

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: 132 (2013)

Heft: 1

Artikel: Herausforderung Demokratie

Autor: Caroni, Martina

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-895816>

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: 02.05.2026

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

Herausforderung Demokratie

MARTINA CARONI*

* Prof. Dr. iur, LL.M. (Yale), Ordinaria für öffentliches Recht, Völkerrecht und Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht an der Universität Luzern. Ich danke meinen Mitarbeiterinnen Jelena Brasnjic, Beatrice Nadler, Ramona Pedretti und Nicole Scheiber für ihre geduldige und wertvolle Mitarbeit.

Inhaltsverzeichnis

A.	Einleitung	9
B.	Wer ist das Volk? – Plädoyer für ein wirklich allgemeines Stimmrecht . . .	9
I.	Wer ist das Volk? Versuch einer Annäherung	10
1.	Demokratische Konnotation des Begriffes <Volk>	11
2.	Juristische Konnotation des Begriffes <Volk>	16
II.	Die Stimmfähigkeit als Anknüpfungspunkt für die demokratische Mitwirkung des Volkes	17
1.	Das Stimmrecht	17
2.	Die Stimmausschlussgründe	19
III.	Die Entwicklung der Stimmfähigkeit in der Schweiz	19
1.	Helvetik (1798–1803)	20
2.	Mediation (1803–1813) und Restauration (1814–1830)	21
3.	Regeneration (1830–1848)	21
4.	Die Bundesverfassungen von 1848 und 1874	22
5.	Die Einführung des Frauenstimmrechts	25
6.	Stimmrecht für Schweizer Staatsangehörige mit Wohnsitz im Ausland	28
7.	Senkung des Stimmrechtsalters von 20 auf 18 Jahre	30
8.	Fazit	30
IV.	Nächste Schritte zu einem wirklich allgemeinen Stimmrecht?	31
1.	Inklusion von Ausländerinnen und Ausländern?	31
a.	Entwicklung auf Bundesebene	33
aa.	Stimmrecht Kantonsfremder	33
bb.	Ausländerstimmrecht	33
b.	Entwicklung auf kantonaler Ebene	34
aa.	Ausländerstimmrecht auf kantonaler und kommunaler Ebene	35
bb.	Ausländerstimmrecht auf kommunaler Ebene	37
cc.	Fakultatives Ausländerstimmrecht auf kommunaler Ebene	38
dd.	Beratende Mitwirkung	40
ee.	Keine politischen Rechte für ausländische Staatsangehörige	40
ff.	Ausländerstimmrecht in Landeskirchen und Kirchgemeinden	42
c.	Exkurs: Ausländerstimmrecht im Ausland	43
d.	Überlegungen zu einem künftigen Ausländerstimmrecht . . .	46
aa.	Demokratiethoretische Überlegungen	47
bb.	Rechtsgleichheitsbezogene Überlegungen	49
cc.	Migrationspolitische Überlegungen	51
dd.	Fazit	53
2.	Weitere Ausdehnung des Stimmrechts?	55
a.	Stimmrechtsalter 16	55
b.	Kinderstimmrecht bzw. Stimmrecht ab Geburt	56
c.	Elternwahlrecht	57
3.	Fazit	57
C.	Die Finanzierung politischer Mitwirkung	59

I.	Das gegenwärtige System der Finanzierung politischer Kampagnen in der Schweiz	59
1.	Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Finanzierung politischer Kampagnen	60
a.	Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit	60
b.	Die politische Gleichheit	61
c.	Die Parteienfreiheit	63
d.	Die Meinungsfreiheit	64
e.	Die Vereinigungsfreiheit	65
2.	Die verschiedenen Modelle öffentlicher und privater Finanzierung	66
3.	Die private Finanzierung: Das Laissez-Faire Modell	69
a.	Grundsatz	69
b.	... und Ausnahmen	70
aa.	Verbot bestimmter Ausgaben	70
bb.	Verbot von Ausgaben durch bestimmte Akteure	71
cc.	Spendenverbote, Ausgabenbeschränkungen und Offenlegung	72
4.	Die staatliche Finanzierung: Indirekte öffentliche Finanzierung	73
a.	Verbotene staatliche Ausgaben	73
b.	Notwendige staatliche Aufgaben	74
c.	Unterstützungs-, Hilfeleistungs- und Fördermassnahmen	75
aa.	Indirekte finanzielle Leistungen	76
bb.	Direkte finanzielle Leistungen	77
II.	Revisionsbedürftigkeit des schweizerischen Systems der Finanzierung politischer Kampagnen?	78
1.	Einseitiger Fokus auf die Rechte der politischen Akteure unter Ignorierung der aus Art. 34 Abs. 2 BV fliessenden Leistungs- und Schutzpflichten	79
2.	Käuflichkeit von Wahl- und Abstimmungsergebnissen?	80
3.	Verlust des Vertrauens in den demokratischen Prozess	82
4.	Die Problematik der ungleich langen Spiesse	84
5.	Die internationale Kritik: GRECO	84
III.	Elemente eines neuen Systems der Finanzierung politischer Kampagnen	85
1.	Der klassische Vorschlag: Transparenz und Offenlegung	87
2.	Der Paradigmenwechsel: Absolute Anonymität	89
IV.	Schlussbemerkungen	92
D.	Schlusswort	93

A. Einleitung

Die Schweiz und mit ihr die Schweizerinnen und Schweizer sehen sich gerne als Angehörige der ältesten Demokratie der Welt und wiegen sich in der Illusion, auserwählte Hüter des mystischen Gutes Demokratie zu sein.¹ Dies ist nicht nur historisch falsch – die schweizerische Demokratie mit den uns heute bekannten direktdemokratischen Elementen besteht nicht etwa bereits seit 1291, die ersten direktdemokratischen Instrumente auf eidgenössischer Ebene wurden vielmehr erst mit der Bundesverfassung von 1848 eingeführt –, sondern birgt auch die Gefahr der Selbstzufriedenheit und des Verharrens in Passivität. Dabei fordert Demokratie, und insbesondere direkte Demokratie, alle Beteiligten immer wieder und aufs Neue heraus. Direktdemokratische Entscheidungsprozesse sind keine Selbstverständlichkeit und verlangen sowohl von den Entscheidungsträgern als auch von ihrem institutionellen Umfeld Interesse, Präsenz und oftmals auch Mut. Ein direktdemokratisches System verpflichtet sowohl das Volk als auch seine Repräsentanten. Verpflichtet sie, die ständig neuen mit der direkten Demokratie verbundenen Fragen zu erkennen, die allenfalls nötigen Schlüsse zu ziehen und die entsprechenden Massnahmen an die Hand zu nehmen. Dieser stetigen Herausforderung müssen sich Volk und Volksvertreter stellen, wenn sie das Projekt lebendige direkte Demokratie nicht versanden lassen wollen.

Zwei solche Herausforderungen sollen im vorliegenden Bericht aufgegriffen werden, Herausforderungen die für die legitimatorische Wirkung demokratischer Entscheidungsprozesse und letztlich für das Überleben der schweizerischen direkten Demokratie von zentraler Bedeutung sind. Es sind dies die Frage nach der Zugehörigkeit zum Volk sowie die Problematik der Finanzierung politischer Kampagnen.

B. Wer ist das Volk? – Plädoyer für ein wirklich allgemeines Stimmrecht

«Wem kommt die Souveränität zu? (...) Eine besonders seit Rousseau und der französischen Revolution sehr weit verbreitete Meinung antwortet: Dem Volke und bekennt sich für das Princip der sogenannten Volkssouveränität. Da fragt sich aber voraus: was versteht sie unter dem <Volk>?»² Mit diesen Worten leitete der Züricher Gelehrte JOHANN CASPAR BLUNTSCHLI in seiner Allgemei-

1 Zur mystischen Überhöhung haben sich auch die beiden Berichterstatter zum Thema Demokratie am Juristentag 1984 geäussert: ANDREAS AUER, *Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse*, ZSR NF 103 (1984) II, S. 1–110, S. 76 ff. sowie RHINOW in einem Beitrag aus dem Jahr 2000: RENÉ RHINOW, *Die schweizerische Demokratie im Wandel, recht 2000*, S. 129–137, S. 129 f.

2 JOHANN CASPAR BLUNTSCHLI, *Allgemeine Staatslehre*, 6. Auflage, Stuttgart 1886, S. 567 f.

nen Staatslehre das Kapitel über die Staatssouveränität ein. Seine Worte haben nichts von ihrer Aktualität eingebüsst. Denn die Frage, wer das Volk ist, wird auch heute, obwohl ihr für einen demokratischen Staat zentrale Bedeutung zukommt, kaum explizit beantwortet. So proklamieren zwar zahlreiche Verfassungen moderner demokratischer Staaten ausdrücklich, dass alle Macht vom Volk ausgeht, doch lassen sie die Frage, wer dem Volk angehört, unbeantwortet: Art. 20 Abs. 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG) statuiert z.B., dass «alle Staatsgewalt (...) vom Volk aus[geht]» und Art. 1 des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes führt aus, «Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus». Dies proklamiert implizit auch Art. 148 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV), indem ausgeführt wird, dass «die Bundesversammlung (...) unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund aus[übt]». Alle erwähnten Bestimmungen rücken zwar – zu Recht – das Volk ins Zentrum der Staatsgewalt, schweigen sich jedoch über die personelle Zusammensetzung des Volkes aus. Bemerkenswerte Ausnahmen bilden einzelne Kantonsverfassungen. So führt z.B. Art. 1 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern³ aus: «Die Staatsgewalt beruht auf dem Volk. Sie wird durch die Stimmberechtigten und die Behörden ausgeübt». Das Volk umfasst zwar die Gesamtheit der Bevölkerung des Kantons, die Ausübung der Staatsgewalt steht aber lediglich den Stimmberechtigten und den Behörden zu.⁴

I. Wer ist das Volk? Versuch einer Annäherung

Der Begriff «Volk» entzieht sich einer klaren, eindeutigen und allgemeingültigen Definition. Er nimmt vielmehr in Zeit, Raum und Kontext unterschiedliche Inhalte und Bedeutungen an; der jeweilige Sinn des Begriffes Volk ist mithin «von den Gedanken und den Stimmungen des Sprechenden abhängig»⁵.

3 Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993; fast wortgleiche Bestimmungen finden sich in § 1 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980; § 1 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005; § 2 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984; Art. 1 Abs. 2 der Verfassung von Republik und Kanton Neuenburg vom 24. September 2000; Art. 2 der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002; Art. 4 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986; Art. 1 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005. Inhaltlich gleich auch Art. 1 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907.

4 URS BOLZ, Art. 1, in: Walter Kälin/Urs Bolz (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern/Stuttgart/Wien 1995, S. 237; siehe zur gleichlautenden Bestimmung von Art. 1 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 ANDREA MARCEL TÖNDURY, Art. 1, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, S. 42 Rz. 14.

5 JACOB GRIMM/WILHELM GRIMM, Deutsches Wörterbuch, Leipzig 1951, S. 454, zitiert nach LUTZ HOFFMANN, Das «Volk» – zur ideologischen Struktur eines unvermeidbaren Begriffs, Zeitschrift für Soziologie 20 (1991), S. 191–208, S. 194.

Bis weit in die Neuzeit kommt dem Begriff Volk keine spezifisch politische Bedeutung zu; die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Volk wurde vielmehr als natürliche Eigenschaft und nicht als rechtlicher oder politischer Status betrachtet.⁶ Erst mit dem Entstehen des modernen Staates im Zuge der Aufklärung und der demokratischen Revolutionen erhält der Begriff Volk seine politische Bedeutung: im Streben nach einer Ablösung von den absolutistischen monarchischen Strukturen erklärt sich das Volk unabhängig und souverän.⁷ Bezeichnend hierfür die Präambel der US-amerikanischen Verfassung, die festhält: «We the people of the United States, in order to form a more perfect Union, establish justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defense, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America».

Der vielschichtige Begriff des Volkes wird je nach Standpunkt aufgrund unterschiedlicher Kriterien umschrieben bzw. es werden ihm unterschiedliche Funktionen beigemessen. Während z.B. der soziologische Begriff des Volkes von Kriterien wie Sprache, Religion, Kultur oder subjektiven Zusammengehörigkeitsgefühl ausgeht und das Volk als «Gemeinschaft von Menschen, die sich als Angehörige einer Nation fühlen»⁸ umschreibt, dient das Volk der Demokratietheorie als Legitimationsinstanz für staatliche Herrschaft. Das juristische Verständnis von Volk beruht schliesslich auf den Kriterien der Staatsangehörigkeit bzw. der Trägerschaft politischer Rechte.⁹

1. *Demokratische Konnotation des Begriffes <Volk>*

Demokratie wird heute umgangssprachlich als Inbegriff für eine gute politische Ordnung schlechthin verstanden.¹⁰ Die Forderung nach Demokratisierung ist in fast aller Munde. Kaum je wird aber nach dem wirklichen Inhalt von Demokratie gefragt. Der Begriff der Demokratie bleibt aber nicht nur im allgemeinen

6 PETER PERNTHALER, *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*, Wien 1986, S. 36.

7 PERNTHALER (Fn. 6), S. 38.

8 WALTER HALLER/ALFRED KÖLZ/THOMAS GÄCHTER, *Allgemeines Staatsrecht*, 4. Auflage, Basel 2008, S. 9; ebenso RENÉ RHINOW/MARKUS SCHEFER, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 2. Auflage, Basel 2009, Rz. 238.

9 RHINOW/SCHEFER (Fn. 8), Rz. 238; HALLER/KÖLZ/GÄCHTER (Fn. 8), S. 9 f.

10 Immer wieder einprägsam hierzu die Worte SCHARPFS: «<Demokratie> ist wie kaum ein anderer Begriff der politischen Theorie zum Signalwort für positive Wertungen in der Sprache der Politik geworden. Aber auch kaum ein anderer politischer Begriff schillert so sehr in seinen Bedeutungen und dient so viel weniger der Verständigung als der Auseinandersetzung», FRITZ W. SCHARPF, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Kronberg/Ts. 1975, S. 8; zur Wandlung des Begriffes <Demokratie> zum Inbegriff für eine gute politische Ordnung siehe RICHARD BÄUMLIN, *Lebendige oder gebändigte Demokratie? Demokratisierung, Verfassung und Verfassungsrevision*, Basel 1978, S. 9 ff.; ELMAR WIESENDAHL, *Moderne Demokratietheorie, Eine Einführung in ihre Grundlagen, Spielarten und Kontroversen*, Frankfurt a.M./Berlin/München 1981, S. 3 f.

Sprachgebrauch schemenhaft. Auch der politikwissenschaftliche Fachterminus Demokratie entzieht sich einer allgemeingültigen und präzisen Definition, er ist vielmehr äusserst flexibel, wandelbar und mehrdeutig.¹¹

Etymologisch leitet sich der Begriff Demokratie aus den griechischen Worten «*demos*» und «*kratein*» ab. «*Demos*» bedeutet Volk bzw. Volksmasse, «*kratein*» steht für Herrschen bzw. Ausüben von Macht.¹² Demo-kratie bedeutet daher im eigentlichen Wortsinn Herrschaft oder Machtausübung durch den *demos*, das Volk. Begrifflich bezeichnet die Demokratie somit eine Herrschaftsform, und zwar eine, die auf dem Gedanken der Selbstgesetzgebung des Volkes und der Volkssouveränität beruht. Abgesehen von diesem demokratietheoretischen Minimalkonsens – der in der Forderung nach allgemeinen, gleichen, direkten, geheimen und freien Wahlen seinen Niederschlag findet¹³ –, trennen jedoch Welten die verschiedenen Demokratiedefinitionen.¹⁴

Keine der heutigen Demokratien weist mehr grosse Ähnlichkeiten mit den athenischen Volksversammlungen der Antike auf. In ihrem Kern haben die mo-

11 Vgl. hierzu die Hinweise bei WIESENDAHL (Fn. 10), S. 14 f.; RENÉ A. RHINOW, Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, ZSR 103 II, S. 111–273, S. 137 ff.; ARNO WASCHKUHN, Demokratietheorien – Politiktheoretische und ideengeschichtliche Grundzüge, München/Wien 1998, S. 6 f.; GIOVANNI SARTORI, The Theory of Democracy Revisited, Chatham/NJ 1987, S. 1 ff.; SCHARPF (Fn. 10), S. 8 ff.

12 HALLER/KÖLZ/GÄCHTER (Fn. 8), S. 52.

13 YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 28.

14 Für eine Übersicht über die verschiedenen Demokratietheorien vgl. MANFRED G. SCHMIDT, Demokratietheorien, 5. Auflage, Wiesbaden 2010, sowie WASCHKUHN (Fn. 11), S. 8 ff. Wenn der Begriff der Demokratie derart vielfältig, anpassungsfähig und letztlich auch unscharf ist (WIESENDAHL vermutet, dass der Begriff gerade wegen der fehlenden Schärfe so interessant ist, weil er als «vieldeutige Leerformel» bzw. «polemische Kampfaussage» in politische Auseinandersetzungen eingebracht werden kann (WIESENDAHL [Fn. 10], S. 8), dass der Hut der Demokratie den unterschiedlichsten politischen Systemen übergestülpt werden kann (hierzu die Studie von AREND LIJPHART, Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven/London 1999), erstaunt es kaum, dass es keine einzige konsensfähige Demokratietheorie gibt, sondern sich vielmehr eine Vielzahl verschiedener Theorien über die Voraussetzungen, Verfahren und Ziele demokratischer Herrschaft entwickelt haben (vgl. hierzu ROBERT DAHL, Vorstufen zur Demokratie-Theorie, Tübingen 1976, S. 1 ff; WIESENDAHL [Fn. 10], S. 1 und S. 7 f.). Diese Theorien skizzieren je nach ihrer historischen, ökonomischen oder ideengeschichtlichen Einbettung bzw. aufgrund ihrer jeweiligen Optik unterschiedliche Formen und Ziele demokratischer Herrschaft. Während z.B. liberale Demokratietheorien den Schutz der Freiheit des Einzelnen gegen die Tyrannei der Mehrheit in den Vordergrund rücken, wenden ökonomische Demokratietheorien Marktmechanismen auf den demokratischen Prozess an. Demokratie kann als Methode aufgefasst werden, Demokratietheorien können aber auch «kritisch», «partizipatorisch», oder «pluralistisch» sein. Normative Demokratietheorien überprüfen den erstrebenswerten Soll-Zustand auf seine Voraussetzungen und Konsequenzen («Was soll Demokratie leisten bzw. wozu dient sie?», WIESENDAHL (Fn. 10), S. 10), während empirische Ansätze den Ist-Zustand analysieren und die sich daraus ergebenden Konsequenzen theoretisch umsetzen. Komplexe Demokratietheorien versuchen schliesslich, empirische und normative Ansätze zu verknüpfen und dabei sowohl den Input als auch den Output des politischen Prozesses zu analysieren («Wie ist Demokratie tatsächlich beschaffen und wie funktioniert sie?», WIESENDAHL (Fn. 10), S. 10).

demokratischen Demokratien freilich das Grundmuster der athenischen Demokratie beibehalten: Unabhängig vom konkreten Regierungssystem soll sich die Macht direkt oder indirekt vom Volk ableiten, d.h. alle Staatsgewalt muss ihre Basis letztlich allein im freien Willen des Volkes finden. Das Volk nimmt in der Demokratie somit eine zentrale legitimatorische Funktion ein. Mit dieser Feststellung ist indes noch nichts darüber gesagt, wie sich dieses Volk zusammensetzt bzw. wer zu diesem Volk gehört.

Die Frage nach der Zugehörigkeit zum Volk, von dem alle staatliche Macht ausgeht, ist seit alters her eine demokratietheoretische Streitfrage und stellt weiterhin eine ständige Herausforderung für die heutigen demokratischen Systeme dar.¹⁵ Die demokratische Konnotation des Begriffes Volk wurde ursprünglich von den bürgerlichen Revolutionen und der Ablösung vom Absolutismus geprägt. Dieser historische Zusammenhang erklärt das in den Anfängen der modernen Demokratien geltende beschränkte Stimmrecht, waren die politischen Umstürze doch auf den Schutz der Rechte einer spezifischen Bevölkerungsschicht, des Bürgertums, ausgerichtet. Als einer der ersten Staatsdenker kritisierte JOHN STUART MILL dieses ausgrenzende Volksverständnis bzw. das beschränkte Stimmrecht. In seinem Werk *«Considerations on representative Government»* prangerte er die *«falschen»* Demokratien an, in denen aufgrund der Wahlrechtsbeschränkung auf eine Klasse nicht die Gesamtheit des Volkes repräsentiert sei.¹⁶ Denn auf Dauer könne *«kein Wahlrecht (...) befriedigen, das irgendeine Person oder Klasse kurzerhand ausschliesst, dass das Recht zu wählen nicht allen erwachsenen Bürgern, die es beanspruchen, zusteht»*.¹⁷ Praktisch im gleichen Atemzug räumt MILL jedoch ein, dass es sehr wohl Ausnahmen vom allgemeinen Wahlrecht geben müsse: *«Ich halte es für gänzlich unzulässig, dass jemand wahlberechtigt sein soll, der nicht lesen und schreiben kann und, würde ich noch hinzufügen, die Grundrechenarten nicht beherrscht»*.¹⁸ Letztlich räumt

15 ROBERT A. DAHL, *Democracy and its Critics*, New Haven/London 1989, S. 119 ff.; WOLF LINDER, *Schweizerische Demokratie, Institutionen – Prozesse – Perspektiven*, 3. Auflage, Bern/Stuttgart/Wien 2012, S. 65.

16 *«Eine auf dem Prinzip absoluter Gleichheit beruhende Demokratie kann bei einem Volk, in dem eine einzige Klasse die zahlenmässige Mehrheit bildet, von gewissen Missständen nicht ganz frei bleiben. Diese Missstände aber werden durch die Tatsache ausserordentlich verschlimmert, dass die gegenwärtig bestehenden Demokratien nicht nach dem Prinzip der Gleichheit, sondern nach systematischer Ungleichheit zugunsten der herrschenden Klasse aufgebaut sind. Unter dem Namen Demokratie werden gewöhnlich zwei sehr verschiedene Vorstellungen miteinander vermengt. Ihrer Definition nach heisst reine Demokratie Regierung des ganzen Volkes durch das ganze, zu gleichen Teilen repräsentierte Volk. Demokratie aber, wie sie gewöhnlich aufgefasst und bis heute praktiziert wird, besteht in der Regierung des ganzen Volkes durch eine blosse Mehrheit des Volkes, die allein repräsentiert ist. Ersteres bedeutet Gleichheit aller Bürger; letzteres, merkwürdigerweise gemeinhin hiermit verwechselt, heisst Regierung zum Vorteil einer privilegierten numerischen Majorität, die faktisch im Staat allein entscheidet. Dies ist die zwangsläufige Folge des derzeitigen Wahlsystems, das Minderheiten völlig ausschliesst.»*, JOHN STUART MILL, *Betrachtungen über die repräsentative Demokratie*, Paderborn 1971, S. 121.

17 MILL (Fn. 16), S. 146.

18 MILL (Fn. 16). S. 146.

also auch MILL ein, dass der Grundsatz des allgemeinen Wahlrechtes Ausnahmen kennt und Teile der Bevölkerung vom Volk ausgegrenzt werden können. Im Unterschied zu anderen Staatsdenkern war für MILL jedoch völlig unbestritten, dass das Wahlrecht nicht nur Männern, sondern auch Frauen zustehe.¹⁹

Der Prozess und die Debatten um die Zusammensetzung des Volkes sind auch heute – trotz des nunmehr erreichten allgemeinen Stimmrechtes für alle erwachsenen Staatsangehörigen – bei weitem noch nicht geklärt und abgeschlossen. Wer heute noch nicht zum Volk gehört – z.B. Ausländerinnen und Ausländer sowie Kinder – wird vielleicht in Zukunft ganz selbstverständlich Teil dieser Körperschaft sein.²⁰

Wie es keine allgemeingültige Definition von Demokratie gibt, entzieht sich auch der demokratische Volksbegriff einer einheitlichen Begriffsumschreibung. Die Demokratietheorie greift auf einen normativen Volksbegriff zurück und versteht das Volk als politisch-ideelle Einheit.²¹ Die Frage nach der Zusammensetzung des Volkes – mithin die Frage nach Inklusion und Exklusion – beantworten die verschiedenen Demokratiemodelle unterschiedlich.

Die Theorie der *Bürgerdemokratie* gründet auf dem Staatsverständnis der antiken Polis sowie dem Konzept der dem öffentlichen Wohl verpflichteten *volonté générale*.²² Das Modell der Bürgerdemokratie versteht das Volk als rechtlich verfasste und organisierte, abstammungsmässig und politisch verbundene Solidargemeinschaft.²³ Diese Gemeinschaft wird durch das Bürgerrecht definiert. So war etwa für ROUSSEAU klar, dass das Volk nicht alle Bewohner eines Territoriums, sondern lediglich einen kleinen Anteil von Bürgern erfasste. Und es war selbstverständlich, dass neben Kindern, Frauen und Ausländern auch die Mehrheit der männlichen Bevölkerung von der Zugehörigkeit zum Volk ausge-

19 JOHN STUART MILL/HARRIET TAYLOR MILL/HELEN TAYLOR, Die Hörigkeit der Frau, in: John Stuart Mill/Harriet Taylor Mill/Helen Taylor (Hrsg.), Die Hörigkeit der Frau und andere Schriften zur Frauenemanzipation, herausgegeben und eingeleitet von Hannelore Schröder, Frankfurt am Main 1976, S. 204: «Es gibt nicht den Schatten eines gerechten Grundes dafür, dass man die Frauen nicht unter denselben Bedingungen und innerhalb derselben Grenzen, wie man sie für die Männer aufgestellt, zur Wahl zulässt».

20 Hierzu auch LINDER (Fn. 15), S. 65: «Dieser geschichtliche Prozess ist noch keineswegs abgeschlossen: noch sind in den meisten Demokratien jene Personen von der Teilhabe ausgeschlossen, die zwar als Einwohner Steuern bezahlen und die meisten zivilen Rechte geniessen, jedoch als Ausländer die Staatsbürgerschaft nicht besitzen. Und schliesslich könnte man auch denken, dass eines Tages zwar nicht Unmündige selbst, aber Eltern stellvertretend für ihre Kinder ein Wahl- und Stimmrecht ausüben, bevor diese mündig sind».

21 HELEN KELLER, Kulturelle Vielfalt und Staatsvolk: Gilt es den Begriff des Volkes zu überdenken?, in: Georg Nolte et al. (Hrsg.), Pluralistische Gesellschaften und Internationales Recht, Heidelberg 2008, S. 39–68, S. 45.

22 DANIEL THÜRER, Der politische Status der Ausländer in der Schweiz – Rechtsposition im Spannungsfeld zwischen politischer Rechtlosigkeit und Gleichberechtigung?, in: Walter Haller/Alfred Kölz/Georg Müller/Daniel Thürer (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag, Zürich 1989, S. 183–204, S. 200.

23 THÜRER (Fn. 22), S. 199; PIERRE HEUSSER, Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer, Zürich 2001, S. 30.

schlossen war. Entsprechend statuierte z.B. auch die Virginia Bill of Rights von 1776 in Art. 6, dass «all men, having sufficient evidence of permanent common interest with, and attachment to, the community, have the right of suffrage». Die Bürgerdemokratie beruht somit auf dem Gedanken der Souveränität einer bestimmten Gruppe, die sich heute durch die Staatsangehörigkeit charakterisiert. Im Vordergrund steht der kollektive Aspekt der Demokratie und somit die organschaftliche Funktion.²⁴ Der Volksbegriff der Bürgerdemokratie orientiert sich danach am juristischen Volksbegriff.

Das Modell der *Betroffenheitsdemokratie* (oder *Betroffenendemokratie*) stellt den Gedanken der Identität von Regierenden und Regierten in den Vordergrund. Demnach sollen alle Personen, die von einem Entscheid oder einer Massnahme betroffen sind, an der entsprechenden Entscheidungsfindung beteiligt sein.²⁵ Nach der Theorie der Betroffenheitsdemokratie umschliesst die Legitimationsinstanz Volk alle von einer Frage betroffenen Personen, unabhängig von Kriterien wie z.B. Staatsangehörigkeit, Alter oder Wohnort. Die in aller Regel bestehende Uferlosigkeit und fehlende Praktikabilität eines solch weiten Ansatzes sind offensichtlich.²⁶ Dennoch finden sich Elemente der Theorie der Betroffenheitsdemokratie auch im schweizerischen Verfassungsrecht, so z.B. bei den in Art. 53 Abs. 2 und 3 BV vorgesehenen Kaskadenabstimmungen bei Bestandes- und Gebietsänderungen.

Die Theorie der *Territorialdemokratie* schliesslich baut ebenfalls auf dem Grundsatz der Identität von Regierenden und Regierten auf, schränkt indessen den Kreis der zum Volk gehörenden Personen aufgrund territorialer Kriterien ein. Zum Volk gehören jene Personen, die auf dem Territorium des betreffenden Gemeinwesens leben. Das Volk bestimmt sich somit bei dieser Spielart der Demokratie nicht nur nach der Betroffenheit, sondern zusätzlich auch aufgrund territorialer Kriterien.²⁷ Dem schweizerischen Verfassungsrecht sind auch solch territoriale Ansätze nicht fremd. So greift z.B. der in Art. 149 Abs. 4 BV verankerte Schlüssel für die Verteilung der 200 Nationalratssitze auf die Bevölke-

24 THÜRER (Fn. 22), S. 200; MARTIN SCHAUB, Ausländerstimmrecht, Hintergründe und Argumente zum Memorialsantrag an die Glarner Landsgemeinde 2010, Glarus 2010, S. 33.

25 THÜRER (Fn. 22), S. 197; SCHAUB (Fn. 24), S. 34 ff.; HEUSSER (Fn. 23), S. 32.

26 HEUSSER (Fn. 23), S. 33 f.

27 THÜRER (Fn. 22), S. 198; SCHAUB (Fn. 24), S. 36 f.; YVO HANGARTNER, Ausländer und schweizerische Demokratie, ZSR 1974 I, S. 121–144, S. 125; KASPAR PLÜSS, Der Ausschluss vom Wahlrecht als Demokratiedefizit – Die Entwicklung des allgemeinen Wahlrechts bis zur heutigen Forderung nach politischer Mitsprache integrierter Ausländerinnen und Ausländer, in: Patricia M. Schiess Rütimann (Hrsg.), Schweizerisches Ausländerrecht in Bewegung?, Zürich 2003, S. 133–164, S. 150; HEUSSER (Fn. 23), S. 35 f.; THIERRY TANQUEREL, Les électeurs étrangers, in: Lukas Heckendorn Urschler/Annelot Peters (Hrsg.), Rapports suisses présentés au XVIIe congrès international de droit comparé, Zürich 2010, S. 179–219, S. 209 N. 105; TIZIANA LOCATI HARZENMOSER, Warum ein Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer? Plädoyer für ein kantonales und kommunales Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer, in: Patricia M. Schiess Rütimann (Hrsg.), Schweizerisches Ausländerrecht in Bewegung?, Zürich 2003, S. 165–188, S. 184 f.

rungszahl der Kantone – welche auch ausländische Staatsangehörige einschliesst – zurück.²⁸ Zudem weist auch das für die Ausübung der politischen Rechte grundsätzlich massgebende Wohnsitzprinzip territoriale Bezüge auf.

2. *Juristische Konnotation des Begriffes <Volk>*

Der Begriff Volk spielt freilich auch im Staats- und Verfassungsrecht eine zentrale Rolle. Nach der von GEORG JELLINEK begründeten Drei-Elementen-Lehre präsentiert sich ein Staat als «die mit ursprünglicher Herrschermacht ausgerüstete Körperschaft eines sesshaften Volkes»²⁹. Dabei bilden «die dem Staate zugehörigen Menschen (...) in ihrer Gesamtheit das Staatsvolk»³⁰. Diese zwar keineswegs unbestrittene³¹, aber immer noch vorherrschende Lehre³² zählt das Staatsvolk neben dem Staatsgebiet und der Staatsgewalt als determinierendes Element auf. Das Staatsvolk wird hier nach den juristischen Kriterien der Staatsangehörigkeit sowie der Trägerschaft politischer Rechte bestimmt.³³

Es ist unbestritten, dass eine solche Reduktion des juristischen Volksbegriffes aufgrund der zunehmenden Globalisierung und Internationalisierung nicht mehr zeitgemäss ist.³⁴ So wird in der Lehre denn auch darauf hingewiesen, dass der Begriff des Staatsvolkes einem steten Wandel unterliege und daher

28 Siehe hierzu nun aber die am 30. April 2013 im Kanton Bern eingereichte Motion Fuchs (120–2013) betr. Standesinitiative Kanton Bern: Schweizer Bevölkerung muss Basis für die Verteilung der Anzahl Nationalratssitze pro Kanton sein.

29 GEORG JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, 3. Neudruck der 3. Auflage, Berlin 1921, S. 183.

30 JELLINEK (Fn. 29), S. 406.

31 M.W.H. PETER SALADIN, *Wozu noch Staaten? Zu den Funktionen eines modernen demokratischen Rechtsstaats in einer zunehmend überstaatlichen Welt*, Bern/München/Wien 1995, S. 16 f.; RHINOW/SCHEFER (Fn. 8), Rz. 239; PIERRE TSCHANNEN, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 3. Auflage, Bern 2011, § 1 Rz. 4 f.

32 Der Drei-Elementen-Lehre kommt insbesondere im Völkerrecht grosse Bedeutung bei der Beurteilung zu, ob ein Gebilde völkerrechtlich ein Staat ist, vgl. hierfür WALTER KÄLIN/ASTRID EPINEY/MARTINA CARONI/JÖRG KÜNZLI, *Völkerrecht – Eine Einführung*, 3. Auflage, Bern 2010, S. 141 ff.; ANNE PETERS, *Völkerrecht: Allgemeiner Teil*, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2012, S. 27 ff.; TORSTEN STEIN/CHRISTIAN VON BUTTLAR, *Völkerrecht*, 13. Auflage, München 2012, Rz. 250 ff.; WOLFGANG GRAF VITZTHUM, *Völkerrecht*, 5. Auflage, Berlin/New York 2010, S. 176 ff.; vgl. zur schweizerischen Praxis Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, *Völkerrechtliche Anerkennung von Staaten und Regierungen*, http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intla/cintla.Par.0005.File.tmp/PDF_Anerkennung__de_05.pdf (besucht am 21. Juni 2013); Antwort des Bundesrates vom 14. Mai 2008 auf die Interpellation Graber (08.3010) betr. Problematische Anerkennung von Kosovo, Ziff. 1.

