

Zeitschrift: Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV

Herausgeber: Schweizerischer Juristenverein

Band: 78 (1959)

Artikel: Ausübung des Stimm- und Wahlrechtes nach freiheitsstaatlichen Prinzipien

Autor: Usteri, Martin

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-896000>

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: 29.12.2025

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

AUSÜBUNG DES STIMM- UND WAHLRECHTES NACH FREIHEITSSTAATLICHEN PRINZIPIEN

Referat von
Dr. iur. MARTIN USTERI
Rechtsanwalt in Zürich

INHALTSVERZEICHNIS	Seite
I. Einleitung	360a
A. Zum Thema und seiner Bearbeitung	360a
B. Zur juristischen Methode	364a
II. Die Grundlage: die Theorie des Freiheitsstaates . . .	370a
A. Verschiedene grundlegende Auffassungen . . .	370a
B. Die Demokratie	372a
C. Die realistisch-freiheitliche Motivierung der Demokratie	375a
III. Zur Einordnung in das System der Staatsrechtslehre	382a
IV. Die Verfahrensprinzipien für die Ausübung des Stimm- und Wahlrechtes	386a
A. Das Leitprinzip im Freiheitsstaat	386a
B. Allgemeines zum Organisationsrecht	388a
C. Die Gliederung der Verfahrensprinzipien	393a
V. Die Ermittlung des Abstimmungsergebnisses	393a
A. Das Mehrheits- und Minderheitsprinzip	394a
B. Die übrigen Grundsätze	402a
C. Spezielles zum Proportionalwahlverfahren . . .	403a
VI. Die Organtätigkeit des Stimmberechtigten	409a
A. Stimmpflicht und Stimmzwang	409a

	Seite
B. Die Abstimmungsfreiheit	416a
C. Die Informationstätigkeit der Behörden	417a
D. Der Schutz der freien politischen Meinungs- bildungs- und -äußerungsfreiheit	420a
E. Geheime Stimmabgabe und Versammlungssystem	424a
VII. Die Organisationsprinzipien des Abstimmungs- und Wahlverfahrens	426a
A. Die Systematik	426a
B. Der Grundsatz der primären persönlichen direk- ten Stimmabgabe	428a
C. Der Stimmrechtsausweis	432a
D. Das Stimmaterial	433a
E. Ort, Termin und Zeit der persönlichen direkten Stimmabgabe	434a
1. Die Systeme der sukzessiven Stimmgebung und der Stimmgebung in der Versammlung . . .	434a
2. Das Wohnsitzprinzip und die Freizügigkeit im Abstimmungsort	436a
3. Der Abstimmungstermin	445a
4. Die Zeit der persönlichen direkten Stimm- abgabe	447a
5. Der Grundsatz der Gleichzeitigkeit der Ergeb- nisermittlung	448a
F. Die sog. Stimmabgabeerleichterungen	450a
1. Das ordentliche Abstimmungsverfahren . . .	450a
2. Das außerordentliche Abstimmungsverfahren .	451a
3. Die beiden Abstimmungsverfahren im Bundes- recht	452a
4. Insbesondere das außerordentliche Abstim- mungsverfahren nach Bundesrecht	455a
a) Die verschiedenen Methoden	455a
b) Vorschriften für die zeitlich verhinderten Stimmberechtigten	456a
c) Vorschriften für die vom Wohnort abwesen- den Stimmberechtigten	458a
d) Die Stellvertretung	461a
5. Die allgemeine Vereinheitlichung des außer- ordentlichen Abstimmungsverfahrens auf zwei Methoden	462a
G. Zusammenstellung der Prinzipien zur Sicherung der Ordnungsmäßigkeit des Abstimmungsverfah- rens	463a
VIII. Zusammenfassende Thesen	464a

Wahlrecht nach freiheitsstaatlichen Prinzipien	359a
--	------

Seite

ANHANG I

Zusammenstellung der Vorschriften über die Ausübung des Stimm- und Wahlrecht in der Schweiz	467a
A. Das Bundesrecht für eidgenössische Wahlen und Abstimmungen	467a
B. Das Bundesrecht für kantonale und kommunale Wahlen und Abstimmungen	468a
C. Das kantonale Recht	468a

ANHANG II

Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 5. November 1958	491a
Literaturverzeichnis	506a
Abkürzungen	509a
Dankeswort	509a

I. EINLEITUNG

A. Zum Thema und seiner Bearbeitung

1. Zur Themastellung «Ausübung des Stimm- und Wahlrechtes» sind einige einleitende Bemerkungen nötig:

Zunächst ist festzuhalten, daß die ins Auge zu fassende Thematik eigentlich keine rein rechtliche ist. Es geht nicht bloß, ja, wie wir im Verlaufe unserer Untersuchungen sehen werden, bezüglich verschiedener Fragen nicht einmal in erster Linie um staatsrechtliche und verwaltungsrechtliche Probleme. Es geht vielmehr sehr oft in weitgehendem Maße auch um soziologische Fragen und speziell um solche der Politischen Wissenschaft. D.h. es geht u.a. um Probleme der Koventionsordnung¹, der gesellschaftlichen Kräfte und Tendenzen, sowie um bestimmte politische Entscheide. Daß dem so ist, liegt aber eigentlich an der in unserem Lande üblichen Methode der wissenschaftlichen Arbeit über Probleme des öffentlichen Rechts. Man ist sich dieser Besonderheit vielleicht selbst in juristischen Kreisen nur noch nicht eindringlich genug bewußt. Bei der Rechtsgestaltung und Rechtsanwendung im privatrechtlichen Bereich, an die wir zunächst gewöhnt sind, wird der Tatbestand meist von Nichtjuristen zusammengetragen, dargestellt und wenn nötig erforscht. Dieser Nichtjurist ist der Private, der Handels- und Gewerbetreibende, der Industrielle, der Arbeiter, der Arbeitnehmer, der Ehepartner, der irgendwie Geschädigte, kurz die Partei vor Gericht, der Klient beim Anwalt und die von allen diesen beigezogenen Fachleute, seien es Mediziner, Techniker, Ingenieure, Architekten etc. Schon bei der privatrechtlichen Rechtsgestaltung wird deutlich, was dann für das öffentliche Recht

¹ Vgl. zu den verschiedenen Sozialnormsystemen Verf.: Theorie des Bundesstaates (1954) S. 66 ff. und die dortigen Zit.

durchwegs gilt: Der Jurist selbst hat den Tatbestand zu sammeln, darzustellen und zu erforschen. Denn insbesondere in der Schweiz ist es noch ungewöhnlich, vor Schaffung oder Anwendung des öffentlichen Rechtes den Statistiker, den Soziologen, den Politischen Wissenschaftler, den Psychologen, den Bücherexperten mit der Darstellung und Erforschung der Tatsachen zu beauftragen. Am besten haben bisher noch die Nationalökonomien durchzusetzen vermocht, daß sie mit der Tatbestandsaufnahme für öffentlich-rechtliche Ordnungen betraut werden^{1a}. Die sog. Expertenkommissionen und beratenden Fachausschüsse, die unsere Bundespraxis kennt, sind keine Ausnahmen, da sie sich bekanntlich nicht wissenschaftlich mit Tatbestandsfragen befassen, sondern kleine Interessentenparlamente politischen Charakters² bilden. Es ist denn auch nicht von ungefähr, daß erst kürzlich die «Schweizerische Gesellschaft für Sozialforschung» und die «Schweizerische Gesellschaft für politische Wissenschaft» gegründet wurden. Allerdings, so muß gerechterweise festgestellt werden, bestehen gerade mit Bezug auf das Stimm- und Wahlrecht Ansätze für die Feststellung der Tatsachen durch Nichtjuristen. Aber es sind nur Ansätze: Denn einmal waren bisher fast nur Statistiker am Werk, also nur Forscher nach quantitativ meßbaren Erscheinungen des staatlichen Lebens³. Und solche Statistiken wurden nur für ausgewählte Ziele und unter ausgewählten Gesichtspunkten aufgestellt. Es fehlt eine umfassende systematische Durcharbeitung des politischen Zahlenmaterials⁴. Erst in neuester Zeit wurden auch

^{1a} Vgl. z. B. die Berichte der Eidg. Preisbildungskommission als Vorbereitung für die Kartellgesetzgebung des Bundes.

² Vgl. HUBER: Staat und Verbände (1958) S. 22/23; KUHN: Der Experte im demokratischen Rechtsstaat in: SJZ 1958 Heft 20 S. 3/4.

³ Vgl. HÜMBELIN: Eidgenössische Volksabstimmungen im Lichte der Statistik (1953) S. 1.

⁴ Vgl. über die bisherigen Arbeiten die Literaturverzeichnisse bei HÜMBELIN a.a.O. und SCHLATTER (vgl. Anmerkung 7), insbesondere die Arbeiten der Statistischen Ämter von Basel und Zürich und von deren Leitern JENNY und SENTI. Unter den Arbeiten von

wie im Ausland⁵ soziologische Enquêtes bezüglich der Ausübung des Stimm- und Wahlrechtes sog. demoskopische Untersuchungen durchgeführt. Ihre Ergebnisse sind jedoch nicht veröffentlicht, geschweige denn systematisch ausgewertet⁶. Soweit ich sehe, wurde die erste gründliche und systematische soziologische Enquête von W. SCHLATTER durchgeführt, welcher seine Ergebnisse im ersten Teil seiner Arbeit «Die Ausübung des Stimm- und Wahlrechtes in den Kantonen der Schweiz» dargestellt hat⁷. Bezeichnenderweise handelt es sich aber auch hierbei um eine juristische Arbeit.

2. Diese in der Schweiz festgestellte Übung, den Juristen des öffentlichen Rechts auch mit den psychologischen, soziologischen und politisch-wissenschaftlichen Forschungen zu betrauen, ist aber eigentlich ein Mangel. Denn solche Forschungen müssen nicht nur nach eigenen, z.T.

Juristen ist besonders auf GEILINGER: Die Institutionen der direkten Demokratie im Kt. Zürich (Diss. Zü. 1947) S. 181 ff. hinzuweisen. – Nach meinen Erkundigungen wird nur eine Statistik über Abstimmungen und Wahlen geführt, welche jedoch nicht veröffentlicht ist, nämlich bei der Staatskanzlei des Kt. Zürich.

⁵ Vgl. die Literaturangaben bei HENNIS: Meinungsforschung und repräsentative Demokratie (1957); für das moderne Westdeutschland insbesondere NEUMANN: Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1947–1955, dasselbe 1957.

⁶ Vgl. die Verweise auf die Untersuchungen des Büros Dr. Farner und der Gesellschaft zur Förderung der Schweiz. Wirtschaft bei KUHN: Meinungsforschung und Demokratie in: WuR 1958 S. 299 Anm. 1. Einen ersten Ansatz bildete die Umfrage der NHG, publiziert als: Die Schweiz hält durch (1948).

⁷ Es handelt sich um eine im Manuskript vorliegende Zürcher Dissertation, welche der Verf. mit freundlicher Erlaubnis des Autors und des Referenten der Fakultät, Prof. Nef, benutzen durfte. Diese Enquête wurde unter dem Titel «Stichprobenerhebung über den Einfluß von Wahlerleichterungen auf das Wahlergebnis» durchgeführt.

noch wenig bekannten Methoden betrieben werden⁸. Sie sind nicht nur sehr arbeitsintensiv und langwierig und benötigen ein größeres Arbeitsteam. Vor allem handelt es sich um Feststellung von Tatsachen und Beziehungen von solchen, nicht aber um Normen und Normensysteme oder die dazugehörigen Werte und Wertsysteme. Die Arbeit des Juristen, auch desjenigen, der sich mit dem öffentlichen Recht befaßt, besteht hinsichtlich der Tatsachen demgegenüber eigentlich darin, «gelieferte» Tatsachen mit Werten und dem Recht in Beziehung zu setzen. Dieser Mangel hängt wohl auch mit dem mißlichen Stand der politischen Wissenschaft und der Soziologie vor allem an den deutschschweizerischen Universitäten zusammen⁹. Die Juristen unseres Landes haben daher m.E. ein Interesse daran, daß sozialpsychologische, soziologische und politisch-wissenschaftliche Probleme durch besondere Wissenschaftler bearbeitet werden, so daß der Jurist – selbstredend als maßgeblicher Helfer bei der Planung dieser Forschungen – ihre Ergebnisse zur Kenntnis nehmen und sich auf sein Arbeitsgebiet beschränken kann. Angesichts der geschilderten Lage¹⁰ muß heute versucht werden, in tatsächlicher Hinsicht auf dem Vorhandenen aufzubauen. Wo unter rechtswissenschaftlichen Gesichtspunkten nicht vorhandene Abklärungen in tatsächlicher Hinsicht nötig erscheinen, werde ich mich mit der Stellung von Fragen und der Andeutung von Programmpunkten für zukünftige Forschungen begnügen müssen.

⁸ Vgl. dazu z.B. Handbuch der Soziologie (1956) S. 334, 393 sowie das Literaturverzeichnis bei SCHLATTER a.a.O.

⁹ Der einzige ordentliche Lehrstuhl für Soziologie in der deutschen Schweiz besteht in Bern. Die Heranziehung eines schweiz. Nachwuchses wird verunmöglicht durch die Nichtveranstaltung von Prüfungen.

¹⁰ Und unter Berücksichtigung des Umstandes, daß der Verf. während der 5 Monate, innert welcher das Referat neben der Berufsarbeit zu erstellen war, keine eigenen soziologischen Forschungen anstellen konnte.

B. Zur juristischen Methode

3. Ferner sei ein Wort zur befolgten juristischen Methode vorausgeschickt, ohne damit den ganzen vielfältigen Theorienstreit heraufzubeschwören. Es wird allem voran eine formal-materiale Erkenntnis des positiven Rechts und des diesem zugrunde liegenden positiven Wertsystems angestrebt¹¹. Diesbezüglich geht das Bemühen dahin, an die moderne schweizerische Staats- und Verwaltungsrechtsdoktrin anknüpfend die begriffliche und normative Arbeit voranzubringen. Sodann wird versucht, überall dort, wo Widersprüche, Undeutlichkeiten, Lücken festgestellt werden müssen, das norm- und wertlogisch folgerichtige positive Recht zu erkennen. Es möchte also jenes Recht, welches im Rahmen der in unserer Rechtsordnung verwirklichten Prinzipien als formal und inhaltlich folgerichtig zu betrachten ist, zur Darstellung gelangen. Schließlich sollen dort, wo das (klare oder folgerichtig erkannte) positive Recht aus irgendwelchen zu nennenden Gründen den Grundprinzipien unseres Rechts nicht mehr entspricht, Vorschläge *de constitutione, lege, administratione* eventuell *jurisdictione ferenda* zur Diskussion gestellt werden. Zu diesem zuletzt genannten Punkt müssen noch etwas ausholende methodische Anmerkungen beigelegt werden: Bestehendes Recht kann in einer in ihren Prinzipien bejahten Rechtsordnung vor allem aus zwei Gründen veralten und damit kritikwürdig werden: Einmal deswegen, weil bessere, deutlichere Erkenntnis über die positiven Werte, die durch ein bestimmtes positives Recht verwirklicht werden sollen, zu Tage gefördert wird und die einzelnen Rechtsformen dieser Erkenntnis angepaßt werden müssen. So wird es sich bei der Besprechung des Einflusses der sog.

¹¹ Vgl. dazu einläßlich Verf.: Theorie der Verwaltung in Formen des Privatrechts (1958) Ziff. 7 ff. (des Manuskripts) mit Literaturzusammenstellung.

Rechtfertigung der Demokratie auf unsere Probleme verhalten¹². Zum andern können sich die Lebensgewohnheiten so ändern, daß die Anwendung der überkommenen oder besser erkannten Grundprinzipien der Rechtsordnung auf diese veränderten Lebensgewohnheiten die Anpassung einzelner Institute notwendig macht. In diesem Sinne werden wir den Einfluß der modernen Arbeits- und Freizeitgestaltung auf unsere Probleme darzustellen haben¹³.

4. Gerade im Hinblick auf diese Diskussionsvorschläge für die zukünftige Rechtsgestaltung ist mir in jüngster Zeit ein Gedanke wichtig geworden, den man sich bei solchen Diskussionen und damit auch bei der unsrigen stets deutlich vor Augen halten sollte: Ich gestatte mir, zur Erklärung dieses Gedankens kurz etwas auszuholen und denselben am immer aktuellen Verfassungsproblem darzustellen, da es sich ja auch bei den Verfahrensprinzipien für die politischen Rechte um Verfassungsprobleme ersten Ranges handelt. Die moderne Erkenntnis des Rechts und des Staates als Normensystem sah sich vor die schwierige Frage nach der Feststellung und dem Geltungsgrund der obersten Normen im Rechtssystem gestellt¹⁴. Die eine Richtung wollte dieses Problem dadurch lösen, daß sie durch Verabsolutierung des Gegensatzes von Sein und Sollen entweder auf eine transzendent angenommene¹⁵ oder hypothetisch vorausgesetzte¹⁶ Grundnorm oder Mehrheit von

¹² Vgl. unten Ziff. 5 ff.

¹³ Vgl. unten Ziff. 71 ff.

¹⁴ Vgl. dazu Verf.: Bundesstaat S. 71 ff.

¹⁵ So die verschiedenen Richtungen der modernen Schule des Naturrechts; dazu GUTZWILLER, Hochrenaissance des «Natur»-Rechts in: ZSR NF 76 (1957) S. 215 ff., MESSMER: Das Naturrecht. Handbuch der Gesellschaftsethik, Staatsethik und Wirtschaftsethik (3. Aufl. 1958).

¹⁶ So die Schule von Kelsen; vgl. dazu besonders deutlich SPEISER: Die Basler Wiedervereinigung als Problem des Schweiz. Verfassungsrechts (Diss. Zü. 1958) S. 43 ff.

solchen verwies. Eine andere Richtung versuchte demgegenüber – stets unter Beachtung des Satzes, daß ein Sollen aus einem Sein nicht ableitbar ist¹⁷ – die obersten Normen des Rechtssystems mit dem sozialen Ganzen in Zusammenhang zu bringen. Innerhalb dieser Bemühungen lassen sich wieder verschiedene Tendenzen unterscheiden: Die einen gehen mit der dialektischen Methode des Antinomiendenkens ans Werk und verweisen – in immer noch philosophisch spekulativer Weise – auf die Polarität des sozialen Ganzen¹⁸. Andere wiederum forschen auf dem – ebenfalls spekulativen Wege – nach den Zusammenhängen zwischen den objektiven Zwecken der menschlichen Natur sowie der menschlichen Verbände und dem Rechtssystem¹⁹. Erst in allerneuester Zeit ist eine empirische, d. h. theoretische und nicht philosophische Fragestellung aufgeworfen worden: Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, daß sich die Normen als Handlungsimpulse steuernde Deutungen auffassen lassen²⁰. Damit wurde die Frage nach der Feststellung und dem Geltungsgrund der obersten Normen eines Rechtssystems eine solche der Sozialpsychologie und der Soziologie²¹. Durch die neuesten Forschungen der Psychologie, insbesondere unter der Führung JUNGs, wurden sodann Methoden und Erkenntnisse bereit gestellt, welche die wissenschaftliche Darstellung des kollektiven Bewußtseins und des kollektiven Unbewußten ermöglichten. Dabei ist darauf hinzuweisen, daß im Unterschied zu früheren Sozial-, Staats- und Rechtstheoretikern diese kollektiven psychischen Inhalte nicht als selbständige,

¹⁷ Vgl. dazu ACHERMANN: Das Verhältnis von Sein und Sollen als ein Grundproblem des Rechts (Diss. Zü. 1955) mit Lit. Übersicht.

¹⁸ Vgl. insbesondere SCHINDLER: Verfassungsrecht und Soziale Struktur (3. Aufl. 1950).

¹⁹ Vgl. VERDROSS: Die Erneuerung der materialen Rechtsphilosophie in: ZSR NF 76 (1957) S. 182 ff. und die dortigen Zit.

²⁰ Vgl. dazu Verfasser: Bundesstaat S. 51 ff. und die dortige Darstellung.

²¹ Vgl. Verf. a.a.O. S. 71 ff., für die Schweiz S. 328.

außerindividuelle Organismen²², sondern als in jedem einzelnen Menschen vorhandene, aber in allen Menschen sich selbst identische Inhalte aufgefaßt werden²³. JUNG hat dabei insbesondere in unerhörter Weite und Tiefe das kollektive Unbewußte mit seinen angeborenen, z.T. aus archaischer Zeit stammenden Verhaltensformen erforscht²⁴. Auf Grund der empirischen Fragestellung und der vorliegenden Ergebnisse der modernen Sozialpsychologie war der Moment gekommen, um den Zusammenschluß der Wissenschaften zu vollziehen und neues Licht gesicherter Erkenntnis in die Probleme der Feststellung und des Geltungsgrundes der obersten Normen im Rechtssystem zu bringen. M.W. hat nach dem Wirtschaftswissenschaftler EUGEN BÖHLER als erster «Staatswissenschaftler» KARL SCHMID in seinem «Versuch über die schweizerische Nationalität»²⁵ den Zusammenschluß vollzogen, wenn auch nicht mit den Kategorien moderner Rechtserkenntnis. Dies ist dann erfolgt in HANS MARTIS «Urbild und Verfassung»²⁶. Nun droht aber dieser durch Zusammenschluß von Wissenschaften geförderten Erkenntnis bereits eine Gefahr, nämlich diejenige, daß die psychologische Deutung in die Rechtswissenschaft hinein überwuchert. So fordert neuestens IMBODEN²⁷ «Verfassungsrealismus». Die Legalstruktur müsse in möglichst weitem Umfang zum zutreffenden Ausdruck der sozialen Ordnung gemacht werden. Es müßte verlangt werden, daß die Verfassung selbst die Komplexität

²² So noch OPPENHEIMER, früher GIERKE, BLUNTSCHLI, PREUSS; vgl. darüber Verf.: Bundesstaat S. 33 ff.

²³ Vgl. deutlich JUNG in: Bewußtes und Unbewußtes I: Über die Archetypen des kollektiven Unbewußten (Fischerbücherei 1957) S. 11/12.

²⁴ Vgl. die Würdigung durch BÖHLER in: Die Bedeutung der komplexen Psychologie C.G. Jungs für die Geisteswissenschaften und die Menschenbildung a.a.O. S. 7 ff.; vgl. dazu JUNG in: Nachwort zu: Welt der Psyche (Rascher 1954) S. 147 ff.

²⁵ In: Reden und Aufsätze (1957) S. 9 ff.

²⁶ (1958)

²⁷ Die Staatsformen (1959) S. 113 ff.

des Sozialgefüges zum Ausdruck bringe. Ist das zutreffend? Die Sozial- und Idealstrukturen können zur Erkenntnis dessen, warum bestimmte oberste Normen vorhanden sind und gelten, dienen. Die genannte Forderung erheben aber heißt: inhaltliche Identität von Faktischem und Normativem verlangen. Das geht nicht an²⁸. Es kann im Gegenteil oft so sein, daß in Rechtsnormen eine Gegenläufigkeit²⁹ zu den übrigen sozialen Kräften zum Ausdruck kommen muß. Und die richtige Fragestellung lautet dann: Wieweit kann das ein Rechtssystem tragende Gewaltmonopol den sozialen und idealen Strukturen einer Gemeinschaft gegenläufige Normen verwirklichen, ohne daß die Gemeinschaft auseinanderfällt, sondern sich im Sinne der der verwirklichten Legalstruktur zugrunde liegenden Werte entwickelt. Und hier stoßen wir denn auch auf die eigentliche politische Entscheidung; diese besteht in der Beantwortung der Frage: Will ein bestimmtes, an einem dazugehörigen Wertesystem orientiertes Rechtssystem angesichts bestimmter soziologischer und sozialpsychologischer Tatsachen sowie angesichts bestimmter vorhandener Konventions- und Moralordnungen verwirklicht werden. Diese eigentliche politische Entscheidung ihrerseits kann dann – wie ohne weiteres einzusehen – nicht wieder anhand einer positiven Normordnung bewertet werden. Sie kann nur anhand eines objektiven Wertesystems, d.h. also anhand eines als unabhängig von der Auffassung der untersuchten Menschen aus objektiven Gründen als gegeben betrachteten Wertesystems

²⁸ Dies wird oft auch von Soziologischer Seite übersehen, wo gerne unmittelbar aus faktischen Entwicklungen auf die Richtigkeit und daher Notwendigkeit entsprechender Rechtssätze geschlossen wird. Ein eklatantes Beispiel bietet aus der Lehre des Arbeitsrechts BÜCHI: Um ein soziologisches Modell der Vertragsgemeinschaft in: WuR 1956 S. 1 ff. Diese Auffassung übersieht insbesondere, daß was auch noch so machtvoll als Realität auftritt, damit noch nicht bewiesen hat, daß es sein soll. Faktizität ist daher nie Legitimation.

²⁹ Vgl. diesen Begriff und die Bedeutung des dazugehörigen Tatbestandes in der Schweiz bei SCHMID a.a.O. S. 99 ff.

kritisiert werden. (Erkenntnistheoretisch kann dann bezüglich eines solchen Wertsystems die Stellung eingenommen werden, es sei entweder absolut oder nur relativ erkennbar, oder es sei überhaupt nicht erkennbar, sondern nur als Glaube möglich.) Man kann aber auch von einer (objektiven) Bewertung überhaupt absehen und fragen, welches Rechtssystem zusammen mit gegebenen soziologischen und sozialpsychischen Situationen und Tendenzen ein sinnvolles, funktionsfähiges Ganzes ergibt. Dies in dem Sinne, daß überlegt wird, wie sich der Ablauf der Dinge bei Einführung gewisser rechtlicher Neuerungen wohl darstellen wird, und daß diese Überlegungen durch empirische Untersuchungen zu kontrollieren versucht werden, und daß schließlich festzustellen versucht wird, ob dadurch eine Befriedung und Befriedigung der wichtigsten Tendenzen in der fraglichen Gemeinschaft ermöglicht wird. Man mag diese Tätigkeit im Gegensatz zur Bewertung empirische Beurteilung nennen. Es geht somit bei Vorschlägen *de lege ferenda* im Bereich der obersten Normen eines Wertsystems nicht darum, daß dadurch ein «Bild der realen Konstellation des Kollektivs geboten wird»³⁰. Es geht vielmehr darum, daß einerseits ausgemacht wird, wie das Rechtssystem nach objektiven Wertmaßstäben aussehen soll, und andererseits wie die soziologische und sozialpsychische Wirklichkeit und die Wirklichkeit der positiven Normordnungen zu einem empirisch funktionsfähigen Ganzen zusammengefügt werden. Um möglichst vollständig zu sein, wird man also beide Gesichtspunkte je gesondert überlegen müssen.

5. Schließlich wäre einleitend festzuhalten, im Rahmen welcher prinzipiellen Doktrin über den schweizerischen Staat wir die Probleme der Ausübung des Stimm- und Wahlrechtes ins Auge fassen. Da dies aber bereits mitten in die materielle Problematik unserer Untersuchungen führt, sei dies etwas ausführlicher behandelt.

³⁰ Vgl. IMBODEN a.a.O. S. 115.

II. DIE GRUNDLAGE: DIE THEORIE DES FREIHEITSSTAATES

A. Verschiedene grundlegende Auffassungen

6. a) In der neuesten Zusammenstellung der «grundlegenden wirtschafts- und sozialpolitischen Auffassungen in der Schweiz» wird behauptet, in der erbitterten weltanschaulichen Auseinandersetzung zwischen Liberalismus, Sozialismus und berufsständischer oder ständestaatlicher Ordnung habe ein Pragmatismus obgesiegt. Insbesondere die Wirtschaftsartikel von 1947 seien denn auch ein getreues Spiegelbild eines Kompromisses zwischen drei grundverschiedenen Auffassungen der weltanschaulichen Trilogie³¹. Wer die Gesamtstruktur der Bundesverfassung überblickt und die heute scheinbar fast ausschließlich aktuellen Wirtschafts- und Sozialnormen unter erweiterten Kategorien durchdenkt, wird diesem Urteil nicht zustimmen. Ja der Jurist könnte einem solchen Urteil schon grundsätzlich nicht zustimmen, da für ihn klar ist, daß ein Rechtssystem mit innern Widersprüchen überhaupt nicht funktionieren könnte. Denn letztlich kann das mit dem Zwangsakt beauftragte Organ nicht in der identischen Situation gleichzeitig den Zwangsakt vollziehen und nicht vollziehen³².

b) Von rechtswissenschaftlicher Seite wird in neuerer Zeit sodann behauptet, auch die Schweiz sei ein sog. sozialer Rechtsstaat³³. Darunter wird ein Staat verstanden, für den oberste Werte die Menschenwürde und die Gerechtigkeit und nicht die Freiheit seien³⁴. Staatszweck ist nach dieser Auffassung zwar nicht die Glückseligkeit der Bür-

³¹ Vgl. MÖTTELI: Der Neoliberalismus und die Schweiz in: WuR 1959 S. 3.

³² Vgl. darüber näher Verf.: Bundesstaat S. 69/70.

³³ Vgl. dazu insbesondere BÄUMLIN: Die rechtsstaatliche Demokratie (1954) S. 60 ff.

³⁴ Vgl. BÄUMLIN a.a.O. S. 60, 70.

ger³⁵; aber die soziale Welt soll mit Hilfe des Staates gerecht geordnet werden. Die Menschen sollen als Träger wirtschaftlicher und sozialer Leistungen zur Lösung der Gesamtaufgabe der Lebensbewältigung beitragen³⁶. Die dazugehörige Ideologie der Demokratie lautet, diese entspreche durch die Gewährung des Mitspracherechtes an die Bürger besser als jede andere Staatsform der Würde des Menschen³⁷. Auch dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Denn welches Bild von der Würde des Menschen soll dieser objektiven allgemeinen, mit Staatshilfe zu verwirklichenden Gerechtigkeit zugrunde liegen? Ein empirisches, lautet die Antwort³⁸. Gut, aber welches empirische? Das ist ja gerade die Kernfrage. Letztlich ist die Behauptung dieser Auffassung, daß menschenwürdig nur sei, was gerecht ist, und daher alles gerecht sein müsse, und die Hoffnung dieser Auffassung, daß der Mensch trotz des an ihm haftenden Bösen doch das – wenn auch nicht absolut, so doch relativ – Gerechte verwirklichen helfe. Trotz der aufgestellten Behauptung ist m.E. noch nie anhand des positiven Rechtsmaterials zu zeigen versucht worden, daß diese Grundkonzeption des Staates wirklich der schweizerischen Rechtsordnung zugrunde liegt. Dieser Versuch könnte auch wohl schwerlich zum Erfolg führen.

c) Denn die schweizerische Rechtswissenschaft hat unter der Führung GIACOMETTIS vielmehr in vielen Einzeluntersuchungen nachgewiesen, daß verhaltensrechtlich das Grundnormengefüge in Bund und Kantonen jede je aktuell werdende individuelle Freiheit im Sinne der Selbstentfaltungsmöglichkeit gewährleistet und der Staatstätigkeit die Aufgabe der Begrenzung der Freiheit und des Ausschlusses der Freiheit zur ergänzenden Daseinsvorsorge dort, wo das

³⁵ Vgl. BÄUMLIN a.a.O. S. 70.

³⁶ Vgl. FECHNER: Freiheit und Zwang im sozialen Rechtsstaat (1953) S. 14, 17; WOLFF: Verwaltungsrecht I (1956) S. 37/38.

³⁷ Vgl. BÄUMLIN a.a.O. S. 40.

³⁸ Vgl. BÄUMLIN a.a.O. S. 41 f.

selbstverantwortliche Handeln der Privaten nicht hinreichend oder nicht hinreichen kann, zuweist³⁹. Die positivrechtlichen Grundordnungen der Schweiz, die Verfassung von Bund und Kantonen lassen sich somit auch heute noch, ohne ihnen Gewalt anzutun als innerlich geschlossenes, folgerichtiges System erklären. Ist dies richtig, und in dieser Arbeit wird davon ausgegangen, ohne auf die Beweisführung weiter einzutreten, ist somit oberster Wert in der unserem Rechtssystem zugrunde liegenden Werthierarchie die Freiheit; aber die realistisch betrachtete Freiheit, wo immer auch gleich die Schranken mitgesehen werden⁴⁰. Die grundlegenden Probleme des schweizerischen Rechts müssen daher im Rahmen der Theorie des Freiheitsstaates behandelt werden.

B. Die Demokratie

7. Bedeutet im Freiheitsstaat alles Verhaltensrecht Ziehung von Schranken zur Freiheit, somit einerseits Beschränkung der Wirksamkeit des Gewaltmonopols und andererseits aber Einsatz des Gewaltmonopols zur Verwirklichung der Schranken, so stellt sich sofort die Frage, wie das Gewaltmonopol zu organisieren sei. Wie werden dem freiheitlichen Verhaltensrecht adäquat die obersten Organe formiert? GIACOMETTI hat für die Schweiz in empirischer Weise untersucht und dargestellt, daß die «Demokratie als Hüterin der Menschenrechte» aller Regel nach gut funktioniert⁴¹. Nun hat aber NEF darauf aufmerksam gemacht, daß es sehr

³⁹ Vgl. zusammenfassend GIACOMETTI: Die Freiheitsrechtskataloge als Kodifikation der Freiheit (1955) und die dort S. 22 zit. Arbeiten.

⁴⁰ Vgl. Verf.: Die Handels- und Gewerbefreiheit nach der Abstimmung über die Kartellinitiative in: SAGZ 1958 S. 766 ff.

⁴¹ Vgl. zusammenfassend GIACOMETTI: Die Demokratie als Hüterin der Menschenrechte (1954).

darauf ankomme, welche grundsätzliche Auffassung von der Demokratie man einem Organisationsrechtssystem zugrunde lege. Je nach dem kommt man in der positivrechtlichen Gestaltung zu verschiedenen Ergebnissen⁴². Welche Anschauung von der Demokratie aber einem freiheitlichen Verhaltensrecht am adäquatesten, somit für das freiheitliche Gesamtrechtssystem folgerichtig ist, bleibt immer noch offen. Und doch muß gerade dieses Problem eine Lösung finden, soll mit der empirischen Feststellung eine normwissenschaftlich gesicherte Erkenntnis parallel gehen. Nur so wird dann auch gewährleistet, daß bei der konkreten Ausgestaltung des positiven Organisationsrechts keine innern Widersprüche, die zur Sprengung der Ordnung führen würden, entstehen.

8. NEF unterscheidet zwei Auffassungen von der Demokratie:⁴³ Die demokratische Verfassungs- und einfache Gesetzgebung sowie Verwaltung gewährleiste am besten die Richtigkeit des Rechts, sei die eine Rechtfertigung der Demokratie. Als Variante dieser Auffassung müßten wir dann die erwähnte Theorie beifügen, wonach die Demokratie zwar nicht das absolut Gerechte, aber wenigstens das relativ gerechte Recht garantiere⁴⁴. Sodann: Die Demokratie gewährleiste – wenn auch nicht unbedingt die Richtigkeit des Rechts – so doch die möglichst autonome und damit freiheitliche Gestaltung des Rechts: denn Freiheit bedeute nur dem eigenen Willen unterworfen sein; diesem – zwar unerreichbaren – Ideal am nächsten komme die Selbstgesetzgebung, die Identität der Regierenden mit den Regierten; so laute die andere Rechtfertigung der Demokratie. Die zuerst genannte Auffassung hält wohl den

⁴² Vgl. NEF: Die Fortbildung der Schweiz. Demokratie in: Festgabe Giacometti (1953) S. 205 ff. und früher schon allgemein: Demokratie und Richtigkeit des Rechts in: ZSGV 48 (1947) S. 347 bis 387.

⁴³ Vgl. a.a.O.

⁴⁴ Vgl. oben Ziff. 6b.

ihr gegenüber erhobenen Einwänden nicht stand⁴⁵; schon gar nicht heute, wo die zunehmende Komplizierung der Probleme der Rechtsgestaltung und der dadurch immer notwendiger werdende Beizug von Fachleuten zum staatsrechtlichen Angelpunkt wird⁴⁶. Aber auch der an zweiter Stelle genannten Theorie über die Demokratie können wir uns nicht voll anschließen. Denn sie beruht auf einer spekulativen These, die mit der Wirklichkeit nicht in Einklang steht: nach dieser Auffassung wäre der Idealzustand die effektive, d.h. durch einstimmige Rechtssetzung aller Rechtsunterworfenen selbst bewirkte Identität der Regierenden und Regierten⁴⁷. Das aber ist nicht nur eine idealtypische Utopie, sondern eine mit der Wirklichkeit in notwendig unlöslichem Widerspruch stehende Annahme. Denn im Staat, in der Rechtsgemeinschaft ist das Gewaltmonopol etabliert, ob es die Regierten wollen oder nicht⁴⁸. Bei diesem Grundsachverhalt kommt es auf den Willen der einzelnen Menschen gar nicht an. Die hier kritisierte Auffassung ruht eben zutiefst auf einer vertragsrechtlichen Betrachtungsweise⁴⁹. Danach bedeutet Autonomie effektiv das ausschließlich nur dem eigenen (Vertrags-) Willen Unterworfensein. Diese Betrachtungsweise ist aber nur

⁴⁵ Vgl. NEF a.a.O., BÄUMLIN a.a.O. S. 38 ff.

⁴⁶ Vgl. dazu KUHN: Der Experte ... (vgl. Anm. 2); KAISER: Die Repräsentation organisierter Interessen (1956); KUHN: Die Herrschaft der Experten in: Gewerkschaftliche Monatshefte Februar 1959.

⁴⁷ Vgl. z. B. GIACOMETTI: StRSK S. 259, NEF: Fortbildung S. 207, KÄGI: Der Anspruch der Schweizer Frau auf politische Gleichberechtigung (1956) S. 44 ff.

⁴⁸ Vgl. darüber Verf.: Bundesstaat S. 67 ff.; gleich wie hier Westerath: Die Wahlverfahren und ihre Vereinbarkeit mit den demokratischen Anforderungen an das Wahlrecht (1955) S. 4. Merkwürdig ist, daß auch Kelsen (vgl. die Belegstellen bei Westerath a.a.O.) trotz seiner tiefen Einblicke in das Wesen des Staates nicht über die hier kritisierte Auffassung hinausgekommen ist.

⁴⁹ So deutlich z. B. GIACOMETTI: StRSK S. 43. Nicht umsonst baut Rousseaus Staatslehre auf den Vertragsgedanken auf.

richtig im Bereich der rechtlich gewährten, d.h. vom Gewaltmonopol ausgesparten Freiheit, nicht aber im Bereich der Schranken der Freiheit, d.h. der organisierten Tätigkeit des Gewaltmonopols⁵⁰.

C. Die realistisch-freiheitliche Motivierung der Demokratie

9. Es muß daher versucht werden, eine mit den modernen Grundeinsichten unserer Wissenschaft vereinbare Doktrin über die Demokratie zu entwickeln. Diese könnte etwa wie folgt aussehen: Zuerst eine negative Abgrenzung: Mit der Anerkennung der allgemeinen gleichen Menschenwürde kann wie gesehen nicht argumentiert werden⁵¹. Denn diese führt zunächst nur dazu, daß jedem Menschen die gleiche individuelle Freiheit, d.h. Selbstentfaltungsmöglichkeit garantiert werden muß. Geht man weiter, unterstützt man wiederum eine spekulative Theorie, wonach trotz des Unwerten am Menschen dessen persönlicher Wert ein menschenwürdiges Resultat herbeiführen werde. Das ist nicht nur theoretisch, sondern auch empirisch ein innerer Widerspruch. Bei den positiven Betrachtungen wollen wir zunächst versuchen, mit der Klärung der Fragestellung voranzukommen. Es handelt sich darum, folgendes zu wissen: Wie wird bewerkstelligt, daß die Begrenzung des Gewaltmonopols zur Gewährleistung der individuellen Freiheit einerseits und dessen Einsatz zur notwendigen Beschränkung der individuellen Freiheit andererseits in einer den betroffenen Menschen sozialpsychisch zuträglichen Weise erfolgt? Sozialpsychisch am zuträglichsten werden diese Beschränkungen für die Betroffenen im Freiheitsstaat, bei welchen es sich um Gewaltunterworfenen handelt, wenn sie selbst oder ihre Repräsentanten an der Gestaltung dieses

⁵⁰ Vgl. dazu eingehend Verf.: Theorie der Verwaltung Ziff. 17 ff.

⁵¹ Vgl. oben Ziff. 6b.

Rechts teilnehmen können, auch wenn es nicht auf ihrem Willen ruhen kann. Denn so besteht ständig ein Ventil, um sich gegen zu wenig und damit für mehr eigene Freiheit oder um sich gegen zu wenig Beschränkung und damit für mehr Beschränkung der Freiheit der andern zu wehren^{51a}. Die Realität des äußeren Zwanges, gesetzt durch andere Menschen, kann so am besten in den Individuationsprozeß jedes einzelnen integriert werden⁵². Also nicht die – utopische – Idee der Autonomie, sondern die Idee «Mitwirkungsmöglichkeit am Gesamttakt», nicht die – ebenso utopische – Idee der Identität der Regierenden und der Regierten, sondern die Idee der Schaffung von Ventilen für oder gegen die Wirksamkeit des Gewaltmonopols sollten im Freiheitsstaat folgerichtigerweise als Grundgedanken der Demokratie betrachtet werden. Auf eine an den traditionellen Sprachgebrauch anknüpfende Formel gebracht, könnte man sagen, nicht die Idee der Freiheit schlechthin, sondern die Idee des Freiheitsstaates muß Grundgedanke der Demokratie sein. Oder anders ausgedrückt: Politische Freiheit bedeutet im Kern nicht Autonomie, sondern garantierte Möglichkeit, am Gewaltsmonopol mitzuwirken. Wir werden sehen, wie sehr die Zugrundelegung des einen oder andern Konzepts auf die Detailgestaltung der Ausübung des Stimm- und Wahlrechtes sich auswirkt. Die eine Motivierung der Demokratie, welche von Rousseau ausgeht, soll in dieser Arbeit kurz als idealistisch-freiheitliche, die andere, hier vertretene als realistisch-freiheitliche bezeichnet werden.

10. Vorerst aber soll noch an einigen institutionellen Problemen etwas näher der Unterschied der beiden so-

^{51a} Auf diese Ausgleichsfunktion des modernen Freiheitsstaates hat deutlich IMBODEN: Das Gesetz als Garantie rechtsstaatlicher Verwaltung (1954) S. 18 ff. und: Der Verwaltungsrechtliche Vertrag (SJV 1958) S. 74a aufmerksam gemacht.

⁵² Darauf verweist mit Recht allgemein BÖHLER an dem Anm. 24 zit. Ort S. 8. Vgl. auch MARTI a.a.O. S. 26/27, 73, 79, 146/47.

eben dargelegten Motivierungen der Demokratie zu erläutern versucht werden.

