicht vollständig demokratisch waren. Dass in Basel jeder zünftige Bürger passiv wahlberechtigt, in Zürich und Schaffhausen aktiv wahlberechtigt blieb, ist ein demokratischer Zug; in allen Demokratien fehlt es nicht an aristokratischen Elementen: der Abschliessung des Landrechtes, der Lebenslänglichkeit wichtiger Aemter — ganz abgesehen von ihrer Stellung den Untertanenländern gegenüber.

Wenn ich trotzdem die überlieferte Einteilung festhalte, so geschieht es mit Rücksicht auf Momente, die allerdings nur zum Teil mit dem Wahlrechte in Beziehung stehen: mit Rücksicht auf die nach Städten und Ländern verschiedene Regierungsgewalt, auf die verschiedene Machtstellung von Rat und Gemeinde.<sup>3)</sup>

## **2. Das Wahlrecht in den Demokratien Uri, Schwyz, Unterwalden, Glarus, Appenzell und Zug.**

Die Formen des staatlichen Lebens in den Demokratien haben die französische Revolution und den Zusammenbruch der alten Eidgenossenschaft überlebt und sind bis tief in das 19. Jahrhundert hinein in Geltung geblieben. Die Volksrechte namentlich haben sich nicht nur in ihrem Gebiete erhalten, sondern die Entwicklung der Demokratie auch anderer Kantone beeinflusst: den Führern im Kampfe für die Demokratie,

<sup>2)</sup> Vergl. A. Ph. v. Segesser, Rechtsgeschichte der Stadt und Republik Luzern, Luzern 1851—1858. Bd III 1) S. 89 ff. — O. Gierke, das deutsche Genossenschaftsrecht, Berlin 1868—1881, Bd I S. 519 ff. — Ich spreche hier nur von den Rechtszuständen innerhalb der herrschenden Gemeinwesen: ausser Frage stehen die Beziehungen zu den Untertanenländern.

<sup>3)</sup> Vergl. Paul Linder, die direkte Volksgesetzgebung im schweizerischen Staatsrecht. Hallenser Dissertation 1905 S. 10.

der sich in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts abgespielt hat, waren für das Mass der Volksrechte die alten Demokratien vorbildlich; ja, es wurde geradezu die Rezeption der Landsgemeindeverfassung angestrebt. Ich erachte es deshalb für notwendig, dem Wahlrecht der vorrevolutionären Demokratien eingehendere Beachtung zu schenken, als es bisher geschehen ist. Ich denke dabei nicht an eine noch vollständigere Zusammenstellung aller der Wahlrechtsrequisiten in den Landsgemeinde-Kantonen, als sie z. B. der letzte Bearbeiter, Heinrich Ryffel gegeben hat;<sup>4)</sup> wichtiger ist es, einmal zu untersuchen, ob das Wahlrecht in den alten Demokratien nach unserem heutigen Begriffe ein allgemeines oder beschränktes war.

Zur Beantwortung dieser Frage ist natürlich in erster Linie die Kenntnis der einzelnen Requisiten zum Wahlrecht notwendig; aber diese allein genügt nicht. Wenn wir wissen, dass alle Landleute männlichen Geschlechtes von einem gewissen Alter an, etwa mit Ausnahme der Falliten, stimmberechtigt waren, so berechtigt uns das noch nicht zur Annahme eines allgemeinen Stimmrechtes. Die Erfordernisse des Alters, des Geschlechtes u. s. w. sind zwar bestimmt genug; welche Tragweite aber hat der Satz, dass alle Landleute, aber auch nur Landleute politische Rechte geniessen? Wir dürfen uns nicht damit begnügen, das Erfordernis des Landrechtes einfach dem des modernen Bürgerrechtes gleichzustellen. Die von unsren heutigen Verhältnissen grundsätzlich verschiedenen konfessionellen und ökonomischen Rechtszustände machen es von vornehmerein wahrscheinlich, dass das Landrecht in den alten Demokratien von unserem Bürgerrecht in wichtigen Punkten abweicht. Können nicht diese Abweichungen gerade für den Charakter des Wahlrechtes ausschlaggebend sein? So lange wir die Bedeutung des Landrechtes, des Bürgerrechtes in den alten Demokratien nicht kennen, können wir auch das Wahlrecht, dessen wichtigste Voraussetzung das

---

<sup>4)</sup> Heinrich Ryffel, die schweiz. Landsgemeinden, Zürich 1904 S. 80 ff.

Landrecht ist, nicht beurteilen, und ein Vergleich zwischen dem Wahlrecht der alten und der modernen schweizerischen Demokratien bleibt trotz aller äusseren Uebereinstimmung lückenhaft.

1. Doch suchen wir zuerst festzustellen, inwiefern der Satz, dass nur Landleute stimmberechtigt und wahlberechtigt seien, der allgemein angenommen wird,<sup>5)</sup> gilt. Es ist, modern gesprochen, die Frage nach dem Erfordernis des Bürgerrechtes.<sup>6)</sup>

a) Ausdrücklich finde ich den Satz nur in den Landbüchern von Uri und Glarus<sup>7)</sup> aufgestellt; aber sonst begegnen wir auf Schritt und Tritt in den Landsgemeindebeschlüssen Indizien dafür. So sind die Beschlüsse der Landsgemeinde von Schwyz gesetzt von „gemein unser Landlüt;“ das älteste Landbuch von Obwalden hebt an: wir der landammann, die rätt und landlüt gemeinlich; ähnlichen Wendungen begegnen wir überall. Von grosser Bedeutung ist es namentlich, dass in Nidwalden, trotz der starken antidemokratischen Bewegung im 17. und 18. Jahrhundert, niemals ein Teil der Landleute von der Landsgemeinde ausgeschlossen worden ist.<sup>8)</sup> Zweifelhaft ist die Giltigkeit des Erfordernisses aber im Stande Zug.

<sup>5)</sup> S. z. B. J. J. Blumer, Staats- und Rechtsgeschichte der schweiz. Demokratien 1850—59, I S. 268; Fr. v. Wyss, die schweiz. Landgemeinden, in seinen Abhandlungen zur Geschichte des schweiz. öffentlichen Rechts, Zürich 1892 S. 82/83; Ryffel S. 80; J. Simler, fortgesetzt von H. J. Leu, von dem Regiment der loblichen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 1735 S. 545: „Es mag auch niemand in Rath noch an die Landsgemeind gehen, er seye dann ein Landmann.“

<sup>6)</sup> Blumer, Bd I S. 388 f.; Ryffel S. 80; Snell, Handbuch des schweiz. Staatsrechts Bd II, Zürich 1844 und 1845, S. 157.

<sup>7)</sup> Landbuch von Uri, Flüelen 1823 und 1826, Art. 19, im alten Landbuch (Z. f. schw. Rt. Bd XI) Art. 168; altes Landbuch von Glarus (Z. f. schw. Rt. Bd V) Art. 8, Landbuch Ausgabe 1807 § 9 und 11, Ausgabe von 1835 § 13, 8 in Verbindung mit § 9: nur die Landleute, nicht die Hintersässen schwören, richtig zu wählen.

<sup>8)</sup> Deschwanden, die Entwicklung der Landsgemeinde in Nidwalden als gesetzgebende Gewalt, Z. f. schw. Rt. Bd VI S. 99 ff., 123 ff. Für Schwyz vergl.: Ed. Schweizer, das Gemeindepatronatsrecht in den Urkantonen, Z. f. schw. Rt. Bd XXIV Heft 1, Anm. 149, 151.

Da es einen einheitlichen Staat Zug, wie etwa Uri oder Unterwalden, nicht gibt, sondern nur einen Bund der vier politischen Gemeinden Stadt Zug, Menzingen, Aegeri und Baar, genannt Stadt und Amt Zug, dessen Landsgemeinde nur Wahlgemeinde für einige höhere Landesbeamte ist,<sup>9)</sup> so gibt es auch kein Landrecht des Standes Zug, sondern nur Bürgerrechte der einzelnen Gemeinden.<sup>10)</sup> Der dem Rechtszustande der anderen Orte entsprechende Satz wäre nun, dass an der Gesamtlandsgemeinde nur die Bürger der vier den Stand Stadt und Amt Zug bildenden Gemeinden wahlberechtigt sind, was auch meist ohne weiteres angenommen wird.<sup>11)</sup> So wahrscheinlich *a priori* die Annahme auch ist, so muss doch die Angabe Stadlins<sup>12)</sup> erwähnt werden, dass die Stadt vom Amt einmal verlangt hat, dass keiner an der Landsgemeinde stimmfähig sei, er habe denn vorher in einer der vier Gemeinden des Kantons das Bürger- oder Landrecht erhalten, oder er seye ein geborener Einsass; und dessen waren auch die Gemeinden zufrieden!<sup>13)</sup>

---

<sup>9)</sup> Blumer, Bd II, 1) S. 329 ff.; Snell II 304 ff.; Ryffel 42 ff.

<sup>10)</sup> Stadlin, Topographie des Kantons Zug, Luzern 1819/24 Bd 3 S. 112 Anm. 52 (Menzingen), S. 356 Anm. 7 (Baar); die Einleitung des Burgerbuches der Stadt Zug in Z. f. schw. Rt. Bd I.

<sup>11)</sup> Ryffel S. 80, Snell II 304, Renaud, Beitrag zur Staats- und Rechtsgeschichte des Kantons Zug, Pforzheim 1847 S. 31. Zweifellos unhaltbar ist die noch weitergehende Annahme von Renaud, dass an der Gesamtlandsgemeinde gerade diejenigen stimmberechtigt gewesen seien, die das Stimmrecht an der einzelnen Bürgergemeinde gehabt hätten; denn das erforderliche Alter konnte für die beiden Gemeinden verschieden normiert sein: für die Gesamtlandsgemeinde galt ursprünglich das 14., später das 16. Jahr; an der Gemeinde der Stadt Zug war das 20. Jahr erforderlich, s. Blumer I 269, II 1) 100 (C. Bossard, im Geschichtsfreund der V Orte Bd 12 S. 70); Blumer II 1) 330, abweichend G. Ph. H. Norrmann, geographisch-statistische Darstellung des Schweizerlandes, 4 Bde, Hamburg 1795—1798 Bd II, S. 1423 (16. Jahr auch für Stadt Zug).

<sup>12)</sup> Stadlin III S. 238 Anm. 87; vergl. auch Karl Rüttimann, die zugerischen Allmendkorporationen (Heft 2 der Abhandlungen zum schweiz. Recht, herausgegeben von M. Gmür) S. 144.

<sup>13)</sup> Keine Ausnahme liegt selbstverständlich in dem Satze von Ob- und Nidwalden, dass diejenigen, welche in Nidwalden vor 1563, in Obwalden vor 1570 das Landrecht erworben haben, in demjenigen Kantons-

b) Was wir bisher ausgeführt haben, gilt für das Stimmrecht in Landesangelegenheiten, so weit es an der Landsgemeinde ausgeübt wird. Es darf aber nicht übersehen werden, dass wichtige Landesbehörden, namentlich ein Teil der Räte, in den einzelnen Gemeinden des Landes gewählt wurden.<sup>14)</sup> Gilt für diese Wahlen das Erfordernis des Bürgerrechtes in derselben Weise? Die Frage muss gestellt werden, so überflüssig sie auch heute scheinen mag. Im geltenden schweizerischen Rechte sind bekanntlich Staatsbürgerrecht und Gemeindebürgerrecht in der Weise mit einander verknüpft, dass das eine ohne das andere nicht bestehen kann; aber dieses Verhältnis hat sich allmählich entwickelt und kann in den alten Demokratien nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden;<sup>15)</sup> es ist denkbar, dass bei den in den Gemeinden getroffenen Landeswahlen sich Gemeindeangehörige beteiligt haben, die nicht Staatsbürger waren, die das Landrecht nicht besasssen.

Für den Kanton Zug freilich kann die Frage nicht gestellt werden: ein Auseinanderfallen von Landrecht und Gemeindebürgerrecht ist deshalb undenkbar, weil es ein Landrecht des Standes Zug, wie bereits bemerkt, überhaupt nicht gibt, sondern nur ein von den Gemeinden selbständige normiertes Gemeindebürgerrecht. An der Gemeindeversammlung nimmt jeder Bürger nach den Satzungen der Gemeinde teil, ohne Unterschied, ob Landeswahlen, z. B. für den Stadt-

---

teile stimmberechtigt sind, in welchem sie sich hushäblich niederlassen, wird doch gerade angenommen, dass diese sogenannten alten Landleute Landleute von Ob- und Nidwalden seien, s. Snell II S. 229, 259. Nach Snell II 164, 205 sind in Uri die sogenannten geschworenen Beisässen — also Nichtlandleute — für ihre Person stimmberechtigt, vergl. aber Landbuch, Ausgabe 1823/26 Bd I Art. 98/100. In Urseren darf ein jeder Hintersäss, der dem Tal geschworen hat, um einen Ammann des Tales mehreren, s. Art. 134 des neuern Talbuches von Urseren in Z. f. schw. Rt. Bd 12, Rechtsquellen S. 35.

<sup>14)</sup> Blumer II 1) S. 176 ff.

<sup>15)</sup> Ueber diese Entwicklung gibt es m. W. keine eingehende Darstellung, siehe immerhin Fr. v. Wyss, a. a. O. 134 f.; Rieser, das Schweizerbürgerrecht, Berner Dissertation 1892 S. 31, 33.

und Amtsrat, oder Gemeindewahlen, etwa untergeordneter Gemeindebeamter zu treffen sind. Man wird überhaupt dem staatsrechtlichen Aufbau des Standes Zug vielleicht gerechter, wenn man sagt: es gibt ausserhalb der Gesamtlandsgemeinde gar keine Landeswahlen, sondern nur Wahlen der einzelnen Staaten Menzingen etc., geradeso, wie man die Abstimmungen über den Entwurf einer schweizerischen Bundesverfassung im Jahre 1848 nach Art. 1 der Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung nicht eidgenössische, sondern kantonale Abstimmung nennen muss.

Gerade das Entgegengesetzte gilt für Uri und Schwyz: da gibt es kein, oder doch nur ein schwach entwickeltes Gemeindebürgerrecht; zweifellos ist das Landrecht ausschlaggebend.<sup>16)</sup> Auf ähnlicher Stufe steht Appenzell i./Rh.<sup>17)</sup> Das Landbuch von 1585<sup>18)</sup> macht zwar die Erteilung des Landrechtes vom Erwerb eines Kirchhörerrechtes abhängig, aber — und das ist ausschlaggebend — das Rhodenrecht ist bedingt durch den Erwerb des Landrechtes; so sagt Rusch,<sup>19)</sup> dass die Erteilung des Bürgerrechtes in erster Linie von der Landsgemeinde geschehe und die Einteilung in die Rhode sich dann von selbst vollziehe. Merkwürdigerweise steht in dieser Beziehung Appenzell a./Rh. Appenzell i./Rh. gleich. Obwohl die Rhoden im reformierten Landesteile der ganzen Landesverfassung zufolge eine viel grössere Bedeutung und Selbständigkeit haben als im katholischen, so ist doch der Erwerb des Gemeindebürgerrechtes nicht weniger eng mit dem des Landrechtes verknüpft.<sup>20)</sup> Man kann demgemäß als sicher annehmen, dass an den in den Unterabteilungen dieser Kan-

<sup>16)</sup> Uri: Snell II S. 158 Anm.; Schwyz: Fr. v. Wyss 126 Anm. 1; Snell II 198 ff.

<sup>17)</sup> Blumer II 1) 335; Fr. v. Wyss 126 Anm. 1; Rusch, das Gemeindewesen des Kt. Appenzell i. Rh. in Max Wirth, Allgemeine Beschreibung und Statistik der Schweiz, Bd II, Zürich 1873 S. 333 ff.

<sup>18)</sup> Landbuch von Appenzell i. Rh. nach der Erneuerung von 1585, St. Gallen 1828, Art. 174 (Beschluss von 1663).

<sup>19)</sup> Rusch S. 337.

<sup>20)</sup> Appenzell a. Rh., Landb. v. 1747, Trogen 1828, Art. 19.

tone — den Genossamen von Uri, den Vierteln von Schwyz, den Rhoden beider Appenzell — stattfindenden Landeswahlen nur Landleute teilgenommen haben.

Anders liegen die Beziehungen zwischen Landrecht und Gemeindebürgerrecht in Unterwalden und Glarus. In Unterwalden ist das Landrecht möglich ohne Gemeindebürgerrecht;<sup>21)</sup> für die Ratsherrenwahlen, also Landeswahlen, in den einzelnen Gemeinden, genügt das Landrecht aber nicht; es ist das Bürgerrecht der betreffenden Gemeinde erforderlich, die sog. Beisässen — Landleute, die eben dieses Bürgerrecht nicht besitzen — sind vom Wahlrecht ausgeschlossen.<sup>22)</sup> Trotz der Unabhängigkeit des Landrechtes vom Gemeindebürgerrecht scheint aber doch das Gemeindebürgerrecht immer das Landrecht zur Voraussetzung gehabt zu haben,<sup>23)</sup> und es ist schon deshalb die Annahme, es seien Gemeindebürger, die nicht Landleute sind, stimmberechtigt gewesen, ausgeschlossen. Ausserdem ist uns wenigstens für Obwalden ausdrücklich bezeugt,<sup>24)</sup> dass bei den Ratsherrenwahlen nur Landleute wahlberechtigt waren. Gerade umgekehrt liegen die Verhältnisse zwischen Gemeindebürgerrecht und Landrecht in Glarus; da hat das Landrecht notwendigerweise das Gemeindebürgerrecht zur Voraussetzung;<sup>25)</sup> dagegen ist ein Gemeindebürgerrecht ohne Landrecht nicht ausgeschlossen; während es in Unterwalden Landleute ohne Gemeindebürgerrecht gab, so gab es in Glarus Gemeindebürger, Tagwenleute, die kein Landrecht hatten.<sup>26)</sup> Aber schon 1532 ist beschlossen worden, dass kein Nichtlandmann an den Gemeinden raten, mindern noch mehren soll, weder um einen Ammann, Richter, Räte etc.<sup>27)</sup>

---

<sup>21)</sup> Küchler, im Anzeiger für schweizerische Geschichte 1891 S. 185.

<sup>22)</sup> Snell II, 252, 256 ff.

<sup>23)</sup> A. Heusler, die Rechtsverhältnisse am Gemeinland in Unterwalden, in Z. f. schw. Rt. Bd X S. 72; ebenda Rechtsquellen S. 139 No. 17.

<sup>24)</sup> A. Businger der Kanton Unterwalden in Gemälde der Schweiz, 6. Heft, St. Gallen und Bern 1836, S. 90/91.

<sup>25)</sup> Landbuch, Ausgabe 1807 § 65.

<sup>26)</sup> Snell II 296, 297, Fr. v. Wyss 126, Blumer II 1) 324.

<sup>27)</sup> Altes Landbuch, Art. 8 (Z. f. schw. Rt. Bd V).

Das Verbot wird 1640 in einer Weise erneuert, die vermuten lässt, dass Tagwenleute, die das Landrecht nicht hatten, zeitweise ein Stimmrecht geltend gemacht haben.<sup>28)</sup>

Unser Resultat ist demnach, dass in der Mehrzahl der Orte die Beziehungen zwischen Staat und Gemeinden die Möglichkeit ausschliessen, dass an den in den Gemeinden vollzogenen Landeswahlen Gemeindeglieder teilgenommen haben, die nicht im Besitze des Landrechtes waren; in Glarus dagegen schliesst das Recht die Tagwenleute, die nicht Landleute sind, ausdrücklich vom Stimmrecht aus.

2. Hat es sich bisher darum gehandelt, festzustellen, inwiefern der Satz richtig ist, dass nur Landleute wahlberechtigt seien, so muss nun die Frage aufgeworfen werden, ob auch **alle** Landleute, die die Erfordernisse des Alters, des Geschlechtes, der Ehrenfähigkeit u. s. w. erfüllen, an allen Landesangelegenheiten stimmberechtigt waren. So selbstverständlich dies für das Wahlrecht an den Landsgemeinden ist, so wenig trifft es in allen Kantonen bei den in den Gemeinden stattfindenden Ratsherrenwahlen zu. Für diese genügte nämlich nicht überall das Landrecht: in Unterwalden und in Appenzell a./Rh. musste in vielen Gemeinden zum Landrecht das Gemeindebürgerrecht hinzutreten.<sup>29)</sup> Die notwendige Folge war einmal — und darauf macht Fr. v. Wyss aufmerksam —,<sup>30)</sup> dass alle diejenigen Landleute, die zwar ein Gemeindebürgerrecht hatten, aber in einer anderen Gemeinde als Beisässen wohnten, von den Ratsherrenwahlen, also Landeswahlen, ausgeschlossen waren. Immerhin: diese Beisässen sind des Rechtes zur Teilnahme

---

<sup>28)</sup> Altes Landbuch, Art. 315 (Z. f. schw. Rt. Bd VI).

<sup>29)</sup> Unterwalden: Snell II 252, 256 ff.; Heusler, Gemeinland in Unterwalden S. 90; Appenzell a. Rh.: Blumer II 1) 339, Appenzeller Monatsblatt, Jahrgang 1831 S. 21 ff.; im Gegensatz zu Blumer erweckt die letztere Darstellung den Anschein, als ob in der Mehrzahl der Gemeinden die Beisässen, die Nichtgemeindebürger, vom Wahlrecht ausgeschlossen seien.

<sup>30)</sup> Fr. v. Wyss 126.

an den Ratsherrenwahlen nicht dauernd beraubt; in ihrer Heimatgemeinde können sie ihr Recht wieder ausüben. Grundsätzlich hievon verschieden ist jedoch die Stellung derjenigen Landleute, die ein Gemeindebürgerrecht gar nicht besitzen: diese Landleute, die in Unterwalden und beiden Appenzell,<sup>31)</sup> wenn auch vermutlich nur in kleiner Zahl, vorkamen, sind nicht nur in der Ausübung eines ihnen zustehenden Rechtes gehemmt, sondern dauernd des Stimmrechtes in Landesangelegenheiten, so weit es in den Gemeinden zur Ausübung kommt, beraubt.

So merkwürdig uns dieser Rechtszustand berührt, er wird begreiflich, wenn man bedenkt, dass die Ratsherren regelmässig zugleich Gemeindebeamte und die Ratsherrenwahlen insofern Gemeindewahlen waren.<sup>32)</sup>

**3.** Welche Bedeutung hat nun das Erfordernis des Landrechtes für den Charakter des Wahlrechtes? Mit der Uebersetzung von Landrecht durch Bürgerrecht im heutigen Sinne ist eine genügende Erklärung nicht gegeben; die verschiedenen staatlichen, sozialen und konfessionellen Rechtszustände geben dem Erfordernis eine andere Bedeutung. Denken wir z. B. an die Hintersässen, die durch das Erfordernis des Landrechtes ausgeschlossen sind, und doch sind sie auch Staatsangehörige. Sie hatten nicht, wie die heutigen Niedergelassenen, das Bürgerrecht eines anderen Staates; „wenn einer als Hintersasse angenommen war, so hörte er auf seinem früheren Heimatsort anzugehören und erwarb ein dauerndes Recht, eine Art unvollständigen Bürgerrechts.“<sup>33)</sup>

a) Die Landleute hatten gegenüber den anderen Landesangehörigen mancherlei bedeutende ökonomische Vorteile,<sup>34)</sup> und es ist für die Kenntnis des Wahlrechtes wichtig zu wissen, in welchem Zusammenhang diese mit den politischen stehen, namentlich, ob' etwa das Wahlrecht abhängig ist von gewissen ökonomischen Rechten. Es wäre denkbar,

<sup>31)</sup> Unterwalden: s. oben Anm. 21; Appenzell: Snell II 466 f.

<sup>32)</sup> Blumer II 1) 177 ff.

<sup>33)</sup> A. Ph. v. Segesser, Rechtsgeschichte, Bd III 1 S. 120 Anm. 1.

<sup>34)</sup> Blumer II 1) 324 ff.

dass das Landrecht nicht rein persönlich ist, dass es vielmehr eigene Wohnung, Grundbesitz zur Voraussetzung hat, oder dass das rein persönliche Landrecht schon das Nutzungsrecht am Gemeindeland gibt. Solche und ähnliche Zustände waren häufig, ja bildeten, wie sich aus Gierkes Genossenschaftsrecht ergibt, die Regel.<sup>35)</sup> Je nach den Beziehungen zwischen den ökonomischen und politischen Rechten der Genossen ist der Charakter des Wahlrechtes verschieden. Ist, wie z.B. Snell<sup>36)</sup> annimmt, in den Innenkantonen bis zur Helvetik das Landrecht innig verbunden, selbst untrennbar vom Rechte auf die Nutzungen am Gemeindeland, so hat das Wahlrecht einen grundsätzlich anderen Charakter als das allgemeine Wahlrecht in den schweizerischen Demokratien des 19. Jahrhunderts; es wäre nicht unabhängig von ökonomischen Voraussetzungen. Das, was ein schweizerischer Gesetzgeber im 19. Jahrhundert ausdrücklich durch Zensusbestimmungen einführen müsste, wäre im Wahlrecht der alten Demokratien stillschweigend inbegriffen in dem Erfordernis des Landrechtes.

Im Anschluss an die Entscheidung dieser Fragen lässt sich am besten auch die weitere Frage beantworten, die zwar systematisch an andere Stelle, zu den ausdrücklichen Erfordernissen des Wahlrechtes gehört, nämlich, ob nicht etwa ausdrücklich ein Zensus bestanden hat. Ausdrücklichen Zensus gab es z. B. in Gemeinden des bernischen Mittellandes und im Kanton Zürich,<sup>37)</sup> in denen nur die Inhaber der Nutzungen stimmberechtigt, alle übrigen Gemeindeglieder aber ausgeschlossen waren. In diesen Beispielen handelt es sich zwar um Gemeindewahlrecht; sie fallen aber trotzdem ins Gewicht: denn einmal haben Landeswahlen auch in den Gemeinden stattgefunden, wie bereits erwähnt worden ist, und zudem können die Länder Uri und Schwyz als eine grosse Gemeinde aufgefasst werden.

---

<sup>35)</sup> Fr. v. Wyss S. 60 ff., 80 ff., 101 ff., 129 ff.; Otto Gierke, das deutsche Genossenschaftsrecht Bd I S. 593 ff., Bd II S. 266 ff., 301 ff., 320 f.

<sup>36)</sup> Snell II 201 ff., 197 f.

<sup>37)</sup> Fr. v. Wyss 60 f.; 104, 109; 116, 118/19; vergl. O. Gierke, Genossenschaftsrecht Bd II S. 302.

*α.* Treten wir jetzt den einzelnen Fragen näher. Für alle Demokratien gemeinsam kann der Satz ausgesprochen werden, dass sich ein Landrecht herausgebildet hat, das von eigenem Grundbesitz, eigener Wohnung ganz unabhängig ist. Dieses persönliche, dem städtischen Bürgerrecht analoge Landrecht war lange Zeit geradezu ein Charakteristikum für die Gebirgsgegenden, namentlich in den ein Ganzes bildenden Landschaften;<sup>38)</sup> das steht ausser Zweifel.

*β.* Es muss aber untersucht werden, ob etwa dieses rein persönliche Landrecht schon das Nutzungsrecht am Gemeindeland verschafft hat, so dass z. B. alle mündigen Landleute diese ökonomischen Vorteile geniessen konnten. Vergleicht man die Zustände der unsere Demokratien bildenden Gebirgsgegenden mit denjenigen im bernischen Mittellande oder im Kanton Zürich, so beruht der Gegensatz darauf, dass die Nutzungsberechtigung hier verknüpft ist mit gewissen Gütern oder Häusern, dort aber mit etwas rein Persönlichem, dem Landrecht in Uri, Schwyz und Appenzell i. Rh., dem Gemeindebürgerrecht in Unterwalden, Glarus, Appenzell a. Rh. und Zug.<sup>39)</sup> Im grossen und ganzen war da nutzungsberechtigt, wer das Landrecht bzw. das Gemeindebürgerrecht hatte. Dabei darf aber nicht übersehen werden — und das ist für uns ausschlaggebend —, dass das persönliche Bürgerrecht zwar die wichtigste, aber nicht die einzige Voraussetzung für den Nutzungsbezug ist.<sup>40)</sup> So sagt Blumer: „Die Regel war, dass alle, welche durch Geburt oder Einkauf das persönliche Genossenrecht<sup>41)</sup> erlangt hatten, aber auch nur diese, nutzungsberechtigt waren, sofern sie im übrigen die durch Landes- oder Gemeindegesetze vorgeschriebenen Bedingungen erfüllten.“<sup>42)</sup> Diese

---

<sup>38)</sup> Fr. v. Wyss 80 ff., 124 f., 134; O. Gierke S. 599.

<sup>39)</sup> Fr. v. Wyss 104 ff., 110 ff., 119, 124 ff.

<sup>40)</sup> Blumer II 1) 355 ff.; Fr. v. Wyss 126; Heusler, Gemeindeland in Unterwalden S. 72 f.; Karl Rüttimann a. a. O., S. 13 ff.

<sup>41)</sup> Persönliches Genossenrecht bei Blumer gesperrt.

<sup>42)</sup> Bei Blumer nicht gesperrt.