33 HALLER/KÖLZ/GÄCHTER (Fn. 8), S. 9 f.

34 Siehe SALADIN (Fn. 31), S. 26 ff. Wie die Verwendung des Begriffes Volk in der Schweizerischen Bundesverfassung verdeutlicht, vermögen die beiden juristischen Kriterien die zahlreichen unterschiedlichen Bedeutungsgehalte nicht wirklich befriedigend abzudecken. Je nach Kontext bedeutet <Volk> alle Menschen (Art. 2 Abs. 1 BV), die Gesamtheit der Stimm- und Wahlberechtigten (im Zusammenhang mit den politischen Rechten) oder die Wohnbevölkerung (Art. 149 Abs. 4 BV); siehe hierzu RHINOW/SCHEFER (Fn. 8), Rz. 252 ff.

u.a. die ausschliessliche Anknüpfung an die Staatsangehörigkeit in Frage zu stellen sei.³⁵

II. Die Stimmfähigkeit als Anknüpfungspunkt für die demokratische Mitwirkung des Volkes

In der Demokratie leitet sich die Staatsgewalt vom Volk ab; ausgeübt wird sie indes nicht durch das – demokratisch oder rechtlich verstandene – Volk, sondern durch den beschränkten Kreis der Stimmberechtigten. Die Stimmfähigkeit – mithin der persönliche Geltungsbereich der politischen Rechte – erfasst jenen Kreis natürlicher Personen, die gestützt auf die einschlägigen Regelungen des jeweiligen Gemeinwesens die Voraussetzungen erfüllen, um bei der demokratischen Entscheidungsfindung mitzuwirken. Dabei werden – was insbesondere bei der Frage der Ausdehnung der Stimmfähigkeit eine bedeutende politische Rolle spielt – die Voraussetzungen durch die Stimmberechtigten selber definiert und umrissen.

Die Stimmfähigkeit wird durch die beiden Elemente des Stimmrechtes und der Stimmausschlussgründe bestimmt.³⁶ Während das Stimmrecht in objektiver Weise feststellt, welcher Personenkreis grundsätzlich wählen und stimmen können soll – der heute meist durch die Voraussetzungen der Staatsangehörigkeit und der politischen Volljährigkeit eingegrenzt wird –, betreffen die Stimmausschlussgründe die Frage, ob eine bestimmte Person die subjektiven Voraussetzungen zur Wahrnehmung der politischen Rechte erfüllt.

1. Das Stimmrecht

Demokratische Wahlen und Abstimmungen müssen nicht nur gleich, frei, geheim und direkt erfolgen, sondern auch allgemein sein.³⁷ Das allgemeine Stimmrecht – das für die Wahrnehmung der politischen Rechte auf Bundesebene in Art. 136 Abs. 1 Satz 2 BV statuiert wird – garantiert, dass allen politisch mündigen, d.h. über 18-jährigen Staatsangehörigen ungeachtet ihres Geschlechts, ihrer Sprache, ihres Einkommens, ihres Vermögens, ihres Berufes, ihrer Bildung, ihrer politischen Überzeugungen etc. politische Rechte zukommen und sie diese ausüben dürfen.³⁸ Der Grundsatz wurzelt in der Wahlrechtsgleichheit als Aspekt der politischen Gleichheit;³⁹ dieser kommt eine umfassendere Tragweite als dem

35 RHINOW/SCHÉFER (Fn. 8), Rz. 240.

36 ALFRED KÖLZ, Probleme des kantonalen Wahlrechts, Darstellung und kritische Betrachtung der Gesetzgebung und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, ZBl 88/1987, S. 1–40 sowie S. 49–60, S. 6.

37 TOMAS POLEDNA, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Zürich 1988, S. 2.

38 TSCHANNEN (Fn. 31), S. 615 f.; POLEDNA (Fn. 37), S. 185.

39 Siehe hierzu auch MARTINA CARONI, Geld und Politik, Die Finanzierung politischer Kampagnen im Spannungsfeld von Verfassung, Demokratie und politischem Willen, Bern 2009, S. 58 f.

allgemeinen Rechtsgleichheitsgebot zu: Während letzteres sachliche Gründe für eine Differenzierung genügen lässt und mithin nur relative Gleichheit anstrebt⁴⁰, ist eine unterschiedliche Behandlung im Bereich der politischen Rechte nur in ganz speziellen Situationen zu rechtfertigen.⁴¹ Politische Gleichheit ist somit absolute Gleichheit. Unterscheidungen im politischen Prozess z.B. gestützt auf das Vermögen, das Bildungsniveau oder das Geschlecht sind heute mit der absoluten politischen Gleichheit nicht mehr vereinbar. Abweichungen sind nur bei Vorliegen besonders wichtiger Gründe gerechtfertigt.⁴²

Auch zahlreiche universelle und regionale Menschenrechtsinstrumente garantieren das Recht auf politische Partizipation und damit verbunden die Garantie des allgemeinen Stimmrechts.⁴³ So führt etwa Art. 21 Abs. 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 aus, «der Wille des Volkes (...) muss durch periodische und unverfälschte Wahlen mit allgemeinem und gleichem Wahlrecht bei geheimer Stimmabgabe oder in einem gleichwertigen freien Wahlverfahren zum Ausdruck gebracht werden». In ähnlicher Weise statuiert auch Art. 25 lit. b des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, dass jeder Staatsbürger das Recht und die Möglichkeit habe, «bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äusserung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt zu werden». Zudem auferlegt Art. 3 des 1. Zusatzprotokoll zur EMRK den Staaten die Verpflichtung, «in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Äusserung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten».⁴⁴

40 Nach der Standardformulierung des Bundesgerichtes soll Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt werden; siehe statt vieler BGE 134 I 23, E. 9.1 S. 42 sowie BGE 138 I 321, E. 3.2 S. 324.

41 ARTHUR HÄFLIGER, *Alle Schweizer sind vor dem Gesetz gleich*, Bern 1985, S. 57. BGE 125 I 21, E. 3d/dd S. 33; BGE 124 I 55, E. 5a S. 62; BGE 129 I 185, E. 3.1 S. 190 und E. 7.3 S. 199 f.; BGE 131 I 74, E. 3.1 f. S. 78 f.

42 Dies ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung etwa der Fall bei Abweichungen vom Proporzwahlprinzip, wenn einem bestimmten Wahlkreis in Berücksichtigung seiner historischen, kulturellen, sprachlichen etc. Identität ein Vertretungsanspruch garantiert wird; BGE 131 I 74, E. 3.2 S. 79; BGE 131 I 85, E. 2.2 S. 87 f.; BGE 129 I 185, E. 3.1 S. 190; BGE 136 I 352, E. 4.1 S. 360 f.; BGE 136 I 376, E. 4.1 S. 379 und E. 4.7 S. 384 f.; BGE 136 I 364, E. 2.1 f. S. 366 f.

43 Eingehend hierzu GREGORY H. FOX, *The Right to Political Participation in International Law*, 17 *Yale J. Int'l L.* 539 (1992); GUY S. GOODWIN-GILL, *Free and Fair Elections: International Law and Practice*, Geneva 1994 sowie die Übersicht in UNITED NATIONS, *Human Rights and Elections – A Handbook on the Legal, Technical and Human Rights Aspects of Elections*, New York/Genf 1994.

44 Ebenso muss nach Art. 23 Abs. 1 lit. b der Amerikanischen Menschenrechtskonvention jeder Staatsbürger das Recht und die Möglichkeit haben, «bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äusserung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt zu werden». Ferner hält Art. 13 Abs. 1 der Banjul Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker fest, dass jeder Staatsbürger das Recht habe, «sich frei an der Leitung öffentlicher Angelegenheiten seines Staates zu beteiligen, entweder unmittelbar oder

2. Die Stimmausschlussgründe

Stimmfähig ist nur, wer nicht vom Stimmrecht ausgeschlossen ist.⁴⁵ Art. 136 Abs. 1 BV führt diesbezüglich aus, dass die politischen Rechte all jenen Stimmberechtigten zustehen, «die nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind». Da das neue Erwachsenenschutzrecht das Institut der Entmündigung nicht mehr kennt, legt der neue Art. 2 BPR diese Verfassungsbestimmung aus und stellt für den Ausschluss vom Stimmrecht auf die dauernde Urteilsunfähigkeit ab, sofern die betreffende Person aus diesem Grund unter umfassender Beistandschaft nach Art. 398 ZGB steht oder durch eine vorsorgebeauftragte Person nach Art. 363 Abs. 2 Ziff. 2 ZGB vertreten wird.⁴⁶ Da weitergehende Ausschlussgründe gegen Art. 8 BV verstossen würden, sind die Kantone ebenfalls an den Ausschluss vom Stimmrecht wegen dauernder Urteilsunfähigkeit im Sinne von Art. 2 BPR gebunden und können keine weitergehenden Ausschlussgründe vorsehen.

III. Die Entwicklung der Stimmfähigkeit in der Schweiz

Die Bestimmung der Voraussetzungen der Stimmfähigkeit liegt nach Art. 39 Abs. 1 BV für Wahlen und Abstimmungen auf Bundesebene beim Bund, während die Kantone zuständig sind für die Stimmberechtigung auf kantonaler und kommunaler Ebene. Auf Bundesebene sind heute Schweizerinnen und Schweizer über 18 Jahren stimmberechtigt, sofern sie nicht wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden.⁴⁷ In den Grenzen von Art. 39 BV kommt den Kantonen eine relativ grosse Freiheit in Bezug auf die Ausgestaltung des kantonalen und kommunalen Stimmrechtes zu; sie können insbesondere eigene Regelungen in Bezug auf das Stimmrechtsalter und den Einbezug weiterer Personenkreise in das Stimmrecht – ausländische Staatsangehörige oder im Ausland wohnhafte Schweizerinnen und Schweizer – treffen. So haben denn auch einzelne Kantone das Ausländerstimmrecht eingeführt und im Kanton Glarus liegt das Stimmrechtsalter bei 16 Jahren⁴⁸. Hingegen kommt den Kantonen kein Spielraum bei der Bestimmung von Ausschlussgründen zu; aufgrund des

durch Vertreter, die unter Beachtung der gesetzlichen Vorschriften frei gewählt worden sind». Schliesslich führt die Arabische Charta der Menschenrechte in Art. 24 aus, jeder Bürger habe das Recht, «to freely pursue a political activity (...) to take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives (...) to stand for election or choose his representatives in free and impartial elections, in conditions of equality among all citizens that guarantee the free expression of his will (...) to the opportunity to gain access, on an equal footing with others, to public office in his country in accordance with the principle of equality of opportunity (...)».

45 HANGARTNER/KLEY (Fn. 13), Rz. 61.

46 BBl 2006 7001, S. 7109.

47 Art. 136 Abs. 1 BV i.V. mit Art. 2 BPR.

48 Art. 56 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988.

Rechtsgleichheitsgebotes sind sie an den auf Bundesebene geltenden Ausschlussgrund der dauernden Urteilsunfähigkeit gebunden.

Der Weg zum status quo war jedoch auch in der Schweiz lang und steinig. Er soll in der Folge summarisch nachgezeichnet werden, bevor dann unter IV. der Frage nachgegangen wird, welche künftigen Entwicklungen das Stimmrecht erfahren könnte und müsste.

1. *Helvetik (1798–1803)*

Während in der Alten Eidgenossenschaft das Wahlrecht uneinheitlich geregelt war und es überall an bestimmte Voraussetzungen wie z.B. an den Wohnsitz, die Zugehörigkeit zur Aristokratie oder den Zünften geknüpft war,⁴⁹ erfolgte mit der ersten helvetischen Verfassung von 1798 eine Zäsur. Europaweit erstmalig und freilich nur für kurze Zeit wurde ein weit gehendes Stimmrecht geschaffen: Nach Art. 28 der helvetischen Verfassung waren «Bürger und Bürgersöhne, welche seit fünf Jahren in derselben Gemeinde wohnen»⁵⁰ stimmberechtigt. Während sogar Dienstboten stimmberechtigt waren – dies im Gegensatz zur französischen Direktorialverfassung von 1795 –, waren Frauen und Geistliche vom Stimmrecht ausgeschlossen.⁵¹ Schweizer Juden waren ebenfalls ausgeschlossen, da ihnen die Räte das Bürgerrecht verweigerten.⁵² Die helvetische Verfassung von 1798 statuierte zudem, ebenfalls im Unterschied zu ihrem französischen Vorbild, keine Ausschlussgründe.⁵³ Doch bereits der Verfassungsentwurf von Malmaison vom 30. Mai 1801 führte Zensusbestimmungen ein, sah er doch vor, dass nur jener Bürger stimmberechtigt sei, der «2) ein Eigentum in Helvetien besitzt oder einen unabhängigen Beruf hat; 3) eine Abgabe bezahlt, deren Betrag von jedem Canton wird bestimmt werden»^{54, 55}

49 POLEDNA (Fn. 37), S. 193 f.; GIORGIO DE BIASIO, *Il censo e il voto*, Bellinzona 1993, S. 45; HEUSSER (Fn. 23), S. 43 ff.

50 Zitiert nach ALFRED KÖLZ, *Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte, Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Bern 1992, S. 133. Eingehend hierzu DE BIASIO (Fn. 49), S. 50 ff.

51 Siehe Art. 26 der Verfassung der helvetischen Republik vom 12. April 1798.

52 ALFRED KÖLZ, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Bern 1992, S. 110.

53 YVO HANGARTNER, *1798–2000 und?: Der lange Weg zum allgemeinen Stimmrecht*, in: Clausdieter Schott/Eva Petrig Schuler (Hrsg.), *Festschrift für Claudio Soliva zum 65. Geburtstag*, Zürich 1994, S. 127–145, S. 129 und 130; POLEDNA (Fn. 37), S. 194 f.

54 Art. 46 des Verfassungsentwurfes von Malmaison vom 30. Mai 1801, zitiert nach KÖLZ (Fn. 50), S. 158.

55 Ausführlich zu den Ausschlussgründen in den Verfassungsentwürfen der Helvetik POLEDNA (Fn. 37), S. 194 ff.; ferner DE BIASIO (Fn. 49), S. 47.

2. *Mediation (1803–1813) und Restauration (1814–1830)*

Die Mediationsakte vom 19. Februar 1803 betonte zwar, dass es in der Schweiz «weder Unterthanenlande noch Vorrechte der Orte, der Geburt, der Personen oder Familien»⁵⁶ gebe, überliess aber die Regelung des Stimmrechtes den Kantonen.⁵⁷ Ein Tagsatzungsbeschluss, der den Kantonen untersagte, ausserkantonalen niedergelassenen Schweizern das Stimmrecht zu gewähren und zudem vielfältige Ausschlussregelungen enthielt, raubte einem Grossteil der Bevölkerung die Stimmfähigkeit.⁵⁸ Auch der Bundesvertrag von 1815 änderte nichts an dieser Situation, beschränkte sich dieser doch darauf, auszuführen, dass es keine Untertanengebiete mehr gebe und «der Genuss der politischen Rechte nie das ausschliessliche Privilegium einer Classe der Kantonsbürger sein»⁵⁹ dürfe.⁶⁰

3. *Regeneration (1830–1848)*

Die Debatten um ein allgemeines und der politischen Gleichheit entsprechendes Wahlrecht gewannen mit dem liberalen Gedankengut der Regeneration ab 1830 erneut an Bedeutung.⁶¹ Da aber nicht der empirisch ermittelte, sondern vielmehr der aufgeklärte, vernünftige und gebildete Volkswille Leitplanke für die Festlegung des Staatszwecks sein sollte⁶², bestand die Herausforderung für «die Praxis der Verfassungsgebung und die Staatslehre der beginnenden Regeneration (...) darin, die Brücke von der solcherart formalisierten Gleichheit aller Bürger zur Auswahl von Behörden zu schaffen, die bereit und fähig sind, das vorgegebene öffentliche Wohl zu verwirklichen und dadurch das Volk zu einer Gemeinschaft zu entwickeln, die in der Gegenwart noch nicht existiert»⁶³. Die Ausgestaltung des Wahlrechtes sollte also die freiheitliche Ordnung stärken und schützen.⁶⁴ Während einige Regenerationsverfassungen anfänglich noch den Zensus kannten⁶⁵, wurde er in anderen regenerierten Kantonen schon früh

56 Art. 3 20. Kapitel: Bundesverfassung der Mediationsakte vom 19. Februar 1803, zitiert nach KÖLZ (Fn. 50), S. 177.

57 Siehe Art. 4 20. Kapitel: Bundesverfassung der Mediationsakte vom 19. Februar 1803.

58 POLEDNA (Fn. 37), S. 196; HANGARTNER (Fn. 53), S. 131.

59 § 7 des Bundesvertrages zwischen den XXII Kantonen der Schweiz vom 7. August 1815, zitiert nach KÖLZ (Fn. 50), S. 198.

60 POLEDNA (Fn. 37), S. 197; HANGARTNER (Fn. 53), S. 131.

61 Zentral hierzu DIAN SCHEFOLD, *Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration 1830–1848*, Basel/Stuttgart 1966.

62 SCHEFOLD (Fn. 61), S. 56 ff.; POLEDNA (Fn. 37), S. 198; PLÜSS (Fn. 27), S. 145.

63 SCHEFOLD (Fn. 61), S. 60.

64 SCHEFOLD (Fn. 61), S. 177; HANGARTNER (Fn. 53), S. 131.

65 So z.B. Art. 16 der Verfassung von Republik und Kanton Tessin vom 23. Juni 1830: «Per esercitare i diritti di cittadino attivo è necessario: a) Essere patrizio di qualche comune del cantone. b) Aver l'età d'anni venticinque compiti. c) Possedere beni stabili pel valore di franchi duecento, o l'usufrutto di franchi trecento, costituito sopra beni stabili nel cantone. d) Essere, da un anno almeno, domiciliato stabilmente, ed iscritto nel registro civico del comune, in cui intende di

aufgehoben.⁶⁶ An die Stelle von Zensusbestimmungen traten in der Folge eine Reihe von Ausschlussgründen, insbesondere der Ausschluss von Armenenössigen und Konkursiten.⁶⁷ Beispielhaft hierfür § 26 der Verfassung des Kantons Glarus vom 2. Oktober 1836: «Aktivbürger ist jeder Landmann, nachdem er das 18. Altersjahr zurückgelegt hat und in bürgerlichen Ehren steht. Von der Ausübung des Aktivbürgerrechts ausgeschlossen sind: a) Falliten und Akkorditen, so lange sie nicht rehabilitiert sind. b) Ehrlose, d.h. solche, welche wegen Diebstahl abgestraft worden oder zu entehrenden Strafen verurtheilt. c) Diejenigen, welche durch Spruch der kompetenten Behörde in der Ausübung des Aktivbürgerrechts stille gestellt worden sind, für die Dauer dieser Zeit und d) Wahnsinnige und Blödsinnige»⁶⁸. In den radikalen Kantonsverfassungen wurde der Ausschluss von Konkursiten und Armenenössigen etwas später jedoch aufgehoben,⁶⁹ während freilich Frauen und Minderjährige weiterhin vom Stimmrecht ausgeschlossen blieben.⁷⁰

4. Die Bundesverfassungen von 1848 und 1874

Tragender Pfeiler der Bundesverfassung von 1848 sowie unverzichtbares Element für die Erreichung der Ziele des neu gegründeten Bundesstaates⁷¹ war der in Art. 4 verankerte Grundsatz, dass alle Schweizer vor dem Gesetze gleich sind. «Auch wenn das Gleichheitsprinzip nach dem Wortlaut der Verfassungsregel nicht auf die politischen Rechte beschränkt war, hatte man doch damals in

esercitare il diritto di cittadinanza (...)), zitiert nach KÖLZ (Fn. 50), S. 244. Zu betonen ist, dass der Kanton Tessin die Einräumung des Wahlrechtes nicht nur von Zensusbestimmungen, sondern auch von der Zugehörigkeit zu einer Bürgergemeinde abhängig machte. Eingehend hierzu DE BIASIO (Fn. 49), S. 93 ff.

66 SCHEFOLD (Fn. 61), S. 178 f.; HANGARTNER (Fn. 53), S. 131.

67 POLEDNA (Fn. 37), S. 199 f; SCHEFOLD (Fn. 61), S. 177 ff.

68 Zitiert nach KÖLZ (Fn. 50), S. 329.

69 Siehe die radikalen Verfassungen der Kantone Waadt (1845), Bern (1846) und Genf (1847); POLEDNA (Fn. 37), S. 200; SCHEFOLD (Fn. 61), S. 179 f.

70 SCHEFOLD (Fn. 61), S. 177.

71 Einprägsam die Ausführungen der beiden Tagsatzungsgesandten JOHANN KONRAD KERN und HENRI DRUEY in ihrem Bericht an die Tagsatzung: «Der Art. 4, welcher bestimmt, dass alle Bürger vor dem Gesetze gleich sind und alle Vorrechte untersagt seien; der Art. 40, wonach jeder Kantonsbürger Schweizerbürger ist und als solcher in jedem Kanton, in welchem er seinen Wohnsitz hat, die politischen Rechte ausüben kann; der Art. 39, welcher den Eidgenossen die freie Niederlassung in allen Kantonen unter gewissen Bedingungen gewährleistet und Art. 45, welcher alle Kantone verpflichtet, in der Gesetzgebung und im gerichtlichen Verfahren die Bürger anderer Kantone den Bürgern des eigenen Kantons gleich zu halten, diese vier Artikel mit anderen mehr oder weniger ähnlichen Bestimmungen sind die Folge dieses an die Spitze der Verfassung gestellten Grundsatzes. Wenn man will, dass die Schweiz eine Nation, die Eidgenossenschaft eine Familie von Brüdern sei, so muss man die Gleichheit der Rechte der Eidgenossen als Prinzip aufstellen. Wollte man die grellen Ungleichheiten, welche heut zu Tage in einigen Kantonen noch bestehen, festhalten, so hiesse das direkt dem Zwecke entgegen handeln, den man im Auge hat», zitiert nach WILLIAM E. RAPPARD, Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1848–1948, Vorgeschichte, Ausarbeitung, Weiterentwicklung, Zürich 1948, S. 193.

erster Linie die politische Gleichheit im Auge»⁷² und es kam ihm in der Folge grosse Bedeutung in der Praxis zur Ausübung der politischen Rechte zu.

Art. 63 BV 1848 erklärte alle Schweizer, die das 20. Altersjahr vollendet hatten, für stimmberechtigt. Damit wurde aber keineswegs ein allgemeines Stimmrecht eingeführt, denn der zweite Teilsatz von Art. 63 verwies für die Bestimmung der Ausschlussgründe auf die kantonale Gesetzgebung.⁷³ Ferner führte Art. 42 aus, dass jeder Kantonsbürger Schweizer Bürger sei und als solcher in eidgenössischen und kantonalen Angelegenheiten im Kanton, in dem er niedergelassen ist, stimmberechtigt.⁷⁴

Zwar hoben Bundesrat und Bundesversammlung im Rahmen ihrer Kompetenz zur Beurteilung von Wahl- und Abstimmungsbeschwerden⁷⁵ sowie die Bundesversammlung im Verfahren zur Gewährleistung von Kantonsverfassungen einzelne kantonale Stimmrechtsausschlussgründe auf.⁷⁶ Aber eine ganze Reihe von kantonalen Ausschlussgründen galten weiterhin als zulässig, z.B. die Zahlungsunfähigkeit, die Unterstützungsbedürftigkeit sowie der Rückstand bei Steuerzahlungen.⁷⁷

Das Inkrafttreten der totalrevidierten Bundesverfassung von 1874 änderte an dieser Sachlage wenig: auf Bundesebene stimmfähig waren nach Art. 74 BV 1874 alle Schweizer, die das 20. Altersjahr vollendet hatten, erneut unter Vorbehalt der kantonalen Ausschlussgründe.⁷⁸ Zwar erhielt der Bund in Art. 66 BV 1874 die Kompetenz zur einheitlichen Regelung der Ausschlussgründe, ent-

72 HAEFLIGER (Fn. 41), S. 19.

73 KÖLZ (Fn. 52), S. 568. Analog dann auch die Bundesverfassung von 1874 in Art. 74: «Stimm-berechtigt bei Wahlen und Abstimmungen ist jeder Schweizer, der das 20. Altersjahr zurückgelegt hat und im Uebrigen nach der Gesezgebung des Kantons, in welchem er seinen Wohnsitz hat, nicht vom Aktivbürgerrechte ausgeschlossen ist», zitiert nach ALFRED KÖLZ, Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte, Von 1848 bis in die Gegenwart, Bern 1996, S. 172.

74 Diese Bestimmung führte im Kanton Tessin zu heftigen politischen Auseinandersetzungen, da die Tessiner Verfassung von 1830 (siehe vorne Fn. 65) für die Zuerkennung des Stimmrechtes sowohl den Zensus als auch die Zugehörigkeit zu einer Bürgergemeinde kannte. Am 20. Juli 1851 lehnten es die Stimmbürger des Kantons Tessin mit 5227 Nein- zu 177 Ja-Stimmen ab, die Kantonsverfassung im Lichte der Bestimmungen der Bundesverfassung zu ändern und die Zughörigkeit zu einer Bürgergemeinde als Stimmrechtsvoraussetzung zu streichen. Daraufhin erklärte der Bundesrat am 1. Oktober 1858 die Voraussetzung der Zugehörigkeit zu einer Bürgergemeinde als verfassungswidrig und hob die entsprechende Bestimmung der Tessiner Verfassung auf; PIO CARONI, L'altra storia del patriziato, Archivio Storico Ticinese, Nr. 57–58, 1974, S. 2–96, S. 27 ff.; DE BIASIO (Fn. 49), S. 102 ff.

75 Seit 1912 liegt die Zuständigkeit zur Beurteilung von Wahl- und Abstimmungsbeschwerden beim Bundesgericht. Aufgrund der geänderten politischen Umstände hat dieses aber kaum mehr weitreichende Änderungen der kantonalen Ausschlussgründe durchsetzen können; hierzu POLEDNA (Fn. 37), S. 211 f.

76 Auf diesem Wege wurden kantonale Zensusbestimmungen sowie der Ausschluss von Analphabeten sowie Diensthofen für verfassungswidrig erklärt. Der Ausschluss von Geistlichen wurde hingegen erst durch das Bundesgericht aufgehoben; POLEDNA (Fn. 37), S. 201 ff.

77 POLEDNA (Fn. 37.), S. 204.

78 Dieser Vorbehalt zugunsten der kantonalen Ausschlussgründe wurde erst 1991 anlässlich der Verfassungsrevision zur Einführung des Stimmrechtsalters gestrichen, BBl 1991 II 644.

sprechende allgemeine Bestimmungen für Wahlen und Abstimmungen auf Bundesebene konnten aber erst mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die politischen Rechte im Jahr 1978 erlassen werden.⁷⁹ Dies führte dazu, dass während sehr langer Zeit ein beachtlicher Prozentsatz der grundsätzlich stimmberechtigten Bevölkerung aufgrund einer Vielzahl kantonaler Ausschlussgründe nicht stimmfähig war.⁸⁰ Ergänzt wurden die kantonalen Ausschlussgründe durch die von bundesrechtlichen Spezialgesetzen vorgesehenen Ausschlussgründe der Einstellung in der bürgerlichen Ehrenfähigkeit nach StGB sowie den Ausschluss vom Stimmrecht wegen fruchtloser Pfändung oder eines Konkurses gestützt auf das Bundesgesetz betreffend die öffentlich-rechtlichen Folgen der fruchtlosen Pfändung und des Konkurses⁸¹. Beide spezialgesetzlichen Ausschlussgründe wurden 1971 aufgehoben. Auf kantonaler Ebene setzte erst nach dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die politischen Rechte 1978 ein Sinneswandel ein, der zu einer Reduktion der Ausschlussgründe führte.⁸² Auch auf kantonaler Ebene ist heute ein Ausschluss nur noch wegen dauernder Urteilsunfähigkeit und damit verbundener umfassender Beistandschaft oder Vertretung durch eine vorsorgebeauftragte Person zulässig. Weitergehende Ausschlussgründe würden gegen die in Art. 8 BV verankerte Rechtsgleichheit verstossen.⁸³ Seit 1991 ist der Bund ausschliesslich zuständig für die Regelung der Ausschlussgründe bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen.

79 Siehe zu den gescheiterten Gesetzesentwürfen im 19. Jahrhundert POLEDNA (Fn. 37), S. 204 ff. sowie S. 212 ff.; ferner ANTON SCHWINGRUBER, Das Stimmrecht in der Schweiz, Eine Untersuchung über das Stimmrecht als subjektives Recht, mit besonderer Berücksichtigung des kantonalrechtlichen Ausschlussgründe, Nussbaumen 1978, S. 82 ff.; PLÜSS (Fn. 27), S. 136. Art. 2 des Bundesgesetzes über politische Rechte (BPR, SR 161.1) lautete ursprünglich: «Vom Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten ist nur ausgeschlossen, wer wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche (Art. 369 ZGB) entmündigt wurde». Auf den 1. Januar 2003 wurde die Bestimmung aufgehoben, da der Ausschluss vom Stimmrecht aufgrund Geisteskrankheit und Geistesschwäche nunmehr in Art. 136 Abs. 1 BV verankert ist (BBl 2001 6401, S. 6408). Seit dem 1. Januar 2013 enthält das BPR wieder einen Art. 2. Unter der Marginalie «Ausschluss vom Stimmrecht» führt Art. 2 BPR nunmehr aus: «Als vom Stimmrecht ausgeschlossene Entmündigte im Sinne von Artikel 136 Absatz 1 BV gelten Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden»; die Präzisierung erfolgte im Zusammenhang mit dem neuen Erwachsenenschutzrecht. Dieses kennt das Rechtsinstitut der Entmündigung nicht mehr, obwohl es noch in Art. 136 Abs. 1 BV enthalten ist. Daher legt Art. 2 BPR die Verfassung aus, «indem für den Ausschluss vom Stimmrecht im Wesentlichen auf die dauernde Urteilsunfähigkeit abgestellt wird. Erforderlich ist allerdings, dass eine Person wegen dieses Schwächezustands unter umfassender Beistandschaft (Art. 398) steht. Erfasst sind zudem Personen, die durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden. Diesfalls liegt nämlich eine behördliche Feststellung vor, wonach die betroffene Person urteilsunfähig ist (Art. 363 Abs. 2 Ziff. 2)», BBl 2006 7001, S. 7109.

80 POLEDNA (Fn. 37), S. 208 ff.; HANGARTNER (Fn. 53), S. 138 f.; PLÜSS (Fn. 27), S. 153 ff.

81 Bundesgesetz betreffend die öffentlich-rechtlichen Folgen der fruchtlosen Pfändung und des Konkurses vom 29. April 1920 (AS 36 636), aufgehoben auf den 1. Januar 1997.

82 POLEDNA (Fn. 37), S. 214.

83 PLÜSS (Fn. 27), S. 136 f.; POLEDNA (Fn. 37), S. 226.

5. Die Einführung des Frauenstimmrechts

Der letztlich erfolgreichen Einführung des Frauenstimmrechts auf Bundesebene durch die Volksabstimmung vom 7. Februar 1971 waren jahrzehntelange Bemühungen, zahlreiche Rückschläge – insbesondere in der Form verworfener Vorlagen – sowie mit spitzer Zunge bzw. Feder ausgetragene Debatten vorausgegangen.⁸⁴

In Übereinstimmung mit den Verfassungen der französischen Revolution sowie der helvetischen Verfassung von 1798 sprachen die Bundesverfassungen von 1848 sowie 1874 Frauen nicht explizit die Stimmfähigkeit ab; vielmehr wurden als stimmberechtigt einzig die «Schweizer» bezeichnet. Dies stand im Einklang mit den Staatsdenkern, die in der Mehrheit ebenfalls völlig selbstverständlich nur männliche Bürger als stimmberechtigt ansahen.⁸⁵ Lange Zeit war es in Lehre und Praxis unbestritten, dass nur Schweizer männlichen Geschlechts stimmfähig waren und dies trotz der rechtlichen Ungleichbehandlung von Frau und Mann nicht verfassungswidrig sei. Das tradierte Rollenverständnis – der Mann als Familienoberhaupt, die Frau kümmert sich um Kinder und Haushalt – prägte bis weit ins 20. Jahrhundert hinein die gesellschaftlichen Überzeugungen und Ansichten.

Ende des 19. sowie im 20. Jahrhundert wurde in der staatsrechtlichen Lehre die Debatte um das Frauenstimmrecht schliesslich doch aufgegriffen und teilweise sehr dezidiert Stellung für oder gegen das Frauenstimmrecht bezogen.⁸⁶ Während DUBS 1878 die zurückhaltend geäusserte Ansicht vertrat, dass die Frage des Frauenstimmrechts zu «den allerschwierigsten Problemen der Zu-

84 Siehe hierzu BEATRIX MESSMER, *Ausgeklammert – Eingeklammert, Frauen und Frauenorganisationen in der Schweiz des 19. Jahrhunderts*, Basel/Frankfurt a.M. 1988; IRIS VON ROTEN, *Frauen im Laufgitter, Offene Worte zur Stellung der Frau*, 5. Auflage, Bern 1996, S. 559 ff.; SYBILLE HARDMEIER, *Frühe Frauenstimmrechtsbewegung in der Schweiz (1890–1939), Argumente, Strategien, Netzwerke und Gegenbewegung*, Zürich 1997; MANUEL ARROYO, *Praxis des Bundesgerichts zur Gleichberechtigung von Mann und Frau (1848–1981), Eine rechtshistorische Analyse mit besonderer Berücksichtigung der Auseinandersetzungen um die politische Gleichstellung der Frau in der Schweiz*, Basel 2001, S. 127 ff. sowie S. 186 ff. mit einer Analyse der Argumente der Gegner des Frauenstimmrechtes.

85 Sowohl ROUSSEAU als auch die Mehrheit der Staatstheoretiker der französischen Revolution sprachen sich völlig selbstverständlich gegen das Frauenstimmrecht aus; eine Partizipation der Frau am politischen Entscheidungsprozess war unerwünscht. Einer der wenigen Staatsdenker, der sich für ein Frauenstimmrecht einsetzte, war CONDORCET. In seiner Schrift «Sur l'admission des femmes au droit de cité» von 1790 fragt er, ob Philosophen und Gesetzgeber mit dem Ausschluss der Frauen vom Stimmrecht nicht das Gleichheitsprinzip verletzt hätten: «n'ont-ils pas violé le principe de l'égalité des droits, en privant tranquillement la moitié du genre humain du droit de concourir à la formation des lois, en excluant les femmes du droit de cité?», zitiert nach KÖLZ (Fn. 52), S. 83. Als einer der ersten Staatsdenker kritisierte MILL das auf Männer beschränkte Stimmrecht. Im Unterschied zu anderen Staatsdenkern war für MILL völlig unbestritten, dass das Wahlrecht nicht nur Männern, sondern auch Frauen zustehe. Siehe MILL/TAYLOR MILL/TAYLOR (Fn. 19), S. 204: «Es gibt nicht den Schatten eines gerechten Grundes dafür, dass man die Frauen nicht unter denselben Bedingungen und innerhalb derselben Grenzen, wie man sie für die Männer aufgestellt, zur Wahl zulässt».