Die idealistisch-freiheitliche, für die Schweiz insbesondere von NEF dargelegte Richtung muß grundsätzlich jegliche staatliche Funktion der direkten Demokratie unterstellen, da der Bürger nur dann weitestgehend frei ist. Damit kein Übermaß an Demokratie entstehe, können nach dieser Auffassung dann weniger wichtige Geschäfte an andere Organe delegiert werden⁵³. Nach welchem Kriterium aber entscheidet sich, was wichtiger und was weniger wichtig ist? Ist es zutreffend, daß unter dem Gesichtspunkt der Freiheit wirklich die Wahlgeschäfte von Funktionären hinter die Sachgeschäfte zurückgestellt werden können⁵⁴? Diese Fragen lassen sich m.E. mit der hier entwickelten modifizierten Auffassung lösen. Geht es im Freiheitsstaat um die Mitwirkungsmöglichkeit, so stellt sich immer sofort die Frage, wie weit muß diese Mitwirkungsmöglichkeit direkt und wie weit kann sie indirekt erfolgen. Diese Frage kann aber anhand der Kriterien beantwortet werden, welche die Untersuchungen über das Problem der Repräsentation liefern⁵⁵. Die repräsentative Demokratie ist dann nämlich bei Funktionieren der Repräsentation nicht ein «Ersatz» der ideal-typischerweise eigentlich notwendigen vollen direkten Demokratie, sondern eine auch aus dem Gedanken des Freiheitsstaates heraus legitime Staatsform. Auch wird die hier kritisierte Auffassung das Verhältnis von Demokratie und Föderalismus nur als letztlich unlösliche Antinomie verstehen können⁵⁶. Demgegenüber ist die Theorie von der garantierten Mitwirkungsmöglichkeit in der Lage, diese beiden organisatorischen Rechts-

⁵³ Vgl. NEF: Fortbildung S. 218 ff.

⁵⁴ So NEF a.a.O. S. 224.

⁵⁵ Vgl. dazu neuestens (mit Lit.angaben) KUHN: Probleme der Meinungsbildung in der demokratischen Gesellschaft (1959) S. 13, 21 ff.

⁵⁶ Vgl. dazu MESSMER: Föderalismus und Demokratie (Diss. Zü. 1945), insb. S. 124 ff.

gedanken zu einem innerlich geschlossenen System zusammenzufügen. Denn in der föderativen Demokratie, wo Schranken der Freiheit nur unter Mitwirkung kleinerer Rechtskreise errichtet oder abgebaut werden können, wird dadurch die politische Freiheit jedes Bürgers eine größere, da seine Stimme zweimal zählt⁵⁷. Es verhält sich dabei eben anders als beim Erfordernis qualifizierter Mehrheiten eines homogenen Abstimmungskörpers, welches die Mitwirkungsmöglichkeit beeinträchtigt, da es einer in der gleichen Ebene wirkenden Minderheit mehr Entscheidungseinfluß und damit mehr Macht verschafft. Wir werden auf dieses Problem unter dem Gesichtswinkel der Ausübung des Stimm- und Wahlrechtes noch zurückkommen müssen⁵⁸.

Besonders illustrativ ist das Problem des Frauenstimmrechtes unter dem hier ins Auge gefaßten theoretischen Aspekt. NEF hat darauf hingewiesen, daß *sub specie libertatis* die Einführung des Frauenstimmrechtes eine notwendige Folgerichtigkeit sei⁵⁹. Ist das zwingend? M.E. nur, wenn man die Hypothese von der Autonomie aller Rechtsunterworfenen zugrunde legt. Nicht aber dort, wo man die politische Freiheit als Möglichkeit zur Mitwirkung am Gewaltsmonopol zum Ausgangspunkt der Überlegung nimmt. Dort müssen nämlich nur diejenigen Menschen die Mitwirkungsmöglichkeit besitzen, welche politisch, d.h. in bezug auf die zwangsbewehrte Schrankenziehung zur Freiheit Individualitäten darstellen. Wird die Demokratie auf die Männer beschränkt, wird vorausgesetzt, daß politisch betrachtet die Frauen keine je besonderen Individualitäten, sondern je eine oder mehrere Frauen mit je einem Mann sozialpsychisch identisch sind⁶⁰.

⁵⁷ Vgl. dazu Verfasser: Bundesstaat, S. 348/49.

⁵⁸ Vgl. unten Ziff. 21 ff.

⁵⁹ Vgl. NEF a.a.O. S. 209 ff.

⁶⁰ Vgl. dazu die aufschlußreichen Ausführungen von Hotz: Partnerschaft oder Gemeinschaft? Zum Problem des Frauenstimmrechtes in: NZZ Nr. 1089 vom 11. April 1959; vgl. auch MARTI a.a.O. S. 139.

Anders ausgedrückt: Die Frauen haben durch diese sozialpsychische Identität, oder in anderer Terminologie: zufolge ihrer existentiellen Repräsentation⁶¹ ihre Freiheit gewahrt; sie brauchen keine «direkte», neben derjenigen «ihrer» Männer einhergehende politische Freiheit. Wer daher das Frauenstimmrecht postuliert, müßte dartun, daß die angedeutete sozialpsychische Voraussetzung in unserem Lande nicht mehr gegeben ist und er müßte für diesen Fall ferner dartun, daß die psychische Gesundheit im Sinne der gesteigerten Individuation durch eine Veränderung der sozialpsychischen Situation nicht Schaden leidet, sondern einen höheren Grad der Entfaltung ermöglicht. Ob die genannte Voraussetzung im Kanton Waadt⁶² tatsächlich nicht mehr vorhanden sei oder nicht, wird man anhand der kommenden Abstimmungen und Wahlen feststellen können, wenn man die Ergebnisse nach Männer- und Frauenstimmen getrennt analysiert. Denn wenn das «Frauenresultat» immer identisch ist mit dem «Männerresultat», liegt ein wichtiges Indiz vor, daß die Männer die Frauen existentiell repräsentieren, daß zwischen den beiden Geschlechtern mit bezug auf die Politik sozialpsychische Identitätsbeziehungen bestehen⁶³.

11. Bleibt uns in diesem Abschnitt noch darzulegen, daß die Auffassung von der Demokratie als garantierte Möglichkeit zur Mitwirkung am Gewaltmonopol mit dem positi-

⁶¹ Vgl. zu diesem Begriff KUHN in WuR 1958 S. 293 ff. und die dort Zit.

⁶² Wo das Frauenstimmrecht bekanntlich durch die Stimmberechtigten am 1. 2. 59 in einer Verfassungsrevisionsvorlage gutgeheißen wurde.

⁶³ Eine andere Frage ist es, ob nicht trotzdem aus psycho-hygienischen Gründen die Gegenläufigkeit, also das Männerstimmrecht beibehalten werden sollte. Im Hinblick auf diese Fragestellung und das bestehende Bundesverfassungsrecht scheint mir denn auch die waadtländische Verfassungsrevision bundesverfassungswidrig und hätte unter streng-rechtlichen Gesichtspunkten nicht gewährleistet werden sollen.

ven Recht in Bund und Kantonen übereinstimmt. Die Schweizerische Rechtswissenschaft hat nachgewiesen, daß die Bundesverfassung verhaltensrechtlich, d.h. als Freiheitsrechte jede je aktuell werdende Freiheit garantiert⁶⁴. Wir haben dargetan, daß realistisch-weise damit die hier vertretene Auffassung für das Organisationsrecht notwendig verbunden ist⁶⁵. Aber auch der Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen deckt besser die realistisch-freiheitliche, als die idealistisch-freiheitliche Auffassung von der Demokratie. Die Rechte des Volkes werden im zweiten Abschnitt über die Bundesbehörden genannt als Faktor der obersten Staatsfunktion; es heißt daher in Art. 71 BV charakteristischerweise: «Unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone wird die oberste Gewalt des Bundes durch die Bundesversammlung ausgeübt...» Volk und Kantone üben daher die oberste Gewalt aus. Die kantonalen Verfassungsurkunden enthalten sodann den Rechtsgrundsatz der Volkssouveränität in dem Sinne, daß die Gesamtheit der Stimmberechtigten die Staatsgewalt ausübt⁶⁶, wobei das Wort Souveränität gleichbedeutend ist mit Staatsgewalt⁶⁷. Besonders deutlich wird die realistisch-freiheitliche Motivierung der Demokratie sodann in den Art. 5 und 6 BV über die Garantien zugunsten der Kantone. Der Bund gewährleistet in den Kantonen die Rechte des Volkes und die verfassungsmäßigen Rechte der Bürger gleich den Rechten und Befugnissen, welche das Volk den Behörden übertragen hat. Und die Praxis zu diesem Artikel hat die altschweizerische Tradition weitergeführt, wonach im Sinne des Gemeinwesens als Genossenschaft für rechtens anerkannt wird, was im Zusammenwirken der Mehrheit der Bürger zustandegekommen ist⁶⁸. Aber auch ideengeschicht-

⁶⁴ Vgl. oben Ziff. 6c.

⁶⁵ Vgl. oben Ziff. 9.

⁶⁶ Vgl. GIACOMETTI StRSK S. 43 ff.

⁶⁷ Vgl. GIACOMETTI StRSK S. 43 Anm. 46.

⁶⁸ Darauf hat immer wieder Gasser hingewiesen, z.B. Bürokratisierung und Rechtsstaat (1952) S. 9 ff., 24.

lich ist m.E. der Zusammenhang mit den Staatstheorien der Französischen Nationalversammlung von 1789 und damit mit der Rousseauschen Auffassung, wonach die Verfassung ein Vertrag der Volksgenossen sei⁶⁹, nicht nachgewiesen. Dazu besaßen die Schöpfer der Kantons- und der Bundesverfassungen zu tiefen Einblick in die Realität der Staatsgewalt als Sicherung des Rechtsfriedens. Volkssouveränität bedeutete in der Schweiz nach 1830 stets Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk im Gegensatz zur Souveränität der Regierungen⁷⁰. «Das Volk will gehorchen, aber mit unverbundenen Augen»⁷¹. FLEINER hat denn auch festgestellt, daß in der Schweiz die reine Demokratie im 19. Jahrhundert hervorgewachsen sei aus einer Verschmelzung altgermanischer Vorstellungen der deutschen Schweiz (Landsgemeinde) und der Theorie von Rousseau⁷². Und zwar zeigte sich die gegenseitige Durchdringung der deutsch-schweizerischen und Rousseauschen Rechtsgedanken gerade in der veränderten Auffassung der Volkssouveränität⁷³. Diese Veränderung trat, wie JAGMETTI nachweisen konnte, gerade unter dem Einfluß der Lehre vom *pouvoir constituant*, welches Prinzip zwar im Kern einer naturrechtlichen Doktrin, aber stark durchwirkt von Einflüssen aus der praktischen angelsächsischen Politik entspricht, ein⁷⁴. Die Verschmelzung dieser ver-

⁶⁹ So GIACOMETTI: StRSK S. 43 mit Verweis auf REDSLOB: Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789 S. 154. So für den Kanton Zürich GEILINGER: S. 21/22, 218/21.

⁷⁰ Vgl. RAPPART: Die Bundesverfassung der Schweiz. Eidgenossenschaft 1848–1948 S. 66/67, 68.

⁷¹ So Zschokke 1829 zit. bei RAPPART a.a.O. S. 66.

⁷² Vgl. FLEINER: SBStR S. 17.

⁷³ Vgl. FLEINER: Entstehung und Wandlung moderner Staatstheorien in der Schweiz (1916) in: Ausgewählte Schriften und Reden (1941) S. 168. – Dies muß auch GEILINGER a.a.O. S. 221/22 zugeben, womit sich dann aber eine innere Widersprüchlichkeit ergibt.

⁷⁴ Vgl. JAGMETTI: Der Einfluß der Lehren von der Volkssouveränität und dem *pouvoir constituant* auf das Schweiz. Verfassungsrecht (Diss. Zü. 1920) S. 19 ff., 95 ff., 114.

schiedenen Theorien konnte nur funktionsfähig sein, wenn eben das vertragsrechtliche Element in der Volkssouveränität durch die Vorstellung vom gewaltmäßigen Gesamtakt des Volkes ersetzt wurde. In diesem Sinne ist denn auch der Vorspruch einzelner Kantonsverfassungen über das Selbstbestimmungsrecht des Volkes zu verstehen⁷⁵. Auch im Gründungsstadium des Bundesstaates von 1847/48 war diese Motivierung der Demokratie von der Mitwirkung des Volkes an der obersten Staatsgewalt lebendig. Die Gewaltträger in den Kantonen etablierten sich in einem Gesamtakt zum Bundesgewaltsträger⁷⁶. Wie bereits erwähnt, läßt sich nur mit der hier vertretenen Auffassung die föderative Demokratie ohne innern Widerspruch vorstellen, und sie ist nur so funktionsfähig.

Die politischen Rechte werden daher denn auch folgerichtigerweise in der schweizerischen Doktrin und Praxis nicht als «echte» Grundrechte im Sinne der Freiheitsrechte, sondern im Sinne der Teilnahmerechte an der staatlichen Willensbildung charakterisiert⁷⁷. Und ebenso folgerichtig sind die politischen Rechte nach positivem Schweizerischem Recht verfassungsmäßige Rechte im Sinne des generellen verfassungsprozessualen Schutzes⁷⁸.

III. ZUR EINORDNUNG IN DAS SYSTEM DER STAATSRICHTSLEHRE

12. Bevor wir uns den Detailproblemen der Ausübung des Stimm- und Wahlrechtes zuwenden können, sind noch

⁷⁵ Und nicht im Rousseauschen Sinne der Verfassung als Vertrag der Volksgenossen wie GIACOMETTI (StRSK S. 43) und GEILINGER (a.a.O. S. 218 ff.) annehmen.

⁷⁶ Vgl. Verf.: Bundesstaat S. 226 ff., Jagmetti a.a.O. S. 131.

⁷⁷ Vgl. darüber PEROLINI: Die Anforderungen der Bundesverfassung an die Staatsform der Kantone (Art. 6 BV) (Diss. Bern 1954) S. 24 und die dort zit. HUBER und GIACOMETTI.

⁷⁸ Vgl. HUBER: Die Garantie der individuellen Verfassungsrechte (SJV 1936) S. 116a, GIACOMETTI: SBStR S. 883/84.

einige dogmensystematische Klarstellungen am Platz. Es muß nämlich festgestellt werden, was alles zur «Ausübung des Stimm- und Wahlrechtes» gehört; es sind daher zunächst wiederum einige negative Abgrenzungen nötig.

Nachdem GIACOMETTI als erster eine moderne normative Dogmatik der liberalen föderativen Demokratie gegeben hat⁷⁹, sind die Kategorien bekannt. Diese Dogmatik kann auf Grund der Forschungsergebnisse der letzten 20 Jahre ergänzt werden.

Das Grundnormengefüge enthält außer den ganz allgemeinen Normen über das Verhaltensrecht auch die grundlegenden Organisationsnormen über den Verfassungsgeber und den Verfassungsänderer⁸⁰. Teilorgan des Verfassungsänderers in Bund und Kantonen der Schweiz sind die Stimmberechtigten⁸¹. Diese Vorschriften gehören systematisch in das Kapitel über die Staatsform. Mit dem Problem der Staatsform wird ja die Frage aufgeworfen, wer ist oberster Rechtsnormenerzeuger⁸². Sodann sind die Stimmberechtigten Teilorgan der einfachen Gesetzgebung⁸³. Diese Vorschriften gehören in den Abschnitt über die Staatsgewalt. Sodann sind die Stimmberechtigten oft Teilorgan der Verwaltung⁸⁴. Diese Fragen gehören in die Darstellung des Verwaltungsorganisationsrechts, einem anderen Bestandteil der Lehre von den Staatsgewalten. Ferner

⁷⁹ Im fünften und sechsten Kapitel seines Buches: «Das Staatsrecht der Schweiz. Kantone» (1941) S. 181 ff., 416 ff.

⁸⁰ Vgl. dazu Verf.: Bundesstaat S. 71 ff.

⁸¹ Vgl. GIACOMETTI SBStR S. 708 ff., StRSK S. 419 ff.

⁸² Im Sinne der klassischen Staatsrechtslehren, nach welchen zu unterscheiden ist zwischen Staatsform, Staatsaufbau (Einheitsstaat oder Bundesstaat), Staatsorganisation (Dezentralisationsstufen), Staatsgewaltenmodus (Gewaltenteilung); vgl. darüber Verf.: Bundesstaat S. 245 ff. IMBODEN dagegen faßt a.a.O. S. 87 ff. alle diese Gliederungsarten unter dem Begriff der Staatsform zusammen.

⁸³ Vgl. GIACOMETTI SBStR S. 751 ff., StRSK S. 468 ff.

⁸⁴ Vgl. GIACOMETTI StRSK S. 419 ff.

amten die Wahlberechtigten als Kurationsorgane⁸⁵ für alle möglichen Ämter. Dieser Teil gehört in die Lehre von den jeweiligen einzelnen Staatsorganen. Eine Besonderheit bildet schließlich die Tätigkeit der Wahlberechtigten beim sog. Proporzsystem. Genau betrachtet sind die Wahlberechtigten dabei nicht nur Kurationsorgan, sondern Normsetzungsorgan, das über die Zusammensetzung des Parlamentes oder einer anderen Behörde entscheidet. Denn durch die Abgabe von Parteistimmen (Kandidatenstimmen einer Liste und Zusatzstimmen, Listenstimmen) setzen die Wahlberechtigten die Zusammensetzung des Parlamentes, die sog. Verteilung der Sitze unter die Parteien und Wählergruppen fest⁸⁶. Und zwar muß deutlich hervorgehoben werden, daß es sich bei der Bestimmung der Zusammensetzung des Parlamentes nicht um Wahl, sondern um Normsetzungstätigkeit handelt. Denn es wird die Gestaltung des Organs bestimmt und es werden nicht die Organträger kreiert^{86a}. Das Proporzsystem muß daher primär beim Recht des Parlamentarismus, d.h. beim Inhalt der Organtätigkeit der Stimmberechtigten, somit beim Inhalt der politischen Rechte und nicht im Kapitel über die Ausübung des Stimm- und Wahlrechtes behandelt werden. In diesem Kapitel sind lediglich die Auswirkungen des Proporzsystems auf das Wahlverfahren einer Betrachtung zu unterziehen. Da allerdings werden sich noch genügend Probleme stellen⁸⁷.

⁸⁵ Vgl. GIACOMETTI StRSK S. 228.

⁸⁶ Richtig unterscheidet WESTERATH a.a.O. S. 28 ff. durch Einführung des Begriffes des Wahlkörpers zwischen der Wahl der Kandidaten und der Bildung der Wahlkörper. Er charakterisiert denn auch zutreffend die Einwahlkörper- und die Mehrwahlkörperverfahren und reiht das sog. Proporzsystem unter die Mehrwahlkörperverfahren mit Selbstbildung der Wahlkörper ein. Er zieht jedoch nicht den Schluß auf die funktionstheoretische Unterscheidung im Sinne des Textes.

^{86a} SCHEUNER: Der Bereich der Regierung (in: Festgabe Smeid 1952 S. 286) rechnet diese Tätigkeit denn auch zum Bereich der Regierung.

⁸⁷ Vgl. unten Ziff. 24 ff.

13. Nun kann man die Vorschriften über die Organtätigkeit der Stimmberechtigten aus ihrem kompetenzsystematischen Zusammenhang, d.h. aus dem in bezug auf ihre inhaltliche Tätigkeit sich ergebenden Zusammenhang herauslösen und in ein allgemeines Kapitel über die Staatsorgane einfügen. Dies ist das Vorgehen von GIACOMETTI⁸⁸. Folgt man dieser Systematik, ergibt sich an der Spitze dieses Kapitels ein Abschnitt über das allgemeinste Staatsorgan im Freiheitsstaat, nämlich über die Stimm- und Wahlberechtigten. In diesem Abschnitt erscheinen dann folgende Unterabteilungen⁸⁹:

Der Begriff der Stimmberechtigten als Gesamtorgan und des einzelnen Stimmberechtigten als Teilorgan oder die Natur der politischen Rechte.

Die Voraussetzungen der politischen Rechte.

Der Inhalt der politischen Rechte.

Das Verfahren bei Ausübung der politischen Rechte.

Der Rechtsschutz für die politischen Rechte.

Aus dieser Fülle ist unser Thema nur ein Ausschnitt; es berührt die Verfahrensvorschriften bei Ausübung der politischen Rechte, und zwar beschränken wir uns im all-

⁸⁸ StRSK S. 181 ff. Gemäß dieser Systematik wurde das vorliegende Thema an folgenden Tagungen behandelt: Verwaltungskurs 1947 an der Handelshochschule St. Gallen (vgl. die Veröffentlichung der schweiz. Verwaltungskurse an der HHS Band 10: Die Volksrechte, 1948), schweiz. Staatsschreiber-Konferenz 1950 (vgl. FISCH: Fragen aus dem Wahl- und Abstimmungsrecht in: ZSGV 51 (1950) S. 497 ff., sowie das Protokoll vom 8. September 1950). Vgl. dazu ferner die früheren Einzeldarstellungen: Für den Bund: DUTTWEILER: Das Stimmrecht in der Schweiz (Diss. Zü. 1907); für die Kantone: SCHULER: Das schwyzerische Stimmrecht (Diss. Bern 1930); Z'GRAGGEN: Die politischen Rechte im Kanton Uri (Diss. Zü. 1935); WEIDENMANN: Die politischen Rechte im Kanton Zürich (Diss. Zü. 1917); DUFT: Die politischen Rechte im Kanton Sankt Gallen (1911) und die dort jeweils zitierten Zeitschriftenaufsätze und weitem Publikationen.

⁸⁹ Vgl. die §§ 26–30 von GIACOMETTI: StRSK.

gemeinen auf das Stimm- und Wahlrecht, lassen also das Verfahren bei Ausübung des Initiativ- und Referendumsbegehrensrechtes in der Regel bei Seite. Aus diesem Abschnitt wiederum werden nur die Prinzipien behandelt.

IV. DIE VERFAHRENSPRINZIPIEN FÜR DIE AUSÜBUNG DES STIMM- UND WAHLRECHTES

14. Beschäftigen wir uns nun mit den Verfahrensprinzipien für die Ausübung des Stimm- und Wahlrechtes in der Schweiz im Detail, so ergeben sich auch hier wieder verschiedene Einteilungen. Damit soll gleichzeitig unser weiterer Arbeitsplan kurz zusammengefaßt werden. Zuallererst ist an die oben geschilderte grundsätzliche Auffassung von der Demokratie anzuknüpfen⁹⁰. Denn danach entscheidet sich auch die Systematik für die folgende Darstellung. Dies zeigen folgende Überlegungen:

A. Das Leitprinzip im Freiheitsstaat

15. GIACOMETTI und die seine Variante der demokratischen Theorie übernehmenden Schüler gehen nämlich für die Darstellung aller dieser Detailfragen von folgender Argumentenreihe aus⁹¹: Die Bildung des Willens der Stimmberechtigten als höchstem Organwillen müsse selbstverständlich, soll er wirklich Volkswille im Sinne des demokratischen Prinzips sein, unverfälscht zum Ausdruck kommen können. Unter demokratischem Prinzip wird dabei (gleich wie bei

⁹⁰ Vgl. oben Ziff. 9.

⁹¹ Vgl. zum Folgenden: GIACOMETTI: StRSK S. 231/32; TOBLER: Der Stimmzwang in den schweiz. Kantonen (Diss. Zü. 1945) S. 71 ff.; PICENONI: Die Kassation von Volkswahlen und Volksabstimmungen in Bund, Kantonen und Gemeinden (Diss. Zü. 1945) S. 41, 123. So auch GEILINGER a.a.O. S. 218 ff.

NEF⁹²⁾ verstanden, daß die Rechtsordnung auf Grund der demokratischen Ideologie ausgestaltet sei, wonach die Verfassung letztlich ein Vertrag der Volksgenossen sei und der Einzelne dadurch nur seinem eigenen Willen unterworfen sei⁹³. Das Prinzip des unverfälschten Volkswillens stellt die Konsequenz der Auffassung der Volkssouveränität im Rousseauschen Sinne dar⁹⁴. Ein unverfälschter Volkswille liege aber – immer nach dieser Theorie – dann vor, wenn ein wesentlicher Teil der Stimmberechtigten an der Organfunktion tätig war und dabei seinen Willen frei und ungestört hat zum Ausdruck bringen können. Die Sicherstellung des unverfälschten Volkswillens erfolge daher zunächst durch die Aufstellung solcher Grundsätze, die eine möglichst große Beteiligung von Stimmberechtigten an Volkswahlen und Volksabstimmungen bewirken sollen. Schon NEF hat dagegen erklärt, daß es nicht auf das Ergebnis ankomme, genüge die Möglichkeit zur freien Selbstbestimmung der Beschränkungen der Freiheit. Eine möglichst große Stimmbeteiligung sei daher von der Freiheit als Selbstbestimmung her nicht erforderlich⁹⁵. Man sieht daraus, wie entgegengesetzt man die idealistisch-freiheitliche Ideologie auslegen kann! Daran ist ihr prinzipielles Ungenügen zu erkennen. Ich hatte demgegenüber etwas anders zu zeigen versucht, daß es um die Mitwirkung bei der Bestimmung der Beschränkungen der Freiheit und des Einsatzes des Gewaltmonopols geht. Folgerichtigerweise muß daher auch im Rahmen unserer Auffassung darauf hingewiesen werden, daß primäres Anliegen der Verfahrensvorschriften nicht die Fixierung von Grundsätzen sein kann, die eine möglichst große Beteiligung

⁹² Vgl. oben Ziff. 8.

⁹³ Vgl. GIACOMETTI: StRSK S. 259.

⁹⁴ So ausdrücklich GEILINGER a.a.O. Wie oben Ziff. 9 erwähnt, ist aber auch die Volkssouveränitätslehre im Sinne der dem Stimmberechtigten garantierten Möglichkeit zur Mitwirkung als oberstes Organ im Staat zu verstehen.

⁹⁵ Vgl. NEF: Fortbildung S. 214 ff.

von Stimmberechtigten an Volkswahlen und Volksabstimmungen bewirken sollen. Denn wo die schlichte Möglichkeit zur Mitwirkung Sinn der politischen Rechte ist, da spielt es keine Rolle, ob effektiv dann mehr oder weniger Stimmberechtigte teilgenommen haben. Daß aber auch so jedenfalls die schweizerische Demokratie funktionsfähig bleibt, zeigen folgende statistische Erfahrungen: Wenn politisch wichtige Vorlagen umstritten sind, wurden die stärksten Stimmbeteiligungen festgestellt^{95a}. Und von denjenigen rund 30% Stimmberechtigten, welche selten oder nie an Abstimmungen teilnehmen, gehen 58,7% dann zur Urne, wenn die Abstimmung oder Wahl politisch sehr wichtig ist, und 24,3% dann, wenn eine Vorlage sie persönlich betrifft^{95b}. Bei der Betrachtung von der Freiheit im Sinne der Mitwirkungsmöglichkeiten her wird vielmehr vordringlichstes Problem, nach welchen Prinzipien der Gesamtkontakt der Abstimmung oder Wahl aus den Teilakten der Stimmgebung der einzelnen Stimmberechtigten formiert wird, m.a.W. nach welchen Prinzipien die Stimmberechtigten bei der Bildung des Gesamtkontaktes sollen mitwirken können. Erst anschließend haben wir uns mit den übrigen Prinzipien zu befassen. Bei dieser Darstellung der Prinzipien wird auch die schweizerische Praxis zu verarbeiten sein, jedoch nur soweit von grundsätzlichem Interesse. Für die bis 1945 vollständige Sammlung der Praxis zu den Vorschriften über die Volks- und Volksabstimmungen darf auf die Arbeit von PICENONI verwiesen werden^{95c}.

B. Allgemeines zum Organisationsrecht

16. Um den Zusammenhang mit unseren Grundauffassungen zu gewährleisten, sind hier sodann einige mehr theoretische Darlegungen als allgemeine Vorbemerkungen nötig. Sie werden Folgen haben für die Systematik. Es geht näm-

^{95a} Vgl. HÜMBELIN a.a.O. S. 72, GEILINGER a.a.O. S. 189.

^{95b} Vgl. SCHLATTER a.a.O. Tabelle XXXII.

^{95c} a.a.O. §§ 7–14.

lich kurz darum, zu wissen, wie es sich grundsätzlich mit den Begriffen der Organkompetenz, des Organträgers und den sog. Muß- und Darfvorschriften im Organisationsrecht verhält. Denn je nach einer klareren und konsequenteren Einsicht in diese Grundprobleme, können später die Einzelprobleme rascher oder weniger rasch folgerichtig gelöst werden. Organ im Sinne der Rechtslehre ist die Person oder Personenmehrheit (beides im Rechtssinne, also im Sinne eines Gedankens, nicht einer psycho-physischen Individualität verstanden), deren Verhalten Inhalt (im weitesten Sinne) des Folgesatzes der Deutung ist⁹⁶. Diesen verschiedenen Organen sind dann inhaltlich je verschiedene Verhaltensweisen arbeitsteilig zugeordnet. Das ist die Kompetenz⁹⁷. Unter Organkompetenz versteht man daher die Tätigkeit einer bestimmten Person oder Personenmehrheit als Inhalt des Folgesatzes der vollständigen Norm. Jedem Organ aber sind nun die entsprechenden Menschen als psycho-physische Individualitäten zugeordnet, deren Verhalten dann als Folgeakt der Norm, oder in der Sprache der traditionellen Lehre ausgedrückt, als Staatstätigkeit gilt. Das sind die Organträger (oder nach neuester deutscher Lehre: die Organwalter⁹⁸). Die Vorschriften (stets unvollständige Normen), welche die Organe und ihre Kompetenzen umschreiben, nennt man Organisationsvorschriften⁹⁹. Nun unterscheidet die neuere schweizerische Doktrin innerhalb dieser Organisationsvorschriften Muß- und Darfvorschriften, resp. Pflicht- und Ermächtigungskompetenzen¹⁰⁰. Ist dies zutreffend?

⁹⁶ Vgl. dazu Verf.: Bundesstaat S. 56.

⁹⁷ Vgl. dazu Verf.: Bundesstaat S. 97 ff. und besonders den dort zit. IMBODEN.

⁹⁸ Vgl. statt vieler WESTERATH a.a.O. S. 2 und dortige Zitate.

⁹⁹ Vgl. insbesondere BURCKHARDT: Methode und System des Rechts (1936) S. 132 ff.

¹⁰⁰ Vgl. insbesondere AFFOLTER: Die rechtliche Stellung des Volkes in der Demokratie und der Begriff der politischen Rechte (Diss. Zü. 1948) S. 35; TOBLER a.a.O. S. 18 ff.; GIACOMETTI: StRSK S. 182/83.

17. Mit Recht hat BURCKHARDT¹⁰¹ und im Anschluß an ihn TOBLER¹⁰² darauf aufmerksam gemacht, daß streng zu unterscheiden ist zwischen der Kompetenzvorschrift und der Vorschrift, in welcher die Ausübung der Kompetenz zum Gegenstand einer Verhaltensnorm gemacht, d.h. mit einem Zwangsakt verknüpft wird. Kompetenzvorschriften sind ja in der vollständigen Norm Teile des Folgesatzes, während Verhaltensregeln vollständige Normen sind. M.E. müssen nun aber in diesem Zusammenhang noch weitere Differenzierungen vor Augen gehalten werden. Außer den Kompetenzvorschriften und den Verhaltensvorschriften zur Sanktionierung der Ausübung einer Kompetenz können noch Kurationsvorschriften festgestellt werden. Darin wird bestimmt, wer Organträger sein soll. Dabei können diese Vorschriften bereits selbst die Organträger bestimmen, z.B. alle lebenden Menschen männlichen Geschlechts nach Vollendung des 20. Altersjahres, sofern auf sie nicht im Gesetz umschriebene Ausschlußgründe anwendbar sind (gesetzliche Berufung zum Organträger: z.B. die Stimmberechtigten). Oder sie können die Bestimmung der Organträger wiederum einem Organ, dem Kurationsorgan überlassen (Berufung zum Organträger durch Wahl oder Ernennung)¹⁰³. Des fernern wird unterschieden zwischen notwendigen und fakultativen Organen, je nachdem, ob für das Zustandekommen einer Norm ein bestimmtes Organ mitwirken muß oder ob es bloß mitwirken kann¹⁰⁴. Ist nun, so fragt es sich, die Kompetenz des notwendigen und des fakultativen Organes je eine verschiedene, oder ist die Kurationsvorschrift je eine verschiedene oder ist die umschriebene Verhaltensnorm eine verschiedene? Stellt man die Frage so, ergibt sich die Antwort von selbst. Es leuchtet ohne weiteres ein, daß eine Pflicht, die Organkompetenz auszuüben, nur in der Verhaltensnorm für den Organträger statuiert werden

¹⁰¹ a.a.O. S. 238/39.

¹⁰² a.a.O. S. 18 ff.

¹⁰³ Vgl. dazu GIACOMETTI: StRSK S. 272.

¹⁰⁴ Vgl. dazu TOBLER a.a.O. S. 35 ff.

kann; denn nur in einer solchen wird der Organträger zum Normsubjekt, kann sein Verhalten Bedingungstatbestand einer vollständigen Norm sein. Aber nun springt sofort auch der weitere Gedanke in die Augen: es besteht überhaupt kein positiver innerer Zusammenhang zwischen der Species eines Organes als notwendiges oder fakultatives und der Ausgestaltung der Ausübung durch den Organträger als Pflicht, sondern nur ein negativer. Dieser besteht darin, daß es offensichtlich unsinnig wäre, für ein fakultatives Organ eine Ausübungspflicht zu statuieren. Denn wenn für die Erzeugung einer Rechtsregel die Mitwirkung eines bestimmten Organes schon fakultativ ist, muß es doch auch dem Organträger freigestellt sein, ⁸⁷ von der Kompetenz Gebrauch zu machen oder nicht¹⁰⁵. Ob die Ausübung der Tätigkeit eines notwendigen Organs zum Gegenstand einer Verhaltenspflicht gemacht werden soll oder nicht, beurteilt sich nun sicher nicht danach¹⁰⁶, welche Stellung das Organ im Rechtserzeugungsprozeß einnimmt; denn es ist durchaus nicht nötig, daß jede Organtätigkeit ihrerseits wieder rechtsnormativ gesichert sei. Beurteilungsmaßstab für unsere Frage ist vielmehr die Feststellung, ob in einer konkreten Rechtsgemeinschaft für die unter allen Umständen nötige Rechtserzeugung Gewähr geboten ist oder nicht. Und das entscheidet sich u. a. danach, ob nicht schon aus soziologischen Gründen gewisse Rechtserzeugungsfunktionen ohnehin wahrgenommen werden, so daß deren rechtliche (institutionelle) Sicherung nicht nötig erscheint. Dazu kann allgemein gesagt werden, daß überall dort, wo schon die Rechtserzeugungsmöglichkeit genügt, auch dafür notwendige Organe nur möglicherweise funktionieren können müssen¹⁰⁷. Daraus folgt, daß in allen diesen Fällen eine Verpflichtung des Organträgers zur

¹⁰⁵ So auch TOBLER a.a.O.

¹⁰⁶ Entgegen AFFOLTER a.a.O. S. 23, 33 ff., 89 ff.; TOBLER a.a.O. S. 35 ff.

¹⁰⁷ So auch hinsichtlich der Verfassungsrevision in der Schweiz NEF: Fortbildung S. 217/18.

Organtätigkeit eo ipso entfällt. Rechtserzeugungsnotwendigkeit und Rechtserzeugungsmöglichkeit lassen sich mit anderen Worten auch als verhaltens-rechtlich sanktionierte Pflicht zur Rechtserzeugung oder als schlichte Rechtserzeugung umschreiben. Diese ist verhaltensrechtlich nur negativ relevant, d.h. es ist die Hinderung an der Ausübung der Funktion mit einem Zwangsakt bedroht. Wann das eine oder das andere vorliegt, entscheidet sich nach den im konkreten Staat vorausgesetzten Verhältnissen und den ihm zugrunde liegenden Prinzipien.

18. Zusammenfassend kann man somit sagen, daß die «Verletzung» organisatorischer Vorschriften stets nur die Ungültigkeit im Sinne der Unbeachtlichkeit für die Rechtsgenossen oder die Aufhebbarkeit durch andere Organe von Akten eines Organträgers nach sich zieht, niemals aber einen Zwangsakt gegen den erlassenden Organträger¹⁰⁸. Wenn in der Literatur über diese Dinge so viel Unklarheit herrscht, kommt dies wohl vor allem von der nicht genügend konsequenten Unterscheidung des Organs vom Organträger und der nicht klaren Einsicht, daß eine Organisationsvorschrift nur ein Teil einer Norm, nicht aber selbst eine vollständige Norm ist. Besonders AFFOLTER hat übersehen, daß es keine eo ipso «normative Kraft» der Organisationsnormen gibt¹⁰⁹. Sein Begriff der Organpflicht, welchem auch sonst in der Literatur begegnet werden kann¹¹⁰, ist daher ein innerlich widerspruchsvoller und damit unmöglicher. Normativ konsequent gedacht bedeutet die sog. Organpflicht entweder: Ein Mensch ist Träger eines notwendigen Organs innerhalb einer notwendigen oder möglichen Rechtserzeugung oder (und das ist etwas

¹⁰⁸ Vgl. BURCKHARDT a.a.O. S. 238/39; über die Berichtigung und Aufhebung von Volksabstimmungen und Volkswahlen in der Schweiz vgl. PICENONI a.a.O. §§ 26–41.

¹⁰⁹ a.a.O. S. 32.

¹¹⁰ Vgl. die Zitate bei AFFOLTER a.a.O. S. 33 ff.

ganz anderes): Ein Mensch untersteht als Träger eines bestimmten Organs im Hinblick auf diese seine Organtätigkeit einer materiellen Rechtsnorm.

C. Die Gliederung der Verfahrensprinzipien

19. Auf Grund der erhaltenen Erkenntnis kann die Darstellung der Prinzipien des Abstimmungs- und Wahlverfahrens zunächst in zwei Hauptabschnitte geteilt werden:

1. Die Prinzipien für die Bildung des Gesamtktes. Hierher gehören die Probleme des Mehr- und Minderheitsprinzips. Und in diesem Rahmen wiederum sind einige Fragen der Wahlsysteme zu betrachten.
2. Die Prinzipien über die Organtätigkeit des einzelnen Stimmberechtigten.

Dieser Hauptabschnitt kann wiederum in zwei Unterabschnitte unterteilt werden: Zunächst interessieren die materiellen Rechtssätze über die Ausübung des Stimm- und Wahlrechts durch den einzelnen Stimmberechtigten. Hier sind die Probleme der sog. Stimmpflicht und des Stimmzwanges, der Ermessensfreiheit sowie der sog. Abstimmungsfreiheit zu behandeln. Sodann sind die Prinzipien darzustellen, welche die Organisationsvorschriften über das Abstimmungs- und Wahlverfahren kennzeichnen. Hierher gehören die Probleme von Ort, Zeit und Art der Stimmabgabe. Sodann haben in diesem Abschnitt die Prinzipien ihren Platz, welche die Ordnungsmäßigkeit der Organtätigkeit der Stimmberechtigten gewährleisten.

V. DIE ERMITTLUNG DES ABSTIMMUNGSERGEBNISSES

20. Zunächst also nun die Prinzipien, welche für die Bildung des Gesamtktes, m.a.W. für die Ermittlung des Abstimmungsergebnisses gelten.

Gewisse dieser Grundsätze können auf die Wahl und die Abstimmung durch die Stimmberechtigten angewandt werden. Gewisse andere sind nur bei Wahlen problematisch.

A. Das Mehrheits- und Minderheitsprinzip

21. Als Axiom der Demokratie gilt das Mehrheitsprinzip¹¹¹. Und das ist richtig so, denn grundsätzlich sind alle Menschen des betreffenden Staates dem Gewaltmonopol in gleicher Weise unterworfen. Soll daher denjenigen, welche als Individuen im politischen Sinne erfaßt werden, die Mitwirkungsmöglichkeit garantiert sein, muß ihnen diese in gleicher Weise zugestanden werden. Gleiche Mitwirkung für den Einzelnen bei Ausübung der obersten Funktion des Gewaltmonopols aber heißt gleichen Einfluß auf die entsprechenden Entscheidungen ausüben können¹¹². Dies ist durch das Mehrheitsprinzip – unterstützt durch weitere Grundsätze, wie noch zu zeigen sein wird – gewährleistet. Wichtig ist hier noch der Hinweis, daß jedoch das Mehrheitsprinzip nicht als – leider notwendiger – Ersatz für eine nicht erreichbare Einstimmigkeit aufgefaßt werden kann. Ideal der Demokratie – wenn sie realistisch und sub specie libertatis folgerichtig aufgefaßt wird – kann nicht Einstimmigkeit als Prinzip sein¹¹³; folgerichtig ist vielmehr das Mehrheitsprinzip; es weist lediglich auf eine glückliche Übereinstimmung von Realität und Einsicht hin, wenn jeweils bei möglichst großer Stimmbeteiligung die Mehrheit eine möglichst große ist, weil dadurch explizit zum Ausdruck kommt, daß der Inhalt der getroffenen Entscheidung der «allgemeinen» Vorstellung von der Begrenzung oder dem Einsatze der staatlichen Macht entspricht. Dieser Hinweis scheint deshalb besonders wichtig, weil in der Ideologie

¹¹¹ So GIACOMETTI: StRSK S. 259.

¹¹² Vgl. WESTERATH a.a.O. S. 15 ff.

¹¹³ So GIACOMETTI: StRSK S. 259; NEF: Fortbildung S. 207; KÄGI a.a.O. S. 44/45.

der Demokratie über dem angeblichen Ideal der Einstimmigkeit gern übersehen wird, daß jede Art qualifizierter Mehrheiten bei Ausübung der politischen Rechte auf die Herrschaft von Minderheiten hinausläuft¹¹⁴.

22. An dem hier angelangten systematischen Ort hat denn auch ein erstes Mal das Prinzip der Rechtsgleichheit in bezug auf die Ausübung der politischen Rechte zur Darstellung zu gelangen. Denn im Freiheitsstaat ist das Gleichheitsprinzip folgerichtigerweise ein Hilfsprinzip, indem dadurch «die individuellen Freiheitssphären im Sinne von Freiheitsbeschränkungen gegenseitig abgegrenzt werden¹¹⁵». Dies gilt sowohl für das Verhaltensrecht, wo die Freiheitsbeschränkungen im eigentlichen Sinne gezogen werden, als auch für das Organisationsrecht, wo die garantierten Mitwirkungsmöglichkeiten der einzelnen Stimmberechtigten gegeneinander abgegrenzt werden müssen. Eine umfassende Darstellung dieses Ausschnittes aus dem Recht der politischen Gleichheit ist hier selbstverständlich nicht möglich, denn das bedürfte eines eigenen Buches. Es ist vielleicht auch nicht nötig, da darüber in der Schweiz schon gute Monographien bestehen¹¹⁶. Das ist nämlich nicht verwunderlich. Stellt doch die Beobachtung der Geschichte des schweizerischen öffentlichen Rechts und der dazugehörigen soziologischen und politischen Verhältnisse unter diesem Gesichtspunkt einen faszinierenden Forschungsgegenstand dar. Denn das ist die eine der leidenschaftlichen Bestrebungen der Schweizer und ihrer politischen Organisationen seit der Regeneration in den Kantonen und der Gründung des Bundesstaates: die Verwirklichung der gleichen politischen Freiheit auch im Abstimmungs- und Wahlverfah-

¹¹⁴ Vgl. nächste Ziff. 26.