Erfordernisse waren: 1. der Wohnsitz in der Gemeinde etc., 2. Eigener Haushalt, „eigen Feuer und Rauch,“ oder eigen Feuer und Licht etc. Wir brauchen auf diese Erfordernisse gar nicht näher einzugehen; ihre Existenz schon rechtfertigt den Satz: dass nicht alle Landleute nutzberechtigt sind. Daraus ergibt sich für die Wahlberechtigung das wichtige Resultat, dass das Erfordernis des Land- bzw. Gemeindebürgerrechtes keine Abhängigkeit des Wahlrechtes von dem Nutzungsrechte enthält. Dies wird bestätigt, wenn man die Zustände in den einzelnen Kantonen betrachtet. Denken wir an die Wahlen in Unterwalden. An der Landsgemeinde nehmen auch die Beisässen teil, d. h. Landleute, die Nutzungen nicht beziehen, sei es, weil sie überhaupt kein Gemeindebürgerrecht — das einzig die Nutzungsberechtigung begründen kann — besitzen, oder aber, weil sie nicht in ihrer Bürgergemeinde wohnen. Von den in den Gemeinden stattfindenden Wahlen, z. B. der Ratsherren sind zwar die Beisässen ausgeschlossen, aber daraus schliessen zu wollen, der Grund des Ausschlusses sei die Zurücksetzung im Nutzungsbezug, oder etwa die daraus resultierende ökonomische Minderwertigkeit, mit andern Worten, es sei damit der Gedanke eines Zensus zum Ausdruck gekommen, wäre falsch; denn die stimmberechtigten Gemeindebürger sind selbst nicht alle nutzungsberechtigte Gemeindeglieder! Und umgekehrt waren keineswegs alle nutzungsberechtigten Gemeindebürger politisch berechtigt; ich erinnere dafür an die nutzungsberechtigten Bürger weiblichen Geschlechtes.<sup>43)</sup>

γ. Genauer Untersuchung bedarf unsere dritte Frage nach der ausdrücklichen Beschränkung des Stimmrechts auf die nutzungsberechtigten Genossen. Sie lässt sich nicht für alle Orte einheitlich beantworten.

---

<sup>43)</sup> Blumer II 1) 356 f.; Heusler S. 84. — Ich halte die Unterscheidung zwischen dem Ausschluss der Beisässen und dem der nicht Nutzungsberchtigten fest, trotzdem Wendungen in offiziellen Erlassen dagegen sprechen, z. B. im Beschluss der Landsgemeinde vom 20. I. 1814 in Snell II S. 240.

Nach Blumers bestimmter Angabe<sup>44)</sup> konnten seit 1684 in den Uerten Nidwaldens nur die Nutzungsberechtigten an den Ratsherrnwahlen teilnehmen. Damit ist eine vom Ausschluss der Beisässen unabhängige Einschränkung des Wahlrechts eingeführt worden, die als ausdrücklicher Zensus bezeichnet werden muss. Immerhin ist zu betonen, dass dieser Zensus nur für Gemeindeangelegenheiten gilt, zu welchen auch die Ratsherrnwahlen gerechnet werden müssen, dagegen nicht für die Teilnahme an der Landsgemeinde. Für Obwalden ist mir eine entsprechende Angabe nicht bekannt; der Beschluss von 1785 über die Ratsbesetzung — Zeitschrift für schweiz. Recht Bd VIII, Abteil. Rechtsquellen p. 104 — normiert das Wahlrecht der Ratsherren nicht, und Busingers Angabe über die Stimm- und Wahlfähigkeit an den Kirchgangsgemeinden ist zu unbestimmt,<sup>45)</sup> als dass daraus ein Schluss gezogen werden könnte. Speziell für die Ratsherrnwahlen findet sich in Uri noch eine Beschränkung des aktiven Wahlrechtes, die einer ähnlichen Tendenz wie die Nidwaldens entsprungen sein wird. Es besteht nämlich folgende Bestimmung: Bei Ratsherrnwahlen mag aus einer Haushaltung nur einer, der Vater, oder statt dessen sein Sohn, der das gesetzliche Alter hat, mehren.<sup>46)</sup> Teilweiseen Ausschluss der Nichtnutzungsberechtigten finden wir ausdrücklich in Glarus.<sup>47)</sup>

<sup>44)</sup> Blumer II 1) 344 Anm. 66, bestätigt im Beschluss vom 20. I. 1814 bei Snell II S. 240.

<sup>45)</sup> Der Beschluss von 1785 bezieht sich nach einer mir von Jos. Küchler, Staatsarchivar in Sarnen zugestellten Abschrift nur auf die Ernennung der Landleute in den zwei- und dreifachen Rat. Businger a. a. O. S. 90/91 sagt: „Zur Stimm- und Wahlfähigkeit an den Kirchgangsgemeinden aber wird — erfordert, dass er Anteilhaber an dem Gemeindsgute sei, oder das Recht dazu habe, und dass er in der Gemeinde wohne.“ Anteilhaber nun kann einfach bedeuten Markgenosse im Gegensatz zu den Beisässen und schliesst nicht notwendig Nutzungsberechtigung ein, s. die folgenden Ausführungen.

<sup>46)</sup> G. Ph. H. Norrmann a. a. O. II 1155/56; dagegen nicht erwähnt bei Leu a. a. O. S. 539 ff. und nicht bei Fäsi, Staats- und Erdbeschreibung der ganzen helvetischen Eidgenossenschaft, Bd II, Zürich 1766 S. 162.

<sup>47)</sup> Blumer II 1) 341, vergl. oben Anm. 28.

Komplizierter liegen die Verhältnisse in denjenigen Gemeinden von Appenzell a. Rh. und Zug, in denen sich die Nutzungsberechtigung an gewisse Häuser knüpft gleich wie im Kanton Zürich. Da waren in den Markgenossenschaften einzig die Nutzungsberechtigten stimmberechtigt.<sup>48)</sup> Doch ist damit noch nichts entschieden über die Stimmberechtigung in den politischen Gemeinden. Jedenfalls ist die politische Gemeinde da, wo sie von den Markgenossenschaften schon territorial verschieden ist, wie in Gais und Baar, auch unabhängig in der Normierung des Stimmrechts. Dafür spricht, dass in den „Gemeindtartickell“ der politischen Gemeinde Baar<sup>49)</sup> ohne weiteres die Pflicht an der Gemeinde zu erscheinen statuiert und mit Bussandrohung sanktioniert wird; selbst der Verlust des Bürgerrechts wird kurzerhand ausgesprochen. In Appenzell a. Rh. hat nicht die ökonomische Gemeinde, sondern die Kirchhöre, die politische Gemeinde, über das Stimmrecht der Beisässen entschieden.<sup>50)</sup> Möglich bleibt trotzdem, dass die politischen Gemeinden einfach als stimmberechtigt erklärt haben, wer in den sie bildenden Markgenossenschaften stimmberechtigt war; doch fehlen Anhaltspunkte für einen solchen Zustand. Eher denkbar wäre diese Abhängigkeit des Stimmrechts in der politischen Gemeinde in jenen Gemeinden des Kantons Zug, in denen Markgenossenschaft und politische Gemeinde territorial zusammenfallen. Das Gegenteil ergibt sich aber ziemlich deutlich für die Gemeinden Stadt Zug und Menzingen aus verschiedenen Angaben.<sup>51)</sup> Ob auch in Bezug auf diese Unabhängigkeit des Stimmrechts vom Nutzungsrechte die von Renaud<sup>52)</sup> behauptete Uebereinstimmung der 4 Gemeindevorverfassungen von Stadt und Amt Zug zutrifft, muss hier dahingestellt bleiben, da nur ein-

<sup>48)</sup> Oben Anm. 37, Fr. v. Wyss 111 Anm. 2; für die betr. zugerischen Gemeinden s. K. Rüttimann S. 69 f., 143 f.; für die Genossenschaften der Gemeinde Gais fehlt mir ein Beleg.

<sup>49)</sup> Stadlin III 356 Anm. 7.

<sup>50)</sup> Vergl. Blumer II 1) 338.

<sup>51)</sup> Blumer II 1) 330, Renaud a. a. O. 20, Stadlin III 113 Anm. 53.

<sup>52)</sup> Renaud S. 15 und 29.

gehende Spezialuntersuchungen zu einem sicheren Resultate führen können. Es kann nur gesagt werden, dass der Ausschluss der Nichtnutzungsberechtigten in einigen Gemeinden des Kantons Zug nicht wahrscheinlich, immerhin aber möglich ist. Für Appenzell a. Rh., und damit auch für Gais geht die Unabhängigkeit des Stimmrechts vom Nutzungsrecht wenigstens bis tief ins 18. Jahrhundert hinein aus dem Stimmrecht der ja nicht nutzungsberechtigten Beisässen hervor; nichts zeigt deutlicher, wie wenig man in Appenzell a. Rh. am Stimmrecht der Nichtnutzungsberechtigten Anstoss genommen hat, als die Hartnäckigkeit, mit der am Stimmrecht der Beisässen festgehalten worden ist.

Diese Untersuchungen, so lückenhaft sie auch sind, zeigen, dass den alten schweizerischen Demokratien das Institut des Zensus nicht so ferne lag, wie man gemeinhin annimmt. Allerdings besteht er in Landesangelegenheiten nur für Nebensächliches zu Recht, für die Ratsherrnwahlen, die nur selten praktisch wurden, da das Amt eines Ratsherrn lebenslänglich war.<sup>53)</sup> Wenn aber auch in der Hauptsache eine rechtliche Abhängigkeit des Wahlrechts von den ökonomischen Rechten der Landleute nicht besteht, so darf darob doch nicht übersehen werden, dass tatsächlich die grosse Mehrzahl der Wahlberechtigten nutzungsberechtigt war. Und auch die nicht Nutzungsberechtigten waren doch Markgenossen, Mitglieder jener juristischen Personen, in deren Eigentum das Gemeindeiland stand, und als solche in hohem Grade interessiert an dem Staats-, resp. Gemeindeverband, der über das Gemeindeiland verfügte; sie konnten alle hoffen, früher oder später selbst nutzungsberechtigt zu werden. Insofern kann man Snell beistimmen, wenn er sagt: das Allmendrecht und die politischen Rechte waren untrennbar verbunden.<sup>54)</sup> Nicht überall allerdings; man denke an die Beisässen in Unterwalden, die gar kein Gemeindebürgerrecht besitzen, an die stimmberechtigten Beisässen in Appenzell a. Rh., die in der betreffenden Gemeinde nicht Genossen sind, und darin liegt ja ein ge-

<sup>53)</sup> Blumer II 1) 178.

<sup>54)</sup> Snell II 157, 197, 205 u. s. w.

wichtiges Argument gegen die Abhängigkeit der politischen Rechte von dem Nutzungsrecht. Aber jenes tatsächliche, regelmässige Zusammenfallen der politischen und ökonomischen Rechte muss in Betracht gezogen werden bei einem Vergleiche des vorrevolutionären allgemeinen Wahlrechtes mit dem allgemeinen Wahlrecht moderner Demokratien.

Neben die Nutzungen aus dem Gemeindeland werden gerne die Pensionen aus fremden Kriegsdiensten gestellt,<sup>55)</sup> die häufig den Landleuten ausgeteilt worden sind.<sup>56)</sup> Für das Wahlrecht haben sie aber nicht entfernt dieselbe Bedeutung: es ist von vornherein ausgeschlossen, dass sie Voraussetzung des Wahlrechtes sind. Der Unterschied zwischen den beiden ökonomischen Rechten der Landleute ist unzweifelhaft: Die Nutzungen am Gemeindeland sind zwar nur Mitgliedschaftsrechte aus der Zugehörigkeit zur Markgenossenschaft und als solche abhängig von den Beschlüssen der Markgenossenschaft;<sup>57)</sup> ist demnach auch rechtlich möglich, dass die Nutzungen durch Beschluss der Markgenossenschaft reduziert oder ganz aufgehoben werden, so ist dies doch in Wirklichkeit nicht der Fall. „Das Gemeindeland bildet so überwiegend das eigentliche wirtschaftliche Kapital des Landes, dass der Wohlstand der Einzelnen wesentlich davon abhängt und die Nutzung des Gemeindelandes für sie unentbehrlich ist.“ Zudem vollzieht sich auch die Ausbeutung des Gemeindelandes am besten durch die Nutzung der einzelnen Genossen.<sup>57a)</sup> Kurz, wenn auch rechtlich nicht absolut gesichert, so bildet doch die Nutzung am Gemeindeland ein dauerndes, regelmässiges und wirtschaftlich bedeutendes ökonomisches Einkommen. Nicht so die Pensionen aus fremden Kriegsdiensten: sie sind unregelmässig, unsicher; sie werden allen Landleuten nur ausbezahlt unter dem Proteste der Kriegsherren und sind in hohem Grade abhängig von den jeweiligen politischen Strömungen. Ihrer Natur und wirtschaftlichen Be-

---

<sup>55)</sup> Z. B. Ryffel 146.

<sup>56)</sup> Blumer II 1) 89 ff.

<sup>57)</sup> Heusler, Institutionen des deutschen Privatrechts Bd I. 274.

<sup>57a)</sup> Heusler, Gemeinland in Unterwalden S. 105 f.

deutung nach sind sie unfähig, eine Voraussetzung der Wahlberechtigung zu bilden, wie es von den Nutzungen aus dem Gemeindeland vermutet werden konnte.

b) Das Erfordernis des Landrechtes hat noch in konfessioneller Beziehung eine Bedeutung, die heute, in der Zeit der Glaubensfreiheit, leicht übersehen wird.

Seit dem Jahre 1529, dem ersten eidgen. Landfrieden, zerfallen die eidgen. Orte in katholische und reformierte, nicht nur so, dass entweder die katholische oder die reformierte Kirche Privilegien genossen hätte wie heute, nein, die Zugehörigkeit zum Staate war bedingt durch die Zugehörigkeit zur Staatskirche. Es gab zwar eine Parität, aber nur von Staat zu Staat, innerhalb der Staaten galt Glaubenseinheit, die wenn nötig mit Zwang aufrecht erhalten wurde; die Staatskirche hatte das Recht auf ausschliessliche Geltung ihres Kultus, den Anspruch auf alle Staatseinwohner.<sup>58)</sup> So sind z. B. alle katholischen Demokratien dem Borromäischen Bunde beigetreten und haben sich dadurch gegenseitig versprochen, jeden anderen als den katholischen Glauben für irrig und sektisch zu halten und für alle Zukunft an der katholischen Glaubenseinheit festzuhalten.<sup>59)</sup> Die selbstverständliche Folge dieser konfessionellen Rechtszustände ist die konfessionell einheitliche Aktivbürgerschaft.

Wo die Glaubenseinheit aus besonderen Gründen nicht aufrecht erhalten werden konnte, da trat Staatstrennung ein, wie in Appenzell und Glarus.<sup>60)</sup> Besonders interessant sind auch für das Wahlrecht die Glarner Verhältnisse: es wird eine das gesamte Land, katholische und reformierte Landleute umfassende Landsgemeinde beibehalten; daneben hat

<sup>58)</sup> Fr. Fleiner, die Entwicklung der Parität in der Schweiz, Z. f. schw. Rt. n. F. Bd XX S. 99 ff.

<sup>59)</sup> v. Salis, die Entwicklung der Kultusfreiheit in der Schweiz, Basel 1894 S. 37 ff.

<sup>60)</sup> Appenzell i. Rh. trat 1600, kath. Glarus 1655 dem Borromäischen Bunde bei, v. Salis S. 38 Anm. 2; siehe auch die rigorose Bestimmung von Appenzell i. Rh. aus dem Jahre 1593 in Wirth, a. a. O. Bd II S. 337.

jede Konfession ihre Sondergemeinde. Das Wesentliche für uns ist, dass ausschliesslich die Sondergemeinden die Wahlen zu treffen haben, auch die für das gesamte Land;<sup>61)</sup> die durch sie gewählten Beamten müssen der Gesamtlandsgemeinde nur noch vorgestellt werden.

Wir sehen: das Erfordernis des Landrechtes in Verbindung mit dem Verhältnisse zwischen Staat und Kirche gibt dem Wahlrecht einen von dem heutigen ganz verschiedenen Charakter; was in einigen kantonalen Rechten des 19. Jahrhunderts durch ausdrückliche Normen erreicht werden musste, die konfessionell einheitliche Aktivbürgerschaft, das ist hier das selbstverständliche. Wie sehr das Wahlrecht beeinflusst wird vom gesamten öffentlichen Rechte eines Staates, kommt da besonders deutlich zum Ausdruck; was in den vorrevolutionären Demokratien selbstverständlich ist und dem Wahlrecht den Charakter eines allgemeinen Wahlrechtes nicht nimmt, das muss ein halbes Jahrhundert später ausdrücklich aufgestellt werden und wird als Beschränkung des Wahlrechtes empfunden.

Damit schliesse ich die Untersuchungen über das Erfordernis des Landrechtes. Obwohl sie im Wesentlichen zur Bestätigung der Ansicht vom allgemeinen Wahlrechte der alten Demokratien geführt haben, so glaube ich sie doch rechtfertigen zu können: sie zeigen, wie verschieden das allgemeine Wahlrecht der alten Demokratien von dem der modernen ist, und wie verschieden die Wahlrechte sein können trotz äusserlicher Uebereinstimmung der einzelnen Wahl erfordernisse.

4. Die übrigen Bedingungen des Wahlrechtes sind bestimmt und bekannt genug, so dass wir, ohne sie eingehend darzustellen, behaupten können, dass sie das Wahlrecht weder für die vorrevolutionäre noch für unsere Zeit des allgemeinen

---

<sup>61)</sup> So im 3. Religionsvertrag auf Vorschlag der Luzerner Schiedsrichter im Gegensatz zu den zürcherischen, Blumer II 1) 46 ff.; freilich ist wahrscheinlich, dass bei der Entscheidung mehr politische Rücksichten, weniger prinzipielle Bedenken den Ausschlag gegeben haben.

Charakters beraubt und zu einem beschränkten gemacht haben. Obwohl durch die Festsetzung des erforderlichen Alters,<sup>62)</sup> durch die grössere oder geringere Zurücksetzung der Ehr- und Wehrlosen,<sup>63)</sup> der neu aufgenommenen Bürger u. s. w.<sup>64)</sup> die Zahl der Stimmberchtigten beträchtlich beeinflusst werden kann, so muss doch gesagt werden: im schweizerischen Wahlrecht weisen die Alterserfordernisse, die Bestimmungen über die Stellung der mit entehrender Strafe Belegten, der Falliten und Akkordanten, der Almosengenösigen u. s. w. so wenig Unterschiede auf, dass sie für die Entwicklung des Wahlrechtes kaum in Betracht kommen und jedenfalls den Charakter des Wahlrechtes in der vor- und nachrevolutionären Zeit nicht beeinflussen.

Einzig die Stellung der Geistlichen will ich noch besonders erwähnen, da ihre Ausnahmestellung im 19. Jahrhundert besonders beachtenswert ist. Bei der Darstellung der Urner Landsgemeinde sagt Norrmann: „Auffallend ist es, dass bei diesen allgemeinen Volksversammlungen (s. c. der Landsgemeinde) in Uri, und so auch in Schwyz, Unterwalden und Appenzell i/Rh. nicht allein die Priester von den Pfarreien des Landes, sondern auch die Kapuziner gegenwärtig sind und nicht nur bei der Verhandlung aller wichtigen Staatsange-

<sup>62)</sup> 16. Jahr wird verlangt in Schwyz, Glarus und beiden Appenzell, 14. in Uri und Obwalden, siehe Simler-Leu 546, Blumer I 269, J. C. Zellweger, Urkunden zur Geschichte des Appenzeller Volkes, Bd I 2) S. 619, altes Landbuch von Uri 199, Norrmann a. a. O. II 1363; Ryffel S. 81 gibt für Unterwaldens spätere Zeit 16. Jahr an, soviel ich sehe ohne Grund. Für Zug siehe oben Anm. 11. In Nidwalden treffen wir ein eigenartiges Auseinanderfallen von Stimmrecht und Wahlrecht: wahlberechtigt sind die Vierzehnjährigen, stimmberchtigt die Zwanzigjährigen; von 1714 an aber genügt wieder allgemein 14. Jahr; siehe darüber Deschwanden a. a. O. Z. f. schw. Rt. Bd VI S. 148 f.

<sup>63)</sup> Ueber die Stellung der Ehr- und Wehrlosen, zu denen auch Fallite und Akkordanten gehören, siehe Blumer II 1) 100 f., II 2) 12, 47 f., 157, I 427; Ryffel S. 82, Renaud a. a. O. S. 58.

<sup>64)</sup> Neubürger: Blumer II 1) 318, Stadlin a. a. O. III, 112 Anm. 52, vergl. auch Blumer II 1) 316, Küchler im Anzeiger für Schweiz. Geschichte 1891 S. 183/4; Bettler: Stadlin a. a. O. IV S. 719 Anm. 98; Blödsinnige: Blumer I 268.

legenheiten, sondern auch bei allen Wahlen zu den ersten Stellen mitstimmen. In dem sonst demokratischen Kanton Zug hat diese Gewohnheit aber nicht statt.<sup>65)</sup> Eine Bestätigung des Stimmrechtes der Priester in Unterwalden liegt für Obwalden in dem ausdrücklichen Ausschluss vom Mehren und Mindern jener Priester, denen das Landrecht geschenkt worden ist.<sup>66)</sup> Ausser in Zug verlieren auch in Glarus die Priester „die Ausübung ihres politischen Landrechtes. Sie können an der Landsgemeinde teilnehmen, haben aber weder Stimmrecht noch Wahlfähigkeit.“<sup>67)</sup>

5. Es bleibt uns noch übrig, das Wahlrecht der alten Demokratien in seinen Beziehungen zur Wehr- und Steuerpflicht zu betrachten.

Der Zusammenhang von Stimmrecht und Wehrpflicht wird gern als selbstverständlich betrachtet: ist doch der Wehrlose von der Landsgemeinde ausgeschlossen und der Landmann verpflichtet, an der Landsgemeinde mit dem Seiten gewehr bewaffnet zu erscheinen.<sup>68)</sup> Sehen wir näher zu.

Der Zusammenhang ist in verschiedener Weise denkbar:

a) Es könnte Rechtens sein, dass alle Wehr- und Dienstpflchtigen<sup>69)</sup> infolge dieser Pflicht stimmbe-

<sup>65)</sup> Norrmann a.a.O. Bd II 1149, unklar für Uri: Lusser in den Gemälden der Schweiz IV 67.

<sup>66)</sup> Blumer II 1) 134; der von Ryffel S. 82 angegebene Ausschluss der Geistlichen in Nidwalden bezieht sich nur auf die Teilnahme am Blutgericht, s. Snell II S. 245 § 67.

<sup>67)</sup> Eb e1, Schilderung der Gebirgsvölker der Schweiz, Teil II, S. 319.

<sup>68)</sup> Ryffel S. 81; Osenbrüggen, deutsche Rechtsaltertümer aus der Schweiz, Zürich 1859 S. 48; Rusch, Gemeindewesen in Appenzell i. Rh. in Wirth a.a.O. II S. 332 Ä 5.

<sup>69)</sup> Ich glaube schon im vorrevolutionären Rechte neben die Dienst pflicht die Wehrpflicht stellen zu können und rechne zur Wehr pflicht namentlich die sogen. Harnischpflicht (siehe unten); dann muss man zwar von einer Wehrpflicht der Frauen sprechen und doch halte ich es für richtiger, die Harnischpflicht<sup>70)</sup> der Wehrpflicht, als etwa den bloss subsidiären Militärlasten zuzuzählen, siehe La b and, Staatsrecht des deutschen Reiches, 4. Aufl. Bd IV S. 125 ff., 258 ff. Für die im Texte behandelten Fragen unterliegen Wehrpflicht und Dienstpflcht denselben Grundsätzen.

rechtfertigt sind, diese Pflicht immer ergänzt würde durch das Recht zu stimmen.

b) Oder aber es gibt Wehr- und Dienstpflchtige, die nicht stimmberechtigt sind; es gibt dagegen keine Stimmberechtigten, die nicht wehr- oder dienstpflchtig sind. Eine der Voraussetzungen für das Stimmrecht wäre Wehr- oder Dienstpflcht. Ein Beispiel: Hintersässen und Landleute seien wehrpflichtig, und im Wahlrecht sei nun gesagt: stimmberechtigt ist jeder wehrpflichtige Landmann; damit sind die wehrpflichtigen Hintersässen vom Stimmrecht ausgeschlossen, von den Landleuten aber nur die Wehrpflichtigen zugelassen.

Die Fälle a) und b) schliessen sich gegenseitig selbstverständlich nicht aus, so dass ein Zustand denkbar ist, in dem jeder Wehrpflichtige stimmberechtigt und jeder Stimmberechtigte wehrpflichtig ist, und man könnte sagen: wer nicht wehrpflichtig ist, ist auch nicht stimmberechtigt, und wer nicht stimmberechtigt ist, ist auch nicht wehrpflichtig.

c) Es gibt Wehrpflichtige, die nicht stimmberechtigt, und Stimmberechtigte, die nicht wehrpflichtig sind; aber der Wehrpflichtige, der zugleich stimmberechtigt ist, kann nur stimmen, wenn er seine Wehrpflicht erfüllt.

Gegen die unter a) angeführte Abhängigkeit des Stimmrechtes von der Wehrpflicht sind die Belege zahlreich. Stimmberechtigt erscheint immer nur der Landmann, nicht der Hintersasse, nicht die Landfrau.<sup>70)</sup> Wehrpflichtig sind aber nicht nur Landleute, sondern auch Hintersässen und Frauen.

Die alte Wehrverfassung beruhte darauf, dass ein gewisses Mass der Waffenrüstung entweder auf die Grundstücke oder auf das Vermögen der Einwohner gelegt wurde.<sup>71)</sup> So

<sup>70)</sup> Männliches Geschlecht wird in den Quellen nie ausdrücklich erwähnt, wie auch heute in der überwiegenden Mehrzahl der Kantone; es wird aber auch nirgends im Wahlrecht die Landfrau als berechtigt erklärt, obwohl z. B. bei der Harnischpflicht neben dem Landmann die Landfrau besonders erwähnt wird, siehe unten.

<sup>71)</sup> Blumer I 372, C. Deschwanden, das Bewaffnungssystem in Nidwalden bis Ende des 18. Jahrhunderts, im Geschichtsfreund der V Orte, Bd XVI S. 48 ff.

bestimmt Schwyz:<sup>72)</sup> dass jeder Landmann und der bei uns in unserem Land hushäblich sesshaft ist und es an lib oder gut hat, dass der jeder haben soll sein Hauptharnisch etc. Wir haben auch gesetzt, dass ein jeder unser Landmann und die bei uns sesshaft sind, Wittwen und Waisen, und die so zu uns geschetzt handt, . . . . dass sie haben sollen den Ringharnisch. Ebenso belastet Uri Landmann, Landfrau und Hintersässen.<sup>73)</sup>

Mögen sich in späterer Zeit, namentlich seit Ende des 17. Jahrhunderts infolge der Einführung der Feuerwaffen tief greifende Änderungen vollzogen haben im Bewaffnungssystem und der Wehrpflicht,<sup>74)</sup> darüber kann kein Zweifel bestehen, dass nicht alle Wehrpflichtigen stimmberechtigt sind. Im Jahr 1712 beschloss die Schwyzer Landsgemeinde: es sollen alle waffenfähigen Landleute, Angehörige und Beisassen ins Feld ziehen, bei Verlust des Landrechtes und des Vermögens;<sup>75)</sup> in Nidwalden wird 1752 verordnet, dass die Landesbeisässen ihre Gewehre anschaffen oder das Land verlassen sollen.<sup>76)</sup> Die Kriegsordnung für Evangelisch-Glarus von 1706

<sup>72)</sup> Landbuch von Schwyz, herausgegeben von M. Kothing, Zürich und Frauenfeld, 1850 S. 69.

<sup>73)</sup> Altes Landbuch für Uri in Z. f. schw. R. Bd XI Art. 179, vergl. Art. 168; für Obwalden siehe altes Landbuch in Z. f. schw. R., Bd VIII Art. 139; Nidwalden: altes Landbuch in Z. f. schw. R. Bd VI Art. 253, 268, wiederholt im Landbuch von 1623, siehe C. Deschwanden, a. a. O. Anm. 2, S. 80. Dass es sich bei dieser Harnischpflicht um eine von der Dienstpflicht unabhängige Wehrpflicht handelt, sagt Deschwanden S. 49 ausdrücklich: „Die Harnischanlage bestand in dem Sinne, dass der durch Grundbesitz oder Vermögen dazu Verpflichtete, selbst wenn er persönlich nicht dienstpflichtig, oder einer anderen Waffe zugeteilt war, den Harnisch zur Verfügung des Landes zu stellen hatte.“ — Es war z. B. der Fall bei Weibspersonen, Anm. 8.

<sup>74)</sup> Deschwanden a. a. O. S. 68 ff., Blumer II, 1) 278.

<sup>75)</sup> Blumer II, 1) 280 Anm. 48, allgem. Blumer II, 1) 324.

<sup>76)</sup> Deschwanden S. 75. Dass es sich hier um Hintersässen handelt, die nicht Landleute sind, geht aus dem folgenden Satz: „Die Urtebeisässen aber, so Landleute seien, bei 2 Thaler Buss sich bewaffnen sollen,“ hervor. Die Worte Hintersassen und Beisassen sind in den Quellen hier und da verwechselt, siehe Heusler Gemeinland in Unterwalden a. a. O. S. 88.

verpflichtet jeden Landmann und Landsäss, der 16 Jahre alt und darob ist, ein gut Seitengewehr, ein gut wehrhaft Füssy zu haben.<sup>77)</sup> Zum Schlusse kann auch auf die Dienstpflicht der Untertanen hingewiesen werden.<sup>78)</sup>

Alle diese Tatsachen erheben es über jeden Zweifel, dass der Gedanke den alten Demokratien fremd war, die Wehrpflicht müsse ergänzt werden durch das Stimmrecht. Trotzdem ist aber nicht ausgeschlossen, dass das Stimmrecht immer ergänzt wird durch die Wehrpflicht (Fall b); und dafür könnte man geltend machen, dass an der Landsgemeinde das Seitengewehr getragen werden musste. Aber was verpflichtet, was berechtigt uns, das Tragen des Seitengewehrs einzig als Zeichen der Wehrpflichtigkeit aufzufassen? Gewiss ist es ein Zeichen des Kriegsmanns, aber nicht ausschliesslich! Das Seitengewehr ist auch das Kennzeichen des Ehrenmanns!<sup>79)</sup> Nicht nur jeder Dienstpflchtige, sondern jeder „ehrliche Biedermann“ darf das Seitengewehr tragen; ausgeschlossen davon ist der Ehrlose. Deshalb kann aus der Pflicht, mit dem Seitengewehr an der Landsgemeinde zu erscheinen, geschlossen

<sup>77)</sup> Abgedruckt bei Blumer II, 1) 278/279; in der Inhaltsangabe von Heer und Blumer in den Gemälden der Schweiz, Kanton Glarus S. 495 ist nur von dem stimmfähigen Landmann die Rede; vermutlich liegt eine Ungenauigkeit vor.