86 Siehe hierzu POLEDNA (Fn. 37), S. 214 f.

kunft»⁸⁷ gehöre, betonte HILTY 1897, «das Stimmrecht des weiblichen Geschlechts ist (...) die weitaus grösste der noch zur Lösung ausstehenden Staatsfragen»⁸⁸. HILTY unterstrich ferner, «die Rechtsungleichheit der Frauen sei theoretisch oder prinzipiell als Forderung der menschlichen Vernunft, oder der göttlichen Weltordnung, nicht erweisbar, sondern höchstens eine Frage der Zweckmässigkeit und in sehr hohem Grade eine solche, bei welcher der «beatus possidens» keine Veränderung wünscht und dagegen immer Gründe finden wird, so lange er allein den Entscheid in Händen hält»⁸⁹. Als vehementer Gegner des Frauenstimmrechtes meinte z.B. aber HIS noch Jahrzehnte später, dass es zu den «im schweizerischen Volksbewusstsein festeingewurzelt gesunden Ueberzeugungen [gehört], dass die politischen Aufgaben und damit auch die politischen Rechte durch die Schweizerbürger männlichen Geschlechts zu tragen seien»⁹⁰, denn eine Einführung des Frauenstimmrechtes würde zur nachteiligen Folge der Politisierung der Familie führen.⁹¹ Durch die Verbindung mit dem Gebot der Rechtsgleichheit wegweisend für die spätere Debatte fragte schliesslich GIACOMETTI 1941: «Ob diese historische Interpretation von Verfassung und Gesetz angesichts der veränderten Verhältnisse, vor allem mit Hinblick auf die Tatsache, dass die Frau immer mehr ins Erwerbsleben und in die akademischen Berufe tritt, noch haltbar erscheint; ist mit anderen Worten diese historische Auslegung mit dem aus dem Grundsatz der Rechtsgleichheit fliessenden Prinzip der allgemeinen Stimmfähigkeit noch vereinbar?»⁹². Das Argument der Rechtsgleichheit vermochte jedoch bei der ersten Abstimmung über die Einführung des Frauenstimmrechtes auf Bundesebene am 1. Februar 1959 noch nicht zu überzeugen.⁹³ Doch führten ab 1959 einzelne Kantone nach und nach das Frauenstimmrecht für kantonale Angele-

87 JAKOB DUBS, *Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Erster Theil*, Zürich 1878, S. 140.

88 CARL HILTY, *Frauenstimmrecht*, in: *Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 12. Jahrgang, 1897, S. 256.

89 HILTY (Fn. 88), S. 254.

90 EDUARD HIS, *Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts*, Band III/2, Basel 1938, S. 531.

91 HIS (Fn. 90), S. 531 f.

92 ZACCARIA GIACOMETTI, *Staatsrecht der Schweizerischen Kantone*, Zürich 1941, S. 188. Mit ähnlichen Worten auch ZACCARIA GIACOMETTI/FRITZ FLEINER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zürich 1949, S. 432 f.

93 Siehe statt vieler das Zitat aus dem Walliser Boten vom 9. Januar 1959: «Mann und Frau besitzen die gleiche menschliche Natur und Würde. Doch ist die Frau körperlich und seelisch anders geartet als der Mann, sie hat in der menschlichen Gemeinschaft eine andere Aufgabe als der Mann. Diese Aufgabe ist Mutterschaft in der Ehe, die geistige Mutterschaft als Lehrerin, Erzieherin, Krankenpflegerin, Fürsorgerin und, wenn im richtigen Geiste ausgeübt, auch in allen anderen Berufen der ledigen Frau. (...) Vom Standpunkt der Rechtsgleichheit aus gesehen, kann somit mit gutem Gewissen ein Nein zur Vorlage mit ihrem unbeschränkten Wahl- und Stimmrecht in die Urne gelegt werden», zitiert nach JOST AREGGER, *Presse, Geschlecht, Politik. Gleichstellungsdiskurs in der Schweizer Presse*, Bern 1998, S. 162 f.

genheiten ein.⁹⁴ IMBODENS 1964 geäussertes Wunsch, «dass wir unser helvetisches Männerprivileg, an dessen innere Berechtigung wir ja selbst nicht mehr glauben und für das uns niemand mehr auf der Welt Verständnis entgegenbringt, möglichst lautlos und möglichst rasch beseitigen sollten»⁹⁵, wurde zwar wenige Jahre später erfüllt, aber freilich nicht lautlos. 1969 legte der Bundesrat erneut eine Botschaft zur Einführung des Frauenstimmrechts vor und in der Volksabstimmung vom 7. Februar 1971 wurde es dann auch angenommen. Gründe für diese relativ zeitnahe erneute Vorlage waren neben dem Beitritt der Schweiz zum Europarat und zahlreichen parlamentarischen Vorstössen insbesondere auch die wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse der 1960-er Jahre.⁹⁶ Die Einführung des Frauenstimmrechtes auf Bundesebene wirkte für die Kantone, die das Frauenstimmrecht noch nicht eingeführt hatten, als Katalysator; mit Ausnahme der beiden Appenzell führten alle übrigen Kantone das Frauenstimmrecht in den Jahren 1971 und 1972 ein. Als letzter Kanton folgte 1990 Appenzell Innerrhoden – indes nur auf Druck des Bundesgerichtes.⁹⁷ Bis dahin hatte es das Bundesgericht freilich während Jahrzehnten unter Hinweis auf seine bis 1985⁹⁸ bestehende Praxis, von der Bundesversammlung gewährleistete Kantonsverfassungen nicht auf ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung zu überprüfen, abgelehnt, die in den Kantonsverfassungen enthaltenen Bestimmungen zum Stimmrecht auf Rechtsgleichheitsfragen zu prüfen.

Der lange Kampf um die Einführung des Frauenstimmrechtes zeigt, dass es für die Überwindung tief verwurzelter Rechtsüberzeugungen nicht genügt, ihren offensichtlichen Widerspruch mit Verfassungspostulaten vor Augen zu führen. Die Zeit für das Frauenstimmrecht wurde erst dann reif, als auch ein gesellschaftliches Umdenken einsetzte. Denn die Gewährung von politischen Rechten an Frauen und deren Aufnahme in die Stimmbürgerschaft musste immer im Verfahren der Verfassungsrevision erfolgen und somit vom Stimmvolk und den Ständen gebilligt werden.⁹⁹

94 1959 die Kantone Waadt und Neuenburg, 1960 der Kanton Genf, 1966 der Kanton Basel-Stadt und 1970 die Kantone Basel-Landschaft, Luzern, Wallis und Zürich.

95 MAX IMBODEN, *Helvetisches Malaise*, Zürich 1964, S. 24.

96 ARROYO (Fn. 84), S. 198 ff.

97 BGE 116 Ia 359.

98 BGE 111 Ia 239.

99 M.E. treffend die politikwissenschaftliche Analyse von LINDER: «Aus politologisch-theoretischer Sicht (...) gab es einen zusätzlichen und bedeutenden Faktor, nämlich das Erfordernis der direktdemokratischen Abstimmung. Das fundamentale Problem demokratischer Einführung des Frauenstimmrechtes lag überall darin, dass zur Entscheidung dieser Frage nur die Männer stimmberechtigt waren. Dieser Umstand führte in einer direkten Demokratie zu einer grundlegend anderen Entscheidungssituation als in parlamentarischen Demokratien. In parlamentarischen Systemen gab es inhärente Anreize für die politische Elite, das Frauenstimmrecht einzuführen: wer dies mit Erfolg versuchte, hatte eine gute Chance, die nächsten Wahlen – mit den Frauen – zu gewinnen. (...) In der direkten Demokratie dagegen gab es keinen Anreiz für eine Parlamentsmehrheit, durch die Einführung des Frauenstimmrechtes eine folgende Wahl zu gewinnen. Die

6. *Stimmrecht für Schweizer Staatsangehörige mit Wohnsitz im Ausland*

In Abweichung vom Wohnsitzprinzip, wonach die politischen Rechte nur am Wohnort ausgeübt werden können, wurde 1966 Art. 45^{bis} in die BV 1874 aufgenommen und die Grundlage für die Einführung des Stimmrechts in eidgenössischen Angelegenheiten für Schweizer Staatsangehörige mit Wohnsitz im Ausland geschaffen.¹⁰⁰ Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer (BPRAS)¹⁰¹ am 1. Januar 1977 wurde der Kreis der Stimmberechtigten ausgeweitet. Seither können auch Schweizerinnen und Schweizer mit Wohnsitz im Ausland an Wahlen und Abstimmungen auf Bundesebene teilnehmen und Referenden sowie Initiativen unterzeichnen.¹⁰² Dabei wird das Stimmrecht nach Art. 5 BPRAS in der Stimmgemeinde – dies ist entweder die Heimat- oder eine frühere Wohnsitzgemeinde – ausgeübt. In seiner Botschaft zum BPRAS hat der Bundesrat eine stärkere Verbundenheit mit der Schweiz, die Vermeidung des Gefühls, Bürger zweiter Klasse zu sein sowie die Betroffenheit durch den Gegenstand zahlreicher Abstimmungen als Gründe für das Stimmrecht von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern angeführt.¹⁰³

Die Frage der Stimmberechtigung von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten fällt in die Kompetenz der Kantone.¹⁰⁴ Die zahlreichen Totalrevisionen kantonaler Verfassungen der vergangenen 20 Jahre haben zu einer starken Zunahme der Zahl von Kantonen geführt, die das Stimmrecht auch Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern einräumen.¹⁰⁵ Während die meisten Kantone das kommunale und kantonale Stimmrecht für Schweizer Staatsangehörige mit Wohnsitz im Ausland analog zur Regelung des BPRAS über die Stimmrechtsausübung regeln und dieses somit sowohl Kantonsbürgern als auch ehemals dort wohnhaf-

direkte Demokratie bot auch keine Möglichkeit, den abstimmenden Männern den Verlust ihres Privilegs durch ein Kompensationsgeschäft zu versüssen: in Volksabstimmungen sind keine Kompensationsgeschäfte möglich wie im Parlament. Theoretisch war dies ein Null-Summen-Spiel: die eine Seite verlor (ihr Machtprivileg), was die andere Seite gewann (die politischen Rechte). So blieben als Ausweg nur die langfristige Überzeugungsarbeit, die zunehmende «Normalität» des Frauenstimmrechts in mehreren Kantonen und vielen Gemeinden sowie der allgemeine Wandel gesellschaftlicher Anschauungen über das Verhältnis von Frau und Mann», LINDER (Fn. 15), S. 68.

100 Vgl. Art. 40 Abs. 2 BV.

101 Bundesgesetz über die politischen Rechte von Auslandschweizern vom 19. Dezember 1975 (BPRAS), SR 161.5.

102 Siehe zum Ganzen YVO HANGARTNER, Das Stimmrecht der Auslandschweizer, in: Piermarco Zen-Ruffinen/Andreas Auer (Hrsg.), *De la Constitution – études en l'honneur de Jean-François Aubert*, Basel 1996, S. 241–253.

103 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 3. März 1975, BBl 1975 I 1285, S. 1289; ferner HANGARTNER (Fn. 102), S. 50 f.

104 Vgl. Art. 40 Abs. 2 BV sowie Art. 7 Abs. 1 BPRAS.

105 BERNHARD EHRENZELLER/ROGER NOBS, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der totalrevidierten Kantonsverfassungen, ZBl 110 (2009), S. 1–31, S. 16.

ten Schweizern gewähren¹⁰⁶, beschränkt der Kanton Tessin dieses auf im Ausland wohnhafte Kantonsbürger.¹⁰⁷ Im Kanton Graubünden sind in kantonalen Angelegenheiten im Ausland wohnhafte Schweizer stimmberechtigt, sofern sie entweder Kantonsbürger sind oder vormals im Kanton Wohnsitz hatten;¹⁰⁸ in kommunalen Angelegenheiten können die Gemeinden frei entscheiden, ob sie ihnen die politischen Rechte gewähren.¹⁰⁹ Schliesslich räumen einzelne Kantone Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern gar keine politischen Rechte ein.¹¹⁰ In den meisten Kantonen, die Schweizer Staatsangehörigen mit Wohnsitz im Ausland das Stimmrecht gewähren, stand das Argument im Vordergrund, dass die Heimatverbundenheit mit dem Kanton meist genauso hoch oder tief sei wie mit dem Bund und daher eine unterschiedliche Handhabung des Stimmrechtes auf eidgenössischer und kantonalen Ebene nicht gerechtfertigt wäre.¹¹¹

Aus demokratietheoretischer Sicht orientiert sich die Einräumung des Stimmrechtes an Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern am Modell der Bürgerdemokratie.¹¹² Interessant ist in diesem Zusammenhang die Bestimmung von Art. 9 Abs. 4 KV GR: diese gewährt den Gemeinden die Möglichkeit, sowohl über das Stimmrecht von Schweizer Staatsangehörigen mit Wohnsitz im Ausland als auch über jenes von ausländischen Staatsangehörigen mit Wohnsitz in der Gemeinde frei zu entscheiden. Hier werden in einer einzigen Bestimmung sowohl Aspekte der Bürger- als auch solche der Territorialdemokratie zusammengeführt.

106 Siehe z.B. Art. 55 Abs. 2 KV BE i.V. mit Art. 7 Gesetz vom 5. Mai 1980 über die politischen Rechte, BSG 141.1; § 26 Abs. 3 KV SZ (wobei das Stimmrecht hier nur für kantonale Angelegenheiten gilt); Art. 39 Abs. 1 lit. b KV FR.

107 Art. 30 KV TI.

108 Art. 9 Abs. 3 KV GR i.V. mit Art. 3 Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden, BR 150.1.

109 Art. 9 Abs. 4 KV GR.

110 Siehe z.B. § 16 KV LU; Art. 23 Abs. 1 KV SH; Art. 17 KV UR.

111 Vgl. so z.B. die Argumente im Kanton Graubünden, FRANK SCHULER, Art. 9, in: BMT Bänzinger/Mengiardi/Toller & Partner (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur/Glarus/Zürich 2006, Rz. 31.

112 Kritisch zu dieser Tatsache HANGARTNER (Fn. 102), S. 252 f.: «Grundsätzlich ist das Stimmrecht der im Ausland lebenden Bürger jedoch rechtspolitisch rückwärts gerichtet. Es beruht auf dem Personalitätsprinzip. Die Rechtsordnungen folgen heute aber zum grössten Teil, wenn auch keineswegs ausschliesslich, dem Territorialitätsprinzip. Der moderne Staat unterwirft alle, die mit seiner Rechtsordnung in Berührung kommen, grundsätzlich den gleichen Regeln. Aus diesem Grund sehen denn auch die Bundesstaaten durchwegs vor, dass der Wohnsitz und nur der Wohnsitz für die Ausübung der politischen Rechte massgebend ist.» Siehe ferner mit Hinweisen auf die fehlende demokratietheoretische Durchdringung der in jüngerer Zeit erfolgten Ausdehnung des Stimmrechtes von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern GIOVANNI BIAGGINI, Demokratietheorie – rechtswissenschaftlich betrachtet, in: Andrea Good/Bettina Platipodis (Hrsg.), Direkte Demokratie, Herausforderungen zwischen Recht und Politik, Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag, Bern 2013, S. 1–13, S. 12 f.

7. *Senkung des Stimmrechtsalters von 20 auf 18 Jahre*

Neben der Staatsangehörigkeit setzt das Stimmrecht auch die politische Mündigkeit voraus. Diese tritt mit dem Erreichen des Stimmrechtsalters ein. 1848 legte die Bundesverfassung das vollendete 20. Altersjahr als Stimmrechtsalter fest, während in den Kantonen das Stimmrechtsalter zwischen 17 und 25 Jahren lag.¹¹³ Im Laufe der Zeit setzte sich dann auch in den Kantonen das Stimmrechtsalter von 20 Jahren durch.

Nachdem eine Senkung des Stimmrechtsalters auf Bundesebene von 20 auf 18 Jahre in der Volksabstimmung vom 18. Februar 1979 knapp gescheitert war, wurden 1989 mehrere parlamentarische Initiativen eingereicht, welche erneut die Herabsetzung des Stimmrechtsalters auf 18 Jahre forderten.¹¹⁴ Da das Anliegen von der vorberatenden Kommission des Nationalrates einhellig unterstützt wurde und die Umsetzung beschleunigt werden sollte – die Herabsetzung des Stimmrechtsalters sollte u.a. ein Geschenk an die Jugend zur 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft sein¹¹⁵ –, beschloss die Kommission mit Einverständnis der Initianten, selber eine Vorlage auszuarbeiten.¹¹⁶ Die Neufassung von Art. 74 Abs. 2 BV fand die ungeteilte Zustimmung von Bundesrat sowie den beiden Räten und wurde in der Volksabstimmung vom 3. März 1991 angenommen. Als Gründe für die Herabsetzung des Stimmrechtsalters wurde in der politischen Debatte insbesondere auf die vermehrten Rechte und Pflichten von jungen Menschen ab 18 Jahren, die frühere Reife heutiger junger Erwachsener, die Förderung des politischen Interesses durch die Ausübung der demokratischen Grundrechte sowie den Beitrag des Stimmrechtes zur gesellschaftlichen Integration Jugendlicher hingewiesen.¹¹⁷ Heute gilt auch auf kantonaler Ebene das Stimmrechtsalter 18, mit Ausnahme des Kantons Glarus, der Jugendlichen bereits ab 16 Jahren das aktive Stimmrecht gewährt.

8. *Fazit*

Die staats- und demokratietheoretischen Debatten sowie die Entwicklung der Stimmfähigkeit seit 1848 zeigen deutlich, dass das Volk, von dem alle Macht

113 HANGARTNER (Fn. 53), S. 135; PLÜSS (Fn. 27), S. 137.

114 Parlamentarische Initiative Büttiker (89.223) betr. Stimm- und Wahlrechtsalter 18 in Bundesanlässen; Parlamentarische Initiative Brélaz (89.224) betr. Stimm- und Wahlrechtsalter 18; Parlamentarische Initiative Segond (89.225) betr. Stimm- und Wahlrechtsalter 18; Parlamentarische Initiative Ziegler (89.226) betr. Stimm- und Wahlrechtsalter 18; Parlamentarische Initiative Ruf (89.228) betr. Stimm- und Wahlrechtsalter 18. Siehe ferner Standesinitiative Kanton Jura (89.206) betr. Stimmrechtsalter 18.

115 In diesem Sinne z.B. der Bericht der vorberatenden Kommission des Nationalrates, BBl 1990 I 1167.

116 Parlamentarische Initiative SPK NR (90.220) betr. Stimm- und Wahlrechtsalter 18.

117 Bericht der Kommission des Nationalrates vom 30. Januar 1990, Parlamentarische Initiative Stimm- und Wahlrechtsalter 18, BBl 1990 I 1167, S. 1171 ff.; Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Februar 1990, BBl 1990 II 1545; AB N 1990, S. 279 ff.; AB S 1990, S. 651 f.

ausgeht, ein dynamisches und sich ständig veränderndes Gebilde ist. Frühere Einschränkungen der Zugehörigkeit zum Volk – und damit verbunden der Ausschluss vom Stimmrecht – wirken aus heutiger Sicht rechtsungleich bzw. gar diskriminierend und willkürlich. Von historischer Warte aus betrachtet erweisen sie sich als zunächst geschichtlich bedingt und später als vorurteilsbehaftet, paternalistisch und stereotype Gesellschaftsansichten perpetuierend. Die Inklusion neuer Bevölkerungsgruppen ins Volk und somit die Ausdehnung des Stimm- und Wahlrechtes erfolgte häufig nur nach erbitterten gesellschaftlichen Debatten – was nicht wirklich erstaunt, denn es sind die Mitglieder des Volkes, die jeweils über Einschluss und Ausschluss entscheiden.

IV. Nächste Schritte zu einem wirklich allgemeinen Stimmrecht?

Das allgemeine Stimmrecht stellt die Basis für die Legitimität staatlicher Macht in demokratischen Staaten dar. Die Geschichte lehrt uns aber, dass jede Generation und Epoche den Begriff der Allgemeinheit des Stimmrechtes selbständig definiert. So wurde, wie bereits ausgeführt, während vieler Jahrzehnte die Allgemeinheit des Stimmrechtes nicht wirklich in Frage gestellt, obwohl das allgemeine Stimmrecht ein reines Männerstimmrecht war. Auch heute befinden wir uns in einer Epoche, in der kaum daran gezweifelt wird, dass das Stimmrecht allgemein sei. Wie WINZELER indes zutreffend ausführt, stellt die Allgemeinheit des Stimmrechtes «ein fortwährendes Postulat de lege ferenda dar» und ist «letztlich nur annäherungsweise zu erreichen».¹¹⁸ «Wo die Vornahme von Einschränkungen verantwortbar oder sogar notwendig ist, muss im Lichte der historischen Entwicklung immer wieder neu bestimmt werden».¹¹⁹ Es ist daher zu untersuchen, welche Entwicklungsschritte getroffen werden müssten – mithin die Frage, welche Personengruppen zusätzlich zu den bereits heute dem Volk angehörenden inkludiert werden müssten –, um dem demokratischen Ideal eines allgemeinen Stimmrechtes einen Schritt näher zu kommen.

1. Inklusion von Ausländerinnen und Ausländern?

Die Frage, ob Ausländerinnen und Ausländer Zugang zu den politischen Rechten erhalten sollen, wird seit Jahren kontrovers und emotionsgeladen debattiert. Entgegen weit verbreiteten Vorstellungen ist das Thema Ausländerstimmrecht aber alles andere als neu und es gibt zahlreiche Beispiele aus der Vergangenheit für die Beteiligung von Ausländern an der demokratischen Entscheidungsfindung. So räumte z.B. bereits die französische Verfassung von 1793 Ausländern unter bestimmten Voraussetzungen das Stimmrecht ein: «Tout homme né et domicilié

118 CHRISTOPH WINZELER, Die politischen Rechte des Aktivbürgers nach schweizerischem Bundesrecht, Basel/Frankfurt a.M. 1983, S. 76.

119 WINZELER (Fn. 118), S. 75.

en France, âgé de vingt et un ans accomplis; tout étranger de vingt et un ans accomplis, qui, domicilié en France depuis une année – Y vit de son travail – Ou acquiert une propriété – Ou épouse une Française – Ou adopte un enfant – Ou nourrit un vieillard; Tout étranger enfin, qui sera jugé par le Corps législatif avoir bien mérité de l’humanité – Est admis à l’exercice des Droits de citoyen français»¹²⁰. Das Ausländerstimmrecht war auch in den Vereinigten Staaten weit verbreitet: Mindestens 22 Gliedstaaten gewährten im 19. Jahrhundert ausländischen Staatsangehörigen das Recht, an der politischen Entscheidungsfindung mitzuwirken.¹²¹ Und selbst in der Schweiz ist Ausländern das Stimmrecht bereits früh eingeräumt worden: Der Kanton Neuenburg führte schon 1849 das Ausländerstimmrecht auf kommunaler Ebene ein.¹²²

Obwohl unbestritten ist, dass weder aus dem nationalen noch aus dem internationalen Recht eine Verpflichtung zum Einbezug von Ausländerinnen und Ausländern an der demokratischen Entscheidungsfindung fliesst, wird der Ausschluss ausländischer Staatsangehöriger vom Stimmrecht zuweilen als Demokratiedefizit wahrgenommen. So führt etwa WALZER hierzu aus: «Kein demokratischer Staat kann die Etablierung dauerhafter Statusunterschiede zwischen Bürgern und Fremdlingen zulassen (auch wenn es Übergangsstadien von einer zur anderen politischen Identität geben kann). Die in ihm lebenden Personen sind der Autorität dieses Staates entweder unterworfen, oder sie sind es nicht; wenn sie ihr unterworfen sind, dann müssen sie bei dem, was ihre Obrigkeit tut, ein Mitspracherecht und letztlich sogar ein gleiches Mitspracherecht haben. Demokratische Bürger stehen damit vor folgender Alternative: Wollen sie neue Arbeiter ins Land holen, dann müssen sie auch bereit sein, ihre eigene Gesellschaft auszuweiten; wollen sie keine neuen Mitglieder aufnehmen, müssen sie innerhalb der Grenzen ihres Binnenarbeitsmarktes Mittel und Wege finden, die Verrichtung gesellschaftlich notwendiger Arbeit auf andere Weise, d.h. ohne die Mitwirkung von Fremden, sicherzustellen»¹²³. Der Umgang mit der Forderung nach politischer Mitsprache von Ausländerinnen und Ausländern stellt heute in der Tat wohl eine der grössten Herausforderungen für die Demokratie bzw. für den Rechtsstaat dar.

120 Zitiert nach KÖLZ (Fn. 50), S. 71.

121 THÜRER (Fn. 22), S. 210; JAMIN B. RASKIN, *Legal Aliens, Local Citizens: The Historical, Constitutional and Theoretical Meanings of Alien Suffrage*, 141 *University of Pennsylvania Law Review* 1993, S. 1391–1470, S. 1393.

122 THÜRER (Fn. 22), S. 193; PASCAL MAHON/BERNHARD PULVER, *Droits politiques des étrangers et constitutions cantonales: l'exemple de Neuchâtel*, RDAF 2001 I, S. 197–233, S. 202; ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, Vol. I, 2. Auflage, Bern 2006, S. 209 Fn. 13.

123 MICHAEL WALZER, *Sphären der Gerechtigkeit, Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit*, Frankfurt/New York 2006, S. 105.

a. *Entwicklung auf Bundesebene*

Seit dem Ende der Helvetik ist auch die Schweiz mit der Frage des Stimmrechtes von Fremden konfrontiert; zunächst in der Ausprägung des Stimmrechtes von kantonsfremden Bürgern – von HANGARTNER treffend als bundesstaatliches Ausländerstimmrecht bezeichnet¹²⁴ – und später dann mit der Frage des Ausländerstimmrechtes.

aa. Stimmrecht Kantonsfremder

Da die helvetische Verfassung von 1798 neben der Zugehörigkeit zur Heimatgemeinde nur das Schweizer Bürgerrecht kannte, war während der Helvetik jeder Schweizer dort stimmberechtigt, wo er niedergelassen war.¹²⁵ Nach dem Zusammenbruch der Helvetik wurde das kantonale Bürgerrecht wiederhergestellt und in den meisten Kantonen waren erneut nur mehr Kantonsbürger stimmberechtigt; einzelne Kantone machten indes die politischen Rechte auch Bürgern anderer Kantone zugänglich, sofern diese eine jährliche Abgabe an das Armengut des Wohnortes leisteten.¹²⁶ Die Zulassung zu den politischen Rechten war bis zur Gründung des Bundesstaates 1848 auch explizit von sämtlichen Vereinbarungen oder Beschlüssen über die Gleichstellung von Bürgern anderer Kantone ausgenommen.¹²⁷ Erst die Bundesverfassung von 1848 gewährte allen Schweizer Bürgern, unabhängig von ihrem Kantonsbürgerrecht, das Stimmrecht in eidgenössischen und kantonalen Angelegenheiten;¹²⁸ die totalrevidierte Bundesverfassung von 1874 erstreckte die Stimmberechtigung fremder Kantonsangehöriger in der Folge auch auf Gemeindeangelegenheiten.¹²⁹

bb. Ausländerstimmrecht

Mit der Aufnahme der Arbeiten zur Nachführung der Bundesverfassung erreichte das Thema politische Rechte von Ausländerinnen und Ausländern auch die Bundesebene. Da aber die Einführung des Ausländerstimmrechtes den Rah-

124 HANGARTNER (Fn. 53), S. 143.

125 HANGARTNER (Fn. 53), S. 139.

126 Beispielhaft Art. 2 der Verfassung des Kantons Aargau: «(...) 4. Wenn man nicht Ortsbürger von einer Gemeinde des Kantons ist, muss man ferner an das Armengut seines Wohnortes jährlich eine Summe entrichten, die das Gesez nach Massgabe des Vermögens der Gemeinde bestimmen wird, jedoch so, dass dieselbe wenigsten sechs Franken betragen soll, und einhundert und achtzig Franken nicht übersteigen kann; (...)», zitiert nach KÖLZ, (Fn. 50 I), S. 161; EDUARD HIS, *Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts*, Erster Band, Basel 1920, S. 354; HANGARTNER (Fn. 53), S. 139.

127 HANGARTNER (Fn. 53), S. 139 f. mit Hinweis auf den Tagsatzungsbeschluss vom 12. Juni 1806 und ein Konkordat von zwölf Ständen vom 10. Juli 1819.

128 Art. 42 BV 1848. Das Stimmrecht Kantonsfremder konnte indes von einer maximal zweijährigen Karenzfrist abhängig gemacht werden. Siehe vorne Fn. 74 zur besonderen Problematik im Kanton Tessin.

129 Art. 43 Abs. 4 BV 1874. Die Karenzfrist für Kantonsfremde wurde sowohl für kantonale als auch kommunale Angelegenheiten auf maximal drei Monate reduziert.

men der Nachführung gesprengt hätte, verzichtete der Bundesrat auf die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung.¹³⁰ Zudem gab er zu bedenken, dass es nicht opportun erscheine, das Ausländerstimmrecht auf Bundesebene vorzuschlagen, da «die politische Integration der Ausländerinnen und Ausländer (...) nicht auf eidgenössischer Ebene ihren Anfang nehmen [sollte], sondern in ihrem unmittelbaren Umfeld, das heisst in ihren Wohngemeinden»¹³¹. Zwar wurde parallel zur Nachführung verschiedentlich mittels parlamentarischer Vorstösse die Einführung des Ausländerstimmrechtes auf Bundesebene angeregt, freilich erfolglos.¹³² Soweit ersichtlich bestehen gegenwärtig keine Bestrebungen, auf Bundesebene das Ausländerstimmrecht im Rahmen einer Verfassungsrevision einzuführen.¹³³ Die Zeit für ein besonnenes Abwägen der Vor- und Nachteile in einer nicht nur emotionsgeladen Diskussion, geschweige denn die Einführung des Ausländerstimmrechtes auf Bundesebene scheint heute noch nicht reif zu sein.¹³⁴

b. Entwicklung auf kantonaler Ebene

Auf kantonaler Ebene präsentiert sich eine ganz andere Ausgangslage. Bereits die Bundesverfassung von 1848 beliess den Kantonen einen beträchtlichen Spielraum in Bezug auf das Stimmrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten. Diese Ausprägung der kantonalen Organisationsautonomie ist heute in Art. 39 Abs. 1 BV verankert. Die Bestimmung des Kreises der Stimmberechtigten für die Ausübung der politischen Rechte auf kantonaler und kommunaler Ebene fällt somit – freilich im Rahmen der von der Bundesverfassung vorgegebenen Leitplanken¹³⁵ – in die Kompetenz der Kantone. Es ist daher den Kantonen unbenommen, diesen Kreis weiter zu fassen als auf Bundesebene

130 Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1, S. 224.

131 Botschaft neue Bundesverfassung (Fn. 130), S. 359.

132 Parlamentarische Initiative Zisyadis (92.404) betr. Stimm- und Wahlrecht für Ausländer (vom Nationalrat keine Folge gegeben, AB 1993 N 1368 [18.6.93]); Petition Jugendsession 1995 (96.2016) betr. Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer (die Petition wurde vom Ständerat zur Kenntnis genommen, ihr aber keine Folge gegeben [AB 1996 S 570 f.]; demgegenüber sprach sich der Nationalrat dafür aus, das Anliegen der Jugendsession aufzugreifen und als Postulat [96.3366] an den Bundesrat zu überweisen [AB 1996 NR 1841 ff.]); Petition Jugendsession 1999 (00.2013) betr. Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer (zur Kenntnis genommen, aber keine Folge gegeben, AB 2000 N 839; AB 2000 S. 698); Postulat Rennwald (00.3512) betr. Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf Bundesebene (vom Nationalrat abgelehnt, AB N 2000 1379 f.); Petition Jugendsession 2002 (03.2013) betr. Mitspracherecht von niedergelassenen Ausländern (zur Kenntnis genommen, aber keine Folge gegeben, AB 2003 N 1222, AB 2003 S 1026); siehe ferner BEAT RUDIN, Ausländische Personen in der Politik: Möglichkeiten und Grenzen politischer Betätigung, in: Peter Uebersax/Beat Rudin/Thomas Hugi Yar/Thomas Geiser (Hrsg.), Ausländerrecht, Handbücher für die Anwaltspraxis, Band VIII, 2. Auflage, Basel 2009, S. 1293–1344, Rz. 25.17 ff.

133 TANQUEREL (Fn. 27), S. 194 Rz. 49; RUDIN (Fn. 132), N. 25.15.

134 So auch TANQUEREL (Fn. 27), S. 195 Rz. 50.

135 Im Vordergrund stehen hier neben Art. 39 Abs. 2–4 sowie Art. 51 insbesondere die Art. 8 und 9 BV.

und z.B. auch Ausländerinnen und Ausländern das Stimmrecht einzuräumen. Als erster Kanton hat dies Neuenburg denn auch bereits im Jahr 1849 gemacht und den auf dem Kantonsgebiet niedergelassenen Ausländern in kommunalen Angelegenheiten das Stimmrecht gewährt.¹³⁶

Der Tatsache, dass die Kantone den Kreis der in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten Stimmberechtigten weiter ziehen können als dies auf Bundesebene der Fall ist, kommt in unserem Zusammenhang besondere Bedeutung zu. Sie verdeutlicht nämlich anschaulich, dass es im schweizerischen bundesstaatlichen Gefüge keinen einheitlichen Volksbegriff gibt. Dies im Gegensatz z.B. zu Deutschland, wo das Bundesverfassungsgericht in zwei Urteilen zur Einführung des Kommunalwahlrechtes für Ausländerinnen und Ausländer in Schleswig-Holstein und Hamburg unmissverständlich die Einheitlichkeit des Volksbegriffes über sämtliche Staatsebenen hinweg unterstrichen und die Zuerkennung politischer Rechte an ausländische Staatsangehörige auf kommunaler Ebene für verfassungswidrig erklärt hat.¹³⁷

In neun Kantonen besteht heute für Ausländerinnen und Ausländer die Möglichkeit einer politischen Mitbestimmung. Dabei unterscheiden sich die gewählten Lösungen sowohl in Bezug auf die Voraussetzungen (Aufenthaltsdauer in der Schweiz, Wohnsitzerfordernisse, migrationsrechtliche Bewilligungsart, automatische Erteilung oder Erteilung nur auf Gesuch hin), als auch auf ihren sachlichen Geltungsbereich und die Staatsebene.

aa. Ausländerstimmrecht auf kantonaler und kommunaler Ebene

In den Kantonen Jura und Neuenburg sind Ausländerinnen und Ausländer sowohl auf kommunaler als auch auf kantonaler Ebene stimmberechtigt. Im *Kanton Jura* existiert das Ausländerstimmrecht bereits seit der Kantonsgründung – seine Einführung war dem politischen Schwung der Kantonsgründung zu verdanken¹³⁸ –, doch hat es im Laufe der Jahre diverse Ausweitungen erfahren.¹³⁹ Stimmberechtigt sind heute in kantonalen Angelegenheiten Ausländerinnen und Ausländer, die seit zehn Jahren in der Schweiz und seit einem Jahr im Kanton wohnen.¹⁴⁰ Vom sachlichen Geltungsbereich des Ausländerstimmrechtes ausgeschlossen sind jedoch gewisse Verfassungsabstimmungen.¹⁴¹ In kommu-

136 Hierzu unten B./IV./1./b./aa.

137 BVerfGE 83, 37 (Schleswig-Holstein) sowie BVerfGE 83, 60 (Hansestadt Hamburg). Hierzu auch THÜRER (Fn. 22), S. 201; SCHAUB (Fn. 24), S. 46; HEUSSER (Fn. 23), S. 36 f.

138 ANDREAS CUENI/STÉPHANE FLEURY, Stimmberechtigte Ausländer, Die Erfahrungen der Kantone Neuenburg und Jura, Bern 1994, S. 147 sowie S. 152 ff.