¹¹⁵ Vgl. GIACOMETTI: SBStR S. 403.

¹¹⁶ Vgl. FRICK: Die Gleichheit aller Schweizer vor dem Gesetz (Diss. Zü. 1945); NEF: Gleichheit und Gerechtigkeit (1942).

ren¹¹⁷. Hier müssen einige Hinweise genügen. Es sollen einige Hinweise auf die Praxis der Behörden sein, anhand welcher versucht werden soll, einige Prinzipien darüber herauszufinden, wann Mehrheits- und wann Minderheitsprinzip im Freiheitsstaat folgerichtig erscheinen.

23. Zuerst sei aufmerksam gemacht auf das von GIACOMETTI¹¹⁸ festgestellte Beispiel des früher geltenden Minderheitsprinzips in bezug auf die Anordnung der Majorz- oder Proporzwahl in den Gemeinden des Kt. Luzern¹¹⁹. Wenn das Bundesgericht¹²⁰ dazu die Meinung vertritt, dies sei unter dem Gesichtspunkt der Garantie gleicher politischer Rechte (Art. 6 BV) zulässig, so übersieht es die entscheidende Frage. Die Auffassung des Bundesgerichts in jenem konkreten Fall ging dahin, ein kantonales Gesetz ordne für die Gemeindewahlen alternativ das Majorzsystem oder das Proporzsystem an, wobei das Begehren einer Minderheit auf Durchführung von Proporzwahlen einfach als eine Bedingung für die Anwendung des «fakultativen» Proporzsystems aufzufassen sei. Auch wenn man dieser Konstruktion zustimmen könnte, wird damit behauptet, es sei zulässig, daß eine Minderheit die Anwendung eines gesetzlich vorgesehenen Minderheitenschutzes (des Verhältniswahlverfahrens) beschließt. Das Bundesgericht nimmt die Zulässigkeit als selbstverständlich an, «da die Bedingung des Minderheitsbegehrens mit dem Wesen der Einrichtung – dem Minderheitenschutz – in innerm sachlichen Zusammenhang stehe»¹²¹. Das aber ist gerade eine

¹¹⁷ Vgl. dazu BLOCHER: Die Entwicklung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts in der neuen Eidgenossenschaft in: ZSR NF 25 (1906) S. 107 bis 198, 429 bis 478.

¹¹⁸ StRSK S. 263 Anm. 174.

¹¹⁹ Gemäß dem Gesetz von 1930, aufgehoben durch den neuen § 95 der Luzerner Verfassung.

¹²⁰ BGE 57 (1931) I S. 172–184.

¹²¹ a.a.O. S. 180.

Frage: Ist es nämlich richtig, daß das Mehrheitsprinzip dann eine Ausnahme erleidet, wenn es um den Minderheitenschutz geht? M.a.W. sollen Minderheiten ihren Schutz selbst beschließen können? Hierzu sind nun verschiedene Unterscheidungen relevant. Einmal wurde in der Literatur zu Recht immer wieder darauf hingewiesen, daß zu unterscheiden sei zwischen dem Zweck der Abstimmung und dem Zweck der Wahl¹²². In einer modernen Terminologie ausgedrückt heißt das, daß ein Unterschied besteht zwischen dem Erlaß von Vorschriften (seien dies nun Verhaltensvorschriften, oder Organisationsvorschriften, insbesondere Kreativeinsvorschriften) und der Kreation von Organträgern. Sodann ist auf den bereits signalisierten Umstand aufmerksam zu machen, daß das sog. Verhältniswahlverfahren zunächst gar keine Wahl im Sinne der Kreation der Organträger ist, sondern eine Sachabstimmung nämlich über eine individuell-konkrete Kreativeinsvorschrift¹²³. Die Frage lautet: welche von den angemeldeten privaten Gruppen des Volkes soll wieviel Teilorgane eines Kollegialorgans zugeteilt erhalten, so daß für die einer Gruppe zugeteilten Teilorgane nur von der betreffenden Gruppe vorgeschlagene Organträger kreiert werden können. Diese Konsequenz hat die bisherige Literatur und Praxis nicht genügend gezogen. Halten wir aber diese Unterscheidungen zusammen deutlich vor Augen, ergibt sich m.E. unmittelbar die Lösung des aufgeworfenen Problems.

24. Das Verhältniswahlverfahren an sich im Sinne der Abstimmung über die individuell-konkrete gruppenmäßige Zusammensetzung einer Behörde ist eine folgerichtige Anwendung des Minderheitsprinzips in dem Sinne, daß die Minderheiten selbst über das Ausmaß ihres Schutzes bei der Repräsentation beschließen. Denn dies steht mit dem Gedanken der Repräsentation in innerem Zusammenhang.

¹²² Vgl. DUTTWEILER a.a.O. S. 6.

¹²³ Vgl. oben Ziff. 16.

Daraus folgt aber gar nichts für die drei anderen Fragen: einmal für diejenige, ob eine Behörde überhaupt nach Gruppen zusammengesetzt werden soll; diese Frage ist diejenige nach der folgerichtigen Repräsentation. Dabei ist das Gleichheitsprinzip nur eines unter anderen. (Allerdings wäre eine Theorie der folgerichtigen Repräsentation im Freiheitsstaat unter den heutigen Bedingungen des gesellschaftlichen Lebens dringend notwendig.) Systematisch gehört die Theorie der Repräsentation in das Kapitel über die Kreative Vorschriften für die Behörden im Freiheitsstaat, oder unter dem Gesichtspunkt der politischen Rechte in den Abschnitt über deren Inhalt.

25. Somit kann an dieser Stelle ein verbreitetes Mißverständnis beseitigt werden: Wenn in der Literatur die Frage Majorz oder Proporz unter dem Aspekt des Mehrheitsprinzips behandelt wird¹²⁴, ist das eigentlich ungenau. Denn der Majorz ist primär gar kein Anwendungsfall des Mehrheitsprinzips. Vielmehr wird durch die grundlegende Systemwahl primär die Frage entschieden, ob eine Behörde aus einzelnen Personen oder Gruppenvertretern zusammengesetzt sein soll¹²⁵. Und dabei nun ist zu berücksichtigen, daß das Personalwahlssystem durchaus nicht immer zu einer ausschließlichen Repräsentation der Mehrheitsgruppen führt. Es ist eine oft beobachtete Erscheinung, daß auch unter dem Majorzsystem tüchtige Männer, welche gruppenmäßig einer Minderheit zuzurechnen sind, durch die gruppenmäßige Mehrheit gewählt werden. Und unter dem Proporzsystem mit Einzelstimmenkonkurrenz, wo also das Panaschieren zulässig ist, erhalten sehr oft Minderheitsparteien dadurch eine größere Stimmenzahl, daß zugfähige Kandidaten ihrer Liste auf Listen anderer Parteien gesetzt werden. Es ist daher unrichtig, wenn die Frage Majorz oder

¹²⁴ Vgl. statt vieler SCHÜRCH: Majorz und Proporz in: Die Volksrechte S. 31 ff.

¹²⁵ Vgl. zum folgenden übereinstimmend WESTERATH a.a.O. S. 27 f.

Proporz überhaupt unter dem Gesichtspunkt der gleichen Ausübung politischer Rechte beleuchtet wird. Sie kann richtigerweise lediglich unter dem Gesichtspunkt der folgerichtigen Repräsentation betrachtet werden. Wenn von Mehrheitswahlsystem gesprochen wird, so ist das irreführend, da damit nicht das Mehrheitsprinzip im Sinne einer Verfahrensvorschrift für die Ausübung des Wahlrechtes, sondern Mehrheit im Sinne der Gruppenrepräsentation gemeint ist. Majorz und Mehrheitsprinzip sind nicht identisch. Richtig ist lediglich, daß die verschiedenen Wahlsysteme verschiedene Rückwirkungen auf die Ermittlung des Ergebnisses haben. Nach dem Majorzsystem kommt bei der Ergebnisermittlung ausschließlich das Mehrheitsprinzip zur Anwendung, indem es sich eben nur um die Bestimmung der Organträger handelt. Beim Proporzsystem dagegen kann für die Ergebnisermittlung Minderheits- und Mehrheitsprinzip zur Anwendung kommen, indem für die Bestimmung der Teilorgane das Minderheitsprinzip im Sinne der Proportionalität und für die Bestimmung der Organträger innerhalb der einzelnen Gruppen dann wieder das Mehrheitsprinzip im Sinne der Volkswahl¹²⁶ oder Minderheitsprinzip im Sinne der Gruppenwahl gilt.

26. Sodann folgt aus der über das Verhältniswahlverfahren hier getroffenen Feststellung auch nichts für die Frage, welche Gruppen bei der Zusammensetzung einer Behörde berücksichtigt werden sollen, ob nur Minderheiten, die eine bestimmte Stimmkraft besitzen¹²⁷ oder jede frei sich bildende und sich anmeldende Bürgergruppe. Diese Frage gehört unter dem Gesichtspunkt der politischen Rechte teils in den Abschnitt über die Voraussetzungen derselben, nämlich über die passive Wählbarkeit und teils auch in denjenigen über den Inhalt. Auch hier erhebt sich die Frage,

¹²⁶ Vgl. zu den allgemeinen Problemen der Wahlsysteme: UNKELBACH: Grundlage der Wahlsystematik (1956).

¹²⁷ Wie in der Bundesrepublik Deutschland nach dem bekannten § 6 IV des Bundeswahlgesetzes vom 7. Mai 1956 (BGBl. S. 383).

ob auch diese Vorschriften Rückwirkungen auf die Verfahrensvorschriften für die Ausübung haben. Kommt nämlich z.B. einer bestimmten Minderheitsgruppe (Bezirk Schwyz, Berner Jura) oder einem nicht nach der Kopfzahl mit Sitzen bedachten Wahlkreis (Tessin)¹²⁸ eine gesetzlich fixierte Vertretung in einer Behörde zu, so gilt für jene Wahlen einmal eine Spezialvorschrift in bezug auf die passive Wählbarkeit, sodann aber hinsichtlich der Ergebnisermittlung wie bei gewöhnlichen Wahlen das Mehrheitsprinzip. Gerade diese Parallele zum Verhältniswahlverfahren – dort gesetzliche Fixierung der Gruppenvertretungen, hier abstimmungsmäßige Fixierung der Gruppenvertretungen – zeigt nun deutlich, daß aus der Statuierung des Verhältniswahlverfahrens noch gar nichts folgt für die Frage, wer denn beschließen soll, ob die Minderheiten geschützt werden sollen. Man könnte geneigt sein, hier das Minderheitsprinzip zur Anwendung zu bringen, indem man ähnlich dem Bundesgericht im oben erwähnten Fall behaupten würde, es stehe mit dem Gedanken der Repräsentation in innerem Zusammenhang, daß die Minderheiten selbst bestimmen können, ob sie repräsentiert sein wollen oder nicht. Das aber wäre ein Denkfehler. Denn es geht bei der Wahl zwischen Majorz und Proporzsystem wie beim Minderheitenschutz durch Einräumung gesetzlich fixierter Sitze in einer Behörde zunächst gar nicht um die Frage, ob die Minderheiten selbst repräsentiert sein wollen oder nicht. Sondern es geht primär um die Frage, soll die betreffende Behörde überhaupt ein Repräsentativorgan sein oder soll sie nach andern Gesichtspunkten zusammengesetzt sein, vor allem als Personalorgan. Und diesen Entscheid kann wie jeden andern Sachentscheid selbstverständlich nur die Mehrheit fällen. Liegen die politischen Voraussetzungen in einem Gemeinwesen so, daß die zahlenmäßige Mehrheit der Stimmberechtigten mit einer bestimmten Gruppe identisch ist, fragt es sich allerdings, ob für Schutzbestimmungen zu-

¹²⁸ Vgl. zu diesen konkreten Fällen PEROLINI a.a.O. S. 50 ff.

gunsten der Minderheitsgruppen nicht das Minderheitsprinzip Anwendung finden müsse. Auch dies ist bei genauem Durchdenken dieser echten Problematik zu verneinen. Denn Schutz einer Minderheit bedeutet im Bereich der politischen Rechte immer auch Privilegierung dieser Minderheit oder anders formuliert: Gruppenautonomie. Denn wie schon beim föderalistischen Prinzip gezeigt¹²⁹, haben die die Minderheit bildenden Stimmberechtigten eine größere Freiheit. Es ergibt sich somit als Resultat: im freiheitlichen Einheitsstaat ist ein institutioneller Schutz der Minderheit durch Einführung des Minderheitsprinzips nicht möglich. Sollen die Ungleichheiten einer zahlenmäßigen Minderheitsgruppe so berücksichtigt werden, daß der Entscheid nicht in die Hand der Mehrheitsgruppe gelegt wird, so ist die folgerichtige freiheitliche Organisation eines solchen Volkes nur der Bundesstaat. Interessanterweise ist diese Auffassung in der schweizerischen Rechtspraxis seit langem lebendig¹³⁰. Denn bei Anwendung von Art. 6 in Verbindung mit Art. 4 BV im Verfahren zur Gewährleistung der kantonalen Verfassungen hatte sich die Bundesversammlung auch mit den Problemen zu befassen, inwieweit eine föderalistische Organisation in den Kantonen den Anforderungen der gleichen «Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen (repräsentativen oder demokratischen) Formen» entspricht. Art. 6 BV bedeutet somit, daß die Kantone das Mehrheitsprinzip anzuwenden haben und daß das Minderheitsprinzip nur im Rahmen der Verfahrensvorschriften über die Bestellung von Repräsentativorganen zulässig ist.

27. Das Mehrheitsprinzip gilt nun sowohl im positiven Recht des Bundes als auch der Kantone, und zwar indem sowohl Bund und Kantone Vorschriften über die

¹²⁹ Vgl. oben Ziff. 10.

¹³⁰ Vgl. dazu PEROLINI a.a.O. S. 55 ff. Vgl. ferner auch FEHR zur Frage der Einführung des Bezirksmehrs in: ZSGV 44 (1943) S. 305 ff., insbesondere S. 308/09.

Ausmittlung des Mehrs aufstellen¹³¹. Nach den hier dargelegten Grundsätzen ist aber das Mehrheitsprinzip über die Abstimmung über Sachfragen und Personalwahlen durch die Stimmberechtigten ein Grundprinzip der Verfassungsstufe. Dies wird für die BV bestätigt durch Art. 120 und 121, sowie im Sinne der Ausnahme des Minderheitsprinzips bezüglich des Proportionalwahlverfahrens in den Nationalrat gemäß Art. 73 BV im dargelegten Sinne. Auch die Kantonsverfassungen müssen – wie bereits erwähnt – gemäß Art. 6 BV und der dazugehörigen Bundespraxis durch die Mehrheit revidiert werden können.

B. Die übrigen Grundsätze

28. Was die übrigen Grundsätze für die Ermittlung des Abstimmungsergebnisses anbetrifft, so können die meisten hier nur zusammengestellt werden¹³², ohne daß dazu weitere Bemerkungen nötig wären. Das positive Recht ist klar und folgerichtig. Es handelt sich einmal darum, daß in der Regel das absolute Mehr und nicht das relative Mehr gilt. Dazu wird bei den kurzen Betrachtungen zu den speziellen Vorschriften über den Proporz noch zurückzukommen sein. Bei der Mehrheitsermittlung werden sodann nur die Stimmenden, nicht aber die Stimmberechtigten als Grundlage genommen. Das ist nach der hier vertretenen Theorie von der Demokratie durchaus folgerichtig. Denn solange jeder Bürger die Möglichkeit zur Abstimmung garantiert hat und er davon keinen Gebrauch macht, nimmt er in Kauf, daß die Mehrheit der Abstimmenden entscheidet. Wie GIACOMETTI darlegt¹³³, bildet sodann die Grundlage eigentlich nicht die Mehrheit der Stimmenden, sondern

¹³¹ Vgl. dazu GIACOMETTI: StRSK S. 259 ff.; DUTTWEILER a.a.O. S. 76 ff.

¹³² Vgl. dazu die vorangehende Anm.; die Praxis siehe bei PIZZONI a.a.O. S. 101 ff.

¹³³ StRSK S. 260 f.

die Mehrheit der gültig, und nicht leer Stimmenden, also das Mehr der eingelegten Stimmen abzüglich Fehlstimmen¹³⁴. Als absolute Mehrheit gilt dabei die Hälfte erhöht auf die nächste ganze Zahl (und nicht wie in allgemeinverständlichen Darstellungen meist gesagt: die Hälfte + 1).

C. Spezielles zum Proportionalwahlverfahren

29. Nach den getroffenen Feststellungen zum Wesen des Proporz sind noch einige spezielle Bemerkungen zu den dazugehörigen Verfahrensvorschriften unter dem Gesichtspunkt der Prinzipien des Abstimmungsverfahrens und der Ergebnisermittlung nötig. Das in unserem Lande übliche Proportionalwahlverfahren entspricht nämlich in zwei wichtigen Punkten nicht freiheitlichen Prinzipien. Dieses Recht ist daher, soweit es kantonales Verfassungsrecht ist, bundesverfassungswidrig und soweit es eidgenössisches oder kantonales Gesetzesrecht ist, verfassungswidrig. Wie erwähnt sind nämlich beim Proporzsystem grundsätzlich zwei Akte zu unterscheiden: Die Bestimmung der Zusammensetzung der Behörde und die Wahl der Organträger¹³⁵. Soll nun jedem Stimmberechtigten die Möglichkeit gleicher Mitwirkungsmöglichkeit garantiert sein, dürfen beide Akte nicht verkoppelt sein, wie dies nach klarem geltendem Recht¹³⁶ geschieht. Durch die Verquickung von Sachabstimmung über die gruppenmäßige Zusammensetzung der Organträger wird zunächst schon das für alle demokratische Willensbildung geltende Prinzip der Einheit der Materie verletzt¹³⁷. Dies zeigt sich deutlich bei einer näheren Betrachtung der beiden in der Schweiz

¹³⁴ In der neuesten Lit. werden abweichend von GIACOMETTI die leeren und ungültigen Stimmen zusammen Fehlstimmen genannt; vgl. SCHLATTER a.a.O. S. 81 f.

¹³⁵ Vgl. oben Ziff. 12.

¹³⁶ Vgl. dazu GIACOMETTI SBStR S. 493 ff., StRSK S. 304 ff.

¹³⁷ Vgl. KUHN: Das Prinzip der Einheit der Materie (Diss. Zü. 1956) S. 80/81; PICENONI a.a.O. S. 46 ff.

üblichen Varianten des Proporzsystems¹³⁸. Nach dem System der Einzelstimmenkonkurrenz muß der Wähler gleichzeitig mit dem Kandidaten auch dessen Gruppe stimmen. Er kann somit nicht seiner Gruppe allein stimmen und gleichzeitig an der Wahl der Kandidaten einer fremden Gruppe teilnehmen. Beim System der Listenkonkurrenz ist es gerade umgekehrt: der Wähler kann überhaupt nur an der Wahl der Kandidaten seiner Gruppe teilnehmen. Unter dem hier vertretenen Gesichtspunkt müßte aber folgerichtigerweise der Wähler in einem besondern Akt sich zuerst für eine Gruppe entscheiden können, womit er an der gruppenmäßigen Zusammensetzung der Behörde mitwirkt. Sodann müßte der Wähler in einem zweiten, separaten Akt an der Wahl der Organträger für die jeder Gruppe zugeteilten Sitze teilnehmen können. Gegen diese Postulate *de lege ferenda* läßt sich nicht einwenden, es treibe den Parteien- besser den Gruppenstaat auf die Spitze; denn wenn überhaupt nach dem Verhältniswahlverfahren gewählt wird, so bedeutet das *eo ipso*, daß die betreffende Behörde aus Gruppenvertretern zusammengesetzt sein soll. Einwenden ließe sich lediglich, ob es sinnvoll sei, daß die Wahl der Organträger durch alle Stimmenden und nicht nur durch die Stimmenden der einzelnen Gruppen vollzogen werden soll. Ja man könnte noch weitergehen und behaupten, es liege eben gerade im Wesen des Verhältniswahlsystems, daß die einzelnen Kandidaten nur durch diejenigen bestimmt werden, welche sich durch ihre Stimme zur betreffenden Gruppe bekannt haben. Sollen wirklich die einzelnen Gruppen ihre Repräsentanten selbst bestimmen? Soll m. a. W. bezüglich des im Proporz steckenden Wahlaktes das Minderheits- oder das Mehrheitsprinzip gelten? Stellt man diese Frage deutlich, wird sofort klar, welche Tragweite ihr zukommt: bejaht man nämlich das Minderheitsprinzip, anerkennt man die Gruppenautonomie für die Auswahl der Organträger. Öffentlich-rechtliche

¹³⁸ Vgl. GIACOMETTI StRSK S. 306 ff.

Gruppenautonomie widerspricht aber zutiefst dem Freiheitsstaat. Das wurde für die Sachentscheide im Zusammenhang mit den modernen berufsständischen und gruppenautonomen Strömungen im Wirtschafts- und Sozialrecht immer wieder festgestellt¹³⁹. Aber auch sachlich kann für die Wahlakte keine Ausnahme zugunsten der Gruppenautonomie begründet werden. Denn die Idee der Gruppenvertretung in den Behörden besteht nicht darin, daß die verschiedenen egoistischen Gruppeninteressen vertreten sein sollen, sondern darin, daß die Auffassungen der verschiedenen Gruppen über das Gesamtwohl m.a.W. über die richtige Freiheitsbeschränkung zum Ausdruck kommen sollen¹⁴⁰. Diese Idee kommt nun besser zum Ausdruck, wenn ein Gruppenvertreter von der Gesamtheit der Stimmberechtigten gewählt wird. Im Hinblick auf das System der Einzelstimmenkonkurrenz läßt sich auch nicht einwenden, dieses stelle einen guten Kompromiß zwischen Proporz und Majorz dar, indem ein Element der Personalwahl beigemischt werde. Demgegenüber seien die hier aufgestellten Postulate extrem. Denn nach diesem System wird ja automatisch mit der Kandidatenstimme auch eine Parteistimme abgegeben. Es mag auffallen, daß in der Schweiz in neuerer Zeit solche Erkenntnisse weniger erforscht und zutage gefördert werden¹⁴¹. In den umliegenden europäischen Staaten werden die Probleme des Wahlverfahrens heftig diskutiert. Die Literatur ist daher unübersehbar¹⁴². Allerdings kann daraus nur etwa eine Sammlung von Aspekten entnommen werden. Urteile zu übernehmen wäre ge-

¹³⁹ Vgl. Verf.: Über Verfassungswidrigkeiten im Entwurf zu einem neuen GAVG in: SJZ 1954 Heft 18 S. 5 ff.

¹⁴⁰ Vgl. UNKELBACH a.a.O. S. 96 ff.

¹⁴¹ Vgl. SCHÄLCHLIN: Die Auswirkungen des Proportionalwahlverfahrens auf Wählerschaft und Parlament unter besonderer Berücksichtigung der schweiz. Verhältnisse (Diss. Zü. 1946).

¹⁴² Vgl. z.B. UNKELBACHS Literaturverzeichnis a.a.O. S. 196 bis 200; DUVERGER: Droit constitutionnel et institutions politiques (3. Aufl. 1958) S. 83 ff., 468 ff.; LEIBHOLZ: Strukturprobleme der modernen Demokratie (1958) S. 1 ff.

fährlich, da die Verhältnisse in unserer halbdirekten Demokratie¹⁴³ sich auf weite Strecken grundlegend von denjenigen in den sog. westlichen Demokratien unterscheiden¹⁴⁴. Interessant ist aber, daß mit den hier aufgestellten Postulaten verschiedene Anliegen, die in dieser breiten Diskussion des Verhältniswahlverfahrens aufgetaucht sind, verwirklicht werden können. Einmal kann durch die formelle Trennung der Abstimmung über die gruppenmäßige Zusammensetzung von der Kandidatenwahl für die erstere ein einziger Wahlkreis pro Behörde gebildet werden. So braucht z.B. nicht mehr «die Rechtsgleichheit durch eine föderalistische Lösung der Frage der Nationalratswahlkreise unter dem System des Proporztes geopfert zu werden»¹⁴⁵. Art. 73 BV ist daher in diesem Punkt nicht folgerichtig und die Repräsentation im Nationalrat gestört. Und in bezug auf die Kandidatenwahl können die notwendigerweise örtlich beschränkten Wahlkreise soziologisch richtig gestaltet werden, nämlich so, daß die Wähler die vorgeschlagenen Kandidaten noch kennen können¹⁴⁶. Dadurch ist gleichzeitig auch die Garantie geboten gegen die willkürliche sog. Wahlkreisgeometrie. Sodann aber erfüllt ein sub specie libertatis folgerichtig gestaltetes proportionales Wahlverfahren die namentlich in der deutschen Wissen-

¹⁴³ Dies ist die zutreffende Charakterisierung von DUVERGER a.a.O. S. 227 ff.

¹⁴⁴ So richtig DUVERGER a.a.O. S. 324 ff. In diesem Zusammenhang wären auch einmal von der Schweiz aus die Zusammenhänge und Unterschiede, welche LEIBHOLZ unter dem Titel «Der Strukturwandel der modernen Demokratie» (a.a.O. S. 78–129) darzustellen versuchte, kritisch zu prüfen. Die Thesen von LEIBHOLZ stießen schon für die sog. westlichen Demokratien auf heftigen Widerspruch; vgl. z.B. UNKELBACH a.a.O. S. 153–171.

¹⁴⁵ Vgl. GIACOMETTI SBStR S. 493; richtig unterscheidet daher auch WESTERATH zwischen Einflußgleichheit und Vertretungsgleichheit, a.a.O. S. 16.

¹⁴⁶ Darauf hat schon 1942 KÄGI aufmerksam gemacht in: Gedanken zur kommenden Wahlreform (Sep. aus Jahrbuch der NHG «Die Schweiz» 1942) S. 10/11.

schaft stark betonte und erforschte Anforderung an die sog. parteipolitische Integration¹⁴⁷. Denn als Organträger erscheinen wohl Gruppenrepräsentanten, aber nur solche, die von der Mehrheit aller Stimmberechtigten gewählt sind, also deren Vertrauen besitzen.

30. Gerade im Anschluß an diesen Abschnitt sei noch kurz ein hier besonders einschlägiges Problem des proportionalen Wahlverfahrens berührt: man hört immer wieder die Klage, daß es bei der Aufstellung von Kandidaten «undemokratisch» zugehe, daß vielmehr die Führungsgremien der Parteien autoritär entscheiden¹⁴⁸. Dazu ist festzuhalten, daß das Recht zur Präsentation der Kandidaten, d.h. zur Aufstellung des Wahlvorschlages den Parteien zukommt¹⁴⁹. Das sind aber Organisationen des privaten Rechts und müssen es im Freiheitsstaat auch sein. Denn im Freiheitsstaat ist auch die Meinungsäußerungs-, Vereins- und Versammlungsfreiheit, mithin die Freiheit, sich mit andern zusammenzutun, um Ideen über die Gestaltung des Staates (Rechts) zu bilden und diesen durch die Aktion zum Durchbruch zu verhelfen, garantiert. Die Frage nach der gleichen Mitwirkungsmöglichkeit bei den Parteigeschäften ist daher gar keine öffentlich-rechtliche, somit gar keine «demokratische» Frage, sondern eine privatrechtliche. Nun kennt aber das private Organisationsrecht zwei Grundtypen, nämlich die genossenschaftlichen, d.h. auf dem privaten Mehrheitswillen der Mitglieder aufbauenden Formen und die anstaltlichen, d.h. auf einem Gründer-, Stifter- oder sonstwie Gremiumswillen aufbauenden For-

¹⁴⁷ Vgl. besonders UNKELBACH a.a.O. S. 51 ff. und die dort verarbeiteten Schriften von HERMENS.

¹⁴⁸ Vgl. statt vieler SCHÜRCH a.a.O. S. 36; KÄGI: an den Grenzen der direkten Demokratie (Sep. aus Jahrbuch der NHG «Die Schweiz» 1951) S. 8. Für die Bundesrepublik Deutschland vgl. dazu: Rechtliche Ordnung des Parteiwesens. Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission (2. Aufl. 1958), insb. S. 61 ff.

¹⁴⁹ Vgl. dazu SCHÜRCH a.a.O. S. 36.

men¹⁵⁰. Die genossenschaftlichen Organisationsformen sind im schweizerischen Privatrecht freiheitlich ausgestaltet¹⁵¹, so daß die Mitglieder innerhalb ihrer Organisation selbst zum Rechten sehen können. Das einzige Erfordernis an politische Gruppen, welche politische Mitwirkungsrechte beanspruchen (Sitze in den Behörden, Kandidatenpräsentationsrecht), besteht daher darin, daß sie in einer genossenschaftlichen Privatrechtsorganisation (Verein, Genossenschaft, einfache Gesellschaft) konstituiert sind.

31. Hier nicht weiter zu besprechen ist schließlich die stille Wahl, da sie unter dem Gesichtspunkt der politischen Rechte beim Inhalt derselben beurteilt werden muß. Die Frage ist: sollen Organträger, die grundsätzlich von den Stimmberechtigten gewählt werden, unter der Voraussetzung, daß nicht mehr Kandidaten vorgeschlagen, als Organträger benötigt werden, von der Regierung als gewählt erklärt werden können? Die Beantwortung dieser prinzipiellen Frage hat für die Verfahrensvorschriften über die Ausübung der politischen Rechte lediglich insofern Auswirkungen, als bei ihrer Bejahung ein Spezialverfahren der stillen Wahl eingeführt werden muß. Und für dieses Spezialverfahren gilt unter den hier maßgeblichen Gesichtspunkten lediglich, daß die Fristen und Quoren für die Einreichung und Bekanntmachung der Wahlvorschläge so gestaltet sein müssen, daß praktisch jedem Bürger die Möglichkeit geboten wird, die explizite Wahl herbeizuführen. Soweit die stille Wahl in der Schweiz eingeführt ist, wird diesen Erfordernissen regelmäßig Rechnung getragen. Es darf zu allen diesen Problemen auf die Arbeit von LAELY verwiesen werden^{151a}.

¹⁵⁰ Deren Darstellung ist bekanntlich die bedeutende Leistung von GIERKE.

¹⁵¹ Vgl. statt vieler EGGER: Kommentar (2. Aufl.) S. 342/44.

^{151a} Vgl. LAELY: Die stille Wahl in der Demokratie (Diss. Bern 1951).

VI. DIE ORGANTÄTIGKEIT DES STIMMBERECHTIGTEN

32. Des weitern sind nun die Prinzipien über die Organtätigkeit des einzelnen Stimmberechtigten zu betrachten. Um den Überblick über das verschiedenartige und in vielen Einzelerlassen verstreute Kantonale Recht zu gewinnen und auch um die folgende Darstellung im Text und in den Anmerkungen wesentlich zu entlasten, wurde das kantonale Recht pro Kanton unter den verschiedenen einschlägigen Gesichtspunkten im Anhang¹⁵² zusammengestellt. Vorausgeschickt wurde ein Überblick über das Bundesrecht und zwar zuerst, soweit dasselbe die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen anbetrifft und sodann soweit dasselbe Vorschriften für das kantonale Wahl- und Abstimmungsrecht enthält. In diesem Zusammenhang wäre gerade noch eine Anregung anzubringen: Bund und Kantone sollten ihre Vorschriften über die politischen Rechte kodifizieren, denn der einzelne Bürger sollte anhand eines Gesetzes den Überblick gewinnen können. Diesbezüglich sind in neuerer Zeit die Kantone Zürich, Basel-Stadt, St. Gallen, Aargau, Thurgau und Waadt löblicherweise vorangegangen. Zunächst sei auf die Abschnitte Stimmzwang, Bekanntmachung und Information, Abstimmungsfreiheit der Zusammenstellung im Anhang hingewiesen.

A. Stimmpflicht und Stimmzwang

33. Von den Prinzipien, welche die materiellen Rechtssätze über die Ausübung des Stimm- und Wahlrechtes durch den einzelnen Stimmberechtigten beherrschen, wird in der

¹⁵² Vgl. hinten S. 468a ff.

Literatur gewöhnlich an erster Stelle dasjenige der sog. Stimmpflicht behandelt¹⁵³. Dazu können wir uns nach den gemachten allgemeinen Ausführungen zur sog. Organpflicht¹⁵⁴ kurz fassen. Das Stimm- und Wahlrecht ist zunächst Organkompetenz. Eine weitere Frage ist es dann, ob die Ausübung dieser Kompetenz verhaltensrechtlich zur Rechtspflicht ausgestaltet ist und sein soll oder nicht. Mit Recht wird daher das Stimm- und Wahlrecht in der modernen Staatsrechtslehre nicht mehr als sog. subjektives öffentliches Recht betrachtet¹⁵⁵. Diese Auseinandersetzung darf heute als erledigt gelten¹⁵⁶. Es wird daher hier nicht mehr weiter darauf eingetreten. Hingegen steht die Mehrzahl der Autoren auf dem Standpunkt und die Mehrzahl der positiven Rechte lautet dahingehend, daß Stimm- und Wahlrecht hinsichtlich der obersten Organkompetenzen Mußtätigkeiten auf Grund von Mußvorschriften seien¹⁵⁷. Es wird eine Stimm- und Wahlpflicht im Sinne der Ausübungspflicht angenommen. Nur die Rechtssätze über Initiative und Referendum seien Darfvorschriften, somit Initiativ- und Referendumsbegehrensrecht Ausübungsermächtigungen. Was bedeutet dies alles? Vor allem, was soll genau gelten, wenn das positive Recht schweigt? Und schließlich, was soll im Freiheitsstaat, wie er in dieser Arbeit verstanden wird, folgerichtigerweise gelten?

¹⁵³ Vgl. KÄGI: Wahlreform S. 3 f.; AFFOLTER a.a.O. S. 32 ff.; GIACOMETTI StRSK S. 232 ff.; GEILINGER S. 79/80.

¹⁵⁴ Vgl. oben Ziff. 17.

¹⁵⁵ Vgl. allgemein neuestens: VON NIEDERHÄUSERN: Zur Konstruktion des subjektiven öffentlichen Rechts (Diss. Zü. 1955), zu den politischen Rechten als subjektive öffentliche Rechte a.a.O. S. 18 ff.

¹⁵⁶ Repräsentativ GIACOMETTI: StRSK S. 208 ff.

¹⁵⁷ So DUTTWEILER a.a.O. S. 66 ff.; TOBLER a.a.O. S. 31 ff.; AFFOLTER a.a.O. S. 89; KÄGI: Wahlreform S. 3; GIACOMETTI StRSK S. 232 ff.; GEILINGER a.a.O.; vgl. die Zusammenstellung in Anhang I.

34. Relativ einfach ist die Situation überall dort, wo das positive Recht die sog. Stimmpflicht mit einer Sanktion verbindet, wo also sog. Stimmpflicht und sog. Stimmzwang praktisch identisch sind¹⁵⁸. Diese Regelung treffen wir in verschiedenen Kantonen¹⁵⁹. Dort ist klar: es handelt sich um eine verhaltensrechtlich gesicherte Organkompetenz. In diesen Kantonen stellt sich nur die Frage, ob das positive Recht auch dem eidgenössischen Recht entspricht. Diese Frage soll unten zusammenfassend behandelt werden. Was aber gilt, wenn – wie in der Mehrzahl der Kantone – die Ausübung des Stimm- und Wahlrechts ausdrücklich als Bürgerpflicht statuiert wird ohne Sanktionen? Dann haben wir m.E. das interessante Phänomen vor uns, daß eine Organisationsvorschrift des Rechts mit einer Verhaltensvorschrift der Konventionsordnung verknüpft ist. Rechtlich betrachtet liegt dann m.E. eine schlichte Organisationsvorschrift vor. Aber im Rahmen der Konventionsordnung der verschiedenen Landesgegenden hat die meist in den Verfassungen vorgefundene Vorschrift über die Bürgerpflicht noch den aus alten Zeiten stammenden Sinn, daß prestigemäßig schief angesehen wird, wer seine Bürgerpflicht nicht erfüllt. Es hängt dies mit dem oft beschriebenen Umstand zusammen, daß die Teilnahme an der Bürgerversammlung, in welcher die Abstimmungen und Wahlen vor sich gingen, zusammen und gleich gesehen wurde mit der Militärdienstpflicht¹⁶⁰. So ist denn auch in der Konventionsordnung unserer Tage noch da und dort zu bemerken, daß die Dienstbefreiung, obwohl rechtlich durchaus in Ordnung, prestigemäßig geringgeschätzt wird. Wir stoßen hier auf eine wichtige Einsicht, daß nämlich bezüglich Verfassungs-, ja überhaupt bezüglich Rechtsvorschriften, bei der Untersuchung auf ihren rechtlichen

¹⁵⁸ Vgl. diese richtige Begriffsbildung bei DUTTWEILER a.a.O. S. 67, TOBLER a.a.O. S. 56/57.

¹⁵⁹ Vgl. die Zusammenstellung im Anhang I.

¹⁶⁰ Vgl. dazu BLOCHER a.a.O. S. 129 ff., 151 ff., 168 ff., 183, 197/98, TOBLER a.a.O. S. 195 ff.

Gehalt, und somit bei ihrer Auslegung gegebenenfalls Elemente aus andern Ordnungssystemen scharf getrennt und ausgeschieden werden müssen. Weist nun aber eine derart festgestellte Konventionsnorm nicht daraufhin, daß verhaltensrechtlich eine sog. *lex imperfecta* vorliegt, nämlich eine Verhaltensrechtsnorm, die die Ausübung des Stimm- und Wahlrechtes als Pflicht vorschreibt, aber nicht mit einer Sanktion bedroht¹⁶¹? Ganz abgesehen davon, daß die Vorstellung der *lex imperfecta* im Verhaltensrecht ein Widerspruch in sich selbst ist, wäre der erwähnte Schluß durchaus nicht zwingend. Denn einmal hinken Konventionsregelungen oft hinter der Entwicklung des Rechts nach. Und zum andern kann von einer Konventionsregel nicht auf eine Rechtsregel geschlossen werden; denn was rechtlich zulässig ist, kann gesellschaftlich verpönt sein und umgekehrt. Die Regeln der beiden Arten folgen eben den ihnen je zugrunde liegenden Wertsystemen, die nicht übereinzustimmen brauchen.

35. Somit konzentriert sich auch bei der hier aufgeworfenen rechtlichen Auslegungsfrage das Problem darauf: was soll gelten, wenn die ausdrücklichen Rechtsvorschriften schweigen – wie dies in mehreren Kantonen der Fall ist? Damit ist die Frage gestellt: was soll folgerichtigerweise gelten¹⁶²? In der Schweiz ist dies gleichzeitig die Frage: was soll nach Bundesrecht folgerichtigerweise gelten? Denn wie bereits früher erwähnt, erfordert die bündische Struktur in den grundlegenden Prinzipien Homogenität. Und die rechtliche Garantie derselben hat ihren Ausdruck in Art. 6 (in Verbindung mit Art. 4) BV gefunden¹⁶³. Wie ferner bereits gezeigt werden konnte, stimmt die in dieser Arbeit vertretene realistisch-freiheitliche Ansicht über die Demokratie mit dem positiven Bundesverfassungsrecht grundsätzlich

¹⁶¹ So TOBLER a.a.O. S. 40.

¹⁶² Vgl. NEF: Fortbildung S. 216/17.

¹⁶³ Vgl. oben Ziff. 26. Dazu noch GASTEYGER: Die politische Homogenität als Faktur der Föderation (Diss. Zü. 1954).

überein¹⁶⁴. Was gilt nun folgerichtigerweise in bezug auf den Stimmenzwang nach Bundesrecht und damit nach oberstem kantonalem Recht? Im grundsätzlichen Entscheid vom 26. September 1946 i.S. AUDÉOUD c. Waadt¹⁶⁵ übersieht das Bundesgericht zunächst, daß daraus, daß der Stimmberechtigte eine Organkompetenz ausübt, nicht abgeleitet werden kann, er sei zur Ausübung verpflichtet. Darauf wurde in der Literatur immer wieder hingewiesen¹⁶⁶. Sodann argumentiert das Bundesgericht in Übereinstimmung mit der Literatur so: Da das Stimmvolk oberstes Staatsorgan sei, müsse die Stimmpflicht angenommen werden; denn bei allgemeiner Stimmenthaltung könnte die Demokratie nicht mehr funktionieren. Allgemein gesagt, ist das die oben bereits erwähnte Anwendung des Kriteriums, daß bei notwendigen Organen auch eine Organpflicht statuiert sein müsse. Demgegenüber wurde bereits darauf aufmerksam gemacht, daß dem nicht so ist. Es kommt eben nicht, wie u.a. TOBLER und AFFOLTER annehmen¹⁶⁷, auf das «Kriterium der Notwendigkeit für die Aktualisierung der Rechtsordnung» an. Denn man darf die Rechtsordnung nicht als Organismus auffassen, der sich im leeren Raum bewegen können muß. Die Rechtsordnung ist eingebettet in das soziale Ganze. Dies zeigt gerade das Beispiel der Stimmberechtigten. Im Freiheitsstaat wird vorausgesetzt, daß die Bürger mitwirken wollen und können, so wie vorausgesetzt wird, daß die Privaten sich selbst entfalten wollen und können¹⁶⁸. Würde diese Voraussetzung nicht gemacht, wäre die institutionelle Garantie der Mitwirkungsmöglichkeit ebenso sinnlos, wie die institutionelle Garantie der individuellen Freiheit im Sinne der Selbstentfaltung (= Individuation) sinnlos wäre. Allerdings:

¹⁶⁴ Vgl. oben Ziff. 11.

¹⁶⁵ BGE 72 (1946) I S. 165 ff.

¹⁶⁶ Vgl. an den in Anm. 157 zit. Stellen.

¹⁶⁷ TOBLER a.a.O. S. 37; AFFOLTER a.a.O. S. 90.