<sup>78)</sup> Z. B. Blumer II 1) 277; Stettler, Das Bundesstaatsrecht der schw. Eidgenossenschaft vor dem Jahre 1798, S. 81.

<sup>79)</sup> Blumer II 1) 100. Meiner Auffassung widerspricht es nicht, wenn der Landrat von Nidwalden 1621 beschliesst: Es ist M. G. H. Will, „dass ein jeder schütz, so uf die zihlstat get gen schiessen, sin sitenwer mit ime nemen sölle als ein kriegsmann“ etc. Deschwanden 60/61; oder wenn 1691 beschlossen wird, „die in den Kriegsrödeln sollen bei 5 Gulden Buss an der Landsgemeinde das Seitenwehr tragen;“ oder 1738 und 1748: „Zu Ehren des Vaterlandes und zum Zeichen der Freiheit haben alle Eingetrotteten an der Landsgemeinde das Seitenwehr zu tragen,“ Deschwanden, Anm. 170 S. 95. Diese Beschlüsse legen ausdrücklich und im besonderen dem Dienstpflchtigen die Pflicht auf, das Seitengewehr zu tragen, weil sie, das „Füssy“ tragend, das Seitengewehr glaubten entbehren zu können (vergl. den Zusammenhang im Text bei Deschwanden S. 60). Es kann deshalb diesen Beschlüssen nicht entnommen werden, die Dienstpflchtigen seien einzig zum Tragen des Seitengewehres auch berechtigt gewesen; siehe außerdem Blumer II 1) 102.

werden auf den Ausschluss der Ehrlosen, aber nicht der Nichtwehrpflichtigen!

Auch daraus darf eine Abhängigkeit des Stimmrechtes von der Wehrpflicht nicht entnommen werden, dass hie und da nur vom Landmann die Rede ist in Beschlüssen über das Kriegswesen; selbst wenn gelegentlich das Stimmrecht an der Landsgemeinde von der Erfüllung der Dienstplicht abhängig gemacht worden ist (Fall c),<sup>80)</sup> so kann dem keine grundsätzliche Tragweite beigemessen werden. Diese Erscheinungen erklären sich dadurch, dass in den Ländern die grosse Zahl der Dienstplichtigen in der Tat auch Landleute, die stimmberechtigten Landleute, waren; wenn die Nichterfüllung der Dienstplicht bedroht wird mit dem Entzug des Stimmrechtes, oder der Verkürzung des Nutzungsrechtes,<sup>81)</sup> so ist damit die praktisch wichtigste Dienstplicht gesichert, aber nicht gesagt, dass überhaupt nur die stimm- oder nutzungsberechtigten Landleute dienstplichtig seien, oder ganz allgemein: überhaupt grundsätzlich im Zusammenhang stehen. Die bereits erwähnte Bestimmung von Katholisch-Glarus, die den unter c angenommenen Zusammenhang zwischen Stimmrecht und Wehrpflicht herstellt, gleicht sehr einer in der Not getroffenen Erzwingung der Wehrpflicht,<sup>82)</sup> enthält aber ganz sicher nichts von dem Postulate, das man gern einer Beziehung von Wehrpflicht und Stimmrecht vindizierte: gleiche Rechte, gleiche Pflichten.

So komme ich zum Resultate, dass das positive Recht der alten Demokratien Stimmrecht und Wehrpflicht nicht in Zusammenhang bringt.

Aehnlich löst sich die Frage nach der Beziehung von Stimmrecht und Steuerpflicht.<sup>83)</sup>

Es ist ganz ausgeschlossen, dass alle Steuerpflichtigen stimmberechtigt sind. Das ganze Steuersystem widerspricht

<sup>80)</sup> Blumer II 1) 279, kath. Glarus.

<sup>81)</sup> Deschwanden S. 74, 75.

<sup>82)</sup> Sie fällt in das Jahr des zweiten Vilmergerkrieges!

<sup>83)</sup> Ueber das Steuerwesen in den alten Demokratien s. Blumer II 1) 295 ff., G. Schanz, die Steuern der Schweiz in ihrer Entwicklung seit Beginn des 19. Jahrhunderts, Stuttgart 1890, Bd I S. 1. ff. und Bd III.

einer solchen Annahme: ein direktes Steuersystem, bei dem ein solcher Grundsatz allenfalls möglich wäre, fehlt meistens; direkte Steuern waren nur ausserordentliche Erscheinungen, Hilfsmittel, zu denen man nur in Zeiten der Not, in Kriegszeiten Zuflucht nahm.<sup>84)</sup> Ausserdem ist ganz zweifellos, dass Landmann und Landweib, Landleute und Hintersässen steuerpflichtig waren, wenn die Erhebung direkter Steuern notwendig war;<sup>85)</sup> bei den indirekten kann ein Zweifel von vornehmerein gar nicht bestehen.

Grundsätzlich sind Steuerpflicht und Stimmrecht dagegen verknüpft im Kanton Glarus; da ist nämlich neben den Vermögenssteuern auch eine Abgabe von jedem stimmfähigen Landmann bezogen worden,<sup>86)</sup> und Blumer macht auf das hierin liegende Prinzip aufmerksam: den echt demokratischen Grundsatz, dass wer an den Rechten des freien Landmanns teilnehmen will, auch die Lasten des Gemeinwesens tragen helfen soll. Also: wer stimmt, der steuert, ist durch die Kopfsteuer des stimmfähigen Landmannes rechtlich zum Ausdruck gekommen; immerhin muss darauf hingewiesen werden, dass die entsprechende Bestimmung im Wahlrecht, die erst die Verknüpfung rechtlich lückenlos gemacht hätte, fehlt: wer mit der Leistung der betreffenden Steuer im Rückstand ist, darf sein Stimmrecht nicht ausüben; entscheidendes Gewicht kann beim geringen Betrage der Steuer und bei der Art des Bezuges<sup>87)</sup> auf diesen Mangel allerdings nicht gelegt werden. Damit ist aber auch der einzige Fall angegeben, in dem von prinzipieller Beziehung zwischen Stimmrecht und Steuerpflicht gesprochen werden kann; in den alten Demokratien freilich nur, denn — und darin

<sup>84)</sup> Man beachte den Zusammenhang, in welchem in Uri von der Landsteuer die Rede ist, s. altes Landbuch a. a. O. Art. 183.

<sup>85)</sup> S. z. B. Kälin, zur Geschichte des schwyzerischen Steuerwesens, in den Mitteilungen des historischen Vereins des Kantons Schwyz, Heft VI S. 22; vergl. Blumer II 1) 323; Heusler, Gemeinland a. a. O. S. 91.

<sup>86)</sup> Blumer II 1) 296, und ebenso G. Schanz III 61.

<sup>87)</sup> In dem von Blumer angeführten Beispiele, S. 296, wurde jedem stimmfähigen Landmann ein Batzen zurückbehalten von einer ihm zu bezahlenden Summe aus Beamtenauflagen.

liegt zum Teil die Bedeutung der Kopfsteuer des Kantons Glarus — auf dieselbe Weise ist im 19. Jahrhundert Stimmrecht und Steuerpflicht verknüpft worden.

Ausserdem kann noch die schwyzerische Bestimmung von 1630 erwähnt werden, dass der Landmann, der sich der Steuerordnung widersetzt oder gegen sie handelt und redet, auf zwei Jahre seines Landrechtes entsetzt werden kann,<sup>88)</sup> also die analoge Beziehung wie in Katholisch-Glarus zwischen Wehrpflicht und Stimmrecht: ohne grundsätzliche Bedeutung, lediglich eine gute Sanktion einer wichtigen Pflicht, was übrigens in Schwyz deutlich dadurch zum Ausdruck kommt, dass anstatt des Landrechtentzuges eine Busse von 100 Kronen eintreten kann.

### 3. Die Wahlrechte in den Aristokratien vor 1798.

Mit dem Zusammenbruch der alten Eidgenossenschaft waren die Aristokratien keineswegs für immer beseitigt; mit der Restauration hielten auch sie wieder ihren Einzug. Art. VII des Bundesvertrages von 1815, der aussprach, „dass, so wie es nach Anerkennung der XXII Kantone keine Unterthanenlande mehr in der Schweiz gibt, so könne auch der Genuss der politischen Rechte nie das ausschliessliche Privilegium einer Klasse der Kantonsbürger sein,“ war in seiner Wirkung eine Halbwahrheit, wie in seiner Fassung; er bewirkte keinen vollständigen Bruch mit den Aristokratien.<sup>89)</sup> Es ist deshalb notwendig, einen Ueberblick über die vorrevolutionären Zustände zu geben.

1. Ich beginne mit Luzern, weil wir über dessen aristokratische Verfassung durch von Segessers schöne Darstellung gut unterrichtet sind.<sup>90)</sup>

---

<sup>88)</sup> G. Schanz III S. 145.

<sup>89)</sup> Bundesvertrag zwischen den 22 Kantonen der Schweiz vom 7. 8. 1815 in Kaiser und Strickler, Geschichte und Texte der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 1901, Abt. B S. 176 ff.

<sup>90)</sup> Die folgenden Ausführungen beruhen auf v. Segesser, Rechtsgeschichte Bd II 1, 135 ff., III 1) 85 ff.

Die beiden Kollegien, die die Interessen der städtischen Gemeinde zu wahren hatten, waren die Räte und die Hundert. Die Gemeinde selbst hatte zwar wichtige Rechte, war aber ganz in Abhängigkeit vom Rate und ohne Einfluss auf seine Wahl. Der Rat leitete seine Gewalt nicht von der Gemeinde, sondern von dem Vogte der Stadt ab und hatte von Anfang an das Recht, sich selbst zu wählen. Die Hundert, faktisch lange Zeit Vertreter der Bürgerschaft, bildeten lediglich eine Pertinenz des Rates, bis 1431 auch vom Rate gewählt, seither von dem Rat und den Hundert gemeinsam. Mit dem Ende des 15. Jahrhunderts lösten sich die Hundert auch in ihren Interessen von der Bürgerschaft ab; 1489 sehen wir die Gemeinde ihre Rechte gegenüber den vereinigten Hundert und Räten verteidigen, und das Resultat ist, dass die oberste Gewalt nun einem rechtlich und faktisch einheitlichen, von der Gemeinde losgelösten Kollegium zusteht.

Wer im öffentlichen Leben sich betätigen wollte, der musste Mitglied des Rates oder der Hundert sein. Und das war ursprünglich auch beim Selbsterneuerungsrecht der Räte und Hundert nicht aussichtslos; jeder Burger konnte hoffen, an die Räte und Hundert gesetzt zu werden; es bestand sog. allgemeine Ratsfähigkeit. Diese war um so wichtiger, als der Ratsfähige auch regimentsfähig war, d. h. aller andern bürgerlichen Ehren und Aemter fähig. Modern gesprochen: hatten die Bürger auch niemals ein aktives Wahlrecht, so bestand doch allgemeines passives Wahlrecht. — Die durch die auswärtigen Kriegsdienste und die Beamtungen in den Untertanenländern mächtig gewordenen Geschlechter besassen im Selbsterneuerungsrecht der Räte und Hundert das legale Mittel, sich die Macht zu erhalten, und eine selbstverständliche Folge dieser Tendenz war die Beschränkung auch des passiven Wahlrechts; nicht nur durch die Beschränkung der Burgerrechterteilung, die keineswegs Luzern oder den Aristokratien eigen ist, sondern durch die Bildung einer bevorzugten Klasse in der Bürgerschaft selbst. Rechtlich kommt die Beschränkung der allgemeinen Rats- und Regimentsfähigkeit zum Ausdruck in der Bestimmung von

1571, dass zur Ratsfähigkeit nicht wie bisher das Bürgerrecht genügt, sondern die Geburt als Burger erforderlich ist. Nicht mehr alle Burger sind ratsfähig, Neuburger sind ausgeschlossen vom Regiment, und damit ist der entscheidende Schritt zur Entwicklung einer Familienaristokratie getan. Im Jahre 1755 konnte zur unbedingten und ausnahmslosen Regel erhoben werden, dass die Regimentsfähigkeit erst bei den Kindeskindern eines neu aufgenommenen Burgers ihren Anfang nehme. Den Schluss der Entwicklung bildete das Statut von 1773, wonach kein neues Burgergeschlecht mehr in die Regimentsfähigkeit eintreten konnte, bevor ein ganzes regimentsfähiges Geschlecht ausgestorben war. Also: es gibt Burger mit und ohne Ratsfähigkeit; die nicht Ratsfähigen hatten nur noch für einige wenige niedere Bedienstungen passives Wahlrecht; die Ratsfähigkeit hatten sie gänzlich, die Regimentsfähigkeit in der Hauptsache verloren.

Einmal, im Jahre 1653, zur Zeit der höchsten Gefahr von Seiten der aufständischen Bauern, wurde von Rat und Hundert den in der Stadt geborenen und in der Pfarrkirche getauften, haushaltenden, 20 Jahre alten Burgern passives und aktives Wahlrecht für Rat und Hundert zugestanden. Die Bürgerschaft konnte sich die Rechte aber nicht erhalten; ihre ganze oppositionelle Bewegung, der sog. Burgerhandel, unterlag schliesslich dem zähen Widerstande der Räte und der Intervention der verbündeten Orte. Die zweite Erhebung der Bürgerschaft, der Schumacher'sche Handel im Jahre 1764, wurde im Keime erstickt und führte zu weiterer Bedeutungslosigkeit der nicht regimentsfähigen Bürgerschaft.

Immerhin darf nicht vergessen werden, dass die Gemeinde doch nicht aller und jeder Rechte entblösst war: sie hatte nach wie vor die Entscheidung über Krieg und Frieden, über neue Bündnisse und neue Steueranlagen; bei Verfassungsrevisionen musste sie mitwirken, was jedoch bei der Verfassungsrevision von 1798 nicht innegehalten wurde.<sup>91)</sup>

Wie in Luzern, so hat sich auch in Bern und Freiburg, vermutlich auch in Solothurn die Entwicklung zur Aristokratie

---

<sup>91)</sup> v. Segesser III 1) 375.

vollzogen; manche und wichtige Einzelheiten sind verschieden, die Grundzüge sind überall dieselben.

Die Burgergemeinde von Bern<sup>92)</sup> hatte ursprünglich bedeutende Rechte, namentlich auch Wahlrechte. Der Grossen Rat, gewählt von 16 Vertrauensmännern der Gemeinde, drängte aber nach und nach die Gemeinde in den Hintergrund, indem er „in öffentlichen Angelegenheiten an Stelle der Gemeinde trat und als rechtmässige Vertretung derselben angesehen wurde.“

Der Einfluss der Gemeinde bestand in ihrem direkten Wahlrecht der Sechzehn und der Erwählung des Grossen Rates durch die Sechzehn; diese beiden Grundlagen fielen schon im 15. Jahrhundert. Da die Gemeinde auch ihr früheres direktes Wahlrecht für den Kleinen Rat gänzlich verloren hatte, so stand nun die höchste Gewalt bei den Räten, die von der Gemeinde vollständig unabhängig waren. Wie zu Luzern hatte die Gemeinde kein aktives Wahlrecht mehr. Der Konzentration des aktiven Wahlrechtes auf die wenigen im Regimente Sitzenden folgt die Ausbildung des Patriziates. 1635 wird beschlossen, dass nur noch der als Bürger geborene ratsfähig sei — das dem Luzerner Beschluss von 1571 Entsprechende. Im Jahr 1643 wird ganz radikal, wie nicht einmal in Luzern, die Zahl der regimentsfähigen Familien geschlossen und beschränkt auf diejenigen, die bereits regimentsfähig sind. Alle Neuaufzunehmenden werden nur ewige Einwohner oder Habitanten. Von einer allgemeinen Ratsfähigkeit der Burger, modern gesprochen, einem allgemeinen passiven Wahlrecht, ist keine Rede mehr. Man darf sich durch die Bezeichnung „ewige Einwohner“ nicht täuschen lassen, es ist einfach der Name für nicht regimentsfähige Burger.<sup>93)</sup>

<sup>92)</sup> Ueber Bern siehe: K. Geiser, die Verfassung des alten Bern, in der Festschrift zur 7. Säkularfeier der Gründung Berns, Bern 1891, S. 52 ff., 67 ff., 85 ff.; F. Stettler, Staats- und Rechtsgeschichte des Kantons Bern, Bern und St. Gallen 1845 S. 42 ff., 98 ff.; Leuenberger, Studien über bernische Rechtsgeschichte, Bern 1873 S. 111 ff.; Dr. E. Blösch, die aristokratische Verfassung im alten Bern, im politischen Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft, herausgegeben von Hilty Bd IV.

<sup>93)</sup> Ed. Blösch, Betrachtungen über das Gemeindewesen im Kanton Bern und dessen Reform, Bern 1848 S. 20.

Wir finden, wie in Luzern, die Bewegungen der Burger-schaft zur Wiederherstellung ihrer Rechte, und mit demselben Erfolge: Die Henziverschwörung sollte der gesamten Burgerschaft das Regiment vindizieren! — Es blieb beim Patriziate. Die als weitherzig gepriesenen Reformen des Jahres 1790 sind unbedeutend; so weit sie für uns in Betracht kommen, zeigen sie nur, dass das von Luzern 1773 ange-nommene System der Ausschliesslichkeit tauglicher war zur Erhaltung des Patriziates, als das bernische des Jahres 1643, und dass 1790 auch in Bern das luzernische rezipiert worden ist.

Freiburg<sup>94)</sup> weist denselben Entwicklungsgang auf; ich hebe hier nur die beiden die Entwicklung abschliessenden Beschlüsse hervor. Der Einfluss der Gemeinde, namentlich bei der Wahl des Grossen Rates, ruhte ganz auf den drei Bannerets; sie waren von der Burgerschaft gewählt, und der Verfasser des *abrégé historique* nennt sie „commis de la communauté“. Im Jahre 1553 aber zog der Grosse Rat das Wahlrecht an sich, und damit fiel das letzte aktive Wahlrecht der Gemeinde, wie ihr Einfluss überhaupt; die allgemeine Wahl des Schultheissen war nur leere Formalität. Im Jahre 1627 folgt schon die gesetzliche Anerkennung der Aristokratie: Die Ratsfähigkeit wird beschränkt auf die zur Zeit im Rate Sitzenden, die sog. heimlichen Burger.

Für Solothurn fehlt eine Darstellung der Verfassungs-geschichte; die Angaben, die sich bei Fäsi, Norrmann und Leu<sup>95)</sup> finden, genügen aber, um erkennen zu lassen, dass die

---

<sup>94)</sup> Berchtold, *Histoire du Canton de Fribourg*, Fribourg 1841 bis 1852 Teil II Cap. X, namentlich S. 345—372 (360, 370), Teil I S. 188 f., Teil III 214 ff. *Abrégé histor. des constitutions de la ville de Fribourg en Suisse*, eine anonyme Parteischrift aus der Zeit des Aufstandes von 1781; vergl. Curti, *Volksgesetzgebung* S. 61; G. de Reynold, *Le Patriciat de Fribourg en 1798*, im schweizerischen Geschlechterbuch 1905 S. 793 ff.

<sup>95)</sup> Norrmann, geographisch - statistische Darstellung des Schweizer-landes (a. a. O.) Bd II 1760 ff.; Fäsi, *Staats- und Erdbeschreibung* (a. a. O.) Bd II S. 690 ff.; Simler-Leu, von dem Regiment der loblichen Eydgenos-schaft (a. a. O.) S. 499, Anm. 1; siehe auch W. Oechslie, *Geschichte der Schweiz im 19. Jahrhundert*, Leipzig 1903 Bd I S. 62 f.

Verfassung durch und durch aristokratisch ist. Das aktive Wahlrecht ist konzentriert bei den Mitgliedern des Kleinen Rates, d. h. bei den zwei Schultheissen, den elf Alt- und 22 Jungräten. Die von Leu und Fäsi breit geschilderte jährliche Versammlung der Gesamtheit der Zunftgenossen zur Vornahme der Wahlen von Schultheissen und Vennern ist blosse Formalität, „die man dieser zu ihrer Belustigung überlassen zu haben scheint, und ohne alle weitere Wirkung.“<sup>96)</sup> Auch die Beschränkung der Regimentsfähigkeit fehlt nicht: nach Norrmann wurde 1681 beschlossen, „dass künftighin alle öffentlichen Aemter den damaligen burgerlichen Familien und ihren Nachkommen, welche man unter dem Namen der Altburger allein für regimentsfähig erklärte, vorbehalten bleiben sollten, bis sie auf 25 Familien ausgestorben sein würden.“

2. Die bis hierher aufgeführten Orte Luzern, Bern, Freiburg und Solothurn werden als Patrizierstaaten bezeichnet und den Staaten Basel, Zürich und Schaffhausen, den sog. Zunftaristokratien, gegenübergestellt.<sup>97)</sup> Die Unterschiede zwischen diesen beiden Gruppen kommen auch im Wahlrechte zum Ausdrucke: während in den Patrizierstaaten weder von einem allgemeinen aktiven noch passiven Wahlrechte gesprochen werden kann, so besteht in den Zunftaristokratien doch das eine oder andere, und insofern wird im Wahlrechte die Annahme bestätigt, dass sich hier die Gesamtbürgerschaft der regierenden Stadt im Besitz der politischen Rechte behauptet habe.

a) Die demokratische Institution allgemeiner Ratsfähigkeit<sup>98)</sup> und damit des allgemeinen passiven Wahlrechtes hat sich in den Zunftstädten besser erhalten als in den Patrizierstaaten. Es waren zwar nirgends alle Burger ratsfähig; ganz abgesehen vom Ausschluss der

---

<sup>96)</sup> So Norrmann II 1761; ebenso der Verfasser des Aufsatzes: „Ein Blick in die alten Verfassungen der Stadt Solothurn,“ im Solothurnischen Wochenblatt 1814 Nr. 13 (nach Snell II 338 Jos. Lüthy) S. 107 f.

<sup>97)</sup> W. Oechsli, a. a. O. S. 42, 43.

<sup>98)</sup> Vergl. v. Segesser, a. a. O. III 1) S. 91.

Unehelichen: es findet sich auch hier die Ausnahme der Neubürger. In Basel soll schon im 17. Jahrhundert zur Wählbarkeit das Bürgerrecht vom Vater her verlangt worden sein; jedenfalls musste der Bürgerschaft in den Unruhen von 1691 gewährt werden, dass in Zukunft weder im Kleinen noch im Grossen Rate neue Bürger sitzen dürften.<sup>99)</sup> Schaffhausen schliesst ähnlich die Neubürger vom Kleinen Rate lebenslänglich, vom Grossen Rate zwanzig Jahre lang aus. Führten diese Normen in Basel und Schaffhausen anscheinend nicht zur Ausbildung und Abschliessung einer besonderen Klasse von ratsfähigen Bürgern,<sup>100)</sup> wie in Luzern, Bern etc., so kommt dagegen Zürich den Patrizierstaaten in diesem Punkt nahe. Zuerst sind 1592 die eingewanderten Geschlechter aus Locarno für ihre Person und eine gewisse Frist vom Rate ferngehalten worden; 1593 ergeht eine Verordnung, die die Neubürger generell für ihre Person und eine gewisse Frist ausschliesst; von 1639 an aber werden die künftigen Neubürger, die nicht angeborene Untertanen sind, nur noch zu „bedingten Bürgern“ aufgenommen.<sup>101)</sup> Die Abschliessung ist zwar nicht so generell, und auch nicht von so grosser praktischer Tragweite wie in den Patrizierstaaten; die Entwicklung in Zürich ist aber ein wichtiger Hinweis für die der Entwicklung der Patrizierstaaten entsprechende Tendenz zur Abschliessung in den Zunftaristokratien. Der

<sup>99)</sup> Tr. Geering, Handel und Industrie der Stadt Basel, Basel 1886 S. 103; Dr. K. Burckhardt, die Begehren der Basler Bürgerausschüsse im Jahre 1691, in den Beiträgen zur vaterländischen Geschichte herausg. v. d. histor. Gesellschaft in Basel Bd VIII S. 91.

<sup>100)</sup> Dass Burckhardt a. a. O. S. 87 als Begehren der Bürgerschaft im Jahr 1691 nennt: Aemterfähigkeit für alle Bürger, widerspricht dem nicht; es konnte sehr wohl ein Amt nur einem Mitglied des Grossen Rates zustehen; das für uns Wichtige ist, ob jeder Bürger die Fähigkeit hatte, in den Grossen Rat zu kommen.— Für Schaffhausen steht mir einzige zur Verfügung: Simler-Leu a. a. O., S. 470 f.

<sup>101)</sup> Für Zürich siehe: Wilh. Tobler-Meyer, einige Mitteilungen über die Erwerbung des Bürgerrechtes und über die Regimentsfähigkeit im alten Zürich, im Zürcher Taschenbuch für 1881, S. 25—32, vergl. Simler-Leu, a. a. O. S. 470 f.

hauptsächlichste Unterschied liegt denn auch für Zürich und Schaffhausen in der Existenz eines aktiven Wahlrechtes, während er für Basel allerdings einzig in der Gestaltung der Ratsfähigkeit liegt.

b. In Basel war das aktive Wahlrecht aller Zunftbrüder seit der Vertretung der Zünfte im Rate nie gross gewesen.<sup>102)</sup> Die ersten Vertreter der Zünfte im Rate, die Zunftratsherren, wurden von den 8 Kiesern, einem Wahlkollegium gewählt, in dem kein einziger Zunftgenosse sass. Das war ein Hauptgrund, warum schon nach 45 Jahren, 1382, die Zünfte die Aufnahme der Zunftmeister in den Rat durchsetzten; denn diese gingen im 14. Jahrhundert mit wenigen Ausnahmen aus den Wahlen der Zunftbrüder selbst hervor. Doch schon 1401 erging eine Ratserkanntnis, dass die Zunftmeister nur von den Vorstehern der Zünfte, den alten und neuen Sechsern, und dem alten Zunftmeister, im ganzen also von 13 Zunftgenossen gewählt werden sollten. „Die Meister waren jetzt nicht mehr Vertrauensmänner der ganzen Zunft, und selbst die Sechser, die sie fortan wählten, gingen nicht mehr aus freier Wahl der Zunft hervor.“ Die letztere Tat sache ist auch deshalb von grösster Bedeutung, weil die Sechser der Zünfte mit Vertretern Klein-Basels den grossen Rat bildeten. Der vollständige Zunftsieg am Anfang des 16. Jahrhunderts änderte nichts zugunsten aller Zunftbrüder; er bedeutete keine Demokratisierung: alle Wahlen lagen in den Händen der Klein- und Grossräte, d. h. der Ratsherren und Zunftmeister, der alten und neuen Sechser. Und nach wie vor gingen auch die Vorstände der Zünfte, die Sechser, nicht aus Wahlen aller Zunftgenossen hervor. Nach der Verfassung des Jahres 1533, die die Kämpfe im Anfange des 16. Jahrhunderts abschloss, geschah die Wahl so, „dass die

---

<sup>102)</sup> Siehe A. Heusler, Verfassungsgeschichte der Stadt Basel im Mittelalter, Basel 1860 S. 193 ff., 372 ff., 415 ff., 441 ff. Dr. K. Burckhardt a. a. O. 69 ff.; über das 18. Jahrhundert vergl. H. Escher, Geschichte der Unruhen zu Basel im Jahr 1691, im Archiv für schweizerische Geschichte und Landeskunde, herausgegeben von H. Escher und J. J. Hottinger 1829 Bd II S. 445 f.; ferner Norrmann a. a. O. II S. 1654.

zwei Ratsherren die zwei Zunftmeister, und die zwölf Sechser jeder Zunft die neuen Sechser wählten, wobei nur jeder, um dessen Wiederwahl es sich handelte, in Austritt ging.“<sup>103)</sup> — Zweimal errangen sich die Zunftbrüder für kurze Zeit Wahlrechte: die Revolution von 1529 brachte ihnen die Wahl der im Kleinen Rat sitzenden Zunftmeister und der in der Hauptsache den Grossen Rat bildenden Sechser; so erwählten die Zünfte in ihrer Gesamtheit den Grossen Rat ganz direkt, den Kleinen zur Hälfte direkt (die 15 Zunftmeister), zur Hälfte indirekt; (die 15 Ratsherren, wie auch Bürgermeister und Oberstzunftmeister wählte der Grossen Rat.)

Vorübergehend waren auch die Wahlrechte, die die Bürger durch Gewaltakt am 1. und 2. Mai 1691 erlangten: wieder die Wahl der Sechser und Zunftmeister, wie die des Oberstzunftmeisters. Schon 1693 wurde der Anteil der Zunftgenossen bei der Wahl der Sechser und Meister auf eine ganz kleine Zahl von Wahlen beschränkt; 1698 fiel jedes Wahlrecht wieder dahin.

Ganz anders steht es in Zürich und Schaffhausen.<sup>104)</sup> In Zürich werden die Zunftmeister, seit sie überhaupt im Rate sitzen, in direkten Wahlen von den Zunftbrüdern gewählt und dieses Recht ist ihnen nicht wie in Basel entzogen worden; damit ist allerdings ihr direktes Wahlrecht erschöpft; namentlich ist ihr Einfluss auf die Wahl der im Grossen Rate sitzenden Zwölfer ganz gering. In Schaffhausen aber wählen sie seit der Zunftverfassung des Jahres 1411 nicht

---

<sup>103)</sup> So Burckhardt S. 71/72, vergl. Ochs, Geschichte der Stadt und Landschaft Basel Bd VI S. 83.