139 Hierzu MAHON/PULVER (Fn. 122), S. 202.

140 Art. 73 der Verfassung der Republik und des Kantons Jura vom 20. März 1977; Art. 3 Abs. 1 loi sur les droits politiques du 26 octobre 1978, RSJ 161.1. Das Gesetz führt nicht weiter aus, welche Art ausländerrechtlicher Bewilligung nötig ist.

141 Der Ausschluss betrifft obligatorische Verfassungsabstimmungen über Verfassungsbestimmungen, Grundsatzentscheide über eine Totalrevision sowie Verträge, Konkordate oder andere öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, die von der Verfassung abweichen, sie ergänzen oder die dem ob-

nalen Angelegenheiten sind Ausländerinnen und Ausländer stimmberechtigt, die seit zehn Jahren in der Schweiz, seit einem Jahr im Kanton und seit dreissig Tagen in der betreffenden Gemeinde leben.¹⁴² Seit 1984 können stimmberechtigte Ausländerinnen und Ausländer zudem in kommunale Kommissionen und seit 1999 in Gemeindeparlamente gewählt werden.¹⁴³

Aufgrund eines Irrtums wurde das kommunale Ausländerstimmrecht im *Kanton Neuenburg* bereits 1849 eingeführt. Die kantonalen Behörden hatten damals zu Unrecht angenommen, dass die mit Frankreich und Sardinien abgeschlossenen Niederlassungsverträge zur Einräumung politischer Rechte an die betreffenden Staatsangehörigen verpflichteten und erstreckten das Stimmrecht gleich auf alle Ausländer, da der Staatsrat befand, «il eût être difficile qu'il en fût autrement, à mesure que tous sont appelés à contribuer, du plus ou moins, aux dépenses publiques locales»^{144,145} Stimmberechtigt in kommunalen Angelegenheiten sind heute niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer, die seit mindestens einem Jahr im Kanton wohnhaft sind.¹⁴⁶ Ihnen kommt auf kommunaler Ebene auch das passive Wahlrecht zu.¹⁴⁷ Das Ausländerstimmrecht in kantonalen Angelegenheiten wurde erst im Zuge der Totalrevision der Kantonsverfassung im Jahr 2000 eingeführt.¹⁴⁸ Zu den Gründen für seine Einführung hielt die für die Ausarbeitung der neuen Verfassung zuständige Kommission des Grossen Rates fest: «A l'appui de sa proposition, elle relève que les étrangers durablement établis dans notre canton en partagent le destin, qu'ils en ont subi les revers comme les Suisses, qu'ils ont contribué à ses succès, qu'au fond rien ne se fait sans eux, qu'ils sont vraiment, et certains d'entre eux même davantage que les Suisses de l'étranger, une partie intégrante de la populations du pays. Ils paient leurs impôts comme les autres, ils cotisent comme les autres aux assurances sociales. Bref, tout notre législation leur est appliquée – sauf qu'ils n'ont rien à dire sur les lois elles-mêmes ni sur les personnes qui les font».¹⁴⁹ Die Kommission führte weiter

ligatorischen Finanzreferendum unterliegende Ausgaben zur Folge haben; Art. 3 Abs. 2 LDP-JU (Fn. 140) i.V. mit Art. 77 lit. a, b und f KV JU.

142 Art. 3 Abs. 3 LDP JU (Fn. 140).

143 Art. 6 Abs. 4 und 5 LDP JU (Fn. 140).

144 Zitiert nach PHILIPPE BOIS, *Une particularité du droit public neuchâtelois – Le droit de vote des étrangers en matière communale*, Musée neuchâtelois 1973 I, S. 21–29, S. 23.

145 Eingehend hierzu BOIS (Fn. 144), S. 23 f.; ferner CUENI/FLEURY (Fn. 138), S. 147 ff.; HEUSER (Fn. 23), S. 50 ff.

146 Art. 3 lit. c loi sur les droits politiques du 17 octobre 1984 (LDP NE), RSN 141.

147 Art. 37 Abs. 1 Satz 2 LDP NE (Fn. 146).

148 Eingehend zu den Debatten rund um die Einführung des Ausländerstimmrechtes auf kantonaler Ebene MAHON/PULVER (Fn. 122), S. 216 ff.; siehe ferner JEAN-FRANÇOIS AUBERT, *La Constitution neuchâteloise du 24 septembre 2000*, Gesetzgebungs-Bulletin 5/2001, S. XV–XX, S. XVII.

149 Canton de Neuchâtel, *Rapport de la Commission «Constitution» du Grand Conseil à l'appui d'un projet de nouvelle Constitution cantonale*, 22 novembre 1999, S. 63, zitiert nach MAHON/PULVER (Fn. 122), S. 219 f.; siehe ferner die Zusammenfassung der Überlegungen zum Ausländerstimmrecht der Kommission, die den Vorentwurf der totalrevidierten Verfassung entwor-

aus, dass die Einbürgerung nach ihrer Ansicht keine valable Alternative zum Ausländerstimmrecht sei. Auf kantonaler Ebene sind im Kanton Neuenburg niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer stimmberechtigt, die seit mindestens fünf Jahren im Kanton wohnhaft sind.¹⁵⁰ Es bestehen keine Einschränkungen des sachlichen Geltungsbereiches¹⁵¹, doch sind stimmberechtigte Ausländerinnen und Ausländer auf kantonaler Ebene nicht wählbar.

bb. Ausländerstimmrecht auf kommunaler Ebene

In den Kantonen Waadt und Freiburg wurde im Zuge der Totalrevision der Kantonsverfassungen das kommunale Ausländerstimmrecht eingeführt und auf Verfassungsstufe geregelt. Seit 2003 sind im *Kanton Waadt* in kommunalen Angelegenheiten Ausländerinnen und Ausländer stimmberechtigt, die seit mindestens zehn Jahren mit Bewilligung¹⁵² in der Schweiz leben und seit mindestens drei Jahren im Kanton Waadt wohnhaft sind.¹⁵³ Das kommunale waadtländische Ausländerstimmrecht weist einen umfassenden sachlichen Geltungsbereich auf und Ausländerinnen und Ausländern steht auf kommunaler Ebene zudem auch das passive Wahlrecht zu.¹⁵⁴ Bemerkenswert ist, dass nach den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen das einmal erworbene Stimmrecht nach einem allfälligen Weg- und erneutem Zuzug wieder auflebt und keine neue Wartefrist zu laufen beginnt.¹⁵⁵

Die im Jahr 2004 totalrevidierte Verfassung des *Kantons Freiburg* räumt niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern in kommunalen Angelegenheiten das Stimmrecht ein, sofern die Betreffenden seit mindestens fünf Jahren im Kanton ihren Wohnsitz haben.¹⁵⁶ Das kommunale Ausländerstimmrecht erfasst

fen hat bei JEAN-FRANÇOIS AUBERT, *La revision totale de la Constitution neuchâteloise*, RJN 1998, S. 14–36, S. 29.

150 Art. 37 Abs. 1 lit. c Verfassung von Republik und Kanton Neuenburg vom 24. September 2000 (KV NE); Art. 2 lit. c LDP NE (Fn. 146).

151 TANQUEREL (Fn. 27), S. 197 Rz. 59.

152 Im Unterschied zu den Kantonen Neuenburg und Freiburg genügt für die Stimmberechtigung im Kanton Waadt irgendeine gestützt auf das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) oder das Asylgesetz (AsylG, SR 142.31) erteilte migrationsrechtliche Bewilligung; vgl. hierzu BERNARD VOUTAT, *Les droits politiques dans la nouvelle Constitution vaudoise*, in: Pierre Moor (éd.), *La Constitution vaudoise du 14 avril 2003*, Bern 2004, S. 179–228, S. 192 f.; TANQUEREL (Fn. 27), S. 199 Rz. 67.

153 Art. 142 Abs. 1 lit. b der Verfassung des Kantons Waadt vom 14. April 2003 (KV VD); Art. 5 Abs. 2 lit. b loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (LEDP VD), RSV 160.01. Zu den Debatten über das Ausländerstimmrecht in Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung siehe VOUTAT (Fn. 152), S. 189 f.; ferner ALEX DÉPRAZ, RSJ 98 (2002), S. 293–296, S. 296.

154 Vgl. Art. 142 Abs. 2 KV VD.

155 Art. 5 Abs. 4 LEDP VD (Fn. 153); TANQUEREL (Fn. 27), S. 199 f. Rz. 67.

156 Art. 48 Abs. 1 lit. b der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV FR); Art. 2a Abs. 1 lit. b Gesetz vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG), SGF 115.1; eingehend hierzu TARKAN GÖKSU/PIERRE SCYBOZ, *Politische Rechte der Ausländer*, FZR 2002 I, S. 19–44.

auch das passive Wahlrecht.¹⁵⁷ Die Einführung des Ausländerstimmrechtes auf kantonaler Ebene wurde während der parlamentarischen Debatten fallen gelassen.¹⁵⁸

Das Ausländerstimmrecht im *Kanton Genf* wurde 2005 – schweizweit bislang einmalig – durch die Annahme der Initiative «J’y vis, j’y vote» eingeführt.¹⁵⁹ In kommunalen Angelegenheiten stimmberechtigt sind nunmehr Ausländerinnen und Ausländer, die seit mindestens acht Jahren ihren rechtmässigen Wohnsitz in der Schweiz haben.¹⁶⁰ Stimmberechtigten Ausländerinnen und Ausländern kommt dabei lediglich das aktive Stimmrecht zu.¹⁶¹ Trotz entsprechender Vorstösse wurde das Ausländerstimmrecht im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung nicht ausgeweitet.¹⁶²

cc. Fakultatives Ausländerstimmrecht auf kommunaler Ebene

In den drei Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Graubünden und Basel-Stadt besteht ein fakultatives kommunales Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer. Während im Kanton Appenzell Ausserrhoden die Voraussetzungen für die Erteilung des Ausländerstimmrechtes in der Kantonsverfassung verankert sind, überlassen die Kantone Graubünden und Basel-Stadt diese Frage den Gemeinden zur autonomen Regelung.

Bereits 1995 räumte der *Kanton Appenzell Ausserrhoden* im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung seinen Gemeinden die Möglichkeit ein, ausländischen Staatsangehörigen, die seit zehn Jahren in der Schweiz und seit fünf Jahren im Kanton wohnen, das aktive und passive Stimmrecht zu ertei-

157 Art. 48 Abs. 3 PRG (Fn. 156); siehe zu einem Vergleich des Ausländerstimmrechtes in den Kantonen Neuenburg und Freiburg JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, Un regard extérieur, RFJ 2005 I (Sonderheft), S. 49–77, S. 63 ff.

158 ANTOINE GEINOZ, La Constituante, auteur éphémère d’une œuvre durable, RFJ 2005 (Sonderheft), S. 7–47, S. 23 und 29; STEPHAN DILLIER, Die politischen Rechte, FZR 2005 I (Sonderheft), S. 179–203, S. 180; AUBERT/MAHON (Fn. 157), S. 64. Auf kantonaler Ebene ist indes niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern, die seit mindestens fünf Jahren ihren Wohnsitz im Kanton Freiburg haben, die Ausübung eines richterlichen Amtes gestattet, Art. 86 Abs. 2 KV FR i.V. mit Art. 9 Justizgesetz vom 31. Mai 2010, SGF 130.1.

159 Am 24. April 2005 wurde die Initiative in ihrer engeren Form (nur aktives Stimmrecht) mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 52,29 Prozent angenommen.

160 Auf den 1. Juni 2013 ist die neue Verfassung der Republik und des Kantons Genf vom 14. Oktober 2012 (KV GE) in Kraft getreten. Diese enthält in Art. 48 Abs. 3 die Bestimmung zum kommunalen Ausländerstimmrecht; vgl. für die Kantonsverfassung von 1847 Art. 42 Abs. 1; Art. 3 loi sur l’exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 (LEDP GE), RSG A5 05.

161 So nunmehr deutlich der Wortlaut der neuen Verfassung in Art. 48 Abs. 3 KV GE: «Sont titulaires du droit d’élire, de voter et de signer des initiatives et des demandes de référendum sur le plan communal les personnes de nationalité étrangère âgées de 18 ans révolus qui ont leur domicile légal en Suisse depuis 8 ans au moins».

162 Eingehend hierzu IRÈNE RENFER, Rétrospective des travaux de l’Assemblée constituante genevoise, in: Andrea Good/Bettina Platipodis (Hrsg.), Direkte Demokratie, Herausforderungen zwischen Recht und Politik, Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag, Bern 2013, S. 253–263, S. 254 f.; TANQUEREL (Fn. 27), S. 202 Rz. 77.

len.¹⁶³ «Weder im Kantonsrat noch in der Öffentlichkeit erwuchs dieser Kompetenznorm (...) ernsthafte Opposition; es herrschte die Einsicht vor, dass die Gemeinden in der Lage sein sollten, den ausländischen Staatsangehörigen die Möglichkeit einzuräumen, am Mittelpunkt ihres Lebens über öffentliche Fragen mitzubestimmen»¹⁶⁴. Dabei gilt die Besonderheit, dass das Stimmrecht Ausländerinnen und Ausländern nicht automatisch bei Erfüllung der Voraussetzungen, sondern nur auf Gesuch hin erteilt wird.¹⁶⁵ Bislang haben die Gemeinden Wald, Speicher und Trogen von ihrer Kompetenz Gebrauch gemacht und das kommunale Ausländerstimmrecht eingeführt.

Ebenfalls im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung wurde im Jahr 2003 im *Kanton Graubünden* das fakultative kommunale Ausländerstimmrecht eingeführt. Nach Art. 9 Abs. 4 der Verfassung¹⁶⁶ können Gemeinden «Ausländerinnen und Ausländern das Stimmrecht sowie das aktive und passive Wahlrecht in Gemeindeangelegenheiten erteilen». Entscheidet sich eine Gemeinde zur Einführung des Ausländerstimmrechtes, so ist sie – freilich innerhalb der rechtsstaatlichen Schranken – frei, den Umfang des Ausländerstimmrechtes sowie dessen Voraussetzungen festzulegen.¹⁶⁷ Bislang haben 24 meist kleinere Bündner Gemeinden das Ausländerstimmrecht eingeführt.¹⁶⁸

2006 wurde schliesslich auch im Kanton *Basel-Stadt* im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung die Möglichkeit eines fakultativen kommunalen Ausländerstimmrechtes geschaffen, indem die Einwohnergemeinden Riehen und Bettingen¹⁶⁹ die Kompetenz erhielten, das «Stimm- und Wahlrecht in Ge-

163 Art. 105 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 30. April 1995 (KV AR); es wird keine bestimmte Art ausländerrechtlicher Bewilligung vorausgesetzt.

164 HANS-JÜRGEN SCHÄR, Die neuer Ausserrhoder Kantonsverfassung, ZBl 97/1996, S. 337–359, S. 357; siehe ferner den Bericht im Tages-Anzeiger vom 11. Februar 2004 «Die Gemeinde Wald im Appenzell ist weit voraus», in dem auch ausgeführt wird, dass die nationalen Parteien im Kanton Appenzell Ausserrhoden schlechter verwurzelt seien als anderswo und daher das Parlament Sachfragen neutraler angehen könne. Daher habe die Verfassungskommission das Thema Ausländerstimmrecht behandeln können, ohne dass es von einer Interessengruppe bekämpft oder portiert worden sei.

165 Art. 105 Abs. 2 KV AR bestimmt: «Die Gemeinden können das Stimmrecht ausserdem Ausländerinnen und Ausländern erteilen, die seit zehn Jahren in der Schweiz und davon seit fünf Jahren im Kanton wohnen und ein entsprechendes Begehren stellen».

166 Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai 2003 (KV GR).

167 SCHULER (Fn. 111), Rz. 42 sowie 48 ff.; siehe auch FRANK SCHULER, Bündner Spezialitäten anderer Art: Totalrevision der Kantonsverfassung in Graubünden, Gesetzgebungs-Bulletin 2/2002, S. XVI–XXVI, S. XX.

168 Dabei räumen die betreffenden Gemeinden Graubündens in der Regel jenen im Gemeindegebiet wohnhaften ausländischen Staatsangehörigen das Stimmrecht ein, die über eine Niederlassungsbewilligung verfügen (siehe z.B. Art. 5 der Verfassung der Gemeinde Fideris sowie Art. 5 Abs. 2 der Gemeindeverfassung Tschappina); zusätzlich verlangen zahlreiche Gemeinden eine Mindestwohnsitzdauer von bis zu zehn Jahren (vgl. z.B. Art. 8 der Gemeindeverfassung Cazis bzw. Art. 6 der Gemeindeverfassung Bonaduz).

169 Da die Einwohnergemeinde Basel nicht über eigene Organe verfügt, ist die in der baselstädtischen Verfassung enthaltene Ermächtigung für die Gemeinde Basel-Stadt nicht relevant; siehe

meindeangelegenheiten auf weitere Einwohner und Einwohnerinnen»¹⁷⁰ auszu-
dehnen.¹⁷¹ Riehen und Bettingen¹⁷² haben von dieser Möglichkeit bislang noch
keinen Gebrauch gemacht.

dd. Beratende Mitwirkung

Eine Sonderstellung nimmt der Kanton Thurgau ein. Zum einen, weil im Kanton
Thurgau zwischen 1870 und 1904 ein kommunales Ausländerstimmrecht in
finanziellen Angelegenheiten bestand.¹⁷³ Zum anderen, weil nach § 19 der Thur-
gauischen Kantonsverfassung¹⁷⁴ «Ausländer (...) nach dem Gesetz in Gemein-
deangelegenheiten beratend mitwirken» können. Das Gesetz über das Stimm-
und Wahlrecht bestimmt denn auch in § 2 Abs. 1, die Gemeindeordnungen
könnten vorsehen, «dass in der Gemeinde wohnhafte Jugendliche oder nieder-
gelassene Ausländerinnen und Ausländer beratend mitwirken, insbesondere an
der Gemeindeversammlung teilnehmen und Meinungen vertreten können»¹⁷⁵.
Ein gutes Dutzend Gemeinden hat bis heute von dieser Möglichkeit Gebrauch
gemacht.¹⁷⁶

ee. Keine politischen Rechte für ausländische Staatsangehörige

In der Mehrheit der Kantone wurde die Frage des Ausländerstimmrechtes jedoch
entweder noch gar nicht thematisiert oder dann abschlägig entschieden. In ver-
schiedenen Kantonen war die Frage des Einbezuges von Ausländerinnen und
Ausländern in den Kreis der Stimmberechtigten im Rahmen der Totalrevision
der Kantonsverfassung aufgeworfen und diskutiert worden.¹⁷⁷ So hatte z.B. im
Kanton Luzern der Entwurf des Regierungsrates für die neue Verfassung als Va-
riante noch das fakultative Ausländerstimmrecht in kommunalen Angelegen-

DENISE BUSER, Streiflichter auf die baselstädtische Kantonsverfassung und neuere Totalre-
visionen, BJM 2006, S. 173–217, S. 188 Fn. 49.

170 § 40 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV BS).

171 Zu den Debatten rund um das fakultative kommunale Ausländerstimmrecht im Kanton Basel-
Stadt BUSER (Fn. 169), S. 188 f.

172 In Bettingen können Ausländerinnen und Ausländer aber an der Gemeindeversammlung teil-
nehmen und Fragen stellen, vgl. § 11 Abs. 2 der Gemeindeordnung der Gemeinde Bettingen.

173 HEUSSER (Fn. 23), S. 63 f.

174 Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987. Siehe für eine Kurzkomentierung von
§ 19 KV TG PHILIPPE STÄHELIN, Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, Weinfelden
1991, S. 53.

175 Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht vom 15. März 1995, RB 161.1.

176 So z.B. Altnau, Bischofszell, Egnach, Gachnang, Gottlieben, Märstetten, Münsterlingen und
Romanshorn.

177 Eine Übersicht über die in den 1980-er und 1990-er Jahren durchgeführten Totalrevisionen und
ihre Behandlung der Thematik des Ausländerstimmrechtes findet sich bei MAHON/PULVER
(Fn. 122), S. 208 ff. sowie HEUSSER (Fn. 23), S. 67 f.; Von den in diesen Jahrzehnten totalre-
vidierten Kantonsverfassungen haben nur jene der Kantone Appenzell Ausserrhoden sowie Thur-
gau die politische Mitwirkung von Ausländerinnen und Ausländern aufgegriffen. Für die neu-
eren totalrevidierten Kantonsverfassungen siehe EHRENZELLER/NOBS (Fn. 105), S. 15 f.

heiten vorgesehen. Die Variante wurde indes im Rahmen der parlamentarischen Beratung gestrichen.¹⁷⁸ Das gleiche Schicksal teilten entsprechende Anregungen im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung in St. Gallen, Zürich¹⁷⁹ und Schwyz¹⁸⁰.

In mehreren Kantonen ist die Einführung des Ausländerstimmrechtes auch durch Volksinitiativen angeregt worden. Die einzige bislang erfolgreiche Initiative war die Genfer Initiative «J'y vis, j'y vote», die 2005 zur Einführung des kommunalen Ausländerstimmrechtes im Kanton Genf führte.¹⁸¹ Alle anderen vergleichbaren kantonalen Volksinitiativen¹⁸² sowie weitere einschlägige politische Vorstösse¹⁸³ sind gescheitert.

178 GREGOR ZEMP/HEINZ BACHMANN, § 16 Stimmberechtigung, in: PAUL RICHLI/FRANZ WICKI, Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Bern 2010, S. 216–222, Rz. 4 f.

179 Hierzu PETER KOTTUSCH, Art. 22, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, S. 251–267, Rz. 27 ff.

180 PAUL RICHLI, Zur neuen Schwyzer Kantonsverfassung – Mehr als eine Kopie oder ein Verschnitt, ZBl 113 (2012), S. 391–419, S. 416.

181 Siehe vorne B./IV./1./b./bb.

182 Verworfen wurden u.a. am 25. September 2005 im Kanton *Solothurn* eine Volksinitiative für ein fakultatives kommunales Ausländerstimmrecht; am 2. Mai 2010 im Rahmen der Landsgemeinde *Glarus* ein Memorialsantrag an die Landsgemeinde zur Einführung des kantonalen und kommunalen Ausländerstimmrechtes; am 26. September 2010 im Kanton *Bern* die Volksinitiative «Zäme läbe – zäme schtimme» zur Einführung des kantonalen Ausländerstimmrechtes; gleichentags auch im Kanton *Basel-Stadt* die Volksinitiative «Stimmrecht für Migrantinnen und Migranten» für die Einführung des kantonalen Ausländerstimmrechtes; am 4. September 2011 im Kanton *Waadt* die Volksinitiative «Vivre et voter ici» für ein kantonales Ausländerstimmrecht sowie am 27. November 2011 im Kanton *Luzern* die Volksinitiative «Mit(be) stimme!» für ein fakultatives kommunales Ausländerstimmrecht. Im Kanton *Zürich* wird am 22. September 2013 über die Initiative «Für mehr Demokratie» abgestimmt; diese möchte u.a. ein fakultatives kommunales Ausländerstimmrecht einführen. Vgl. für eine Übersicht über gescheiterte Volksinitiativen in den 1990-er Jahren MAHON/PULVER (Fn. 122), S. 204 ff. sowie CUENY/FLEURY (Fn. 138), S. 15 ff.; ALAIN RIBORDY, Le canton de Fribourg peut-il accorder des droits civiques aux étrangers sans modifier sa Constitution?, RFJ 1996, S. 197–221, S. 212 f.; HEUSSER (Fn. 23), S. 65 ff.

183 So z.B. in den Kantonen *Basel-Landschaft* (Motionen 2004–069 [Stimm- und Wahlrecht für Secundas und Secondos], 2008–332 [Kommunales Ausländerstimmrecht] und 2010–341 [Kompetenzverschiebung betreffend kommunalem Stimm- und Wahlrecht von Kanton zu Gemeinde]), *Bern* (Motion 2006.2471 und 2006.2412), *Schaffhausen* (Motionen Nr. 2010/6 [kantonales und kommunales Ausländerstimmrecht] und Nr. 2010/7 [fakultatives kommunales Ausländerstimmrecht]), *St. Gallen* (Petition «Zur Rettung der Demokratie»), *Tessin* (parlamentarische Initiative vom 2. Dezember 2008 [Diritto di voto e di eleggibilità alle persone residenti di nazionalità estera in materia comunale] und parlamentarische Initiative vom 12. März 2012 [Modifica dell'art. 29 della Costituzione cantonale – facoltà per i Comuni di concedere il diritto di voto e di eleggibilità in materia comunale alle persone residenti di nazionalità estera]) sowie *Thurgau* (Motion 08/MO 10/83 [Möglichkeit der Einführung der Stimm- und Wahlberechtigung von Ausländerinnen und Ausländern auf kantonaler Ebene]).

ff. Ausländerstimmrecht in Landeskirchen und Kirchgemeinden

Nach Art. 72 Abs. 1 BV sind die Kantone frei, wie sie das Verhältnis zwischen Kirche und Staat regeln wollen. In fast allen Kantonen¹⁸⁴ besteht das Institut der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften, das letzteren die Möglichkeit geben soll, sich entsprechend ihrer gesellschaftlichen Bedeutung in einer eigens für sie geschaffenen Rechtsform des öffentlichen Rechtes zu konstituieren. Die Kantone haben dabei zwar das Selbstbestimmungs- und Selbstorganisationsrecht der Religionsgemeinschaften zu berücksichtigen, müssen indes gleichzeitig die Beachtung rechtsstaatlicher Prinzipien durch die Religionsgemeinschaften sicherstellen.¹⁸⁵ Das kirchliche Stimmrecht wird traditionell zu den äusseren und somit vom Kanton zu regelnden Angelegenheiten gezählt.¹⁸⁶ Die meisten Kantone beschränken sich indes darauf vorzuschreiben, dass den Landeskirchen Organisationsautonomie zukommt und sie ihre Behörden nach demokratischen Grundsätzen zu bestellen haben.¹⁸⁷ Die Frage nach der Stimmberechtigung bei kirchlichen Wahlen wird somit den Landeskirchen überlassen¹⁸⁸, die meisten kantonalen Landeskirchen haben denn auch das Ausländerstimmrecht eingeführt.¹⁸⁹

Der Grund für die im Gegensatz zum politischen Stimmrecht weite Verbreitung des Ausländerstimmrechtes in der Kirche liegt in den unterschiedlichen Grundlagen des kirchlichen und politischen Stimmrechtes. Obwohl sie beide die gleichen Ziele verfolgen – eine gerechte Beteiligung aller Betroffenen an den Entscheidungsprozessen¹⁹⁰ –, sind für sie unterschiedliche Aspekte für die Anerkennung der Stimmfähigkeit massgebend. Für Kirchen und Religionsge-

184 Einzig in den Kantonen Genf und Neuenburg besteht eine weitgehende Trennung von Kirche und Staat, vgl. ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Auflage, Zürich 2012, Rz. 444.

185 FELIX HAFNER, Glaubens- und Gewissensfreiheit, in: Daniel Thüer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller, Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 707–719, Rz. 35.

186 DENISE BUSER, Das Ausländerstimmrecht aus juristischer Sicht, AJP 1995, S. 403–411, S. 405.

187 Siehe z.B. Art. 123 Abs. 1 KV BE; § 110 Abs. 1 KV AG; Art. 109 Abs. 1 KV SH.

188 So z.B. Art. 122 Abs. 2 KV BE; § 80 Abs. 1 KV LU; Art. 136 Abs. 2 KV GL. Ausnahmen bilden die Kantone Appenzell Innerrhoden und Solothurn. In Appenzell Innerrhoden beschränkt die Kantonsverfassung die Stimmberechtigung in kirchlichen Angelegenheiten auf die auf kantonaler Ebene Stimmberechtigten (Art. 46 Abs. 1 i.V. mit Art. 16 KV AI) und in Solothurn führt die Verfassung aus, dass die Kirchgemeinden niedergelassenen Ausländerinnen das Stimmrecht gewähren können (Art. 55 Abs. 3 KV SO).

189 BUSER (Fn. 186), S. 405; Dabei unterscheiden sich freilich die Voraussetzungen für das Ausländerstimmrecht zwischen den verschiedenen Landeskirchen und Kantonen: Besitz einer Niederlassungsbewilligung (z.B. Art. 14 Abs. 3 Verfassung der Evangelisch-Reformierten Landeskirche des Kantons Glarus sowie § 24 Verfassung der römisch-katholischen Landeskirche des Kantons Luzern), Besitz einer Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung (Art. 3 Abs. 3 Organisationsstatut der römisch-katholischen Landeskirche des Kantons Aargau), Karenzfristen von drei Monaten (§ 11 Verfassung der Evangelisch Reformierten Kirche des Kantons Basel-Stadt) bis ein Jahr (Art. 6 Abs. 2 Verfassung der Evangelisch-reformierten Kirche des Kantons Basel-Landschaft) oder gar keine weiteren Voraussetzungen (Art. 7 Kirchenverfassung der evangelisch-reformierten Landeskirche beider Appenzell).

190 BUSER (Fn. 186), S. 405.

meinschaften sind nicht die politischen Gegebenheiten, sondern der gemeinsame Glaube massgebend.¹⁹¹ Der Staatsangehörigkeit kann daher für die Mitgliedschaft und die daraus fliessenden Rechte und Pflichten keine wesentliche Bedeutung zukommen.¹⁹²

c. Exkurs: Ausländerstimmrecht im Ausland

Die juristischen und politischen Diskussionen um ein Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer sind keine schweizerische Eigenheit. Vergleichbare Debatten wurden und werden – freilich unter anderen Vorzeichen, da kein Staat vergleichbar weitgehende direktdemokratische Mitwirkungsrechte wie die Schweiz kennt – in zahlreichen Staaten geführt. So diskutierte etwa 2012 die argentinische Öffentlichkeit und Politik heftig über eine von der Regierung angelegte Stimmrechtsreform. Diese sah neben einer Absenkung des Stimmrechtsalters auf 16 Jahre die Einführung des Ausländerstimmrechts auf nationaler Ebene vor. Dieser Aspekt wurde in der Folge von der Regierung jedoch fallen gelassen, um das Stimmrechtsalter 16 nicht zu gefährden.

Weltweit gewähren zahlreiche Staaten Ausländerinnen und Ausländern ein politisches Mitspracherecht.¹⁹³ Dieses erstreckt sich in den meisten Staaten aber lediglich auf die kommunale Ebene. Nur drei Staaten – Chile¹⁹⁴, Uruguay¹⁹⁵ und Neuseeland – räumen ausländischen Staatsangehörigen das Stimmrecht auf nationaler Ebene ein. Ein Ausländerstimmrecht auf kommunaler Ebene existiert z.B. in den skandinavischen Staaten¹⁹⁶, Belgien¹⁹⁷, den Nieder-

191 BUSER (Fn. 186), S. 405; HEUSSER (Fn. 23), S. 71.

192 BUSER (Fn. 186), S. 405.

193 HARALD WALDRAUCH, Electoral rights for foreign nationals: A comparative overview of regulations in 36 countries, National Europe Centre Paper No. 73, Sydney 2003; MAHON/PULVER (Fn. 122), S. 213 f.; THÜRER (Fn. 22), S. 195 f.; SCHAUB (Fn. 24), S. 69 ff.

194 Siehe Art. 14 Abs. 1 der Verfassung Chiles aus dem Jahr 1980: «Los extranjeros avecindados en Chile por más de cinco años, y que cumplan con los requisitos señalados en el inciso primero del artículo 13, podrán ejercer el derecho de sufragio en los casos y formas que determine la ley».

195 Art. 78 Abs. 1 der Verfassung Uruguays aus dem Jahr 1967: «Tienen derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los hombres y las mujeres extranjeros, de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos, en la República».

196 Das ursprünglich nur für Staatsangehörige der nordischen Passunion geltende Kommunalwahlrecht in Dänemark, Schweden, Finnland, Norwegen und Island wurde zwischen 1975 (Schweden) und 2002 (Island) auf alle Ausländerinnen und Ausländer ausgedehnt, verbunden mit einer Aufenthaltsdauer von zwei (Finnland) bis fünf Jahren (Island); diese Wartefrist gilt in Dänemark, Schweden und Finnland aufgrund des Kommunalwahlrechtes von Unionsbürgern freilich nicht für Staatsangehörige von EU-Mitgliedsstaaten; siehe zur Einführung des Ausländerstimmrechtes in Schweden TOMAS HAMMAR, Democracy and the Nation State, Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration, Aldershot/Brookfield/Singapore/Sydney 1990, S. 131 ff.; ferner JAN RATH, Voting Rights, in: Zig Layton-Henry (Hrsg.), The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe, London/Newbury Park/New Dehli 1990, S. 127–157, S. 134 ff.; HEUSSER (Fn. 23), S. 72 ff.

197 Zur Geschichte des Ausländerstimmrechtes in Belgien RAHT (Fn. 196), S. 128 ff.

landen¹⁹⁸, Luxemburg und Slowenien. In Portugal kommt neben EU-Ausländern auch Staatsangehörigen Brasiliens und der Kapverden das aktive und passive Wahlrecht zu, Staatsbürgern Norwegens, Uruguays, Venezuelas, Chiles, Argentinien und Islands dagegen nur das aktive Kommunalwahlrecht.¹⁹⁹ Ursprung für die Gewährung politischer Mitwirkungsrechte an Ausländerinnen und Ausländer sind ehemals vorhandene koloniale Verbindungen²⁰⁰, sprachlich-kulturelle Beziehungen oder völkerrechtliche Verträge²⁰¹. Ein solches auf völkerrechtlicher Grundlage beruhendes Ausländerstimmrecht hat das Übereinkommen des Europarates über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben²⁰² geschaffen. Dieses 1997 in Kraft getretene Abkommen, das bislang lediglich von acht Staaten ratifiziert worden ist²⁰³, verankert u.a. ein kommunales aktives und passives Wahlrecht für ausländische Staatsangehörige, die sich seit mindestens fünf Jahren im betreffenden Staat aufhalten.²⁰⁴

Die Mehrheit der Staaten räumt Ausländerinnen und Ausländern indes keine politische Mitwirkung ein. Dies ist z.B. in Deutschland²⁰⁵ und Österreich²⁰⁶ der Fall, freilich mit Ausnahme des Kommunalwahlrechtes von Unionsbürgern. Letzteres gründet in der mit dem Vertrag von Maastricht 1992 eingeführten Unionsbürgerschaft. Diese vermittelt mit dem aktiven und passiven Kommu-

198 RATH (Fn. 196), S. 137 ff.; HEUSSER (Fn. 23), S. 74.

199 WALDRAUCH (Fn. 193), S. 17.

200 Nach dem Representation of the People Act 2000 sind alle Bürger eines Staates, der dem Commonwealth angehört, im Vereinigten Königreich stimmberechtigt. Siehe ferner RATH (Fn. 196), S. 139; HEUSSER (Fn. 23), S. 75 f.

201 So können z.B. norwegische Staatsangehörige mit Wohnsitz in Spanien gestützt auf einen bilateralen Vertrag zwischen den beiden Ländern aus dem Jahr 1990 an den kommunalen Wahlen teilnehmen; siehe zur Frage bilateraler Abkommen das Postulat Andreas Gross betr. kommunales Stimm- und Wahlrecht – Bilaterale Staatsverträge (93.3133) sowie die Anfrage Andreas Gross betr. bilaterales Abkommen mit Spanien für kommunales Wahlrecht (06.1147).