¹⁶⁸ Vgl. dazu Verf.: Theorie der Verwaltung... S. 17.

nähme man aus irgendwelchen Gründen diese Voraussetzung nicht mehr als gegeben an, wäre die Stimmpflicht im Sinne des Stimmzwanges folgerichtig. Dann aber müßte man sich wohl konsequenterweise überhaupt fragen, ob die freiheitliche Organisation des Staates noch legitimiert werden kann. Aber schon theoretisch wird es im Freiheitsstaat immer Leute geben, welche an der notwendigen Rechtsetzung teilnehmen, nämlich diejenigen, welche die Abschaffung einer bestehenden oder die Aufrichtung einer neuen Freiheitsschranke wollen^{168a}. Erst recht in der Schweiz mit ihren trotz allen Einbrüchen auch heute noch starken soziologischen Voraussetzungen für das Funktionieren des Freiheitsstaates werden sich immer Stimmberechtigte an den Abstimmungen und Wahlen beteiligen^{168b}. Als Trias dieser Voraussetzung nennt GIACOMETTI bekanntlich die freiheitliche politische Überzeugung, die freiheitliche politische Überlieferung und die freiheitliche politische Erziehung, Erfahrung und Bewährung¹⁶⁹. Ist dem aber theoretisch wie empirisch so, entfallen alle für die Folgerichtigkeit des Stimmzwanges geltend gemachten Gründe. Im Freiheitsstaat bestehen aber auch keine Gründe, mit welchen man die Anwendung oder Nichtanwendung des Stimmzwanges als bloße Zweckmäßigkeitsfrage hinstellen könnte, wie dies das Bundesgericht im erwähnten Entscheid letztlich tut¹⁷⁰. Faßt man vielmehr die politischen Rechte als garantierte Mitwirkungsmöglichkeit auf, ist die Idee des Stimmzwanges ausgeschlossen. Bei folgerichtiger Auslegung der Bundesverfassung müßte daher der Stimmzwang in den Kantonen nicht nur für Wahlen und Abstimmungen in eidgenössischen, sondern auch in kantonalen und Ge-

^{168a} Vgl. die Feststellung von SCHLATTER oben Ziff. 15 Anm. 95b.

^{168b} Und wir haben oben Ziff. 15 bereits festgestellt, daß bei politisch wichtigen und umstrittenen Vorlagen und Wahlen die Stimmbeteiligungsziffern 60 % weit übersteigen.

¹⁶⁹ Vgl. GIACOMETTI: Demokratie S. 14/15.

¹⁷⁰ a.a.O. S. 169.

meindeangelegenheiten als unzulässig erklärt werden. Art. 74 Abs. 2 BV kann daher nicht im Sinne der Zulässigkeit des Stimmzwanges ausgelegt werden.

36. Es mag interessieren, daß die Fortbildung des kantonalen Rechts von selbst in diese Richtung geht. Nicht nur ist gerade auf dem Gebiet des Stimmzwanges ein interessantes Beispiel von *desuetudo* festzustellen¹⁷¹; der Stimmzwang wurde in mehreren Kantonen auch ausdrücklich abgeschafft¹⁷². Sodann geben die Statistiken Auskunft über die effektive Wirksamkeit des Stimmzwanges im Sinne der sog. *psychic compulsion*: Ein Vergleich zwischen den Kantonen mit Stimmzwang und denjenigen ohne Stimmzwang ergibt, daß in den Stimmzwangkantonen die Stimmbeteiligung zwar um ca. $\frac{1}{3}$ größer ist, daß aber auch die Zahl der Fehlstimmen mehr als dreimal so hoch wird¹⁷³. Dabei gelten diese Zahlen nur für Kantone mit bestehendem Stimmzwang. Wie sich die Neueinführung des Stimmzwanges auswirkt, hat SCHLATTER auf Grund seiner Enquête festgestellt, nämlich daß durch Einführung des Stimmzwanges der Gewinn an Stimmbeteiligten durch den Verlust an Fehlstimmen (insbesondere Leerstimmenden) ungefähr wettgemacht würde¹⁷⁴ und für den Kanton Waadt zeigt eine Übersicht über die Zahlen der Stimmberechtigten, Stimmenden und Fehlstimmenden an den eidgenössischen Abstimmungen je 6 Jahre vor und nach der Abschaffung des Stimmzwanges (1948)¹⁷⁵, daß es zur Zeit des Stimm-

¹⁷¹ Nämlich Glarus, wo die Ordnungsbuße nicht mehr eingezogen wird; vgl. SCHLATTER a.a.O. S. 23.

¹⁷² Im Kt. Bern 1869, Solothurn 1899, Waadt 1948.

¹⁷³ Vgl. TOBLER a.a.O. S. 80/81 Anm. 61; HÜMBELIN a.a.O. S. 107 (dessen Statistik jedoch nicht voll zutrifft, da er unter die Stimmzwangkantone auch Zürich rechnet, was nicht stimmt).

¹⁷⁴ Vgl. SCHLATTER a.a.O. S. 83.

¹⁷⁵ Vgl. die jeweiligen, nach Kantonen zusammengestellten Tabellen der Ergebnisse der eidg. Volksabstimmungen in den Statistischen Jahrbüchern der Schweiz.

zwanges wohl ganz schlecht besuchte Abstimmungen nicht gab, daß aber die Beteiligung an politisch wichtigen Abstimmungen ungefähr gleich geblieben ist.

B. Die Abstimmungsfreiheit

37. Die Vertreter jener Lehre von der Demokratie, welche die Stimmpflicht und den Stimmzwang befürworten, sehen sich alsbald in die schwierige Lage versetzt, zu begründen, warum denn nicht folgerichtigerweise eigentlich auch eine Sanktion dafür eingeführt werde, daß der einzelne Stimmberechtigte in bezug auf den Inhalt nicht willkürlich sein Stimmrecht ausübt, sondern als Staatsorgan eben das richtige Recht, das Gerechte schaffen hilft¹⁷⁶. Hier nun greifen diese Autoren auf die Legitimierung aus der Freiheit zurück und insofern deckt sich die hier vertretene Variante mit der klassischen schweizerischen Lehre: Es ist die Abstimmungsfreiheit garantiert im Sinne der freien und ungehinderten Ausübung des Stimmrechtes durch die einzelnen Stimmberechtigten¹⁷⁷. Es gelten daher bezüglich dieses Prinzips die in der bisherigen Lehre dargestellten Grundsätze. Es seien lediglich einige Gedanken hier beigefügt, insbesondere solche, welche sich aus der Entwicklung der sozialen Verhältnisse ergeben.

38. Zunächst sei eine theoretische Konsequenz unterstrichen, welche gegen alle – selbst eigene innerliche – Anfechtung verteidigt werden muß. Der einzelne Stimmberechtigte ist nur sich selbst verantwortlich für seinen Entscheid. Hier kann und darf keine institutionelle Schranke die Rechtmäßigkeit garantieren. Da schließlich als Resultat nicht der einzelne Entscheid, sondern der Gesamttakt zählt,

¹⁷⁶ So deutlich TOBLER a.a.O. S. 60 ff.

¹⁷⁷ Vgl. statt aller GIACOMETTI: StRSK S. 247 ff., die Praxis siehe bei PICENONI a.a.O. S. 78 ff.

braucht der Akt der einzelnen Stimmberechtigten als echter freier Ermessensentscheid nicht weiter untersucht zu werden. Es ist dann eine andere Frage, ob der Gesamtakt seinerseits auf seine inhaltliche Rechtmäßigkeit überprüft werden soll oder nicht. Diese Fragen kann man nur auf Grund von Überlegungen zu den *checks and balances* in der Demokratie beurteilen. Sicher aber ist, daß über die grundlegenden Prinzipien der Rechtsordnung und allfälligen systemgerechten Ausnahmen im Freiheitsstaat folgerichtigerweise nur das dem Freiheitsprinzip entsprechende oberste Organ, im föderativen Freiheitsstaat das diesem entsprechende Organ, in der Schweiz somit Stimmberechtigte und Stände entscheiden können¹⁷⁸.

39. Nun muß aber mit allem Nachdruck darauf aufmerksam gemacht werden, daß wie der Freiheitsstaat als Ganzes auch die Abstimmungsfreiheit auf den bereits erwähnten soziologischen Voraussetzungen beruht¹⁷⁹. Sind diese nicht mehr gegeben, stellt sich folgende schwerwiegende Alternativfrage: kann die verlorengegangene Voraussetzung durch mit dem Freiheitsstaat vereinbare, gegenläufige Rechtsvorschriften wieder hergestellt werden; oder müssen aus innerer Konsequenz freiheitliche rechtliche Maßnahmen versagen, so daß auf andern Wegen die Grundlage wieder hergestellt werden muß. Dies sei kurz am Beispiel der Abstimmungsfreiheit beim System der sukzessiven Stimmgebung ohne vorangehende Beratungsversammlung etwas durchdacht.

C. Die Informationstätigkeit der Behörden

40. Die Abstimmungsfreiheit bietet grundsätzlich Schutz gegen Eingriffe in die freie Meinungsbildung des einzelnen Stimmberechtigten. Solche Eingriffe können

¹⁷⁸ Vgl. Verf.: Votum am Juristentag 1956, SJV 1956 S. 949a ff.

¹⁷⁹ Vgl. oben Ziff. 35.

durch Behörden und Private erfolgen. Die bisherige Praxis hat sich mit solchen unzulässigen Handlungen sowohl der Behörden als auch vereinzelt von Privaten befaßt, wenn auch zu wenig konsequent¹⁸⁰. Von größerer Bedeutung ist heute aber die mit der Abstimmungsfreiheit komplementäre Tätigkeit der Behörden, sei dies das Parlament oder die Regierung. Und hier sind Unterlassungen festzustellen. Als hauptsächlichste erscheint die sachliche Information über die Bedeutung, Vor- und Nachteile einer der Sachabstimmung unterliegenden Vorlage¹⁸¹. In den meisten Kantonen ist diesem Erfordernis der amtlichen Information des Stimmberechtigten zwar Rechnung getragen. Allerdings auch nicht in freiheitsstaatlich befriedigender Weise. Der sog. «Beleuchtende Bericht» oder die «Weisung» oder das «Memorial» beschäftigt sich nur mit der Empfehlung der Mehrheit der antragstellenden Behörde (Parlament oder Exekutive). Minderheitsanträge mit Begründung sind in der Regel nicht möglich^{181a}. Das aber wäre unbedingt erforderlich. Denn den Stimmberechtigten wird ja die Alternativfrage vorgelegt: «Wollt Ihr die Vorlage X annehmen: Ja oder Nein?» Und diese Information des einen Teilorgans, der Stimmberechtigten, durch die andern Teilorgane eines Rechtserzeugungsprozesses, Parlament, Exekutive, Ini-

¹⁸⁰ Vgl. dazu die Zusammenstellung der Praxis bei TOBLER a.a.O. S. 60 ff. und PICENONI a.a.O. S. 69 ff., sowie den nichtverfolgten Fall der «Stumpenbestechung» bei SCHAUMANN: Soll unsere Gesetzgebung käuflich werden? in: SJZ 1957 S. 246.

¹⁸¹ Vgl. zum folgenden das Postulat Häberlin über die Erläuterung von eidgenössischen Abstimmungsvorlagen, die Berichte des Bundesrates nebst Gesetzesentwurf und die diesbezüglichen Beratungen in den eidgenössischen Räten. Vgl. Bericht des BR vom 1. Dezember 1950 (Sep. aus BBl, Geschäft Nr. 5971), Botsch. und Gesetzesentwurf des BR vom 13. März 1951 (BBl 1951 I S. 763 ff.), StB NR 1951 S. 594 ff., 599 ff., StR 1951 S. 450 ff. Siehe auch die Praxis bei PICENONI a.a.O. S. 71 ff.

^{181a} Anders in begrüßenswerter Weise das Landsgemeinde-Memorial im Kanton Glarus.

tianten, Referendumsorganisation müßte konsequent durchgeführt werden: es müßte auch einem Initiativ- oder Referendumscomité die Möglichkeit geboten werden, seinen befürwortenden oder ablehnenden Antrag als Teilorgan in der amtlichen Weisung zu begründen. Die Erfüllung dieser Informationspflicht drängt sich namentlich für die Sachabstimmungen in eidgenössischen Angelegenheiten auf. Sie ist geboten nach dem Sinn der politischen Rechte als garantierte Mitwirkungsmöglichkeit und findet ihre Begrenzung durch die Abstimmungsfreiheit. Denn wirklich mitwirken kann der einzelne Stimmberechtigte nur, wenn er außer dem Text der Vorlage, zu der er Stellung nehmen muß, auch eine knapp gehaltene Begründung der Befürworter und Gegner unter den Antragstellern kennt. Allerdings muß es dann auch mit diesen amtlichen Anträgen samt Begründung sein Bewenden haben. Es wäre daher nicht zulässig, daß z. B. die Exekutive als solche zu einer bestimmten Abstimmung oder Wahl *ex officio* einen Apell an die Stimmberechtigten, ihr Recht in bestimmter Weise auszuüben, erließe. Dagegen ist unter dem Gesichtspunkt der hier aufgestellten Prinzipien nichts dagegen einzuwenden, wenn einzelne Mitglieder der Exekutive oder des Parlamentes als Sprecher von Parteien oder anderen Gruppen, also von privaten Organisationen solche Appelle an die Stimmberechtigten richten. Es wäre auch nicht zulässig, daß durch amtliche Publikationen in bezug auf eine Volksabstimmung eigentlich Propaganda gemacht würde^{181b}. So wären als Basis eines amtlichen Propagandafeldzuges auch amtliche demoskopische Untersuchungen unzulässig¹⁸². In allen diesen Beziehungen ließe sich durch einfache gesetzgeberische Maßnahmen die richtige Ordnung schaffen.

^{181b} Wie dies 1957 im Kanton Zürich bei der Vorlage über den Flughafen Zürich-Kloten geschah; vgl. KUHN: a.a.O. S. 118 Anm. 4.

¹⁸² Vgl. allgemein zum Problemkreis «Demokratie und Propaganda» CARL J. FRIEDRICH in: Schweizer Monatshefte, Sonderheft Soziologische Probleme (November 1958), S. 600 ff.

41. Im Bund wurde 1951 die durch das Postulat Häberlin geforderte, von der nationalrätlichen Kommission verlangte und vom Bundesrat vorgeschlagene Erläuterung der Abstimmungsvorlagen vom Ständerat abgelehnt¹⁸³. Und zwar dies vor allem aus der Befürchtung vor obrigkeitlicher Bevormundung der Meinungsbildung durch ein «Bundesbüchlein» der Bundeszentralverwaltung¹⁸⁴. Es wurde der Meinung Ausdruck gegeben, die Information der Stimmberechtigten sei Sache der Parteien und der Presse¹⁸⁵. Diese Argumentation übersieht aber die grundlegenden staatsrechtlichen Beziehungen zwischen den verschiedenen Teilorganen. Durch das Antragsbegründungsrecht eines Teilorgans an das andere wird im übrigen die öffentliche Diskussion in Partei und Presse in keiner Weise verunmöglicht. Wird den hier aufgezeigten Schranken für die amtliche Weisung an die Stimmberechtigten Rechnung getragen, sollte auch die Gefahr der obrigkeitlichen Beeinflussung durch die Bundeszentralverwaltung sich nicht realisieren.

D. Der Schutz der freien politischen Meinungsbildungs- und -äußerungsfreiheit

42. Hingegen scheinen mir andere Erscheinungen unseres öffentlichen Lebens unter dem Gesichtspunkt der Abstimmungsfreiheit nicht leicht durch freiheitliche rechtliche Maßnahmen bekämpfbar. Dazu gehört einmal das, was als «Monopolisierung der öffentlichen Meinung» bezeichnet wird¹⁸⁶. Wenn nämlich die privaten Hauptträger der Meinungsbildung im Raume der Öffent-

¹⁸³ Vgl. Anm. 181.

¹⁸⁴ So Ständerat Ackermann StB StR 1951 S. 451.

¹⁸⁵ So Nationalrat Winiker, Berichterstatter der Kommissionsminderheit, StB NR 1951 S. 602. SCHLATTER (a.a.O. Tabelle XXXIV) hat diesbezüglich allerdings festgestellt, daß nur 4,3% der Befragten sich durch die amtlichen Vorlagen informieren.

¹⁸⁶ Vgl. dazu KUHN: Meinungsbildung S. 60 ff., 107 ff.

lichkeit^{186a}, die großen Zeitungen und Zeitschriften, nicht mehr das offene Gespräch¹⁸⁷ führen und ermöglichen, sondern selbst einseitige Information und Propaganda betreiben, und wenn sie sich dann erst noch im Sinne von Meinungskartellen zusammentun, dann geht der Demokratie eine Funktionsvoraussetzung verloren: die freiheitliche Überzeugung und Überzeugungskraft. Denn an deren Stelle tritt der Gebrauch der meinungsbildenden Macht^{187a}. Gleich verhält es sich, wenn Informationsquellen durch private Organisationen einseitig zum Fließen oder zum Versiegen gebracht werden. Mit der Gefährdung der Persönlichkeitsrechte des Einzelnen auf dem Gebiet der Meinungsbildung zu Sachvorlagen durch diese privaten Machtstellungen wird gleichzeitig aber (anders als bei den privaten wirtschaftlichen Machtstellungen) auch die Abstimmungsfreiheit verletzt, weil in die öffentlich-rechtliche Funktion des Stimmberechtigten eingegriffen wird. Im Unterschied zu den Freiheitsrechten¹⁸⁸ kann daher die Abstimmungsfreiheit auch von Privaten verletzt werden. So stellt sich denn gebieterisch die Frage: da es nicht nur einen Mißbrauch wirtschaftlicher Macht, sondern auch einen Mißbrauch meinungsbildender Macht gibt, läßt sich dagegen etwas vorkehren?

43. Dies ist zunächst einmal die Frage der Schranken der Meinungsäußerungsfreiheit in allen ihren Formen, speziell der Pressefreiheit. Darüber ist hier nicht zu spre-

^{186a} Vgl. allgemein SCHNYDER VON WARTENSEE: Die öffentliche Meinung als Element der staatlichen Willensbildung in der Demokratie (Diss. Bern 1946); für die Schweiz: EICHENBERGER: Rechtssetzungsverfahren und Rechtssetzungsformen in der Schweiz (SJV 1954) S. 79a bis 81a.

¹⁸⁷ Vgl. dazu KUHN a.a.O. S. 104 ff.

^{187a} Hat doch SCHLATTER (a.a.O. Tabelle XXXIV) festgestellt, daß sich 48,4% der Befragten durch die Presse über Vorlagen informieren.

¹⁸⁸ Die ausschließlich Schutz vor der Staatsgewalt bieten, so daß Private sie nicht verletzen können.

chen; dies wird im Zusammenhang mit der längst pendenten Revision der Presseartikel der BV geschehen¹⁸⁹. Man wird dort über das Berichtigungs- und Entgegnungsrecht diskutieren müssen¹⁹⁰. Unter dem Gesichtspunkt der Abstimmungsfreiheit fällt dann als Folge solcher Schranken in Betracht, daß auch Private, also insbesondere die Zeitungsredaktionen verpflichtet werden können, Berichtigungen und Entgegnungen aufzunehmen^{190a}. Sodann ist unter dem hier obwaltenden Gesichtspunkt zu überlegen, ob den Stimmberechtigten nicht in den Amtsblättern entweder gratis oder gegen bescheidene Gebühren Raum für die freie politische Diskussion über Sachvorlagen und zur Publikation von Wahlvorschlägen mit knappen sachlichen Angaben über die Kandidaten gewährt werden sollte. Bei den Proporzahlen geschieht dies ja bereits. Zur Eindämmung einer allenfalls befürchteten übergroßen Flut von Einsendungen an die amtlichen Organe könnte wie bei Interpellationen im Parlament oder wie beim Präsentationsrecht für Proporzahlen ein kleines Quorum von unterstützenden Unterschriften verlangt werden, vielleicht genügten 5–10 Unterschriften. Auf diese Weise ließen sich auch die notorischen Querulanten ausschließen. Der Verfasser erkennt die praktischen Schwierigkeiten nicht, welche die Realisierung dieser Gedanken und ihre gerechte rechtliche Umschreibung bereiten. Nachdem jedoch die heutigen technischen Möglichkeiten so gewaltig gestiegen sind und man z.B. im Bereiche des Privatrechts speditiv arbeitende Organisationen des Staates zum Betrieb der Publizitätsmittel (Handelsregister, Güterrechtsregister, öffentliche Vorladung und Urteilspublikation) an der Arbeit

¹⁸⁹ Vgl. dazu die Referate von FELDMANN und JACCOTTET in: SJV 1948; neuestens NEF: Ausgewählte Kapitel aus dem schweizerischen Presserecht (1958).

¹⁹⁰ Vgl. JACCOTTET a.a.O. S. 228a ff.

^{190a} Wie dies für Äußerungen im Parlament bereits besteht; vgl. z.B. § 9 des Geschäftsreglementes für den zürcherischen Kantonsrat vom 26. Juni 1933.

sieht, müssen diese verwaltungstechnischen Schwierigkeiten überwunden werden können. Es ist dabei zu unterstreichen, daß der zuletzt genannte Gedanke nur so lange realisiert werden muß, bis die Monopole der öffentlichen Meinung auf das im Freiheitsstaat tragbare Maß abgebaut sind, oder bis sich ein repräsentatives Presseorgan etabliert hat, welches die kontradiktorische Behandlung aller Fragen auf sein Panier geschrieben hat. Eines muß hier aber doch deutlich herausgestrichen werden: die vorgeschlagenen Maßnahmen sind nur so lange tauglich, als die Monopolisierung und Kartellierung der Meinungsbildung Irregularitäten des öffentlichen Lebens darstellen. Würden sie zum Durchschnittszustand, dann wäre die eine Funktionsvoraussetzung der Demokratie: die freiheitliche Überzeugung überhaupt verloren. Dagegen ließe sich nicht mit freiheitlichen rechtlichen Maßnahmen aufkommen. In einer solchen Lage kann nur mit ganz neuen geistigen Kräften eine Voraussetzung des Freiheitsstaates wieder hergestellt werden: institutionelle Maßnahmen können dann nur sekundäre Bedeutung haben.

Ferner ist jeweils im Zusammenhang mit den staatlich monopolisierten Kommunikationsmitteln – Radio und Fernsehen – auch mit Rücksicht auf die Abstimmungsfreiheit der Meinungsäußerungs- und damit der Meinungsbildungsfreiheit Rechnung zu tragen. Es ist sorgsam darauf zu achten, daß bei der Behandlung von Abstimmungsgeschäften am Radio und Fernsehen die Parität von Befürwortern und Gegnern und der Grundsatz der kontradiktorischen Behandlung gewahrt wird. Alle diese Fragen sind bei der Ausarbeitung der neuen Verfassungs- und einfachen Gesetzgebung über Radio und Fernsehen zu berücksichtigen¹⁹¹.

¹⁹¹ Vgl. BAUMANN: die rechtlichen Grundlagen des Programmendienstes im schweizerischen Rundspruch- und Fernsehwesen unter besonderer Berücksichtigung des Problems der Radiofreiheit (Diss. Zü. 1957) sowie die Besprechung dazu in SJZ 53 (1957) S. 191.

E. Geheime Stimmabgabe und Versammlungssystem

44. Schließlich ist eines der wichtigsten Mittel zur Gewährleistung der Abstimmungsfreiheit die Festlegung und Sicherstellung der geheimen Stimmabgabe. Die klassische schweizerische Lehre und Praxis hat die Details zu diesem Grundsatz weit entwickelt, so daß dazu hier keine weiteren Bemerkungen nötig sind¹⁹². Es seien lediglich wieder ein paar besondere Gedanken hervorgehoben:

45. Einmal ist wichtig zu betonen, daß das Prinzip der geheimen Stimmabgabe auch für das Initiativ- und Referendumsbegehrensrecht gilt. Die Namen der Unterzeichner von Initiativ- und Referendumsbegehren dürfen daher nicht veröffentlicht werden. Dies hat die neueste Praxis mit sorgfältiger Begründung anerkannt¹⁹³.

46. Die bisherige Lehre stand auf dem Standpunkt, durch die urdemokratische Einrichtung der Landsgemeinde werde in erster Linie eine Ausnahme vom Abstimmungsgeheimnis statuiert. Und GIACOMETTI zieht geradezu den Schluß, die Tendenz gehe heute in den Landsgemeindekantonen auf Ersetzung der offenen Stimmabgabe durch die geheime Stimmabgabe und damit auf Beseitigung der Landsgemeinden¹⁹⁴. Mir scheint, dies treffe nicht vollumfänglich zu. Daß die Tendenz auf Einführung der geheimen Stimmabgabe geht, ist richtig, aber auch folgerichtig. Denn im Vorbild der Landsgemeinde, dem mittelalterlichen «Thing» der verschiedenen Arten, waren eben soziologisch gleich mächtige Bürger die Stimmberechtig-

¹⁹² Vgl. dazu GIACOMETTI StRSK S. 248 ff.; PICENONI: a.a.O. S. 96 ff.

¹⁹³ Vgl. ZSGV 1959 S. 58 (Baselland), S. 140 (Schwyz).

¹⁹⁴ Vgl. GIACOMETTI StRSK S. 253 ff.

ten¹⁹⁵. Es brauchte noch keinen Schutz vor wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Abhängigkeiten zur Garantie der gleichen Mitwirkungsmöglichkeit. Dieser Schutz aber erscheint heute nötig. Darum sollten auch in den Landsgemeindekantonen die Abstimmungen, mindestens auf Verlangen, geheim durchgeführt werden. Dies ist nur dann entbehrlich, wenn die Sanktionen der Konventionsordnung gegen solche, die von ihnen abhängige Bürger bei der Ausübung der Volksrechte unter Druck zu nehmen versuchen, stark genug sind, um die Abstimmungsfreiheit auch bei offener Abstimmung zu gewährleisten. Dann erübrigt sich ein Rechtsschutz. Ob dies zutrifft, muß für jeden Landsgemeindekanton besonders untersucht werden. Diese Situation scheint mir jedenfalls im Kanton Glarus gegeben; denn es sind dort keine erheblichen Klagen über die offene Abstimmung erhoben worden, obwohl dort seit 150 Jahren Fabrikanten und Arbeiter nebeneinander an der Landsgemeinde abstimmen. Aber mit der hier grundsätzlich aufgestellten Forderung wird nicht der Landsgemeinde das Grab geschaufelt. Denn unter dem Gesichtspunkt der Ausübung der Volksrechte (und nicht unter einem folkloristisch-theatralischen) ist doch heute noch das Besondere des Landsgemeindesystems, daß auf kantonaler Ebene (wie auf Gemeindeebene) das Versammlungssystem zur Anwendung kommt, wo in der Versammlung der Stimmberechtigten beraten wird¹⁹⁶. Einzige Ausnahme unter den heutigen Landsgemeindekantonen bildet der Kanton Appenzell AR¹⁹⁷. Das Aussprache- und (allerdings beschränkte) Antragsrecht ist unter unserem systematischen Gesichtspunkt das besondere, die Mitwirkungsmöglichkeit umfassender garantierende Element der Landsgemeinde. Die oben unter dem Titel der Möglichkeit zur

¹⁹⁵ Vgl. dazu TOBLER a.a.O. S. 196 und die dort zit. rechtsgeschichtliche Literatur.

¹⁹⁶ Vgl. dazu unten Ziff. 56.

¹⁹⁷ AR KV 45.

freien Meinungsbildung gemachten Vorschläge möchten denn auch dieses Element beim System der sukzessiven Stimmgebung ohne vorangehende Beratungsversammlung berücksichtigen helfen. Daß das gemischte System der Beratung an der Landsgemeinde und Entscheidung durch sukzessive Stimmgebung funktioniert und praktikabel ist, beweist das Beispiel des Kantons Obwalden, wo Verfassungs-, Gesetzes- und Steuervorlagen nach diesem System behandelt werden¹⁹⁸. Für das Gemeinderecht sollte unter dem hier behandelten Gesichtspunkt allgemein die Möglichkeit, die geheime Abstimmung zu verlangen, vorgeschrieben werden.

VII. DIE ORGANISATIONSPRINZIPIEN DES ABSTIMMUNGS- UND WAHLVERFAHRENS

A. Die Systematik

47. Nun kommen wir zu den Prinzipien, welche die Organisationsvorschriften über das Abstimmungs- und Wahlverfahren betreffen. Um den Überblick auch über dieses so variationsreiche positive Recht der Kantone zu gewinnen, haben wir in die bereits erwähnte Zusammenstellung die Abschnitte Stimmregister, Stimmrechtsausweis, Stimmaterial, Ort, Zeit, Stellvertretung, Korrespondenzweg aufgenommen. Die folgenden Ausführungen beschränken sich darauf, diese Zusammenstellung zu erläutern. Und zwar befolgen wir dabei nachstehende Systematik: Wir haben uns zuerst mit dem Grundsatzproblem der persönlichen Stimmabgabe, sodann mit der Frage des Stimmrechtsausweises, sowie kurz mit der Abgabe des Stimmaterials und der Einladung zur Abstimmungsverhandlung zu befassen. Hauptdiskussionspunkte werden dann das Prinzip des Wohnsitzes als Abstimmungsort und

¹⁹⁸ OW KV 23 II.

die zeitliche Durchführung der Abstimmungen sein; gleichzeitig damit werden die Fragen der sog. Stimmrechtserleichterung, insbesondere des Korrespondenzweges und der Stellvertretung behandelt werden. Innerhalb dieser Unterabschnitte diskutieren wir zuerst die bundesrechtlichen Vorschriften für eidgenössische Wahlen und Abstimmungen *de lege lata* und *de lege ferenda*. Da sich die Bundesvorschriften für die kantonalen Wahlen und Abstimmungen auf das Problem des Wohnsitzes als Abstimmungsort beschränken, wird diese Vorschrift dort mitbehandelt. Anschließend an die Diskussion des Bundesrechtes sind dann jeweils noch einige ganz wenige problematische Punkte des kantonalen Rechts zu beleuchten.

48. Dieses Verfahren drängt sich auf¹⁹⁹, weil die bundesrechtlichen Vorschriften auf dem Gebiete der Organisation der Organtätigkeit der einzelnen Stimmberechtigten nicht nur das Verfahren in eidgenössischen Angelegenheiten, sondern faktisch auch das Verfahren in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten bestimmen. Dies rührt daher, daß sehr oft eidgenössische und kantonale (kommunale) Urnengänge gleichzeitig stattfinden. Dann ist es für die Stimmberechtigten und die Organe der Abstimmungs- und Wahlverwaltung schwierig und schwerverständlich, ja oft geradezu unverständlich, wenn zur Abgabe der eidgenössischen Stimm- und Wahlzettel ein anderes Verfahren gilt als für die kantonale (kommunale) Ausübung des Stimmrechts. Es ist denn auch für die hier zentralen sog. Stimmrechtserleichterungen eine vielbeobachtete Erscheinung, daß gesagt wird, solange eine bestimmte Erleichterung in eidgenössischen Angelegenheiten nicht zulässig sei, erscheine eine Diskussion über

¹⁹⁹ Vgl. zum folgenden z.B. Zürich: StRB 429 Verordnung über die Wahlbüros und die Stimmurnen Abänderung vom 22. 2. 57; Schaffhausen: Motion Steiner Änderung des Wahlgesetzes vom 9. 2. 59 (Amtsblatt 1959 S. 172, 420 ff.).

deren Einführung in kantonalen (kommunalen) Angelegenheiten wenig sinnvoll. Das eidgenössische Abstimmungs- und Wahlverfahrensrecht für eidgenössische Urnengänge erscheint somit faktisch als Haupthindernis auch für eine Entwicklung des einschlägigen Rechtes bezüglich kantonaler Angelegenheiten.

*B. Der Grundsatz der primären
persönlichen direkten Stimmabgabe*

49. Als erster Grundsatz für das Abstimmungsorganisationsrecht muß hier m.E. das Prinzip der sog. persönlichen Stimmabgabe behandelt werden, das in der klassischen Lehre merkwürdigerweise erst im Kapitel über die sog. Stimmrechtserleichterungen nach der Darstellung des Ortes und der Zeit der Stimmabgabe seinen Platz findet²⁰⁰. In der Lehre wird ausdrücklich gesagt, wovon das positive Recht wenn auch nicht explizit, so doch stillschweigend als selbstverständlich ausgeht: der Bürger habe in der Regel persönlich an der Abstimmungsverhandlung teilzunehmen. Beim Sukzessivsystem beschränkt sich diese als primäre Form zu bezeichnende persönliche Teilnahme auf die später zu beschreibende erste Phase²⁰¹ der Stimmabgabe der Bürger an den Urnen. Die persönliche Teilnahme an der Abstimmungsverhandlung gilt als das Normale: alle übrigen Formen sind Ausnahmen, eben Erleichterungen. Daß dieser Grundsatz besteht, rührt von der oben geschilderten Auffassung des Stimm- und Wahlrechtes als Bürgerpflicht her. Bürgerpflichten muß man ganz allgemein – wie die Militärdienstpflicht – persönlich erfüllen. Man ist zudem weitherum im Lande der Meinung, den Stimmzettel persönlich zur Urne zu tragen und ihn vor den Mitgliedern des Wahlbüros in die von diesen bewachte Urne zu legen, ge-

²⁰⁰ Vgl. GIACOMETTI: StRSK S. 241 f.; richtig dagegen GEILINGER a.a.O. S. 80/81.

²⁰¹ Vgl. unten Ziff. 56.

währleiste allein die geheime unbeeinflusste Stimmabgabe²⁰². Man verweist auch darauf, daß mit Rücksicht auf den *crédit moral* der Abstimmung, der die Minderheit zum Gehorchen veranlasse, der persönliche Gang zur Urne nötig sei²⁰³. Weil es unter den Ausnahmen – wie wir sehen werden²⁰⁴ – auch eine persönliche briefliche Stimmabgabe gibt, möchten wir den hier besprochenen Grundsatz als denjenigen der primären persönlichen direkten Stimmabgabe bezeichnen. Wie steht es nun damit unter den Gesichtspunkten einer realistisch-freiheitlichen Auffassung von der Demokratie? Wir möchten diese Frage in zwei weitere gliedern.

50. Zuerst: Ist der Grundsatz der primären persönlichen Stimmabgabe auch bei freiheitlicher Betrachtungsweise gerechtfertigt? Mir scheint dies der Fall. Denn es handelt sich bei den politischen Rechten – wie gesehen – um die Möglichkeit zur Mitwirkung bei Begrenzung und Einsatz des Gewaltmonopols. Das ist eine Staatsfunktion; obschon der Stimmberechtigte aus den früher erwähnten Gründen davon absehen kann, sie auszuüben, soll sie, wenn sie ausgeübt wird, in der Regel, also primär persönlich ausgeübt werden. Denn Mitwirkung des einzelnen Stimmberechtigten ist ja nur gegeben, wo sein Wille zum Ausdruck kommt. Man könnte von diesem Grundsatz nur dann absehen, wenn es Methoden gäbe, bei welchen – wie bei der Stellvertretung des Zivilrechts – die Willensäußerung zwar von einem Dritten ausginge, die Zurechnung an den Vertretenen jedoch durch ein internes Rechtsverhältnis zwischen ihm und dem Vertreter gesichert werden könnte. Angesichts des Grund-

²⁰² So Rohr in den Beratungen des NR von 1948 über den Entwurf des BR zu einem BG über die Stimmabgabe durch die vom Wohnort abwesenden Stimmberechtigten, vgl. dazu unten Ziff. 76 Anm. 264.

²⁰³ So Malche in den in Anm. 264 zit. Beratungen des Ständesrates.

²⁰⁴ Vgl. unten Ziff. 79.

satzes der geheimen Stimmabgabe sind solche allgemeine Kontrollmethoden aber unmöglich. Der einzelne Stimmberechtigte kann generell daher nicht vor Machenschaften gesichert werden. Der Grundsatz der primären persönlichen Stimmabgabe muß daher aufrechterhalten werden.

51. Steht es mit der zweiten Frage anders, ob auch der Grundsatz der primären direkten Stimmabgabe bei freiheitlicher Betrachtungsweise bestehen bleiben muß? Dessen Wesen besteht ja darin, daß die Stimmabgabe an einer besonders organisierten Verhandlung²⁰⁵ zu erfolgen hat. Hier gilt nun ein Prinzip der Ordnungsmäßigkeit des Abstimmungsverfahrens ein. Die Sicherheit, daß der einzelne Stimmberechtigte in gleicher Weise mitwirken kann, wird nach schweizerischen Anschauungen durch das Prinzip der Öffentlichkeit der Abstimmungsverhandlungen gewährleistet²⁰⁶. Die Kontrolle soll gegenseitig durch die Stimmberechtigten selbst²⁰⁷, jedenfalls aber durch ein möglichst alle Volksgruppen vertretendes besonders gewähltes Kollegialorgan, das Wahlbüro (die Stimmenzähler) ausgeübt werden. Würde man allerdings auf den hier besprochenen Grundsatz verzichten, hätte dies weittragende Folgen. Einmal würde das Wohnsitzprinzip obsolet. Denn die Stimmabgabe unter Aufsicht irgendeines Staatsorganes

²⁰⁵ Vgl. zum Begriff der Abstimmungs- und/oder Wahlverhandlung und deren Arten SCHOLLENBERGER: Grundriß des Staats- und Verwaltungsrechts der schweizerischen Kantone I (1900) S. 95 ff.

²⁰⁶ Vgl. GIACOMETTI: StRSK S. 256 f.; die Praxis siehe bei PIZZONI a.a.O. S. 104 ff.

²⁰⁷ Eine interessante Erscheinung der Selbstkontrolle der Stimmberechtigten bei Ausübung des Stimm- und Wahlrechtes besteht in Appenzell IR: Gemäß VO 8 ist Stimmrechtsausweis für die Teilnahme an der Landsgemeinde das Seitengewehr (Degen). Dasselbe wird nicht amtlich abgegeben. Die Kontrolle, ob es nur von Berechtigten getragen ist, bleibt den Stimmberechtigten selbst überlassen. (Freundliche Auskunft des Herrn Ratschreibers.)

(Gemeindebeamter auf der Kanzlei, Postbeamter am Schalter) oder gar mittels Brief erfordert die Stimmabgabe am Wohnsitz nicht. Man könnte technische Methoden einführen. Solange sie sicher sind, wäre dagegen nichts einzuwenden. Sie hätten wahrscheinlich für den Bürger Entlastungen zur Folge, indem er eben dann selbst nicht mehr an der Kontrolle des Abstimmungsgeschäftes mitwirken müßte, weder direkt bei der Teilnahme an der Wahlverhandlung, noch indirekt als Wahlbüromitglied. Mit diesen Argumenten könnten Befürworter moderner verwaltungstechnischer Methoden²⁰⁸ den Grundsatz der Selbstkontrolle des Abstimmungsgeschäftes durch die Stimmberechtigten über Bord werfen. Sie könnten vielleicht sogar behaupten, dadurch werde dem Einzelnen noch größere politische Freiheit eingeräumt, indem ihm die Stimmabgabe, soweit technisch einwandfrei, möglichst erleichtert werde. Einer solchen Argumentation mit der politischen Freiheit läge aber die idealistische Konzeption von der Autonomie zugrunde, wonach zufolge der Vertragstheorie letztlich Vornahme einer privaten und einer staatsbürgerlichen Handlung identisch ist. Demgegenüber muß von der realistisch-freiheitlichen Auffassung aus darauf hingewiesen werden, daß eben die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen wenn auch freie, so doch Vornahme eines staatlichen, will heißen hoheitlichen Aktes, eben Mitwirkung an Begrenzung und Einsatz des Gewaltmonopols ist. Die Vornahme einer privaten und einer staatsbürgerlichen Handlung des Menschen muß sich daher auch in der Form unterscheiden. Das Wesen der Ausübung des Wahl- und Stimmrechtes als Mitwirkung bei Staatsgeschäften rechtfertigt es daher, als Regel vom privatrechtlichen Geschäftsverkehr sich unterscheidende Verfahrensformen aufzustellen. Auch der Wahl- und Abstimmungsmodus des Sukzessivsystems sollte sich daher an die Verfahrensformen der übrigen Behörden anlehnen. Wie eine Kollegialbehörde, insbesondere die dem

²⁰⁸ Vgl. dazu unten Ziff. 76, insb. den dort zit. SCHLATTER.

Grundsatz der Öffentlichkeit unterstehenden Parlamente und Gerichte, müssen daher auch die Stimmberechtigten in einer förmlichen Wahl- oder Abstimmungsverhandlung ihre Funktion ausüben.

52. Ich halte aus den erwähnten Gründen dafür, daß folgerichtigerweise auch der Grundsatz der primären direkten Stimmabgabe aufrechterhalten bleiben muß. Inwieweit sekundär Ausnahmen vom Grundsatz der persönlichen, direkten Stimmabgabe zugelassen werden müssen, ist im Abschnitt über die sog. Stimmrechtserleichterungen näher zu betrachten²⁰⁹.

C. Der Stimmrechtsausweis

53. Und nun die Frage des Stimmrechtsausweises: Gemäß Art. 43 Abs. 2 BV kann jeder Schweizerbürger bei allen eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen an seinem Wohnsitz teilnehmen, nachdem er sich über seine Stimmberechtigung gehörig ausgewiesen hat. Der hier genannte gehörige Ausweis über die Stimmberechtigung stellt somit eine Voraussetzung des Stimmrechtes dar und ist daher hier nicht im einzelnen zu behandeln²¹⁰. Er wird bei Eintragung im Stimmregister erbracht. Da auch der Wohnsitz Stimmrechtsrequisit ist, erfolgt die Eintragung in dem in den meisten Kantonen gemeindeweise geführten Stimmregister. Der in der Verfassung genannte Ausweis ist bei richtiger Auslegung eigentlich ein Stimmfähigkeitsausweis. Um überall dort, wo die Stimmbürger einander nicht mehr persönlich bekannt sind, die Ordnungsmäßigkeit des Abstimmungsverfahrens zu garantieren, erscheint darüber hinaus die Einführung eines Stimmrechtsausweises nötig. Dieser ist genau genommen für jede einzelne oder für mehrere Abstimmungen oder Wahlen ein individuell-konkreter

²⁰⁹ Vgl. unten Ziff. 71 ff.

²¹⁰ Vgl. GIACOMETTI: SBStR S. 440 ff.

Auszug aus dem Stimmregister über die Eintragung des Trägers in demselben. Diese Stimmrechtsausweise sind somit nicht Stimmrechtsrequisit, sondern amtliche Bescheinigungen über die Stimmberechtigung. Für die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen sind solche Stimmrechtsausweise von Bundesrechts wegen nicht vorgeschrieben, d.h. sie sind nicht Voraussetzung für die Teilnahme an der Abstimmungsverhandlung. Ob sie folgerichtigerweise nicht vorgeschrieben werden müßten, wird im Zusammenhang mit der Diskussion über die sog. Stimmrechtserleichterungen zu geschehen haben²¹¹.