<sup>104)</sup> Zürich: Bluntschli, Staats- und Rechtsgeschichte der Stadt und Landschaft Zürich, 2. Auflage, Zürich 1856 1. Teil S. 165 f., 328 ff., 343 ff.; 365 ff., 2. Teil S. 15 ff.; Max Huber, das Staatsrecht der Republik Zürich vor dem Jahr 1798, im schweizerischen Geschlechterbuch 1905. Schaffhausen: Dr. K. Henking, die Stadt Schaffhausen im Mittelalter, namentlich S. 222/24; J. H. Bäschlin, die Stadt Schaffhausen im 17. und 18. Jahrhundert S. 439—440; beide Aufsätze in der Festschrift des Kantons Schaffhausen zur Bundesfeier 1901. Bächtold, die Stadt Schaffhausen zur Zeit ihres Eintrittes in den Schweizerbund S. 31 ff., in der Festschrift der Stadt Schaffhausen zur Bundesfeier 1901.

nur ihre Zunftmeister, sondern auch die Sechser selbst direkt, ein Recht, das von um so grösserer Bedeutung ist, als die Sechser nicht nur im Grossen Rate sitzen, sondern aus den Erstgewählten der Sechser zusammen mit den Zunftmeistern und 4 Vertretern der Herrenstube auch der Kleine Rat besteht. Während es in Zürich im Gegensatz zu allen andern Stadtverfassungen wenigstens ein allgemeines aktives Wahlrecht der Zunftbrüder gibt, so kann man in Schaffhausen geradezu von einer repräsentativen Demokratie sprechen: der Kleine und der Grosse Rat bestehen aus den direkt erwählten Vertretern der elf Zünfte und der Oberen Stube. — Oligarchische Tendenzen haben auch in Zürich und Schaffhausen nicht gefehlt; die jährlichen Wahlen in Schaffhausen sind wie in den andern Städten blosse Bestätigungen; aber, und das ist wieder bezeichnend, die gegen die Herrschaft der Räte gerichteten Bewegungen der Burgherschaften — in Zürich 1713, in Schaffhausen 1689 — unterliegen nicht wie zu gleicher Zeit in Basel, in Luzern, Bern, haben vielmehr dauernden Erfolg.

Eine Gleichstellung der Wahlrechte in Zürich und Schaffhausen mit denen der Länderkantone aber stösst m. E. auf wichtige Bedenken: ein allgemeines Wahlrecht der Zunftbrüder ist nämlich keineswegs ein allgemeines Wahlrecht der Bürger. Das Wahlrecht in Zürich und Schaffhausen ist ein Zunftwahlrecht; die Zünfte aber sind autonome Körperschaften innerhalb der Stadtgemeinde, Gemeinden innerhalb der Gemeinde;<sup>105)</sup> sie normieren das Wahlrecht, und in ihrer Hand ruht dessen Ausübung. Es gibt nicht ein einheitliches, staatlich normiertes Wahlrecht, das in der Hauptsache gemeinsam, an der Landsgemeinde, zur Ausübung kommt. Und zur Kenntnis des Wahlrechtes von Zürich und Schaffhausen ist deshalb nötig die Kenntnis der Verfassung der einzelnen Zünfte dieser Städte! Die mir zugänglichen Angaben darüber sind aber spärlich. Wir er-

---

<sup>105)</sup> Gierke, Genossenschaftsrecht Bd I S. 326, 372 f., 378, Bd II S. 702 Anm. 68.

fahren zwar, dass die gesamte Bürgerschaft auf die Zünfte, die ja erst das Aktivbürgerrecht vermitteln, verteilt sei,<sup>106)</sup> dass die Hintersässen, auch wenn sie zünftig, politisch nicht berechtigt sind.<sup>107)</sup> Wer aber ist von den zünftigen Bürgern wirklich wahlberechtigt? Wer ist denn Vollgenosse der Zunft? Sind es nur die zu selbständigm Handwerksbetriebe berechtigten, die Meister? Sind die unselbständigen Arbeiter, Gesellen und Lehrlinge, nicht Aktiv-, sondern nur Passivbürger? Oder sind diese im allgemeinen geltenden Sätze der Zunftorganisation<sup>108)</sup> gerade wegen der politischen Bedeutung der Zünfte abgeändert? Zur Beurteilung dieser für den Charakter des Wahlrechtes äusserst wichtigen Fragen genügen die allgemein gehaltenen Wendungen Leu's, wie: es geschehe die Wahl der Zunftmeister „auf den Zünften von gesamten Zunftgenossen geistlichen und weltlichen

<sup>106)</sup> Im allgemeinen bei Simler-Leu a. a. O. S. 445 ff., für Zürich: Leu, allgemeines helvetisches, eidgenössisches oder schweizerisches Lexikon Teil XX (1765) S. 394; L. Meister, Abriss des eidgenössischen Staatsrechtes, St. Gallen 1786 S. 6; Norrmann a. a. O. Bd I S. 172; für Schaffhausen: Henking a. a. O. S. 222.

<sup>107)</sup> Ein Rechtszustand, der nicht so selbstverständlich ist, wie es auf den ersten Blick scheint. In Basel ist die Beschränkung des aktiven Wahlrechtes bei den Zunftmeisterwahlen auf die Sechser im Jahre 1401 begründet worden mit der Notwendigkeit, die Fremden, die Beisässen, vom politischen Einflusse fernzuhalten (Heusler, Verfassungsgeschichte S. 376). Die Zulassung der Hintersässen, deren es in Zürich, im Gegensatz zu Basel, auch in späteren Zeiten sehr viele gab, zu den Zunftmeisterwahlen wäre deshalb sehr wohl denkbar, weil die Zunftmeister keineswegs nur politische Bedeutung gehabt haben! Der Ausschluss der Hintersässen von den politischen Rechten ergibt sich aus beiläufigen Angaben, für Zürich bei Fr. v. Wyss, das Gemeindewesen des Kantons Zürich in Wirth, a. a. O. Bd II S. 20; für Schaffhausen bei Norrmann, a. a. O. Bd II S. 1807. Vergl. aber Simler-Leu a. a. O. S. 452, Anm. p in Verbindung mit S. 470 Anm. p: die Wahl der Zunftmeister in Zürich und Schaffhausen geschieht auf den Zünften von gesamten Zunftgenossen; beim passiven Wahlrecht betont Leu auffallenderweise, dass der zu Erwählende Bürger sein müsse; es folgt daraus natürlich nicht, dass für das aktive Wahlrecht das Bürgerrechtserfordernis gefehlt habe; aber es könnte dies heissen und für eine ältere Zeit auch zutreffend sein.

<sup>108)</sup> Siehe Gierke: Bd I S. 398 ff., Bd II 702; vergl. Bd I S. 384.

Standes“,<sup>109)</sup> kaum, denn die Frage, wer Zunftgenosse sei; ist ja gar nicht gestellt. Diese eine Stelle soll lediglich den Gegensatz zu Basel ausdrücken, wo die Wahlen nur von den Zunftvorständen getroffen werden! Aber selbst wenn man annimmt, es seien alle Bürger vollberechtigte Zunftgenossen gewesen, wie ist der Satz durchgeführt worden, dass alle Bürger einer Zunft angehören müssen? Inwiefern sind die Sätze über Unvererblichkeit der Zunftangehörigkeit, über die Voraussetzungen zur Zunftannahme modifiziert worden?<sup>110)</sup> Henking sagt von Schaffhausen, die Zunftzugehörigkeit sei erblich geworden;<sup>111)</sup> fiel damit jedes Einkaufgeld, die Erfüllung der Harnischpflicht dahin? In welchem Alter war der Sohn des zünftigen Vaters zur Zünftigkeit reif? Unter welchen Voraussetzungen konnten die Zünfte das Zunftrecht entziehen,<sup>112)</sup> oder war dieses Recht den Zünften etwa entzogen? Und wenn Doppelzünftigkeit vorkam, hatte der betreffende Bürger dann doppeltes Wahlrecht?

Ueber alle diese Fragen erhalten wir in den Darstellungen des Verfassungsrechtes von Zürich und Schaffhausen keinen Aufschluss; sie können nur beantwortet werden aus den Verfassungen der einzelnen Zünfte, weil eben die Regelung des Wahlrechtes die interne Angelegenheit der einzelnen Zünfte war. Die Aufschlüsse darüber sind aber in der Literatur sehr spärlich und die Uebertragung der in anderen Zünften geltenden Rechtssätze ist wegen der grossen Verschiedenheiten unzulässig.<sup>113)</sup> Deshalb bleibt mir nichts anderes übrig, als mit der Fragestellung abzuschliessen.

---

<sup>109)</sup> Simler-Leu a. a. O. S. 452 Anm. p, auch Leu, Lexikon a. a. O. Teil XVI S. 212.

<sup>110)</sup> Gierke I S. 364 ff., 917 f.; für Basel ausführlich bei Tr. Geering a. a. O. S. 53 ff., 63 ff.

<sup>111)</sup> a. a. O. S. 222.

<sup>112)</sup> Siehe Geering S. 129 ff.

<sup>113)</sup> Selbstverständlich ist die konfessionelle Einheitlichkeit auch in Basel und Schaffhausen dieselbe wie in den Länderkantonen. Ueber die Stellung der Geistlichen widersprechen sich die Angaben teilweise. Simler-Leu S. 452 Anm. p (von 1735) lässt bei den Zunftmeisterwahlen „alle Zunftgenossen, geistlichen und weltlichen Standes“ wählen; im Lexikon von

## II. Helvetik.

I. Die eine und unteilbare Republik der ersten helvetischen Verfassung vom 12. April 1798 brachte auch im Wahlrecht die Einheitlichkeit. Eine ungeheure Neuerung: ob die alten Orte der Eidgenossenschaft ihr Regiment aristokratisch oder demokratisch besetzt hatten, sie erhielten alle dasselbe Wahlrecht, ein Wahlrecht nach französischem Muster, allen gleich fremd. Die französische Repräsentativdemokratie mit indirekten Wahlen wird eingeführt, ein System ohne das französische Recht undenkbar.<sup>114)</sup> Neben der Beseitigung der kantonalen Souveränetät, der unmittelbaren Demokratie und der direkten Wahlen treten die Bestimmungen darüber, wer Aktivbürger sei, an Bedeutung stark zurück; das Misstrauen und die Empörung im Volke gegen das fremde Wahlsystem<sup>115)</sup> konnten mit dem Hinweis auf das allgemeine Wahlrecht, das die Verfassung in Abweichung von ihrem französischen Vorbilde doch enthalte, begreiflicherweise nicht beschwichtigt werden. Doch wir haben die Bestimmungen über das aktive Wahlrecht nicht in ihrer politischen Bedeutung, sondern in ihrer rechtlichen Gestaltung zu würdigen.

1. Im äusseren Aufbau lehnt sich die erste helvetische Verfassung auch im Wahlrecht eng an die französische Direktorialverfassung vom 22. August 1795 an: Der III. Titel der helvetischen Verfassung „Politischer Stand der Bürger“ entspricht dem II. der französischen Verfassung, und der IV. helvetische „Von den Primar- und Wahlversammlungen“ dem III. französischen über die „Assemblées primaires.“<sup>116)</sup> Umso be-

---

Leu, Teil XVI S. 212 aus dem Jahr 1760 und in Meisters Abriss (1786) S. 170 sind für Schaffhausen die weltlichen Zunftgenossen zu der Wahl zugelassen. Siehe auch Gierke Bd II S. 702 Anm. 69.

<sup>114)</sup> Siehe Th. Curti a. a. O. S. 96 f.; Georg Meyer, das parlament. Wahlrecht, Berlin 1901, S. 51 f.

<sup>115)</sup> Instruktiv sind für die Volksstimmung: von Segesser a. a. O. III 1, 377 ff., 382 f.; Strickler, die helvetische Revolution 1798 mit Hervorhebung der Verfassungsfragen, Frauenfeld 1898 S. 100 f., S. 114.

<sup>116)</sup> Der Text der französischen Verfassung in Hélie, les constitutions de la France, Paris 1879 S. 436 ff., das Wahlrecht ist dargestellt von G. Meyer a. a. O. S. 69 ff., von Hans Kunz, das zürcherische Aktiv-

merkenswerter ist es, dass das aktive Wahlrecht der helvetischen Verfassung nicht wie das französische von der Zahlung einer Steuer und der Fähigkeit des Lesens und Schreibens abhängig gemacht ist. Das aktive Wahlrecht haben die Bürger und Bürgersöhne,<sup>117)</sup> welche das 20. Jahr zurückgelegt haben; das Wahlrecht soll in der Gemeinde ausgeübt werden, in der der Bürger zuletzt einen fünfjährigen Wohnsitz gehabt hat. Ist dies nirgends der Fall, so ist der Bürger berechtigt in seinem Geburtsort, und wenn er gar nicht in der Schweiz geboren, am Geburtsort seines Vaters zu wählen.<sup>118)</sup> Das Erfordernis, dass jeder Bürger beim 20. Jahr in das Bürgerregister seines Kantons eingeschrieben werden muss, enthält keine Beschränkung des Wahlrechtes. Was auch immer das in Art. 27 vorgesehene Gesetz über die Suspension in der Ausübung der bürgerlichen Rechte gebracht hätte, wenn es je, vielleicht in Anlehnung an Art. 13 der Direktorialverfassung zu Stande gekommen wäre: das Wahlrecht der ersten helvetischen Verfassung war nicht nur allgemeiner als das französische, sondern auch als das der Landsgemeindedemokratien! Die Neuerungen im Wahlrechte liegen nicht in erster Linie in den speziellen Wahlrechtsnormen der Verfassung; das, was dem Wahlrecht eine neue Gestalt gibt, sind die Umwälzungen im Bürgerrechte, die Einführung der Niederlassungsfreiheit, der Glaubens- und Gewissensfreiheit. Diese Neuerungen äussern sich in erster Linie und empfindlich im Wahlrechte; sie bestimmen die Stellung, die das Volk dem Wahlrecht gegenüber einnimmt; ob im übrigen das erforderliche Alter von 18 Jahren auf

bürgerrecht, Züricher Dissertation 1892, S. 6 ff.; Hélie, S. 476 ff. Die erste helv. Verf. in Hilty, Oeffentl. Vorlesungen über die Helvetik, Bern 1878 S. 731 ff.; in Kaiser und Strickler, Geschichte und Texte der schweizerischen Bundesverfassungen, Bern 1901, Abt. B S. 8 ff.; das Wahlrecht dargestellt von Kunz a. a. O. S. 10 ff.; vergl. Oechsli a. a. O. S. 153 f.

<sup>117)</sup> Vergl. Kunz S. 11 Anm. 6; aber französische Verfassung Art. 277.

<sup>118)</sup> Verfassungsartikel 28 und § 6 der Vorschriften über die Urversammlungen vom 2. September 1799 in J. Strickler, Aktensammlung aus der Zeit der helvetischen Republik Bd IV S. 1389 ff.

20 Jahre erhöht worden ist, ob wir die Stellung der Konkursiten, der Bestraften im neuen Wahlrecht angeben können, ist unwesentlich.

2. Das neue wie das alte Recht erklärt nur Bürger für wahlberechtigt. Derselbe Rechtssatz des Wahlrechtes hat aber eine ganz verschiedene Tragweite: in den Staaten der Landsgemeindedemokratien schloss er die grosse Klasse von Staatsangehörigen, die Hintersässen genannt wurden, aus; in der Helvetik sind sie nun wahlberechtigt; sie werden in Art. 19 der helvetischen Verfassung als Bürger erklärt, und dadurch ist eine Erweiterung des aktiven Wahlrechtes von ungeheurer Bedeutung begründet. Wir haben nicht zu reden von der Umwälzung des Gemeindewahlrechtes in denjenigen Gemeinden, namentlich des ebenen Landes, die vor der Helvetik das Stimmrecht rechtlich vom Nutzungsrecht abhängig gemacht hatten. Selbst in den Landsgemeindedemokratien, in welchen, wie wir oben ausgeführt haben, diese rechtliche Beziehung zwischen Stimmrecht und Allmendnutzung nicht bestanden hat, hat das neue helvetische Bürgerrecht<sup>119)</sup> das Verhältnis von Wahlrecht und Markgenossenschaft von Grund aus verändert. Bisher waren Stimmrecht und Allmendrecht insofern noch verknüpft, als fast durchweg die Stimmberchtigten Allmendgenossen waren, wenn auch nicht nutzungsberechtigte; diese Beziehung nun ist in der Helvetik zerstört und man kann sagen: damit ist der letzte Schritt zur Loslösung der politischen Rechte von der privatrechtlichen Grundlage, die in der Zugehörigkeit zur Markgenossenschaft bestand, getan.

Aber nicht nur die Hintersässen, die doch wenigstens als Staatsangehörige und als solche durch Jahrzehnte langen Wohnsitz und denselben Glauben mit dem Lande verbunden waren, wurden den bisherigen Bürgern gleichgestellt, sondern auch die Angehörigen, Bürger und Hintersässen, der anderen Territorien, die die Helvetik bildeten.

---

<sup>119)</sup> Vergl. über das Bürgerrecht in der Helvetik: Fr. v. Wyss, a. a. O. S. 136 ff.; Rieser a. a. O. S. 33 ff.

Alle Bürger und Hintersässen der Schweiz wurden Schweizerbürger, ein besonderes Kantonsbürgerrecht gab es nicht mehr. Wo früher das Kantons- und Gemeindebürgerrecht erfordert wurde, da genügte jetzt das Schweizerbürgerrecht, verbunden mit fünfjährigem Wohnsitz oder eigener, eventuell des Vaters Geburt in der Gemeinde.<sup>120)</sup>

Und diese Rechtssätze waren um so durchgreifender, als infolge der Niederlassungsfreiheit den Kantonen und Gemeinden jede Möglichkeit entzogen war, den Zuzug der Schweizerbürger zu hemmen.<sup>121)</sup> Dazu kommt die Gewissensfreiheit, die im allgemeinen Wahlrechte der Schweizerbürger in empfindlichster Weise zur Anwendung gelangt: die Andersgläubigen mussten nicht nur in den Gemeinden geduldet werden, sondern waren auch sofort politisch gleichberechtigt!

Wir sehen: das neue allgemeine Wahlrecht half in hohem Grade die wirtschaftliche und konfessionelle Grundlage der alten Demokratien zerstören; es war wie in den alten Landsgemeindekantonen ein allgemeines Wahlrecht, und doch etwas ganz Neues — wiederum ein Hinweis für die engen Beziehungen des Wahlrechtes zum gesamten öffentlichen Rechte eines Staates.

3. Als Ausnahme vom allgemeinen Wahlrecht, die zugleich eine Einschränkung der Gewissensfreiheit ist, muss die Stellung der „Diener irgend einer Religion“ erwähnt werden. Art. 26 der Verfassung schliesst diese vom passiven und aktiven Wahlrechte aus. Gerade das letztere widerspricht der Annahme, als handle es sich nur um eine Unvereinbarkeitsbestimmung zweier Aemter. Eine solche Ausnahmestellung der Geistlichen war zwar an sich nicht notwendig ein kirchenfeindlicher Zustand; sie war auch nicht überall,

---

<sup>120)</sup> §§ 5 und 6 der Vorschriften über die Urversammlung vom 2. September 1799, a. a. O.; § 6 des Gesetzes über die Gemeindebürgerrechte etc. vom 13. Februar 1799 in der Aktensammlung Bd III S. 1133 ff. Das Gemeindebürgerrecht war zwar nicht wie das Kantonsbürgerrecht aufgehoben, aber es war für das Wahlrecht der Schweizerbürger irrelevant.

<sup>121)</sup> Siehe § 5 des Gesetzes über die Gemeindebürgerrechte vom 13. Februar 1799.

wie Ed. Herzog<sup>122)</sup> annimmt, eine vollständige Neuerung, finden wir sie doch in der vorrevolutionären Zeit in Zug und Glarus und selbst im 19. Jahrhundert wieder in ausgesprochen katholischen Orten; zur Zeit der Helvetik aber erschien sie als politischer, kirchenfeindlicher Akt und musste außerdem, als mit den Rechten des Menschen im Widerspruch stehend, Opposition erregen.

Dass den Juden das Aktivbürgerrecht vorenthalten wurde, war streng genommen keine Ausnahme vom allgemeinen Wahlrecht, da ihnen das helvetische Bürgerrecht überhaupt versagt blieb.<sup>123)</sup>

4. Steuerpflicht und Wehrpflicht sind in der helvetischen Verfassung ohne rechtliche Beziehung zum Stimmrecht, was namentlich deshalb bemerkenswert ist, weil in der französischen Direktorialverfassung ein enger Zusammenhang besteht. Dass die französische Bestimmung, wonach Bürger, d. h. Aktivbürger nur der ist, der eine direkte Steuer bezahlt, in die erste helvetische Verfassung nicht aufgenommen worden ist, erklärt sich aus dem schweizerischen Steuerrechte jener Zeit: vor dem helvetischen Steuergesetz vom 17. Oktober 1798 waren direkte Steuern in der Schweiz fast ganz vergessen.<sup>124)</sup>

Auffallender ist die Abweichung inbezug auf die Wehrpflicht. In die französischen Armeen soll prinzipiell kein Fremder aufgenommen werden; auch die „garde nationale sédentaire“, die vermutlich der helvetischen Miliz entspricht, wird nur aus den Bürgern gebildet. Schon darin weicht die helvetische Verfassung ab, indem sie in Art. 21 ausdrücklich die in der Schweiz wohnhaften Fremden milizpflichtig erklärt. Die Verbindung der Milizpflicht mit dem Bürgerrecht ist aber namentlich deshalb verschieden, weil der französische Grund-

<sup>122)</sup> Ed. Herzog, über Religionsfreiheit in der helvetischen Republik, Bern 1884 S. 11.

<sup>123)</sup> v. Salis, Kultusfreiheit (a. a. O.) S. 12 f.; Ernst Haller, die rechtliche Stellung der Juden im Kanton Aargau, Lausanner Dissertation 1900 S. 44 ff., Strickler, Aktensammlung Bd II S. 874.

<sup>124)</sup> Schanz a. a. O. Bd I S. 1 ff.

satz: aucun Français ne peut exercer les droits de citoyen, s'il n'est inscrit au rôle de la garde nationale sédentaire“ in der helvetischen Verfassung fehlt;<sup>125)</sup> sie begnügt sich mit der Proklamation des Grundsatzes: „Jeder Bürger ist ein geborener Soldat des Vaterlandes“; dass die Ausübung des Bürgerrechtes aber irgendwie von dieser Pflicht abhängig gemacht worden wäre, dafür fehlt jeder Anhaltspunkt.

II. Mit dem Sturze der „Patrioten“ oder „Demokraten“ durch die Staatsstreiche am 7. Januar und 7. August 1800 fiel die erste helvetische Verfassung. Für unsere Frage beginnt eine neue Periode aber erst mit dem Siege der Föderalisten, der in der Verfassung von Malmaison zum Ausdruck kommt. Die sich inzwischen bekämpfenden Demokraten und Republikaner weichen zwar in erster Linie in Wahlrechtsfragen von einander ab; der Kampf dreht sich aber um die Rechte der Aktivbürger, nicht darum, wer Aktivbürger sein soll; in dieser uns einzig betreffenden Frage weisen sie eine auffallende Uebereinstimmung auf.<sup>126)</sup>

1. Mit der Verfassung von Malmaison vom 29. Mai 1801, die aus dem Einheitsstaat einen Bundesstaat schafft,<sup>127)</sup> treten im Wahlrechte die Probleme der Kompetenzauscheidung zwischen Bund- und Gliedstaaten auf. Obwohl die Verfassung auch in der Frage, wer Aktivbürger ist, wich-

<sup>125)</sup> Siehe Direktorialverfassung Art. 287, 277, 279; erste helvetische Verfassung Art. 21, 25; Gesetz über die Organisation der helvetischen Miliz vom 13. Dezember 1798 in der Aktensammlung von Strickler Bd III S. 755 ff. Art. 1 und 6.

<sup>126)</sup> Man vergleiche den Verfassungsentwurf des Republikaners Paul Usteri vom 15. I. 1800, in Strickler, Aktensammlung Bd V 1315/26 unter dem Datum vom 5. Juli 1800 mit dem des patriotischen Senates vom 5. Juli 1800 in Strickler, Aktensammlung Bd V 1304/15, 1377 bis 1400; bei Kaiser und Strickler, Geschichte und Texte B. 48 ff. Ueber den Zensus in diesen Entwürfen siehe Anm. 132. Eine Abweichung unter den Entwürfen besteht darin, dass nur der republikanische die Eintragung im Register der Miliz fordert. Vergl. für die ganze Periode W. Oechsli S. 281 ff.

<sup>127)</sup> Hilty a. a. O. S. 409, die Verfassung selbst S. 748 ff.; in Kaiser und Strickler a. a. O. B S. 65 ff.

tige Aenderungen bringt, so liegt doch das Schwergewicht in diesen Problemen; und sie hat Napoleon in einer Weise gelöst, die die Urkantone zum grossen Teil befriedigte, trotzdem er zugleich die Wiederherstellung ihres allgemeinen Wahlrechtes, allerdings nicht des Stimmrechtes, verunmöglicht hat.

Diese Kompetenzausscheidung zu kennen, ist notwendig zum Verständnis der Umschreibung der Aktivbürgerschaft in der Verfassung von Malmaison und von hohem Interesse für unser geltendes Bundesrecht.

Die Tagsatzung des Bundes wird gebildet aus Vertretern der einzelnen Kantone; die Zahl der Vertreter hängt ab von der Grösse des Kantons; die Tagsatzung selbst wählt dann den aus zwei Landammännern und 23 Räten bestehenden Senat, dieser wiederum den Kleinen Rat. Das einzige Organ des Bundes, das aus einheitlichen, eidgenössischen Volkswahlen hervorgehen könnte, ist die Tagsatzung. Es ist aber den Kantonen prinzipiell freigestellt, wie sie ihre Tagsatzungsvertreter wählen wollen. Die Kantone sind durch keine Verfassungsbestimmungen gehindert, ihre Vertreter in der Tagsatzung in direkten Volkswahlen wählen zu lassen.<sup>128)</sup>

Wenn selbst die helvetische Tagsatzung nach kantonalem Rechte gewählt wird, so kann es keinem Zweifel unterliegen, dass auch die kantonalen Organe nach kantonalem Wahlrechte bestellt werden können. Aber die Kantone sind in der Gestaltung des Wahlrechtes nur frei mit einer grossen Ausnahme. Der sechste Titel der Verfassung bestimmt nämlich: „Niemand kann zu den National- oder Kantonal-Verrichtungen ernennen oder ernannt werden, sofern er nicht: 1. seit 5 Jahren Einwohner Helvetiens ist, es wäre denn, dass eine kompetente höhere oder Kantonalbehörde ihn losspräche; 2. wofern er nicht Eigentum in Helvetien besitzt oder ein unabhängiges Gewerbe treibt; 3. wofern er nicht eine Kontribution zahlt, deren Quantum jeder Kanton be-

---

<sup>128)</sup> Der 5. Titel, wonach u. a. die Kantonaltagsatzung den Kantonrepräsentanten zur ersten Tagsatzung zu ernennen hat, hat nur die Bedeutung einer Uebergangsbestimmung.

stimmt.“ Also: die Bundesverfassung stellt die Wahl der eidgenössischen Tagsatzung und aller kantonalen Organe den Kantonen anheim; sie auferlegt aber den Kantonen die Pflicht, das aktive und passive Wahlrecht in erheblicher Weise zu beschränken.

Mit der einen Hand gibt Napoleon den Kantonen ihr Selbstbestimmungsrecht zurück, mit der anderen beschränkt er es in empfindlicher Weise. Immerhin, man kann Napoleon nicht entgegenhalten, was er den Unitariern in der Audienz von Malmaison zum Vorwurf gemacht hat: „mais je les vois (les petits cantons) sacrifiés à un projet de constitution qui leur ôte toute liberté d'élection etc.,“<sup>129)</sup> — denn die Bewegungsfreiheit war trotz des sechsten Titels noch beträchtlich: die Kantone konnten die Höhe des erforderlichen Eigentums und der Kontribution beliebig bestimmen, ausserdem beliebige Erfordernisse aufstellen; nichts hinderte sie, überall direkte Wahlen einzuführen, und — waren sie für Gemeindewahlen überhaupt an den sechsten Titel gebunden? Namentlich aber beziehen sich die Schranken der Bundesverfassung doch nur auf das Wahlrecht, nicht auf das Stimmrecht! Eine Wiederherstellung der Landsgemeinden innerhalb der nicht unbeträchtlichen Kantonalkompetenzen — man denke an die Entscheidungsbefugnis über die Gesetzesentwürfe des eidgenössischen Senates — wäre möglich gewesen!

Die auf Grund der Verfassung von Malmaison aufgestellten Kantonsverfassungen<sup>130)</sup> brachten allerdings von diesen möglichen Erweiterungen der Volksrechte herzlich wenig; freilich ist die empfindliche Einschränkung des allgemeinen Stimmrechtes, das die Konstitution von 1798 gebracht, verfassungsmässige Pflicht der kantonalen Gesetzgeber und insofern das Erstaunen Oechslis über die Demokraten jener Zeit grundlos; aber nirgends ist die Landsgemeinde wieder eingeführt und

<sup>129)</sup> Aus Stapfers Bericht an den Vollziehungsrat in Strickler, Aktensammlung Bd VI 884.

<sup>130)</sup> Strickler, Aktensammlung Bd VII 1429 ff., vergl. Oechslis S. 331.

das direkte Wahlrecht, ausser bei Gemeindewahlen, sehr selten.<sup>131)</sup>

Betrachten wir die im sechsten Titel der Verfassung von Malmaison eingeführten Wahlrechtserfordernisse noch etwas näher. Das aktive Wahlrecht ist abhängig von Eigentum, oder einem unabhängigen Gewerbe und von Steuerleistung. Hier finden wir zum erstenmal im schweizerischen Wahlrechte grundsätzlich und allgemein die Abhängigkeit des Wahlrechtes von einem Zensus,<sup>132)</sup> und von da an sind die Vermögensrequisiten in den schweizerischen Wahlrechten bis tief in das 19. Jahrhundert hinein häufig. Bedeutsam ist die Verbindung, in der die Erfordernisse von Eigentum<sup>133)</sup> und Steuerleistung stehen; es geht daraus unzweideutig hervor, dass nicht jedes Vermögensrequisit notwendig auf einen Zusammenhang des Wahlrechtes mit der Steuerpflicht hinweist; es kann das in späteren Verfassungen hie und da allein auftretende Erfordernis des Grundeigentums oder eines bestimmten Vermögens auch dem Motive entsprungen sein, Garantie für Unabhängigkeit und Selbständigkeit des Wählers zu geben.