202 ETS Nr. 144.

203 Es sind dies Albanien, Dänemark, Finnland, Island, Italien, die Niederlande, Norwegen und Schweden.

204 Art. 6 des Übereinkommens über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen Leben führt aus: «1. Jede Vertragspartei verpflichtet sich, vorbehaltlich des Artikels 9 Absatz 1 jedem ansässigen Ausländer bei Kommunalwahlen das aktive und passive Wahlrecht zuzugestehen unter der Bedingung, dass er dieselben rechtlichen Voraussetzungen erfüllt, die für Staatsangehörige gelten, und darüber hinaus in den letzten fünf Jahren vor der Wahl rechtmässig seinen gewöhnlichen Aufenthalt in dem betreffenden Staat hatte. 2. Ein Vertragsstaat kann jedoch bei der Hinterlegung seiner Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde erklären, dass er beabsichtigt, die Anwendung des Absatzes 1 auf das aktive Wahlrecht zu beschränken»; Albanien und Italien haben einen Vorbehalt zu Art. 6 angebracht.

205 Hierzu vorne B./IV./1./b.

206 Das von der Gemeinde Wien 2002 eingeführte Ausländerwahlrecht für Bezirksvertretungswahlen wurde vom österreichischen Verfassungsgerichtshof am 30. Juni 2004 als verfassungswidrig aufgehoben. Der Verfassungsgerichtshof führte aus, dass die Wiener Regelung das wahlrechtliche Homogenitätsprinzip der österreichischen Bundesverfassung verletze und von Verfassung wegen die Bestellung der Bezirksvertretungen in der Gemeinde Wien österreichischen Staatsangehörigen vorbehalten ist; Urteil G 218/03–16 des Österreichischen Verfassungsgerichtshofes vom 30. Juni 2004.

nalwahlrecht²⁰⁷ aller EU-Ausländer an ihrem Wohnort in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, ein gemeinschaftliches Individualrecht und bildet mithin das «politische und demokratische Kernstück der Unionsbürgerschaft»²⁰⁸. Das Kommunalwahlrecht wird auch durch Art. 40 der Grundrechtscharta der Europäischen Union garantiert.

Es sei noch ein kurzer historischer Blick auf die Vereinigten Staaten gestattet. Zwischen Mitte des 18. Jahrhunderts bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts existierte in zahlreichen Gliedstaaten der USA die eine oder andere Form von Ausländerstimmrecht.²⁰⁹ Diese Praxis wurde noch während der Kolonialzeit begründet und nach der Unabhängigkeit weitergeführt. Anfänglich genügte es für die Zuerkennung des Stimmrechtes, auf dem Gebiet der entsprechenden Kolonie zu wohnen – sowie weiss, männlich und vermögend zu sein.²¹⁰ Nach der Unabhängigkeit wurde zuweilen neben dem Wohnsitz auch noch die Kundgabe der Absicht, das amerikanische Bürgerrecht anzustreben, vorausgesetzt. Diese Offenheit gegenüber dem Ausländerstimmrecht hatte verschiedene Gründe. Zum einen wurde am Leitmotiv der Unabhängigkeit – no taxation without representation – angeknüpft.²¹¹ Ferner sollte durch den Einbezug von Fremden in die politische Entscheidungsfindung Offenheit gegenüber Neuankömmlingen signalisiert sowie möglichst gute Integrationschancen eröffnet werden.²¹² Eine wachsende ausländerfeindliche Stimmung führte indes ab 1875 zur sukzessiven Abschaffung des Ausländerstimmrechtes.²¹³ Nachdem zuletzt auch Arkansas 1926 das Stimmrecht ausländischer Staatsangehöriger aus der Verfassung gestrichen hatte, konnte mit Blick auf die Wahlen von 1928 ausgeführt werden: «For the first time in over a hundred years, a national election was held in 1928 in which no alien in any state had the right to cast a vote for a candidate for any office – national, state, or local»²¹⁴. Seit einigen Jahren wird aber auch in den USA vereinzelt auf kommunaler Ebene das Ausländerstimmrecht wieder eingeführt.

207 Art. 22 Abs. 1 AEUV; siehe ferner RL 84/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen (ABl L 368 vom 31. Dezember 1994, S. 38 ff.).

208 WERNER KAUFMANN-BÜHLER, Art. 22, in: Carl Otto Lenz/Klaus-Dieter Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge Kommentar, 6. Auflage, Köln/Wien 2012, S. 404–410, Rz. 1.

209 Eingehend hierzu RASKIN (Fn. 121); JASON WISECUP, Resident Alien Voting Rights in a Post-modern World, 27 Chicano-Latino Law Review 149 (2008), S. 149–178, S. 152 ff.; VIRGINIA HARPER-HO, Noncitizen Voting Rights: The History, the Law and Current Prospects for Change, 18 Law and Inequality Journal 271 (2000), S. 271–322, S. 273 ff.;

210 RASKIN (Fn. 121), S. 1399 ff.

211 RASKIN (Fn. 121), S. 1403.

212 RASKIN (Fn. 121), S. 1397.

213 RASKIN (Fn. 121), S. 1397 sowie S. 1409 ff.; WISECUP (Fn. 209), S. 153 f.

214 LEON E. AYLSWORTH, The Passing of Alien Suffrage, The American Political Science Review, Vol. 25 (1931), S. 114–116, S. 114.

d. *Überlegungen zu einem künftigen Ausländerstimmrecht*

Die seit relativ langer Zeit andauernde Diskussion um das Ausländerstimmrecht erinnert in ihren Grundzügen an die Diskussion zum Frauenstimmrecht. Wie beim Frauenstimmrecht sind die Positionen bezogen und die Kontrahenten haben sich in ihre Schützengräben zurückgezogen. Ein Abrücken von den gewählten Positionen erscheint momentan undenkbar. Dies trifft zumindest auf die gesellschaftlichen und politischen Debatten zu. Aus rechtlicher Sicht kann und muss die Frage differenzierter angegangen werden. Es seien daher im Folgenden kurz die Hauptargumente für und gegen das Ausländerstimmrecht dargestellt, bevor aus juristischer Optik mögliche Lösungsansätze aufgezeigt werden sollen.

Bemerkenswert ist, dass sich sowohl die Argumente der Gegner des Ausländerstimmrechtes als auch jene von dessen Befürwortern im Lauf der Zeit kaum geändert haben.²¹⁵ Von den Gegnern des Ausländerstimmrechtes wird regelmässig ins Feld geführt²¹⁶, dass eine Mitwirkung bei der politischen Entscheidungsfindung die Vertrautheit mit den jeweiligen politischen Gegebenheiten voraussetze. Diese Vertrautheit hätte nur, wer die schweizerische Staatsangehörigkeit besitze. Ausländerinnen und Ausländer würden sich nie in gleicher Weise mit den gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Gegebenheiten auseinandersetzen, da sie ja wieder in ihr Heimatland zurückkehrten. Die Einführung des Ausländerstimmrechtes würde zudem dazu führen, dass ausländische Staatsangehörige ein doppeltes Stimmrecht hätten, weil sie häufig auch noch in ihrem Heimatland stimmberechtigt seien. Zu bedenken sei auch, dass nur Schweizerinnen und Schweizer im Interesse des Landes stimmen und wählen. Weiter wird angeführt, dass nur Schweizer und nicht auch Ausländer Militärdienst leisten müssten und daher bei einer Zuerkennung von Rechten ohne Pflichten ausländische Staatsangehörige bevorzugt würden. Ausländerinnen und Ausländer, die mitentscheiden wollten, sollten sich einbürgern lassen. Die Gewährung des Stimmrechtes an ausländische Staatsangehörige würde zudem die bestehenden Machtverhältnisse destabilisieren.

Die Befürworter eines Einbezuges von Ausländerinnen und Ausländern in die politische Entscheidungsfindung versuchen einerseits, die Argumente der Gegner zu entkräften. So weisen sie etwa darauf hin, dass in jenen Kantonen und Gemeinden, in denen ausländische Staatsangehörige mitentscheiden können, keine markanten politischen Veränderungen oder Verschiebungen stattgefunden hätten. Zudem würden die tatsächlichen Umstände vernachlässigt, wenn behauptet werde, dass Ausländerinnen und Ausländer wieder in ihre Heimatländer zurückkehrten, denn viele von ihnen lebten bereits seit sehr langer Zeit in der

215 So auch TANQUEREL (Fn. 27), S. 207 N. 99.

216 Siehe für Zusammenstellungen der Argumente für und gegen das Ausländerstimmrecht auch HEUSSER (Fn. 23), S. 89 ff.; TANQUEREL (Fn. 27), S. 207 ff.; MAHON/PULVER (Fn. 122), S. 225 ff.; SCHAUB (Fn. 24) sowie LOCATI HARZENMOSER (Fn. 27), S. 180 ff.

Schweiz und seien hier tief verwurzelt. Schliesslich vermöge auch das Argument der Militärdienstpflicht nicht zu überzeugen, da ja nur männliche Schweizer Staatsangehörige militärdienstpflichtig seien, aber auch Schweizerinnen stimmfähig wären. Die Befürworter eines Ausländerstimmrechtes beschränken sich aber nicht darauf, die gegnerischen Argumente zu entkräften, sondern führen auch eigene Argumente an. So wird etwa darauf hingewiesen, dass niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer in gleicher Weise wie Schweizer Staatsangehörige das politische und wirtschaftliche Schicksal ihrer Wohngemeinde, ihres Wohnkantons und letztlich auch der Schweiz teilen. Unter diesen Umständen sei es aus demokratischer Sicht problematisch, wenn über 23 Prozent der Bevölkerung von der politischen Mitsprache ausgeschlossen seien. Weiter wird von den Befürwortern angeführt, dass es den Gegnern lediglich darum gehe, den Status Quo und die damit verbundenen Machtverhältnisse zu bewahren. Schliesslich verweisen die Befürworter darauf, dass die Identität von Regierenden und Regierten einem urdemokratischen Anliegen entspringe und ein auch ausländische Staatsangehörige umfassendes allgemeines Stimmrecht dem zunehmend anerkannten Modell der Territorialdemokratie entspreche.

Aus juristischer Sicht müssen zur Beantwortung der Frage der Wünschbarkeit, Notwendigkeit und Zulässigkeit des Ausländerstimmrechtes drei Fragenkomplexe näher beleuchtet werden, die zwar für sich allein genommen die Problematik nicht abschliessend zu beantworten vermögen, aber wichtige Ansätze aufzeigen: Neben der auf die Rechtsgleichheit fokussierten grundrechtlichen Fragestellung sind auch demokratiethoretische Aspekte sowie migrationspolitische Überlegungen einzubeziehen.

aa. Demokratiethoretische Überlegungen

Das weitgehende Fehlen des Ausländerstimmrechtes in der Schweiz wird häufig als ernst zu nehmendes Demokratiedefizit bezeichnet.²¹⁷ Diese Einschätzung knüpft an die Tatsache an, dass die Beschränkung des Stimmrechtes auf erwachsene Schweizer Staatsangehörige einen bedeutenden Prozentsatz der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz von der Mitwirkung an der politischen Entscheidungsfindung ausgrenzt und diese Ausgrenzung den demokratischen Grundsatz der Ableitung aller staatlicher Macht vom Volk und somit letztlich die Legitimierung staatlicher Macht herausfordert:²¹⁸ «The anomalous situation that a large group of foreign residents is excluded from regular decision-making

217 Statt vieler GÖKSU/SCYBOZ (Fn. 156), S. 18; HANGARTNER (Fn. 53), S. 133; DAVID R. WENGER, Das Ausländerstimmrecht in der Schweiz und im europäischen Ausland – ein kommentierter Rechtsvergleich, AJP 2004, S. 1186–1192, S. 1187; PLÜSS (Fn. 27), 135; HANGARTNER/KLEY (Fn. 13), Rz. 28; KELLER (Fn. 21), S. 51.

218 ZIG LAYTON-HENRY, The Challenge of Political Rights, in: Zig Layton-Henry (Hrsg.), The Political Rights (Fn. 196), S. 1–26, S. 24.

procedures creates a challenge to West European democracy since, according to its conception of democracy, policy-making should be done by people who reflect and represent the whole population»²¹⁹. Freilich wird aber auch betont, dass nicht jedes identifizierte Demokratiedefizit unmittelbar als störend empfunden werde; vielmehr hänge das Empfinden über die Richtigkeit von Ausschlüssen vom Stimmrecht von Zeit, Ort und Umfeld ab.²²⁰

Die Debatten um das demokratische Defizit aufgrund des fehlenden Ausländerstimmrechtes lenken von der eigentlichen Fragestellung ab. Diese bezieht sich darauf, wer aus demokratischer Sicht des allgemeinen Stimmrechts teilhaftig sein sollte. Oder anders herum: Stellen Staatsangehörigkeit und Stimmrecht ein untrennbares Binom dar oder ist eine Loslösung des Stimmrechtes von der Staatsangehörigkeit denkbar?²²¹ Die Antwort auf diese Frage hängt vom jeweiligen Demokratiemodell ab. Die Bürgerdemokratie beruht auf dem Konzept der dem öffentlichen Wohl verpflichteten *volonté générale* und somit auf kollektivistisch-nationalstaatlichen Ideen. Nach diesem Demokratiemodell ist die Staatsangehörigkeit ausschlaggebend für die Volkszugehörigkeit, denn nur wer Staatsbürgerin oder Staatsbürger ist, verfügt über die zur Ausübung der politischen Rechte nötige soziale, kulturelle und politische Beziehung zum Staat.²²² Demgegenüber führt das Modell der Territorialdemokratie zu einer Entkopplung von Stimmrecht und Staatsangehörigkeit. Entscheidend für den Einbezug in die politische Mitbestimmung ist nicht die Staatsangehörigkeit, sondern die persönliche Betroffenheit von staatlichen Akten. Stimmberechtigt ist demnach, wer im betreffenden Gemeinwesen lebt, die Staatsangehörigkeit ist irrelevant.

Sowohl das Modell der Bürgerdemokratie als auch jenes der Territorialdemokratie sind in der Schweiz präsent. Die Bürgerdemokratie steht dort im Vordergrund, wo das jeweilige Volk über weitreichende und für das Fortbestehen des Gemeinwesens zentrale Fragen befindet. Demgegenüber greift das Konzept der Territorialdemokratie eher dort, wo demokratische Entscheide lokale oder regionale Fragen betreffen. So erstaunt es nicht weiter, dass sich das Ausländerstimmrecht bislang, sofern es überhaupt existiert, mehrheitlich auf kommunaler Ebene sowie in den Landeskirchen und Kirchgemeinden durchzusetzen vermochte. Hier entscheidet das <Volk> Geschäfte und Dinge, die im Alltag für jeden Einzelnen direkt relevant sind. Demgegenüber vermochte sich auf Bundesebene noch keine wirkliche Debatte um die Einführung des Ausländerstimmrechtes zu etablieren, da die vom <Bundesvolk> gefällten Sach- und Personalentscheide einen übergeordneten, den Einzelnen weniger unmittelbar angehenden Wirkungs- und Aktionsradius aufweisen.

219 RATH (Fn. 196), S. 127.

220 PLÜSS (Fn. 27), S. 135.

221 MAHON/PULVER (Fn. 122), S. 225 f.

222 PLÜSS (Fn. 27), S. 148 f.

bb. Rechtsgleichheitsbezogene Überlegungen

Gleiches ist nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln.²²³ Mit dieser Standardformulierung umreisst das Bundesgericht das in Art. 8 Abs. 1 BV enthaltene Gleichheits- und Differenzierungsgebot. Eine Ungleichbehandlung ist nur dann mit dem Rechtsgleichheitsgebot vereinbar, wenn sie auf vernünftigen, sachlichen und zulässigen Gründen beruht.²²⁴ Dabei stellt die sachliche Begründetheit einer rechtlichen Differenzierung immer eine von Ort, Zeit, Umständen und Anschauungen abhängige Wertungsfrage dar.

Wie bereits ausgeführt sind Unterscheidungen im Rahmen der politischen Gleichheit nur bei Vorliegen besonders wichtiger Gründe gerechtfertigt. Ausschlüsse vom allgemeinen Stimmrecht, einem Symbol²²⁵ bzw. Kerngehalt²²⁶ demokratischer Ordnungen, sind also nur dann zulässig, wenn sie auf einem wichtigen Grund beruhen.²²⁷ Es stellt sich somit die Frage, ob der durch die Anknüpfung an die fremde Staatsangehörigkeit erfolgte Ausschluss von Ausländerinnen und Ausländern vom Stimmrecht auf einem solchen wichtigen Grund beruht und daher unter Art. 8 Abs. 1 BV gerechtfertigt werden kann.

Die Entwicklung des allgemeinen Stimmrechtes sowie der Ausschlussgründe in der Schweiz zeigt deutlich, dass sich sachliche Gründe für einen Ausschluss im Laufe der Zeit wandeln. Die jahrzehntelangen Debatten über das Frauenstimmrecht und die einschlägigen bundesgerichtlichen Positionsbezüge sind eindrückliches Zeugnis hierfür. Wobei freilich zu betonen ist, dass das weibliche Geschlecht von Gesellschaft und Politik auch dann noch als wichtiger Grund für einen Ausschluss vom allgemeinen Stimmrecht akzeptiert wurde, als von Seiten der Rechtswissenschaft bereits überzeugende Zweifel an dieser Einschätzung angebracht worden waren. Dies hängt indes hauptsächlich mit dem demokratischen System der Schweiz zusammen, in dem Verfassungsänderungen durch Volk und Stände in einem zumeist langwierigen politischen Prozess gutgeheissen werden müssen.

Eine vergleichbare Entwicklung liesse sich auch in Bezug auf den Ausschluss von ausländischen Staatsangehörigen vom allgemeinen Stimmrecht denken. Als sachlicher Grund für deren Ausschluss vom Stimmrecht wird in aller Regel die Organfunktion des Volkes angeführt. Dem Staatsorgan Volk gehören jene natürlichen Personen an, die eine besonders enge Beziehung zum Staat aufweisen – und bis heute wird die Staatsangehörigkeit als Ausdruck und mithin Garant dieser besonders engen Verbundenheit mit dem Staat angesehen. Daher wird

223 Statt vieler BGE 134 I 23, E. 9.1 S. 42.

224 REGINA KIENER/WALTER KÄLIN, Grundrechte, Bern 2007, 347 f.

225 So, bezugnehmend auf Grewe/Ruiz-Fabri, PASCAL MAHON, La citoyenneté active en droit public suisse, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 20 Rz. 9.

226 BUSER (Fn. 186), S. 405.

227 HANGARTNER (Fn. 27), S. 128; BUSER (Fn. 186), S. 405.

häufig auch die Einbürgerung als Lösung für das fehlende Ausländerstimmrecht postuliert. Aus rein rechtlicher Sicht muss sich freilich die Frage stellen, ob aufgrund der heutigen gesellschaftlichen und politischen Gegebenheiten dieser Konnex noch sachgerecht bzw. die Beschränkung des Stimmrechtes auf Staatsangehörige nicht mehr nur Ausdruck einer überkommenen Anschauung ist.

Ausschlaggebende Aspekte für die Zugehörigkeit zum Staatsorgan Volk sind die politische Mündigkeit, die Vertrautheit mit den gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Bedingungen im betreffenden Gemeinwesen sowie das spezifische, wohl vorwiegend emotionale Band, das Staatsangehörige und den Staat verbindet. All diese Bedingungen vereinen sich nach traditioneller Ansicht in den Staatsangehörigen. Ausgehend von den erwähnten Kriterien erscheint die Staatsangehörigkeit indes als Unterscheidungskriterium für die Zugehörigkeit zum Staatsorgan Volk nicht sachgerecht. Die politische Mündigkeit ist nicht eine Frage der Staatsangehörigkeit, sondern des Alters. Die Staatsangehörigkeit kann zudem nicht per se die Vertrautheit mit den lokalen Verhältnissen garantieren. So sind in einer Gemeinde stimmberechtigte Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer aufgrund ihres Wohnsitzes im Ausland oftmals schlechter mit den lokalen Verhältnissen vertraut als dies z.B. bei seit vielen Jahren bereits auf dem Gemeindeterritorium wohnhaften Ausländerinnen und Ausländern der Fall ist. Bleibt der Aspekt der besonders engen Beziehungen zwischen Staatsangehörigen und dem Staat. Auch hier lehrt die Geschichte bzw. die Entwicklung des Stimmrechtes, dass die Staatsangehörigkeit nicht wirklich als sachlicher Grund für einen Einschluss oder Ausschluss beigezogen werden kann. Die Staatsangehörigkeit hat keinen Einfluss auf die Fähigkeit, im Interesse der Allgemeinheit liegende politische Entscheide zu fällen. Wie bereits ausgeführt, wurde diese für das Stimmrecht relevante Fähigkeit überdies in früheren Zeiten auch Staatsangehörigen aufgrund ihres Geschlechtes, des fehlenden Vermögens, einer strafrechtlichen Verurteilung etc. abgesprochen. Das besondere Band zwischen Staatsangehörigen und ihrem Staat besteht zwar, hat jedoch keinen Einfluss auf die politische Urteilsfähigkeit und kann somit keinen sachlichen Grund für einen Einschluss ins oder Ausschluss vom Stimmrecht darstellen.

Ausschlaggebend für den Einschluss ins oder Ausschluss vom Staatsorgan Volk muss, neben der politischen Mündigkeit, die Vertrautheit mit den gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Bedingungen sein. Ein sachgerechtes Unterscheidungskriterium könnte in diesem Zusammenhang die Wohnsitzdauer sein. So könnte z.B. geregelt werden, dass neben Schweizer Staatsangehörigen – gegebenenfalls nach Ablauf einer Karenzfrist – auch Ausländerinnen und Ausländer stimmberechtigt sein sollen, die sich aufgrund ihrer Aufenthaltsdauer in der Schweiz und im betreffenden Gemeinwesen sowie ihres ausländerrechtlichen Status von anderen Ausländergruppen unterscheiden.

Aus rechtlicher Sicht lässt sich somit die Beschränkung der Zugehörigkeit zum Staatsorgan Volk ausschliesslich auf Staatsangehörige nicht sachlich be-

gründen oder gar rechtfertigen. Es handelt sich vielmehr um eine Tradition, die sich heute nur mehr emotional bzw. politisch-historisch erklären lässt.²²⁸ Damit ist aber freilich noch nichts zu einer allfälligen Anpassung der Realität an diese Einschätzung gesagt. Denn es klafft mit dem italienischen Sprichwort «tra il dire e il fare c'è di mezzo il mare» ein riesiger und zumindest mittelfristig wohl kaum zu überwindender Graben zwischen der rechtlichen Einschätzung und deren politischen Umsetzung. Da das Bundesgericht entsprechende Klagen wohl kaum gutheissen würde – es sei hier nochmals an die bis 1965 geltende bundesgerichtliche Praxis zum Frauenstimmrecht erinnert²²⁹ –, müsste dieser Schritt durch die Politik und somit das Volk vollzogen werden.

cc. Migrationspolitische Überlegungen

Verschiedene Autoren haben in jüngerer Zeit für die Darstellung und Beschreibung der einzelnen Phasen einer Einwanderungskarriere²³⁰ auf Stufen- bzw. Pfortenmodelle zurückgegriffen und dabei den Begriff der *Denizens* bzw. der *Denizenship* in das Migrationsrecht eingeführt.²³¹ Der Begriff stammt aus dem Common Law und bezeichnet ursprünglich «a person who holds a position midway between an alien and a natural-born or naturalized subject»²³², d.h. Ausländer, denen der König mittels eines Briefes eine privilegierte und den britischen Bürgern angenäherte Stellung einräumte.²³³ In der migrationsrechtlichen Literatur wird der Begriff heute für eine Zwischenposition zwischen Ausländern und Staatsangehörigen verwendet. Bislang wurde streng zwischen Staatsangehörigen und Ausländern unterschieden, *tertium non datur*. Das Konzept der *Denizenship* schafft nun dieses Tertium: ausländische Staatsangehörige mit einem dauernden sowie gesicherten Aufenthaltsstatus und somit einer deutlich besseren Rechtsstellung als Ausländer, deren Aufenthalt (noch) nicht gefestigt ist.²³⁴ Grund für die Schaffung dieser Zwischenposition ist der Umstand, dass in zahlreichen Staaten ausländische Staatsangehörige sehr enge Beziehungen zum Gaststaat aufgebaut haben, zuweilen bereits dort geboren wurden und voll-

228 GÖKSU/SCYBOZ (Fn. 156), S. 27; MAHON/PULVER (Fn. 122), S. 229.

229 ARROYO (Fn. 84), S. 54 ff.

230 Siehe für den Begriff JÜRGEN BAST, *Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung*, Tübingen 2011, S. 222.

231 HAMMAR hat 1990 das Modell von drei Pforten entworfen, die von einwandernden Migranten bis zur Einbürgerung durchschritten werden müssen, HAMMAR (Fn. 196); siehe ferner TOMAS HAMMAR, *Legal Time of Residence and the Status of Immigrants*, in: Rainer Bauböck (Hrsg.), *From Aliens to Citizens, Redefining the Status of Immigrants in Europe*, Aldershot/Brookfield/Hong Kong/Singapore/Sydney 1994, S. 187–197, S. 187 ff. Für BAST durchläuft eine Einwanderungskarriere vier Stufen vom vorläufigen Aufenthalt bis zum Daueraufenthaltsstatus (BAST [Fn. 230], S. 222 ff.).

232 BLACK'S LAW DICTIONARY, 7. Auflage, St. Paul, Mn., S. 446.

233 HAMMAR (Fn. 196), S. 14; BAST (Fn. 230), S. 224.

234 HAMMAR (Fn. 196), S. 15; ZIG LAYTON-HENRY, *Citizenship or Denizenship for Migrant Workers?*, in: Zig Layton-Henry (Hrsg.), *The Political Rights* (Fn. 196), S. 186–195, S. 190.

umfänglich in die Gesellschaft integriert sind, einzig – aus welchen Gründen auch immer – nicht die Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaates erworben haben.²³⁵

Im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte hat die Zahl der Denizens in vielen westlichen Staaten stark zugenommen.²³⁶ Grund hierfür ist zunächst das Auseinanderklaffen zwischen Migrationspolitik und Migrationsrealität: Während die Zulassungspolitik lange Jahre nicht auf eine langfristige Einwanderung ausgerichtet war und es häufig immer noch nicht ist, sind viele der anfänglich bloss für einen vorübergehenden Aufenthalt eingereisten Personen definitiv im Land geblieben. Der langfristige Verbleib wurde in der Folge denn auch durch ausländerrechtliche Massnahmen wie z.B. die Ermöglichung des Familiennachzuges oder die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung erleichtert. Die Zahl der Denizens wird aber auch durch hohe Einbürgerungshürden und damit verbunden niedrige Einbürgerungsraten erhöht.

All diese Faktoren sind in der Schweiz gegeben. Hauptsorge der schweizerischen Ausländerpolitik war während Jahrzehnten die Begrenzung sowohl der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte als auch des ständig wachsenden Anteils ausländischer Bevölkerung.²³⁷ Dabei verstand die Politik die Einwanderung von Ausländerinnen und Ausländern in die Schweiz jahrzehntelang als lediglich vorübergehend und zeitlich beschränkt: Ausländische Arbeitskräfte sollten die Schweiz spätestens nach einigen Jahren wieder verlassen, um jungen und frischen Arbeitskräften Platz zu machen. Eindrückliches Zeugnis dieses Rotationsprinzipes ist der Begriff der Gastarbeiterinnen und Gastarbeiter. Zwar wurde bereits relativ früh erkannt, dass ein bedeutender Teil der ausländischen Arbeitskräfte auch längerfristig in der Schweiz bleiben würde, doch waren Gesellschaft und Politik zu jener Zeit nur sehr zögerlich bereit, der Realität in die Augen zu sehen und die nötigen Konsequenzen zu ziehen. Das berühmte Zitat von Max Frisch, «man hat Arbeitskräfte gerufen, und es kommen Menschen»²³⁸ bringt dieses Dilemma treffend auf den Punkt. Es erstaunt daher auch nicht weiter, dass das Abkommen vom 2. März 1961 zwischen der Schweiz und Spanien über die Anwerbung spanischer Arbeitskräfte und deren Beschäftigung in der

235 «(...) the traditional definition of who is a foreigner and who is a citizen no longer corresponds with the actual situation. In many immigration countries, great number of foreign citizens have established intense and close relations to the country. Some have lived there most of their lives. Some may even have been born there by parents of foreign citizenship. They may have grown up in the country and gone to school there. They may be absolutely fluent in the language, which may be their mother tongue. They may own property in this host country, and some may be influential businessmen or professionals, while others may hold other high positions. They have permanent residence permits, but for various reasons, they have remained foreign citizens, and perhaps also prefer to retain their original citizenship.» HAMMAR (Fn. 196), S. 13.

236 Hierzu und zum Folgenden HAMMAR (Fn. 196), S. 19.

237 Siehe hierzu und zum Folgenden MARTINA CARONI/TOBIAS D. MEYER/LISA OTT, *Migrationsrecht*, 2. Auflage, Bern 2011, S. 25 f.

238 MAX FRISCH, Vorwort, in: Alexander J. Seiler, *Siamo italiani/Die Italiener*, Gespräche mit italienischen Arbeitern in der Schweiz, Zürich 1965, S. 7.

Schweiz²³⁹ mit keinem Wort die Themen Verlängerung der ausländerrechtlichen Bewilligung oder Familiennachzug enthält. Drei Jahre später hatte aber der Wandel bereits eingesetzt: Das Abkommen zwischen der Schweiz und Italien über die Auswanderung italienischer Arbeitskräfte nach der Schweiz vom 10. August 1964²⁴⁰ weist bereits im Titel eine andere Stossrichtung auf – statt Anwerbung von Arbeitskräften wird von der Auswanderung von Arbeitskräften gesprochen – und enthält neben Ansprüchen auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung sowie der Erteilung der Niederlassungsbewilligung auch einen Rechtsanspruch auf Familiennachzug. Bemerkenswert ist schliesslich, dass zeitgleich mit dem Beginn der schweizerischen Gastarbeiterpolitik im Jahr 1952 auch die Bürgerrechtsgesetzgebung verschärft worden war.²⁴¹

Rund 14,8 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz sind ausländische Staatsangehörige mit Niederlassungsbewilligung, d.h. Personen, denen die Migrationsbehörden eine weitgehende mit schweizerischen Staatsangehörigen vergleichbare Rechtsstellung gewährt haben. Diese rund 1,2 Millionen Personen stellen heute die Gruppe der Denizens in der Schweiz dar. Sie sind vollumfänglich in die schweizerische Gesellschaft integriert und nehmen wie Schweizer Staatsangehörige am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Alltag teil. Nur gilt für sie nicht der demokratische Grundsatz «no taxation without representation», sondern das Prinzip «no representation without naturalisation».²⁴² Dass auch die schweizerische Praxis Denizens anerkennt, hat kürzlich die Stadt Luzern bewiesen. Am 1. März 2013 hat sie als schweizweit erste Gemeinde eine «C-Feier» durchgeführt und in diesem Rahmen jene ausländischen Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Luzern begrüsst, die neu eine Niederlassungsbewilligung erhalten hatten.²⁴³ Die Parallele zu den in vielen Gemeinden üblichen Jungbürgerfeiern ist augenfällig. Wobei beizufügen ist, dass in gewissen Freiburger Gemeinden, z.B. Bösinggen, an die Jungbürgerfeiern auch die gestützt auf das im Kanton Freiburg geltende kommunale Ausländerstimmrecht neu stimmberechtigten «Jungdenizens» eingeladen werden.

dd. Fazit

Was bedeutet dies nun alles für die Frage der politischen Mitwirkung von Ausländerinnen und Ausländern? Welcher der beiden Alternativen – Einbürgerung oder Ausländerstimmrecht – ist der Vorzug zu geben? Aus verschiedenen Gründen stellt die Einbürgerung keine echte Alternative zur Einräumung politischer Rechte an ausländische Staatsangehörige dar. Es ist unbestritten, dass die Hür-

239 SR 0.142.113.328.

240 SR 0.142.114.548.

241 CARONI/MEYER/OTT (Fn. 237), S. 26.

242 Siehe zu diesem Gegensatzpaar LAYTON-HENRY (Fn. 234), S. 189.

243 Neue Luzerner Zeitung vom 5. März 2013, Nr. 53, S. 23; Anzeiger Luzern vom 13. März 2013, S. 14.

den, die für die Erlangung des schweizerischen Bürgerrechtes überwunden werden müssen, hoch sind. Neben den vergleichsweise langen Wohnsitzanforderungen des Bürgerrechtsgesetzes²⁴⁴ und zusätzlichen kantonalen sowie kommunalen Wohnsitzanforderungen²⁴⁵ fallen auch die im dreistufigen Bürgerrecht gründenden Verfahrenshürden ins Gewicht. Hinzu kommt, dass zumindest bei der ordentlichen Einbürgerung auch bei Erfüllung der Einbürgerungsvoraussetzungen kein Rechtsanspruch auf Einbürgerung besteht. Somit bleibt nur die Option des Ausländerstimmrechtes, dessen Einführung migrationspolitisch indiziert, demokratietheoretisch wünschbar und rechtlich sowohl zulässig als auch geboten wäre.

Freilich sind hierzu noch gewisse Präzisierungen anzubringen. So ist zunächst zu klären, welche Ausländerinnen und Ausländer vom persönlichen Geltungsbereich des Stimmrechtes erfasst werden sollten. Politisch mitentscheiden sollten jene ausländischen Staatsangehörigen, deren Aufenthalt in der Schweiz langfristig gesichert erscheint – die Denizens. Ihr langjähriger und gesicherter Aufenthalt lässt auf die Vertrautheit mit den hiesigen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Bedingungen schliessen.

Ferner muss die Staatsebene geklärt werden, auf die sich die politische Mitbestimmung ausländischer Staatsangehöriger erstrecken soll. Politischer Wille vorausgesetzt, würde aus rechtlicher Sicht nichts dagegen sprechen, das Ausländerstimmrecht sowohl auf kommunaler und kantonaler Ebene als auch auf Bundesebene einzuführen. Die Zeit erscheint aber noch nicht reif, um die Debatte über das Ausländerstimmrecht auch auf Bundesebene zu lancieren. Da die Kantone traditionell als Versuchslaboratorien im Bundesstaat gelten, sollte das Ausländerstimmrecht zunächst auf kommunaler und kantonaler Ebene eingeführt werden. Hierfür sprechen neben demokratietheoretischen Überlegungen – ist das Modell der Territorialdemokratie doch bislang in der Schweiz vor allem auf den unteren Stufen des Bundesstaates verwirklicht worden – auch sachpolitikbezogene Aspekte. Denn Themen auf kommunaler und kantonaler Ebene betreffen den Alltag viel direkter, als die auf eidgenössischer Ebene anfallenden Themenbereiche.