D. Das Stimmaterial

54. Wie unsere Zusammenstellung zeigt, wird das Stimmaterial, d.h. die Stimmzettel und die Wahlzettel, allenfalls gedruckte Wahlzettel in den meisten Kantonen den Stimmberechtigten vor dem Abstimmungstermin nach Hause zugestellt. In einigen Kantonen wird es erst im Wahllokal abgegeben. Auch diesbezüglich schreibt das Bundesrecht nichts vor. Welche Methode folgerichtig ist, muß wiederum im Zusammenhang mit den sog. Stimmrechtserleichterungen diskutiert werden. Jedoch ist hier festzustellen, daß folgerichtigerweise beim Versammlungssystem die Stimmberechtigten nicht nur durch Inserat im Amtsblatt und Anschlag, sondern persönlich eingeladen werden sollten. Denn die Abhaltung einer Abstimmungsverhandlung muß jedem angezeigt werden. Dies ist denn auch in verschiedenen kantonalen Rechten vorgeschrieben²¹².

²¹¹ Vgl. unten Ziff. 71 ff.

²¹² Vgl. GIACOMETTI: StRSK S. 235/36, PICENONI a.a.O. S. 20, 24 ff.

*E. Ort, Termin und Zeit
der persönlichen direkten Stimmabgabe*

55. Und nun also die Fragen des Prinzips des Wohnsitzes als Abstimmungsort, des Abstimmungstermins und der Abstimmungszeit und damit das wichtigste Problem der sog. Stimmrechtserleichterungen. Da diese Fragen alle eng zusammenhängen, sollen sie hier gesamthaft behandelt werden.

**1. Die Systeme der sukzessiven Stimmgebung und der
Stimmgebung in der Versammlung**

56. Wie gesehen, verlangt das Bundesrecht gemäß Art. 8 Abs. 1 des Wahlgesetzes, Art. 16 des Revisionsgesetzes und Art. 11 des Referendumsgesetzes sowie gestützt auf Art. 74 Abs. 2 der BV die schriftliche und geheime Stimmabgabe mit Ausnahme der Wahl der eidgenössischen Geschworenen. Das bedingt die Anwendung des Urnensystems. GIACOMETTI folgert daraus, es gelte das Urnensystem in der Form der sukzessiven Stimmgebung²¹³. Dies bedeutet, daß die Abstimmungs- oder/und Wahlverhandlung nicht in der Form des Versammlungssystems mit Urne, d. h. mit Beratung des Abstimmungsgegenstandes in der geschlossenen Versammlung der Stimmberechtigten und Entscheid mittels Urne stattfinden darf, so daß eben die Abstimmungs- und/oder Wahlverhandlung nicht in einer geschlossenen Versammlung, sondern in einem komplexen Verfahren besteht. Es ist für das folgende zunächst wichtig, zwei Dinge festzuhalten: Einmal ist nochmals der bereits erwähnte Begriff der Abstimmungs- und/oder Wahlverhandlung hervorzuheben. Sodann muß die Verfahrensart der Wahlverhandlung in der Form der sukzessiven Stimmgebung noch etwas näher charakterisiert werden.

²¹³ SBStR S. 451.

Die Wahlverhandlung der sukzessiven Stimmgebung besteht zunächst in einer ersten Phase darin, daß während bestimmten Zeiten an bestimmten Orten die Urnen aufgestellt werden, in welche der Stimmberechtigte seine Stimmzettel in der Regel selbst legt. In einer zweiten Phase dieser Art der Abstimmungsverhandlung wird dann zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort das Ergebnis ermittelt. Der Grundsatz der geheimen Abstimmung ist nun in beiden Systemen: der sukzessiven Stimmgebung und der Versammlung mit Urne gewahrt. Wollte das Bundesrecht nun das System der sukzessiven Stimmgebung vorschreiben? Aus den Materialien ist diesbezüglich nichts zu entnehmen. Lediglich ein indirekter Schluß ließe sich ziehen: In der Botschaft des Bundesrates zum Wahlgesetz von 1872 wird nämlich darauf hingewiesen, es habe die Abstimmung vom 12. Mai 1872 über die Bundesrevision in den Landsgemeindekantonen nicht an den Landsgemeinden, sondern in den Gemeinden stattgefunden²¹⁴. Damals wurden diese Abstimmungen in den Gemeinden aber noch regelmäßig in Versammlungen durchgeführt. Wenn man die hier vertretene Auffassung von den politischen Rechten unterstützt, wird man überall dort, wo die sukzessive Stimmgebung nicht vorgeschrieben ist, auch bei Anwendung des Prinzips der geheimen Abstimmung das Versammlungssystem mit Urne zulassen. Denn, wie bereits ausgeführt wurde, bietet die damit dem Bürger unabhängig von Presseorganen gewährleistete Möglichkeit der Meinungsäußerung und Meinungsbildung eine ausgedehntere Mitwirkungsmöglichkeit, damit größere Freiheit²¹⁵.

²¹⁴ Vgl. BBl. 1872 II S. 767/68.

²¹⁵ Diese Tatsache kommt sehr schön zum Ausdruck in der Botschaft des Großen Rates des Kt. Schaffhausen zum Gesetz betr. die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie die Ausübung der Volksrechte (Wahlgesetz) vom 4. Mai 1904 (S. 35 der Sep.A.). Vgl. die Praxis zum Versammlungssystem bei PIGNONI a.a.O. S. 66 ff. Vgl. für den Kt. Zürich METTLER: Zürcherisches Gemeinderecht (1958) S. 53 ff.

Dies gilt denn auch für das eidgenössische Recht. Daß dem so ist, bestätigt sodann die Praxis²¹⁶: Frühere kantonale Wahlgesetze sowie Art. 30 des geltenden Wahlgesetzes des Kantons Schaffhausen sehen die Möglichkeit der Abstimmungen in den Gemeindeversammlungen auch für eidgenössische Angelegenheiten vor. Dieser Art. ist m.W. nie auf Bedenken seitens der eidgenössischen Behörden gestoßen. Heute wird der Artikel des schaffhauserischen Rechts allerdings für eidgenössische Angelegenheiten nicht mehr angewendet, da alle Gemeinden von der Ermächtigung zur Durchführung der sukzessiven Stimmgebung Gebrauch machen²¹⁷.

2. Das Wohnsitzprinzip und die Freizügigkeit im Abstimmungsort

57. Sodann sieht das Bundesrecht im bereits erwähnten Art. 43 Abs. 2 BV vor, daß jeder Schweizerbürger bei allen eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen an seinem Wohnsitz teilnehmen kann. Und gemäß Art. 43 Abs. 3 genießt der niedergelassene Schweizerbürger an seinem Wohnsitz alle Rechte der Kantonsbürger und mit diesen auch alle Rechte der Gemeindebürger. (Ausgenommen sind der Mitanteil an Bürger- und Korporationsgütern sowie das Stimmrecht in rein bürgerlichen Angelegenheiten, anderslautende kantonale Regelung vorbehalten.) Gestützt auf Art. 74 BV lautet Art. 3 Abs. 1 WG gültig für die eidgenössischen Geschäfte demgemäß: «Das Stimmrecht wird von jedem Schweizerbürger da ausgeübt, wo er als Ortsbürger oder als Niedergelassener oder Aufenthaltler wohnt». Und in Art. 3^{bis} wird gemäß dem Ergänzungsgesetz vom 3. 10. 51 bestimmt: «Ein Stimmfähiger erwirbt an seinem Aufenthaltsort politischen Wohnsitz in eidgenössischen

²¹⁶ Vgl. SALIS: Bundesrecht III Nr. 1186.

²¹⁷ Gemäß freundlicher Auskunft des Herrn Sekretärs der Staatskanzlei Schaffhausen.

Angelegenheiten, sofern er nicht zu einem andern Ort stärkere Beziehungen unterhält und wenn er seinen Heimatschein mindestens zehn Tage vor der Abstimmung hinterlegt hat». Die Praxis und die fast einstimmige Lehre haben daraus den Schluß gezogen²¹⁸: Der Wohnsitz in der Schweiz, und damit in einem Kanton und einer Gemeinde, ist nicht nur Stimmrechtsrequisit, sondern auch Abstimmungsort und zwar ausschließlicher Ort der Stimmberechtigung und ausschließlicher Abstimmungsort. Lediglich BLOCHER²¹⁹ ist dieser Auffassung nicht gefolgt. Auch er nimmt an, für eidgenössische Wahlen und Abstimmungen sei gestützt auf Art. 74 BV in Verbindung mit Art. 43 Abs. 2 BV durch Art. 3 Abs. 1 WG der Wohnsitz als Abstimmungsort bestimmt. Für die kantonalen Angelegenheiten folge aus der Verfassung aber nur, daß die Kantone verpflichtet seien, den Niedergelassenen am Wohnsitz die politischen Rechte der Kantonsbürger einzuräumen, hindere sie aber nicht, das Stimmrecht und dessen Ausübung im übrigen beliebig zu normieren.

58. Um hier Klarheit zu bekommen, müssen verschiedene Dinge auseinandergehalten werden²²⁰. Einmal die Bedeutung des Ortes für das Stimmrecht. Wird die Beziehung des Stimmfähigen zu einem Ort als Voraussetzung des Stimmrechtes verlangt, so bedeutet dies, daß der betreffende Stimmfähige in den für jenen Ort maßgebenden Rechtskreisen, Gemeinde, eventuell Kreis, Bezirk, Kanton, Bund stimmberechtigt ist. Sodann aber kommt der Beziehung eines Stimmberechtigten zu einem Ort Bedeutung zu für die Frage, wo er an der Wahlverhandlung (Versammlung oder sukzessive Stimmgebung) für den entsprechenden Rechtskreis teilnehmen kann^{220a}.

²¹⁸ Vgl. GIACOMETTI: SBStR S. 448 ff. und dort Zit., BURCKHARDT: Kommentar zur BV (3. Aufl. 1931) S. 368 ff.

²¹⁹ a.a.O. S. 458 ff.

²²⁰ Dies betont GIACOMETTI SBStR S. 448 Anm. 5 und S. 450 Anm. 16.

Zutreffend ist nun sicher für eidgenössische Angelegenheiten, daß auf Grund von Art. 74 in Verbindung mit Art. 43 BV und Art. 3 WG der Wohnsitz als örtliche Beziehung des Stimmfähigen Stimmrechtsrequisit ist; wollte man daher den Auslandschweizern allgemein das Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten einräumen, bedürfte es einer Verfassungsänderung²²¹. Diese Fragen sind hier nicht weiter zu verfolgen, weil zum Abschnitt über die Voraussetzungen des Stimmrechts gehörend. Für die nähere Umschreibung des Wohnsitzes in eidgenössischen Angelegenheiten ist lediglich nochmals auf den neuen Art. 3^{bis} WG hinzuweisen. Auch nur im Sinne einer Feststellung ist sodann davon auszugehen, daß nach gefestigter Lehre und Praxis der Wohnsitz als örtliche Beziehung des Stimmfähigen von Bundesrechts wegen ebenfalls für die Stimmberechtigung in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten vorgeschrieben ist²²². Immerhin hat der Grundsatz des Wohnsitzes als Stimmrechtsrequisit in kantonalen Angelegenheiten die Gemüter immer wieder bewegt, indem nicht recht verstanden wurde, warum der Stimmberechtigte innerhalb des Kantons nicht wahlweise auf das Stimmrecht in der Wohngemeinde zugunsten desselben am Ort der Berufsausübung oder des Grundbesitzes oder des Bürgerortes sollte verzichten können²²³.

59. Ist dem so, erhebt sich als nächstes die Frage, was für die eidgenössischen Abstimmungen in bezug auf den Abstimmungsort gelte. Das ist eine Abstimmungsverfahrensfrage. Sie ist deshalb kompliziert, weil auch

^{220a} Sehr schön wird diesbezüglich zwischen Stimmberechtigung und Stimmrechtsausübung unterschieden im BRB vom 11. November 1895 i. S. Chappuis u. Kons. (SALIS: Bundesrecht III Nr. 1175).

²²¹ Vgl. dazu SCHLATTER a.a.O. S. 30/31.

²²² Vgl. GIACOMETTI: StRSK S. 236 ff.

²²³ Vgl. BGE 38 (1912) I S. 466 ff.; SALIS: Bundesrecht III Nr. 1188.

im eidgenössischen Abstimmungsrecht die Kompetenzen weitgehend an die Kantone in deren übertragenen Wirkungskreis delegiert sind. Dies ergibt sich deutlich aus WG Art. 1.

60. Um die Klärung voranzubringen, ist zunächst einmal abstrakt die grundsätzliche Frage aufzuwerfen, ob nicht die Festlegung eines Ortes der Stimmberechtigung auch den Abstimmungsort notwendigerweise präjudiziert, d.h. ob es überhaupt sinnvoll ist, bei gegebenem Wohnsitz als Stimmrechtsrequisit einen andern Ort als Abstimmungsort anzunehmen. Bei den folgenden Überlegungen gehen wir wie erwähnt vom Grundsatz der primären persönlichen direkten Stimmabgabe aus²²⁴. Findet für einen bestimmten Rechtskreis, so für die meisten Gemeinden örtlich gesehen nur eine Wahlverhandlungsversammlung oder sukzessive Stimmgebung statt, ist die Frage leicht zu beantworten. Wird der Wohnsitz als Stimmrechtsrequisit verlangt, kann auch nur die Wahlverhandlung der Wohngemeinde Abstimmungsort sein. Denn um sein Stimmrecht auszuüben, muß ja wie gesehen der Stimmberechtigte an der Wahlverhandlung teilnehmen. Man darf sich diesbezüglich nicht dadurch irre machen lassen, daß in verschiedenen Kantonen in Gemeindesachen der sog. Korrespondenzweg besteht. Auch bei dieser besonderen Verfahrensart der sukzessiven Stimmgebung nimmt der Stimmberechtigte an der Wahlverhandlung teil: zwar nicht an der oben beschriebenen ersten Phase, wohl aber an der zweiten Phase, indem seine Stimme bei der Ergebnisermittlung verarbeitet wird. Schwierig wird das Problem des Abstimmungsortes für jene Rechtskreise, nämlich größere Gemeinden, Bezirke, Kreise, Kantone, Bund, wo für einen Rechtskreis örtlich gesehen verschiedene Wahlverhandlungen stattfinden. Soll da der Stimmberechtigte nur an der Wahlverhandlung (bei sukzessiver

²²⁴ Vgl. oben Ziff. 49 f.

Stimmgebung jedenfalls an der zweiten Phase) seines Wohnortes teilnehmen können? Für das Ergebnis spielt es ja keine Rolle, an welcher Wahlverhandlung er teilgenommen hat, da ja auf jeden Fall für den Rechtskreis nur das Gesamtergebnis aller Ergebnisse der örtlich getrennten Wahlverhandlungen zusammen maßgebend ist. Dies gilt entgegen anderslautenden Auffassungen in der Literatur²²⁵ grundsätzlich auch für die eidgenössischen Verfassungsabstimmungen, wo Volks- und Ständemehr das Ergebnis bilden; denn man darf diesbezüglich nicht übersehen, daß der Stimmberechtigte bei eidgenössischen Verfassungsabstimmungen nicht nur in einem Rechtskreis, sondern eben in zwei, dem Bund und dem einzelnen Kanton stimmberechtigt ist²²⁶. Wenn der in dieser Arbeit vertretenen grundsätzlichen Auffassung gefolgt wird, müßte im Grundsatz in bezug auf den Abstimmungsort Freizügigkeit herrschen (was, wir wiederholen es, nicht zu verwechseln ist mit der Freizügigkeit in bezug auf die Stimmberechtigung, d.h. dem Wahlrecht des Bürgers, an welchem Ort er stimmberechtigt sein möchte). Denn durch Freizügigkeit im Abstimmungsort erhält der Bürger eine weiter ausge dehnte Mitwirkungsmöglichkeit, da er auch bei Abwesenheit von seinem Wohnort gegebenenfalls an der Wahlverhandlung eines andern Ortes des Rechtskreises, in welchem er stimmberechtigt ist, teilnehmen kann; wogegen er sonst auf die Teilnahme an der Wahlverhandlung und damit an der Abstimmung unter Umständen überhaupt verzichten müßte. Dem Postulat der Freizügigkeit des Abstimmungsortes stehen jedoch schon im Grundsatz andere Postulate gegenüber: die Postulate der Ordnungsmäßigkeit des Abstimmungsgeschäftes und der Rationalität der

²²⁵ Vgl. RUDOLF: Zur Frage des Stimmdomizils bei eidgenössischen Abstimmungen in: ZSGV 24 (1923) S. 20/21, GIACOMETTI SBStR S. 450.

²²⁶ Indem die Kantone (Mehrheit ihrer Stimmberechtigten) als Organe der Verfassungsrevision mitwirken; vgl. Verf.: Bundesstaat S. 224 ff.

Abstimmungsverwaltung. Wir stoßen somit hier auf weitere Prinzipien des Abstimmungsverfahrensrechtes. Die später zu erwähnenden Prinzipien zur Sicherung der Ordnungsmäßigkeit²²⁷ folgen direkt aus dem Sinn der politischen Rechte: der garantierten gleichen Mitwirkungsmöglichkeit. Könnten nämlich Mißbräuche des Stimm- und Wahlrechtes z.B. durch doppelte Stimmabgabe, Ausweisfälschung vorkommen, wäre unter Umständen die Mitwirkungsmöglichkeit des einzelnen Stimmberechtigten überhaupt nicht oder dann jedenfalls nicht die gleiche Mitwirkungsmöglichkeit sichergestellt. In der Literatur und Praxis wurden denn auch immer wieder solche Bedenken der Ordnungsmäßigkeit des Abstimmungsgeschäftes in bezug auf die Freizügigkeit der Stimmberechtigung geäußert²²⁸. Diese Bedenken gelten in gleicher Weise gegen die Freizügigkeit des Abstimmungsortes²²⁹: Wie soll man sich gegen die Gefahr doppelter Abstimmung durch einen einzelnen Stimmberechtigten wehren? Wie soll das System der Öffentlichkeit des Abstimmungsgeschäftes und damit der weitgehenden gegenseitigen Selbstkontrolle der Stimmberechtigten beim Versammlungssystem sowohl als auch bei der ersten Phase der sukzessiven Stimmgebung funktionieren, wenn es zulässig ist, daß völlig «unbekannte» Stimmberechtigte mitwirken können? Wollte man diesbezüglich die notwendigen Sicherungsmaßnahmen einführen, würde die Freizügigkeit aber gegen das Prinzip der Rationalität der Wahlverwaltung verstoßen. Darunter verstehe ich den Grundsatz, daß die Gewährung einer

²²⁷ Vgl. unten Ziff. 85.

²²⁸ Vgl. insb. GIACOMETTI SBStR S. 450, BGE 38 (1912) I S. 474 ff.

²²⁹ Vgl. diese Funktion der Ordnungsvorschriften sowohl für «die Anerkennung der Eigenschaft eines Stimmberechtigten und die Feststellung der Zahl der Stimmberechtigten» einerseits als auch für «die Ausübung des Stimmrechts» im in Anm. 220a zit. BRB; dagegen das waadtländische Gesetz von 1924 Art. 6 bei GOETSCHEL Die Erleichterung der Stimmabgabe bei eidgenössischen und kantonalen Volkswahlen und Abstimmungen (Diss. Bern 1934) S. 17.

ausgedehnten Möglichkeit der Mitwirkung an den einzelnen Stimmberechtigten verwaltungstechnisch nicht unverhältnismäßige Umtriebe verursachen darf. Dies wäre aber bei Gestattung der Freizügigkeit unter Aufrechterhaltung der Ordnungsmäßigkeit der Fall, da hin- und hergehende An- und Rückfragen zwischen der Wahlverhandlungsbehörde (Wahlbüro, Stimmenzähler) und der Stimmregisterbehörde nicht zu umgehen wären. Immerhin muß hier nochmals deutlich gemacht werden, daß diese Überlegungen nur in bezug auf die persönliche direkte Stimmabgabe gelten. Verläßt man den Grundsatz von der primären persönlichen direkten Stimmabgabe und geht generell zur brieflichen Stimmabgabe über, gelten diese Überlegungen in bezug auf den Abstimmungsort wie bereits erwähnt nicht. Gegen die Freizügigkeit des Abstimmungsortes spricht nun aber auch noch, daß sie gar nicht nötig ist, da zu zeigen sein wird, daß es andere Methoden gibt, um die mit dem Postulat der Freizügigkeit des Abstimmungsortes verfolgte erweiterte Mitwirkungsmöglichkeit für den Stimmberechtigten zu erreichen²³⁰. Es ergibt sich daher der Schluß, daß der Ort, an welchem die Stimmberechtigung des einzelnen Bürgers anknüpft, auch der Ort sein muß, wo er ausschließlich an der Wahlverhandlung teilnehmen kann.

61. Gleich im Anschluß ist nun noch allgemein zu prüfen, ob es Grundsätze gibt, nach welchen zu entscheiden wäre, wieviele Wahlverhandlungen pro Rechtskreis örtlich gesehen eingerichtet werden sollen. (Diese Frage ist nicht mit derjenigen nach der Zahl der Wahlkreise für die Bestellung der Behörden zu verwechseln; sie gehört in die Darstellung der Wahlsysteme). Aber auch hier spielen die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit und Verwaltungsrationaltät hinein. Es sind in örtlicher Hinsicht so viele Wahlverhandlungen zu organisieren, daß die ratio des Prinzips

²³⁰ Vgl. unten Ziff. 84.

der Öffentlichkeit der Verhandlung sich verwirklichen kann und daß der verwaltungstechnische Aufwand nicht unverhältnismäßig wird. Dabei kommt vieles auf die Tradition und die gesellschaftlichen Zustände an. Es wird heute niemand behaupten wollen, die Durchführung der Landsgemeinde im Kantonshauptort als örtlich einzige Wahl- und Abstimmungsverhandlung in kantonalen Angelegenheiten wäre dem demokratischen Prinzip zuwider. Mit zunehmender sozialer Mobilität könnten jedoch in Zukunft die Anforderungen der Anpassung an die neuen gesellschaftlichen Verhältnisse das Hintanstellen der traditionellen Gesichtspunkte nötig machen. Demgegenüber werden aber u.U. die bereits hervorgehobenen Vorteile des Versammlungssystems überwiegen.

62. Und nun also zurück zur Frage, was das eidgenössische Recht für eidgenössische Wahlen und Abstimmungen hinsichtlich des Abstimmungsortes vorschreibt. Nach den oben gemachten Ausführungen ist dies klar: Als Ort der Stimmberechtigung ist der Wohnsitz bestimmt. Nach dem festgestellten Grundsatz muß daher auch der Wohnort der Ort sein, wo der Stimmberechtigte ausschließlich an der Wahlverhandlung teilnehmen kann. Dies folgt aber – wie BLOCHER richtig ausführt – aus Art. 74 BV in Verbindung mit Art. 43 Abs. 2 BV und nicht direkt aus Art. 43 Abs. 2 BV²³¹. Die Bundespraxis hat daher Art. 3 WG folgerichtigerweise dahin ausgelegt, daß der Stimmberechtigte an der für seinen Wohnort zuständigen Wahlverhandlung teilzunehmen habe und die Freizügigkeit des Abstimmungsortes ausgeschlossen sei²³². Ebenso folgerichtig hat aber die Bundespraxis Art. 3 WG dahin ausgelegt, es müsse bei der Organisation der Wahlverhandlungen in örtlicher Hinsicht dafür Sorge getragen werden,

²³¹ a.a.O. S. 460.

²³² Vgl. die Zusammenstellung der Praxis bei GIACOMETTI SBStR S. 448 ff.

daß der Stimmberechtigte sein Stimmrecht in möglichster Nähe seines Wohnortes ausüben könne. Die gemeinde-
weise Wahlverhandlung wird jedoch nicht vorgeschrieben,
da «für eine zweckmäßige Organisation der Wahlkreise ein
gewisser Spielraum gelassen werden muß»²³³. Aus diesen
Gründen sind daher alle Bestrebungen, welche in eidge-
nössischen Angelegenheiten sog. Stimmrechtserleichterun-
gen durch Einführung der Freizügigkeit des Abstimmungs-
ortes einführen möchten, gesetzwidrig. Deren gesetzliche
Einführung würde darüber hinaus aber auch wie gesehen
den verfassungsmäßigen Grundsätzen widersprechen. Es
wird allerdings auch diesbezüglich auf die Methoden zu-
rückzukommen sein, welche im Ergebnis die postulierten
Erleichterungen bringen, ohne gegen die Verfassung zu
verstoßen.

63. In bezug auf die Frage, was das Bundesrecht den
Kantonen für ihre eigenen (inkl. kommunale) Wahlen
und Abstimmungen vorschreibe, ist wiederum an die
Feststellung anzuknüpfen, daß das Bundesrecht nach der
gefestigten, aber nicht über alle Zweifel erhabenen Auf-
fassung in Lehre und Praxis den Wohnsitz auch als Requisit
für die kantonale rechtliche Stimmberechtigung fordert²³⁴.
Ist dem aber so, ergibt sich aus den bereits erwähnten
Gründen der zwingende Schluß, daß den Kantonen von
Bundesrechts wegen der Wohnsitz als Abstimmungsort,
also als örtliche Zuständigkeit der Wahlverhandlung vor-
geschrieben ist. Und es gelten für die örtliche Organisation
der WV die gleichen Grundsätze wie für die eidgenössischen
Abstimmungen, daß nämlich der Abstimmungsort für den
Stimmberechtigten den in den Kantonen herrschenden
sozialen Verhältnissen entsprechend praktisch gelegt ist.

²³³ Vgl. GIACOMETTI: SBStR S. 449/50, SALIS: Bundesrecht III
S. 338.

²³⁴ Vgl. oben Ziff. 57 f.

64. Das kantonale Recht sieht nun in der Regel die gemeindeweise Abstimmung, in großen Gemeinden die verwaltungskreismäßige Abstimmung vor²³⁵. Gerade in bezug auf die letzte Verfahrensart müßte man sich aber fragen, ob in großen Städten für die persönliche Teilnahme an der Abstimmungsverhandlung (persönliche Stimmabgabe) nicht innerhalb der jeweiligen Region, also innerhalb der eigentlichen Stadtgemeinde und ihrer Vorortsgemeinden, eine beschränkte Freizügigkeit zugelassen werden müßte, da hier die gemeinde- resp. verwaltungskreis-mäßige Abstimmung eine unnötige Erschwerung bedeutet. Denn in den Städten und ihren Vororten ist mancher Stimmberechtigte an Samstagen und Sonntagen zu den Urnenöffnungszeiten eben innerhalb der Region unterwegs. Hiegegen spricht aber wiederum das Erfordernis der Verwaltungsrationalität. Diese Freizügigkeit ist zudem nicht nötig, wenn das ordentliche und außerordentliche Abstimmungsverfahren, über welche noch zu sprechen sein wird²³⁶, ausgebaut werden.

3. Der Abstimmungstermin

65. Nach der Frage des Ortes der Stimmabgabe ist diejenige der Zeit zu behandeln. Auch dabei gehen wir von der Gültigkeit des Grundsatzes aus, daß der Stimmberechtigte primär seine Stimme persönlich an der Abstimmungsverhandlung abzugeben habe. Zwei Probleme der zeitlichen Fixierung der Stimmabgabe sind heute aktuell, obwohl nur das eine bisher öffentlich diskutiert wird; nehmen wir dieses voraus:

66. Wie die Zusammenstellung im Anhang zeigt, kennen verschiedene Kantone die Festlegung bestimmter Wahlen und Abstimmungen auf bestimmte Jahreszeiten. «Im

²³⁵ Vgl. GIACOMETTI: StRSK S. 236/38; vgl. die Praxis zur Frage des Abstimmungslokals bei PICENONI a.a.O. S. 33/34.

²³⁶ Vgl. unten Ziff. 76 ff.

übrigen finden kantonale und Gemeindeabstimmungen nach Bedarf statt»²³⁷. Das erste gilt für die Nationalratswahlen (Herbst). Das letztere gilt für die Abstimmungen im Bunde. Unter dem Gesichtspunkt der garantierten Mitwirkungsmöglichkeit sollten diesbezüglich noch andere als die bisher traditionellen Überlegungen angestellt werden. Das sog. Frühlings- und Herbstreferendum wurde im Hinblick auf die landwirtschaftlichen Arbeiten, Ferien etc. festgesetzt²³⁸. Wenn sich nun aber die Termine häufen, an welchen der Stimmberechtigte entweder nach dem Versammlungssystem oder nach dem System der sukzessiven Stimmgebung soll teilnehmen können, wie dies in den letzten Jahren für jedermann augenfällig geschah²³⁹, so stellt sich gebieterisch die Frage, ob durch eine derartige Überlastung des Stimmberechtigten mit Abstimmungsterminen der einzelne oder wenigstens wichtige Gruppen von Stimmberechtigten nicht faktisch in ihrem Stimmrecht beschränkt werden. Dies ist m.E. für die in modernen Verhaltensweisen (*behaviour*) und Einstellungen (*attitudes*) lebenden Bevölkerungsteile der Fall. Denn die Betätigung aller legitimen Bedürfnisse der Entspannung, Freizeitbeschäftigung, kulturelle Arbeit, Persönlichkeitsentfaltung außerhalb der Berufsarbeit belegt im Jahre verschiedene Wochenende. Darauf hat die Ausgestaltung des Abstimmungsverfahrens Rücksicht zu nehmen. So wie im Kirchenjahr die hohen Festtage kalendermäßig fixiert sind, sollte auch ein politischer Kalender etabliert werden. Das einfachste wäre wohl, zu bestimmen, Wahlen und Abstimmungen könnten nur an den und den Wochenenden im Jahr

²³⁷ Vgl. GIACOMETTI: StRSK S. 241.

²³⁸ Vgl. GIACOMETTI: StRSK S. 240.

²³⁹ So hatte z.B. ein reformierter Stimmberechtigter in Zürich-Fluntern Abstimmungstermine mit je verschiedenen Abstimmungen und Wahlen wie folgt wahrzunehmen:

1956	1957	1958
8	7	11

1952 waren allein 7 eidg. Abstimmungstermine angesetzt.

stattfinden. Vielleicht wäre die Festsetzung von 4, maximal 6 Terminen, die von den Behörden benützt werden können, etwa das Richtige. Und zwar wäre diese Vorschrift zu beachten, sowohl für Wahlen und Abstimmungen nach dem Versammlungssystem als auch für solche nach dem Sukzessivsystem. Die gesetzgebenden und Verwaltungsbehörden in Bund, Kantonen und Gemeinden hätten dann eben bei der Ausarbeitung ihrer Vorlagen an die Stimmberechtigten jeweils in ihrem Zeitplan zu berücksichtigen, daß eine Abstimmung nicht nach Bedarf einfach angeordnet werden kann, sondern daß auch sie sich in den Kalender einordnen muß. Für die kalendermäßige Einordnung der «politischen Termine» können dann u.a. die Statistiken zu Rate gezogen werden, welche Auskunft geben, wann die Stimmbeteiligung jeweils am höchsten zu sein pflegt²⁴⁰. Bei Festlegung solcher Daten wäre dann gerade der Begriff des Abstimmungstermins einzuführen, worunter der Tag des Auszählungsbeginns, welcher wie gezeigt einheitlich sein muß, zu verstehen ist. Durch die Einführung von gesetzlichen Abstimmungsterminen könnte wohl auch das Problem der Häufung von Vorlagen an einem Termin einer Lösung zugeführt werden^{240a}.

4. Die Zeit der persönlichen direkten Stimmabgabe

67. Was des fernern die Bestimmung der Abstimmungszeit anbelangt, so gilt der Grundsatz, daß möglichst alle antritt, so gilt der Grundsatz, daß möglichst alle Stimmberechtigten teilnehmen können. Das Bundesgericht²⁴¹ hat dies schon vor Jahren in einem Entscheid über die Frage, wann eine Gemeindeversammlung angesetzt werden dürfe, sehr treffend ausgedrückt: «Das Stimmrecht geht nun nicht bloß darauf, daß die Eigenschaft einer Per-

²⁴⁰ Vgl. dazu HÜMBELIN a.a.O. S. 22/23.

^{240a} Vgl. dazu KÄGI: Das Massenproblem... S. 106/7.

²⁴¹ BGE 45 (1919) I S. 153, vgl. dazu auch PICENONI a.a.O. S. 21/22.

son als Stimmberechtigter anerkannt, sondern auch darauf, daß die Ausübung des Stimmrechts praktisch ermöglicht wird. Es kann zwar nicht jeder einzelne verlangen, daß seine besondern Verhältnisse berücksichtigt werden; wohl aber muß der normalen Lage größerer Bevölkerungskreise, wenn es auch Minderheiten sind, möglichst Rechnung getragen werden, indem darauf geachtet wird, daß der Ausübung ihres Stimmrechts infolge der besondern Art der Anordnung nicht ein wesentliches praktisches Hindernis entgegensteht. Bei der Frage, was als solches zu würdigen sei, ist auf die Anschauung des Lebens abzustellen...» Auf sekundäre Ausnahmen muß bei den Stimmrechtserleichterungen zurückgekommen werden²⁴².

5. Der Grundsatz der Gleichzeitigkeit der Ergebnisermittlung

68. Ferner gilt in zeitlicher Hinsicht der Grundsatz, daß die Ergebnisermittlung, also beim System der sukzessiven Stimmgebung die zweite Phase der Abstimmungsverhandlung an ein und demselben Tag zu beginnen hat. Dieser Grundsatz muß gelten, da eine Abweichung davon bei Bestehen örtlich verschiedener Wahlverhandlungen die Abstimmungsfreiheit tangieren würde. Die Publikation der Ergebnisse zeitlich früher durchgeführter Wahlverhandlungen würde die Meinungsbildung der zeitlich später Abstimmenden wie eine amtlich durchgeführte demoskopische Teilumfrage beeinflussen können. Es bestünde die akute Gefahr der «Wahlzeitgeometrie».

69. Bestehen die beiden angeführten Grundsätze, so ist eigentlich das wesentliche gesagt; denn auf Grund derselben muß die Auszählung zur gleichen Zeit beginnen; im übrigen aber müssen in zeitlicher Hinsicht alle Methoden Anwendung finden, welche unter Wahrung des Prinzips der Ver-

²⁴² Vgl. unten Ziff. 71 ff.

waltungsrationalität, also insbesondere unter Beachtung des Umstandes, daß die Wahlbüromitglieder nicht unzumutbar überlastet werden, und des Prinzips der Ordnungsmäßigkeit die Stimmabgabe erleichtern.

70. Für die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen ist der Grundsatz der Gleichzeitigkeit des Abstimmungsbeginns durch die Praxis als für alle eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen geltender Grundsatz aus Art. 9 des Referendumsgesetzes abgeleitet worden²⁴³. Dies ist durchaus folgerichtig. Ob aber das Bundesrecht auch bezüglich des zweiten Grundsatzes folgerichtig ist, soll sogleich im Zusammenhang mit den Stimmabgabeerleichterungen betrachtet werden. Bekanntlich sieht das Bundesrecht²⁴⁴ gemäß Art. 9 Referendumsgesetz, in Verbindung mit der Praxis und Art. 2 NWG sowie Erleichterungsgesetz nur die sog. Sonntags- und Samstagsurne sowie die persönliche briefliche Stimmabgabe auf der Gemeindekanzlei (Kreisbüro) vom Samstag morgen an vor. Sowohl Freitagsurne, wie persönliche briefliche Stimmabgabe vor dem Samstag, als ohnehin auch die unpersönliche briefliche Stimmabgabe ist ausgeschlossen. In zeitlicher²⁴⁵ Hinsicht privilegiert sind gemäß Art. 4 WG lediglich die Wehrmänner²⁴⁶ und die Funktionäre der staatlichen durchgehenden Verwaltungen und Betriebe. Diesbezüglich ist das neue Recht in vielen Kantonen weit fortschrittlicher, wie die Zusammenstellung im Anhang zeigt.

²⁴³ Vgl. GIACOMETTI: SBStR S. 453 und die dort zusammengestellte Praxis.

²⁴⁴ Vgl. GIACOMETTI SBStR S. 455 ff.

²⁴⁵ Auch für die Funktionäre gilt gemäß Art. 4 Abs. 2 BG das Wohnsitzprinzip; vgl. GIACOMETTI SBStR S. 455.

²⁴⁶ Vgl. BRB vom 10. Dezember 1945 betr. die Beteiligung der Wehrmänner an eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Wahlen und Abstimmungen (AS 61, 157, BS 1, 165) nebst Kreis Schreiben des BR an die Kantone (BBl. 1945 II S. 793).

F. Die sog. Stimmabgabeerleichterungen

71. Damit kommen wir zum Abschnitt über die sog. Stimmrechtserleichterungen. Richtigerweise sollte allerdings von Stimmabgabeerleichterungen²⁴⁷ die Rede sein und nicht von Stimmrechtserleichterungen; denn die entsprechenden Vorschriften betreffen nicht die Stimmberechtigung, sondern das Abstimmungsverfahren, also hinsichtlich des Stimmberechtigten die Stimmabgabe.

Die Bedeutung der Stimmabgabeerleichterungen für das Ergebnis wird von SCHLATTER auf Grund seiner Enquête eingehend untersucht²⁴⁸, es sei daher auf dessen Arbeit verwiesen. Hält man sich nun das grundlegende Prinzip der primären persönlichen direkten Stimmabgabe²⁴⁹ vor Augen, ergibt sich ohne weiteres, daß die sog. Erleichterungen der Stimmabgabe in zwei Gruppen eingeteilt werden müssen:

1. Das ordentliche Abstimmungsverfahren

72. Einmal muß das ordentliche oder primäre Abstimmungsverfahren so eingerichtet sein, daß der Durchschnittsbürger persönlich und direkt daran teilnehmen kann. Wie diesem Erfordernis Genüge getan wird, kann allgemein nicht besser als mit den Worten des oben bereits zitierten Bundesgerichtsurteils gesagt werden²⁵⁰. Die Wahlverhandlungen müssen also örtlich und zeitlich so angeordnet werden, daß ein durchschnittlich lebender Bürger unserer Zeit daran teilnehmen kann. Mir scheint nun hier das bereits dargestellte Problem der Festlegung der Ab-

²⁴⁷ So richtig GIACOMETTI: StRSK S. 242; GEILINGER a.a.O. S. 82/83; SCHLATTER § 11; vgl. zum früheren kantonalen Recht die Zusammenstellung von GOETSCHEL a.a.O.

²⁴⁸ a.a.O. S. 61 ff. mit Tabellenwerk im Anhang.

²⁴⁹ Vgl. oben Ziff. 49 f.

²⁵⁰ Vgl. Anm. 241.

stimmungstermine²⁵¹ den Vorrang einzunehmen. Werden nämlich die Termine so bestimmt, daß sie in den üblichen Jahresablauf unserer heutigen durchschnittlichen Lebensweise passen, lassen sich auch die Abstimmungszeit und die Abstimmungslokale zweckmäßig anordnen. Die oben vorgeschlagene Festlegung von Daten für mögliche Wahlen und Abstimmungen könnte daher eine wichtige Verbesserung bringen.

2. Das außerordentliche Abstimmungsverfahren

73. Zum andern muß es aber außerordentliche oder sekundäre Abstimmungsverfahren geben, an welchen alle diejenigen Bürger teilnehmen können, die individuell von den durchschnittlichen Lebensgewohnheiten abweichen. Dabei verdient natürlich reine Bequemlichkeit keinen Rechtsschutz. Aber es darf nicht sein, daß ganze Gruppen von Stimmberechtigten, welche sich in einer außerordentlichen Lebenssituation befinden, dadurch von der garantierten Mitwirkungsmöglichkeit ausgeschlossen werden, daß kein für sie passendes außerordentliches Abstimmungsverfahren besteht. Die Bedeutung des außerordentlichen Verfahrens zeigt die Feststellung von SCHLATTER, daß durchschnittlich 58% derjenigen 72,6% Stimmberechtigten, welche in der Regel von Stimm- und Wahlrecht Gebrauch machen, als Grund die äußere Verhinderung angeben²⁵². Von diesen 72,6% Stimmberechtigten, machen sodann 42,4% von den bestehenden Wahlerleichterungen Gebrauch²⁵³. Schließlich geben von den 27,4%, welche in der Regel vom Stimm- und Wahlrecht nicht Gebrauch machen, zwischen 13,1–18,8% als Grund Abwesenheit und zu großen Zeitverlust an²⁵⁴.

²⁵¹ Vgl. oben Ziff. 66.

²⁵² a.a.O. Tabellen II und XXXVIII; bei den Studenten sind es sogar 66% (Tabelle XXXIX a).

²⁵³ a.a.O. Tabelle XXXXI.

²⁵⁴ a.a.O. Tabellen II, XIII.

3. Die beiden Abstimmungsverfahren im Bundesrecht

74. Die soeben gemachten grundsätzlichen Überlegungen für das primäre und sekundäre Wahlverfahren sind nun positives Recht, und zwar positives Bundesverfassungsrecht. Da die Bundesverfassung nämlich diesbezüglich nichts ausdrücklich anderes anordnet, und ihr wie gesehen die hier vertretene Auffassung von der Demokratie zugrunde gelegt werden kann, muß sie folgerichtigerweise so ausgelegt werden. Bezüglich des primären Abstimmungsmodus hat wie gesehen das Bundesgericht die erwähnten Grundsätze anerkannt²⁵⁵. Bezüglich des sekundären Wahlmodus wurde die grundsätzliche Frage in der bisherigen Bundesgerichtspraxis offengelassen²⁵⁶.

75. Erfüllt nun aber das Bundesgesetzesrecht für die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen diese Anforderungen? Ich glaube nicht. Es seien im folgenden das geltende Recht und die wichtigsten Reformvorschläge kurz getrennt nach dem primären und sekundären Wahlverfahren durchgesehen. Einen guten Überblick über den diesbezüglichen heutigen Stand der Arbeiten der Bundesbehörden mit der Zusammenstellung der verschiedenen befürwortenden und gegnerischen Argumente gibt das Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen vom 5. 11. 58 nebst Beilagen, welches im Anhang im Wortlaut veröffentlicht ist²⁵⁷.

76. Durch das Wohnsitzprinzip als Abstimmungsort und das Prinzip der örtlich möglichst nahgelegenen Wahlverhandlung ist für das ordentliche Abstimmungsverfahren die geltende bundesrechtliche Regelung im Hin-

²⁵⁵ Vgl. Anm. 241.

²⁵⁶ Vgl. BGE 46 (1920) I S. 137, 42 (1916) I S. 289/90, 51.