Die Vermögensrequisiten der Bundesverfassung entsprachen aber den schweizerischen Verhältnissen nicht; die wenigsten der Kantonalverfassungen nahmen sie ganz auf, obwohl sie dazu verpflichtet waren; namentlich das Steuererfordernis fehlte häufig, was bei den ungeordneten Zuständen im Steuerwesen begreiflich ist.<sup>134)</sup>

<sup>131)</sup> In Schwyz allgemein, in Unterwalden für den wichtigen Bezirksrat, vergl. auch Ryffel a. a. O. S. 161.

<sup>132)</sup> Zwar kannten die beiden, oben Anm. 126 erwähnten Verfassungsentwürfe einen Zensus, siehe in Usteris Entwurf 7, in dem des Senates 26. Dass es sich dabei nicht nur um Erwerb der Staatsangehörigkeit, sondern des Aktivbürgerrechts handelt, ist — man lese den ganzen Titel — kaum zweifelhaft; der Ausdruck „Bürger“ ist da im französischen Sinne, in dem von Aktivbürger gebraucht. Zensus war aber nur erforderlich bei dem sich naturalisierenden Fremden, nicht bei dem, der bereits Bürger ist, oder von einem helvetischen Bürger abstammt.

<sup>133)</sup> Oechsli a. a. O. 327 spricht wohl mit Recht von Grundeigentum; der französische Text sagt: „S'il n'est propriétaire en Helvétie.“

<sup>134)</sup> Schanz a. a. O. Bd. I 18 ff.

Ueber die Bedeutung von Ziffer 1 des VI. Titels herrscht keine Klarheit, weil schon die Texte von einander abweichen. Die einen verlangen,<sup>135)</sup> dass der Wahlberechtigte seit fünf Jahren Einwohner Helvetiens sei, die andern<sup>136)</sup> verlangen helvetisches Bürgerrecht. Sollte wirklich nach den einen Entwürfen das helvetische Bürgerrecht ersetzt werden durch fünfjährigen Aufenthalt in Helvetien? Wenn aber, was das wahrscheinlichere ist, wie vorher und nachher Bürgerrecht erforderlich ist, ist es wieder ein von Kantons- und Gemeindebürgerrecht unabhängiges Schweizerbürgerrecht? Die kantonalen Verfassungsentwürfe weichen stark von einander ab, und ein sicheres Resultat ist bei deren Mangelhaftigkeit kaum möglich.

2. Die beiden folgenden Verfassungsentwürfe, der unitarische vom 24. Oktober 1801 und der föderalistische vom 27. Februar 1802,<sup>137)</sup> lösen unsere Wahlrechtsfrage ganz ähnlich: beide auferlegen in einem letzten Titel den Kantonen die Pflicht, das Wahlrecht zn beschränken; die Abweichungen von der Verfassung von Malmaison sind gering. Abgesehen davon, dass die unitarische Verfassung eine gleiche Wahlform für die in den Kantonen gewählten Mitglieder der Tagsatzung vorsieht,<sup>138)</sup> ist auch die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen wenig verändert.

Die sogenannte zweite helvetische Verfassung vom Frühjahr 1802<sup>139)</sup> nähert sich in der Tendenz, ein eidgenössisches, einheitliches Wahlrecht zu schaffen, der ersten vom 12. April 1798; eine Umschreibung der Aktivbürgerschaft gibt sie selbst nicht, und das dazu vorgesehene Gesetz<sup>140)</sup> kam nie zu Stande.

<sup>135)</sup> So bei Hilty a. a. O. 752, bei Strickler in Hiltys politischem Jahrbuch 1896, Entwurf Malmaison I S 175 ff. Tit. III Art. 3; Kaiser u. Strickler B 72 ff.

<sup>136)</sup> So bei Strickler, Aktensammlung Bd VI 933 ff., Kaiser u. Strickler B 65 ff., Strickler in Hiltys Jahrbuch 1896 Entwurf Malmaison II 179 ff. Tit. V 47.

<sup>137)</sup> Beide Entwürfe in Hilty, Oeffentl. Vorlesungen a. a. O. 753 ff., 763 ff.

<sup>138)</sup> Art. 29.

<sup>139)</sup> Bei Hilty 772 ff., und Kaiser u. Strickler a. a. O. B. 99 ff.

<sup>140)</sup> Art. 9.

Ich schliesse damit die Helvetik, in der Hoffnung, dem Vorwurfe zu entgehen, bei ihren Projekten zu lange verweilt zu haben. Man mag über die bleibende Bedeutung der Helvetik, namentlich ihrer repräsentativen Demokratie, denken wie man will: sie ist doch die erste Verfassungs-epoch, die den Aufbau einer schweizerischen Demokratie versucht hat; sie bildet insofern den Ausgangspunkt für die Entwicklung im 19. Jahrhundert, als in ihr zum erstenmale die Probleme einer modernen einheitlichen Demokratie aufgeworfen worden sind. Und deshalb kann sie gerade im Wahlrechte Interesse beanspruchen; denn die Wahlrechtsentwicklung im 19. Jahrhundert ist bis zur Gründung des Bundesstaates ein Kampf um die Demokratie und seither ein Kampf um die einheitliche Demokratie.

### **III. Mediation.**

Die Idee eines einheitlichen Wahlrechtes ist mit dem Scheitern der Einheitsbestrebungen überhaupt erloschen; sedes materiae sind in der Mediation wieder die Kantonsverfassungen. Darin liegt in Bezug auf das Wahlrecht der entscheidende Unterschied zwischen Helvetik und Mediation; denn im einzelnen finden sich, wenn wir von den Landsgemeindekantonen absehen, viele verwandte Normen. Eine vollständige Wiederherstellung der vorrevolutionären Selbstherrlichkeit der Kantone bringt die Mediationsakte nicht; die Bundesakte auferlegt den Kantonen Schranken, die direkt oder indirekt auch das kantonale Wahlrecht beeinflussen. Sie haben aber keineswegs die Tragweite wie die der Verfassung von Malmaison oder selbst des föderalistischen Entwurfes vom 27. Februar 1802. Das wenige, was die Bundesakte enthält, verliert z. T. schon durch die gleichzeitig gegebenen Kantonsverfassungen viel an Bedeutung, z. T. wird es durch nachfolgende Kantons- und Tagsatzungsbeschlüsse ganz beseitigt.

Es entspricht dem Wesen der Mediationsverfassungen, zuerst die kantonalen Normen anzuführen, und erst in zweiter

Linie die gemeinsamen, in der Bundesakte direkt oder indirekt enthaltenen Rechtssätze darzustellen.

1. Die Kantone zerfallen auch in Bezug auf das Wahlrecht in drei Gruppen.

In den Städtekantonen Bern, Luzern, Freiburg, Solothurn, Zürich, Basel und Schaffhausen sind die Bürger zur Ausübung der politischen Rechte in Zünfte oder Quartiere eingeteilt. Wer aktiv wahlberechtigt ist, wird bestimmt durch die Erfordernisse für die Zunft- und Quartierzugehörigkeit. Diese Requisite sind in der Verfassung einheitlich für alle Zünfte aufgestellt. Sie sind in allen sieben Kantonen, mit einer Ausnahme für die Stadt Bern, übereinstimmend folgendermassen festgesetzt:<sup>141)</sup>

Mitglieder der Zünfte (Quartiere) sind

1. alle Bürger oder Bürgersöhne einer Gemeinde des Kantons, die
2. seit Jahresfrist in dem Gebiet der Zunft angesessen sind,
3. einen unabhängigen Stand haben,<sup>142)</sup>
4. in der Miliz eingeschrieben sind und
5. Grundstücke oder Unterpfand tragende Schuldschriften im Werte von 500 Franken (in der Stadt Bern von 1000 Franken) besitzen.
6. Unverheiratete müssen 30, Verheiratete oder solche, die verheiratet gewesen sind, 20 Jahre alt sein.<sup>143)</sup>

Diesen Rechtssätzen sind verwandt die Wahlordnungen der neuen Kantone: Aargau, St. Gallen, Tessin, Thurgau, Waadt. Aktiv wahlberechtigt ist der Ortsbürger einer Gemeinde des Kantons, der seit einem Jahre im Wahlkreise wohnhaft und Eigentümer oder Nutzniesser ist einer Liegen-

<sup>141)</sup> Die Verfassungen sind abgedruckt in J. Kaiser, Repertorium der eidgenössischen Abschiede 1803—13 S. 396 ff.

<sup>142)</sup> Siehe darüber die Publikation der provisorischen Regierungskommission für Basel, off. Gesetzessammlung Bd I S. 3 ff., und die solothurnische Verordnung vom 20. III. 1803, off. Gesetzessammlung Bd I S. 31 f.

<sup>143)</sup> Für Zürich genügte Antritt des 20. bzw. 30. Jahres; vergl. hierüber wie überhaupt über Zürich Kunz a. a. O. S. 15 ff.

schaft von 200 Franken Wert, oder eines Schuldtitels von 300 Franken,<sup>144)</sup> der eine Liegenschaft zum Unterpfand hat.

Bedeutsam ist, dass auch solche, die nicht Ortsbürger einer Gemeinde des Kantons sind, zur Ausübung des Bürgerrechtes zugelassen werden; allerdings nur bei einer jährlichen Abgabe an das Armenamt des Wohnortes, die das Gesetz nach Massgabe des Vermögens der Gemeinde bestimmt innert sechs und hundertachtzig Franken.<sup>145)</sup> Ohne diese Abgabe werden aber zugelassen die Pfarrgeistlichen und die Hausväter, die in der Schweiz geboren sind, vier Kinder über 16 Jahren haben, sich in der Miliz eingeschrieben finden und einen bestimmten Beruf ausüben, oder sonst eine Erwerbsquelle besitzen.

Die ganz kurzgefassten Verfassungen der Landsgemeindekantone enthalten in Bezug auf die Landsgemeinde nur den Satz, dass sie aus allen Bürgern, welche 20 Jahre alt seien, bestehe; wer Bürger ist, ist im Allgemeinen nicht gesagt. Für die übrigen Organe des Staates und der Gemeinden wird immer die Wiedereinführung der ehemaligen Zustände ausgesprochen, was für uns insofern von Bedeutung ist, als die frühere Wahlart der Ratsherren wieder ermöglicht wird.

Die Restaurationstendenzen sind im Allgemeinen nur soweit eingeschränkt, als sie den Vorschriften der Bundesverfassung widersprechen, im speziellen für Zug, Schwyz und — was wir am einfachsten hier erwähnen — Graubünden durch die Bestimmungen, dass die ehemaligen Untertanen politisch berechtigt werden müssen.

Versuchen wir nun die Grundzüge dieser Wahlrechte darzustellen. Es wird dabei zugleich die Bedeutung der Bundesakte in das richtige Licht treten.

---

<sup>144)</sup> Für Aargau verlangt die Verfassungsurkunde § 2 nur Fr. 100, in der Literatur werden aber auch Fr. 300 verlangt, z. B. Müller-Friedberg, schweizerische Annalen Bd II S. 136, entsprechend der Wahlordnung zur Erneuerung des Grossen Rates (vom 14. XII. 1807, Gesetzesammlung Bd III S. 112 ff. 4 d). Diese Wahlordnung weicht auch darin von der Verfassung ab, dass sie die Dienstboten und Handwerksgesellen, die an eines Andern Mues und Brot stehen, ausschliesst!

<sup>145)</sup> Das Minimum ist in allen Kantonen sechs Franken, das Maximum differiert zwischen 50 und 180 Franken.

2. Die wichtigsten Sätze und die tiefgreifendsten Aenderungen des Wahlrechtes knüpfen an das Erfordernis des Bürgerrechtes an.

Das geforderte Bürgerrecht ist nicht mehr in allen Kantonen ein und dasselbe Schweizerbürgerrecht, sondern das Kantonsbürgerrecht, das ein Gemeindebürgerrecht zur Voraussetzung hat. Es gibt kein Schweizerbürgerrecht mehr, und das Kantonsbürgerrecht wird von den Kantonen frei umschrieben; sie können die vorrevolutionären Rechtssätze wieder zur Geltung bringen, namentlich ein Gemeindebürgerrecht fordern.<sup>146)</sup>

Die Folge davon ist der Ausschluss der Hintersässen vom Wahlrecht: die Hintersässen sind durch die erste helvetische Verfassung wohl Schweizerbürger, aber nicht Kantons- und Gemeindebürger geworden.<sup>147)</sup> Es muss betont werden, dass die Zurücksetzung der Hintersässen keiner Bestimmung der Bundesverfassung widerspricht, man müsste denn den Kautschukparagraphen zu Hilfe nehmen, in dem die Vorrechte der Orte, der Geburt, der Personen oder Familien beseitigt werden. Zweifellos widerspricht sie nicht dem in Art. 4 der Bundesverfassung ausgesprochenen Grundsatze, dass der niedergelassene Schweizerbürger die politischen

---

<sup>146)</sup> Ueber das Bürgerrecht in der Mediation siehe Fr. v. Wyss S. 142, Blumer, Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts Bd I, 3. Auflage, S. 328 f.; Kaiser, Repertorium S. 199 f.

<sup>147)</sup> Der Ausdruck „Hintersässen“ wird auch zur Bezeichnung der Niedergelassenen verwendet, z. B. in der zürcherischen Verordnung vom 26. Wintermonat 1803 in der Gesetzessammlung der Mediation Bd I S 495; Oechsli S. 616. Ich bezeichne im Folgenden damit immer jene Staatsbürger zweiter Klasse, die in keinem andern Staate heimatberechtigt sind; siehe Blumer a. a. O. S. 329, eidgenössische Abschiede 1818 S. 88. Gewappnet gegen diesen Rückschlag waren vermutlich diejenigen Hintersässen, die sich in der Helvetik, gestützt auf § 12 ff. des Gesetzes über das Gemeindebürgerrecht vom 13. II. 1799, in eine Gemeinde eingekauft hatten; die Möglichkeit, den Einkauf zu erzwingen, musste allerdings durch Gesetz vom 9. X. 1800 zurückgenommen werden. Ueber die Stellung der in der Helvetik Naturalisierten siehe Kaiser, Repertorium S. 199: Kantonsbürger sind selbst diejenigen nicht, die einen Bürgerrechtsbrief als helvetische Bürger erlangt haben, sie haben eine den Hintersässen analoge Stellung.

Rechte in dem Niederlassungskantone geniesse; denn im Gegensatz zur Helvetik ist in der Mediationszeit nur der Kantonsbürger und Gemeindebürger Schweizerbürger, und deshalb kann die Norm der Bundesverfassung auch nur auf sie, nicht auf Hintersässen Bezug haben.<sup>148)</sup>

Aber selbst den Schweizerbürgern ist das in der Bundesakte zugesicherte Recht wieder entzogen worden: im Tagsatzungsbeschluss von 1805 über das Niederlassungsrecht werden dem niedergelassenen Bürger eines andern Kantons die politischen Rechte nicht nur nicht gewährleistet, sondern ausdrücklich, und zweifellos im Gegensatz zur Bundesakte, vorenthalten.<sup>149)</sup>

Regelmässig sind also nur die Bürger des eigenen Kantons stimmberechtigt, nicht die der anderen Kantone, nicht die blossen Kantonsangehörigen. Aber nicht ohne wichtige Ausnahmen! Begründet nicht die oben erwähnte Verfassungsbestimmung der neuen Kantone über die Ausübung des Bürgerrechts durch Nichtortsbürger ein Stimmrecht der bloss Kantonsangehörigen, der Schweizerbürger, selbst der Ausländer? Bei der grossen Zahl von Individuen, die unter den Begriff der Nichtortsbürger fallen, kann die Tragweite der Verfassungsbestimmung nicht ohne weiteres festgestellt werden; sehen wir die kantonalen Rechte durch, so ergibt sich in der Tat keine einheitliche Anwendung. Abgesehen vom Kanton Aargau, der die Verfassungsvorschrift einfach ignoriert und zur Stimmfähigkeit durchweg Ortsbürgerrecht

---

<sup>148)</sup> Ganz abgesehen davon, dass dieser Artikel nur interkantonales und nicht innerkantonales Recht enthält.

<sup>149)</sup> Kaiser, Repertorium S. 202. Die Vorschrift der Bundesverfassung war übrigens nicht ganz klar, Art. 4 sagte: er kann die politischen Rechte gemäss dem Gesetze (conformément à la loi) des Kantons, in dem er sich niederlässt, erwerben etc. Das konnte heissen: der Niedergelassene hat die politischen Rechte unter den gleichen Bedingungen wie der Kantonsbürger, was Blumer, Handbuch I 378 ohne weiteres anzunehmen scheint, oder aber: der Niedergelassene muss politisch berechtigt werden, aber der Kanton kann in seiner Gesetzgebung für ihn besondere, erschwerende Bedingungen aufstellen (abgesehen vom Erfordernis der Niederlassung während einer bestimmten Zeit).

verlangt, stehen sich einmal grundsätzlich gegenüber St. Gallen und Thurgau einerseits, Tessin und Waadt anderseits.<sup>150)</sup> St. Gallen zweifellos und wahrscheinlich Thurgau lassen auf Grund der Verfassung nur solche Nichtortsbürger zum Stimmrecht zu, die zum mindesten Schweizerbürger sind; Ausländer und Hintersässen sind dadurch ausgeschlossen. Tessin und Waadt dagegen gewähren neben den Ortsbürgern die politischen Rechte ohne Rücksicht auf das Schweizerbürgerrecht: den Geistlichen und Hausvätern, die in der Schweiz geboren sind etc. und denjenigen, die die geforderte Summe an das Armengut bezahlen, — den letzteren der Kanton Waadt allerdings nur, sofern sie Kantonsangehörige sind.<sup>151)</sup> Man kommt nicht darum herum: es gibt in diesen Kantonen ein Stimmrecht, das losgelöst ist vom Erfordernis des Bürgerrechtes, sowohl des Kantons- wie des Schweizerbürgerrechtes. So eigenartig dies auf den ersten Blick berührt, so entspricht dieser Rechtszustand doch eher unseren heutigen Anschauungen, als das Recht jener Kantone, die strikte am Bürgerrechtserfordernisse festgehalten haben; denn es hat den Ausschluss der Hintersässen und der in der Helvetik naturalisierten, die einen Bürgerrechtsbrief erlangt hatten, verhindert; es war diesen Staatsangehörigen, deren Entsetzung von den politischen Rechten in allen andern Kantonen nicht ohne Härte ist, die Möglichkeit gegeben, durch die Abgabe an die Armenkasse sich am staatlichen Leben zu beteiligen. Dass es sich beim Stimmrecht der Nichtortsbürger hauptsächlich um ein Stimmrecht

---

<sup>150)</sup> Aargau: Wahlordnung zur Erneuerung des Grossen Rates vom 14. XII. 1807 (Gesetzessammlung III 112) § 4; St. Gallen: Beschluss vom 24. II. 1808 (Gesetzessammlung IX S. 21 ff.) Tit. II § 5 d; Thurgau: Dekret vom 16. XII. 1807 über Erneuerung des Grossen Rates (Gesetzesammlung VI 194 ff.) § 6<sup>4</sup>, § 7 unklar. Waadt: loi du 4. XII. 1807 sur le renouvellement périodique du Grand-Conseil (Gesetzessammlung V 140 ff.) chap I Art. 1 § 2. Tessin: legge organica per le Assemblee di Circolo etc. vom 30. IV. 1807 (Gesetzessammlung II 209 ff.) X D.

<sup>151)</sup> Ich glaube unter dem „citoyen du canton“ im Gesetze des Kantons Waadt, dem Zusammenhang entsprechend, einen blossen Kantonsangehörigen verstehen zu müssen.

solcher Staatsangehöriger gehandelt hat, ergibt sich m. E. daraus, dass die, welche die Abgabe an das Armgut leisteten, nicht nur stimmberechtigt, sondern zugleich Anteilhaber am Gemeindegut und zum Anspruch auf die dem Ortsbürger zugesicherte Unterstützung berechtigt wurden.<sup>152)</sup>

Ausserdem sind nichtbürgerliche Ansässen auch im Kanton Zürich stimmberechtigt: die niedergelassenen Bürger anderer Kantone;<sup>153)</sup> dass auch die nichtbürgerlichen Kantonsangehörigen berechtigt gewesen sind, wie Kunz ohne weiteres annimmt, folgt aber keineswegs aus den gesetzlichen Bestimmungen.<sup>154)</sup>

Verschieden vom Stimmrecht der Hintersässen ist das der Beisässen, d. h. jener Kantonsbürger, die nicht in ihrer Heimatgemeinde wohnen. Wo können diese ihre politischen Rechte in der Mediationszeit ausüben? Nur in ihrer Heimatgemeinde, oder auch am Wohnorte? Die Verfassungen der Städtekantone und der neuen Orte berechtigten die Beisässen zur Ausübung des Stimmrechtes da, wo sie ein Jahr angesessen gewesen sind: eine keineswegs selbstverständliche Lösung; ist doch noch im Bundesstaate von 1848 dieses Recht den interkommunalen Niedergelassenen nicht vollständig gegeben. Es ist denn auch in den Landsgemeindeverfassungen der Mediation nicht enthalten: mit der in den Verfassungen proklamierten Restitution der ehemaligen Wahlart ist der Ausschluss selbst bei den Ratsherrnwahlen wieder möglich und besteht auch tatsächlich zu Recht.<sup>155)</sup> In Nidwalden sind sie zwar nach hartem Widerstande auf den be-

<sup>152)</sup> Damit sind sie noch nicht vollberechtigte Gemeinde- und Kantonsbürger, zum Erwerb des Bürgerrechtes ist noch mehr erforderlich, siehe in den Kantonsverfassungen den auf die Normierung des Stimmrechts folgenden Paragraphen.

<sup>153)</sup> Zürcherische Gesetzesammlung der Mediation, Bd I S. 49, Bd VI 116 f., Kunz a. a. O. S. 17.

<sup>154)</sup> Vergl. § 3 u. 4 des Gesetzes über die Organisation der Gemeinderäte.

<sup>155)</sup> Die Bundesakte regelt dies Verhältnis nicht; Art. 4 bezieht sich nur auf die interkantonalen Niedergelassenen, nicht auf die interkommunalen.

stimmten Befehl des Landammanns d'Affry in den Genuss der politischen Rechte eingesetzt worden, und der Beschluss, dass sie bei Vergebung eines Ratsplatzes in der Uertegemeinde zu stimmen berechtigt seien, ist erst 1814 wieder aufgehoben worden; Obwalden aber verweigert den Beisässen 1806 durch einen Landsgemeindebeschluss durchweg das Recht, während in Appenzell a. Rh. der Grosse Rat 1804 bei dem Antrag, es sollten keine Beisässen mehr zu Hauptleuten und Räten erwählt werden, durch seinen Beschluss, dies den Gemeinden freizustellen, den vorrevolutionären Zustand festhält.<sup>156)</sup>

In Bezug auf den Zusammenhang des Stimmrechtes mit Nutzungsrechten muss betont werden, dass das in den neuen Orten und den Städtekantonen neu begründete parlamentarische Wahlrecht rein persönlich und unabhängig von dem vor der Revolution bestehenden, zum Teil an Nutzungen geknüpften Stimmrecht ist.<sup>157)</sup> Auch in Nidwalden ist das Stimmrecht vom Nutzungsrechte wenigstens bei Ratsherrenwahlen losgelöst, und in Schwyz bleiben die beim Ausbruch der Revolution zu Bürgern angenommenen Hintersässen im Genuss der politischen Rechte, obwohl sie nicht als Markgenossen betrachtet werden.<sup>158)</sup>

3. Gross sind die Umwälzungen in konfessioneller Beziehung, sowohl im Vergleich zur Helvetik wie zu den vorrevolutionären Zeiten. Die Bundesverfassung schweigt sich über die konfessionellen Verhältnisse aus; es herrscht weder Glaubens- und Gewissensfreiheit noch die vorrevolutionäre Ausschliesslichkeit.<sup>159)</sup> Neun Kantone, nämlich Aargau, St. Gallen, Thurgau, Freiburg, Graubünden, Solothurn, Waadt, Zürich und Schaffhausen umschliessen infolge ihrer territorialen Zusammensetzung Bürger verschiedenen Glaubens, die alle ohne Rücksicht auf die Konfession, nach den von

---

<sup>156)</sup> Siehe Snell Bd II, 212 f, 239 f; Oechsli S. 624. Appenzeller Monatsblatt Jahrg. 1831, S. 21 ff.

<sup>157)</sup> Vergl. F. v. Wyss S. 142; die Ausnahmen in Bern und Solothurn können sich nur auf das Gemeindestimmrecht beziehen, Wyss 147.

<sup>158)</sup> Snell II S. 239; S. 198, 202.

<sup>159)</sup> Siehe v. Salis a. a. O. S. 16 ff. 70 f.; Fleiner a. a. O. 111 ff.

Napoleon diktirten Verfassungen ihr Bürgerrecht ausüben können.<sup>160)</sup>

Anders in Luzern und den alten Landsgemeindekantonen, sowie Bern und Basel; da hindern keine Gemeinden Andersgläubiger die Wiederaufrichtung einer einheitlichen Bürgerschaft; sie sind nicht gezwungen, Andere als Anhänger der Staatsreligion in das Bürgerrecht aufzunehmen. Und jene Bestimmung der Bundesakte, die trotzdem die konfessionelle Alleinherrschaft stark bedroht hätte, die Gewährung des Stimmrechtes an die Niedergelassenen aus anderen, auch reformierten Kantonen, wird durch den Tagsatzungsbeschluss von 1805 beseitigt. Immerhin die blosse Niederlassung Andersgläubiger kann nicht unterdrückt werden, und insofern ist die konfessionelle Ausschliesslichkeit überall gebrochen; die Aktivbürgerschaft aber, und damit die politische Alleinherrschaft ist in ihrer vorrevolutionären Einheitlichkeit — wenn auch durch einen Verfassungsbruch — wieder hergestellt.<sup>161)</sup>

Aber nicht nur ist ein andersgläubiger Aktivbürger undenkbar, es gibt Kantone, die dem Manne die politischen Rechte entziehen infolge der Verehelichung mit einer andersgläubigen Frau. Hiegegen nimmt die Tagsatzung 1810 zwar Stellung und beschliesst, dass die Eingehung einer gemischten Ehe nicht mit dem Verlust des Bürger- oder Heimatrechtes bestraft werden soll;

---

<sup>160)</sup> Die Juden kommen als Nichtbürger nicht in Betracht; siehe Haller a. a. O., 48 ff.

<sup>161)</sup> Vergl. Oechsli, 686 ff., 616 ff. Siehe Ziffer 3 im Tagsatzungsbeschluss über die Niederlassungsfreiheit in Kaiser, Repertorium S. 203. Bei diesen Anschauungen ist es begreiflich, dass auch Appenzell und Glarus wieder in nach Konfessionen gesonderte Staaten auseinanderfallen. Die Vorschrift der Glarner Verfassung Art. 4, dass der Tagsatzungsgesandte durch die gemeinsame Landsgemeinde des ganzen Kantons während zwei Jahren aus den Bürgern des protestantischen und das dritte Jahr aus den Bürgern des katholischen Glaubensbekenntnisses ernannt werden müsse, wird die alte Praxis, nach der es sich nur um Bestätigung der von den Sondergemeinden bereits getroffenen Wahlen handelt, kaum abgeändert haben, vergl. G. Heer, Geschichte des Landes Glarus, Bd II 1899, S. 182.

aber nicht alle Stände unterziehen sich dem Beschluss; so beseitigt Basel in dem durch den Tagsatzungsbeschluss provozierten Gesetze von 1811 die Bestimmung, dass der Baslerbürger, der eine Katholikin zur Frau genommen hat, keine politischen Rechte ausüben dürfe, nicht.<sup>162)</sup>

Welche Bedeutung hat der Tagsatzungsbeschluss desselben Jahres,<sup>163)</sup> dass der Uebergang von einer christlichen Konfession zur andern nicht mit dem Verlust des Kantons- und Heimatrechtes bestraft werden dürfe? Soll damit, wie im andern Beschluss, nicht nur der Entzug der Staatsangehörigkeit, sondern auch der des Aktivbürgerrechtes ausgeschlossen sein? Damit wäre ein erster Schritt zur Durchbrechung der konfessionell einheitlichen Aktivbürgerschaft getan!

Diese Interpretation, die für das Wahlrecht eine bedeutende Änderung prinzipieller Natur enthielt, ist dem Wortlaute des Beschlusses nach keineswegs unmöglich; der Beschluss betreffend gemischte Ehen verbietet den Entzug des „Bürger- oder Heimatrechtes“, der über die Konvertiten den Entzug des „Kantons- und Heimatrechts“. Bei der Unsicherheit der Terminologie<sup>164)</sup> kann man ebensowenig sagen, der erste Begriff verunmögliche den Entzug des Aktivbürgerrechtes, wie, der zweite gestatte ihn notwendigerweise. Hingegen weist etwas Anderes darauf hin, dass nur die Heimatlosigkeit

<sup>162)</sup> Gesetzessammlung Bd III, 133 ff. — Der Tagsatzungsbeschluss bei Kaiser, Repert. 212 f., Oechsli 614. Wichtig ist, dass dieser Beschluss gegen das Basler Gesetz von 1803 (Gesetzessammlung I, 188 f.) gerichtet ist, das Ehen mit Katholikinnen mit Verlust der politischen Rechte bedrohte. Man ersieht daraus, dass der Beschluss der Tagsatzung unter „Bürger- oder Heimatrecht“ nicht nur die Staatsangehörigkeit, sondern auch das Aktivbürgerrecht versteht. Dasselbe gilt wohl für das entsprechende Konkordat vom 11. VI. 1812, abgedruckt bei P. Usteri, Handbuch des schweiz. Staatsrechtes, Aarau 1821, 164, das aber den Verlust des „Bürger- und Heimatrechtes“ ausschliesst.

<sup>163)</sup> Kaiser, Repert. S. 214.

<sup>164)</sup> So sagt das eben erwähnte Basler Gesetz von 1811 unter I.: kein Konvertit soll des Bürger- oder Heimatrechtes verlustig gehen, meint damit aber nur das Staatsbürgerrecht.

der Konvertiten verhindert werden sollte: wären die Kantone durch den Beitritt zu diesem Beschluss verpflichtet worden, Kettern aktive Teilnahme am Regemente zu gewähren, so wären Kantone wie Uri, Luzern, Appenzell und Basel sicher nicht unter den Annehmenden zu finden gewesen.