244 Vgl. Art. 15 Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (BüG), SR 141.0.

245 So verlangt z.B. das Bürgerrechtsgesetz des Kantons Luzern, dass die beantragende Person «in den letzten fünf Jahren vor der Gesuchseinreichung während insgesamt dreier Jahre» und «unmittelbar vor der Einbürgerung während mindestens eines Jahres ununterbrochen in der Einbürgerungsgemeinde gewohnt hat», § 13 i.V.m. § 12 lit. a und b BRG LU, SRL 2, und im Kanton Bern können Ausländerinnen und Ausländer eingebürgert werden, wenn sie zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung seit mindestens zwei Jahren ohne Unterbruch in der betreffenden Gemeinde wohnen (Art. 8 Abs. 1 KbüG BE, BSG 121.1). Der bundesrätliche Entwurf eines totalrevidierten Bürgerrechtsgesetzes sieht nun aber vor, dass die kantonale und kommunale Aufenthaltsdauer maximal drei Monate betragen dürfe, vgl. Art. 18 des Entwurfes (BB1 2011 2873, S. 2877). Als Erstrat hat der Nationalrat in der Frühjahrssession 2013 indes beschlossen, dass die kantonale und kommunale Mindestaufenthaltsdauer drei bis fünf Jahre betragen solle, AB 2013 N 262 ff.

Ein weiterer Punkt, der angesprochen werden muss, ist der Umfang des Stimmrechtes. Konkret geht es um die Frage, ob das Ausländerstimmrecht neben dem aktiven auch das passive Wahlrecht erfassen soll. Die von den Kantonen bislang gewählten Lösungen sind auch in diesem Punkt unterschiedlich. Aus integrationspolitischen Gründen wäre ein umfassendes Wahlrecht wünschenswert – und könnte gerade auch für kleinere Gemeinden, die zunehmend Mühe haben, ihre Ämter zu besetzen, interessant sein.²⁴⁶

2. *Weitere Ausdehnung des Stimmrechts?*

Soll das Ziel eines allgemeinen Stimmrechtes konsequent verfolgt werden, so müssen auch die weiteren noch immer bestehenden Ausschlüsse vom Stimmrecht – Kinder und Jugendliche – betrachtet werden. Hierzu bestehen insbesondere in der Lehre verschiedene Ansätze.

a. *Stimmrechtsalter 16*

Seit rund 15 Jahren hat auch in der Schweiz eine breite Diskussion zum Stimmrechtsalter 16 eingesetzt. Als erster und bislang einziger Kanton hat der Kanton Glarus an der Landsgemeinde vom 6. Mai 2007 das Stimmrechtsalter von 18 auf 16 Jahre abgesenkt. Die Absenkung gilt indes nur für das Stimmrecht sowie das aktive Wahlrecht. Vergleichbare Vorstösse sind sowohl auf Bundesebene²⁴⁷ als auch in den übrigen Kantonen gescheitert. In den Kantonen Basel-Stadt, Uri und Bern scheiterten entsprechende Initiativen zudem deutlich an der Urne.²⁴⁸ Im Rahmen der zahlreichen Totalrevisionen von Kantonsverfassungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts vermochte sich das Stimmrechtsalter 16 letztlich ebenfalls nirgends durchzusetzen.²⁴⁹ Im Ausland kennen gewisse Staaten bereits das Stimmrechtsalter 16, so z.B. Österreich auf Bundesebene und zum Teil auf Landes- und/oder Gemeindeebene, mehrere deutsche Bundesländer²⁵⁰, Argentinien sowie Brasilien.

246 So hat in der ausserrhodischen Gemeinde Wald bereits einmal ein Ausländer einen Sitz im Gemeinderat eingenommen, vgl. «Die Gemeinde Wald im Appenzell ist weit voraus», Tages-Anzeiger vom 11. Februar 2004.

247 Parlamentarische Initiative Wyss (99.457) betr. Stimmrechtsalter 16; Motion SPK-NR (00.3180) betr. Stimmrechtsalter 16; Parlamentarische Initiative Allemann (07.456) betr. Stimmrechtsalter 16; Petition Jugendsession 2007 (08.2021) betr. Stimmrechtsalter 16.

248 Am 8. Februar 2009 verwarfen die Stimmberechtigten im Kanton Basel-Stadt mit einem Anteil von 72 Prozent Nein-Stimmen eine auf die Einführung des Stimmrechtsalters 16 abzielende Verfassungsänderung; mit rund 80 Prozent Nein-Stimmen wurde am 17. Mai 2009 im Kanton Uri die Volksinitiative «Aktives Stimm- und Wahlrecht 16» abgelehnt und im Kanton Bern scheiterte die Einführung des Stimmrechtsalters 16 ebenfalls deutlich mit 75 Prozent Nein-Stimmen in der Volksabstimmung vom 29. November 2009.

249 Siehe hierzu z.B. die Zusammenfassung der Debatte bei der Totalrevision der Kantonsverfassung Genf bei RENFER (Fn. 162), S. 256.

250 Z.B. Berlin, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern.

Hauptargumente der Befürworter des Stimmrechtsalters 16 sind die heute früher einsetzende politische Urteilsfähigkeit²⁵¹, der Abschluss des obligatorischen Schulbesuches und das Einsetzen der Steuerpflicht sowie die Verhinderung eines politischen Moratoriums zwischen dem Staatskundeunterricht in der Schule und der praktischen Anwendung.²⁵² Für die Gegner steht das Auseinanderklaffen zwischen politischer und zivilrechtlicher Mündigkeit im Vordergrund. Angesichts des internationalen Trends erscheint es eine Frage der Zeit, bis sich auch in der Schweiz das aktive Stimm- und Wahlrecht ab dem vollendeten 16. Altersjahr durchsetzen wird.

b. Kinderstimmrecht bzw. Stimmrecht ab Geburt

Die Allgemeinheit des Stimmrechts radikal zu Ende gedacht müsste nicht nur über eine Absenkung des Stimmrechtsalters von 18 auf 16 Jahre, sondern vielmehr über die Gewährung des Stimmrechtes ab Geburt diskutiert werden. So hat etwa der Philosoph HANS SANER das Stimmrechtsalter null gefordert²⁵³ und auch in der schweizerischen Politik²⁵⁴ ist die Forderung, wenn auch letztlich erfolglos, bereits erhoben worden.

Die Befürworter eines Kinderstimmrechtes bzw. eines Stimmrechtes ab Geburt möchten Kindern und Jugendlichen ein – freilich bis zur politischen Mündigkeit treuhänderisch durch die Eltern oder andere Erziehungsberechtigte ausgeübt – aktives Stimm- und Wahlrecht einräumen. Die Debatte entfaltet sich bislang vor allem in der juristischen Literatur.²⁵⁵ Das Kinderstimmrecht ist aus

251 Zu diesem Aspekt URSULA HOFFMANN-LANGE/JOHANN DE RIJKE, 16jährige Wähler – erwachsen genug? Die empirischen Befunde, ZParl, Zeitschrift für Parlamentsfragen 27 (1996), S. 572–585.

252 ARTHUR ELSTER, Lowering the Voting Age to Sixteen: The Case for Enhancing Young Civic Engagement, 19 Children Legal Rights Journal 65 (2009), S. 64–70.

253 HANS SANER, Die Herde der Heiligen Kühe und ihre Hirten, 2. Auflage, Basel 1990, S. 16 ff.

254 Siehe auf *Bundesebene* die Motion Müller (08.37711) betr. Stimmrecht für alle Schweizer Bürgerinnen und Bürger. Die Motion wurde, nachdem der Bundesrat negativ dazu Stellung bezogen hatte, abgeschrieben; siehe ferner im Kanton *Bern* die Motion Löffel et al. (149/07) betr. Ein Mensch, eine Stimme; im Kanton *Basel-Landschaft* die Motion Kirchmayr et al. (2008–025) betr. Stimm- und Wahlrecht ab Geburt sowie die im Unterschriftenstadium gescheiterte kantonale Volksinitiative «Familienstimmrecht in Luzern» im Kanton *Luzern* (publiziert im Kantonsblatt 2009, S. 3294).

255 Siehe ISABEL RUPPRECHT, Das Wahlrecht für Kinder, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und praktische Durchführbarkeit, Baden-Baden 2012. Ferner z.B. MATTHIAS PECHSTEIN, Wahlrecht für Kinder?, Familie und Recht 1991, S. 142–146; INGO VON MÜNCH, Kinderwahlrecht, NJW 1995, S. 3165 f.; HANS HATTENHAUER, Über das Minderjährigenwahlrecht, JuristenZeitung 51 (1996), S. 9–16; CHRISTOPH KNÖDLER, Wahlrecht für Minderjährige – eine gute Wahl?, ZParl, Zeitschrift für Parlamentsfragen 27 (1996), S. 553–571; REINHARD MUSSGNUG, Das Wahlrecht für Minderjährige auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts, in: Rolf Stober (Hrsg.), Recht und Recht, Festschrift für Gerd Roellecke zum 70. Geburtstag, Stuttgart/Berlin/Köln 1997, S. 165–189; KARL HINRICHS, Do the old exploit the young? Is enfranchising children a good idea?, European Journal of Sociology 43 (2002), S. 35–58; SIEGFRIED WILLUTZKI, Minderjährigenwahlrecht – Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen, Kind-Prax, Kindschaftsrechtliche Praxis, Zeitschrift für die praktische Anwendung und Umsetzung des Kindschafts-

zahlreichen Gründen höchst problematisch und letztlich nicht erstrebenswert. Im Vordergrund steht aber zweifellos das Problem, dass die politischen Rechte höchstpersönliche Rechte darstellen und nicht vertretungsweise bzw. treuhänderisch durch Dritte wahrgenommen werden können.²⁵⁶ Zwar ist die Stellvertretung ausnahmsweise zulässig, aber nur soweit dadurch der von der stimmberechtigten Person eigenmächtig gebildete Wille kundgetan wird.²⁵⁷

c. Elternwahlrecht

Eine ins 19. Jahrhundert zurückreichende Debatte betrifft die Schaffung eines Elternwahlrechtes. Grundgedanke dieses mitunter auch als Familienwahlrecht bezeichneten Institutes ist, Familien durch die Gewährung einer zusätzlichen Stimme ein stärkeres politisches Gewicht zu verleihen. Das Thema Elternwahlrecht war insbesondere in Frankreich zwischen 1871 und 1945 auf der politischen Traktandenliste, vermochte sich jedoch nicht durchzusetzen und wurde nach der Einführung des Frauenstimmrechtes 1945 nicht mehr weiter verfolgt.²⁵⁸

Da das Elternwahlrecht mit seiner Einräumung einer zusätzlichen Stimme an Familien klar gegen den Grundsatz des gleichen Stimmrechtes verstößt²⁵⁹, soll es hier nicht weiter verfolgt werden.

3. Fazit

Seit der Gründung des Bundesstaates hat sich das Stimmrecht etappenweise dem demokratischen und menschenrechtlichen Ideal des allgemeinen Stimm-

rechts 2004, S. 3–8; LORE MARIA PESCHEL-GUTZEIT, Für ein Wahlrecht von Geburt an, Verfassungsrechtliche und gesellschaftspolitische Argumente, *vorgänge* 2004, S. 74–81; FRANZ REIMER, Nachhaltigkeit durch Wahlrecht? Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen eines «Wahlrechts von Geburt an», *ZParl, Zeitschrift für Parlamentsfragen* 35 (2004), S. 322–339; WOLFGANG SCHREIBER, Wahlrecht von Geburt an – Ende der Diskussion?, *DVBl* 2004, S. 1341–1348; HEIKO HOLSTE, Wahlrecht von Geburt an: Demokratie auf Abwegen?, *DöV* 2005, S. 110–115; BETTINA WESTLE, «Wahlrecht von Geburt an» – Rettung der Demokratie oder Irrweg?, *ZParl, Zeitschrift für Parlamentsfragen* 37 (2006), S. 96–114; STEFAN OLSSON, Children's Suffrage: A Critique of the Importance of Voter's Knowledge for the Well-Being of Democracy, *International Journal of Children's Rights* 16 (2008), S. 55–76; JOHN WALL/ANANDINI DAR, Children's Political Representation: The Right to Make a Difference, *International Journal of Children's Rights* 10 (2011), S. 595–612; siehe ferner die Hinweise bei HANGARTNER/KLEY (Fn. 13), Rz. 58.

256 HANGARTNER/KLEY (Fn. 13), Rz. 58.

257 Art. 5 f. BPR.

258 ANNE MARLENE SIMON-HOLTORF, Geschichte des Familienwahlrechtes in Frankreich (1871 bis 1945), Frankfurt a.M./Berlin/Bern 2004; WERNER SCHUBERT, Familienwahlrecht in Frankreich, *FPR, Familie, Partnerschaft, Recht* 2005, S. 55–59.

259 Ebenso HANGARTNER/KLEY (Fn. 13), Rz. 30; WERNER SCHRÖDER, Familienwahlrecht und Grundgesetz, *JuristenZeitung* 58 (2003), S. 917–922, S. 918; RAINER WERNSMANN, Das Demokratische Prinzip und der demographische Wandel. Brauchen wir ein Familienwahlrecht?, *Der Staat* 44 (2005), S. 43–66, S. 49 f.; HANNA QUINTERN, Das Familienwahlrecht, Ein Beitrag zur verfassungsrechtlichen Diskussion, Berlin 2010, S. 103 ff.

rechtes genähert. Aber es darf nicht auf dem Erreichten zufrieden ausgeruht werden, denn das heute als allgemein anerkannte Stimmrecht muss ständig kritisch betrachtet und der völlig selbstverständlich erscheinende Ausschluss gewisser Bevölkerungskreise vom Stimmrecht hinterfragt werden. Das demokratische Volk ist keine statische, unveränderbare Grösse, sondern ein dynamisches Gebilde. Wer vorgestern oder gestern noch nicht zum Volk gehörte – z.B. Frauen und Besitzlose, strafrechtlich Verurteilte oder 18- bis 20-Jährige – ist heute ganz selbstverständlich Teil dieser Körperschaft. Diese Entwicklung ist nicht abgeschlossen, sondern schreitet fort. Das Volk, das letztlich über die Inklusion weiterer Kreise der Gesellschaft entscheiden wird, muss somit die Herausforderung annehmen und sich mit dem Ausländerstimmrecht auseinandersetzen.

Mit SMEND ist der Staat nicht eine statische Ordnung, sondern eine geistige Wirklichkeit, eine dynamische Lebenstotalität, bzw. eine «gesellschaftliche Grossgruppe»²⁶⁰, die sich im ständigen Prozess der Selbsterneuerung und Selbstverwirklichung befindet und die folglich auf der immer neuen Zustimmung ihrer Angehörigen beruht.²⁶¹ Verfassungselemente wie das Stimmrecht dienen als Integrationsfaktoren dazu, den Integrationsprozess dynamisch zu erhalten, zu Desintegration führende Spannungen oder Partikulärinteressen aufzufangen und zu neutralisieren. Dieser fortwährende Integrationsprozess bewirkt die Einfügung neuer gesellschaftlicher Schichten in das staatliche Ganze. Politische Partizipation aller gesellschaftlichen Gruppen und somit der gesamten Bevölkerung ist daher letztlich notwendig, um ein stabiles gesellschaftliches und staatliches System zu erreichen und zu erhalten. Ohne politische Partizipation kann es keine «richtige» Integration aller gesellschaftlichen Gruppierungen geben. Die fehlende politische Partizipation gewisser Bevölkerungskreise wird langfristig zu gesellschaftlichen Spannungen, der Ausbildung von Partikulärinteressen und Parallelgesellschaften, die immer vehementer verteidigt werden, und letztlich zur Desintegration des Staatsgefüges führen. Ein demokratischer Staat ist somit für sein weiteres Bestehen und sein Überleben von der Partizipation all seiner Bewohner abhängig. Genauso wie es für den demokratischen Staat auf die Dauer problematisch werden kann, wenn ein Grossteil der Bevölkerung sich nicht mehr an der Entscheidungsfindung beteiligt, genauso ist es für den demokratischen Staat auf die Dauer nicht tragbar, wenn eine grosse Bevölkerungsgruppe bewusst ausgeschlossen bleibt. Das Staatsorgan Volk darf nicht abschliessend oder ausgrenzend umschrieben werden. Vielmehr müssen sämtliche Bevölkerungskreise im Staatsorgan Volk vertreten sein und partizipieren können. Politische Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern sollte daher

260 FRANZ BYDLINSKI, Kriterien und Sinn der Unterscheidung von Privatrecht und öffentlichem Recht, *Archiv für die civilistische Praxis* 194 (1994), S. 319–351, S. 321.

261 RUDOLF SMEND, Verfassung und Verfassungsrecht, in: Rudolf Smend, *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlin 1955, S. 119–270, S. 180 ff.

nicht als Gnade oder Grosszügigkeit verstanden werden. Nein, politische Partizipation von Denizens muss als zentrales und ureigenes Interesse des demokratischen Staates gelten.

C. Die Finanzierung politischer Mitwirkung

Seit längerer Zeit befassen sich Politik und Rechtswissenschaft mit dem Zusammenspiel von Geld, Politik und direkter Demokratie. Die politischen Debatten auf Bundesebene sind bislang erfolglos geblieben und auch auf kantonaler Ebene hat sich nur in wenigen Kantonen etwas getan. Weshalb ist das Thema Geld und Politik aber überhaupt ins Fadenkreuz der Debatten gerückt? Der Grund liegt im veränderten Charakter politischer Kampagnen. Diese folgen heute Marketinggrundsätzen und sind daher unvergleichlich viel teurer als früher. Dies ist an sich nicht problematisch. Problematisch wird es dann, wenn die Geldbeschaffung der politischen Akteure zum Verlust des Vertrauens in das Funktionieren des demokratischen Prozesses führt. Wo der Verdacht besteht, dass die Bürgerinnen und Bürger durch geschicktes Marketing manipuliert werden bzw. dass mit Geld der Zugang zur politischen Diskussion oder gar der Ausgang einer Wahl oder Abstimmung erkaufte werden kann, wird das Vertrauen in den politischen Prozess abbröckeln und letztlich zu demokratischer Apathie bzw. politischem Desinteresse führen. Auf Dauer wäre dies für eine lebendige direkte Demokratie fatal.

I. Das gegenwärtige System der Finanzierung politischer Kampagnen in der Schweiz

Das Magazin des Tages-Anzeigers hat in einem Bericht über die heimliche Macht des Geldes folgende Aussage ins Zentrum gerückt: «Nur in der Schweiz gab es noch nie einen Parteispenskandal. Warum? Weil bei uns das Kaufen politischer Entscheide nicht verboten ist»²⁶². Obwohl hinter die Käuflichkeit politischer Entscheide ein Fragezeichen gesetzt werden muss²⁶³, trifft die Aussage doch auch ins Schwarze. Wie im Folgenden aufgezeigt werden soll, dürfen in der Schweiz Private im Rahmen politischer Kampagnen fast alles und auch so viel Geld ausgeben, wie sie wollen.

262 MATHIAS NINCK/DANIEL BINSWANGER, Die käufliche Demokratie, Das Magazin Nr. 5/2010, S. 16–27, S. 26.

263 Siehe hinten C./II./2.

1. *Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Finanzierung politischer Kampagnen*

In einer Demokratie beruht der politische Prozess auf zwei zentralen verfassungsrechtlichen Säulen: dem Recht der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, frei und unbeeinflusst ihren politischen Willen zu bilden und diesen kundzutun sowie dem Recht der politischen Akteure auf freie Äusserung und Vermittlung politischer Ansichten. Diese beiden Gewährleistungen – verankert in Art. 34 Abs. 2 BV sowie Art. 16 ff. BV – haben zwar unterschiedliche Stossrichtungen, sind jedoch untrennbar miteinander verbunden. Nur das Vorliegen beider Garantien vermag die Legitimität und Akzeptanz eines demokratischen Entscheides zu gewährleisten. In der Folge sollen daher zunächst die grundrechtlichen Rahmenbedingungen und ihre Auswirkungen auf die Frage der Finanzierung politischer Kampagnen skizziert werden.

a. *Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit*

Die für die Demokratie zentralen Werte der freien Meinungsbildung und unverfälschten Willenskundgabe werden durch die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit geschützt.²⁶⁴ Sie garantiert, «dass jeder Stimmbürger seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann»²⁶⁵. Damit soll sichergestellt werden, «dass kein Wahl- oder Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt»²⁶⁶. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit gewährleistet in diesem Sinne «die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung»²⁶⁷. Sie umreisst und schützt somit die Rahmenbedingungen der Ausübung der politischen Rechte: Vorausgesetzt werden nicht nur Massnahmen zum Schutz vor unzulässiger Beeinflussung der Willensbildung, sondern auch organisatorische Massnahmen zur Sicherung der unverfälschten Willenskundgabe. Das Wahl- und Abstimmungsverfahren ist so zu regeln, dass die freie Willensbildung und die unverfälschte Willenskundgabe geschützt und gefördert werden. Dabei stellen die Gleichheit und Freiheit des Stimmrechts, der Anspruch der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger darauf, dass kein Resultat eines Urnenganges anerkannt wird, das nicht ihren freien Willen unverfälscht zum Ausdruck bringt, sowie die Chancengleichheit der politi-

264 Siehe hierzu und zum Folgenden CARONI (Fn. 39), S. 56 ff.

265 BGE 121 I 138, E. 3 S. 141.

266 BGE 124 I 55, E. 2a S. 57. Siehe ferner BGE 134 I 2, E. 3.3.2 S. 7; BGE 133 I 110, E. 8.1 S. 127; BGE 138 I 61, E. 6.2 S. 82; BGE 136 I 352, E. 2 S. 355. Hingegen folgt aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit kein Anspruch, dass materiell rechtswidrige Abstimmungsergebnisse anerkannt werden, vgl. BGE 129 I 217, E. 2.2.2 S. 225.

267 BGer, Urteil 1C_412/2007 vom 18. Juli 2008, E. 4.

schen Akteure die Leitlinien für die verfahrensrechtliche Ausgestaltung dar. Nur wenn der politische Wille in einem solchen Verfahren frei gebildet und auch ohne Beeinträchtigung und unverfälscht kundgetan werden kann, vermag das Ergebnis einer Wahl oder Abstimmung als demokratisch legitimer Mehrheitsentscheid zu gelten.²⁶⁸

Das Bundesgericht hat in einer vielfältigen und facettenreichen Rechtsprechung²⁶⁹ verschiedene Prinzipien und Grundsätze aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit abgeleitet. Diese sollen garantieren, dass der Wille der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger frei gebildet und unverfälscht zum Ausdruck kommen kann. Sie beziehen sich entweder auf die korrekte Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen oder auf den Schutz vor unerlaubter Beeinflussung der Willensbildung durch unzulässige behördliche sowie irreführende private Informationen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen. Art. 34 Abs. 2 BV verpflichtet das Gemeinwesen in verschiedenster Art: einerseits als klassisches Abwehrrecht, soweit dem Staat Beeinträchtigungen der freien Willensbildung und unverfälschten Willenskundgabe untersagt sind. Andererseits aber auch als Leistungs- und Schutzrecht, welches das Gemeinwesen verpflichtet, die freie Willensbildung und Willenskundgabe durch geeignete Massnahmen zu ermöglichen und zu schützen. Diese verschiedenen Verpflichtungsschichten sind letztlich auch der Anknüpfungspunkt für die Frage der Zulässigkeit und Notwendigkeit staatlicher Ausgaben im Wahl- und Abstimmungskontext.

b. Die politische Gleichheit

Wie bereits ausgeführt, kommt dem Gleichheitsgebot für die politischen Rechte grosse Bedeutung zu, gehört doch die politische Gleichberechtigung zu den zentralen Werten der Demokratie.²⁷⁰ Die politische Gleichheit wird durch Art. 34 Abs. 2 BV i. V. mit Art. 8 Abs. 1 und 2 BV geschützt²⁷¹ und garantiert, dass alle Stimmberechtigten mit gleichen Chancen als Wählende oder Kandidierende an

268 Treffend hierzu GIACOMETTI: «Dieser höchste Organwille muss nun selbstverständlich, soll er wirklich Volkswille im Sinne des demokratischen Prinzips sein, unverfälscht zum Ausdruck kommen können», GIACOMETTI (Fn. 92), S. 231.

269 Eingehend hierzu u.a. STEPHAN WIDMER, *Wahl- und Abstimmungsfreiheit*, Zürich 1989; MICHEL BESSON, *Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die freie Willensbildung der Stimmberechtigten in Bund und Kantonen*, Bern 2003; TSCHANNEN (Fn. 31), S. 656 ff.; GEROLD STEINMANN, Art. 34 BV, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), *Die Schweizerische Bundesverfassung*, 2. Auflage, Zürich/St.Gallen 2008, Rz. 14 ff.; JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, *Grundrechte in der Schweiz, Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte*, 4. Auflage, Bern 2008, S. 613 ff.

270 BGE 125 I 21, E. 3d/dd S. 33; ferner hierzu und zum Folgenden CARONI (Fn. 39), S. 58 ff.

271 Das Rechtsgleichheitsgebot und das Diskriminierungsverbot stellen integrierende Bestandteile der Wahl- und Abstimmungsfreiheit dar; siehe statt vieler BGE 131 I 85, E. 2.2 S. 87 sowie BGE 131 I 74, E. 3.2 S. 79.

einer Wahl oder Abstimmung teilnehmen können.²⁷² Politische Gleichheit bedeutet daher zum einen Wahlrechtsgleichheit und zum anderen Chancengleichheit. Während die Wahlrechtsgleichheit primär die politische Gleichbehandlung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger schützt und hauptsächlich die verfahrensrechtliche Ausgestaltung politischer Entscheide betrifft, steht bei der Chancengleichheit die Gewährleistung gleicher Wettbewerbschancen für alle Kandidierenden, Parteien, Komitees, Interessengruppen etc. während des gesamten Prozesses einer Wahl oder Abstimmung im Vordergrund.²⁷³ Letztere schützt einen «auf Gleichheit beruhenden Willensbildungsablauf»²⁷⁴ und gewährleistet, dass alle Stimmberechtigten, welche die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllen und für ein politisches Amt kandidieren möchten, dies unter gleichen Wettbewerbschancen tun können.²⁷⁵ Die Teilnahme an Wahlen soll aber auch Parteien sowie anderen Gruppierungen und Bewegungen unter gleichen Bedingungen möglich sein.²⁷⁶ Angestrebt wird dabei nicht eine Gleichheit des Resultates, sondern der Chancen. Daher beinhaltet Chancengleichheit ein Egalisierungsverbot: Die tatsächlich bestehenden Unterschiede zwischen einzelnen Kandidierenden oder Parteien in Bezug auf ihre Grösse, ihren Einfluss, ihre Macht oder ihre finanziellen Ressourcen darf der Staat nicht auszugleichen suchen;²⁷⁷ ebenso dürfen bestehende Unterschiede vom Staat nicht akzentuiert werden.²⁷⁸ Chancengleichheit bedeutet aber auch, dass staatliche Handlungen den politischen Wettbewerb nicht verfälschen dürfen.²⁷⁹ Der Staat ist im politischen Wettbewerb grundsätzlich zur Neutralität verpflichtet. Daraus kann jedoch nicht gefolgert werden, dass politische Chancengleichheit eine absolute Gleichbehandlung voraussetzt und sämtliche Differenzierungen verbietet. Sobald der Staat an die Verteilung von Ressourcen geht, wird die Chancengleichheit der betroffenen Akteure unweigerlich beeinträchtigt. In solchen Situationen muss der Fokus auf die Wahl eines Verteilungsprinzipes gerichtet sein, das der jeweiligen Konstellation unter Berücksichtigung der betroffenen Rechte am Besten gerecht wird.²⁸⁰

272 Statt vieler BGE 125 I 441, E. 2a S. 443 und BGE 124 I 55, E. 2a S. 57.

273 POLEDNA (Fn. 37), S. 147 ff.; WIDMER (Fn. 269), S. 226.

274 POLEDNA (Fn. 37), S. 31.

275 BGE 124 I 55, E. 5a S. 63; BGE 125 I 441, E. 3b S. 448.

276 BGE 124 I 55, E. 2a S. 57; ZBl 2002, 537, E. 2.2 S. 539; implizit auch in ZBl 1997, S. 355 ff.; KURT WEIGELT, Staatliche Parteienfinanzierung, Zu den Möglichkeiten einer staatlichen Parteienfinanzierung in der Schweiz unter vergleichender Berücksichtigung der Gesetzgebung in Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika, Brüschi 1988, S. 100.

277 BGE 125 I 441, E. 3b S. 448 (A.); GERHARD SCHMID, Politische Parteien, Verfassung und Gesetz – Zu den Möglichkeiten und Problemen einer Parteienfinanzierung in der Schweiz, Basel 1981, S. 113; WIDMER (Fn. 269), S. 227; WEIGELT (Fn. 276), S. 100.

278 BGE 125 I 441, E. 3b S. 448.

279 SCHMID (Fn. 277), S. 113; WIDMER (Fn. 269), S. 227.

280 Eingehend hierzu POLEDNA (Fn. 37), S. 153 ff.; WIDMER (Fn. 269), S. 227 f.

c. *Die Parteienfreiheit*

Nach Art. 137 BV²⁸¹ wirken die Parteien an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit.²⁸² Die zentrale Bedeutung der politischen Parteien im demokratischen Prozess wird somit auch in der Bundesverfassung reflektiert. Die Parteien sind ein wichtiges Bindeglied zwischen dem Staat und den Bürgerinnen und Bürgern, da sie es sind, welche die individuellen und gesellschaftlichen Interessen zu Programmen bündeln, zu Sachfragen Stellung beziehen, die Bürgerinnen und Bürger mobilisieren oder versuchen, durch die Gewinnung von Wählerinnen und Wählern Einfluss auf die Machtverteilung und politischen Entscheidungen zu nehmen.²⁸³ Diese bedeutenden Aufgaben können von den Parteien jedoch nur dann wahrgenommen werden, wenn sie vom Staat unabhängig sind. Demokratische Entscheidungsfindung muss von unten nach oben erfolgen, durch Vermittlung der politischen Parteien. So wie der Staat die Wahl- und Abstimmungsfreiheit und die daraus folgende freie und unverfälschte Willensbildung achten muss, ist es ihm auch verwehrt, politische Parteien zu beeinflussen oder selber solche zu gründen.²⁸⁴ Die aus der Vereinigungsfreiheit abgeleitete Parteienfreiheit ist dabei sowohl Gründungs- als auch Betätigungsfreiheit. Folglich dürfen finanzielle Massnahmen der öffentlichen Hand weder die Gründung neuer Parteien einschränken oder behindern,²⁸⁵ noch den politischen Wettbewerb zwischen den verschiedenen Parteien verzerren: «Das Prinzip der freien Konkurrenz um die Gunst der Wähler und die Bildung der öffentlichen Meinung darf durch staatliche Parteienförderung nicht geschmälert werden»²⁸⁶. Eine – auch nur teilweise oder indirekte – staatliche Finanzierung oder Unterstützung politischer Parteien hat sich somit u.a. auch an den Anforderungen der Parteienfreiheit zu messen.²⁸⁷

281 Diese Bestimmung kann nach herrschender Ansicht nicht als Grundlage für eine staatliche Parteienfinanzierung beigezogen werden; eingehend hierzu JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Art. 137, in: Jean-François Aubert/Pascal Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, Zürich 2003, S. 1073 ff. sowie GERHARD SCHMID/MARKUS SCHOTT, Art. 137 BV, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Valender (Hrsg.), *Die Schweizerische Bundesverfassung*, 2. Auflage, Zürich/St.Gallen 2008, Rz. 15.

282 Vgl. hierzu und zum Folgenden CARONI (Fn. 39), S. 60 f.

283 LINDER (Fn. 15), S. 89; RENÉ RHINOW, Funktionen und Probleme der politische Parteien in der Schweiz, recht 1985, S. 105–119, S. 109; Bericht über die Unterstützung der politischen Parteien vom 23. November 1988, BBl 1989 I 125, S. 129; SCHMID/SCHOTT (Fn. 281), Rz. 4 f.

284 PETER HUG, *Die verfassungsrechtliche Problematik der Parteienfinanzierung*, Zürich 1970, S. 105.

285 BGE 124 I 55, E. 3 S. 59; Bericht politische Parteien (Fn. 283), S. 152.

286 Bericht politische Parteien (Fn. 283), S. 152.

287 So explizit auch BGE 124 I 55, E. 3 S. 59.

d. *Die Meinungsfreiheit*

Die in Art. 16 BV verankerte Meinungsfreiheit nimmt als allgemeines Grundrecht auf freie Kommunikation gegenüber den anderen Kommunikationsgrundrechten die Stellung eines Auffanggrundrechtes ein und kommt daher nur dann zum Zuge, wenn Äusserungen nicht in den Schutzbereich eines speziellen Kommunikationsgrundrechtes fallen.²⁸⁸ Der sachliche Geltungsbereich erfasst neben dem Recht aller Personen, sich frei eine Meinung zu bilden, auch das für politische Akteure und mithin für den gesamten demokratischen Prozess zentrale Recht, die eigene Meinung ohne Behinderung durch Behörden der Öffentlichkeit und Privatpersonen mitzuteilen und sich dabei aller zweckmässigen und erlaubten Mittel zu bedienen.²⁸⁹ Zudem räumt die Meinungsfreiheit auch das Recht ein, die eigene Meinung frei zu verbreiten, d.h. diese mit allen Mitteln, die zur Erreichung einer möglichst grossen Anzahl Adressaten geeignet erscheinen, zu propagieren. Dabei schützt die Meinungsfreiheit kommunikative Äusserungen ohne Rücksicht auf ihren Inhalt oder ihren Zweck, sowie unabhängig vom Forum, in dem sie erfolgen oder vom Mittel, das sie benützen.²⁹⁰

Der durch die Meinungsfreiheit gewährte Schutz ist zwar nicht absolut, doch zeigt sich die bedeutende Rolle der Kommunikationsgrundrechte für den demokratischen Prozess bei den eine Einschränkung rechtfertigenden öffentlichen Interessen. So vermag, da in einer Demokratie jeder Mensch das Recht hat, «d'exposer ses vues sur un sujet d'intérêt public, même si elles déplaisent à certains»²⁹¹, nicht jedes öffentliche Interesse einen Eingriff zu rechtfertigen.²⁹²

Parteien, Interessengruppen, Kandidierende, Lobbys etc. haben gestützt auf die Meinungsfreiheit das Recht, nach ihrem Gutdünken – bei grundsätzlich freier Wahl der Kommunikationsmittel und Kommunikationsformen – eine politische Kampagne zu führen und ihre Ansichten, Meinungen und Vorstellungen einer breiten Öffentlichkeit mitzuteilen. Im Interesse einer freien und unverfälschten Meinungsbildung und Willenskundgabe sind jedoch gewisse Einschränkungen zulässig, vermögen doch auch private Aktivitäten das Ergebnis einer Abstimmung oder einer Wahl in unzulässiger Weise zu beeinflussen. Den Stimmberechtigten wird zwar zugetraut, zwischen verschiedenen Meinungen zu unterscheiden, offensichtliche Übertreibungen als solche zu erkennen, auf-

288 BGE 127 I 145, E. 4b S. 151; KIENER/KÄLIN (Fn. 224), S. 200; MÜLLER/SCHEFER (Fn. 269), S. 437.

289 BGE 107 Ia 226, E. 4b/aa S. 229; ZBl 1984 (85), 310; ANDREAS KLEY/ESTHER TOPHINKE, Art. 16 BV, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, 2. Auflage, Zürich/St.Gallen 2008, Rz. 11; ROBERTO PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit in der Schweiz, Zürich 2004, S. 207 f.; KIENER/KÄLIN (Fn. 224), S. 201.