²⁵⁷ Vgl. unten S. 491a ff.

blick auf den Ort der Stimmabgabe in Ordnung. Demgegenüber macht SCHLATTER²⁵⁸ den Vorschlag, es sei das Wohnsitzprinzip aufzuheben²⁵⁹, indem er für eidgenössische Abstimmungen ein zentrales Wahlbüro, welches mit modernen Lochkartenmaschinen arbeitet, vorsieht. Die Stimmabgabe hätte mittels Lochkarten-Ausweis persönlich bei einer Poststelle zu erfolgen. Durch diesen Vorschlag wird nicht eigentlich in erster Linie das Wohnsitzprinzip als Abstimmungsort, sondern der Grundsatz der primären direkten Stimmabgabe aufgehoben. Den damit verwirklichten Zweck würdigt SCHLATTER zwar, indem er die Delegation eines gewählten Kantons- oder Gemeindebeamten an die Poststellen zur Mitprüfung der Legitimation des Stimmberechtigten vorsieht. Aber eben, die Stimmabgabe erfolgt im Prinzip nicht mehr in einer besonderen Wahlverhandlung mit gegenseitiger Selbstkontrolle der Stimmberechtigten. Als ordentliches Verfahren unterscheidet sich diese Art der Stimmabgabe nicht von einem ordentlichen Postvorgang, etwa der Abholung einer nur gegen Ausweis ausgehändigten Postsache. Es gelten daher die oben erhobenen grundsätzlichen Bedenken²⁶⁰.

77. Hingegen enthält das Bundesrecht für das ordentliche Abstimmungsverfahren in zeitlicher Hinsicht heute eine Lücke. Das Bundesgesetzesrecht (Art. 9 Referendumsgesetz in Verbindung mit dem Erleichterungsgesetz) schließt nämlich die Einführung der Wahlverhandlung am Freitag (Freitagsurne) aus. Diese drängt sich aber heute, bei zunehmender Einführung der Fünftagewoche auf, so wie 1900 bei vorherrschender Sechstagewoche die Samstagsumne eingeführt werden mußte. Es sollte nämlich das generelle Prinzip berücksichtigt werden, daß Wahl-

²⁵⁸ a.a.O. S. 102–104.

²⁵⁹ Auch NEF: Fortbildung S. 215 ist der Auffassung, man werde Neuerungen, namentlich der Preisgabe des Wohnsitzprinzips auf die Dauer kaum ausweichen können.

²⁶⁰ Vgl. oben Ziff. 51.

verhandlungen sowohl an einem arbeitsfreien als auch an einem Arbeitstag stattfinden. Letzteres nämlich für diejenigen, welche über das Wochenende zwar nicht abwesend, auch nicht körperlich verhindert, aber sonst am fraglichen freien Wochenende unabhkömmlich sind. SCHLATTER hat festgestellt, daß zwischen 8,4% und 12% derjenigen Stimmberechtigten, welche in der Regel vom Stimm- und Wahlrecht Gebrauch machen und Wahlerleichterungen benutzen, sich für die Freitagsurne interessieren²⁶¹. Das ist eine erhebliche Gruppe von Stimmberechtigten, so daß diesem Postulat stattgegeben werden muß. Der Vorentwurf 1956 der Bundeskanzlei für ein Bundesgesetz betr. die Einführung der vorzeitigen Stimmabgabe bei eidgenössischen Abstimmungen sieht denn auch die Ermächtigung an die Kantone vor, die Freitagsurne und Donnerstagsurne einzuführen²⁶². Diese Bestimmungen stammen im wesentlichen aus der Vorlage der eidgenössischen Räte, welche diese im Zusammenhang mit der Beratung des bundesrätlichen Entwurfs für ein Bundesgesetz betr. die Ausübung des Stimm- und Wahlrechts durch die von ihrem Wohnort abwesenden Stimmberechtigten²⁶³ selbständig aufgestellt hatten²⁶⁴. Diese Vorlage war dann aber wegen der vorgesehenen Einführung des Korrespondenzweges vom Ständerat in der Schlußabstimmung verworfen worden.

²⁶¹ a.a.O. S. 76. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt die Auswertung vom 27. 10. 58 der im Juni 1958 im Kt. Genf amtlich bei den Stimmberechtigten durchgeführten Enquête, an welcher 32,8% teilnahmen.

²⁶² Vgl. Anhang II unten S. 504a f.

²⁶³ Vgl. Botschaft und Gesetzesentwurf des BR, BBl. 1947 II S. 738 ff.

²⁶⁴ Vgl. die Beratungen der eidgenössischen Räte im StB:
1948 NR 110 ff., 146 ff.
StR 327 ff.
1949 StR 544 ff.
1950 NR 129 ff., 559 ff. (nur Art. 3^{bis} WG)
StR 459 ff. (nur Art. 3^{bis} WG)

4. Insbesondere das außerordentliche Abstimmungsverfahren nach Bundesrecht

78. Für das außerordentliche Abstimmungsverfahren stehen nun verschiedene Methoden zur Verfügung, wovon die Bundespraxis wie erwähnt nur eine einzige allgemein zuläßt: die persönliche briefliche Stimmabgabe vom Samstag morgen an; und nur zwei Gruppen der durch ihre Lebenssituation an der Ausübung im ordentlichen Verfahren verhinderten Stimmberechtigten wird ein außerordentliches Verfahren zur Verfügung gestellt: den Militärpersonen und den Funktionären der staatlichen durchgehenden Verwaltungen und Betriebe. Beides widerspricht den für das außerordentliche Abstimmungsverfahren festgestellten Grundsätzen. Dies ist näher auszuführen.

a) Die verschiedenen Methoden

79. Zunächst seien aber die verschiedenen Methoden kurz pro memoria umschrieben²⁶⁵:

α) Als außerordentliches Abstimmungsverfahren existiert zunächst die Ausnahme von der direkten Stimmabgabe: die briefliche Stimmabgabe. Und zwar kann wieder unterschieden werden zwischen der persönlichen und der unpersönlichen brieflichen Stimmabgabe. Bei der ersten gibt der Stimmberechtigte seine Stimmzettel im verschlossenen Umschlag einem Staatsorgan, welches wenn nötig mittels Zustellcouvert für die Weiterleitung an das

1951 StR 153 ff.

NR 664 ff.

StR 503 ff.

1952 NR 242 ff.

StR 189 ff.

StR 222 ff. (Schlußabstimmung, verworfen, 10:19)

NR 461 (Schlußabstimmung, angenommen, 94:17).

²⁶⁵ Vgl. dazu GIACOMETTI: StRSK S. 242 ff. SBStR S. 453 ff.; SCHLATTER a.a.O. S. 38 ff.

zuständige Wahlbüro sorgt. Hierher gehören auch die sog. Bahnhofurnen oder sonstige zentrale Urnen in den Stadtgemeinden, wenn für diese kein eigenes Zählbüro eingerichtet ist²⁶⁶. Bei der zweiten bringt ein Bote oder die Post den verschlossenen Umschlag dem zuständigen Wahlbüro. Die unpersönliche briefliche Stimmabgabe bildet dann gleichzeitig auch eine Ausnahme vom Grundsatz der persönlichen Stimmabgabe. Dazu gehört auch die Stellvertretung im weiteren Sinne, wo der sog. politische Stellvertreter Bote ist^{266a}.

β) Als außerordentliches Abstimmungsverfahren existiert sodann die Ausnahme von der persönlichen Stimmabgabe: die unpersönliche Stimmabgabe. Hierzu zählt die bereits erwähnte unpersönliche briefliche Stimmabgabe inklusive Stellvertretung im weiteren Sinne. Hierher gehört aber auch die politische Stellvertretung im eigentlichen Sinne, wo der Stellvertreter nicht nur den Stimmzettel für den Vertretenen ausfüllt, sondern auch die Stimme abgibt.

b. Vorschriften für die zeitlich verhinderten Stimmberechtigten

80. Zu berücksichtigen sind zuerst diejenigen Stimmberechtigten, welche zwar nicht in örtlicher, aber in zeitlicher Hinsicht verhindert sind, am ordentlichen Abstimmungsverfahren teilzunehmen. Sie müssen ihre Stimme bei einer Dienststelle des Wohnortes abgeben können, und zwar nicht erst vom Samstag morgen an. Die Wichtigkeit dieser «Erleichterung» geht einmal daraus hervor, daß bei der Genfer Enquête 70,1% der Teilnehmer die Öffnung einer Urne im Rathaus während der ganzen, dem Abstimm-

²⁶⁶ Vgl. SCHLATTER a.a.O. S. 68.

^{266a} Entgegen GOETSCHEL a.a.O. S. 15 Anm. 9 ist jedoch die unpersönliche briefliche Stimmabgabe keine Stellvertretung.

mungstermin vorausgehenden Woche wünscht²⁶⁷. Sodann verreisen nach der Feststellung von SCHLATTER zwischen 2,9 (Appenzell AR) und 23,7 (Glarus) % der befragten Stimmberechtigten über das Wochenende öfters vom Wohnsitz weg²⁶⁸. M.E. wäre dieser sekundäre Abstimmungsmodus bereits nach geltendem eidgenössischem Recht möglich und es brauchte keine neue gesetzliche Regelung, wie sie im bereits erwähnten Vorentwurf 1956 der Bundeskanzlei enthalten ist. Die Bundespraxis hat nämlich die Unzulässigkeit der persönlichen brieflichen Stimmabgabe bei einer Dienststelle des Wohnortes vor dem Samstag aus dem Grundsatz abgeleitet, daß die Stimmgebung an einem Tag stattzufinden habe (Art. 9 Referendumsgesetz)²⁶⁹. Dies ist aber unzutreffend, da die ratio dieser Bestimmung wie gesehen eine ganz andere ist. Der Bundesrat hat übrigens in seiner Botschaft zu seinem Projekt von 1947 selbst anerkannt, daß diese für die Ausübung des Stimmrechts durch den Bürger restriktive Auslegung zu weit gehe²⁷⁰. Es steht daher m.E. nichts entgegen, die vorzeitige persönliche briefliche Stimmabgabe schon heute durch bundesrätliches Kreisschreiben und kantonale Praxis für eidgenössische Angelegenheiten einzuführen. Wie die Zusammenstellung im Anhang zeigt, kennen denn auch verschiedene Kantone dieses System für ihre Abstimmungen bereits. Dem steht m.E. um so weniger entgegen, als dieses

²⁶⁷ Vgl. Anmerkung 261.

²⁶⁸ a.a.O. Tabelle XVI.

²⁶⁹ Vgl. das Kreisschreiben des BR an die KR betr. die Teilnahme der Aufenthalter an eidg. Wahlen und Abstimmungen vom 4. Oktober 1937 (BBl. 1937 III S. 153/54), insb. Ziff. 1 sowie das Kreisschreiben des BR an die KR betr. die Erleichterungen der Stimmabgabe bei eidg. Wahlen und Abstimmungen vom 16. März 1925 (BBl. 1925 I S. 810/11).

²⁷⁰ Vgl. BBl. 1947 II S. 756. Dies hätte präzisiert werden sollen durch den Entwurf für die Abänderung des Referendumsgesetzes betr. Erläuterung der Abstimmungsvorlagen (vgl. oben Ziff. 40 f). Art. 9 hätte folgenden Ingreß erhalten: «Unter Vorbehalt der vom Bundesrecht vorgesehenen Erleichterungen findet...» (BBl. 1951 I S. 767).

System gestützt auf Art. 4 WG auch für die auf einen Abstimmungstermin hin einrückenden Wehrmänner vom Montag der betreffenden Woche an gehandhabt wird²⁷¹. Der erwähnte Vorentwurf 1956 ist deshalb in diesem Punkt abzulehnen, weil er die vorzeitige persönliche briefliche Stimmabgabe nur für 3 Tage vor dem Abstimmungssonntag zulassen will, während in den Kantonen diese Ausdehnung oft auf mehr Tage vorgesehen ist²⁷².

81. Je eine besondere Gruppe bilden die Kranken und die wegen gesundheitspolizeilichen Maßnahmen Blockierten, welche sich an ihrem Wohnort befinden. Für diese ist das Problem gelöst, indem die sog. Wanderurne, eine besondere Art der persönlichen brieflichen Stimmabgabe, gegenüber einer Abordnung des Wahlbüros in der Wohnung zulässig ist²⁷³.

c. Vorschriften für die vom Wohnort abwesenden Stimmberechtigten

82. Auf eidgenössischer Ebene ungelöst ist jedoch das Problem für alle, welche zufolge Abwesenheit vom Wohnort in örtlicher Beziehung an der Teilnahme am ordentlichen Abstimmungsverfahren verhindert sind, mit Ausnahme der beiden bereits erwähnten Gruppen von Stimmberechtigten. Hierher gehören die Militärpatienten, die durch Berufsausübung Abwesenden, die Alten und Kranken in auswärtigen

²⁷¹ Vgl. z.B. Zürich, die jeweiligen RRB über die Anordnung einer Volksabstimmung.

²⁷² Vgl. die Zusammenstellung im Anhang I.

²⁷³ Vgl. Kreisschreiben 1937 (Anm. 269) Ziff. 2, Kreisschreiben des BR an die KR über die Ausübung des Stimmrechts durch Bürger, die aus sanitätspolizeilichen Gründen mit Bann belegt sind vom 18. November 1938 (BBl. 1938 II S. 771); vgl. dazu allgemein STUDER: droit de vote des malades traités ou hospitalisés hors de leur lieu de domicile in: ZSGV 30 (1929) S. 341 ff.

Heimen, die sonstwie am Abstimmungstermin vom Wohnort Abwesenden. Verschiedene Kantone kennen für diese Gruppen den sog. Korrespondenzweg, d.h. die unpersönlich briefliche Stimmabgabe. Nach der Bundespraxis wird dieser im geltenden Recht durch das Verbot der Stellvertretung in Art. 8 Abs. 2 WG ausgeschlossen²⁷⁴. Dieser Auslegung muß wohl beigespflichtet werden. Und doch ist der gesetzliche Zustand im Hinblick auf die für die Militärpersonen und Funktionäre geschaffenen Erleichterungen verfassungswidrig. Er führt entgegen Art. 4 BV offensichtlich zu Ungleichbehandlungen. Das Bundesgericht hat nämlich schon vor langer Zeit bezüglich des kantonalen Rechts wenn auch nie entschieden, so doch in Erwägungen zu Entscheiden den Grundsatz anerkannt, daß die Nichteinräumung von Abstimmungserleichterungen, die nicht gesetzlich fest umschrieben sind, dann einen Kassationsgrund bildet, wenn dies «den Ausschluß einer numerisch erheblichen Kategorie» bedeuten würde²⁷⁵. Und es hat erwogen, ob auf Grund von BV 4 nicht der weitere Grundsatz anerkannt werden müsse, daß die Schaffung von Erleichterungen für eine Gruppe von Abwesenden auch zur Schaffung von Erleichterungen für andere Gruppen von Abwesenden verpflichte²⁷⁶. Diese Erwägungen sind durchaus folgerichtig. Der Bundesrat wollte denn auch immer wieder diese Verfassungswidrigkeit beseitigen. Zuerst versuchte er es 1925 durch Kreisschreiben, was allerdings gesetzwidrig war²⁷⁷; dann unterbreitete er 1936 einen Gesetzesentwurf, auf den aber die Räte nicht eintraten²⁷⁸. Schließlich unterbreitete er 1947 einen neuen Gesetzesentwurf²⁷⁹. Demselben wurden

²⁷⁴ Vgl. GIACOMETTI SBStR S. 454 f.

²⁷⁵ Vgl. BGE 42 (1916) I S. 51; dazu PICENONI a.a.O. S. 29.

²⁷⁶ Vgl. BGE 46 (1920) I S. 137/38.

²⁷⁷ Vgl. BURCKHARDT: Bundesrecht II Nr. 567 sowie Kreisschreiben 1937 (Anm. 268).

²⁷⁸ Vgl. den historischen Abriß in der Botschaft von 1947 (Anm. 263).

²⁷⁹ Vgl. Anm. 263/64.

im Laufe der Beratungen verschiedene Gegenentwürfe der Räte entgegengestellt, so daß der Bundesrat den seinen zurückzog. Schließlich lehnte jedoch der Ständerat 1952 die in mühsamem Verfahren bereinigte Vorlage in der Schlußabstimmung ab, während der Nationalrat zugestimmt hatte²⁸⁰. Stein des Anstoßes war das Korrespondenzverfahren. Sofern es mit den nötigen Kautelen wie in den Kantonen versehen wird, sind die dagegen als außerordentliches Wahlverfahren erhobenen Einwendungen²⁸¹ nicht stichhaltig. Die Gefahr des organisierten Mißbrauches kann durch eine Vorschrift ähnlich der von Art. 13^{bis} NWG, wonach darauf schwere Strafen stehen, gebannt werden. Und ein unorganisierter Mißbrauch wird immer rasch ruchbar. In den Kantonen sind denn auch in neuerer Zeit keine Klagen laut geworden. Man wurde schon früher mit dem sog. Stimmzettelfang fertig²⁸². Die auf Grund der Motion Dietschi-Solothurn vom 2. 12. 52^{282a} nach 1954 wieder aufgenommenen Vorarbeiten der Bundeskanzlei sehen nun für diese Gruppen von Stimmberechtigten entweder einen neuen Versuch auf Einführung des Korrespondenzweges oder alternativ die beschränkte und mit Kautelen versehene Stellvertretung oder ein dem Militärstimmverfahren angegelichenes Verfahren vor. Es sei auf das im Anhang abgedruckte Kreisschreiben verwiesen²⁸³. Im Laufe dieser Arbeiten haben die Kantone den Vorschlag unterbreitet, sie seien generell zur Anwendung ihrer jeweiligen Erleichterungen in eidgenössischen Angelegenheiten zu ermächtigen²⁸⁴. Dies wäre wohl verfassungsrechtlich nicht in dieser Form zulässig: denn es geht in eidgenössischen Angelegenheiten nicht an, daß von zwei Stimmberechtigten

²⁸⁰ Vgl. Anm. 264.

²⁸¹ Vgl. insb. die in Anm. 264 zit. ständerätlichen Beratungen.

²⁸² Vgl. PICENONI a.a.O. S. 90 ff.

^{282a} Erheblich erklärt am 17.3. (NR) u. 11.6. (StR) 1954; vgl. Übers. ü. d. Verh. d. BVers. 1954 I Nr. 59 (S. 13/14), II Nr. 86 (S. 23).

²⁸³ Vgl. unten S. 493a ff.

²⁸⁴ Vgl. unten S. 496a.

in der genau gleichen Lebenssituation, z. B. als Militärpatienten, der eine von der Ausübung des Stimmrechts ausgeschlossen ist und der andere nicht, nur weil des einen Wohnsitzkanton geeignete Stimmabgabeerleichterungen kennt und der andere nicht. Eine solche Regelung verstößt, weil innerlich nicht föderalistisch begründbar, gegen BV 4. Man müßte bei einer solchen Ermächtigung dann jedenfalls den Kantonen im Sinne einer Normativvorschrift²⁸⁵ vorschreiben, daß für alle erheblichen Gruppen der vom ordentlichen Abstimmungsverfahren abgehaltenen Stimmberechtigten die nötigen Vorkehrungen zur Ermöglichung der Stimmabgabe vorgesehen werden müßten. Dabei können verschiedene Methoden einander zulässigerweise substituiert werden, z. B. Korrespondenzweg im einen Kanton, Stellvertretung im andern Kanton²⁸⁶. Wie sollen dann aber die Kantone, in welchen der Korrespondenzweg als ein zu unsicheres Verfahren betrachtet wird und die Stellvertretung verpönt ist, dieser Vorschrift nachleben?

d) Die Stellvertretung

83. Noch ein kurzes Wort zur Stellvertretung: Wird sie nur wie in den Kantonen beschränkt auf eine Vertretung und nur unter sichernden Kautelen zugelassen, ist gegen diese Methode als außerordentliches Abstimmungsverfahren unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit wohl nicht viel einzuwenden. Hingegen ist ihr aus den angeführten grundsätzlichen Erwägungen²⁸⁷ jede Methode der persönlichen brieflichen Stimmabgabe vorzuziehen.

²⁸⁵ Vgl. zu diesem Begriff Verf.: Bundesstaat S. 301 und den dort zit. Latscha.

²⁸⁶ Daß dies vor BV 4 standhält, hat das Bundesgericht anerkannt in BGE 42 (1916) I S. 50 ff.

²⁸⁷ Vgl. oben Ziff. 49 ff.

5. Die allgemeine Vereinheitlichung des außerordentlichen Abstimmungsverfahrens auf zwei Methoden

84. M. E. sollte in eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Angelegenheiten das außerordentliche Abstimmungs- und Wahlverfahren auf zwei Methoden vereinheitlicht werden²⁸⁸: Einführung eines allgemeinen Stimmrechtsausweises als Voraussetzung für die Stimmrechtsausübung, wie ihn die meisten Kantone bereits kennen²⁸⁹. Auf Grund dessen dann persönliche briefliche Stimmabgabe bei einer Poststelle für alle an der ordentlichen Stimmabgabe verhinderten Gesunden, wobei auch die Feldpoststellen als solche gelten. Die Verhinderungsgründe müßten nicht angegeben werden. Korrespondenzverfahren unter Beilage eines ärztlichen oder anstaltlichen Zeugnisses für alle Alten, Kranken, Gebrechlichen, gesundheitspolizeilich Blockierten, sowie für die Untersuchungs- und Strafgefangenen, welche im Aktivbürgerrecht nicht eingestellt sind²⁹⁰. Was nun die persönliche briefliche Stimmabgabe bei einer Poststelle anbetrifft, wurde dieser Vorschlag von der Bundeskanzlei erwogen²⁹¹. Das Post- und Eisenbahndepartement habe ihn aber mit der Begründung abgelehnt, daß die Poststellen sich nicht für die vorgesehene Aufgabe einer Kontrollinstanz eignen. Wie wenn die Poststellen etwas anderes wären als Kontrollinstanzen. Zu sehen, ob ein Brief genügend frankiert sei, ein Einzahlungsschein richtig ausgefüllt ist und mit der Einzahlung übereinstimmt, zu sehen, ob eine spezifische Sendung auf Grund des vorgewiesenen Legitimationspapiers an dessen Inhaber herausgegeben werden darf (!),

²⁸⁸ Daß die heutigen «Erleichterungen» zu kompliziert und daher weitherum unbekannt sind, hat die Enquête von SCHLATTER ergeben; vgl. a.a.O. Tabelle XXIX.

²⁸⁹ Vgl. die Praxis bei PICENONI a.a.O. S. 36/37.

²⁹⁰ Vgl. dazu VE 1944/45 Nr. 37.

²⁹¹ Vgl. unten S. 492a.

ist doch wirklich dasselbe, wie zu sehen, ob der allgemeine Stimmrechtsausweis auf seinen Vorweiser paßt und ob das Zustellungscouvert den legitimierten Stimmberechtigten als Absender aufweist. Um den Charakter dieses Verfahrens als eines außerordentlichen zu bewahren, könnte ohne weiteres bestimmt werden, daß die Poststellen an den Tagen, an welchen die ordentlichen Urnen geöffnet sind, von Ortsansässigen keine Zustellcouverts entgegennehmen. Es wäre doch merkwürdig, wenn die Postverwaltung nicht zur Verfügungstellung ihres spezifischen Dienstes für das oberste Staatsorgan, die Stimmberechtigten, verpflichtet werden könnte. Da durch dieses System die Teilnahme des Stimmberechtigten an der für ihn ordentlicherweise zuständigen Wahlverhandlung ermöglicht wird, sind auch alle sonstigen Grundsätze für das Wahlverfahren eingehalten. Insbesondere besteht keine Gefahr der doppelten Stimmrechtsausübung. Dieses System würde auch die so regen Zuspruch findenden Bahnhofurnen²⁹² oder sonstigen zentralen Urnen in den Städten überflüssig machen.

G. Zusammenstellung der Prinzipien zur Sicherung der Ordnungsmäßigkeit des Abstimmungsverfahrens

85. Als letzter Punkt ist noch festzuhalten, daß schließlich die im Verlaufe unserer Betrachtungen öfters schon erwähnten Prinzipien zur Sicherung der Ordnungsmäßigkeit des Abstimmungsgeschäftes gelten. Sie sind in der klassischen schweizerischen Lehre beschrieben und in Bund und Kantonen verwirklicht²⁹³. Dazu zählen das Prinzip der Öffentlichkeit, der richtigen Zusammensetzung der Wahlbehörden, der richtigen Fragestellung, insbesondere der Einheit der Materie und des Verbots der Vorlagenkoppelung, die Sicherungsvorschriften für die Bewachung,

²⁹² Vgl. die interessante Statistik über die Benützung der Bahnhofurne in Zürich 1956–1958 bei SCHLATTER a.a.O. S. 106.

²⁹³ Vgl. GIACOMETTI: StRSK S. 256–258, PICENONI a.a.O. S. 34 ff., 37 ff., 44 ff., 93 ff., 100, 101 ff., 104 ff., 109.

Schließung und Aufbewahrung der Urnen, die Auswertung der Fehlstimmen, die Protokollierung der verschiedenen Handlungen in der Abstimmungsverhandlung, die Sicherstellung der Nachprüfung des Ergebnisses, sowie die Strafnormen gegen Störungen, Hinderungen der Abstimmungsverhandlungen und Übertretung der bezüglichlichen Vorschriften. Es braucht daher zu diesem Abschnitt keine weiteren Bemerkungen mehr.

VIII. ZUSAMMENFASSENDE THESEN

1. Das Verfahren für die Ausübung des Stimm- und Wahlrechtes ist allgemein sowie in der Schweiz auf Grund positiven Verfassungsrechtes nach freiheitsstaatlichen Prinzipien zu gestalten.

2. Mit der Idee des Freiheitsstaates ist die realistisch-freiheitliche Motivierung der Demokratie notwendig verbunden. Dies kommt auch im schweizerischen Verfassungsrecht zum Ausdruck.

3. Nach dem so aufgefaßten demokratischen Prinzip ist dem Bürger die Möglichkeit zur Mitwirkung am Gewaltmonopol, d.h. zur Mitbestimmung über Begrenzung und Einsatz des Gewaltmonopols garantiert.

4. Leitprinzip für die Ausübung des Stimm- und Wahlrechtes ist daher die Schaffung der schlichten, aber umfassenden Möglichkeit zur Teilnahme für den einzelnen Stimmberechtigten.

5. Das Mehrheitsprinzip ist in allen Fällen der Sachabstimmung allein folgerichtig. Minderheiten können nur im Rahmen der föderativen Demokratie sachlich-institutionell geschützt werden.

6. Bei der Auswahl des Proportionalwahlverfahrens handelt es sich nicht um das Problem des Mehrheitsprinzips, sondern um die Frage, ob eine Behörde aus einzelnen Personen oder aus Gruppenvertretern zusammengesetzt

sein soll. Beim Proporzsystem sind folgerichtigerweise zwei Akte: die Bestimmung der Zusammensetzung der Behörde und die Wahl der Organträger auseinanderzuhalten. Die Kandidaten für die Wählergruppenvertretungen müssen von allen Stimmberechtigten gewählt werden können. Die öffentlich-rechtliche Regelung des Parteiwesens ist dagegen abzulehnen.

7. Der sog. Stimmzwang widerspricht dem freiheitsstaatlichen Verfassungsrecht.

8. Zur bessern Gewährleistung der Abstimmungsfreiheit ist die amtliche Erläuterung der Abstimmungsvorlagen, insbesondere in eidg. Angelegenheiten einzuführen. Bei solchen Erläuterungen sollen jedoch allgemein Befürworter und Gegner unter den Antragstellern (Minderheit im Parlament, Initiativ-, Referendumscomité) zu Wort kommen. Die Grundsätze der kontradiktorischen Behandlung und der Parität der Meinungsgruppen gelten insbesondere für Radio und Fernsehen. Die Abstimmungsfreiheit ist auch gegen den Mißbrauch meinungsbildender Macht durch Private zu schützen.

9. Der strikte durchzuführende Grundsatz der geheimen Stimmabgabe schließt die Behandlung der Vorlagen und Wahlen in den Versammlungen der Stimmberechtigten (Gemeindeversammlung, Landsgemeinde) nicht aus, deren Wesen darin besteht, daß sich der Stimmende seine Meinung im Verlauf der Beratungen bilden kann.

10. Der Grundsatz der primären persönlichen direkten Stimmabgabe ist beizubehalten.

11. Es ist allgemein ein Stimmrechtsausweis zu schaffen.

12. Zu den Abstimmungen und Wahlen sollen die Stimmberechtigten persönlich eingeladen werden.

13. Das Wohnsitzprinzip für den Bestand der Stimmberechtigung bedingt auch dessen Anwendung auf die Stimmabgabe.

14. Es sind allgemein kalendermäßig verteilte Abstimmungstermine einzuführen (4–6 Termine).

15. Das ordentliche Abstimmungsverfahren muß so eingerichtet sein, daß der Durchschnittsbürger persönlich und direkt daran teilnehmen kann. Daher ist unter den heutigen Verhältnissen die Freitagsurne zu ermöglichen.

16. Die sog. Stimmabgabeerleichterungen betreffen in erster Linie das außerordentliche Abstimmungsverfahren, wo unter bestimmten Voraussetzungen von der persönlichen oder direkten Teilnahme an der Abstimmungs-/Wahlverhandlung abgesehen werden kann.

17. Dieses außerordentliche Abstimmungs- und Wahlverfahren sollte allgemein auf zwei Methoden vereinheitlicht werden:

a) Sog. reiner Korrespondenzweg für alle Alten, Kranken, Gebrechlichen, gesundheitspolizeilich Blockierten sowie stimmberechtigten Untersuchungs- und Strafgefangenen.

b) Persönliche briefliche Stimmabgabe (im verschlossenen Umschlag) bei einem Postbüro für alle zeitlich sowie wegen Abwesenheit vom Wohnort am Gang zur Urne verhinderten Stimmberechtigten.

ANHANG I

ZUSAMMENSTELLUNG DER VORSCHRIFTEN
ÜBER DIE AUSÜBUNG DES STIMM- UND
WAHLRECHTES IN DER SCHWEIZ

A. Das Bundesrecht für die eidg. Abstimmungen und Wahlen

Art. 74 in Verbindung mit Art. 43 Abs. 2 BV

- BG betr. die eidg. Wahlen und Abstimmungen vom 19. 7. 1872 (WG)
- BG über die Ergänzung des vorgenannten Gesetzes vom 3. 10. 1951 (Ergänzungsgesetz)
- BG betr. Erleichterung der Ausübung des Stimmrechts und Vereinfachung des Wahlverfahrens vom 30. 3. 1900 (Erleichterungsgesetz)
- BRB betr. die Beteiligung der Wehrmänner an eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Wahlen und Abstimmungen vom 10. 12. 1945 (Wehrmännerbeschluß)

Art. 73 BV

- BG betr. die Wahl des Nationalrates vom 14. 2. 1919 (NWG)
- VVO dazu vom 8. 7. 1919

Art. 89 Abs. 2, 89^{bis} Abs. 2, 90 BV

- BG betr. Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse vom 17. 6. 1874 (Referendumsgesetz)

Art. 122, 89^{bis} Abs. 3 BV

- BG über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. Revision der BV vom 27. 1. 1892 (Revisionsgesetz)

Kompetenzdelegation an die Kantone

- Art. 1 WG, Art. 1 Erleichterungsgesetz, Art. 1 VVO zum NWG, Art. 11 Referendumsgesetz, Art. 16 Revisionsgesetz

B. Das Bundesrecht für kantonale und kommunale Abstimmungen und Wahlen

Art. 43 Abs. 4 und 5 BV

Art. 47 BV

C. Das kantonale Recht

In den folgenden Tabellen ist für jeden Kanton stichwortartig unter bestimmten Schlagworten die kantonale Gesetzgebung betr. die Ausübung des Stimm- und Wahlrechts übersichtsweise zusammengefaßt. Am Anfang jeder Tabelle werden unter G die dabei berücksichtigten Erlasse aufgezählt. Es gelangte alles Gesetzesmaterial zur Verarbeitung, das dem Verfasser von den Staatskanzleien als das Thema der Ausübung des Stimm- und Wahlrechts betreffend zur Verfügung gestellt wurde.

Die in den Tabellen aus Gründen der Platzersparnis nur mit einzelnen Buchstaben angeführten Schlagwörter bedeuten:

Z: Stimmzwang

B: Bekanntgabe

F: Abstimmungsfreiheit

R: Stimmrechtsregister

A: Stimmrechtsausweis

M: Abstimmungs- und Wahlmaterial

O: Ort

Zt: Zeit (unter diesem Schlagwort sind auch jene Kantone genannt, die die persönliche, briefliche Stimmabgabe kennen)

St: Stellvertretung

K: Korrespondenzweg (damit ist die unpersönliche, briefliche Stimmabgabe durch die Post oder einen Boten gemeint)

S: Maßnahmen zur Sicherung eines geordneten Abstimmungsverfahrens

(Eine von W. SCHLATTER aus diesen einzelnen Tabellen zusammengestellte Gesamttabelle konnte aus Kostengründen nicht veröffentlicht werden.)

ZÜRICH

G: Zürcherische Kantonsverfassung v. 18. 4. 1869	(KV)
Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen	
v. 4. 12. 1955	(WG)
VVO zum G. über die Wahlen und Abst.	
v. 4. 12. 1955	(VVO)
Gesetz über das Gemeindewesen v. 6. 6. 1926	(GG)

- Z: Ausübung ist Bürgerpflicht 30 III KV, 38 I WG.
Keine Sanktionen.
Gemeindeversammlung kann obligatorisch erklärt werden
44 I GG.
Sanktion: Ordnungsbuße 44 I GG.
- B: Ankündigung von Wahlen u. Abstimmungen 13 VVO (Kanton
u. Bezirk 40 Tage vorher, Gemeinde und Kreis 22 Tage vorher).
Ankündigung der Gemeindeversammlung mit Traktanden
8 Tage vorher 43 GG.
Zustellung und Veröffentlichung der Abstimmungsvorlage 30
Tage vorher, mit beleuchtendem Bericht 30 VII KV, 59 II
WG. In Gemeinden mit bes. Organisation 20 Tage vorher, mit
Weisung 100 GG.
Kantonsratswahllisten: Veröffentl. in zweitletzter Woche vor
Wahl 95 WG.
- F: Geheim, sukzessive 30 III KV, 37 II WG.
In Gemeindevers. geheim oder offen 46 Ziff. 5 GG.
Geheim, sukzessive in Gemeinden mit bes. Organisation
88 I GG.
- R: Gemeindeweise Führung 5 I WG, 1 VVO.
- A: Obligatorisch, gemeindeweise 36 WG, 18 VVO.
Ausgestaltung im Detail Gemeinden überlassen 18 VVO u. ff.
Zustellung: bis Mittwoch vor Abstimmung 37 WG, 20 VVO.
- M: Gedruckte Wahlzettel zulässig 71 u. 96 WG.
Zustellung: bis Mittwoch vor Abstimmung 37 WG, 96 WG.
- O: Wohnsitzgemeinde als Ausübungsort 30 III KV, 59 I WG.
Unterteilung in Quartiere möglich 16 VVO.
Bahnhofurnen gestattet 15 II VVO.
Wandernde Urnen in Ausnahmefällen gestattet 34 WG.
Standort: Gemeinden zuständig 15 VVO.
Grundsatz der bestmöglichen Erleichterung 15 II VVO.
- Zt: Grundsätzlich Sonntag 28 I WG (hohe Feiertage ausgeschl.).
Samstagsurne obligatorisch 29 WG.
Freitagsurne Gemeinden anheimgestellt 29 II WG.
Persönl. briefl. Stimmabgabe ab Donnerstag auf Gemeinde-
kanzlei oder Kreisbüro möglich 30 WG.
Öffnungszeiten: Mindestens 1 Stunde; Grundsatz der best-
möglichen Erleichterung; im Detail Gemeinderat zuständig
35 WG.
- St: Als Ausnahmefall bei Alter, Krankheit u. enger Familienzuge-
hörigkeit gestattet 39 WG (ärztliches Zeugnis 25 I VVO).
Ermächtigung auf längere Zeit möglich 25 II VVO.

- K: Möglich bei Ortsabwesenheit, Krankheit, Invalidität, Alter u. gesundheitspolizeilichen Maßnahmen 40 I WG.
 Ausgeschlossen vom Ausland her 40 II WG.
- S: Bewachung 50 WG, 31 VVO.
 Schließung der Urnen 33 VVO.
 Öffentlichkeit 54 WG.
 Kompetenz d. Gemeinden zu weiteren Sicherungsmaßnahmen 36 WG.

BERN

- G: Staatsverfassung des Kantons Bern v. 4. 6. 1893 (KV)
 Gesetz über die Volksabstimmungen und Wahlen v. 30. 1. 1921 (WG)
 Dekret über d. Verf. b. Volksabst. und Wahlen v. 10. 5. 1921 (D)
 Verordnung über d. Durchführung d. Großratsw. v. 25. 1. 1922 (VO)
- Z: Ausübung ist Bürgerpflicht 2 WG.
 Sanktionen verboten 2 WG.
- B: Ankündigung der Abst.- und Wahltag im Amtsblatt 1 IV D.
 Ankündigung der Großratswahlen im Amtsblatt 1 VO.
 Abstimmungsvorlagen u. Botschaften sind 4 Wochen vorher durch Gemeinderat zuzustellen 4 D.
- F: Geheim, sukzessive 5 WG, 13 D.
- R: Gemeindeweise Führung 3 WG.
- A: Obligatorisch, gemeindeweise 7 I D.
 Zustellung 4 Tage vorher 7 I D.
 Verschiedener Ausweis für eidg. u. kt. Abstimmungen 7 III D.
- M: Amtliche und nicht amtliche Wahlzettel 10 WG.
 Nur amtliche Abstimmungszettel 12 D.
 Zustellung mit Ausweiskarte 10 WG, 12 D.
- O: Wohnsitzgemeinde als Ausübungsort 5 KV, 1 WG.
 Grundsatz der bestmöglichen Erleichterung 5 KV.
 Filialurnen gestattet 5 III D.
 Bahnhofurnen gestattet 5 V D.
 Standort: Gemeinderat zuständig 5 I D (nicht Wirtshaus 5 IV D).
- Zt: Ordentlicherweise Frühjahr u. Herbst 7 KV.
 Grundsätzlich Sonntag 8 D.
 Samstagsurne obligatorisch, mind. 1 Stunde 8 II D.
 Reg.rat kann an andern Tagen Öffnungszeiten bewilligen 8 III D.

Freitagsumne gesetzlich eingeführt im Hinblick auf Einführung im Bund 8 IV D.

Besondere Zeiten für öffentliches Personal 9 D.

Öffnungszeit: 10–14 Uhr 8 D.

St: Als Ausnahmefall bei Alter, Krankheit, Gebrechlichkeit, großer Entfernung und Abwesenheit 11 D (Vollmacht notwendig).

K: — — —

S: Bewachung 14 D, 15 II D, 16 D.

Verschließung und Versiegelung 5 II D, 10 D.

Öffentlichkeit 6 WG.

Abstempelung 15 I D.

LUZERN

- G: Staatsverfassung d. Kt. Luzern v. 1875 (KV)
Organisationsgesetz d. Kt. Luzern v. 8. 3. 1899 (OG)
Gesetz über Wahlen und Abstimmungen
v. 31. 12. 1918 (WG)
Gesetz betr. Großrats- u. Verfassungsratswahlen
v. 7. 3. 1933 (GWG)

Z: — — —

B: Ankündigung von Wahlen und Abstimmungen unter Angabe des Gegenstandes 14 Tage vorher 32 III WG (Kantonsblatt oder öffentl. Anschläge 31 WG).

Ebenso Ankündigung von Gemeindeversammlungen 170 OG mit Verweis auf WG.

F: Geheim, sukzessive 40 I WG.

In Gemeindeversammlung geheim oder offen 171, 177, 178, 182 OG.

R: Gemeindeweise Führung 13 WG.

Neben dem allgemeinen besonderes R. für jede betr. Wahl od. Abst. 22 WG.

A: Einführung Gemeinden überlassen 47 IV WG.

M: Aushändigung der amtl. Stimmkarte im Büro 47 II WG.

Gedruckte Kandidatenlisten zulässig 52 WG, 15 GWG.

O: Wohnsitzgemeinde als Ausübungsort 27 I KV, 8 I WG.

Durchbrechung des Prinzips 27 III KV, 10 WG.

Unterteilung der Gemeinde in Urnenkreise möglich 42 WG.

Standort: öffentliches Lokal 34 WG.

Zt: Großratswahlen im Mai 46 III KV.

Grundsätzlich Sonntag 33 WG.

Samstagsurne obligatorisch 46 I WG (i. d. R. 2 Std.).

Freitagsurne gesetzl. eingeführt im Hinblick auf Einführung im Bund 46 II WG.

Öffnungszeiten: 10–14 Uhr (evtl. früher evtl. kürzer bei bes. Verhältnissen) 45 WG.

St: Unzulässig 47 V WG.

K: — — —

S: Bewachung 49 IV WG.

Schließung 59 WG.

Verantwortlichkeit d. Gemeindepräsidenten 36 WG.

Couvert 47 II, 49 V WG, 16 GWG.

URI

G: Verfassung des Kt. Uri v. 6. 5. 1888 (KV)

VO betr. Stimmrecht u. kt. geheime Abstimmungen v. 8. 4. 1929 (VO)

Gesetz betr. die geheime Stimmabgabe in den Gemeinden v. 7. 5. 1916.

Z: Ausübung ist Bürgerpflicht 18 KV.

Keine Sanktionen.

B: Ankündigung von Abstimmungen und Zustellung der Vorlagen 14 Tage vorher 18 VO.

F: Geheim, sukzessive 48 III KV.

In den Gemeinden geheim oder offen 49 KV.

R: Gemeindeweise Führung 4 VO.

A: Einführung Gemeinden überlassen 17 VO.

M: Gedruckte Stimm- und Wahlzettel zulässig 23 VO.

Aushändigung im Abstimmungslokal 24 VO.

O: Wohnsitzgemeinde als Ausübungsort 20 KV, 48 III KV, 2 VO.

Durchbrechung des Prinzips 9 VO.

Filialurnen mit reg.rätl. Genehmigung gestattet 20 VO, 21 VO.

Zt: Ordentlicherweise 1. Sonntag im Mai KV 48 VII.

Grundsätzlich Sonntag 19 VO.

Samstagsurne (sowie So. früh) mit reg.rätl. Genehmigung zulässig 19, 21 VO.

Öffnungszeit: 10–14 Uhr, Samstag 17–19 Uhr 19 VO.

St: Verboten 25 IV VO.

K: — — —

S: Bewachung 25 II VO, 26 IV VO.

Schließung der Urnen 22 VO.

Öffentlichkeit 27 VO.