4. Bezeichnend für den Charakter der Mediationsverfassungen ist die Art und Weise, wie in den Städteorten und den neuen Kantonen das Wahlrecht normiert worden ist: es ist ein gleiches, aber durch Zensus stark beschränktes Wahlrecht begründet worden. Der ausgiebige Gebrauch des Zensus ist kennzeichnend für die Strömungen jener Zeit; er ist nämlich nicht von Napoleon diktiert, sondern, wie wir wenigstens für die neuen Kantone bestimmt wissen, von den Mitgliedern der Consulta beantragt worden.<sup>165)</sup> Begreiflich: die Rückkehr zur alten Aristokratie war ausgeschlossen, die Demokratie schien ebenfalls unmöglich, und so blieb nach Beseitigung der vorrevolutionären Klassenunterschiede und Vorrechte nichts anderes übrig, als die Zuflucht zu den Vermögensunterschieden zu nehmen, die zudem aus Verfassungsentwürfen der Helvetik bereits bekannt waren. Napoleon musste der Tendenz der Consulta auf Beschränkung des Wahlrechtes entgegentreten; nur seinem Machtworte verdanken wir es, dass das alte Wahlrecht der Demokratien — abgesehen von der unwesentlichen Erhöhung des Alters auf 20 Jahre — erhalten blieb und nicht auch durch Zensus eingeschränkt worden ist.<sup>166)</sup>

Im Zensus sehe ich das Mittel, das Wahlrecht zu beschränken, die Demokratie zu verhindern. Oder sollte mit der Aufnahme des Vermögensrequisites in das Wahlrecht eine Beziehung der Steuerpflicht mit dem Rechte

---

<sup>165)</sup> K. v. Muralt, Hans v. Reinhard S. 130; Oechsli S. 430; interessant ist, dass die Konsulta in ihrer Mehrheit unitarisch ist; auch im Wahlrecht sieht man die Anschauungen der Männer wie Usteri und Rengger niedergelegt, vergl. Oechsli 421.

<sup>166)</sup> In den Städteverfassungen ist namentlich die Einführung direkter Wahlen auf Napoleon zurückzuführen, K. v. Muralt, a. a. O. S. 130; Ryffel a. a. O. S. 192.

zu wählen beabsichtigt und erreicht sein? Dass ein Zensus eine solche Bedeutung haben kann, ist nicht an sich, wohl aber für die Mediation in der Mehrzahl der Kantone ausgeschlossen: die Städtekantone haben nämlich entweder gar keine direkte Grundsteuer, allgemeine Einkommensteuer und Vermögenssteuer, oder aber nur ausnahmsweise.<sup>167)</sup> Ebenso verhält es sich bei den neuen Kantonen mit Aargau und Tessin. Für die übrigen Orte, Thurgau, St. Gallen und auch Waadt, in denen direkte Steuern erhoben werden,<sup>168)</sup> geht es aber kaum an, in den Zensus eine Beziehung zu der Steuerpflicht hineinzulegen, da doch ebendieselbe Zensus ganz ohne Rücksicht auf die Steuerpflicht in allen Kantonen besteht.

5. Hingegen ergibt sich in den Städteorten eine enge Beziehung zwischen dem Stimmrecht und der Milizpflicht: zum ersten Male im schweizerischen Rechte ist eine der Voraussetzungen für das Stimmrecht die Eintragung im Register der Miliz. Neu war der Gedanke nicht; er hatte in derselben Form in der französischen Direktorialverfassung bestanden und sollte in der Helvetik durch Usteris Verfassungsentwurf vom 15. Januar 1800 zur Geltung kommen.

Durchgreifend ist die Beziehung zwischen der Wehrpflicht und dem Stimmrecht aber keineswegs hergestellt; denn nach denselben Verfassungen sind auch die nicht stimmberechtigten Schweizer, die im Kanton angesessen und 16 Jahre alt sind, milizpflichtig.<sup>169)</sup> Die Wehrpflicht ist nicht durch das Stimmrecht ergänzt und von einer Verwirklichung oder

---

<sup>167)</sup> s. Schanz, Bd I S. 36 f. im allgemeinen; Basel: II S. 3 ff.; Schaffhausen: II 140 f.; Bern: III 265; Zürich: II 382 f.; Solothurn: II 448 ff., Freiburg: IV 1 ff. — Luzern: III 329 ff. statuiert zwar auf Grund des helvet. Gesetzes vom 15. XII. 1800 eine Grundsteuer; sie wird aber nicht regelmässig eingezogen, so z. B. von 1806—1813 nicht. —

<sup>168)</sup> Aargau: II 201 ff.; Tessin: IV 267 ff.; Thurgau: II 259 ff.; St. Gallen: II 294 ff.; Waadt IV 101 ff.

<sup>169)</sup> Auch wenn die Schweizer ihres Stimmrechtes an der Tagsatzung von 1805 nicht beraubt worden wären, könnte man niemals annehmen, alle Milizpflichtigen seien stimmberechtigt gewesen; die Milizpflicht ist doch nicht vom Zensus abhängig gemacht worden!

auch nur von einer Annäherung an das Postulat: „gleiche Rechte, gleiche Pflichten“ kann trotz jener verfassungsmässig bestehenden Beziehung keine Rede sein. Eine Abhängigkeit des Wahlrechtes von der Wehrpflicht besteht auch in den Landsgemeindeorten und neuen Kantonen nicht; zu nennen ist hier einzige jene schon erwähnte merkwürdige Privilegierung der Hausväter, die in der Schweiz geboren sind, Kinder über 16 Jahren haben und sich in dem Milizregister eingeschrieben befinden.<sup>170)</sup>

6. Gleichzeitig mit den Kantonsverfassungen, die das Wahlrecht durch hohen Zensus beträchtlich beschränken, wird in der Bundesakte proklamiert: Es gibt in der Schweiz weder Untertanenlande, noch Vorrechte der Orte, der Geburt, der Personen oder Familien (Art. 3). Ein wichtiger Hinweis für die Auslegung von Art. 3 der Bundesverfassung! Er darf aber doch nicht niedrig eingeschätzt oder als für das Wahlrecht nichtssagend bezeichnet werden. In ihm liegt der Ausgangspunkt für eine der wichtigsten Umwälzungen im Wahlrechte: Die Erteilung von Wahlrechten an die Bürger der Landschaften, der ehemaligen Untertanenländer sowohl der Städte wie der Demokratien.

Hat das ganze Wahlsystem, die Beschränkung des aktiven und passiven Wahlrechtes, die Lebenslänglichkeit der Aemter, die komplizierte Wahlart u. s. w., auch ein stark aristokratisches Gepräge, ist es auch in der Tat, wie der Ausfall der ersten Wahlen lehrt, zur Begründung einer Vermögensaristokratie geeignet, so liegt doch in der Zuziehung der Bürger der Landschaften zu den politischen Rechten eine bedeutsame Erweiterung des Wahlrechtes.<sup>171)</sup>

---

<sup>170)</sup> In den Verfassungen der Landsgemeindestände ist über Milizpflicht nichts gesagt; Graubünden dagegen statuiert die Milizpflicht jedes 16-jährigen Bündners (Art. 4). In den neuen Kantonen können ausdrücklich auch die angesessenen Schweizer zum Militärdienst angehalten werden. — Ueber die Militärpflichtersatzsteuer, die bereits in den Kantonen Bern, St. Gallen, Zürich, Luzern und Graubünden vorkommt, siehe die unter Anm. 265 enthaltenen Angaben.

<sup>171)</sup> Oechsli 461 ff., 449; Ed. Henke, Oeffentl. Recht der Eidgenossenschaft 1824 S. 169; vergl. auch G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1900 S. 655 f.

Und auch nicht alles, was an die vorrevolutionären Zeiten erinnert, ist wirklich aus jener Zeit herübergewonnen. So sind die Zunftwahlen in den neuen Städteständen etwas durchaus neues: es bestimmen nicht mehr die autonomen Zünfte, wer wahlberechtigt, wer Aktivbürger ist, sondern die Staatsverfassung setzt das ein für allemal und einheitlich für alle Zukunft fest; wer darnach Aktivbürger ist, der ist auch Zunft- oder Quartierangehöriger; und was Zunft und Quartier heisst, das ist das durchaus staatlich gebildete Wahlkollegium, das sich nur dem Namen, nicht dem Wesen nach an die alten Zünfte anlehnt.<sup>172)</sup>

So ist das Wahlrecht selbst da, wo es an die vorrevolutionären Zeiten anzuknüpfen scheint, durchdrungen von den neuen Ideen der Helvetik. Das allgemeine Wahlrecht der Helvetik ist zwar nicht mehr zur Herrschaft gekommen, aber es darf trotz aller Einschränkungen nicht verkannt werden: die Grundlage des Wahlrechtes in der Helvetik, die Volks-souveränetät, kommt auch in der Mediation stark zur Geltung. Man scheut sich zwar vor der konsequenten Durchführung; aristokratische Elemente sind bewusst in das Wahlrecht hineingelegt worden; aber die Aristokratie der Mediation weist gegenüber der vorrevolutionären den wesentlichen, man kann sagen demokratisierenden Unterschied auf, dass die Mitgliedschaft in der Aristokratie, d. h. das aktive und passive Wahl-

---

<sup>172)</sup> Am deutlichsten ist der Unterschied zwischen den vor- und nachrevolutionären Wahlzünften vielleicht im passiven Wahlrecht: die Mitglieder des Grossen Rates sind nicht mehr zugleich die Zunftvorsteher, wie dies vor 1798 der Fall war. Die Verfassung für Basel § 13 schliesst ja sogar aus, dass die von den Zünften Vorgeschlagenen denselben Bezirken, denselben Zünften angehören, von denen sie gewählt werden. Auch bestimmt z. B. Basel, das sonst in der Wiederherstellung der Zünfte weit ging (Oechsli S. 683), ausdrücklich im „Dekret über die Wiederherstellung der Zünfte und Gesellschaften in der kleinen Stadt“: „Die Zünfte sollen keine politischen Vorrechte mehr haben können.“ Basler Gesetzessammlung I, 177. Die Unterschiede zwischen den vorrevolutionären Zunftwahlen und denjenigen der Mediation übersieht A. Burckhardt-Finsler, zwei Basler Verfassungen aus dem Anfang unseres Jahrhunderts, im Basler Jahrbuch 1896 S. 11.

recht, rechtlich von jedem aus dem Volke erworben werden kann.

#### **IV. Restauration.**

I. Der Bundesvertrag von 1815 zeichnet sich dadurch aus, dass er die Errungenschaften der Helvetik und Mediation entweder mit Stillschweigen übergeht, oder nur unentschieden, zweideutig aufnimmt; er verhindert nicht, dass in weitem Masse vorrevolutionäre Rechtssätze wieder zur Geltung gebracht werden, er verunmöglicht aber auch nicht ein Festhalten an den Neuerungen. So finden wir neben Wahlrechten, die ohne Helvetik und Mediation undenkbar sind, Wahlsysteme mit vorrevolutionären Anschauungen.

1. Die Ausgestaltung des ausschliesslich kantonalen Wahlrechtes wird in dem Bundesvertrag einzig durch den schon beim Wahlrecht der Aristokratien citierten Gleichheitsartikel beeinflusst. Und zahlreich sind die Privilegien, die mit dieser Vorschrift für vereinbar gehalten worden sind; doch hat sie den früheren Untertanenländern der Demokratien und Aristokratien die politische Vertretung gesichert. Diese ist zwar meistens politisch von geringer Bedeutung und gibt den Bürgern nicht überall ein aktives Wahlrecht, weder ein allgemeines noch ein beschränktes, begründet aber im Gegensatz zu den vorrevolutionären Zuständen die Ausdehnung der Aktivbürgerschaft auf das Volk der Landschaften, indem jetzt auch Landbürger in das Regiment aufgenommen, mit andern Worten wenigstens passiv wahlberechtigt werden. Die Landschaften erhalten im Bundesvertrag eine Stellung, die ihnen selbst ein Henzi nicht zugesetzt hatte.

Im übrigen sind die Kantone in der Normierung des Wahlrechtes vollständig frei.

2. Ueberall ist zum Wahlrecht das Kantonsbürgerrecht erforderlich; die Hintersassen sind mit Ausnahme von Genf durchweg ausgeschlossen.<sup>173)</sup>

---

<sup>173)</sup> Die Kantonsverfassungen dieser Periode sind zusammengestellt von P. Usteri, Handbuch des schweiz. Staatsrechtes, 2. Ausgabe, Aarau 1821, vergl. auch G. Meyer S. 146 ff. — Verfassung v. Genf 1814, Tit. I § 5,

Auch das Stimmrecht der Beisässen, der niedergelassenen Bürger aus anderen Gemeinden, ist vielerorts nicht aus den Mediationsverfassungen herübergenommen worden. Selbstverständlich kehrt Nidwalden, das in der Mediation notgedrungen den Beisässen wenigstens bei Ratsherrenwahlen das Stimmrecht gegeben hatte, zum vorrevolutionären Rechte zurück und macht dadurch die Landleute, die nicht Gemeindebürger sind, zu einer auch politisch wieder zurückgesetzten Bürgerklasse.<sup>174)</sup> Die Städteverfassungen gewähren im Gegensatz zu den Mediationsverfassungen die Ausübung des Wahlrechtes nur am Heimatorte. Nur die Kantone St. Gallen, Aargau, Waadt und Tessin, teilweise Thurgau, auch der neu der Eidgenossenschaft angegliederte Kanton Neuenburg lassen die Ausübung des Wahlrechtes am Wohnorte zu.<sup>175)</sup> Von politischen Rechten der niedergelassenen Bürger aus anderen Kantonen ist keine Rede mehr; der Bundesvertrag selbst gewährt nicht einmal das Recht der Niederlassung, und die Kantone, die es 1819 konkordatsweise einführen, verweigern den Niedergelassenen die politischen Rechte ausdrücklich.<sup>176)</sup>

---

vergl. dazu die Anm. zu Art. 17 von Ed. Rigaud bei Thomas Bornhauser, Verfassungen der Kantone der schweiz. Eidgenossenschaft, Trogen 1833—36, Bd II S. 168 ff. — In Zug sind nach Snell, Bd II S. 315 die Hintersässen in der Mediationszeit eingebürgert worden, so dass jetzt nur ein einartiges Bürgerrecht besteht. — Die neuen Kantone haben das Stimmrecht der Nichtortsbürger aus der Mediationsverfassung nicht herübergenommen, siehe Verfassung von Aargau § 4, Thurgau § 4, Tessin § 12 a, Waadt § 3, St. Gallen § 13. — Ueber das Bürgerrecht siehe I. C. Nüschele, Beiträge zur Geschichte des heimatl. Gerichtsstandes S. 106 ff., Rieser a. a. O. 50 ff.

<sup>174)</sup> S. den Beschluss vom 20. Januar 1814 bei Snell, II S. 240; Fr. v. Wyss S. 143.

<sup>175)</sup> Verfassung von St. Gallen § 13; Aargau §§ 6, 7; Waadt § 3; Tessin § 12 D im ital. Text (von Usteri ungenau übersetzt); Thurgau §§ 5, 6; für Neuenburg s. § 4 des Organisationsediktes für die Landstände von 1814 (Usteri S. 465). Für Genf kann die Frage gar nicht gestellt werden, da die Wahlen in den Repräsentantenrat ausschliesslich in der Stadt Genf selbst vorgenommen werden, siehe Tit. II 6, 4<sup>o</sup> der Verfassung, ebenso § 7 des Verfassungsgesetzes über die Wahlen des Repräsentantenrates von 1819 bei Usteri S. 513.

<sup>176)</sup> S. § 3 des Konkordates bei Usteri S. 165; Blumer, Bundesstaatsrecht Bd I (3. Aufl.) S. 378.

In den meisten Kantonen bleibt das Stimmrecht von Nutzungen losgelöst, wie zur Zeit der Mediation; den Bürgern von Schwyz, die nicht als Markgenossen anerkannt werden, jenen 1798 angenommenen Hintersässen, wird das Bürgerrecht erst 1829 für immer abgesprochen; so lange war das durch die Helvetik und Mediation begründete rein politische Landrecht von Wirkung.<sup>177)</sup> In Nidwalden freilich trat die alte Abhängigkeit des Stimmrechtes von dem Nutzungsgegnuss bei Gemeindewahlen schon im Januar 1814 wieder ein;<sup>178)</sup> auch findet sich in Uri die schon für die vorrevolutionäre Zeit angeführte, Nutzung und Stimmrecht in Beziehung setzende Bestimmung wieder im Landbuch von 1823/26.<sup>179)</sup>

3. Auf konfessionellem Gebiete sind die Verschiebungen für uns nicht gross.<sup>180)</sup> Aus den konfessionell einheitlichen Staaten scheiden jetzt infolge der territorialen Erweiterungen auch Bern und Basel aus; Aktivbürger beider Konfessionen umfassen auch die neuen Glieder des Bundes, Genf und Neuenburg. Die übrig bleibenden konfessionell einheitlichen Staaten dagegen, zu denen noch das Wallis tritt, können sich der vorrevolutionären Ausschliesslichkeit wieder nähern, seitdem keine Bundesverfassung mehr die Niederlassungsfreiheit vorschreibt. Aber es muss hervorgehoben werden, dass man sich selbst in der Restauration, in der die Konfessionen wieder zu politischen Parteien, ja fast zu besonderen Staaten im Staate gestempelt werden, nicht scheut, allgemeine, konfessionell nicht gesonderte Wahlkollegien zu bilden und den einzelnen Wähler zu verpflichten, „seine Stimme nicht nur seinen

---

<sup>177)</sup> Das Bestreben, das rein politische Bürgerrecht nicht mehr anzuerkennen, tritt schon in den Beschlüssen von 1814 und 1828 hervor, die aber das Recht zu mehren und zu mindern diesen Bürgern nur für einen Tag absprachen, so deutlich G. Meyer v. Knonau in den Gemälden der Schweiz Heft V S. 104.

<sup>178)</sup> Snell II S. 240.

<sup>179)</sup> Urner Ldb. 1823/26 Art. 29 i. f. Die Unabhängigkeit des Stimmrechtes von den Nutzungen, die für die vorrevolutionäre Zeit in einigen Gemeinden des Kantons Zug zweifelhaft war, ist jetzt nach Snell II S. 315 f. ausser Zweifel; für Appenzell siehe unten Anm. 241.

<sup>180)</sup> Fr. Fleiner a.a.O. S. 112 ff.; v. Salis a.a.O.S. 17 Anm. 1, S. 70 f.

Glaubensgenossen, sondern daneben der von der Verfassung verlangten Zahl andersgläubiger Kandidaten zuzuwenden“,<sup>181)</sup> und das in einer Zeit, in der das Vorbild der alten Vereinigung von verschiedenen Konfessionen in einem Staate, der Kanton Glarus mit seinen Sondergemeinden, noch besteht.

Im Jahr 1819 wird das Konkordat von 1812 und damit der Beschluss von 1810 über die gemischten Ehen von 16 Ständen bestätigt.<sup>182)</sup> Jetzt tritt auch Basel bei; da dieser Stand aber erst mit der Verfassung von 1831, § 15<sup>2</sup> die Zurücksetzung der in gemischter Ehe Lebenden im Genuss der politischen Rechte aufgehoben hat, und zwar nicht etwa mit dem Hinweise auf das Konkordat von 1819, sondern mit der Begründung, dass sie seit der Vereinigung mit dem katholischen Birseck nicht mehr fortbestehen könne,<sup>183)</sup> so sehe ich darin ein Indiz für die Änderung des Konkordates von 1819; es verunmöglicht nicht wie 1812 den Entzug des Heimatrechtes und Aktivbürgerrechtes, sondern nur des Heimatrechtes. Anderseits zeigen aber die Erklärungen der sich fernhaltenden Orte Uri, Unterwalden und Wallis, dass das Konkordat nicht nur einen Grund der Heimatlosigkeit ausschliessen, sondern die gemischten Ehen ganz allgemein anerkennen sollte.

II. Betrachten wir nun das Wahlrecht, wie es im Rahmen der angeführten Prinzipien ausgestaltet worden ist.

1. In Bern und Freiburg kann man von einem aktiven Wahlrecht kaum sprechen. In Bern wird „die souveräne, höchste und oberste Gewalt ausgeübt durch Schultheiss, Klein- und Grosse Räte der Stadt und Republik Bern, bestehend aus den Zweihundert der Stadt Bern und Neunundneunzig von Städten und Landschaften gewählten Mitgliedern.“<sup>184)</sup> Wie werden diese 299 im Regimenter Sitzenden gewählt?

<sup>181)</sup> Fr. Fleiner, a. a. O. S. 115.

<sup>182)</sup> Repertorium der Abschiede von 1814—1848 Bd II S. 606 ff., vergl. oben Anm. 162.

<sup>183)</sup> Gutachten der zur Revision der Verfassungen niedergesetzten Kommission 3. I. 1831 im Sammelband der Basler vaterländischen Bibliothek Q 238<sup>10</sup> S. 8, 9, Verfassung 1833, § 15<sup>2</sup>.

<sup>184)</sup> Die „Fundamentalgesetze der Stadt und Republik Bern“, bei Usteri S. 226 ff., S. 237 „Landesregierung“.

Die Mitglieder der Zweihundert der Stadt werden aus allen wahlfähigen Gliedern der Bürgerschaft von dem Kleinen Rate gemeinschaftlich mit einem aus der Mitte der Zweihundert durchs Los bezeichneten Ausschuss von Sechzehn erwählt, also: ähnlich der vor 1798 bestehenden Wahlform, nach aristokratischem Prinzip, durch Wahl von oben herab, nicht von unten hinauf.<sup>185)</sup> Die 99 Abgeordneten der Städte und Landschaften werden zum Teil vom Grossen Rate selbst, zum Teil von besonderen Wahlkollegien gewählt: in den Städten von der Magistratur der betreffenden Stadt, in den Amtsbezirken von den vereinigten Amtsrichtern, Gerichtsstatthaltern, den Beisitzern der Unter- und Chorgerichte und so vielen Vorgesetzten des Kirchspiels, als dasselbe Mitglieder am Chorgerichte hat. Ausserdem werden noch vier der grösseren im Oberamt angesehenen Gutsbesitzer, Handelsleute oder Manufakturisten zugezogen.<sup>186)</sup>

Wir sehen: ein aktives Wahlrecht haben weder die Bürger von Bern noch die der Landschaft. Das passive Wahlrecht, das lange nicht in demselben Masse in den Händen Weniger konzentriert, in der Stadt Bern sogar allgemein ist,<sup>187)</sup> dann der Zuzug einer Landesdeputation sind dem vorrevolutionären Regemente gegenüber zwar wesentliche rechtliche Unterschiede; aber das aktive Wahlrecht muss faktisch wieder die alten bevorrechten Familien zur Herrschaft bringen, ergänzt und unterstützt durch ihre ergebenen Diener aus den Städten und Amtsbezirken.<sup>188)</sup>

---

<sup>185)</sup> Stettler a. a. O. S. 160, Usteri S. 237; Mülinens Vorschlag, die 16 durch die Bürgerschaft Berns wählen zu lassen, wurde nach heftiger Opposition verworfen; vergl. Fr. v. Wyss, Leben der beiden zürcherischen Bürgermeister David v. Wyss Bd II S. 429 ff.

<sup>186)</sup> Usteri 229/230, 232; vergl. Fr. v. Wyss, Leben der beiden zürcherischen Bürgermeister Bd II S. 342 ff.

<sup>187)</sup> Das regimentsfähige Burgerrecht der Stadt Bern ist nicht mehr geschlossen; es kann von allen in irgend einer Stadt oder Gemeinde des Kantons verbürgerten Personen erworben werden, Usteri 236/237. Die interessanten Erfordernisse zur Wahlfähigkeit in den Städten und Amtsbezirken bei Usteri S. 230 al. 2.

<sup>188)</sup> Müller-Friedberg, Annalen Bd II S. 293, 353 f.

Noch vollständiger ist die Restauration in Freiburg.<sup>189)</sup> Die Stadtbürgerschaft hat weder aktives noch passives Wahlrecht. Die 108 Mitglieder des Grossen Rates werden vom Grossen Rat selbst aus den Patriziern der Stadt gewählt; die 36 Vertreter der Städte und Landschaft werden aus einem dreifachen Vorschlage der Amtsbezirke von dem Grossen Rate ernannt.<sup>190)</sup> Nicht einmal diese Vorschläge gehen aus allgemeinen Wahlen hervor; das Verfahren des Dekretes vom 5. April 1814,<sup>191)</sup> das zum Teil die Vorschläge den Bürgern mit einem Besitz von 3000 bis 12,000 Franken für die ersten Wahlen überlassen hatte, ist in die Verfassung nicht aufgenommen worden.

Unverkennbar lehnen sich Bern und Freiburg so enge als möglich an das vorrevolutionäre Recht an. Nicht so durchgreifend ist die Restauration in Solothurn und Luzern. In Solothurn<sup>192)</sup> wählt sich zwar der Grosse Rat selbst; aber für 66 von den 101 Sitzen haben die Zünfte von Stadt und Land ein dreifaches Vorschlagsrecht, ausgeübt durch Wahlkollegien von 15 Zunftbürgern. In jeder Zunft werden nämlich fünf der zehn Aeltesten, fünf der zehn Meistbegüterten und fünf aus der Gesamtheit der anwesenden Zunftgenossen durchs Los dazu bestimmt. Die Zünfte haben also zwar keinerlei Wahlrecht; aber die neue Ordnung ist ebensosehr von den vorrevolutionären Zuständen verschieden wie von dem unmittelbaren, allgemeinen Wahlrechte. Manches erinnert an die Wiederaufrichtung der alten Familienherrschaft, so die Lebenslänglichkeit der Sitze im Grossen Rate; der Einfluss der Mediation ist aber unverkennbar. Auffallend ist namentlich, dass im Gegensatz zu Bern und Freiburg die Bestellung der Repräsentanten von Stadt und Land gleich vorgenommen wird; die Wahlkollegien werden in allen Zünften in derselben Weise gebildet; auch das passive Wahlrecht zum Grossen Rate ist einheitlich beschränkt; nicht nur die Vertreter der Land-, son-

---

<sup>189)</sup> Usteri 296 ff.

<sup>190)</sup> Verfassung vom Mai 1814 §§ 15 ff., 22 f.

<sup>191)</sup> Gesetzessammlung Bd 8, S. 99.

<sup>192)</sup> Usteri, S. 312 f., namentlich § 6 ff. der Verfassung.

dern auch die der Stadtzünfte müssen sich über ein Vermögen von 2000 Fr. ausweisen — ein deutliches Zeichen für den Einfluss der Mediation.<sup>193)</sup>

In Luzern<sup>194)</sup> ist die Anlehnung an das vorrevolutionäre Recht zum Teil stärker; doch finden wir hier zum ersten Male ein direktes Wahlrecht: Jeder Gerichtsbezirk, sowie jeder Munizipalort wählt aus der Zahl seiner Bürger einen Unmittelbaren, und die Bürgerschaft der Stadt Luzern solcher zehn aus ihrer Mitte in Rät und Hundert; stimmberechtigt ist, wer ein Vermögen von 400 Franken versteuert hat.

2. Direktes Wahlrecht besteht auch in den neuen Verfassungen von Zürich, Basel und Schaffhausen. Für die Bürger der Stadt und Landschaft Basel ist es eine ebensogrosse Neuerung wie in Luzern gegenüber dem vorrevolutionären Rechte. In Zürich und Basel sind überhaupt nicht die vorrevolutionären Zustände, sondern die Mediationsverfassungen der Neugestaltung zu Grunde gelegt.<sup>195)</sup> Die Zünfte sind, wie mir für Zürich und Basel zweifellos scheint, in derselben Weise die Wahlkollegien wie unter der Herrschaft der Mediationsverfassungen: die Verfassung bestimmt gemeinsam für alle Wahlzünfte, wer wahlberechtigt ist.<sup>196)</sup> Die grosse Neuerung im Vergleiche zur Mediation liegt in der Beseitigung des Zensus für das aktive Wahlrecht. Von allgemeinem Wahlrecht kann man aber doch nicht sprechen; denn ausgeschlossen sind die in Kost und Lohn Stehenden! Schaffhausen zeigt auch jetzt wieder, wie vor 1798, allgemeinere Volksrechte: es sind auf der Landschaft alle jene wirklichen Bürger einer Gemeinde,

<sup>193)</sup> Die Verfassung befriedigte das Landvolk keineswegs; es bestand eine demokratische Opposition, s. Müller-Friedberg, Ann. Bd IV, 396 ff.

<sup>194)</sup> Usteri S. 244 ff., namentlich § 36 ff. der Verfassung, vergl. v. Segesser, Rechtsgesch. Bd IV S. 738 f.

<sup>195)</sup> Verfassung v. Zürich bei Usteri S. 215 ff., Basel S. 321 ff., Schaffhausen 327 ff., vergl. Burckhardt-Finsler im Basler Jahrbuch 1896 a. a. O. S. 23 ff.; über Zürich: Kunz a. a. O. 20 ff. und K. Dändliker, Zur Entstehungsgeschichte und Charakteristik der zürcherischen Kantonsverfassung von 1814, im Zürcher Taschenbuch 1904 S. 8 ff.