290 MÜLLER/SCHEFER (Fn. 269), S. 357 ff.; KIENER/KÄLIN (Fn. 224), S. 183 f.; PEDUZZI (Fn. 289), S. 208.

291 BGE 101 Ia 252, E. 3c S. 258.

292 KLEY/TOPHINKE (Fn. 289), Rz. 15.

grund ihrer eigenen Überzeugung vernunftgemäss zu entscheiden²⁹³ und private Behauptungen mit Vorsicht und kritischem Sinn zu prüfen.²⁹⁴ Daher können irreführende oder falsche Angaben nicht per se als unzulässig qualifiziert werden. Wenn in der Hitze des Gefechts von Wahl- und Abstimmungskämpfen auf falsche oder irreführende Angaben zurückgegriffen wird, ist dies zwar unerwünscht und unethisch, wird aber durch die Kommunikationsgrundrechte grundsätzlich geschützt. Einzig schwerwiegende, die freie Willensbildung stark beeinflussende Irreführungen oder Täuschungen sind verfassungsrechtlich verpönt.²⁹⁵

e. Die Vereinigungsfreiheit

Die in Art. 23 BV garantierte Vereinigungsfreiheit schützt die interne und externe Erörterung und den Austausch von Meinungen und Ansichten durch eine Gruppe von Gleichgesinnten. Sie schützt das Recht, ohne staatliche Beeinträchtigung «Vereinigungen zu bilden, Vereinigungen beizutreten oder anzugehören und sich an den Tätigkeiten von Vereinigungen zu beteiligen». Als Vereinigung gilt dabei ein auf eine gewisse Dauer angelegter Zusammenschluss mehrerer natürlicher oder juristischer Personen, um gemeinsam ideelle Zwecke zu verfolgen.²⁹⁶ Nicht geschützt werden hingegen rechtswidrige oder staatsgefährliche Vereinigungen.²⁹⁷ Die Vereinigungsfreiheit garantiert in positiver Hinsicht somit das Recht, Vereinigungen zu gründen, Vereinigungen beizutreten, die Aktivitäten von Vereinigungen zu gestalten sowie Vereinigungen aufzulösen.

293 BGE 98 Ia 73, E. 3b S. 80; BGE 117 Ia 41, E. 5a S. 47; BGE 118 Ia 259, E. 3 S. 262; BGE 119 Ia 271, E. 3c S. 274 f.

294 Bezugnehmend auf ein privates Flugblatt hat das Bundesgericht ausgeführt: «Dès lors, le destinataire du tract l'examinera avec prudence et esprit critique s'il comprend qu'il émane de candidats, alors qu'il sera plus facilement influencé s'il pense que le document lui est envoyé par une autorité soumise à l'exigence d'objectivité», BVR 1983 193, E. 3a S. 196.

295 BGE 89 I 445 f.; BGE 117 Ia 452, E. 3b S. 457; ZBI 2001 38, E. 6a S. 44. Hierzu auch ANDREAS KLEY, Beeinträchtigungen der Wahl- und Abstimmungsfreiheit durch Dritte (einschliesslich öffentliche Unternehmen), AJP 1996, S. 286–292, S. 287 ff. Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind solche verpönten Handlungen aber lediglich dann gegeben, wenn Parteien, Komitees, Kandidierende oder Private in einem so späten Zeitpunkt mit offensichtlich unwahren und irreführenden Angaben in den Wahl- oder Abstimmungskampf eingreifen, dass es den Bürgerinnen und Bürgern nach den Umständen unmöglich ist, sich ein zuverlässiges Bild von den tatsächlichen Verhältnissen zu machen; ZBI 1939 249, S. 251; BGE 102 Ia 264, E. 3 S. 269; ZBI 1982 205, E. 2g S. 207; BGE 117 Ia 41, E. 5a S. 47; BGE 118 Ia 259, E. 3 S. 262. Das Wort «offensichtlich» zur Umschreibung jener falschen oder irreführenden Informationen, die Privaten verfassungsrechtlich untersagt sind, erscheint ungeschickt. Treffend führt RÜTSCHÉ aus, dass «offensichtlich» nicht im Sinne von «erkennbar falsch» zu verstehen ist. Wenn eine Falschinformation für jedermann erkennbar ist, kann sie die Stimmbürger auch nicht beeinflussen. «Offensichtlich» falsch muss demnach «eindeutig falsch» oder «klar falsch» heissen», BERNHARD RÜTSCHÉ, Elektronische Wahlhilfen in der Demokratie, Beurteilung im Lichte der Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Spannungsverhältnis zu politische Parteien, Fragen staatlicher Regulierung, ZSR Beiheft 47, Basel 2008, S. 16.

296 KIENER/KÄLIN (Fn. 224), S. 233; MÜLLER/SCHEFER (Fn. 269), S. 597 f.

297 KIENER/KÄLIN (Fn. 224), S. 235 f.; MÜLLER/SCHEFER (Fn. 269), S. 604 ff.

Diese Tätigkeiten dürfen vom Staat weder direkt noch indirekt beeinträchtigt werden. Daher ist z.B. weder eine Bewilligungspflicht zur Gründung von Vereinigungen²⁹⁸ noch eine Verpflichtung, die Mitgliederlisten von Vereinigungen bekannt zu geben²⁹⁹ bzw. Mitgliedschaften offen zu legen,³⁰⁰ verfassungskonform. Denn solche Verpflichtungen vermögen wegen ihrer abschreckenden Wirkung das Recht, Vereinigungen zu gründen oder solchen beizutreten, mittelbar zu beeinträchtigen. In negativer Hinsicht untersagt die Vereinigungsfreiheit ferner, zum Beitritt in eine Vereinigung gezwungen zu werden sowie nicht aus einer Vereinigung austreten zu können.³⁰¹

Die Vereinigungsfreiheit ist von zentraler Bedeutung für den politischen Prozess und die politischen Akteure, gestattet sie doch die Gründung und Betätigung politischer Parteien oder anderer politischer Gruppierungen, von Initiativ- und Referendumskomitees, von Lobbys etc. und somit die Bündelung gleichgerichteter politischer Kräfte.³⁰² Nach herrschender Lehre³⁰³ und trotz einer anderslautenden Praxis des Bundesgerichtes³⁰⁴ erfasst der persönliche Geltungsbereich der Vereinigungsfreiheit sowohl natürliche als auch juristische Personen. Für politische Akteure ist insbesondere relevant, dass der Staat weder direkt noch indirekt das Recht, Vereinigungen beizutreten oder das Recht auf freie Gestaltung der Aktivitäten von Vereinigungen einschränken darf. Offenlegungspflichten – sei es bezüglich der Mitglieder oder der Finanzen – tangieren daher in aller Regel die Vereinigungsfreiheit.

Für Stimmbürgerinnen und Stimmbürger steht der Aspekt des freien Beitritts sowie der Mitgestaltung der Aktivitäten von Vereinigungen im Vordergrund. Diese Rechte sind dann berührt, wenn politische Akteure verpflichtet werden, Spenderinnen und Spender namentlich zu identifizieren. Da eine Deklarationspflicht grundsätzlich dazu führen kann, dass potentielle Spenderinnen und Spender von einer Spende abgeschreckt werden und auf die Vornahme einer grundrechtlich geschützten Handlung – sich mit politischen Akteuren zwecks Förderung bestimmter Ansichten und Meinungen zu solidarisieren – verzichten, stellt sich die Problematik des sog. chilling effect.³⁰⁵

2. *Die verschiedenen Modelle öffentlicher und privater Finanzierung*

Die Finanzierung politischer Kampagnen besteht immer aus einem Zusammenspiel von öffentlicher und privater Finanzierung. Dabei können sowohl bei der

298 BGE 96 I 219, E. 7a S. 229.

299 Vgl. hierzu BGE 97 II 97.

300 MÜLLER/SCHEFER (Fn. 269), S. 599.

301 Siehe hierzu BGE 124 I 107, E. 4 S. 114.

302 Siehe hierzu und zum Folgenden CARONI (Fn. 39), S. 159 f.

303 KIENER/KÄLIN (Fn. 224), S. 232 f.

304 Siehe z.B. BGE 100 Ia 277, E. 5 S. 286 f.

305 In diesem Sinne die SPK-NR in ihrem Bericht zur parlamentarischen Initiative Gross (99.430) betr. Offenlegung höherer Beiträge an Abstimmungskampagnen, BBl 2003 3913, S. 3919.

öffentlichen als auch bei der privaten Finanzierung verschiedene Modelle unterschieden werden. Die Modelle der öffentlichen Finanzierung³⁰⁶ bewegen sich im Spannungsfeld zwischen Staatsfreiheit der Parteien bzw. des politischen Prozesses einerseits und den aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit sowie der Chancengleichheit folgenden staatlichen Leistungspflichten andererseits. Während erstere dem Staat jegliche Einmischung – auch finanzieller Art – verbietet, verpflichtet ihn letztere, positive Massnahmen zu ergreifen, um die Ausübung der betreffenden Rechte zu garantieren. Je nach dem Gewicht, das diesen antagonistischen Polen beigemessen wird, unterscheiden sich die verschiedenen Modelle öffentlicher Finanzierung nach der Intensität sowie der Art der staatlichen Unterstützung des politischen Prozesses; sie reichen von der völligen Abwesenheit irgendeiner finanziellen Unterstützung durch die öffentliche Hand³⁰⁷ über die partielle öffentliche Finanzierung³⁰⁸, die indirekte öffentliche Finanzierung³⁰⁹ und die Parteienfinanzierung³¹⁰ bis hin zur vollständigen öffentlichen Finanzierung politischer Kampagnen.³¹¹

306 Siehe zu den verschiedenen Modellen der öffentlichen Finanzierung CARONI (Fn. 39), S. 149 ff.

307 Das Modell des völligen Verzichts auf staatliche Finanzierung geht von der Staatsfreiheit politischer Parteien und des politischen Prozesses aus und negiert das Bestehen jeglicher grundrechtlicher Leistungspflichten. Primäre Aufgabe der öffentlichen Hand ist das Unterlassen von Eingriffen in die Freiheit der Parteien und Kandidierenden. Weitergehende Ansprüche werden in diesem stark vom liberal-libertären Demokratieverständnis geprägten Finanzierungsmodell beiseite geschoben, soweit sie über die Bereitstellung der für einen Urnengang nötigen Infrastruktur und organisatorischen Massnahmen hinausgehen; CARONI (Fn. 39), S. 151.

308 Das Modell der partiellen öffentlichen Finanzierung zeichnet sich durch eine teilweise Beteiligung der öffentlichen Hand an den Kosten politischer Kampagnen aus. Die staatlichen Gelder sollen es den anspruchsberechtigten politischen Akteuren erleichtern, ihren Aufgaben und Verpflichtungen im politischen Prozess nachzukommen, indem ihnen ein Teil der hierfür nötigen Gelder vom Staat zur Verfügung gestellt bzw. ein Teil der entstandenen Kosten vom Staat zurückerstattet wird. Neben der Chancengleichheit unterstützt und fördert die partielle öffentliche Finanzierung aber auch die freie und unverfälschte Willensbildung und Meinungskundgabe, denn die staatlichen Massnahmen bezwecken auch, den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zu ermöglichen, alle Stimmen des politischen Orchesters zu hören; CARONI (Fn. 39), S. 149.

309 Beim Modell der indirekten öffentlichen Finanzierung beteiligt sich die öffentliche Hand nicht direkt an den Kosten für politische Kampagnen, sondern erbringt gegenüber Kandidierenden und/oder politischen Parteien gewisse Leistungen, die kostensenkende – bei der Übernahme von Druck- und Versandkosten – oder spendenerhöhende – bei der Möglichkeit, Spenden steuerlich in Abzug zu bringen – Wirkungen haben. Im Gegensatz zum Modell der partiellen öffentlichen Finanzierung sucht dieses Modell den aus der Chancengleichheit sowie der Wahl- und Abstimmungsfreiheit fliessenden grundrechtlichen Leistungspflichten nachzukommen, ohne dabei die Staatsfreiheit des politischen Prozesses in Frage zu stellen; CARONI (Fn. 39), S. 150.

310 Im Gegensatz zu den übrigen Modellen der öffentlichen Finanzierung, bei denen die Finanzierung jeweils explizit nur die einzelne Kampagne betrifft, erfasst die – meist im Rahmen einer jährlichen, halbjährlichen oder vierteljährlichen Zahlung erfolgenden – staatliche Finanzierung die Parteiaktivitäten als solche, inklusive der politischen Kampagnen. Dabei handelt es sich meist um eine lediglich partielle Parteienfinanzierung, da eine Finanzierung der Parteien durch die öffentliche Hand die Staatsfreiheit politischer Parteien zumindest in Frage stellen würde. Zudem bestünde in einem Modell der vollständigen staatlichen Finanzierung politischer Parteien die Gefahr, dass letztere sich von den Bürgerinnen und Bürgern entfernen und – da sie nicht mehr auf

Die Modelle der privaten Finanzierung politischer Kampagnen bewegen sich ebenfalls im Spannungsfeld verschiedener Grundrechtsinteressen und Grundrechtsansprüche.³¹² Doch während bei der staatlichen Finanzierung der Grundsatz der Staatsfreiheit politischer Parteien bzw. des politischen Prozesses und die aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit sowie der Chancengleichheit folgenden grundrechtlichen Leistungspflichten aufeinander treffen, stehen sich bei der nichtstaatlichen Finanzierung die Grundrechte der politischen Akteure und die aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit sowie der Chancengleichheit fließenden staatlichen Schutzpflichten gegenüber. Es geht bei den Modellen nichtstaatlicher Finanzierung daher primär um die Frage, ob der Staat Massnahmen ergreifen muss, um die Chancengleichheit und die freie und unverfälschte Willensbildung und Meinungskundgabe gegen Beeinträchtigungen durch Dritte zu schützen. Folglich unterscheiden sich die Modelle nichtstaatlicher Finanzierung nach der Intensität und Art der Einschränkungen der politischen Freiheiten zugunsten der Wahl- und Abstimmungsfreiheit und der Chancengleichheit. Die Bandbreite der Modelle reicht von der absoluten Freiheit des Laissez-Faire-Modells³¹³ über das Transparenzmodell³¹⁴ sowie Spenden- und

Spenden oder Mitgliederbeiträge für die Finanzierung ihrer Tätigkeit angewiesen sind – die Verbindung zur Lebenswirklichkeit verlieren; CARONI (Fn. 39), S. 151

- 311 Nach dem Modell der vollständigen öffentlichen Finanzierung werden die Kosten einer politischen Kampagne gesamthaft durch die öffentliche Hand getragen. Das Pendel zwischen der Staatsfreiheit politischer Parteien und den grundrechtlichen Leistungspflichten schlägt bei diesem Finanzierungsmodell auf die Seite der Leistungspflichten aus oder, anders ausgedrückt, der Gleichheit wird Vorrang vor der Freiheit eingeräumt. Doch selbst wenn das Modell der vollständigen öffentlichen Finanzierung grundsätzlich darauf abzielt, privaten Geldern den Weg in den politischen Prozess zu versperren, vertrauen auch sie – wie z.B. die öffentliche Finanzierung amerikanischer Präsidentschaftswahlen – in gewissen Situationen dennoch auf nichtstaatliche Gelder; CARONI (Fn. 39), S. 150.
- 312 Eingehend hierzu CARONI (Fn. 39), S. 314 ff.
- 313 Das Laissez-Faire-Modell charakterisiert sich dadurch, dass die private resp. nichtstaatliche Finanzierung keinerlei Einschränkungen unterworfen ist. Mit Ausnahme staatlicher Behörden dürfen alle Alles, d.h. natürliche und juristische Personen sowie Gruppierungen und Vereinigungen dürfen so viel für eine politische Kampagne spenden bzw. so viel in eine Kampagne investieren, wie sie dies wünschen; Spenden und Ausgaben sind weder in ihrer Höhe noch in ihrer Herkunft beschränkt und müssen auch nicht offen gelegt werden. Das Laissez-Faire-Modell ist Ausfluss eines liberal-libertären Demokratie- und Staatsverständnisses. Aufgabe des Staates ist es demnach, die für den politischen Prozess nötigen Voraussetzungen zu gewährleisten, alles andere hat er den gesellschaftlichen Kräften zu überlassen; CARONI (Fn. 39), S. 314 f.
- 314 Im Transparenzmodell ist zwar die Finanzierung politischer Kampagnen durch nichtstaatliche Akteure keinerlei direkten Einschränkungen unterworfen; diese Freiheit wird jedoch Offenlegungs- und Meldebestimmungen unterworfen und somit indirekt eingeschränkt, indem die politischen Akteure verpflichtet sind, den Geldfluss – d.h. z.B. die Höhe von Spenden und die Identität der Spender und/oder die Verwendung der zur Verfügung stehenden Gelder – offen zu legen, um sie für die Öffentlichkeit transparent zu machen. Mit den Offenlegungs- und Meldevorschriften soll erreicht werden, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bei der Bildung ihres politischen Willens die sonst verborgen bleibenden Finanzflüsse berücksichtigen können. Transparenzbestimmungen stellen somit den Versuch dar, sowohl den grundrechtlichen Interessen der politischen Akteure als auch dem Interesse der Stimmbürgerschaft nach vollständiger

Ausgabenbeschränkungen³¹⁵ bis hin zu einem völligen Verbot privater Finanzierung.³¹⁶

3. Die private Finanzierung: Das Laissez-Faire Modell

Die Finanzierung politischer Kampagnen durch Private beruht in der Schweiz heute auf dem Modell des Laissez-Faire, d.h. die private – mithin nichtstaatliche – Finanzierung ist keinerlei Einschränkungen zugunsten der Wahl- und Abstimmungsfreiheit oder der Chancengleichheit unterworfen. Entsprechende Vorstösse werden mehrheitlich als systemwidrig abgelehnt.

a. Grundsatz ...

Da die Finanzierung politischer Kampagnen durch Private in der Schweiz grundsätzlich keinerlei Einschränkungen unterliegt, dürfen Privatpersonen, Kandidierende für politische Ämter, politische Parteien, Initiativ-, Referendums- und Abstimmungskomitees, Unternehmen, Lobbys etc. so viel Geld für politische Kampagnen einsetzen, wie sie wünschen. Diese weitgehende Freiheit stützt sich auf die Meinungsfreiheit, welche zwar nicht das Ausgeben von Geld an sich schützt, sondern die mit dem Geldeinsatz bezweckten Aktivitäten:³¹⁷ politische Meinungsäusserungen im Rahmen eines Wahl- oder Abstimmungskampfes bzw. die mit einer Spende ausgedrückte Unterstützung einer politischen Partei etc.³¹⁸

Information – eine der Voraussetzungen für die freie und unverfälschte Willensbildung – Genüge zu tun; CARONI (Fn. 39), S. 315 f.

315 Das Modell der durch Spenden- und Ausgabenbeschränkungen «eingeschränkter Freiheit» zeichnet sich dadurch aus, dass politische Kampagnen von nichtstaatlicher Seite finanziert werden dürfen und sollen, die nichtstaatlichen Gelder aber gewissen Einschränkungen unterstehen, und zwar entweder in Bezug auf die Höhe bzw. Herkunft der Spenden und/oder auf die Höhe oder Quelle der Ausgaben. Die Einschränkungen der Meinungs- und Vereinigungsfreiheit der Privaten wird nach diesem Modell zum einen mit der Bekämpfung der Korruptionsgefahr bzw. des als tendenziell gefährlich erachteten Einflusses finanzkräftiger Kreise auf die Politik, zum anderen aber auch im Interesse der freien und unverfälschten Willensbildung sowie der Chancengleichheit gerechtfertigt. Die Rechte der politischen Akteure geniessen also keinen unbedingten Vorrang mehr, sondern müssen, um auch andere verfassungsrechtlich geschützte Rechte zur Geltung kommen zu lassen, etwas zurücktreten; CARONI (Fn. 39), S. 316.

316 Dieses Finanzierungsmodell, das notwendigerweise mit einer vollständigen öffentlichen Finanzierung gekoppelt sein muss, lässt die Grundrechte der politischen Akteure und das Prinzip der Staatsfreiheit politischer Parteien bzw. des politischen Prozesses in den Hintergrund treten. Dadurch disqualifiziert sich ein solches Modell aber auch unter den Aspekten der Wahl- und Abstimmungsfreiheit sowie der Chancengleichheit. Denn eine freie und unverfälschte Willensbildung und Meinungskundgabe ist nur möglich, wo die grundrechtlich geschützten Rechte der politischen Akteure ebenfalls garantiert werden und nicht durch staatliche Massnahmen ein «Einheitsbrei» geschaffen wird; CARONI (Fn. 39), S. 316 f.

317 CARONI (Fn. 39), S. 160.

318 Siehe hierzu auch BGE 125 I 441, E. 3a S. 446.

b. ... und Ausnahmen

Sowohl auf Bundesebene als auch in den Kantonen existieren gewisse Ausnahmen von der grundsätzlichen Freiheit Privater, ohne Einschränkungen politische Kampagnen zu finanzieren.

aa. Verbot bestimmter Ausgaben

Art. 10 Abs. 1 lit. d des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG)³¹⁹ verbietet Werbung für «politische Parteien, für Personen, die politische Ämter innehaben oder dafür kandidieren sowie für Themen, welche Gegenstand von Volksabstimmungen sind». Mit diesem Ausgabenverbot soll, so der Bundesrat in seiner Botschaft zum revidierten RTVG 1991 «verhindert werden, dass finanzkräftige Gruppen einen politischen Wettbewerbszweck erhalten»³²⁰. Als Reaktion auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte i.S. *VgT gegen die Schweiz*³²¹ schränkt das revidierte RTVG den Begriff der verbotenen Werbung weiter ein. Verboten ist nun nur noch politische Werbung «in einem Kernbereich, in welchem der demokratische Prozess in Form von Abstimmungen und Wahlen direkt berührt ist. Auf diesem Wege soll namentlich verhindert werden, dass die Ausdehnung der Wahl- und Abstimmungskämpfe auf die Werbung in den elektronischen Medien entsprechende Anstrengungen von Parteien und Verbänden erheblich verteuert und finanzschwache Gruppierungen benachteiligt»³²². Ziel des Werbeverbotes ist es weiterhin, zu

319 Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006 (RTVG), SR 784.40.

320 Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 28. September 1987, BBl 1987 III 689, S. 734. Siehe hierzu auch die Ausführungen des Bundesgerichtes zum Zweck des Verbots politischer Werbung: «Es soll verhindern, dass finanzkräftige Gruppen einen politischen Wettbewerbsvorteil erhalten. Im Interesse des demokratischen Prozesses will es die politische Meinungsbildung vor allzu starker wirtschaftlicher Einflussnahme schützen und für eine gewisse Chancengleichheit unter den verschiedenen gesellschaftlichen Kräften sorgen. (...) Nach dem schweizerischen Kommunikationsrecht bildet nach wie vor die Presse das wichtigste Medium für bezahlte politische Werbung. Finanzkräftige Gruppen können sich für ihre Anliegen bereits dort mehr Raum sichern; die Zulassung politischer Werbung an Radio und Fernsehen würde diese Tendenz verstärken und den demokratischen Meinungsbildungsprozess umso nachhaltiger beeinflussen, als das Fernsehen durch seine Verbreitung und seine Unmittelbarkeit erwiesenermassen eine grössere Wirkung auf das Publikum hat als die anderen Kommunikationsmittel», BGE 123 II 402, E. 5a S. 414 f.

321 EGMR, *VgT Verein gegen Tierfabriken gegen die Schweiz*, Beschwerde Nr. 24699/94, Urteil vom 28. Juni 2001, ECHR 2001-VI. Am 22. April 2013 hat die grosse Kammer des EGMR im Fall *Animal Defenders International gegen das Vereinigte Königreich*, Beschwerde Nr. 48876/08, das britische Verbot bezahlter politischer Werbung für eine verhältnismässige Beschränkung von Art. 10 EMRK erachtet.

322 Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen vom 18. Dezember 2002, BBl 2003 1569, S. 1676. Vgl. zur Frage, ob politische Werbung zulässig sein soll z.B. DENIS BARRELET, *Faut-il autoriser la publicité politique à la radio-TV?*, *medialex* 2002, S. 143 ff.

«verhindern, dass die demokratische Willensbildung durch wirtschaftlich mächtige Akteure einseitig beeinflusst werden kann»³²³.

Ein weiteres Ausgabenverbot kennt der Kanton Genf: Bereits seit 1950 besteht dort das Verbot des Bezahlens von Unterschriftensammlerinnen und Unterschriftensammlern.³²⁴ Die Thematik wurde auch auf Bundesebene bereits mehrmals – erfolglos – aufgegriffen. Im Jahr 2001 regte die Staatspolitische Kommission des Ständerates mit einem Postulat an, den Bundesrat zu beauftragen, «zu prüfen, ob die Strafbarkeit des Bezahlens von Unterschriftensammlerinnen und Unterschriftensammlern sowohl für den Bund als auch für die Kantone eingeführt werden soll»³²⁵. Der Ständerat nahm das Postulat an³²⁶ und im April 2004 erstattete der Bundesrat Bericht.³²⁷ Er empfahl indes aus verschiedenen Gründen, auf ein Verbot des Bezahlens von Unterschriftensammlungen zu verzichten. 2012 hat der Bundesrat erneut bekräftigt, dass ein Verbot des Bezahlens von Unterschriftensammlungen «nicht zweckführend wäre, weil es nur einen Teil des Einflusses finanzieller Macht auf den politischen Prozess beträfe»³²⁸.

bb. Verbot von Ausgaben durch bestimmte Akteure

Grundsätzlich ist es in der Schweiz allen gestattet, sich finanziell an politischen Kampagnen zu beteiligen. Einschränkungen bestehen einzig zum Teil für Unternehmen und Organisationen, die gesetzlichen Einschränkungen über die Verwendung ihrer Geldmittel unterliegen. Sowohl Krankenversicherer als auch Santésuisse unterstehen als Träger staatlicher Aufgaben den Grundsätzen für behördliche Interventionen in Abstimmungskampagnen.³²⁹ Wie früher für Krankenkassenversicherer³³⁰ gilt für AHV-Ausgleichskassen noch heute, dass es das Gesetz «einer Ausgleichskasse nicht [verbietet], sich an einer Referendumskampagne zu beteiligen, solange nicht AHV-, sondern ausschliesslich kasseneigene Mittel eingesetzt werden»³³¹. Ferner dürfen nach Ansicht des Bundesrates auch Unternehmen der Grundversorgung grundsätzlich frei an politischen Kampagnen

323 Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen vom 18. Dezember 2002, BBl 2003 1569, S. 1676.

324 Art. 183 lit. d Ziff. 3 LEDP GE (Fn. 160).

325 Postulat SPK-SR (01.3210) betr. Verpönung des Bezahlens von Unterschriftensammlungen.

326 AB S 2001 503 f.

327 Bericht des Bundesrates zur Zweckmässigkeit einer Strafbarkeit der Bezahlung von Unterschriftensammlungen vom 21. April 2004, erhältlich unter http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2004/2004_05_03/ber-br-d.pdf (besucht am 19. Mai 2013).

328 Antwort des Bundesrates vom 23. Mai 2012 auf Interpellation Wermuth (12.3146) betr. Gewerbmässiges Sammeln von Unterschriften.

329 So auch die Antwort des Bundesrates vom 21. Mai 2008 auf die Anfrage Berberat (08.1017) betr. Finanzierung der Kampagne für die Volksabstimmung vom 1. Juni 2008; m.w.H. CARONI (Fn. 39), S. 167 f.

330 Siehe hierzu CARONI (Fn. 39), S. 167.

331 Anfrage Berberat (04.1057) betr. Abstimmungsempfehlung einer Ausgleichskasse, Antwort des Bundesrates vom 23. Juni 2004.

nen teilnehmen. Einzig der Umfang der für die politische Arbeit aufgewendeten Mittel sollte, sofern sich die betreffenden Unternehmen in öffentlicher Hand befinden oder die Kunden ihre Lieferanten nicht frei wählen können, verhältnismässig sein. Ob diese Schranke beachtet wird, kann freilich – wie dies auch der Bundesrat eingesteht – mangels Transparenzvorschriften nicht überprüft werden.³³² Schliesslich ist aufgrund der verschiedenen Kampagnen der Lungenliga für das Rauchverbot die Frage aufgetaucht, ob sich Nonprofitorganisationen, die teilweise oder ganz von der öffentlichen Hand finanziert werden, an politischen Kampagnen beteiligen dürfen. Eine entsprechende Initiative im Kanton Genf ist gescheitert³³³ und auf Bundesebene hat Bundesrat Alain Berset im Rahmen der Beantwortung zweier Fragen im September 2012 ausgeführt, dass die vom Bund an Nonprofitorganisationen – im konkreten Fall ging es um die Lungenliga – fliessenden Gelder aufgrund vertraglicher Vereinbarungen nicht für politische Kampagnen eingesetzt werden dürfen.³³⁴

cc. Spendenverbote, Ausgabenbeschränkungen und Offenlegung

Weitergehende Einschränkungen der Freiheit von Privaten, politische Kampagnen finanziell zu unterstützen, vermochten sich auf Bundesebene nicht durchzusetzen. So scheiterte sowohl die Idee von Ausgabenbeschränkungen³³⁵ als auch Vorstösse betr. eines Verbotes von Unternehmensspenden³³⁶ sowie zur Offenlegung der Spendenhöhe und Spendenherkunft³³⁷. Vorstösse, die u.a. Unternehmensspenden an politische Parteien beschränken³³⁸ bzw. Unternehmen zur Offenlegung von Parteispenden verpflichten³³⁹ möchten, sind gegenwärtig noch hängig.

Hingegen vermochten sich in den Kantonen Genf und Tessin gewisse weitergehende Regelungen durchzusetzen. So kennt der Kanton Genf ein Verbot anonymer Spenden bzw. von Spenden unter Verwendung eines Pseudonyms.³⁴⁰ Zu-

332 Frage Schmid (03.5068) betr. Finanzierung von Abstimmungen.

333 Projet de Loi PL 10212.

334 Frage Borer (12.5292) betr. Finanzierung der Lungenliga-Kampagne; Frage Humbel (12.5304) betr. Kampagnenfinanzierung der Lungenliga; siehe die Ausführungen von Bundesrat Berset im AB 2012 N S. 1416.

335 M.w.H. CARONI (Fn. 39), S. 161 f.

336 Motion Maillard (02.3714) betr. Neue Regelung zur Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen; Parlamentarische Initiative Rechsteiner (03.434) betr. Verwendung öffentlicher Gelder in Abstimmungskampagnen; vgl. hierzu CARONI (Fn. 39), S. 174 f.

337 CARONI (Fn. 39), S. 176 ff.

338 Parlamentarische Initiative Leutenegger Oberholzer (12.488) betr. Politsponsoring – Ermessen einschränken.

339 Parlamentarische Initiative Minder (12.499) betr. Börsenkotierte Aktiengesellschaften und von der öffentlichen Hand beherrschte Gesellschaften – Offenlegung von Zuwendungen an politische Akteure.

340 Art. 29A Abs. 4 LEDP GE (Fn. 160): «Les dons anonymes ou sous pseudonymes sont interdits. Ils doivent être remboursés ou versés par le parti politique, l'association ou le groupement concerné à une association ou une fondation d'utilité publique poursuivant un but caritatif.»

dem existieren sowohl im Kanton Genf³⁴¹ als auch im Kanton Tessin³⁴² Offenlegungsvorschriften.

Als schweizerisches Unikum bestimmt zudem § 35 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft,³⁴³ dass die staatliche Förderung politischer Parteien an die Offenlegung von Herkunft und Verwendung der Gelder gekoppelt ist. Die Umsetzung von § 34 Abs. 2 KV BL hätte im Parteienförderungsgesetz erfolgen sollen, doch wurde dieses in der Abstimmung vom 4. März 2001 von den Stimmberechtigten abgelehnt. Seither sind keine weiteren Umsetzungsversuche unternommen worden. Am 9. Juni 2013 haben die Stimmberechtigten des Kantons Basel-Landschaft zudem die Verfassungsinitiative «Transparenz-Initiative – Stoppt die undurchsichtige Politik» abgelehnt. Diese wollte in § 35a der Verfassung eine Transparenzbestimmung verankern.

Kein Erfolg beschieden war schliesslich den Bemühungen in den Kantonen Genf³⁴⁴ und Tessin³⁴⁵ um die Einführung von Ausgabenbeschränkungen.

4. Die staatliche Finanzierung: Indirekte öffentliche Finanzierung

Im Finanzierungsmodell der indirekten öffentlichen Finanzierung muss zwischen verbotenen und notwendigen staatlichen Ausgaben sowie staatlichen Unterstützungs-, Hilfeleistungs- oder Fördermassnahmen unterschieden werden.

a. Verbotene staatliche Ausgaben

Politische Meinungs- und Willensbildung sollte in einem umfassenden und freien Austausch der gesellschaftlichen Kräfte erfolgen. Daher sind der öffent-

341 Vgl. Art. 29A LEDP GE (Fn. 160); Parteien, Gruppierungen oder Vereinigungen, die sich mit einer Kandidatenliste an eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Wahlen beteiligen oder anlässlich eidgenössischer, kantonaler oder kommunaler Abstimmungen eine Stellungnahme abgeben, sind verpflichtet, jährlich der kantonalen Finanzkontrolle ihre Rechnungen zu präsentieren und die Liste ihrer Spender bekannt zu geben. Rechnung sowie Spenderliste der politischen Parteien stehen allen Personen, die im Kanton Genf politische Rechte ausüben, zur Einsicht offen. Konsequenz einer Missachtung dieser Offenlegungsvorschriften ist der Verlust des allenfalls existierenden Anspruches auf öffentliche Gelder für den Wahlkampf; CARONI (Fn. 39), S. 180 f.

342 Siehe Art. 114 f. legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998, RL 1.3.1.1.; Politische Parteien und politische Bewegungen müssen der Staatskanzlei jährlich alle Spenden, welche 10 000 Franken übersteigen, sowie die Identität der betreffenden Spender melden. Bei Zuwiderhandlungen wird den betreffenden Parteien oder politischen Bewegungen der Fraktionsbeitrag ganz oder teilweise gestrichen. Zudem sind auch die an kantonalen Wahlen teilnehmenden Kandidatinnen und Kandidaten verpflichtet, Spenden über 5 000 Franken sowie die Identität der jeweiligen Spender bis dreissig Tage vor dem Wahlgang bekannt zu geben. Bei Zuwiderhandlungen werden sie vom Regierungsrat mit einer Busse bis 7 000 Franken belegt.

343 Der Kanton fördert die politischen Parteien bei der Erfüllung dieser Aufgabe, sofern ihr Aufbau demokratischen Grundsätzen entspricht, sie sich über die regelmässige und gesamthafte Betätigung in einem erheblichen Teil des Kantons ausweisen und über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft ablegen»; CARONI (Fn. 39), S. 182 f.