SCHWYZ

- G: Verfassung d. eidg. Standes Schwyz v. 23. 10. 1898 (KV)
Abstimmungs-Verordnung v. 27. 6. 1922 (VO)
Gesetz betr. d. Verf. bei d. Kt.ratswahlen nach
Verhält.zahl (KWG)
- Z: — — —
- B: Ankündigung der Wahlen durch Reg.rat 59 VO.
Ankündigung von Abstimmungen 8 Tage vorher 15 VO.
Kantonsratswahlen 14 Tage vorher 2 WG.
- F: Geheim, sukzessive 26 KV, 22c VO, 61c VO.
In Gemeindevers. geheim oder offen 71, 90 KV.
- R: Gemeindeweise Führung 8 VO.
- A: Obligatorisch 22a VO, außer in Gemeindeangelegenheiten 22b
VI VO.
Zustellung 4 Tage vorher 22a VO.
- M: Gedruckte Wahlzettel zulässig 11 WG.
Aushändigung im Lokal 22b I VO, 61b VO.
- O: Wohnsitzgemeinde als Ausübungsort 24 KV, 26 KV, 91 KV,
13 VO.
Filialurnen mit Bewilligung des Kt.rates gestattet 90 V KV,
13 II VO.
Standort: Am Hauptort der Gemeinde in öffentl. Lokal
13 VO.
- Zt: Kantons- und Reg.ratswahlen letzter Sonntag im April
91 II KV.
Ständeratswahlen letzter Sonntag im Oktober 91 II KV.
Grundsätzlich Sonntag 14 VO.
Samstagsurne fakultativ 14 III VO (Bewilligung d. Reg.rates
nötig).
Öffnungszeiten: 10–14 Uhr 14 I VO evtl. bis 13 Uhr bei
Filialurnen 14 II VO.
- St: Unzulässig 22b I VO, 61b VO.
- K: — — —
- S: Bewachung 16 II, 19, 20, 61c VO.
Couvert 21 VO, 61 VO.

OBWALDEN

- G: Verfassung d. Kt. Unterwalden ob dem Wald
v. 27. 4. 1902 (KV)
Ges. über d. geheime Abst. b. eidg. Wahlen u.
Volksentsch. v. 30. 4. 1911 (G 1)

- Ges. betr. d. geheime Abst. bei Gemeindevers.
v. 29. 4. 1906 (G 2)*
- Verord. über Erhaltung d. Abst. an d. Landsgem.
v. 14. 12. 1918 (VO 1)
- Verord. über Abhaltung der Landsgemeinde
v. 23. 3. 1895 (VO 2)
- Verord. über die Ausübung des Stimmrechts an
der Landsgemeinde u. bei kt. Urnenabstimmungen
v. 9. 4. 1934 (VO 3)
- Z: Ausübung ist Bürgerpflicht 13 KV, 2 VO 2.
Keine Sanktionen.
- B: Verhandl. gegenst. d. Landsgem. 14 Tage vorher zu veröffentl.
27 KV.
Eidg. u. kt. Abst. sind rechtzeitig zu veröffentl. 12 G 1, 9 VO 3.
- F: Durch Handmehr an Landsgemeinde 23 KV, 10 IV VO 2.
Geheim, sukzessive bei Verfassungs-Gesetzen u. Steuervor-
lagen, nach Verhandlung an Landsgemeinde 23 II KV, 74 ff.
KV, in Verb. m. 25 KV.
Geheim, sukzessive 13 G 1.
- R: Gemeindeweise Führung 3 G 1, 4 VO 3.
- A: Obligatorisch, gemeindeweise 2 VO 3, 3 VO 3.
Zustellung 6 Tage vorher 5 G 1, 6 G 1.
Zustellung 8 Tage vorher 5 VO 3.
- M: Aushändigung im Büro 7 G 1, 9 VO 3.
- O: Wohnsitzgemeinde als Ausübungsort 59 KV, 1 II G 1, 7 II
VO 3.
Durchbrechung des Prinzips durch Landsgemeinde.
Standort: auf Vorschlag d. Gem.rates durch Reg.rat be-
stimmt 14 G 1, 9 VO 3.
- Zt: Landsgemeinde letzter Sonntag im April 22 II KV.
Öffnungszeiten: Sonntags 10–12 16 II G 1, 9 VO 3.
- St: Unzulässig 13 G 1.
- K: — — —
- S: Bewachung 16 III G 1.

NIDWALDEN

- G: Verfassung d. Kt. Unterwalden nid dem Wald
v. 27. 4. 1913 (KV)

* ab 1. Juli 1959 ersetzt durch Gesetz über das Abstimmungs-
und Wahlverfahren in den Gemeinden vom 24. Mai 1959.

- Verord. über d. Verf. bei Einberufung von außerordentl. Landsgem. und Extragemeinden
v. 4. 4. 1914 (VO)
- Ausf. VO zu d. BGes. betr. eidg. Wahlen u. Abst.
v. 20. 1. 1923 (AVO)
- Reglement über d. Ausübung des Stimmrechts an d. Landsgem. v. 31. 3. 1928 (R)
- Verord. über d. Wahl d. eidg. Geschworenen
v. 5. 4. 1941.
- Z: Ausübung ist Bürgerpflicht 19 KV.
Keine Sanktionen.
- B: Ankündigung von Ort, Zeit und Traktandenliste der Gemeindevers. 82 IV KV.
Zustellung eidg. Vorlagen 4 Wochen vorher 7 I AVO.
- F: An der Landsgemeinde durch Handmehr 27 KV.
In der Gemeindevers. geheim oder offen 82 V, VI KV, 8 VO.
Geheim sukzessive in eidg. Angelegenheiten 15 AVO.
- R: Bezirksgemeindeweise AVO 2 I, 4 R.
- A: Nur für Landsgemeinde, jedes Jahr Neuer 3/2 R.
Zustellung bis Sonntag vor Landsgemeinde 5 R.
- M: Zustellung 2 Tage vor Gemeindevers. 10 VO und 4 Tage vor eidg. Abst. 7 II AVO.
- O: Wohnsitzgemeinde als Ausübungsort 41 KV, 1 II AVO.
Durchbrechung des Prinzips durch Landsgemeinde.
Filialurnen gestattet 9 AVO.
Standort: Im Mittelpunkt der Bezirksgemeinde in öffentl. Lokal 9 AVO.
- Zt: Samstagsurne gestattet 8 AVO.
Öffnungszeiten: Gottesdienstende – 13 Uhr 12 AVO.
Samstagsurne 11.30–12.30 u. 19.00–20.00 Uhr 8 AVO.
- St: — — —
- K: — — —
- S: Bewachung 9 IV VO, 12 AVO.
Verschließung der Urne 11 AVO.
Öffentlichkeit 13 II AVO.

GLARUS

- G: Kantonsverfassung d. Kt. Glarus v. 22. 5. 1887 (KV)
Gesetz über das Gemeindewesen v. 6. 5. 1956 (GG)
Gesetz über die Wahl des Landrates v. 1. 5. 1932 (LWG)
VVO zu § 10 des GG v. 6. 5. 1956 (VVO)
- Z: Teilnahme an Landsgem. Bürgerpflicht 31 KV (ohne Sanktion).
Gemeindevers. kann obligatorisch erklärt werden 4 GG.

- B: Landsgem. 8 Tage vorher 32 II KV.
 Memorial 4 Wochen vorher zu verbreiten 47 KV.
 Anschlag der Landratslisten 10 LWG.
- F: Freies Handmehr an Landsgemeinde 26 I KV.
 Freies Handmehr an Gemeindevers. 7d GG.
 In Gemeinden Einführung der geheimen Stimmabgabe möglich
 26 II KV, 7f GG, 11 II GG, 1 II VVO.
 Geheim, sukzessive für Land- und Gemeinderatswahlen 26 II
 KV, 1 VVO.
- R: Wahlgemeindeweise 3 VVO.
- A: Obligatorisch 2 VVO. Zustellung 2–10 Tage vorher 4 VVO.
- M: Aushändigung im Stimmlokal 6 VVO.
 Gedruckte Landratswahllisten gestattet, Zustellung bis Freitag
 vorher 11 LWG.
- O: Wahlgemeinde als Ausübungsort 26 GG.
 Durchbrechung des Wohnsitzprinzips durch Landsgem.
 26, 35 KV.
- Zt: Landsgemeinde im Mai 32 KV.
 Gemeindevers. im Frühjahr 4 GG.
 Samstagsurne obligatorisch 9 III VVO.
 Freitagsurne für Gemeinden fakultativ 9 IV VVO.
 Öffnungszeiten: So. mind. 1 Std. Sa. 11–12, 17–18, Freitag
 1 Std. 9 III VVO.
- St: Untersagt 14 LWG.
- K: Zulässig für Kranke 10 VVO.
- S: Bewachung 8, 9 V VVO.
 Wahlmarke 14 LWG.

ZUG

- G: Verfassung des Kt. Zug v. 18. 3. 1894 (KV)
 Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen
 v. 6. 12. 1954 (WG)
- Z: Teilnahmepflicht an Gemeindeversammlung 17 KV.
 Keine Sanktionen.
- B: Ausschreibung von Abstimmungen und Zustellung d. Verfas-
 sungsvorlagen 4 Wochen vorher, Zustellung anderer Vorlagen
 2 Wochen 78 WG.
 5 Wochen vorher bei Proporzahlen 35 WG, 65 WG.
 4 Wochen vorher bei Majorzwahlen 55 I WG.
- F: Geheim, sukzessive 36 KV, 32 I WG, 78 WG.
 In Gemeindevers. Wahlen offen 66 I WG, evtl. geheim 66 II
 WG.
 Abstimmung in der Gemeinde 81 WG.

- R: Gemeindeweise Führung 28 KV, 5 WG.
Bes. Register für Filialurnen 13 II WG.
- A: Obligatorisch, gemeindeweise 20 WG.
- M: Aushändigung im Stimmlokal 22 WG.
Gedruckte Wahllisten obligatorisch 33 WG.
- O: Wohnsitzgemeinde als Ausübungsort 26 KV, 27 I KV,
2 II WG.
Durchbrechung des Prinzips 27 V KV, 2 V WG.
Filialurnen zulässig 13 WG.
Standort: Beschluß der Gemeinde 13 WG.
- Zt: Samstagsurne obligatorisch 14 I WG.
Freitagsurne Gemeinden freigestellt 14 II WG.
Öffnungszeiten: So. 10–14 Uhr, Nebenurnen nach Beschl.
d. Gem.rates, Vortagsurnen nach Beschl. d. Gem.rates. 21 WG.
- St: Ausgeschlossen, außer in Korporationsgemeindevers. u. für
Kranke 4 WG, 3 lit. d WG, 17 WG.
- K: — — —
- S: Bewachung 19 II WG, 22 II WG.
Versiegelung 15 WG.
Wahlzellen 22 I WG.

FREIBURG

- G: Staatsverfassung d. Kt. Freiburg v. 22. 5. 1861 (KV)
Loi électorale concernant la nomination des
députés au Grand Conseil d. 22. 5. 1861 (GWG 1)
Loi concernant l'élection des députés au Grand
Conseil selon le système de la représentation
proportionnelle d. 19. 3. 1921 (GWG 2)
Loi sur l'élection des membres du Conseil d'Etat
d. 13. 5. 1921 (StWG)
Loi sur les communes et paroisses d. 19. 5. 1894 (GG)
(Anwendbar zum Teil für kt. und eidg. Wahlen
und Abst. gemäß Art. 1 d. loi électorale d. 13. 5. 1896
modifiant le GWG 1).
- Z: — — —
- B: Veröffentl. d. Großratslisten Donnerstag vorher 9 GWG 2.
Veröffentl. d. Staatsratslisten Donnerstag vorher 5 StWG.
Einberufung der Gemeindevers. durch Weibel 68 GG.
- F: Geheim in der Versammlung 34 GWG 1.
- R: Gemeindeweise Führung 23 ff. GWG 1, 16c GG, 22 GG.
- A: Obligatorisch, gemeindeweise 29 GWG 1, 30 GG.
Zustellung 8 Tage vorher 10 GWG 2.

- M: Gedruckte Wahllisten zulässig 37 GWG 1, 10 GWG 2.
Zustellung 8 Tage vorher 10 GWG 2 32 GG.
- O: Wohnsitzgemeinde als Ausübungsort 22 KV, 10 GWG 1.
Unterteilung der Gemeinde zulässig 35 GG.
- Zt: Großratswahlen 1. So. im Dez. 8 GWG 1 26 GWG 2.
Staatsratswahlen zur gleichen Zeit 2 StWG.
- St: In Gemeindevers. zulässig 9 GG.
- K: — — —
- S: — — —

SOLOTHURN

- G: Verfassung d. Kt. Solothurn v. 23. 10. 1887 (KV)
Gesetz über Volksabstimmungen u. Wahlen
v. 16. 7. 1899 (WG)
VO betr. Stimm-Couverts u. d. Wahlzellen für
V.abst. u. Wahlen v. 24. 3. 1933 (VO)
G. über d. prop. Wahlverf. v. 17. 3. 1895.
Instruktionen über d. Anwendung d. proportionalen Wahlverf.
bei den Kantonsratswahlen v. 11. 4. 1921.
VO betr. Ausführung d. §§ 11 u. 20 d. Prop.-Gesetzes v. 5. 7.
1921.
VO betr. Anwendung d. Prop.-Gesetzes auf d. Gemeinderats-
wahlen v. 10. 7. 1896.
- Z: — — —
- B: Einberufung zu kt. od. eidg. Wahlen und Abst. 14 Tage vorher
17 WG.
Bieten von Haus zu Haus 48 Std. vorher 20 WG.
- F: Geheim, sukzessive 27 WG.
- R: Gemeindeweise Führung 5 WG.
- A: — — —
- M: Zustellung 2 Tage vorher 10 VO.
Evtl. Aushändigung durch Private und Parteien 5 VO.
- O: Wohnsitzgemeinde als Ausübungsort 10 I KV, 3 WG.
Filialurnen gestattet 21 WG.
- Zt: Kantonsratswahlen im Mai 24 I KV.
Grundsätzlich Sonntag 10 II KV (evtl. andere Tage 18 WG).
Samstagsurne fakultativ 10 II KV, obligatorisch in Gem. mit
über 200 Einwohner 22 WG.
Samstagabst. kann vom Reg.rat für ganzen Kt. beschlossen
werden 22 IV WG.
Öffnungszeiten: So. 10–14 evtl. 12–14 Uhr 18, 19, 27 WG.
- St: Untersagt 2 WG.

- K: Militärpersonen, Kranke, Alte, Ortsabwesende 4 WG, 22 bis u. ter WG.
S: Versiegelung 22 V WG.
Stimmcouvert 30, 31 WG.
Wahlzellen 32 bis III WG.

BASEL-STADT

- G: Verfassung des Kt. Basel-Stadt v. 2. 12. 1889 (KV)
Gesetz betr. Wahlen u. Abstimmungen
v. 9. 3. 1911 (WG)
Z: — — —
B: Ankündigung durch Reg.rat 9 WG.
Veröffentlichung der Wahlvorschläge 72 WG.
F: Geheim, sukzessive 9 WG.
R: Gemeindeweise Führung 10 WG.
A: Obligatorisch, gemeindeweise 11 WG.
(Dieser wird als Umschlag für Zustellung d. Stimm-Mat. verwendet)
Zustellung spätestens 3 Tage vorher 12, 44, 73 WG.
M: Zustellung spätestens 3 Tage vorher 12, 44, 73 WG.
Gedruckte Wahllisten zulässig 43 WG.
O: Wohnsitzgemeinde als Ausübungsort 37 WG.
Filialurnen zulässig 9 II WG.
Unterteilung in Quartiere bei Großratswahlen 34 WG.
Im Bahnhof befindet sich ein normales Wahlbüro.
Zt: Sonntag und Samstag 9 WG.
Zeiten werden durch Reg.rat festgelegt 9 WG.
St: Unzulässig 21 WG.
K: Für Ortsabwesende, Kranke und Gebrechliche 23 WG.
S: Bewachung 18, 19 WG.
Versiegelung und Verwahrung 13 WG.
Abstempelung der Listen 47 WG, 75 WG.
Abschneiden einer Ecke des Stimmrechtsausweises 75 WG.

BASEL-LANDSCHAFT

- G: Gesetz betr. d. dem Volk zustehenden Wahlen
u. Abst. v. 16. 6. 1919 (WG)
Z: — — —
B: Ankündigung durch Reg.rat 18 WG.
Bieten von Haus zu Haus 21 I WG.
Veröffentl. der Wahllisten im Amtsblatt 53 WG.

- F: Geheim, sukzessive 23 WG.
 R: Gemeindeweise Führung 9 WG (sog. Stimmröteln).
 A: Obligatorisch, gemeindeweise 33 WG.
 Zustellung 33 II WG.
 M: Zustellung beim Bieten von Haus zu Haus oder per Post
 21 WG.
 Zustellung der Wahllisten bis Freitag 54 WG.
 Gedruckte Wahllisten zulässig 56 WG.
 O: Wohnsitzgemeinde als Ausübungsort 3 WG.
 Durchbrechung d. Prinzips für Militär 3 WG.
 Filialurnen zulässig 24 II WG.
 Zt: Grundsätzlich Sonntag 23 WG.
 Samstagsurne fakultativ für Gemeinden 23 WG.
 Persönliche briefl. Stimmabgabe für Beamte, Vereine usw.
 22 WG.
 Öffnungszeiten: 10–14 Uhr (mind. 2 Std.) 29 WG.
 St: Untersagt 22 I WG.
 K: Militärpersonen gestattet 3 WG.
 S: Bewachung 23, 34 WG.
 Versiegelung 23 WG.
 Öffentlichkeit 29 II WG.
 Kontrollmarke bei Wahllisten 56 WG.

SCHAFFHAUSEN

- G: Verfassung d. Kt. Schaffhausen v. 24. 3. 1876 (KV)
 Gesetz über d. v. Volk vorzunehmenden Abst.
 und Wahlen sowie die Ausübung der Volksrechte
 v. 15. 3. 1904 (WG)
 Novelle zum Wahlgesetz v. 20. 5. 1912 (N)
 VO des Reg.rates über d. Wahl d. Gr. Rates u.
 d. Wahl d. Einwohnerausschüsse nach d. proport.
 Wahlverf. v. 1. 12. 1954 (VO)
 Z: Obligatorium 27 III, 42 V, 108 VI KV, 9 WG.
 Buße: 1 Fr. 9 II WG; Entschuldigungsgründe 10 WG.
 Gültigkeit einer Abst. od. Wahl in Gemeinde hängt von der
 Teilnahme des absoluten Mehrs der Bürger ab 20 WG.
 B: Einladung und Bekanntgabe der Vorlagen 8 Tage resp.
 4 Wochen vorher 32 III WG.
 In Gemeindeangelegenheiten 32 I WG.
 F: Urnenabstimmung in Gemeindevers. 30 WG (auch in eidg.
 Ang.).
 Gemeinden können auch sukzessive Urnenabst. einführen 2 N.
 Geheim, sukzessive bei Wahlen 27 KV, 15, 44 WG.

- Gemeinden ist das System bei Wahlen freigestellt 27 II KV, 45 WG.
- R: Gemeindeweise Führung 13 WG.
- A: Obligatorisch 14 I WG.
Zustellung 1 Tag vor Abst. 14 II WG.
- M: Zustellung 1 Tag vorher 50 WG.
Bis Freitag vor Wahltag 12 VO.
Gedruckte Listen zulässig 14 VO.
- O: Wohnsitzgemeinde als Ausübungsort 6, 42 V KV, 16, 30 WG.
Filialurnen gestattet 47 II WG.
- Zt: Grundsätzlich im Frühling 42 I KV.
Samstagsurne 19 WG.
Öffnungszeiten: Nicht weniger als 1 Stunde 49 WG.
- St: Untersagt 53 II WG.
- K: — — —
- S: Bewachung 48 WG.
Kontrollmarke 14 III, 15 VO.

APPENZELL A. RH.

- G: Verfassung für d. Kt. Appenzell A. Rh. v. 26. 4. 1940 (KV)
Instruktionen für d. Gemeinderäte d. Kt. Appenzell A. Rh. betr. d. Anord. bei eidg. Wahlen u. Abst. u. d. Ständeratsw. v. 8. 6. 1897 (I)
Reg.ratsbeschl. betr. d. Durchführung d. BG über d. Wahl d. Nat.rates v. 14. 2. 1919 u. d. einschlägigen VVO v. 8. 7. 1919 v. 14. 9. 1922 (RB)
Landsgemeinde-Reglement für d. Kt. App. A. Rh. v. 4. 12. 1908 (R 1)
Reglement betr. d. Wahlen u. Abst. in d. Gemeinden v. 28. 1. 1909 (R 2)
Reglement über d. Verf. bei Gemeindevers. v. 12. 11. 1877 (R 3)
- Z: Teilnahme an Landsgemeinde Bürgerpflicht 40 II KV.
Sanktion: 10 Fr. Buße 40 II KV, Entschuldigungsgründe 40 II KV.
Gemeinden können für ihre Abst. und Versammlungen Obligatorium einführen 6 R 2.
- B: Geschäftsord. d. Landsgemeinde 4 Wochen vorher 45 KV, 2 R 1.
Weitere Publikation 8 Tage vorher 3 R 1.
Veröffentl. d. Nat.ratslisten 4 RB.

- Publikationen in eidg. Ang. bei Wahlen 2 Wochen, bei Abst. mind. 4 Wochen vorher 6 I.
- F: Geheim, sukzessive 1, 8 I.
In der Landsgemeinde durch Handmehr 45 IV KV, evtl. auf andere Weise 12 R 1.
In den Gemeinden offen oder geheim 77 III KV.
- R: Gemeindeweise Führung 4 I.
- A: Obligatorisch, gemeindeweise 4–7 I.
Zustellung 2 und 4 Wochen vorher 6 I.
- M: Gedruckte Wahlzettel bei Nat.ratwahlen 3 RB.
Zustellung d. Mat. bei eidg. W. u. Abst. 2 resp. 4 Wochen vorher 6 I.
Bei geheimen Gem.abst. u. Wahlen 3 Tage vorher 4 R 2.
- O: Wohnsitzgemeinde als Ausübungsort 9 I.
Durchbrechung des Prinzips durch Landsgemeinde 40 KV.
Filialurnen zulässig 9 I.
- Zt: Landsgemeinde letzter So. im April 41 KV, 1 R 1.
Gemeindeversammlung 1. So. im Mai 72 KV, 1 R 3.
Samstagsurne obligatorisch 11 II I. (nur in eidg. Ang.).
Öffnungszeiten: Am So. 1 ½ Std. am Sa. 1 Std. mind. 10, 11 II I.
Bei Gem.abst. 1 ½ Std. mind. 5 R 2.
- St: Unzulässig 11 I, 9 RB, 7 R 2.
- K: — — —
- S: Bewachung 8, 9 II I.
Verschließung 9 III, 11 III I.

APPENZELL I. RH.

- G: Verfassung für d. eidg. Stand Appenzell I. Rh.
v. 24. 1. 1874 (KV)
VO betr. d. eidg. Wahlen u. Abst. v. 21. 3. 1891 (WVO)
Standeskommissionsbeschl. über Stimmabgabe am Samstag bei eidg. Wahlen und Abst. v. 88. 1925 (B)
VO betr. die Landsgem. u. d. Gem.vers.
v. 21. 11. 1924 (VO)
- Z: Ausübung ist Bürgerpflicht 17 KV, 4 VO.
- B: Ankündigung 8 Tage vorher in Lokalblättern u. Kirchen 1 WVO.
Gesch.ord. d. Landsgem. 4 Wochen vorher 6 VO.
- F: Geheim, sukzessive in eidg. Angelegenheiten 4 WVO.
Offen in Landsgem. u. Gemeindevers. 16, 20 VO.

- R: Bezirksweise Führung 3, 11 WVO (keine polit. Gemeinden).
A: In eidg. Ang. obligatorisch, Zustellung durch Bezirkshauptmannamt 6 WVO.
An d. Landsgem. gilt Seitengewehr als St.r.a. 8 VO.
Gemeinden können Ausweis für Gem.vers. einführen 21 VO.
M: Zustellung 6 WVO.
O: Wohnsitzbezirk als Ausübungsort (keine polit. Gem.) 7 WVO.
Durchbrechung des Prinzips durch Landsgem. 19 ff. KV.
Durchbrechung des Prinzips 7 WVO.
Filialurnen gestattet 5 WVO.
Zt: Landsgemeinde letzter So. im April 19 II KV.
Sonntag 11–1 Uhr 1 B.
Samstagsurne den Bezirken freigestellt 3 B.
Persönliche briefliche Stimmabgabe am Samstag in Wohnung d. reg. Hauptmanns möglich 2 B.
St: Unzulässig 4 WVO.
K: — — —
S: Bewachung 8 WVO.
Versiegelung 9 WVO.

ST. GALLEN

- G: Verfassung d. Kt. St. Gallen v. 16. 11. 1890 (KV)
Gesetz über die Urnenabstimmungen v. 9. 8. 1954 (WG)
Verord. über d. Erleichterung d. Stimmabgabe v. 28. 1. 1948 (VO)
Gesetz über d. Org. u. Verw. d. Gemeinden u. Bezirke u. d. Verf. vor den Verw.behörden v. 29. 12. 1947 (OG)
Gesetz betr. d. Verf. bei Ausübung d. kt. Referendums u. d. Initiative v. 9. 1. 1893
Gesetz über d. kt. Finanzhaushalt u. d. Finanzref. v. 17. 6. 1929
Z: Ausübung ist Bürgerpflicht 43 KV, 7 OG.
Sanktion Buße von 2–5 Fr. 8 OG.
B: Ankündigung von Abst. mind. 8 Tage vorher 7 WG, 14 OG.
Ankündigung von Gem.vers. 8 Tage vorher 14 OG.
Zustellung der Abst.vorlagen 14 Tage vorher 8 I WG.
Veröffentl. d. Wahlvorschläge in zweitletzter Woche 34 WG.
F: Geheim, sukzessive 10 WG.
In d. Gemeindevers. bei Abst. offen od. geheim 21 OG;
bei Wahlen geheim 81 KV, 41 OG, in gewissen Fällen Art freigestellt 82 KV, 137 OG.

- R: Gemeindeweise Führung 9 I OG.
Bes. Verzeichnis für jede eidg. Abst. 4 II WG.
- A: Obligatorisch, gemeindeweise 9 IV OG.
Zustellung 3 Tage vorher 8 I WG.
- M: Amtliche oder private Stimmzettel 9 WG, 36 WG.
Stimmzettel 3 Tage vorher zuzustellen 8 I WG.
- O: Wohnsitzgemeinde als Ausübungsort 39 KV, 2 WG.
Standort: Öffentl. Raum 6 WG.
- Zt: Grundsätzlich So. u. allgem. Feiertage 13 OG.
Ausnahmsweise Werktag 13 II OG.
Samstagsurne obligatorisch 5 II WG.
Persönliche briefliche Stimmabgabe 3 Tage vorher 5 IV WG, 2 I VO.
Öffnungszeiten: Durch Gem.beh. zu bestimmen 5 II WG, mind. 2 Std. 5 III WG.
- St: — — —
- K: Möglich bei Ortsabwesenheit und Krankheit 5 IV WG, 4 VO.
- S: Überwachung 11 WG.

GRAUBÜNDEN

- G: Verfassung für den Kt. Graubünden v. 2. 10. 1892 (KV)
Verord. über Abst. in Landessachen v. 11. 12. 1877 (VO)
Gesetz über die Kreiswahlen v. 1. 1. 1875 (WG)
Verord. d. Kl. Rates von Graubünden betr.
d. Nat.ratw. v. 12. 9. 1919 (NVO)
Regulativ betr. d. Wahl d. beiden Abgeord. zum
schweiz. Ständerat v. 5. 7. 1880 (R 1)
Regulativ betr. d. Wahlen d. Mitglied. d. Kl. Rates
v. 26. 5. 1893 (R 2)
- Z: — — —
- B: Verteilung d. Abst.vorlagen rechtzeitig 4 VO.
Veröffentl. d. Nat.ratslisten 12 Tage vorher 4 NVO.
- F: Gemeinden überlassen 3 VO, 6 R 1, 5 WG.
Schriftlich u. geheim als Mindestanforderung 6/7 R 1, 8 NVO, 5a R 2.
- R: Gemeindeweise Führung 5 VO, 3 WG, 3 R 1.
- A: Obligatorisch, gemeindeweise 3 II WG, 8 II NVO, 5f R 2.
Zustellung rechtzeitig 8 III WG, 5f R 2, bis Freitag vorher 6 I NVO.
- M: Gedruckte Nat.ratwahllisten 5 NVO.
Zustellung bis Freitag vorher 6 I NVO.
Zustellung rechtzeitig 8 III WG.

- O: Wohnsitzgemeinde als Ausübungsort 8 VO, 2 WG, 3 R 1, 2 R 2.
Durchbrechung des Prinzips durch Kreisversammlung.
Bei Kreiswahlen Sektionen gestattet 8 WG.
Filialurnen gestattet 5b R 2.
- Zt: Kreiswahlen 1. So. im Mai 1 WG.
Ständeratswahlen 1. So. im März 5 R 1.
Wahl d. Kl. Rates 1. So. im April 4 R 2.
Samstagsurne bei Nat.ratswahlen für Gemeinden fakultativ.
9 NVO.
- St: Gestattet für eine Person 8 III WG, 7 R 1, 5e R 2.
Unzulässig bei Nat.ratswahlen 8 I NVO.
- K: — — —
- S: Bewachung 8 IV WG, 9 I NVO, 5g R 2.

AARGAU

- G: Staatsverfassung des Kt. Aargau v. 23. 4. 1885 (KV)
Gesetz über Wahlen u. Abstimmungen v. 6. 9. 1937 (WG)
VVO z. BG betr. d. Wahl d. Nat.rates u. zu d.
dazugehörigen Vollziehungsverord. v. 2. 9. 1955 (NVVO)
Gesetz über d. Verhältniswahl d. Gr. Rates
v. 10. 1. 1921 (GWG)
Vollziehungsverord. dazu v. 14. 3. 1921 (GVVO)
Kreisschreiben über d. Erleichterung d. Stimm-
abgabe bei Wahlen u. Abst. (K)
- Z: Obligatorium 15 KV, 1 WG.
Sanktion: 2 evtl. 4 Fr. Buße 20 WG.
Aufbieten ist zu bescheinigen 21 WG.
Entschuldigungsgründe 47 WG.
Gem.vers. nur verhandl.fähig, wenn 50% d. Stimmbürger an-
wesend 35 I WG.
- B: Abstimmungsvorl. 4 Wochen vorher zuzustellen 18 I WG.
Traktanden d. Gem.vers. 18 II WG.
Bieten von Haus zu Haus 18 IV WG.
Veröffentl. d. Nat.ratslisten 22 Tage vorher 3 II NVVO.
Veröffentl. d. Gr.Ratslisten 8 Tage vorher 4 GVVO.
- F: Geheim sukzessive 25 III KV, 10 A WG.
Evtl. in der Gemeindevers. 10 B WG.
In Gem.vers. offen oder geheim 36 WG.
- R: Gemeindeweise Führung 3 WG.
- A: Obligatorisch, gemeindeweise 18 IV WG.
Fakultativ in Gem.vers. 35 II WG.
Zustell. 48 Std. vorher beim Bieten v. Haus z. Haus 18 IV WG.

- M: Gedruckte Wahllisten zulässig 6 NVVO, 4 GVVO.
 Zustellung 48 Std. vorher 18 V WG.
 Nat.- u. Gr. Ratswahllisten bis Freitag vorh. 3 NVVO, 11 GWG.
- O: Wohnsitzgemeinde als Ausübungsort 12a KV, 2 WG.
 Durchbrechung d. Prinzips: Ausübung am Militärdienstort
 49 WG.
 Filialurnen gestattet 23 WG.
 Standort: Öffentl. gut beleuchtetes Lokal 15 WG.
- Zt: Abst. zweimal im Jahr, Frühling und Herbst am Sonntag
 25 III KV.
 Samstagsurne fakultativ 24 WG.
 Persönliche briefl. Stimmabgabe am Vortag möglich 48 WG.
- St: Unzulässig 25 WG.
- K: — — —
- S: Bewachung 22 II WG. Versiegelung 24 WG.

THURGAU

- G: Gesetz über Wahlen und Abstimmungen
 v. 10. 1. 1953 (WG)
 Verord. d. Reg. rates zum Vollzug dieses Gesetzes
 v. 8. 12. 1953 (VVO)
 Verord. d. Gr. Rates über d. Verf. bei Proporz-
 wahlen v. 10. 1. 1953 (VO)
- Z: Obligatorium 4 KV, 5 WG.
 Sanktion: 1 Fr. Buße 5 III WG.
 Entschuldigungsgründe 6 II WG.
- B: Veröffentl. von Proporzahlen 2 Mt. vorher 6 VO.
 Veröffentl. d. Listen 11 WG.
 Zustellung d. Vorlagen u. Botschaften 5 Wochen vorher
 14 WG.
- F: Geheim, sukzessive 16 WG.
 Geheim oder offen in Gemeindevers. 32 WG.
- R: Gemeindeweise Führung 4 I WG, 2 VVO.
- A: Obligatorisch, gemeindeweise 4 II WG, 7 VVO.
 Zustellung 3 Tage vorher 13 WG.
- M: Gedruckte Wahlzettel zulässig 13 VO.
 Zustellung 3 Tage vorher 13 WG.
- O: Wohnsitzgemeinde als Ausübungsort 2 WG.
 Filialurnen gestattet 15 II WG.
 Standort: Wenn möglich öffentl. Gebäude 15 III WG.
- Zt: Grundsätzlich Sonntag 20 I WG.
 Samstagsurne fakultativ 20 II, III WG.

Persönliche briefliche Stimmabgabe ab Freitag gestattet
21 WG.

Öffnungszeiten: Mind. 1 Std. zwischen 8 u. 14 Uhr am So.
u. ½ Std. zwischen 11 u. 20 Uhr am Sa. 20 II, III WG.

St: Unzulässig 19 WG.

K: Unzulässig 21 I WG.

S: Bewachung 10, 17 WG.

Verschließung d. Urnen 11 VVO.

Kontrollmarken auf Wahlzettel 3 VO.

TESSIN

G: Costituzione del Cantone Ticino (KV)

Legge sull'esercizio del diritto di voto, sulle
votazioni e sulle elezioni, del 23. 2. 1954 (WG)

Legge sulle elezioni politiche, del 25. 2. 1954.

Legge sull'iniziativa popolare, sul referendum e sulla revoca
del Consiglio di Stato, del 22. 2. 1954.

Regolamento di applicazione delle leggi elettorali
d. 29. 10. 1954.

Z: Ausübung ist Bürgerpflicht 12 IV KV.
Keine Sanktionen.

B: Einberufung der Gemeinde 25 ff. WG.

F: Geheim, sukzessive 67 WG.

R: Gemeindeweise Führung 9 WG.

A: Obligatorisch, gemeindeweise 24 WG.

O: Wohnsitzgemeinde als Ausübungsort 11 I KV, 21 WG.
Durchbrechung des Prinzips durch Fuoco 11 II KV, 22 WG,
ebenso 23 WG.

Zt: Großratswahlen 2. So. im Febr. 22 § 1 KV.
Grundsätzlich Sonntag 68 WG.
Samstagsurne in großen Gemeinden 68 WG.
Persönliche briefliche Stimmabgabe 69 ff. WG.
Öffnungszeiten: je nach Größe der Gemeinde 68 WG.

St: — — —

K: — — —

S: Bewachung 77/78 WG.
Wahlkabine 58 WG.

WAADT

G: Constitution du Canton de Vaud d. 1. 3. 1885 (KV)

Loi sur l'exercice des droits politiques
d. 17. 11. 1948 (WG)

Loi sur les Communes d. 28. 2. 1956 (GG)

Z: — — —

B: In kt. Angelegenheiten Einberufung d. Gemeinde durch Reg.-ratsbeschl. 9 I WG.

Veröffentlichung der Einberufung 10 WG.

Einberufung durch Gemeinderat in Gemeindeang. 9 V WG.

Veröffentlichung von Wahllisten im Lokal 72, 29 II WG.

F: Geheim, sukzessive 26, 28, 31 WG.

Geheim in Gemeinden 28 II KV.

R: Gemeindeweise Führung 4 WG, 11 WG.

A: Obligatorisch, gemeindeweise 4 WG, 17 WG.

M: Aushändigung im Stimmlokal 28 WG.

Gedruckte Wahllisten 72 WG.

O: Wohnsitzgemeinde als Ausübungsort 22 I KV, 1 WG.

Durchbrechung des Prinzips 5 WG.

Untersektionen d. Gemeinden möglich 8 WG.

Stimmabgabe zu Hause möglich bei Krankheit 7, 32 WG.

Bes. Maßnahmen in Spitälern 33 WG.

Bes. Maßnahmen bei Epidemien 3 II WG.

Z: Gemeinderatswahlen 2. So. im November 18 GG.

Samstagsurne und Freitagurne eingeführt 25 WG.

Bes. Maßnahmen für öffentl. Personal 6 WG.

Persönliche briefliche Stimmabgabe 31bis WG.

St: — — —

K: Möglich bei Ortsabwesenheit, Krankheit usw. 31ter WG.

S: Bewachung 22 WG, 26 WG.

Versiegelung 23 WG.

Öffentlichkeit der Gemeindevers. 26 GG.

WALLIS

G: Gesetz betr. die Wahlen und Abstimmungen

v. 1. 7. 1938

(WG)

Beschluß betr. d. Einführung des BG v. 14. 2. 1919

über d. Wahl d. Nat.rates v. 16. 9. 1919

(B)

Z: — — —

B: Einberufung d. sog. Urversammlung am öffentl. Ausrufort, zweimal: Am Abst.tag und am Sonntag vorher 20/21 WG.

Veröffentl. d. Nat.ratslisten im Amtsblatt 3 B.

Veröffentl. d. Gr.ratslisten spätestens Mittwoch vorher 62 IV WG.

Veröffentl. d. Stände- und Staatsratslisten Freitag vorher 122 WG.

F: Geheim, sukzessive 28 WG.

In d. Gemeindevers. offen evtl. geheim 1 I, II WG.

- R: Gemeindeweise Führung 13 WG.
 A: Fakultativ, gemeindeweise 31 I WG.
 Zustellung 48 Std. vorher 31 III WG.
 M: Gedruckte Wahllisten zulässig 63 WG, 3 II B.
 Aushändigung des M. im Stimmlokal 28 I WG, 4 B.
 Verteilung der Nat.ratslisten durch Parteien 3 B.
 O: Wohnsitzgemeinde als Ausübungsort 4 WG, 56 WG.
 Unterteilung in Sektionen 22/23, 26 II WG.
 Zt: Gemeinde- und Bürgerwahlen 1. So. im Dezember 92 WG.
 Sonntags 10 Uhr 22 WG.
 Samstagsurne fakultativ 32 I WG.
 Persönliche briefliche Stimmabgabe ab Samstag 33 I WG.
 St: — — —
 K: — — —
 S: Bewachung 37 WG.
 Versiegelung u. Verschießung 30 II, 32 II WG.
 Öffentlichkeit 11 I WG.
 Couvert 28 II WG.

NEUENBURG

- G: Constitution de la république et canton de Neuchâtel
 d. 21. 11. 1858 (KV)
 Loi sur l'exercice des droits politiques d. 21. 11. 1944 (WG)
 Z: — — —
 B: Ankündigung von Wahlen u. Abst. 20 Tage vorher 15 WG.
 Anschläge im Stimmlokal 22 WG.
 Veröffentl. d. Großratslisten 8 Tage vorher 69 WG.
 F: Geheim sukzessive 21 WG, 39 WG.
 Gemeindewahlen geheim, sukzessive 108 WG.
 R: Gemeindeweise Führung 7 WG.
 A: Obligatorisch, gemeindeweise 16 WG.
 M: Aushändigung im Stimmlokal 20 WG.
 Gedruckte Wahllisten zulässig 70 WG.
 O: Wohnsitzgemeinde als Ausübungsort 4 WG.
 Unterteilung der Gemeinden möglich 18 WG.
 Ausübung zu Hause 42 WG.
 Zt: Samstagsurne obligatorisch 15 WG.
 Bes. Maßnahmen bei öffentl. Personal u. Militär 17 WG.
 Persönliche, briefliche Stimmabgabe ab Donnerstag 15 WG.
 Öffnungszeiten: Sa. 11–20 Uhr, So. 8–13 Uhr, evtl. weniger
 15 WG.

St: — — —

K: — — —

S: Bewachung 20 II WG, 23 Ziff. 1 WG, 33/34 WG.
Versiegelung 30 WG.
Öffentlichkeit 31 WG.
Couvert 38 WG.
Wahlzellen 20 III WG.
Marken 38 WG.

GENÈVE

G: Constitution de la république de Genève d. 24. 5. 1847 (KV)
Loi sur les votations et élections d. 29. 4. 1950 (WG)

Z: — — —

B: Ankündigung mindestens 7 Tage vorher 20 WG.
Zustellung d. Abstimmungsvorlage 10 Tage vorher 113 WG.
Großratswahllisten bis Dienstag vorher veröffentlicht 130 WG.
Staatsratswahllisten bis Dienstag vorher veröffentlicht
146 WG.

F: Geheim, sukzessive 27 II KV.

R: Wahlkreisweise Führung 5 WG.

A: — — —

M: Aushändigung im Büro 25 WG.
Gedruckte Großratswahllisten 126 WG.

O: Ausübungsort, wo Bürger ins Stimmreg. eingetragen und er
seinen Wohnsitz hat 27 KV, 18 WG.
Durchbrechung des Wohnsitzprinzips 19 WG, 23 WG.
Unterteilung der Gemeinden in arrondissements 21 WG.
Standort: Wird durch Reg.ratsbeschl. festgelegt 22 WG.
Erfordernisse des Lokals 33 WG.

Z: Samstagurne und Freitagurne eingeführt 24 WG.
Öffnungszeiten: vgl. 24 WG.

St: Untersagt 32 WG.

K: In Ausnahmefällen (bes. Berufe u. Kranke) gestattet 28 WG.

S: Bewachung 38 WG, 50 WG, 59 WG.
Öffentlichkeit 54 WG.
Verwendung von Kontrollmarken 25 WG, 65 WG.
Wahlkabinen 25 WG.

ANHANG II

DER SCHWEIZERISCHE BUNDESRAT
AN DIE
REGIERUNGEN DER EIDGENÖSSISCHEN STÄNDE**Betrifft Erleichterungen bei der Stimmabgabe**

Getreue, liebe Eidgenossen,

wir nehmen Bezug auf unsere Umfragen vom Jahre 1955 und 1956 in dieser Angelegenheit. Es ist immer noch davon auszugehen, daß der Ständerat am 20. Juni 1952 in der Schlußabstimmung den Entwurf zu einem Bundesgesetz über Erleichterung der Stimmabgabe in eidgenössischen Angelegenheiten verworfen hat. Dieser Entwurf sah die Stimmabgabe durch die Post vor (Korrespondenzverfahren). Weil aus der Stellungnahme einer großen Zahl von Kantonen und der uns bekannten Auffassung der großen Mehrheit der Konservativ-Christlichsozialen Fraktion der Bundesversammlung geschlossen werden muß, daß die Lösung der Stimmabgabe durch die Post heute im Ständerat nicht auf mehr Gegenliebe stoßen würde als 1952, schaute sich die Bundeskanzlei noch nach andern Lösungsmöglichkeiten um.