<sup>196)</sup> Zürich § 8 ff., Basel Art. 3; auch jetzt sind die Grossratsmitglieder nicht zugleich Zunftvorgesetzte, Zürich Art. 17, Basel Art. 9 vergl. Anm. 172.

die das 20. Jahr zurückgelegt haben, wahlberechtigt; der Ausschluss der in Kost und Lohn Stehenden ist nicht aus der Mediationsverfassung herübergenommen worden.<sup>197)</sup>

3. In den Landsgemeindekantonen bedeutete schon die Mediation Restauration, weshalb sich wenig Neues findet. Bemerkenswert ist, dass die von Napoleon den Abgeordneten in der Consulta gewährte Erhöhung des Stimmfähigkeitsalters auf das 20. Jahr mit Ausnahme von Uri und Obwalden rückgängig gemacht wird; in Nidwalden wird wieder unterschieden zwischen Stimmrecht und Wahlrecht: jenes entsteht nach erfülltem 20., dieses nach dem 14. Altersjahr.<sup>198)</sup> Im Kanton Zug ist, wie es ein Kantonsbürgerrecht gibt, dem das Gemeindebürgerrecht untergeordnet ist, jetzt auch das Alter für das Wahlrecht einheitlich für alle Gemeinde-Versammlungen, und zwar auf das 19. Jahr, angesetzt. Dass dasselbe auch für die Kantonslandsgemeinde gilt, ist zwar nicht ausdrücklich gesagt, aber kaum zweifelhaft.<sup>199)</sup>

Auch Graubünden und Wallis, die noch nicht zu derselben Einheit wie Zug gekommen sind, setzen doch einheitliches Alter fest; Graubünden für alle Landessachen, Wallis ganz allgemein.<sup>200)</sup>

<sup>197)</sup> Das ist für die Landschaft zweifellos nach dem Schlusssatz von § 2 der Verfassung; für die Stadtbürger könnte er darin liegen, dass nur jene Bürger wahlberechtigt sind, für welche die Zunft vorschriftsgemäss genommen ist. Das allgemeine Wahlrecht für die Landbürger macht zwar die Beschränkung für die Stadtbürger unwahrscheinlich, doch muss die Möglichkeit zugegeben werden, dass mit Vorschriften über Zunftaufnahme das Wahlrecht beschränkt werden konnte. Die Vorschriften über die Zunftaufnahme in der Stadt konnte ich nicht in Erfahrung bringen; vergl. Ed. Im-Thurm, der Kanton Schaffhausen, im 12. Heft der Gemälde der Schweiz (1840) S. 112 f.

<sup>198)</sup> Siehe im Allgemeinen über die Landsgemeindekantone Ryffel S. 174 ff., 187 ff., 192 ff., über das Stimmfähigkeitsalter S. 193; für Nidwalden weicht Businger im Gemälde der Schweiz a. a. O. S. 91 insofern von Deschwanden, a. a. O. S. 149 und Snell II, 236 § 33 ab, als er für Stimmfähigkeit nicht das 20., sondern das 16. Jahr angibt. — Die Verfassungen finden sich mit Ausnahme der von Schwyz in Usteri; die von Schwyz in Müller-Friedberg, Annalen Bd IV, 182 f.

<sup>199)</sup> Verfassung von Zug §§ 2, 12, 13 (Usteri 285 ff.)

<sup>200)</sup> Eine Darstellung des Wahlrechtes von Graubünden und Wallis, namentlich in Bezug auf die Kompetenzausscheidung zwischen Gesamtstaat

4. Die Verfassungen der neuen Kantone fussen alle auf den Mediationsverfassungen. Es mag daran erinnert werden, dass diese im Einverständnis mit den Vertretern der schweiz. Kantone in der Consulta ausgearbeitet worden sind. War schon damals ein demokratisches Wahlrecht unmöglich, so ist begreiflich, dass in dem Zeitpunkte, in dem die alliierten Mächte und die Aristokraten die Verfassungswerke beeinflussten,<sup>201)</sup> die demokratischen Forderungen, auch wo sie nachdrücklich gestellt wurden,<sup>202)</sup> keine Aussicht auf Verwirklichung hatten. Eine Erweiterung des Wahlrechtes finden wir, namentlich wenn passives Wahlrecht, Wahlverfahren etc. mit in Berücksichtigung gezogen werden, fast nirgends. Zensus, zum Teil erhöhter Zensus, ist überall ausgiebig verwendet: Thurgau und St. Gallen fordern steuerbares Vermögen von 200 Gulden bzw. Franken und weisen insofern eine Erweiterung der Aktivbürgerschaft auf, als nicht mehr Grundeigentum von 200 verlangt wird; Tessin hat den Zensus der Mediationsverfassung beibehalten; Aargau und Waadt dagegen haben ihn erhöht.<sup>203)</sup>

Das indirekte, allgemeine Wahlrecht zu den Landständen des Fürstentums Neuenburg kann, weil ganz illusorisch, wenig Interesse beanspruchen;<sup>204)</sup> dagegen weist das genferische Wahlrecht bemerkenswerte Züge auf. Genf ist eine repräsentative Demokratie, der Repräsentantenrat Genfs entspricht dem Grossen Rat der deutschschweizerischen Kantone. Das aktive Wahlrecht zum Repräsentantenrat ist beschränkt

und Gerichten, bzw. Zehnten bildete eine Arbeit für sich, die über den Rahmen dieser Arbeit hinausgeht. — Ueber das im Text gesagte s. Verfassung von Graubünden § 23, von Wallis § 7.

<sup>201)</sup> S. z. B. J. Häberlin-Schaltegger, Geschichte des Kantons Thurgau von 1798—1849, Frauenfeld 1872 S. 77 f.; Müller-Friedberg, Annalen Bd III, 178 (Kanton St. Gallen), Bd V 2 S. 837 (Tessin).

<sup>202)</sup> J. Häberlin a. a. O. S. 74; J. G. Baumgartner, Geschichte des schweiz. Freistaates und Kantons St. Gallen Bd II S. 349 ff.; Dierauer, Polit. Geschichte von St. Gallen 1803—1903, in der Denkschrift zur Feier seines hundertjährigen Bestandes S. 30 f.

<sup>203)</sup> Verfassung von Thurgau § 4; St. Gallen § 13; Tessin § 12 c; Aargau § 7, 16; für die sonderbare Regelung in der Waadt s. off. Gesetzessammlung XI 72 ff. (Usteris Uebersetzung ist unverständlich).

<sup>204)</sup> Usteri 464 ff., Snell II 751 ff.

durch das Erfordernis einer direkten Abgabe und durch den Ausschluss der Dienstboten.<sup>205)</sup> Ohne Abgabe waren nach der Verfassung von 1814 wahlberechtigt: sämtliche Glieder des Kirchenrates, des Ehegerichtes, der Universität, die Lehrer am Kollegium, die Genfer, welche Mitglieder des „wohltätigen Vereines“ sind, etc. Diese Ausnahmen fallen mit dem Gesetz von 1819.

III. Allgemeines oder beschränktes Wahlrecht sind bisher die Prinzipien, um die sich die dargestellten Rechtsätze gruppieren; ob gleiches oder ungleiches kam gar nicht in Frage; das gleiche Wahlrecht, das dem vorrevolutionären Rechte, wie dem der Helvetik zu Grunde lag, konnte im schweizerischen Rechte kaum durch das ungleiche verdrängt werden. Und doch fand es in einigen wenigen Verfassungen Aufnahme.

Konsequent dem in der Mediation erhaltenen Vorbilde haben die neuen Kantone die Wahl der Grossen Räte verschiedenen Wahlorganen übertragen. Die Bildung dieser Wahlkollegien führt in Thurgau nun zu einem ungleichen, abgestuften Wahlrecht, wenn auch nur in engen Grenzen. 32 Mitglieder werden von der gesamten Aktivbürgerschaft, 36 von dem Grossen Rate selbst gewählt. Zur Wahl der weiteren 32 wird ein besonderes Wahlkollegium gebildet aus den Mitgliedern des Kleinen Rates, des Obergerichtes und neun Mitgliedern des Grossen Rates; ferner werden aber zugezogen 16 der reichsten, von der Klasse der weltlichen, grosse Güter besitzenden Kantonsbürger.<sup>206)</sup> Diese 16 Kantonsbürger wählen in diesem besonderen Kollegium und bei den allgemeinen Wahlen; sie haben eine zweite Stimme abzugeben. Dieses Privileg ist von um so grösserer Bedeutung, als in

---

<sup>205)</sup> Das Wahlrecht der Verfassung von 1814 ist abgeändert durch das Verfassungsgesetz über die Wahlen des Repräsentantenrates vom 28. VII. 1819, Usteri S. 512 ff. Die Höhe der erforderlichen Abgabe wird mehrmals reduziert. 1814 waren 63 Gulden gefordert (Verf. Tit. I, § 7<sup>2</sup>.), 1819: 25 Gulden (Verfassungsgesetz § 4); 1832: 15 Gulden (Gesetz vom 18. IV. 1832, off. Sammlung Bd XVIII, 37); 1835: 7 Gulden (Gesetz vom 23. II. 1835, Sammlung Bd XXI, 22 f., Rigaud, in Th. Bornhauser II, 192).

<sup>206)</sup> Verf. v. Thurgau § 14 (Usteri 407).

dem besonderen Wahlkollegium das Gewicht der einzelnen Stimme infolge der kleinen Zahl Wahlberechtigter viel grösser ist als in den allgemeinen Wahlversammlungen. Diese 16 Kantonsbürger haben mehrfaches Stimmrecht.<sup>207)</sup>

Abgestuftes Wahlrecht ergibt sich auch aus dem genferischen Wahlverfahren nach dem Gesetz von 1819. Vom Repräsentantenrate kommen jährlich 30 Mitglieder in die Neuwahl; am ersten Wahlgang können sich alle Aktivbürger beteiligen; wird aber ein zweiter Wahlgang nötig, so wird ein besonderes Wahlkorps gebildet, in dem neben dem Staats- und Repräsentantenrat und den im vorhergehenden Jahre aus dem Repräsentantenrat ausgetretenen Mitgliedern die wirklichen oder ausgedienten Pfarrer oder Seelenhirten im Kanton und die über 60 Jahre alten Wahlberechtigten sitzen.<sup>208)</sup> Kommt es zu einem zweiten Wahlgang, so haben die Pfarrer und die über 60 Jahre alten Aktivbürger eine zweite Stimme; deshalb: in Genf besteht ein bedingtes abgestuftes Wahlrecht. Tatsächlich ist es von grosser Bedeutung, denn im ersten Wahlgang gilt als gewählt nur, wer die Stimmen des Viertels aller Stimmberchtigten und die absolute Mehrheit der Stimmenden auf sich vereinigt. So wurden von 1819 bis 1830 durchschnittlich nur 7 von den 30 zu Wählenden im ersten Wahlgange gewählt.<sup>209)</sup>

<sup>207)</sup> Man muss trotz der kleinen Anzahl von Bürgern mit mehrfachem Wahlrecht von abgestuftem Wahlrecht sprechen; man darf anderseits aber nicht überall da abgestuftes Wahlrecht annehmen, wo die besonderen Wahlkollegien aus den Mitgliedern des Kl. oder Gr. Rates, den Obergerichten u. s. w. bestehen, d. h. aus einer kleinen Zahl, die ausserdem noch ein Wahlrecht geniesst; der ausschlaggebende Unterschied ist, dass im ersten Falle eine, wenn auch noch so kleine Anzahl Bürger als solche, im zweiten Falle Bürger als Mitglieder bestimmter Staatsgewalten erhöhtes Wahlrecht haben. Im zweiten Falle liegen überhaupt keine Volkswahlen mehr vor, auf die sich allein die Bezeichnungen gleiches, abgestuftes Wahlrecht etc. beziehen.

<sup>208)</sup> Verfassungsgesetz von 1819 § 1, § 11 (Usteri 512 ff), es heisst im Text: die Wahlmänner, die das 60. Jahr zurückgelegt haben; es muss dies gleichbedeutend sein mit Wahlberechtigten.

<sup>209)</sup> S. § 10 des Verfassungsgesetzes; Snell II S. 791 Anm.

Aus verschiedenen Verfahren heraus hat sich im Thurgau und Genf das ungleiche Wahlrecht gebildet; verschieden ist die Zahl der Bürger mit mehrfachem Wahlrecht, verschieden die bevorrechtete Kategorie von Bürgern, verschieden die Zahl der von den Bevorrechteten zu wählenden Mitglieder. Eigenartig ist, dass in Genf die Zahl der zu Wählenden mehr oder weniger dem Zufall anheimgegeben ist. Gemeinsam ist beiden Rechten, dass die zweite Stimme nicht in dem Wahlverfahren abgegeben wird, in dem die gesamte Aktivbürgerschaft wahlberechtigt ist, sondern in einem auch die Gewählten qualifizierenden besondern Wahlkörper.<sup>210)</sup>

IV. Häufiger als in den bisher betrachteten Verfassungsperioden kann ein Zusammenhang von Stimmrecht und Steuerpflicht konstatiert werden; er ist in den bereits aufgeführten Zensusbestimmungen enthalten.<sup>211)</sup>

In Genf genügt eine direkte Abgabe; in Thurgau muss der Stimmberchtigte 200 Gulden Vermögen, in der Waadt Grundeigentum versteuern. In St. Gallen und Luzern ist steuerbares Vermögen erforderlich; in Glarus besteht die schon beim vorrevolutionären Rechte besprochene Aktivbürgersteuer wieder.<sup>212)</sup> Dass aber nirgends alle Steuerpflichtigen stimmberchtigt sind, bedarf kaum längerer Ausführung. Das Heimatsprinzip hat im Steuerrechte jener Zeit, was unsere Kantone anbelangt, so wenig Anerkennung gefunden wie heute; Aus-

<sup>210)</sup> Mit heute geltendem Rechte verglichen ist das System Oesterreichs und nicht das Belgiens angenommen, s. G. Meyer, parlament. Wahlrecht S. 444, 446 f., vergl. über das abgestufte Stimmrecht überhaupt G. Meyer s. v. Stimmrecht, abgestuftes und Stimmrecht, mehrfaches.

<sup>211)</sup> Es ist beachtenswert, dass die Restaurationsverfassungen nicht einfach den Zensus der Mediationsverfassung übernommen, sondern in der Weise modifiziert haben, dass er im Zusammenhang mit dem Steuerrechte steht.

<sup>212)</sup> Schanz, Bd III S. 66 ff. über die Aktivbürgersteuer in Glarus. — In Genf besteht eine Personalsteuer: eine Abgabe von 7 Gulden haben zu zahlen alle im Kanton domizilierten Haushaltungsvorstände, gleichgültig, ob sie Mann, Frau oder Tochter sind. 1835 ist der Zensus ebenfalls auf 7 Gulden festgesetzt worden; ein rechtlicher Zusammenhang zwischen Zensus und dieser Abgabe besteht aber nicht; die Steuer ist zweifellos keine Aktivbürgersteuer, s. G. Schanz Bd I S. 60<sup>2</sup>; IV 226.

länder sind steuerpflichtig, ebenso die Frauen. Selbst da, wo Stimmrecht und Steuerpflicht in einer Person vereinigt sind, ist nirgends das Stimmrecht abgestuft nach der Steuerleistung.

Die Beziehungen zwischen der Wehrpflicht und dem Wahlrecht, wie sie in der Mediation bestanden haben, sind wieder gelöst; das Wahlrecht ist nirgends mehr bedingt durch die Milizpflicht, und die Milizpflicht ist nicht ergänzt durch das Stimmrecht, obwohl dies mit Nachdruck im Kanton St. Gallen gefordert worden war.<sup>213)</sup> Einzig der Kanton Waadt erklärt den Vater von drei in der Miliz eingeschriebenen und darin dienenden Söhnen, der die Bürgerrechts- und Wohnsitzbedingungen erfüllt, für wahlberechtigt auch ohne Erfüllung des Vermögensrequisites.<sup>214)</sup> Die von 1814 bis 1819 in Genf bestehende Vorschrift,<sup>215)</sup> dass der Wahlberechtigte, der nicht durch Alter, Stand oder Krankheit vom Militärdienst befreit ist, bewaffnet, equipiert und uniformiert sein muss, enthält lediglich eine für andere Kantone schon früher erwähnte Sanktion der Wehrpflicht, die aber Wahlrecht und Wehrpflicht in keine prinzipielle Beziehung bringt.

## **V. Regeneration.**

I. Im Vordergrunde aller Forderungen jener Bewegungen, die durch die Julirevolution in den schweizerischen Staaten ausgelöst worden sind, steht überall die Beseitigung der unvolkstümlichen Wahlrechte. Aufhebung der städtischen Vorrechte, des gekünstelten Wahlverfahrens bei der Bildung des Grossen Rates, und nicht zum Mindesten die Beseitigung der Beschränkungen des aktiven und passiven Wahlrechtes sind Hauptpunkte der Programme, wie sie von den Volksversammlungen in Uster, in Weinfelden, in Balsthal, in Münsingen u. s. w. aufgestellt und den Grossen Räten als Grundlage jeder

---

<sup>213)</sup> Baumgartner, Geschichte des Freistaates St. Gallen Bd II 368.

<sup>214)</sup> Verf. Art. 3 u. f.

<sup>215)</sup> Verf. I Tit. § 7, 6<sup>o</sup> ist im Verfassungsgesetz von 1819 fallen gelassen. Ueber die Militärpflichtersatzsteuern, soweit sie bereits bestehen, s. unten Anm. 265 (die Kantone Bern bis Uri).

Verfassungsänderung eingereicht worden sind.<sup>216)</sup> So weisen denn die neuen Verfassungen ein neues Wahlrecht auf; Volks-souveränität und Rechtsgleichheit sind die Prinzipien, auf denen es beruht. Noch fehlt es in manchen Wahlsystemen an der vollständigen Durchführung dieser Postulate; aber sie bilden doch so sehr den Grundzug aller Neuerungen, dass die alten Unterschiede der verschiedenen Wahlrechtssysteme, selbst zwischen den Städte-Kantonen und den neuen Ständen fast ganz verschwinden.

1. Das allgemeine und gleiche Wahlrecht wird in Thurgau und St. Gallen, in Zürich und dem neu begründeten Basel-Land angenommen.<sup>217)</sup> In der Waadt und im Kanton Schaffhausen hindern die 1830 und 1826 vorgenommenen Verfassungsrevisionen die Einführung besserer Wahlrechte nicht; in der Waadt muss der noch 1830 festgehaltene hohe Zensus dem allgemeinen und gleichen Wahlrecht weichen und in Schaffhausen, das allgemeines Wahlrecht schon besass, wird die

<sup>216)</sup> Ueber die Regeneration s. namentlich die detaillierten Ueberlieferungen in Müller-Friedberg, Schweiz. Annalen; ferner Th. Curti, Gesch. d. Schweiz im XIX. Jahrh. (Neuenburg, F. Zahn) S. 421 ff.; Paul Feddersen, Gesch. der schweiz. Regeneration von 1830—1848, (Zürich 1867). Für die Bewegung im Thurgau s. Balthasars Helvetia Bd VIII S. 383 ff., auch Häberlin-Schaltegger, a. a. O. S. 136 ff.; für St. Gallen Dierauer a. a. O. S. 40 ff., Baumgartner, Geschichte des Freistaates St. Gallen Bd II 549 ff., Bd III 1 ff. Die wichtigsten Akten sind: „Ehrerbietige Vorstellung der Landesversammlung des Kantons Zürich, abgehalten zu Uster, Montag den 22. Nov. 1830,“ in Müller-Friedberg Bd I 317 ff.; die sieben guten Räte an das thurgauische Volk, von Th. Bornhauser, ebenda S. 449 und in Balthasars Helvetia Bd VIII S. 429 f., ebenda S. 397 f. ein Brief Bornhausers an Morell vom 24. VI. 1830; „Ueber die Verbesserung der aargauischen Verfassung“ vom 2. Nov. bei Müller-Friedberg, Bd II 207 ff., s. ferner S. 200 ff., 241. Ueber Bern s. Müller-Friedberg, Bd II 348 ff., 399 f., 421; Freiburg Bd II S. 483 ff., 513; Solothurn Bd IV S. 420 ff., 443 f.; Luzern Bd III 426 ff., 459 ff. — Die Verfassungen der Regenerationsperiode sind zusammengestellt in Th. Bornhauser, a. a. O. Bd I (v. 1833) Bd II (v. 1836) und Snell a. a. O. Bd II (1844-45); s. auch G. Meyer S. 151 ff.

<sup>217)</sup> Verf. v. Zürich 1831 § 22 ff., Baselland 1832/33 § 3, St. Gallen 1831 § 35, Thurgau 1831 § 26 ff.

Stellung der Landschaft verbessert.<sup>218)</sup> Allgemeines aktives, wenn auch nicht passives Wahlrecht führen weiter Aargau, Solothurn und grundsätzlich auch Bern ein.<sup>219)</sup>

Die Beschränkungen, die die Revisionen in Tessin und Luzern nicht beseitigen, sind Ueberreste vergangener Zeiten; in Tessin wird zwar das Wahlrecht in der schon vor dem Ausbruch der Julirevolution zu Ende gebrachten Verfassungsrevision nach verschiedenen Seiten hin reformiert; der Zensus wird aber nicht angefochten und wie 1814 unverändert aus der helvetischen, jetzt aus der Restaurationsverfassung herübergenommen in die Verfassung von 1830, aus der er erst durch das Recht der Bundesverfassung von 1848 beseitigt worden ist.<sup>220)</sup> Der Zensus ist auch in die Regenerationsverfassung von Luzern aufgenommen worden, einzig mit der Modifikation, dass die Söhne, die mit ihrem Vater haushalten, dann ohne weiteres wahlberechtigt sind, wenn der Vater jeweilen weitere 400 Franken Eigentum versteuert.<sup>221)</sup> Freiburg kommt dem allgemeinen Wahlrechte nahe, indem es lediglich die Dienstboten ausschliesst.<sup>222)</sup>

Die Basler Verfassungen von 1831 und 1833 erweiterten das Wahlrecht insofern, als von den Zunftwahlen nur noch

<sup>218)</sup> Waadt Verf. v. 26. V. 1830 in der Gesetzessammlung Bd 27 S. 12, Verf. 1831 § 16 f. Schaffhausen, über die Verfassungsrevision von 1826 Wanner in der Festschrift des Kantons Schaffhausen (a. a. O.) S. 624; Verf. 1831 § 24 ff.; Wanner 627 ff.; unbegreiflich ist, dass Wanner sagt: „Stimm- und Wahlrecht finden sich noch durch Zensus oder Altersbestimmungen beschränkt“.

<sup>219)</sup> Aargau 1831 § 32; Solothurn 1831 § 10; Bern 1831 § 31 mit Vorbehalt bei der Ausübung ausserhalb der Bürgergemeinde.

<sup>220)</sup> S. über die Tessiner Verf.-Revision Franscini, Die Staatsumwälzung im Kanton Tessin in Müller-Friedberg, Annalen Bd. V 2, S. 789 ff., namentlich 862 ff., 912 ff., 929 ff. Verf. 1830 Art. 16 c.

<sup>221)</sup> Luzern 1831 § 51. Der Ausschluss der in Kost und Lohn Stehenden (§ 51 l. e.) ist belanglos, da sie ausdrücklich zugelassen sind, wenn sie den Zensus erfüllen. Vergleiche über die polit. Lage in Luzern, die die Beibehaltung des Zensus erklärt, v. Segesser, Rechtsgesch. Bd IV S. 740 ff. — Die Verfassungsrevision von 1829 änderte das Wahlrecht nicht. Vergl. über sie Müller-Friedberg, Annalen III, 426 ff., 443 f., 449, 452.

<sup>222)</sup> Verf. 1831 § 29.

die Dienstboten, nicht mehr alle in Kost und Lohn Stehenden ausgeschlossen sind. Neben die ziemlich allgemeinen Grossratswahlen der Zünfte werden aber Bezirkswahlen gestellt, an denen nur teilnehmen darf, wer 1. bei den Wahlzünften stimmfähig ist und 2. entweder *a)* irgend eine Beamtung oder Stelle im Staate oder in den Gemeinden, mit Ausnahme abwartender Dienste, oder das Notariat bekleidet, oder einen akademischen Grad erlangt hat, oder als Arzt patentiert, oder als Kandidat bei einer Fakultät eingeschrieben ist; oder *b)* eigentümliche Liegenschaften im Werte von 1500 Franken oder unterpfandtragende Schuldtitle von gleichem Betrage besitzt, oder eine jährliche Abgabe von 6 Franken an Kapital- oder Gewerbesteuer erweist.<sup>223)</sup>

Das Resultat dieser Wahlart ist ein ungleiches Wahlrecht. So viel ich aus den Ratschlägen und Kommissionsberichten über die Verfassungsrevision sehe, sind die Bezirkswahlen keineswegs eingeführt worden, wie man heute vermuten könnte, um das allgemeine Wahlrecht zu korrigieren, sondern um im Grossen Rat neben den Vertretern der einzelnen Zünfte die Gesamtheit der Bürgerschaft zur Vertretung zu bringen. Der verschiedene Zweck der beiden Wahlarten kommt nicht im aktiven, sondern im passiven Wahlrecht zum Ausdruck.<sup>224)</sup> Da die Wahl aber offen sein sollte und die Bürgerschaft in Wahlversammlungen zusammenetreten musste, so wurden zur Verhinderung der gefürchteten grossen Wahlversammlungen jene Beschränkungen des allgemeinen Wahlrechts angenommen, da man das indirekte Wahlverfahren als ungeeignet verworfen hatte.<sup>225)</sup> Dass der Zweck

---

<sup>223)</sup> Verf. 1833 § 29; 1831 § 31: da betrug der Zensus 3000 Franken oder 10 Franken Steuer; vergl. Kommissionalgutachten über die Verfassungsrevision von 1833 S. 17 (Basler vaterl. Bibl. Q 238<sup>6</sup>).

<sup>224)</sup> Verf. 1833 § 29 A al. 2, C Zif. 2.

<sup>225)</sup> Vergl. Gutachten und Vorschläge der zur Revision der Verfassung niedergesetzten Kommission, dem Grossen Rate den 3. I. 1831 eingereicht S. 14 f. in dem Sammelband der Basler vaterl. Bibl. Q 238<sup>10</sup>; ferner ebenda: Einige Worte an die Stadtbürger über die neue Verfassung S. 2 f.; Gutachten und Verfassungsentwurf der vom Verfassungsrat niedergesetzten Kommission vom 26. I. 1847 S. 50 ff. (vaterl. Bibl. P. 58).

der Bezirkswahlen nicht der einer Korrektur des allgemeinen Wahlrechts war, geht deutlich aus dem Wahlrecht der Verfassung von 1847 hervor.<sup>226)</sup> Da sind die Bezirkswahlen beibehalten; zur allseitigen Vertretung werden sogar die Quartiere noch als Wahlkörper zugezogen; das Wahlrecht ist aber jetzt für alle drei Wahlkollegien allgemein, so, dass nicht einmal die Dienstboten ausgeschlossen sind.

Das abgestufte Wahlrecht ist in dieser Periode einzig durch Basel vertreten, denn Thurgau führte 1831 mit seiner neuen Verfassung das direkte Wahlrecht ein, und Genf, das das allgemeine Wahlrecht erst 1842 erhalten hat, sah sich doch schon 1831 gezwungen, das besondere Wahlkollegium für den zweiten Wahlgang aufzuheben.<sup>227)</sup>

Die Verfassungsrevisionen, die in der Periode von 1831 bis 1848 noch erfolgen, führen zur weiteren Ausdehnung der 1831 zur Geltung gelangten Grundsätze: Bern erhält ausnahmslos allgemeines, durch keinen Zensus mehr beschränktes Wahlrecht; in Luzern wird der Zensus im aktiven Wahlrecht ganz ausgeschaltet,<sup>228)</sup> und das Resultat ist, dass bei der Begründung der neuen Eidgenossenschaft im Jahre 1848 das aktive parlamentarische Wahlrecht nur noch in einem Kanton, im Tessin, durch Zensus beschränkt ist. Da ausser dem Zensus auch das Requisit unabhängigen Standes und der Ausschluss der Dienstboten, die vereinzelt kantonale Wahlrechte zu beschränkt gemacht haben, gefallen sind,<sup>229)</sup> so haben wir im Jahre 1848 mit der einzigen Ausnahme des Kan-

<sup>226)</sup> Gesetzessammlung n. F. Bd V § 28.

<sup>227)</sup> Loi constitut. du 24. I. 1831 in der Gesetzessammlung Bd 17 S. 7 f. (Bornhauser Bd II S. 271 ff.); vergl. über die Genferische Regenerationsbewegung der Jahre 1841 und 1842, in der ebenfalls die Wahlrechtsreformen im Vordergrund stehen: Snell II 790 Anm. J. G. Baumgartner, die schweiz. Kämpfe und Umgestaltungen von 1830—1850, Bd III 34 ff. — Verf. v. Thurgau 1831 § 39. — S. aber unten bei Anm. 260.

<sup>228)</sup> S. Bern Verf. 1846 § 8, 3 f., 10 (in der Sammlung der neueren schweiz. Kantonsverf., Lausanne 1864, abgedruckt); Luzern Verf. 1841 § 26.

<sup>229)</sup> Basel Verf. 1847 § 28 d; Freiburg 1848 Art. 27, in der Gesetzessammlung Bd XXIV; in Luzern 1841 § 26 jetzt auch dem Wortlaute nach; Genf 1842 Art. 15 ff. gegen Art. 25 bei Bornhauser II S. 192.

tons Tessin überall das allgemeine aktive parlamentarische Wahlrecht, und allgemeiner ausgedrückt, das allgemeine und gleiche Stimmrecht.<sup>230)</sup>

2. Der Uebergang vom beschränkten zum allgemeinen und gleichen Wahlrecht hat sich in der Schweiz wesentlich früher vollzogen als in den sie umgebenden Staaten.<sup>231)</sup> Wie ist das zu erklären, welche Faktoren waren für das Postulat des allgemeinen und gleichen Wahlrechtes und dessen rasche Verwirklichung ausschlaggebend? Die restlose Erklärung dieser Fragen, die nach meiner Ueberzeugung nicht auf rechtlichem Gebiete liegen kann, fällt ausser den Bereich dieser Arbeit, hingegen glaube ich doch auf zwei wichtige Faktoren hinweisen zu können.

Die Bewegung, die durch die Juli-Revolution zum Ausbruch gekommen ist, ist stark durchsetzt mit der Vorstellung von unverjährbaren Menschenrechten; das Prinzip der Volkssouveränität wird aufgestellt, und aus alldem werden namentlich zwei Rechte abgeleitet: die Mitwirkung des Volkes bei Verfassungsänderungen und allgemeine Volkswahlen. Die Aeusserungen Bornhausers, die „Wünsche“ Baumgartners, des Führers der „Herren“, von denen in St. Gallen die Bewegung, unbeeinflusst von den später sich erhebenden Demokraten, ausging, die ehrerbietige Vorstellung der Landesversammlung zu Uster, um nur die wichtigsten Belege zu nennen, lassen keinen Zweifel darüber, dass die ganze Regenerationsbewegung und damit auch die ganze Umwälzung des Wahlrechtes im engsten Zusammenhang mit den naturrechtlichen Anschauungen steht.

---

<sup>230)</sup> Nicht gleich verhält es sich mit dem passiven Wahlrecht für den Grossen Rat; zwar haben auch Bern 1846 § 10, Aargau 1841 § 37 und Solothurn 1841 § 19 bis 1848 ihre Beschränkung noch fallen gelassen; neben Tessin 1830 Art. 32, 1<sup>o</sup> und 2<sup>o</sup> hat Luzern den Zensus in die Epoche der Bundesverfassung 1848 herübergenommen; noch in der Verf. von 1863 § 45 werden 3000 Franken Vermögen verlangt; nach der Basler Verf. von 1847, § 29 c und d und der von 1858 § 27 c und d sind von der Wählbarkeit in den Grossen Rat die Dienstboten oder die, die abwartende Dienste bekleiden, ausgeschlossen.

<sup>231)</sup> Vergl. G. Meyer a. a. O. S. 415.

Georg Meyer schätzt die Bedeutung der naturrechtlichen Ideen bei der Einführung des allgemeinen Wahlrechtes sehr niedrig ein und betrachtet als Hauptgrund die naturgemäße Reaktion gegen die vorhergehende Zurücksetzung des Volkes.<sup>232)</sup> Eine solche Gegenüberstellung ist kaum haltbar; naturgemäße Reaktion und naturrechtliche Theorien können nicht einander gegenüber gestellt werden; vielmehr folgt das eine aus dem andern. Der Vorgang war doch der: die Restaurationsverfassungen erregten den Widerwillen der grossen Masse; eine Bewegung entstand, und wie die erlösende Tat selbst in Paris erfolgte, so bot auch Frankreich, das Land, aus dem schon seit Jahrhunderten die geistigen Impulse gekommen waren, in seinen naturrechtlichen Theorien die beste geistige Waffe im Kampfe gegen das verhasste Regiment; denn wenn auch Georg Meyer zuzugeben ist, dass das allgemeine Wahlrecht nicht immer die Anerkennung der Volkssouveränität in sich schliesst, so kann doch nicht bestritten werden — und darüber waren sich Anhänger und Gegner der demokratischen Bewegung im Jahre 1830/31 klar —, dass die Verwirklichung des allgemeinen Wahlrechtes in hohem Grade durch die Theorien der Gleichheit und der Volkssouveränität befördert wird.<sup>233)</sup>

Aber so fördernd die französischen Ideen auch gewesen sein mögen: eine genügende Erklärung für die rasche und frühe Verwirklichung des allgemeinen Wahlrechtes liegt darin nicht. Die entscheidende Tatsache ist vielmehr, dass dem schweizerischen Bunde Staaten angehörten, die seit Jahrhunderten das allgemeine und gleiche Wahlrecht verwirklicht hatten. Nicht nur wird diese Tatsache durch ihre Existenz die Durchführung des Postulates sehr erleichtert haben: wir wissen sogar, dass in mehreren Kantonen demokratische Par-

---

<sup>232)</sup> G. Meyer a. a. O. S. 415, 419.

<sup>233)</sup> v. Segesser, Rechtsgesch. Bd IV S. 742/43; s. das bittere Wort gegen Bornhauser in Müller-Friedberg, Annalen Bd I 424; vergl. auch den anonym erschienenen Aufsatz von Th. Curti, Die Volkssouveränität und das allgem. Stimmrecht in der Zeitschrift „Die neue Gesellschaft“ Febr. 1879 S. 209—221 (Curti, Gesch. der schweiz. Volksgesetzgebung S. 75, Anm. 1).

teien, schon 1814 nur mit Gewalt niedergehalten, die ihr Ideal in der Landsgemeindeverfassung hatten, die Verfassungsarbeiten in hohem Grade beeinflusst haben.<sup>234)</sup> Nicht, dass ich behaupte, es wäre das allgemeine und gleiche Wahlrecht in jener Zeit ohne die alten Demokratien unmöglich gewesen, ich sage nur: ohne die alten Demokratien und die auf ihnen fußenden demokratischen Bewegungen wäre das allgemeine und gleiche Wahlrecht nicht so früh und nicht in derselben Reinheit aufgenommen worden. Und insofern haben die alten Demokratien, so stark sie auch sonst den Ideen der Regeneration abgeneigt waren, einen der Grundpfeiler der neuen Eidgenossenschaft bauen helfen und die moderne schweizerische Demokratie wesentlich gefördert.

II. 1. Gehen wir nun zu den einzelnen Erfordernissen über, so muss in erster Linie betont werden, dass das Staatsbürgerrecht der Restaurationszeit grundsätzlich festgehalten wird.

Eine Gleichstellung der Hintersässen mit den Bürgern findet nirgends statt, werden die Hintersässen doch geradezu als heimatlos betrachtet;<sup>235)</sup> wo eine Besserstellung der Hintersässen, der blossen Angehörigen, erfolgt, da geschieht sie auf dem Wege der Einbürgerung.<sup>236)</sup> Selbst Landleute ohne

<sup>234)</sup> S. v. Segesser, Rechtsgesch. IV S. 742 f.; Baumgartner, Gesch. des Freistaates St. Gallen III S. 15 ff., vergl. auch Th. Curti, Gesch. der schweiz. Volksgesetzgebung S. 128 ff., Ryffel a. a. O. S. 179 f.

<sup>235)</sup> Sie werden unter Art. 2, Z. 1 des Bundesgesetzes betr. die Heimatlosigkeit, A. S. II 138 ff., Wolf, Bundesgesetzgeb. 1. Aufl. 151 ff., subsumiert, wie die Botschaft dazu, BBl. 1850 Bd III, S. 130, zeigt. — Aehnlich wie Genf 1815 stellt Freiburg 1831 § 29a den Bürgern die ewigen Einwohner gleich.

<sup>236)</sup> S. z. B. für Aargau: Haller, Juden im Aargau S. 222—225; in Glarus werden 1834 jene Angehörigen, die merkwürdigerweise Gemeindebürger, nicht aber Landesbürger waren, in das volle Landrecht aufgenommen; v. Wyss, a. a. O. S. 126, Snell II S. 297. In Schwyz sind durch die Verfassung von 1833 § 3 (entsprechend Tit. III 1 der Verf. v. Schwyz äusseres Land 1832) die rein polit. Bürger, die 1829 wieder zu Hintersässen gemacht worden sind, als Bürger anerkannt worden, wodurch die Möglichkeit eines von der Markgenossenschaft unabhängigen Wahlrechtes zugegeben worden ist. — Zu den Heimatlosen gehören nach wie vor die ehemaligen helvet. Bürger, die kein Kantonsbürgerrecht besassen.

Gemeindebürgerrecht, die sog. Landsässen, die in den Landsgemeindekantonen Appenzell und Unterwalden doch an der Landsgemeinde teilnehmen können, werden in regenerierten Kantonen wie Bern von dem Stimmrecht ferngehalten, indem ausdrücklich ein Gemeindebürgerrecht verlangt wird.<sup>237)</sup>

Ein grosser Umschwung vollzieht sich aber in den Rechten der Niedergelassenen: die niedergelassenen Kantonsbürger können jetzt in der Mehrzahl der Kantone ihr Stimmrecht da ausüben, wo sie haushäblich sind. Von den Kantonen, die ihre Verfassung revidiert haben, bleiben nur Baselstadt, Schaffhausen, Glarus und Solothurn auf dem früheren Standpunkt stehen, dass das Stimmrecht in der Heimatgemeinde ausgeübt werden müsse;<sup>238)</sup> auch Zürich und Bern halten in den Verfassungen von 1831 noch am alten Prinzip fest und geben nur ausnahmsweise das Stimmrecht in der Wohnsitzgemeinde; doch anerkennen die folgenden Verfassungsrevisionen das Stimmrecht ausserhalb der Heimatgemeinde unbeschränkt.<sup>239)</sup> Mit dem Vorbehalte, dass in jeder Gemeinde drei Vierteile aller Stimberechtigten Gemeinde-

<sup>237)</sup> Bern 1831 § 30 und 31, Aargau 1841 § 34 c, Waadt 1831 § 16 u. s. w., vergl. für Aargau aber Haller a. a. O. 222 ff. Snell II S. 852 behauptet, die Walliser Verf. von 1839 habe die den Landsässen des Kantons Bern ähnlichen patriotes zugelassen in den Urversammlungen, die von 1844 habe sie wieder ausgeschlossen; die Verfassungstexte sind aber nicht deutlich; vergl. Art. 15—17, 49 der Verf. 1839 mit Art. 15—17, 52 der Verf. 1844. Unter den non-bourgeois können ja ausschliesslich die niedergelassenen Bürger anderer Gemeinden verstanden sein. Das Wahlgesetz vom 27. XI. 1840 (off. Sammlung Bd IV, 154 ff.), das in Bezug auf unsere Frage lediglich die Verfassungsbestimmungen wiederholt, gilt auch nach der Verf. von 1844 noch! Unklar ist auch die Verf. 1848, Art. 17—19.

<sup>238)</sup> Baselstadt 1833 § 29 c<sup>1</sup>. 1847 § 28 d<sup>3</sup>; vergl. dazu Basler vaterl. Bibl. P. 58 S. 58. Schaffhausen 1834 § 24; Solothurn 1841 § 23; Glarus 1842 § 80.

<sup>239)</sup> Vergl. über die eigentümlichen Sätze Zürichs Kunz, Aktivbürgerrecht S. 26 f.; Bern 1831 § 31, 1846 § 8. — Die Verf. von Basel-Land 1832/33 und 1838 sprechen sich über die Frage gar nicht aus; das Gesetz über den Hergang bei den Wahlen von 1844 Art. 1 l. al. gibt das Recht am Wohnsitze.

bürger sein müssen, gewährt die Walliser Verfassung von 1839 den Niedergelassenen das Stimmrecht.<sup>240)</sup> <sup>241)</sup>

Sehr bedeutsam ist es, namentlich für die Einheitsbestrebungen, dass in einigen Kantonen nicht nur die Bürger anderer Gemeinden desselben Kantons, sondern auch anderer Kantone zugelassen werden, ähnlich wie es die Bundesakte der Mediationsverfassung bestimmt, der Tagsatzungsbeschluss von 1805 aber abgelehnt hatte. Zu Beginn der dreissiger Jahre gewähren die Verfassungen von Aargau, Bern und Baselland den „Schweizerbürgern“ die politischen Rechte; die Verfassung der Waadt gibt dem Gesetzgeber die Möglichkeit zur Durchführung des Grundsatzes. Grosse praktische Bedeutung wohnt dem Grundsatze wegen des Vorbehaltes des Gegenrechtes noch nicht inne; aber die Grundlage einer für die Eidgenossenschaft wichtigen Idee ist doch damit gegeben.<sup>242)</sup> Zürich nimmt 1838 dasselbe Prinzip auf und 1845 spricht die waadtländische Verfassung selbst den Satz aus;<sup>243)</sup> für die bevorstehende Bundesrevision war es ein günstiges Zeichen, dass die zu Anfang des Jahres 1848 revidierten Verfassungen von Neuenburg, Freiburg und Wallis den „Bürgern der Mit-

<sup>240)</sup> Verf. 1839 Art. 49; die Verf. 1844 enthält den Vorbehalt nicht mehr, schliesst aber die Dienstboten infolge der Vorschrift: „les domestiques conservent leur domicile d'origine“ von dem Rechte, ausserhalb der Bürgergemeinde zu stimmen, indirekt aus. Die Verf. vom 10. I 1848 (off. Samml. Bd VI, 27 ff.) bestimmt in Art. 58: „Die Dienstboten können in den Gemeinden, wo sie wohnen, nur insofern stimmen, als sie daselbst die öffentlichen Lasten tragen.“

<sup>241)</sup> Ueber die Bedeutung des Stimmrechtes am Wohnsitze s. v. Segesser, Rechtsgesch. IV, 745 ff., v. Wyss a. a. O. S. 143 f. — Die Verfassung von 1834 in Appenzell a/Rhoden beendigt durch § 8, die Zulassung der Beisässen in den Kirchhören und namentlich auch bei der Wahl der Hauptleute und Räte, einen seit dem 18. Jahrhundert dauernden heftigen Streit; da jetzt in allen Gemeinden Beisässen, also auch Nicht-Markgenossen stimmberechtigt sind, so ist zweifellos das Stimmrecht überall unabhängig vom Nutzungsrechte.

<sup>242)</sup> Bern 1831 § 33; Aargau 1831 § 30; Baselland 1832/33 Art. 3; Waadt 1831 Art. 16 l. al., im Ges. vom 26. I. 1832 nicht aufgenommen (Samml. Bd 29 S. 211).

<sup>243)</sup> Zürich 1838 § 3; Waadt 1845 Art. 17 (Samml. Bd 42 S. 398).

ständen“ das Stimmrecht erteilten.<sup>244)</sup> Die erste und einzige Verfassung aber, die vom Gegenrechtserfordernis absieht unter dem Bundesvertrage von 1815, ist die aargauische vom Jahre 1841.<sup>245)</sup> <sup>246)</sup>

2. Das Erfordernis des Bürgerrechtes führt uns zum Einfluss der Konfession. Nur in zwei Kantonen wird das Wahlrecht ausdrücklich von einem konfessionellen Requisite abhängig gemacht: in Luzern sind nach den Verfassungen von 1841 wie 1831 und 1848 nur die Bürger „römisch-christ-katholischer Religion“ stimmfähig, und das reformierte Appenzell a. Rh. lässt nur solche Landleute an der Landsgemeinde teilnehmen, die den — selbstverständlich reformierten — Religionsunterricht erhalten haben.<sup>247)</sup> <sup>248)</sup>

---

<sup>244)</sup> Freiburg 1848 (4. III) Art. 27 (off. Samml. Bd 23, S. 1 ff.). Wallis 1848 (10 I) Art. 70 (off. Samml. Bd VI S. 27. ff.). Die Neuenburger Verfassung vom 25. IV. 1848 mit den Prinzipien der Volkssouveränität und Rechtsgleichheit enthält allgemeines und gleiches Wahlrecht, Art. 29 ff.; von den Schweizern sind aber nur wahlberechtigt die, welche im Kanton geboren sind, oder „qui depuis deux ans y auraient un établissement“. (Off. Samml. Bd I, 82 ff.)

<sup>245)</sup> Aargau 1841 § 32 ff.

<sup>246)</sup> Nur in den genannten Kantonen und nur nach Massgabe dieser kantonalen Rechtssätze konnten bei der Abstimmung über den Entwurf der Bundesverfassung 1848 niedergelassene Schweizerbürger stimmen, da nach Art. 1 der Uebergangsbestimmungen zur Bundesverf. 1848 kantonales Recht in Anwendung kam, s. Fr. Fleiner, die Gründung des schweiz. Bundesstaates im Jahr 1848, Basel 1898, S. 19 f., 32, Anm. 1 S. 32.

<sup>247)</sup> Appenzell a/Rh. 1834 Art. 1 in Verbindung mit 12, Luzern 1831 § 51; 1841 § 26; 1848 § 27a. Unter dem Hinweis auf diese Bestimmung verweigerten 1848, noch unter der Herrschaft des Bundesvertrages 1815, die Kantone Zürich, Bern und Schaffhausen die Garantie der revisierten Luzerner Verfassung, jedoch mit Unrecht. Siehe Repert. der Abschiede 1814—1848 Bd I 429 f.

<sup>248)</sup> Freiburg 1831 § 29 f. schliesst aus, wer „interdiziert“ ist, Müller-Friedberg sieht hierin den Ausschluss der mit dem kirchl. Interdikt Belegten; denn er fügt hinzu: „eine Prüfung aus dem Katechismus hätte da konsequent angefügt werden mögen“ (Annalen Bd III, 14). „Interdiziert“, französisch „interdit“ muss aber keineswegs so aufgefasst werden, es kann auch bedeuten: „unter Kuratel gestellt“. Gegen die Auslegung von Müller-Friedberg spricht, dass auch die Verfassungen der reformierten Waadt von 1831 und 1861 Art. 17, 4) bezw. 25, 2) „les interdits“

Der Mangel ähnlicher Bestimmungen in den übrigen Verfassungen darf nicht so gedeutet werden, als ob einzig in Luzern und Appenzell a. Rh. das Wahlrecht an konfessionelle Voraussetzungen gebunden sei;<sup>249)</sup> die konfessionell einheitliche Aktivbürgerschaft ist in den dreissiger Jahren noch sehr wohl möglich; ja, sie kann noch so selbstverständlich sein, dass eine ausdrückliche Norm überflüssig ist. Denken wir daran, dass immer noch der Bundesvertrag von 1815 gilt, die Kantone also durch Bundesrecht nicht gehindert sind, die Rechtsverhältnisse, wie sie sich in der Restauration herausgebildet haben, beizubehalten; es bleiben denn auch die Verfassungen einiger Kantone, die 1815 die konfessionelle Ausschliesslichkeit einführten, durch die ganze Regenerationszeit hindurch in Kraft;<sup>250)</sup> auch Kantone, die an ihren Grundgesetzen bedeutende Änderungen vornehmen, halten in konfessioneller Beziehung am früheren Rechte fest.<sup>251)</sup>

Doch weisen die Regenerationsverfassungen auch auf diesem Gebiete weittragende Neuerungen auf: in den Kantonen Zürich, Bern, Aargau, Thurgau, Baselland und Glarus wird Glaubens- und Gewissensfreiheit proklamiert.<sup>252)</sup> Zwar darf man das Prinzip dieser Zeit nicht schlechtweg identifizieren mit dem des heutigen Bundesrechtes. Was uns heute als selbstverständliche Folge der Glaubens- und Gewissensfreiheit erscheint, dass die Ausübung bürgerlicher oder poli-

---

ausschliessen, ebenso Genf 1842 Art. 17, 1). Dieselbe Frage entsteht für die Walliserverfassungen 1839 Art. 59, 3); 1844 Art. 62, 3); 1852 § 68, 3). Auffallend ist aber, dass in der Freiburgerverfassung von 1857 ausgeschlossen werden „les interdits civillement“ (Art. 26), während 1831 nur gesagt ist „ne pas être interdit“.

<sup>249)</sup> So ist G. Meyer S. 153 Anm. 5 irreführend.

<sup>250)</sup> Z. B. die Verfassungen von Uri, Unterwalden, Zug.

<sup>251)</sup> So Appenzell i/Rh. in der Verfassung von 1829; vergl. die „Einteilung des Kantons“ mit der von 1814; ebenso Appenzell a/Rh. 1834, 12. Vergl. Luzern 1831 Art. 2 mit 1814 Art. 51; Tessin 1831 Art. 1 mit 1814 Art. 1; Wallis 1839 Art. 2 mit Art. 1 von 1814; Schwyz 1833 Art. 10 mit Usteri 258, Allgem. Bestimmungen.

<sup>252)</sup> Zürich 1831 § 4; Bern 1831 § 11; Aargau 1831 § 13; Thurgau 1831 § 21; Baselland 1832/33 § 10; Glarus 1836 § 4.

tischer Rechte durch keinerlei Vorschriften oder Bedingungen kirchlicher oder religiöser Natur beschränkt werden darf,<sup>253)</sup> das ist nach der Anschauung der Regenerationszeit keineswegs in der Gewissensfreiheit enthalten. Den deutlichsten Beleg hiefür bietet die aargauische Verfassung von 1831, die neben dem Grundsatze „die Gewissensfreiheit ist unverletzlich“ die Parität beibehält und bestimmt, dass die eine Hälfte der Mitglieder des Grossen Rates dem evangelisch-reformierten, die andere dem katholischen Glaubensbekenntnis angehören soll;<sup>254)</sup> passiv wahlberechtigt sind also unter der Herrschaft der Verfassung von 1831<sup>255)</sup> nur die Staatsbürger reformierten oder katholischen Glaubensbekenntnisses; ein Wiedertäufer z. B. wäre nicht wählbar. Ob die gleiche Zurücksetzung Andersgläubiger auch in Bezug auf das aktive Wahlrecht besteht, weiss ich nicht gewiss; sie folgt keineswegs aus der Zurücksetzung im passiven Wahlrecht, ist ausdrücklich auch nirgends ausgesprochen; vereinbar wäre sie aber wohl mit der Glaubensfreiheit, wie sie in jener Zeit aufgefasst worden ist.<sup>256)</sup> Wie dem auch sei: die Zweifel beziehen sich einzig auf die Anhänger irgend einer dritten Konfession, die Anhänger der katholischen und reformierten Konfessionen sind politisch gleichberechtigt, und der Uebertritt von einer zur andern Konfession, die Eingehung einer gemischten Ehe u. s. w. sind verfassungsgemäss ohne Einfluss auf das aktive Wahlrecht.— In Glarus sind die Sondergemeinden gefallen, und die wichtigsten Landesangelegenheiten können wieder in einer gemeinen Landsgemeinde, von katholischen und reformierten Glarnern gemeinsam, entschieden werden.<sup>257)</sup> Damit schon haben die Kantone

<sup>253)</sup> Bundesverf. 1874 Art. 49.

<sup>254)</sup> Verf. § 34.

<sup>255)</sup> 1841 ist die Parität in der Hauptsache entfernt worden. Gleiche Zurücksetzung besteht in Thurgau 1831 § 39.

<sup>256)</sup> Vergl. Haller a. a. O. S. 225 f. Die Zurücksetzung der Juden kann nicht als Beweis für die Zurücksetzung anderer, z. B. der Wiedertäufer angeführt werden; die Juden waren nicht Staatsbürger, wohl aber die Aargauer, die vom evangelisch-reformierten Glauben zur Sekte der Wiedertäufer übertraten; s. v. Salis, Kultusfreiheit S. 74, Anm. 3.

<sup>257)</sup> Verf. von Glarus 1836, 3. Abschnitt.

wichtige Grundsätze zu dauernder Geltung gebracht, auf denen das Bundesrecht weiter bauen konnte. Die übrigen Kantone begnügen sich auch jetzt noch damit, die Ausübung des katholischen oder reformierten Kultes in grösserem oder kleinerem Umfang zuzulassen, ähnlich wie zur Restaurationszeit.

Interessant ist, dass einige Kantone die Geistlichen vom passiven und vom aktiven Wahlrecht ausschliessen. Wie Zug schon in der Restaurationsverfassung, so seit 1831 auch Freiburg, Solothurn und Luzern.<sup>258)</sup> Dass selbst die Luzerner Verfassung des Jahres 1841, die eine „unmittelbare Demokratie mit ausgeprägt katholischem Geiste“<sup>259)</sup> begründet hat, die Geistlichen vom Wahlrechte ausschliesst, legt die Annahme nahe, dass dieses Verhältnis der katholischen Geistlichen zum Staate den Anschauungen der katholischen Kirche nicht widersprochen hat, zum mindesten nicht, was später vermutet werden könnte, „Kulturkämpferei“ ist.

Eine eigentümliche Stellung hat der Klerus in Wallis inne. Wie nicht anders zu erwarten ist, sitzt der Bischof von Sitten bis zum Jahre 1848 im Landrate; das Merkwürdige ist, dass ausserdem der Klerus im Landrate vertreten ist. Der Klerus der sieben oberen Zehnten und der der sechs untern wählt je einen Vertreter; so in der Verfassung von 1844, während nach derjenigen von 1839 der Bischof ipso jure den Klerus desjenigen Teiles repräsentiert „dont il est originaire.“ Da die Geistlichen weder nach den Verfassungen noch nach dem ausführenden Gesetze vom 27. November 1840 von den allgemeinen Wahlen ausgeschlossen sind, so ist die Folge ein abgestuftes Wahlrecht — es müssten denn die Geistlichen nach Gewohnheitsrecht an den allgemeinen Wahlen sich nicht beteiligen;<sup>260)</sup> diese Privilegierung schlägt 1848 in ihr Gegenteil um, indem bestimmt wird, die geist-

---

<sup>258)</sup> Freiburg 1831 § 29a, 1848 § 27; Solothurn 1831 § 10 1841 § 22; Luzern 1831 § 51, 1841 § 26, 1848 § 27; Zug 1814 § 12 und wieder 1848 (8. I) Art. 14.

<sup>259)</sup> v. Segesser, Rechtsgesch. Bd IV, 747.

<sup>260)</sup> Wallis Verf. 1815 Art. 19, 1839 Art. 20, 1844 Art. 21 u. 22. — Waren der Bischof und alle Geistlichen denn immer Walliserbürger? In

lichen Amtsverrichtungen sind unvereinbar mit bürgerlichen Aemtern und der Ausübung politischer Rechte.<sup>261)</sup> <sup>262)</sup>)

3. Der Tendenz, das Stimmrecht zu erweitern, entsprechend, ist das Stimmrecht von der Steuerpflicht unabhängiger denn je: der Zensus ist mit Ausnahme von Tessin und bis 1842 von Genf gefallen, und ich sehe nicht, wie aus dem Steuerrechte — mit Ausnahme von Glarus, das seine Aktivbürgersteuer beibehält — irgend eine Abhängigkeit konstruiert werden können.

Umgekehrt werden Stimmrecht und Wehrpflicht wieder mehr in Verbindung gebracht, doch wie mir scheint, mehr als momentanes Argument im Kampfe bei der Neugestaltung des Wahlrechtes, als um einem als Ungerechtigkeit empfundenem Mangel abzuhelfen.<sup>263)</sup> Jedenfalls sind die Verfassungen selbst in der grossen Mehrzahl weit davon entfernt, Wehrpflicht und Stimmrecht in Beziehung zu setzen. Fast überall sind nicht nur Bürger, sondern auch Schweizer, ja selbst alle Einwohner eines Kantons milizpflichtig;<sup>264)</sup> in

---

der Vereinbarung von 1807 zwischen Domkapitel und Staat über die Bischofswahl, wie sie in Gareis u. Zorn, Staat und Kirche in der Schweiz Bd I 614 veröffentlicht ist, ist das passive Wahlrecht nicht normiert.

<sup>261)</sup> Verf. 1848, 10. I, Art. 69.

<sup>262)</sup> Die in ihrer Mehrheit reformierten Kantone, wie Bern, Baselstadt, Schaffhausen, Aargau, Genf und Neuenburg verwehren zwar Geistlichen den Eintritt in den Grossen Rat, lassen aber das aktive Wahlrecht intakt. Aargau 1831 § 10 und 36, 1841 § 10 und 37, Schaffhausen 1831 § 29 (nicht mehr 1834 § 29), Genf 1842 Art. 22 erfordern weltlichen Stand; in Bern 1831 § 35, Baselstadt 1833 § 30, Neuenburg 1848 Art. 30 sind Sitze im Grossen Rat nur unvereinbar mit geistlichen Stellen.

<sup>263)</sup> S. die Programmschrift „Ueber die Verbesserung der aargauischen Verfassung“ in Müller-Friedberg, Annalen II 209 f; — Gutachten und Vorschläge der zur Revision der Verfassung (v. Basel) niedergesetzten Kommission, dem Grossen Rate (v. Basel) am 3. I. 1831 eingegeben S. 13/14 in Q 238<sup>10</sup> der Basler vaterl. Bibliothek, Balthasars Helvetia Bd VIII, 456 ff.

<sup>264)</sup> Nur Walliser sind milizpflichtig im Wallis 1839 Art. 10, 1844 Art. 10, worunter aber auch die „habitants perpétuels“ verstanden sind, Art. 17 der Verf. 1839 und 1844; Genf Art. 3 nach Bornhauser II S. 181 (schon bei 20 Jahren, wahlberechtigt wird der Genfer aber erst mit 25 Jahren Art. 21 S. 190); jeder Einwohner z. B. im Tessin 1830 Art. 3; Aargau 1841 § 22, vergl. Haller a. a. O. S. 215, 219.

einer einzigen Verfassung, der Luzerns von 1831, 1841 schon nicht mehr, besteht ein allerdings sehr weitgehender Zusammenhang, indem alle Milizpflichtigen, die in den Auszug des Bundeskontingentes effektiv dienstpflchtig eingereiht sind, oder einen Feldzug für sich im Dienste des Vaterlandes mitgemacht haben werden, stimmberechtigt sind.<sup>265)</sup>

In der bisherigen Darstellung habe ich diejenigen Rechtsätze des Wahlrechtes durch die verschiedenen inhaltsreichen Verfassungsperioden verfolgt, die mir für die Bedeutung und den Charakter des Wahlrechtes ausschlaggebend erschienen sind. Nie sind alle Voraussetzungen zur Darstellung gekommen. Und jetzt am Ende der Regenerationszeit, da im allgemeinen und gleichen Wahlrechte die bisher wenig beachteten Wahlrequisite, die der Ehrenhaftigkeit und eines bestimmten Alters, der Ausschluss der Almosengenössigen, der Falliten und Akkordanten u. s. w. in den Vordergrund treten könnten, da beginnt die Herrschaft des Bundesstaates und die neuen Probleme, die Kompetenzausscheidungen zwischen Bund und Kantonen im eidgenössischen und kantonalen Wahlrecht nehmen das Interesse in Anspruch.

---

<sup>265)</sup> Verf. 1831 § 51 g; nach § 11 kann auch jeder Schweizer zu Militärdienst angehalten werden; vermutlich ist diesen gegenüber das Erfordernis des Kantonsbürgerrechtes nicht aufrecht erhalten worden; auch nicht das der kath. Religion? — Ueber die bereits in der Mehrzahl der Kantone bestehenden Militärflichtersatzsteuern, die unser Resultat in keiner Weise ändern, s. G. Schanz, a. a. O. Bd I S. 141 ff. im allgemeinen; in der Detaildarstellung s. Bern III 320 f., St. Gallen II 307 Anm. 4, Zürich II 382, 397, Luzern III 362 f., Graubünden III 257, Solothurn II 452, 480 f., Baselstadt II 85 f., Wallis IV 260 f., Freiburg IV 33 f., Uri III 184 f., Baselland II 106, Glarus III 96, Thurgau II 287 f., Waadt, IV 173.

(Schluss im nächsten Heft.)