Zunächst unterbreiteten wir Ihnen einen Vorentwurf der Bundeskanzlei vom Januar 1955, der eine Lösung wieder aufnahm, welcher der Ständerat in einem Zwischenstadium zugestimmt hatte, bevor er sich vorübergehend (vor der Schlußabstimmung) mit einem Zufallsmehr mit dem vom Nationalrat angenommenen Grundsatz der Stimmabgabe durch die Post einverstanden erklärt hatte. Diese ständerätliche Lösung bestand darin, daß der Stimmzettel einer Behörde des Anwesenheitskantons zu übergeben war, die ihn an die Behörde des Wohnsitzkantons weiterzuleiten hatte. Dieser Vorschlag wurde von sechs Kantonsregierungen kategorisch abgelehnt mit der Begründung, es sei zu kompliziert und überdies bei Kantons- und Gemeindeabstimmungen nicht anwendbar. Ein weiteres halbes Dutzend von Kantonsregierungen sprach sich nicht so entschieden dagegen aus, aber doch in einem Sinne, der nicht als Zustimmung ausgelegt werden konnte. Unter diesen Umständen

schien es uns damals und scheint es uns heute, daß dieser Weg zu einem sicheren Mißerfolg führen werde. Es ist übrigens zuzugeben, daß die Einwendungen als stichhaltig beurteilt werden müssen.

Der zweite Vorentwurf der Bundeskanzlei vom Juni 1956 beschränkte die Ausübung des Stimmrechts außerhalb des Wohnortes auf die Stimmberechtigten, die unter ähnlichen Verhältnissen zusammenleben wie Militärpersonen, d.h. die in einer gewissen Organisation zusammengefaßt sind, deren Dienste für die Stimmabgabe in Anspruch genommen werden kann. Es handelt sich um die Militärpatienten in Heilanstalten und die in Spitälern und Sanatorien in Pflege befindlichen Stimmberechtigten sowie die Arbeiter auf abgelegenen Baustellen. Auch dieser Vorentwurf stieß bei den Kantonsregierungen auf ähnlichen Widerstand wie der erste, indem ihn zehn Kantonsregierungen entschieden ablehnten.

In Anbetracht dieses Widerstandes suchte die Bundeskanzlei nochmals nach einer neuen Lösung. Diese hätte in der Stimmabgabe auf dem Postbureau bestanden, die den Vorteil gehabt hätte, weniger kompliziert zu sein als die Stimmabgabe in einem öffentlichen Lokal der Anwesenheitsgemeinde (Vorentwurf vom Januar 1955) und sicherer als die Stimmabgabe durch die Post (Gewähr für die persönliche Stimmabgabe und besserer Schutz gegen Mißbräuche). Die Mitwirkung einer kantonalen oder kommunalen Behörde des Anwesenheitskantons wäre auch nicht mehr notwendig gewesen, was den Kantonen erlaubt hätte, das Verfahren auch bei Kantons- und Gemeindeabstimmungen anzuwenden. Unser Post- u. Eisenbahndepartement hat dann aber den Standpunkt vertreten, daß die Poststellen sich nicht für die vorgesehene Aufgabe einer Kontrollinstanz eignen und wir haben dieser Auffassung beigepflichtet.

Wir beauftragten die Bundeskanzlei, die Lage nach Ablehnung dieser Lösung neu zu prüfen.

Die Bundeskanzlei ist zum Schlusse gekommen, daß von den möglichen Lösungen einer Stimmabgabe der vom Wohnort Abwesenden oder eines Teiles von ihnen auf alle Fälle die Stimmabgabe in der Anwesenheitsgemeinde mit Weiterleitung des Stimmzettels an die zuständige Amtsstelle des Wohnsitzkantons aus Abschied und Traktanden fallen muß, weil sie keinerlei Aussichten hat, angenommen zu werden. Als Erleichterungen für diese Kategorie von Stimmberechtigten bleiben uns heute nach Ansicht der Bundeskanzlei (abgesehen von der «wandernden Urne» für die Kranken) nur noch folgende Möglichkeiten:

- a) die Stimmabgabe durch die Post
- b) die Stimmabgabe durch einen Stellvertreter
- c) die Stimmabgabe in einer dem Militärverfahren ähnlichen Form (beschränkt auf gewisse Kategorien von Abwesenden).

Zu prüfen wäre ferner:

- d) der Vorschlag zweier Kantonsregierungen, die Kantone zu ermächtigen, das Korrespondenzverfahren auf eidgenössische Wahlen und Abstimmungen auszudehnen.

Dazu käme

- e) die vorzeitige Stimmabgabe, sei es für sich allein oder mit einer der andern Lösungen kombiniert.

Zu diesen verschiedenen Formen der Stimmabgabe ist folgendes zu bemerken:

a) Stimmabgabe durch die Post. Dieses Verfahren hat den großen Vorteil, sehr einfach zu sein und keine andern Amtsstellen in Anspruch zu nehmen als diejenigen des Wohnsitzkantons. Es ist deshalb ohne weiteres auch für Kantons- und Gemeindeabstimmungen anwendbar. Es wird von einer ganzen Anzahl von Kantonen für kantonale Abstimmungen zum Teil schon seit Jahren angewendet und entspricht, immerhin mit einer nicht unwesentlichen Abweichung, demjenigen der Stimmabgabe im Militärdienst (s. Buchstabe c). Wir haben schon eingangs erwähnt, wie gering wir die Aussichten für eine Annahme dieser Lösung im Ständerat erachten. Die Bundeskanzlei macht aber noch auf folgende Nachteile aufmerksam:

1. Das Verfahren weicht allzustark vom ordentlichen Verfahren ab. Im ordentlichen Verfahren werden strenge Maßnahmen für die Sicherheit, Zuverlässigkeit und Geheimhaltung der Stimmabgabe getroffen: Amtslokal (gelegentlich mit Abstimmungskabine), persönliche Abgabe des Stimmausweises und Einwerfen des Stimmzettels in eine Urne unter der Aufsicht eines Stimmbureaus. Bei der Stimmabgabe durch die Post fehlen alle diese Sicherungen. Es dürfte deshalb auch auf die Länge schwer fallen, die Beachtung der strengen Formen der ordentlichen Abstimmung zu verlangen, wenn der Bürger daneben beim Vorliegen gewisser Voraussetzungen auch auf dem Korrespondenzwege stimmen kann, d.h. ohne genügende Kontrolle, ob die Stimme wirklich persönlich, unbeeinflusst und unter Wahrung des Stimmgeheimnisses abgegeben wurde.

2. Durch das Fehlen solcher Sicherungen bietet das Verfahren der Stimmabgabe durch die Post keine Garantie für die einwandfreie Ermittlung des Volkswillens, der sich aus der Gesamtheit der Willensäußerungen der einzelnen Stimmen ergibt, weil Mißbräuche wie Verwendung des Stimmzettels mit oder ohne Wissen des Stimmberechtigten auf seinen Namen durch einen andern, Beeinflussung des Stimmberechtigten durch Versprechungen oder Drohungen beim Ausfüllen des Stimmzettels und Beaufsichtigung seiner

Stimmabgabe durch Interessierte nicht verhindert werden können. Der Stimmenkauf und die Markierung von Stimmzetteln werden sogar im ordentlichen Verfahren bei uns da und dort noch praktiziert und nur gelegentlich entdeckt. Das Korrespondenzverfahren erleichtert auch solche Machenschaften ganz wesentlich.

b) Stimmabgabe durch Stellvertretung. Diese Art der Stimmabgabe findet, Irrtum vorbehalten, nur im Kanton Bern Anwendung. Der Kanton erklärt, damit gute Erfahrungen gemacht zu haben. Es ist zwar sofort festzustellen, daß bei diesem Verfahren gelegentlich eine eigentliche Jagd nach Stimmzetteln betrieben wird, d.h., daß sich gewisse Leute an Stimmbürger heranmachen, die berechtigt sind durch Stellvertreter zu stimmen und von ihnen die Stimmzettel und eine Vertretungsvollmacht verlangen, um den Stimmzettel an ihrer Statt «auf die beste Art» ausfüllen und abgeben zu können. Trotzdem hält die Bundeskanzlei dafür, daß die Gefahr von Mißbräuchen bei der Stimmabgabe durch Stellvertretung geringer ist als beim Korrespondenzverfahren. In der Regel wird der verhinderte Stimmberechtigte einen Stellvertreter wählen, der sein Vertrauen besitzt. Die Gefahren einer Änderung, Ersetzung oder Entwendung eines Stimmzettels sind kaum zu fürchten, da das Verfahren dem ordentlichen entspricht. Es ist deshalb auch denkbar einfach. Wie das Korrespondenzverfahren kann es vom technischen Standpunkt aus gesehen ebenso gut bei eidgenössischen wie für Kantons- und Gemeindeabstimmungen angewendet werden.

c) Stimmabgabe in den Formen der militärischen Abstimmungen. Es sei daran erinnert, daß die Stimmabgabe der Wehrmänner sich in folgender Weise abwickelt. Ein Wahloffizier ist mit der Organisation und Durchführung der Abstimmung beauftragt. Der Wehrmann erhält von der Truppe die Anforderungskarte, um das amtliche Stimmmaterial zu bestellen, die an die zuständige Amtsstelle des Wohnortes einzusenden ist. Diese schickt dem Wehrmann das Verlangte. Der Wehrmann füllt den Stimmzettel aus und verschließt ihn im Stimmkuvert und Zustellungskuvert. Die Zustellungskuverts werden von der Truppe eingesammelt und nach Kontrolle durch den Wahloffizier an den Wohnsitzkanton weitergeleitet. Die politische Propaganda bei der Truppe ist untersagt und kann auch effektiv verhindert werden.

Im allgemeinen hat diese Form der Stimmabgabe befriedigt. Da das Verfahren bedeutend mehr Sicherheiten bietet als die Stimmabgabe durch die Post, ist der Gedanke verlockend, es auch für vom Wohnort abwesende Zivilpersonen vorzusehen. Aber es ist sogleich festzustellen, daß die Durchführung Stimmberechtigte voraussetzt, die einer gewissen Organisation angehören und unter einer Aufsicht

stehen wie die Militärpersonen, so daß man einen Beauftragten dieser Organisation einsetzen kann, um dafür zu sorgen, daß sich die Stimmabgabe in Ordnung nach den für die Sicherheit aufgestellten Vorschriften abwickeln kann. Vor allem hätte dieser Beauftragte dafür zu sorgen, daß die Stimmzettel eingesammelt und weitergeleitet werden, so daß man auf alle Fälle eine Gewähr dafür hätte, daß der Stimmzettel vom Stimmberechtigten selbst ausgefüllt und abgegeben worden ist. Damit kommt aber das Verfahren von vorne herein für alle Stimmberechtigten nicht in Frage, die nicht in einer Anstalt oder einem großen Bauplatz beisammen sind, wo ein solcher Beauftragter bezeichnet werden kann. Dieser Ausschluß eines Teiles der Abwesenden war einer der Gründe für die Ablehnung des Vorentwurfes, der den Kantonen im Juni 1956 vorgelegt wurde. Der zweite Grund zur Gegnerschaft war, daß das Verfahren wegen Mitwirkung einer Lokalinstanz am Anwesenheitsort auf Abstimmungen eines andern Kantons nicht anwendbar erschien. Obwohl sich mindestens die Hälfte der Kantonsregierungen deshalb gegen dieses Verfahren ausgesprochen haben, hält die Bundeskanzlei dafür, daß man diese Lösung im Hinblick auf die Gründe, die gegen die beiden erstgenannten sprechen, im Auge behalten muß, denn schließlich bringt sie gerade der Gruppe von Stimmberechtigten die gewünschten Erleichterungen, die am entschiedensten danach verlangen und bei denen die bestehende Zurücksetzung kaum mehr verantwortet werden kann: das sind die Militärpatienten und andere Stimmberechtigte, die in Sanatorien und Heilstätten beisammen sind. Im allgemeinen gehören auch die Arbeiter auf abgelegenen Bauplätzen zu den dauernd Verhinderten, die mehr Berücksichtigung verdienen als der Großteil der nur gelegentlich Abwesenden, die Kranken und Saisonangestellten ausgenommen.

Die Lösung könnte so getroffen werden, daß durch eine Änderung des Bundesgesetzes vom 19. Juli 1872 der Bundesrat ermächtigt würde, das Verfahren der Stimmabgabe der Wehrmänner auf diese Kategorie auszudehnen bzw. ein ähnliches Verfahren vorzusehen (Beilage 3). Gestützt auf diese Ermächtigung würde dann ein Bundesratsbeschluß die Einzelheiten des Verfahrens festlegen (Beilage 4). Dieses Verfahren läßt sich unverändert auch auf Kantons- und Gemeindeabstimmungen anwenden, soweit es sich um die Stimmabgabe in Militärsanatorien handelt. Es sollte nicht allzu schwer sein, im Wege des Konkordates auch die Anwendung in den übrigen Anstalten und für die abgelegenen Bauplätze sicherzustellen, da die Zahl der in Frage kommenden Orte beschränkt ist. Die Kantone können aber auch durch den Verzicht auf die Mitwirkung einer Kontrollinstanz das gleiche Ziel erreichen, was praktisch auf die Anwendung des reinen Korrespondenzverfahrens für die Kan-

tons- und Gemeindeabstimmungen hinauslaufen würde. Gesetzgeberisch ist die Lösung denkbar einfach und hat den Vorteil, leichter wieder geändert zu werden als ein in die Einzelheiten gehendes Bundesgesetz. Sollte es nicht möglich sein, eine alle Abwesenden umfassende Lösung zu verwirklichen, so hätte man doch einen Ersatz, der wenigstens die schlimmsten Nachteile des heutigen Zustandes beseitigen würde.

d) Ermächtigung der Kantone, das Korrespondenzverfahren auf eidgenössische Wahlen auszudehnen. Zwei Kantone haben bei der letzten Umfrage beantragt, es allenfalls, wenn keine «Bundeslösung» möglich sein sollte, den Kantonen zu überlassen, für eidgenössische Wahlen das Korrespondenzverfahren vorzusehen. Wir teilen hier die Auffassung der Bundeskanzlei, daß eine solche Lösung mit derartigen Nachteilen verbunden wäre, daß sie von vorneherein ausscheiden muß. Wenn einzelne Kantone die Stimmabgabe durch die Post einführen würden, weil ihnen dieses Verfahren zusagt, so hätte dies zunächst zur Folge, daß Bürger in der gleichen Anwesenheitsgemeinde oder sogar im gleichen Sanatorium und auf dem gleichen Bauplatz zur Stimmabgabe zugelassen oder davon ausgeschlossen wären, nur weil das Recht ihres Wohnsitzkantons diese Erleichterung kennt oder nicht kennt. Für eidgenössische Abstimmungen muß darin eine gewisse rechtsungleiche Behandlung erblickt werden, mindestens würde es von den Benachteiligten so empfunden und deshalb eine große Unzufriedenheit erwecken. Zudem sind am Ergebnis einer eidgenössischen Abstimmung, vor allem einer Verfassungsabstimmung, alle Kantone in gleicher Weise interessiert. Es kann deshalb keinem Kanton gleichgültig sein, ob andere Kantone ihre Stimmkraft um die Stimme der vom Wohnsitz Abwesenden vermehren können, während ihm diese Möglichkeit versagt ist, weil er an die Verhinderung von Mißbräuchen einen strengeren Maßstab anlegt. Jeder Kanton und sogar der einzelne Stimmberechtigte hat auch einen Anspruch darauf, daß das Abstimmungsergebnis korrekt zustandekommt. Bei dem Mißtrauen, das gegen die Stimmabgabe durch die Post in weiten Kreisen nun einmal besteht, werden auch die Ergebnisse der Abstimmungen, bei welchen dieses System eine Rolle gespielt hat, von allen angezweifelt werden, die das Verfahren als zu wenig sicher ablehnen.

e) Vorzeitige Stimmabgabe. Im Gesetzesentwurf, wie er aus den Beratungen des Nationalrates hervorgegangen war, gab es auch einen Abschnitt über die vorzeitige Stimmabgabe, die für sich allein die Zustimmung beider Räte gefunden hätte. Auch die Kantonsregierungen sprachen sich anlässlich der Umfrage von 1955/1956 fast durchwegs für die Einführung dieser Erleichterung aus und

scheinen sozusagen einstimmig die entsprechenden Bestimmungen des Vorentwurfes gebilligt zu haben. Die zahlreichen Ortsveränderungen am Freitag, die sich im Zusammenhang mit den Bestrebungen zur Verkürzung der Arbeitszeit in zahlreichen Berufszweigen bemerkbar machen werden, lassen die Frage der vorzeitigen Stimmabgabe als je länger je aktueller erscheinen. Beweis dafür bilden die verschiedenen Vorstöße aus jüngster Zeit bei den eidgenössischen Behörden. Entsprechend der Entstehungsgeschichte des Bundesgesetzesentwurfes über die Erleichterung der Stimmabgabe in eidgenössischen Angelegenheiten enthielten die Vorentwürfe der Bundeskanzlei von 1955 und 1956 gleichzeitig Bestimmungen über die vorzeitige Stimmabgabe und über die Stimmabgabe der Abwesenden. Die Schwierigkeiten, die sich einer Lösung des letztgenannten Problems entgegenstellten, verzögerten auch die Erledigung der Frage der vorzeitigen Stimmabgabe. Da diese Schwierigkeiten immer noch anzudauern scheinen, dürfte es sich rechtfertigen, die beiden Fragen zu trennen und den eidgenössischen Räten baldmöglichst einen Gesetzesentwurf über die vorzeitige Stimmabgabe zu unterbreiten. Der Gesetzestext, der ihnen vorzulegen wäre, könnte dem Vorentwurf von 1956 entnommen werden.

Trotz den weitergehenden Erleichterungen, die gewisse Kantone für die vorzeitige Stimmabgabe in kantonalen Angelegenheiten eingeführt haben, beschränkt sich der Entwurf der Bundeskanzlei auf die drei dem Abstimmungssonntag vorausgehenden Tage. Man wollte damit die Entstehung allzu großer Unterschiede zwischen den Kantonen bei eidgenössischen Abstimmungen verhindern und dem Umstande Rechnung tragen, daß für viele Kantone bzw. Gemeinden die vorzeitige Stimmabgabe eine Belastung bedeutet, die nicht über das unbedingt notwendige hinaus verschärft werden sollte.

Im Hinblick auf die vielen offenen Fragen, die sich bei der Untersuchung ergeben haben, halten wir dafür, daß der ganze Fragenkomplex am besten einmal konferenziell besprochen würde. Der Weg der schriftlichen Beantwortung von Fragen, den wir bisher eingeschlagen haben, hat nie eine volle Abklärung des Problems und nicht einmal genügende Klarheit über die Auffassung der Kantonsregierungen gebracht. Deshalb hat uns der Vorschlag der Bundeskanzlei eingeleuchtet, die Angelegenheit an einer Zusammenkunft von Vertretern der Bundeskanzlei mit den kantonalen Sachverständigen in Abstimmungsfragen zu diskutieren.

Als Diskussionsgrundlage für diese Konferenz unterbreiten wir Ihnen:

1. Bundesgesetz über die Erleichterung der Stimmabgabe in eid-

genössischen Angelegenheiten (Vorlage 1952, vom Ständerat in der Schlußabstimmung verworfen).

2. Änderung von Art. 4, Abs. 3, des BG vom 19. Juli 1872 (Einführung der Stellvertretung).
3. Änderung von Art. 4, Abs. 3, des BG vom 19. Juli 1872 (Ermächtigung des Bundesrates zur Ausdehnung der Stimmerleichterungen für Wehrmänner auf andere Kategorien von vom Wohnort Abwesenden).
4. Entwurf zu einem BRB über die Ausübung des Stimmrechts in eidgenössischen Angelegenheiten durch Kranke in Spitalpflege und Bauarbeiter abgelegener Bauplätze.
5. Bestimmungen über die vorzeitige Stimmabgabe gemäß dem Vorentwurf der Bundeskanzlei von 1956.

Wir bitten Euch, uns bis 15. Dezember 1958 folgende Mitteilungen zukommen zu lassen:

- a) Name und Adresse Ihres Vertreters (gegebenenfalls des Fachbeamten, der ihn begleitet), damit die Bundeskanzlei zur gegebenen Zeit die Einladung schicken kann.
- b) Bekanntgabe Eurer Erfahrungen mit der Stimmabgabe auf dem Korrespondenzweg, sofern Ihr dieses Verfahren in Eurem Kanton eingeführt habt. Wir möchten vor allem wissen, was vorgekehrt wird, um die von der Bundeskanzlei befürchteten Mißbräuche zu verhindern und welches der ungefähre Prozentsatz der Stimmberechtigten ist, die von diesem Verfahren Gebrauch machen.
- c) Allfällige Bemerkungen zum Entwurf von Bestimmungen für die vorzeitige Stimmabgabe.

Wir benützen auch diesen Anlaß, um Euch, getreue, liebe Eidgenossen, samt uns dem Schutze des Allmächtigen zu empfehlen.

Bern, den 5. November 1958.

Aus Auftrag des Bundesrates,
der Bundeskanzler:

CH. OSER

Stimmabgabe der Abwesenden

BEILAGE 1

Bundesgesetz
über die Erleichterung der Stimmabgabe bei eidgenössischen
Wahlen und Abstimmungen

(Unveränderte Wiedergabe der Bestimmungen über die
Stimmabgabe durch die Post in der Vorlage von 1952.)

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel
nach Einsicht

beschließt:

Art. 1

¹ Stimmberechtigte, die wegen ihrer Berufsausübung oder wegen Krankheit von ihrem politischen Wohnsitz ferngehalten werden, können ihre Stimme gemäß den Artikeln 2 bis 4 durch die Post abgeben.

² Vom Ausland aus kann das Stimmrecht nicht durch die Post ausgeübt werden.

Art. 2

¹ Der Stimmberechtigte, der seine Stimme durch die Post abgeben will, verlangt bei der zuständigen Behörde seines Wohnsitzkantons rechtzeitig das Abstimmungsmaterial mittels Bestellkarte, deren Rubriken er genau ausfüllt und auf der er insbesondere den Grund seiner Verhinderung angibt. Die Stimmberechtigten können dieses Begehren auch mit gewöhnlichem Brief oder Karte stellen, vorausgesetzt, daß darin die in der Bestellkarte geforderten Angaben enthalten sind.

² Die Bestellkarten sind auf jeder Poststelle erhältlich.

Art. 3

¹ Die nach kantonalem Recht für die Stimmrechtskontrolle zuständige Stelle prüft, ob der Gesuchsteller in der betreffenden Gemeinde stimmberechtigt ist, ob die Voraussetzungen für die Stimmabgabe durch die Post nach den Artikeln 4 und 5 gegeben sind. Trifft dies zu, so sorgt sie dafür, daß dem Stimmberechtigten unverzüglich folgendes Stimmmaterial an die auf der Bestellkarte genannte Adresse zugestellt wird:

- a) die für den Abstimmungstag gültigen Stimm- und Wahlzettel und allfällige dazu gehörige Drucksachen;
- b) ein neutrales Kuvert mit dem Aufdruck «Stimmkuvert»;
- c) ein Zustellungskuvert mit der Adresse der Stimmrechtskontrollstelle, an die der ausgefüllte Stimmzettel zu senden ist.

² Bestellkarten, die verspätet aufgegeben worden sind, werden nur berücksichtigt, sofern und solange die zur Verhinderung einer mehrfachen Stimmabgabe vorgesehenen Maßnahmen getroffen werden können. Wurden insbesondere die Stimmrechtsausweise bereits ausgegeben, so ist dem Gesuche nur zu entsprechen, wenn gleichzeitig der Stimmrechtsausweis zurückerstattet wird.

Art. 4

¹ Der Stimmberechtigte schließt den ausgefüllten Stimmzettel in das Stimmkuvert und dieses in das Zustellungskuvert, dessen Rubriken er vollständig ausfüllt. Das Zustellungskuvert schickt er so rechtzeitig an die darauf angegebene Adresse, daß es spätestens am Abstimmungssamstag eintrifft. Stimmzettel, die später eingehen, sind ungültig.

² Der Stimmberechtigte, der wider sein Erwarten am Abstimmungstag doch am Wohnort anwesend ist, kann gegen Rückgabe des nach Artikel 6 erhaltenen Stimmmaterials im ordentlichen Verfahren am Wohnort stimmen.

Art. 5

¹ Die für die Stimmrechtskontrolle zuständige Stelle prüft durch Vergleichen der Angaben auf dem Zustellungskuvert und der Bestellkarte, ob die Ermächtigung zur Stimmabgabe durch die Post erteilt wurde und ob das Zustellungskuvert an dem Orte aufgegeben wurde, der in der Bestellkarte angegeben war. Trifft dies zu, dann bezeugt sie es durch Anbringen des Amtsstempels, wenn nicht, dann erklärt sie den Stimmzettel durch einen entsprechenden Vermerk auf dem Zustellungskuvert als ungültig.

² Sämtliche Zustellungskuverts leitet sie verschlossen an die Zählstelle so rechtzeitig weiter, daß sie noch vor Schließung der Urnen dort eintreffen.

Art. 6

¹ Die Zählstelle scheidet zunächst die Zustellungskuverts mit dem Vermerk «ungültig» aus.

² Die übrigen Zustellungskuverts werden hierauf geöffnet. Die Stimmkuverts dürfen erst bei der Auszählung der im ordentlichen Verfahren abgegebenen Stimmen geöffnet werden.

BEILAGE 2

Art. 4 des BG vom 19. Juli 1872 betreffend eidgenössische Wahlen und Abstimmungen wird durch einen Abs. 3 folgenden Wortlauts ergänzt.

Art. 4, Abs. 3: Die Stimmabgabe kann durch Stellvertretung erfolgen, wenn der Stimmberechtigte das 60. Altersjahr zurückgelegt hat, wenn er krank oder gebrechlich ist, wenn seine Wohnung mehr als 5 km vom Abstimmungslokal entfernt ist oder wenn er an den für die ordentliche oder vorzeitige Stimmabgabe bestimmten Tagen abwesend ist. Die Stellvertretung muß einem bestimmten Stimmberechtigten auf Grund einer vom Stimmberechtigten unterschriebenen und die Gründe für die Bestellung eines Vertreters enthaltenden Vollmacht übertragen werden. Der Stimmberechtigte kann den Stellvertreter zur Stimmabgabe an seiner Statt ermächtigen oder ihm den ausgefüllten Stimmzettel in verschlossenem Kuvert übergeben. Niemand kann mehr als eine Stellvertretung übernehmen.

BEILAGE 3

Art. 4 des BG vom 19. Juli 1872 betreffend eidgenössische Wahlen und Abstimmungen wird durch einen Abs. 3 folgenden Wortlauts ergänzt.

Art. 4, Abs. 3: Der Bundesrat erläßt die nötigen Bestimmungen, damit die Patienten der Militärversicherung in den Heilanstalten des Bundes, die Patienten der Militärversicherung und die anderen Kranken in den von den Kantonen bezeichneten Anstalten sowie die Stimmberechtigten auf den von den Kantonen bezeichneten abgelegenen großen Baustellen an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen teilnehmen können. Das Verfahren ist weitmöglichst dem für die Wehrmänner geltenden anzupassen.

BEILAGE 4

Ausführungsbestimmungen zu Art. 4, Abs. 3, hiervor.

Bundsratsbeschluß
über die Ausübung des Stimmrechtes in eidgenössischen
Angelegenheiten durch Kranke in Spitalpflege
und Bauarbeiter abgelegener Baustellen

(Vom _____)

Der Schweizerische Bundesrat

gestützt auf

beschließt:

A. Zivilpatienten und Patienten der Militärversicherung,
die in Zivilspitälern oder -sanatorien gepflegt werden:

Art. 1

Die Kantonsregierungen bezeichnen die Heilanstalten, in denen die Zivilpatienten und die Patienten der MV (beide nachfolgend «Patienten» genannt) berechtigt sind, bei eidgenössischen Abstimmungen, nach dem Verfahren gemäß Artikel 2 bis 4 zu stimmen.

Für jede dieser Anstalten bezeichnet die kantonale Behörde unter dem Anstaltspersonal, einen oder mehrere «Wahlkommissäre», die für die Organisation und Durchführung der Abstimmung der Patienten verantwortlich sind.

Art. 2

Der Patient, der an der Abstimmung teilzunehmen wünscht, bestellt das amtliche Stimmmaterial bei der zuständigen Amtsstelle seines Wohnortes mit einem Brief oder einer Karte, worauf der Stempel der Anstalt anzubringen ist.

Art. 3

Auf Grund des Gesuches und nach Prüfung der Stimmfähigkeit des Gesuchstellers, wird ihm von der Wohnsitzgemeinde das amtliche Stimmmaterial (Stimmzettel, Stimmkuvert und Zustellungs-kuvert) sowie eine allfällige Weisung für den Stimmberechtigten zu- gestellt.

Gesuche, die verspätet eingereicht worden sind, werden nur berücksichtigt, sofern und solange die zur Verhinderung einer mehrfachen Stimmabgabe vorgesehenen Maßnahmen getroffen werden können. Sind die Stimmrechtsausweise bereits ausgegeben worden, so ist dem Gesuche nur zu entsprechen, wenn gleichzeitig der Stimmrechtsausweis zurückerstattet wird.

Art. 4

Der Patient schließt den ausgefüllten Stimmzettel in das Stimmkuvert und dieses in das gemäß Vordruck ausgefüllte Zustellungskuvert. Der Wahlkommissär sammelt die Zustellungskuverts ein und versieht sie mit dem Stempel der Anstalt. Das Zustellungskuvert ist zu frankieren.

Die Zustellungskuverts werden durch die Post an die zuständige Amtsstelle des Wohnsitzes versandt. Der Versand soll spätestens am Mittwoch vor dem Abstimmungstag stattfinden.

Zustellungskuverts, die zu spät, das heißt nach Ausmittlung des Abstimmungsergebnisses eintreffen, werden nicht mehr berücksichtigt, sind jedoch bis nach Ablauf der Rekursfrist verschlossen aufzubewahren.

B. Patienten der Militärversicherung, die in Militärsanatorien gepflegt werden:

Art. 5

Die Leitungen der Sanatorien bezeichnen unter dem Sanatoriumspersonal einen oder mehrere Wahlkommissäre, die für die Organisation und Durchführung der Abstimmung der Patienten verantwortlich sind.

Art. 6

Im übrigen finden die Vorschriften der Artikel 1–4 Anwendung. Das Recht der Portofreiheit ist jedoch vorbehalten.

Art. 7

(Bestimmungen über die Propaganda: werden später aufgestellt)

C. Arbeitnehmer auf abgelegenen Baustellen:

Art. 8

Die Kantonsregierungen bezeichnen, zutreffendenfalls, die abgelegenen Baustellen, deren Personal ermächtigt wird, in eidgenös-

sischen Angelegenheiten gemäß den Vorschriften der Art. 1–4 zu stimmen.

Art. 9

Dieser Beschluß tritt am in Kraft.

BEILAGE 5

Vorzeitige Stimmabgabe

Es folgen hier die Bestimmungen des Vorentwurfes 1956:

Bundesgesetz betreffend Einführung der vorzeitigen Stimmabgabe bei eidgenössischen Abstimmungen

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 73, 90 und 122 der Verfassung,
nach Einsicht der Botschaft des Bundesrates vom

beschließt:

Art. 1

¹ Die Kantone sind ermächtigt, bei eidgenössischen Abstimmungen die vorzeitige Stimmabgabe an einem oder mehreren der drei dem Abstimmungssonntag vorausgehenden Tagen für das ganze Kantonsgebiet oder für einzelne Gemeinden anzuordnen.

² Wird für die kantonalen Abstimmungen eine vorzeitige Stimmabgabe vorgesehen, dann ist sie in gleichem Ausmaß auch für eidgenössische Abstimmungen anzuordnen, jedoch höchstens an den drei dem Abstimmungssonntag vorausgehenden Tagen.

³ Auf alle Fälle muß für eidgenössische Abstimmungen die vorzeitige Stimmabgabe an mindestens zwei der Vortage des Abstimmungssonntags angeordnet werden für Gemeinden mit über 150 Stimmberechtigten, sowie für die andern Gemeinden, sofern diese Erleichterung von mindestens 15 Stimmberechtigten spätestens 14 Tage vor der Abstimmung verlangt wird.

Art. 2

Bei der vorzeitigen Stimmabgabe hat das kantonale Recht entweder vorzusehen, daß alle oder einzelne Urnen während einer bestimmten Zeit geöffnet werden oder daß der Stimmberechtigte den

Stimmzettel persönlich in verschlossenem Kuvert auf einer Amtsstelle abgibt.

Art. 3

Der Bundesrat setzt den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes fest.

Gleichzeitig wird aufgehoben das Bundesgesetz vom 30. März 1900 betreffend Erleichterung der Ausübung des Stimmrechts und Vereinfachung des Wahlverfahrens.

LITERATURVERZEICHNIS

(weitere Aufsätze in den Anmerkungen)

- ACHERMANN: Das Verhältnis von Sein und Sollen als ein Grundproblem des Rechts (Diss. Zü. 1955).
- AFFOLTER: Die rechtliche Stellung des Volkes in der Demokratie und der Begriff der politischen Rechte (Diss. Zü. 1948).
- BAUMANN: Die rechtlichen Grundlagen des Programmdienstes im schweizerischen Rundspruch- und Fernsehwesen unter besonderer Berücksichtigung des Problems der Radiofreiheit (Diss. Zü. 1957).
- BÄUMLIN: Die rechtsstaatliche Demokratie. Eine Untersuchung der gegenseitigen Beziehungen von Demokratie und Rechtsstaat (Diss. Bern 1954).
- BLOCHER: Die Entwicklung des allgemeinen und gleichen Wahlrechtes in der neuen Eidgenossenschaft in: ZSR NF 25 (1906) S. 107–198, 429–478.
- BÜCHI: Um ein soziologisches Modell der Vertragsgemeinschaft in WuR 1956 S. 1–27.
- BURCKHARDT: Schweizerisches Bundesrecht Bd. II (1930).
— Kommentar der schweizer. Bundesverfassung (3. Aufl. 1931).
— Methode und System des Rechts (1936).
- DUTTWEILER: Das Stimmrecht in der Schweiz (Diss. Zü. 1907).
- DUVERGER: Droit constitutionnel et institutions politiques (3. Aufl. 1958).
- EICHENBERGER: Rechtssetzungsverfahren und Rechtssetzungsformen in der Schweiz (SJV 1954).
- FEHR: Zur Frage der Einführung des Bezirksmehr. Die kantonalen Volksabstimmungen über Verfassungs- und Gesetzesvorlagen in: ZSGV XLIV (1943) S. 305–313.
- FELDMANN: Zur Reform des schweizer. Presserechtes (SJV 1948).
- FISCH: Fragen aus dem Wahl- und Abstimmungsrecht in: ZSGV 51 (1950) S. 497–505.
- FLEINER: Schweizerisches Bundesstaatsrecht (1923) (SBStR).
- FRIEDRICH: Demokratie und Propaganda in: Schweizer Monatshefte, Sonderheft Soziologische Probleme 38 (1958) S. 600–609.
- GASSER: Bürokratisierung und Rechtsstaat. Der Gegensatz Volksrecht–Staatsrecht und seine Überwindung (1952).

- GEILINGER: Die Institutionen der direkten Demokratie im Kanton Zürich (Diss. Zü. 1941).
- GHISLER: Der Begriff des fuoco im tessinischen öffentlichen Recht und sein Verhältnis zum Bundesrecht (Diss. Zürich 1922).
- GIACOMETTI: Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone (1941) (StRSK).
- GIACOMETTI: Schweizerisches Bundesstaatsrecht (1949) (SBStR).
- Die Demokratie als Hüterin der Menschenrechte. Zürcher Rektoratsrede 1954.
- Die Freiheitsrechtskataloge als Kodifikation der Freiheit. Zürcher Rektoratsrede 1955.
- GLUM: Jean Jacques Rousseau Religion und Staat. Grundlegung einer demokratischen Staatslehre (1956).
- HENNIS: Meinungsforschung und repräsentative Demokratie (1957)
- HUBER HANS: Die Garantie der individuellen Verfassungsrechte (SJV 1936).
- HÜMBELIN: Eidgenössische Volksabstimmungen im Lichte der Statistik (1953).
- JACCOTTET: La réforme du Droit de la Presse en Suisse (SJV 1948).
- IMBODEN: Das Gesetz als Garantie rechtsstaatlicher Verwaltung (1954).
- Der verwaltungsrechtliche Vertrag (SJV 1958).
- Die Staatsformen. Versuch einer psychologischen Deutung staatsrechtlicher Dogmen (1959).
- JUNG: Welt der Psyche (Rascher 1954).
- Bewußtes und Unbewußtes (Fischer Bücherei 1957).
- KÄGI: Gedanken zur kommenden Wahlreform (Reaktivierung der Demokratie) (Sep. aus Jahrbuch der NHG «Die Schweiz» 1942).
- An den Grenzen der direkten Demokratie? Zu einem Grundproblem unserer Verfassungspolitik (Sep. aus Jahrbuch der NHG «Die Schweiz» 1951).
- Der Anspruch der Schweizer Frau auf politische Gleichberechtigung (1956).
- Das Massenproblem in der direkten Demokratie in: Masse und Demokratie (1957).
- KUHN: Das Prinzip der Einheit der Materie bei Volksinitiativen auf Partialrevision der Bundesverfassung (Diss. Zü. 1956).
- Der Experte im demokratischen Rechtsstaat. Ein Beitrag zur Kritik der Expertokratie (Sep. aus SJZ 1958 Heft 20).
- Meinungsforschung und Demokratie (Staatsrechtliche Aspekte der Demoskopie) in: WuR 1958 S. 292–304.
- Probleme der Meinungsbildung in der demokratischen Gesellschaft (1958).

- LEIBHOLZ: Strukturprobleme der modernen Demokratie (1958).
- MARTI: Urbild und Verfassung (1958).
- METTLER: Zürcherisches Gemeinderecht (1958).
- NEF HANS: Demokratie und Richtigkeit des Rechts in: ZSGV 48 (1947) S. 377–387.
- Die Fortbildung der schweizerischen Demokratie in: Festgabe Giacometti 1953 S. 203–228 (Fortbildung).
- NEF MAX: Ausgewählte Kapitel aus dem Schweizerischen Presse-Recht (1958).
- NEUMANN: Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1947–1955.
- Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1957.
- VON NIEDERHÄUSERN: Zur Konstruktion des subjektiven öffentlichen Rechts (Diss. Zü. 1955).
- PEROLINI: Die Anforderungen der Bundesverfassung an die Staatsform der Kantone (Art. 6 BV) (Diss. Bern 1954).
- PICENONI: Die Kassation von Volkswahlen und Volksabstimmungen in Bund, Kantonen und Gemeinden (Diss. Zü. 1945).
- RAPPARD: Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1848–1948.
- Rechtliche Ordnung des Parteiwesens. Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission (2. Aufl. 1958).
- RUDOLF: Zur Frage des Stimmdomizils bei eidgenössischen Abstimmungen in ZSGV 24 (1923) S. 19–21.
- SALIS: Schweizerisches Bundesrecht Bd. III (2. Aufl. 1903).
- SCHINDLER: Verfassungsrecht und soziale Struktur (3. Aufl. 1950).
- SCHLATTER: Die Ausübung des Stimm- und Wahlrechts in den Kantonen der Schweiz (Diss. Zü. 1959, Manuskript).
- SCHMID: Aufsätze und Reden (1957).
- SCHNYDER VON WARTENSEE: Die öffentliche Meinung als Element der staatl. Willensbildung in der Demokratie (Diss. Bern 1946).
- SCHULER: Das Schwyzerische Stimmrecht (Diss. Bern 1930).
- STUDER: Droit de vote des malades traités ou hospitalisés hors de leur lieu de domicile in: ZSGV 30 (1929) S. 341–345.
- TOBLER: Der Stimmzwang in den schweizerischen Kantonen (Diss. Zü. 1945).
- UNKELBACH: Grundlagen der Wahlsystematik. Stabilitätsbedingungen der parlamentarischen Demokratie (1956).
- USTERI: Theorie des Bundesstaates (1954).
- Über Verfassungswidrigkeiten im Entwurf zu einem neuen Gesamtarbeitsvertragsgesetz (Sep. aus SJZ 1954 Heft 18).
- Das schweizerische Recht über das wirtschaftliche Verhalten im Hinblick auf das Kartellproblem in: WuR 1956 S. 94–113.

- USTERI: Theorie der Verwaltung in Formen des Privatrechts (1958, Manuskript).
Die Volksrechte. Veröffentlichungen der Schweizerischen Verwaltungskurse an der Handels-Hochschule St. Gallen Bd. 10 (1948).
WEIDENMANN: Die politischen Volksrechte im Kanton Zürich (Diss. Zü. 1917).
WESTERATH: Die Wahlverfahren und ihre Vereinbarkeit mit den demokratischen Anforderungen an das Wahlrecht (1955).
Z'GRAGGEN: Die politischen Rechte im Kanton Uri (Diss. Zü.).

ABKÜRZUNGEN

BGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des schweizerischen Bundesgerichtes
BV	Bundesverfassung
KR	Kantonsregierung
KV	Kantonsverfassung
SJZ	Schweizerische Juristenzeitung
SJV	Verhandlungen des Schweizerischen Juristenvereins, Referate und Mitteilungen
StRB	Stadtratsbeschluß
VE	Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden
WuR	Wirtschaft und Recht
ZSGV	Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht

DANKESWORT

Der Präsident des Schweizerischen Juristenvereins, Herr RA Dr. F. T. GUBLER, hat sich für das Zustandekommen dieser Arbeit und die Beschaffung der reglementarischen Mittel sehr bemüht, wofür ihm der beste Dank ausgesprochen sei. Besonderen Dank schulde ich jedoch meinem Freund, RA Dr. PETER VON WYSS, welcher sich erneut als Mitarbeiter vorzüglich bewährte. Manche Anregung habe ich sodann Herrn cand. iur. WERNER SCHLATTER, welcher als besonderer Spezialist auf dem in dieser Schrift behandelten Gebiet zu betrachten ist, zu verdanken. Schließlich hat der Verfasser auch für die hier entwickelten Gedanken in manchem Gespräch von den verschiedensten ihm Wohlwollen entgegenbringenden Personen kritische Förderung erfahren, was er stets besonders zu schätzen weiß. Die Tabellen über das kantonale Recht im Anhang I sind das Werk von Dr. von Wyss. Die Unterlagen wurden freundlicherweise von den Staatskanzleien oder sonst zuständigen Stellen der Kantone geliefert. Die Möglichkeit, im Anhang II die Unterlage für die neuesten Diskussionen über die zukünftige Gestaltung des Bundesrechtes publizieren zu können, verdanke ich dem Herrn Bundeskanzler.