344 Hierzu CARONI (Fn. 39), S. 165 ff.

345 CARONI (Fn. 39), S. 162 ff.; BGE 125 I 441.

lichen Hand all jene Ausgaben untersagt, die den freien und unverfälschten Prozess der Meinungsbildung und Willenskundgabe beeinträchtigen und verzerren. Dieser Grundsatz fliesst aus der Unterlassungspflicht der Wahl- und Abstimmungsfreiheit sowie aus der Chancengleichheit.³⁴⁶ Das Verbot gilt insbesondere auch für indirekte Propagandaausgaben im Sinne verdeckter Zahlungen an Abstimmungs- oder Referendumskomitees.³⁴⁷

b. Notwendige staatliche Aufgaben

Gewisse Vorkehrungen sind unabdingbar, damit Wahlen und Abstimmungen einen demokratisch legitimierten Entscheid hervorbringen. So ist heute unbestritten³⁴⁸, dass das Gemeinwesen gewisse Massnahmen treffen, Unterstützungen leisten und folglich auch Ausgaben tätigen muss, um für eine ordnungsgemässe Durchführung von Wahlen und Abstimmungen zu sorgen und einen fairen und unverfälschten politischen Prozess zu ermöglichen.³⁴⁹ Im Vordergrund stehen hier die Übernahme der Kosten für den Druck und Versand von Abstimmungsunterlagen sowie der Wahl- und Abstimmungszettel. In Bezug auf weitergehende staatliche Aktivitäten in Abstimmungskämpfen hat das Bundesgericht während langer Zeit die Haltung vertreten, dass Interventionen nur zulässig seien, sofern triftige Gründe vorliegen würden.³⁵⁰ Während bislang Interventionen als den umfassenden und freien Meinungs Austausch der gesellschaftlichen Kräfte beeinträchtigend und die Willensbildung verfälschend angesehen wurden, können Behörden nunmehr zur Teilnahme verpflichtet sein, um so eine möglichst offene, pluralistische und nicht verzerrte Meinungsbildung zu gewährleisten.³⁵¹ Der Fokus liegt somit neu auf der Art und Weise der Teilnahme. Diese muss – wie nunmehr Art. 10a Abs. 2 BPR explizit ausführt – sachlich, transparent und verhältnismässig erfolgen. Im Interesse der unverfälschten Willensbildung darf der behördliche Eingriff in den Abstimmungskampf freilich weder mit unver-

346 CARONI (Fn. 39), S. 61.

347 BGE 132 I 104, E. 5.1 S. 115.

348 Siehe hierzu BGE 113 Ia 291, E. 3a S. 295.

349 CARONI (Fn. 39), S. 62.

350 GION-ANDRI DECURTINS, Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf, Information und Beeinflussung der Stimmbürger in einer gewandelten halbdirekten Demokratie, Mit vergleichenden Hinweisen auf das amerikanisch-kalifornische Recht, Freiburg 1992; MICHEL BESSON, Behördliche Information vor Volksabstimmungen, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die freie Willensbildung der Stimmberechtigten in Bund und Kantonen, Bern 2003.

351 Hierzu MÜLLER/SCHEFER (Fn. 269), S. 627 ff.; TSCHANNEN (Fn. 31), S. 667 ff.; CARONI (Fn. 39), S. 67 ff.; ANDREA TÖNDURY, Intervention oder Teilnahme? Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen, ZBI 112/2011, S. 341–374. Kritisch hierzu VINCENT MARTENET/THÉOPHILE VON BÜREN, L'information émanant des autorités et des particuliers en vue d'un scrutin, à l'aune de la liberté de vote, ZSR 132 (2013) I, S. 57–83, S. 64.

hältnismässig hohen Beträgen³⁵² noch mit verwerflichen Mitteln³⁵³ erfolgen.³⁵⁴

Aufgrund der bei Wahlen fehlenden Beratungsfunktion der Behörden ist der Spielraum für zulässige behördliche Aktivitäten wesentlich enger als bei Abstimmungen.³⁵⁵ Unter dem Aspekt der freien Willensbildung ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine staatliche Teilnahme an einem Wahlkampf grundsätzlich ausgeschlossen. Einzig in Ausnahmefällen, wenn nämlich ohne Intervention keine freie und unverfälschte Willensbildung und Willensbetätigung möglich wäre, kann ein Eingreifen der Behörden in Wahlkampagnen zulässig sein.³⁵⁶

c. Unterstützungs-, Hilfeleistungs- und Fördermassnahmen

Charakteristisch für ein System der indirekten öffentlichen Finanzierung ist, dass die öffentliche Hand keine Gelder direkt an politische Kampagnen beisteuern, aber gegenüber politischen Akteuren gewisse Leistungen erbringen kann. Dabei ist zwischen direkten und indirekten finanziellen Leistungen zu unterscheiden: während bei ersteren die Einnahmen der Begünstigten erhöht werden, senken in-

352 BGE 114 Ia 427, E. 4a S. 432 sowie E. 6c S. 446; BGE 121 I 252, E. 2 S. 256. Ob die eingesetzten Gelder unverhältnismässig oder angemessen sind, bestimmt sich beim Eingreifen einer Gemeinde in einen kantonalen Abstimmungskampf u.a. mit Bezug auf die Bedeutung der Vorlage für die Gemeinde sowie der Grösse des Kantons, BVR 1984 97, E. 4b S. 103; BGE 108 Ia 155, E. 5c S. 162.

353 Verwerflich ist namentlich die Vornahme verdeckter, für die Stimmbürgerschaft nicht erkennbarer sowie der demokratischen Kontrolle entzogener Zahlungen an private Abstimmungskomitees (BGE 114 Ia 427, E. 6b S. 444; BGE 121 I 252, E. 2 S. 256; BGE 132 I 104, E. 5.1 S. 115. Siehe aber BVR 1984 97, E. 4b S. 103, wo es das Bundesgericht als zulässig erachtete, dass Gemeinden nicht selber handelten, sondern einem Komitee Gelder zur Verfügung stellten. Verwerflich ist ferner auch die Verwendung irreführender Angaben, ein absichtliches Zurückhalten gewisser Argumente, um diese erst kurz vor dem Urnengang zu verbreiten mit dem Zweck, den Gegnern eine Erwiderung zu verunmöglichen, oder der unverhältnismässige Einsatz öffentlicher Mittel; vgl. ZBl 1980 20, E. 2 S. 21; BVR 1983 1, E. 3 S. 4; BGE 108 Ia 155, E. 3b S. 157; WERNER STAUFFACHER, Die Stellung der Behörden im Wahl- und Abstimmungskampf, ZBl 1967, S. 361–375 sowie S. 385–403, S. 387 f.

354 Interessant sind in diesem Zusammenhang die Debatten in den Kantonen Jura und Bern betr. der auf den 24. November 2013 angesetzten Abstimmung über einen gemeinsamen Kanton zwischen dem Kanton Jura und dem Berner Jura. Der Regierungsrat des Kantons Bern wurde durch eine Motion aufgefordert, im Hinblick auf die Abstimmungskampagne «mindestens eine Million Franken bzw. einen Betrag, der mindestens demjenigen entspricht, den der Kanton Jura und alle von ihm direkt oder indirekt abhängigen Körperschaften (Gemeinden, Stiftungen usw.) ein[zu]setzen, sofern deren Beitrag über oder unter einer Million Franken liegt» (Motion Blanchard et al. [053–2013] betr. Für einen politischen Kampf mit gleichen Waffen). Am 17. Mai 2013 hat der Regierungsrat des Kantons Bern beschlossen, keine öffentlichen Gelder in den Abstimmungskampf zu investieren, vgl. Der Bund, 18. Mai 2013, S. 23.

355 GEROLD STEINMANN, Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstimmungskampf, AJP 1996, S. 255 ff.; S. 265; CARONI (Fn. 39), S. 69.

356 BGE 118 Ia 259, E. 3 S. 262.

direkte finanzielle staatliche Beiträge die Ausgaben der Begünstigten oder fördern die Spendenfreudigkeit.³⁵⁷

aa. Indirekte finanzielle Leistungen

Staatliche Vergünstigungen und Hilfeleistungen stellen zwar behördliche Eingriffe in den Prozess der Meinungsbildung und Willenskundgabe dar, doch sind sie häufig sowohl aus der Optik einer freien und unverfälschten Willensbildung und Meinungskundgabe als auch aus Gründen der Chancengleichheit wünschenswert, ja bisweilen sogar unabdingbar.³⁵⁸ Solche indirekten finanziellen Leistungen stellen z.B. die Übernahme von Druckkosten der Wahlunterlagen bei Nationalratswahlen durch die Kantone³⁵⁹ oder die in vielen Kantonen und Gemeinden bestehende Übernahme der Kosten für die Wahlunterlagen von kommunalen und kantonalen Wahlen dar. In Kantonen und Gemeinden, in denen diese Kosten nicht von vornherein von der öffentlichen Hand getragen werden, bestehen verschiedene Systeme der Kostenübernahme, die jedoch alle den Anforderungen der Chancengleichheit entsprechen müssen.³⁶⁰

Eine indirekte öffentliche Finanzierung erfolgt auch durch die steuerliche Begünstigung von Zuwendungen an politische Parteien, da durch die Möglichkeit, Spenden an politische Akteure von dem für die Steuerbemessung massgebendem Einkommen abzuziehen, Anreize für solche Spenden geschaffen werden und das betreffende Gemeinwesen hierfür Steuerausfälle³⁶¹ in Kauf nimmt. Seit dem 1. Januar 2011 sind Parteispenden natürlicher Personen sowohl von der direkten Bundessteuer als auch von der kantonalen Einkommenssteuer abziehbar.³⁶² Die Obergrenze des Abzuges liegt auf Bundesebene bei 10 000 Franken, während die Kantone die geltende Obergrenze für die kantonalen Steuern selber festlegen können.

357 Vgl. zu dieser Unterscheidung z.B. Bericht politische Parteien (Fn. 283), S. 144; CARONI (Fn. 39), S. 69 f.

358 BGE 113 Ia 291, E. 3c S. 297 f.

359 Art. 33 Abs. 3 BPR; eingehend hierzu CARONI (Fn. 39), S. 71 f.

360 Eingehend hierzu CARONI (Fn. 39), S. 72 ff.

361 In seinem Bericht über die Unterstützung der politischen Parteien hat der Bundesrat 1987 berechnet, dass auf Bundesebene mit jährlichen Steuerausfällen von 5 bis 30 Mio. Franken zu rechnen wären, wenn alle Steuerpflichtigen Spenden an Parteien bis maximal 1 000 Franken abziehen könnten, Bericht politische Parteien (Fn. 283), S. 181. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates konnte in ihrem Bericht über die steuerliche Abzugsfähigkeit von Zuwendungen an politische Parteien keine Angaben über die auf eidgenössischer Ebene anfallenden Steuerausfälle machen, wenn Zuwendungen an politische Parteien abgezogen werden könnten, vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 17. Juni 2008, BBl 2008 7463, S. 7477 f.

362 Art. 33 Abs. 1 lit. i DBG und Art. 9 Abs. 2 lit. 1 StHG. Siehe zu den Hintergründen dieser neuen Regelung CARONI (Fn. 39), S. 79 ff.

bb. Direkte finanzielle Leistungen

Bei direkten finanziellen Leistungen der öffentlichen Hand an politische Akteure ist den Anforderungen der Wahl- und Abstimmungsfreiheit und – vor allem – der Chancengleichheit besonderes Augenmerk zu schenken. Dies gilt insbesondere für die zur Bestimmung der Anspruchsberechtigung und Verteilung der öffentlichen Gelder herangezogenen Modalitäten. Diese dürfen weder zu einer Verzerrung des politischen Wettbewerbs noch zu einer Zementierung der bestehenden Macht- und Stärkeverhältnisse unter Ausschluss neuer politischer Kräfte führen.

Beispiele direkter öffentlicher Finanzierung politischer Aktivitäten sind in der Schweiz selten. Einzig die Kantone Genf³⁶³ und Freiburg³⁶⁴ kennen eine direkte öffentliche Finanzierung politischer Kampagnen, während entsprechende

363 Siehe Art. 82 LEDP GE; Politische Parteien und Wählergruppen erhalten für kommunale und kantonale Wahlkampagnen staatliche Beiträge, sofern sie bei Proporzwahlen mindestens fünf Prozent der Listenstimmen auf sich zu vereinigen vermögen bzw. ihre Kandidatin oder ihr Kandidat bei Majorzwahlen mindestens zwanzig Prozent der Stimmen erhält. Während die Anspruchsberechtigung somit von einem bestimmten Wahlergebnis abhängig ist, bestimmen sich die ausgerichteten Beträge nicht nach dem Wahlerfolg, sondern sind für alle anspruchsberechtigten Gruppierungen gleich hoch und je nach der Bedeutung der Wahl in ihrer Höhe abgestuft (siehe Art. 32 des Règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques, RSG A 5 05.01). So erhalten etwa politische Parteien und andere an einer Wahl teilnehmende Gruppierungen für kantonale Wahlen 10 000 Franken ausbezahlt, für kommunale Wahlen in der Stadt Genf 2 000 Franken und für Richterwahlen 1 000 Franken. Seit 1999 kommt als weitere Voraussetzung für die Ausrichtung dieser direkten staatlichen Finanzierung hinzu, dass die mit einer Liste an Wahlen teilnehmenden politischen Parteien, Gruppierungen und Vereinigungen jährlich ihre Parteibuchhaltungen und die Liste ihrer Spenderinnen und Spender vorlegen müssen (Art. 29A LEDP GE).

364 Die ursprüngliche Regelung des Kantons Freiburg, nach der nur diejenigen politischen Parteien und Wählergruppen, die mindestens fünf Sitze – und somit Fraktionsstärke – im Grossen Rat zu erreichen vermochten, einen staatlichen Beitrag an die Kosten der kantonalen Wahlkämpfe erhielten, wurde vom Bundesgericht 1998 für verfassungswidrig erklärt, da sie gegenüber kleinen Parteien Ausschlusswirkungen habe und daher nicht mit dem Grundsatz der Chancengleichheit vereinbar sei (BGE 124 I 55). Daraufhin verabschiedete der Freiburger Grosse Rat im Juni 2001 eine neue Regelung, vgl. Gesetz über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten vom 22. Juni 2001 (BWKG FR, SGF 115.6). Anspruchsberechtigt sind nunmehr jene politischen Parteien oder Wählergruppen, deren Liste bzw. Kandidaten bei eidgenössischen oder kantonalen Gesamterneuerungswahlen mindestens ein Prozent der gültig abgegebenen Listenstimmen (bei Proporzwahlen) bzw. ein Prozent der gültig abgegebenen Kandidatenstimmen (bei Majorzwahlen) erhalten haben (Art. 2 BWKG FR). Im Gegensatz zur Genfer Regelung ist im Kanton Freiburg jedoch auch die Verteilung der Gelder vom Wahlerfolg abhängig: bei Proporzwahlen wird die vom Grossen Rat für jede Wahl bereitgestellte Summe (Art. 4 BWKG FR) aufgrund der erhaltenen Listenstimmen auf die verschiedenen Parteien und Gruppierungen verteilt (Art. 5 BWKG FR); bei Majorzwahlen wird der Betrag im Verhältnis zu den Stimmen der Kandidatinnen und Kandidaten der anspruchsberechtigten Parteien und Gruppierungen verteilt (Art. 7 BWKG FR). Für die Nationalratswahlen 2011 stellte der Grosse Rat 150 000 Franken zur Verfügung, für die gleichzeitig stattfindenden Ständeratswahlen 45 000 Franken. Für die im Jahr 2011 durchgeführte Gesamterneuerungswahl des Grossen Rates sowie des Staatsrates wurden den Parteien 150 000 Franken bzw. 45 000 Franken ausbezahlt.

Vorstösse in anderen Kantonen³⁶⁵, auf Bundesebene³⁶⁶, aber auch auf kommunaler Ebene³⁶⁷ bislang gescheitert sind. Auf Bundesebene ist wiederholt, freilich erfolglos, angeregt worden, den Parteien Beiträge an den Nationalratswahlkampf zukommen zu lassen.³⁶⁸

II. Revisionsbedürftigkeit des schweizerischen Systems der Finanzierung politischer Kampagnen?

Das schweizerische System der Finanzierung politischer Kampagnen zeichnet sich durch die Verbindung des Laissez-Faire-Modells in Bezug auf die private Finanzierung und der indirekten öffentlichen Finanzierung aus. Während der Umfang und die Zulässigkeit staatlicher Ausgaben von der Wahl- und Abstimmungsfreiheit sowie der Chancengleichheit determiniert werden, stehen bei der Zulässigkeit und Beschränkung privater Ausgaben primär die Abwägung zwischen der Meinungsfreiheit politischer Akteure und der Wahl- und Abstimmungsfreiheit sowie der Chancengleichheit im Vordergrund. Dabei ist insbesondere die Tatsache, dass die politischen Akteure grundsätzlich völlige Freiheit in Bezug auf ihre Geldquellen und die investierten Summen verfügen, Grund für

365 So wurde etwa im Kanton Bern im Jahr 1987 eine entsprechende Vorlage in der Volksabstimmung verworfen, während im Kanton Tessin eine Gesetzesvorlage, die u.a. auch eine teilweise Rückerstattung von Wahlkampfkosten vorgesehen hätte, im Februar 2005 bereits im Grossen Rat scheiterte.

366 Für den Bundesrat wären Bundesbeiträge an die Kosten von Wahlkampagnen zwar durch die Verfassungsnormen über den Nationalrat gedeckt (vgl. Bericht politische Parteien (Fn. 283), S. 147 f.) – und entsprechende Beiträge an Abstimmungskampagnen durch die Verfassungsnormen über die direktdemokratischen Institutionen –, doch stünden einer Ausschüttung von Wahlkampfbeiträgen zum einen finanzielle Gründe entgegen sowie zum anderen auch die Notwendigkeit eingehender gesetzlicher Regelungen (vgl. Botschaft des Bundesrates über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1. September 1993, BBl 1993 III 445, S. 461). Insbesondere müssten Fragen des Verteilungsschlüssels, des Ausmasses sowie der Modalitäten derartiger Leistungen des Gemeinwesens eingehend geprüft werden und es wäre namentlich den Anforderungen der Chancengleichheit Rechnung zu tragen (Bericht politische Parteien [Fn. 283], S. 185).

367 Am 9. Februar 2003 wurde z.B. in der Stadt Bern eine Änderung des Reglementes über die politischen Rechte, die vorsah, dass die im Stadtrat vertretenen Parteien pro erzielte Wählerstimme 5 Rappen pro Jahr von der Stadt erhalten sollten, von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern verworfen.

368 Postulat Günter (86.833) betr. Nationalratswahlen: Finanzielle Unterstützung, überwiesen am 20. März 1987 (AB N 1987, 517 f.), Motion Frey (88.075–1) betr. Bundesbeiträge an die Kosten der Parteien bei Nationalratswahlen, vom Nationalrat am 7. März 1990 (AB N 1990, 268 ff.) und vom Ständerat am 11. Juni 1990 (AB S 1990, 341 f.) überwiesen; die Motion verlangte vom Bundesrat die Ausarbeitung einer Vorlage über finanzielle Parteienförderung bei Nationalratswahlen; Parlamentarische Initiative Gross (09.416) betr. Weniger Chancenungleichheit bei den Nationalratswahlen 2011, keine Folge gegeben am 9. März 2010 (AB N 2010, 260); die Initiative verlangte, dass der Bund alle Zuwendungen von Schweizerinnen und Schweizern an Parteien und deren Nationalratskandidierenden in der Höhe von 50 bis 1 000 Franken verdopple, sofern die Parteien im Parteienregister eingetragen seien und alle Spenden über 50 Franken offengelegt würden.

teils sehr heftige Kritik am gegenwärtigen Finanzierungssystem. Bevor der Blick auf die Frage nach möglichen Veränderungen gerichtet werden soll, ist eine kurze Bestandsaufnahme der Kritikpunkte nötig.

1. *Einseitiger Fokus auf die Rechte der politischen Akteure unter Ignorierung der aus Art. 34 Abs. 2 BV fließenden Leistungs- und Schutzpflichten*

Die Frage der Finanzierung politischer Kampagnen betrifft, wenn zwar nicht ausschliesslich, so doch primär die Frage nach aus der Wahl- und Abstimmungs-freiheit sowie der Chancengleichheit fließenden staatlichen Massnahmen. Dieser Umstand ist in der bisherigen Debatte – welche sich hauptsächlich darauf konzentriert, ob die grundrechtlichen Freiheiten der politischen Akteure und Spender eingeschränkt werden dürfen und dabei meist das Motiv für entsprechende Vorbringen verdrängt oder ignoriert – weitgehend vernachlässigt worden. Eine Verschiebung der Perspektive bzw. eine Veränderung des Blickwinkels ist jedoch nötig, um zu einem den gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen angemessenen System der Finanzierung politischer Kampagnen zu gelangen. Dieser Perspektivenwechsel muss sich von der Fixierung auf die Grundrechte der politischen Akteure befreien und vermehrt auch die aus der Wahl- und Abstimmungs-freiheit sowie der Chancengleichheit fließenden staatlichen Leistungs- und Schutzansprüche berücksichtigen.³⁶⁹ In diesem Sinne sind die Behörden in Bezug auf die Wahl- und Abstimmungs-freiheit nicht nur verpflichtet, die politische Meinungs- und Willensbildung nicht unzulässig zu beeinflussen, sondern zum Schutz der freien und unverfälschten Meinungsbildung und Willenskundgabe im politischen Prozess auch gewisse Leistungen zu erbringen. Ohne solche Leistungen wie z.B. den Druck von Wahl- und Abstimmungs-zetteln sind eine freie und unverfälschte Meinungsbildung und Willenskundgabe sowie eine chancengleiche Teilnahme am politischen Prozess kaum denkbar. Weitergehende Leistungen wie etwa die Ausrichtung staatlicher Beiträge an die Wahlkampf-kosten sind nach bundesgerichtlicher Praxis zulässig, sofern sie den Wettbewerb zwischen den Parteien nicht verfälschen und im Zeichen des Chancenausgleichs erfolgen. Sie müssen in Bezug auf die Willensbildung und Willensbetätigung neutral oder im Interesse eines unverfälschten Wahlergebnisses notwendig sein und dürfen weder einzelne Kandidierende, Parteien oder Gruppierungen bevorzugen oder benachteiligen, noch kleinere, politisch noch nicht etablierte Gruppierungen faktisch ausschliessen. Schliesslich dürfen solche Massnahmen weder unverhältnismässig noch rechtsungleich oder willkürlich sein.³⁷⁰

369 CARONI (Fn. 39), S. 351 f.

370 BGE 124 I 55.

Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit auferlegt den Behörden aber auch Schutzpflichten.³⁷¹ Sie müssen dafür sorgen, dass die Stimmberechtigten sowohl bei sämtlichen Vorbereitungshandlungen als auch bei der Durchführung von Wahlen und Abstimmungen ihre politische Meinung frei fassen und diese dann auch unverfälscht zum Ausdruck bringen können. Daran muss der Staat nicht nur sein eigenes Verhalten, sondern auch dasjenige von Privaten messen.³⁷² Lehre und Rechtsprechung anerkennen ferner, dass die grundrechtlich geschützte Freiheit privater Akteure politischer Prozesse im Interesse einer freien und unverfälschten Meinungsbildung und Willenskundgabe eingeschränkt werden könne. Es steht somit ausser Frage, dass die Wahl- und Abstimmungsfreiheit den staatlichen Behörden nicht nur Unterlassungs- und Leistungspflichten, sondern auch Schutzpflichten auferlegt. Inhalt und Umfang dieser Schutzpflichten wurden indes bislang von der Politik trotz der zuweilen hitzigen Debatten nicht geklärt.

2. *Käuflichkeit von Wahl- und Abstimmungsergebnissen?*

Sind Wahl- und Abstimmungsergebnisse mit Geld beeinflussbar bzw. kann der Prozess der politischen Willensbildung durch Geld manipuliert werden? In weiten Kreisen der Bevölkerung besteht sicherlich dieser Alltagsverdacht. Aber lässt er sich aus politikwissenschaftlicher Sicht auch erhärten? Die in der Schweiz durchgeführten politikwissenschaftlichen Studien³⁷³ haben aufgezeigt, dass sich der Einfluss von Geld auf Wahl- und Abstimmungserfolge nicht auf die einfache Formel «wer mehr Geld investiert, gewinnt» reduzieren lässt. Wie KRIESI für Abstimmungen nachgewiesen hat, lässt sich mit Geld alleine kein Abstimmungssieg kaufen, Geld kann aber sehr wohl einen Einfluss auf den

371 Eingehend hierzu CARONI (Fn. 39), S. 359 f.

372 So hat etwa das Bundesgericht in BGE 125 I 441, E. 2c S. 445 ausgeführt, dass die Freiheit von Kandidatinnen und Kandidaten, ihre Wahlkampagne nach eigenem Gutdünken zu gestalten, dort ihre Grenze finde, wo nachgewiesen sei, dass die finanzielle Intervention Dritter die demokratische Willensbildung beeinträchtige.

373 Siehe z.B. HANS PETER HERTIG, Sind Abstimmungserfolge käuflich? – Elemente der Meinungsbildung bei eidgenössischen Abstimmungen, Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, Band 22 (1982), S. 35–57; siehe zur Kritik an HERTIGS Folgerungen BESSON (Fn. 269), S. 105 ff., ALEXANDER H. TRECHSEL, Volksabstimmungen, in: Ulrich Klöti/Peter Knoepfel/Hanspeter Kriesi/Wolf Linder/Yannis Papadopoulos/Pascal Sciarini (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, 4. Auflage, Zürich 2006, S. 459–487, S. 471 sowie den Bericht Moneyplay ...?, Bericht zum Postulat von Andreas Gross (94.3435) zur Rolle des Geldes in der direkten Demokratie, S. 68; ferner SILVANO MÖCKLI, Abstimmungsbudget und Abstimmungserfolg – Erfahrungen und Forschungsergebnisse aus den USA und aus der Schweiz, St. Gallen 1989; Forschungsstelle Sotomo, Das politische Profil des Geldes, Wahl- und Abstimmungswerbung in der Schweiz, Februar 2012; ferner die Zusammenfassungen bei CARONI (Fn. 39), S. 37 ff. und LUKAS SCHAUB, Die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen, Ein Beitrag zum demokratischen Diskurs und zur politischen Chancengleichheit, Zürich/St.Gallen 2012, S. 60 ff.

Ausgang des Urnenganges haben:³⁷⁴ «Je knapper das erwartete und tatsächliche Resultat, umso mehr wird ausgegeben und umso eher spielen die Werbeausgaben natürlich eine zentrale Rolle. Zwar ist ihr Effekt im Allgemeinen relativ gering; aber bei einem knappen Resultat kann ein geringerer Effekt letztlich ausschlaggebend sein für Sieg oder Niederlage bei einer Volksabstimmung»³⁷⁵. Dieser Effekt wird bei einer sehr einseitigen Verteilung der Gelder zwischen Gegnern und Befürwortern einer Kampagne noch verstärkt; in einer solchen Situation kann durchaus eine starke Beeinflussung der Stimmberechtigten erfolgen und letztlich zu einem anderen Ausgang der Abstimmung führen, als dies bei ausgeglichenen Kampagnenbudgets der Fall gewesen wäre.³⁷⁶

Wie sieht es mit dem Einfluss von Geld auf Wahlen aus? In den 1970-er Jahren sorgte ein Zürcher Werber mit der Äusserung für Furore, nach der mit dem Einsatz von einer Million Franken auch ein Kartoffelsack zum Nationalrat gewählt werden könnte.³⁷⁷ Auch bei Wahlen kommt Geld keine ausschlagge-

374 HANSPETER KRIESI, Sind Abstimmungsergebnisse käuflich?, in: Adrian Vatter/Frédéric Varone/Fritz Sager (Hrsg.), *Demokratie als Leidenschaft, Planung, Entscheidung und Vollzug in der Schweizerischen Demokratie*, Festschrift für Prof. Dr. Wolf Linder zum 65. Geburtstag, Bern/Stuttgart/Wien 2009, S. 83–106, S. 104; siehe ebenso den Bericht der Forschungsstelle Sotomo (Fn. 373), S. 18 ff.

375 KRIESI (Fn. 374), S. 104.

376 HANSPETER KRIESI, Die Wirkung direkt-demokratischer Kampagnen auf die Meinungsbildung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, in: Andrea Good/Bettina Platipodis (Hrsg.), *Direkte Demokratie, Herausforderungen zwischen Politik und Recht*, Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag, Bern 2013, S. 71–81, S. 80 unter Bezugnahme auf die nicht publizierte Studie von EDWARD WEBER, *Geld in der direkten Demokratie. Eine Analyse des Einflusses der Werbeausgaben auf die Veränderung der Zustimmung bei 65 eidgenössischen Vorlagen zwischen 1998 und 2011*, Zürich 2012. Siehe ferner HANSPETER KRIESI, *Das Abstimmungsverhalten der Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger: wie wirken Abstimmungskampagnen?*, in: Béatrice Ziegler/Nicole Wälti (Hrsg.), *Wahl-Probleme der Demokratie*, Zürich 2012, S. 39–58, S. 57 f.: «Kampagnen [wirken] in erster Linie verstärkend und aktivierend. Das heisst, sie verstärken und aktivieren die Prädispositionen – die Parteiorientierung, Werthaltungen und Argumentationen, welche die Bürger bereits vor der Kampagne gehabt haben (...) [es] kommt (...) aber auch zu Konversionen. Diese waren im Fall der Unternehmenssteuerreform, wo sie rund einen Fünftel der Stimmbürger betrafen, besonders zahlreich. Das heisst, dass bei dieser Vorlage rund ein Fünftel der Bürger gegen ihre allgemeinen politischen Prädispositionen gestimmt haben. Nun sind Konversionen nicht unbedingt problematisch. Unter Umständen sind sie sogar besonders attraktiv, da sie Ausdruck eines besonders reflektierten Stimmverhaltens sein können: So kann es zu Konversionen kommen, wenn die betreffenden Stimmbürger aufgrund einer reiflichen Abwägung aller Argumente beider Lager zu einem authentischen Entscheid treffen, der sie von ihrer ursprünglichen, unreflektierten Haltung entfernt. Konversionen sind aber dann problematisch, wenn sie nicht aufgrund von reflektiertem Abwägen aller Argumente, sondern aufgrund von abgekürzten Entscheidungsverfahren und unvollständiger Information zustande kommen. Die berichteten Ergebnisse deuten darauf hin, dass die hohe Zahl der Konversionen im Falle der Unternehmenssteuerreform kaum mit einem in diesem Fall besonders reflektierten Verhalten der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu erklären sind. Vielmehr lässt sich vermuten, dass die hohe Komplexität der Vorlage zusammen mit der sehr einseitigen Kampagne in diesem Fall eine beträchtliche Zahl von Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern dazu verleitet hat, gegen ihre ureigenen politischen Interessen zu stimmen».

377 CARONI (Fn. 39), S. 39.

bende Bedeutung für einen Wahlerfolg zu, hat aber eine nicht zu vernachlässigende unterstützende Wirkung.³⁷⁸ Da bei Wahlen Aspekte wie Parteizugehörigkeit, Bekanntheitsgrad, Popularität und Kompetenz eine ungemein grössere Rolle für die Entscheidung der Stimmberechtigten spielen³⁷⁹, ist die Abschätzung des Einflusses von Geld auf den Wahlausgang schwieriger. Ferner haben auch die verschiedenen Wahlverfahren – Proporz- oder Majorzverfahren – einen Einfluss auf die Bedeutung von Geld im Wahlkampf.³⁸⁰ Bei Proporzwahlen ist die Prädisposition der Wählerschaft grösser, weshalb eine geldintensive Kampagne nur bei jenen Kandidierenden wirksam erscheint, deren Wiederwahl gefährdet ist oder die sich reelle Chancen auf die erstmalige Wahl ausrechnen können. Hingegen ist die Prädisposition bei Majorzwahlen geringer und somit steigt auch die Bedeutung des Geldes in Wahlkampagnen.

Geld allein wird zwar zusammenfassend aus einem Kartoffelsack keinen Nationalrat machen, aber Geld kann helfen, den Kartoffelsack als integre, engagierte, effiziente Person im Wahlkampf zu positionieren und so ihre Wahlchancen zu erhöhen. Mit Geld alleine werden finanzkräftige Kreise zwar kaum die politische Agenda nach ihren Wünschen diktieren können³⁸¹, aber Geld kann insbesondere bei der Bekämpfung als nachteilig empfundener Sachvorlagen eine mitunter durchaus entscheidende Rolle spielen.³⁸²

3. *Verlust des Vertrauens in den demokratischen Prozess*

Aus zwei Gründen tun sich politikwissenschaftliche Studien schwer mit der Frage, welchen Einfluss Geld auf Wahl- und Abstimmungsergebnisse hat: einerseits, weil in der Schweiz mangels Transparenzvorschriften keine genaue Kenntnis der eingesetzten Geldmittel besteht und somit auf Indikatoren wie z.B. das Inseratevolumen Rückgriff genommen werden muss, andererseits, weil der Pro-

378 ERICH WIEDERKEHR, *Der gekaufte Sitz? Werbung und Wahlerfolg: Eine empirische Untersuchung der Wirkung von Zeitungswerbung bei den Nationalratswahlen 1987*, Zürich 1989, S. 198. Siehe mit Angaben zu den eingesetzten Geldsummen, deren Verteilung und den Werbeausgaben pro Parlamentssitz den Bericht der Forschungsstelle Sotomo (Fn. 373), S. 22 ff.

379 SCHAUB (Fn. 373), S. 75 ff.; CARONI (Fn. 39), S. 39 ff.

380 CLAUDE LONGCHAMP, *Herausgeforderte demokratische Öffentlichkeit*, in: *Direkte Demokratie, Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, Band 31 (1991), S. 303–326, S. 312 f.; WERNER SEITZ, *Sind Parlamentssitze käuflich?*, B-Post, *Nachrichten von der kleineren Hälfte*, 2004/4, S. 4 ff.; Für die Erfolgsaussichten solcher Kandidaturen sind jedoch auch die Grösse des Wahlkreises, das Wahlverfahren sowie die Anzahl zu vergebener Sitze mitentscheidend. Die Frage der Käuflichkeit eines Wahlsieges stellt sich somit nur für einen kleinen Personenkreis. Vgl. hierzu auch die Studie von PETER SELB, *Werbeaufwand und Wahlerfolg: Der Effekt von Inserateausgaben auf Wahlchancen und Stimmengewinn Zürcher Kandidierender für den Nationalrat*, in: Pascal Sciarini/Sibylle Hardmeier/Adrian Vatter (Hrsg.), *Schweizer Wahlen 1999*, Bern et al. 2003, S. 257 ff.

381 Nach GERNET kann Geld aber doch zu einem beachtlichen Teil die politische Agenda bestimmen, HILMAR GERNET, *(Un-)heimliches Geld, Parteienfinanzierung in der Schweiz*, Zürich 2011, S. 20.

382 CARONI (Fn. 39), S. 41 f.

zess der politischen Meinungsbildung komplex und langwierig, vielschichtig und in gewissem Sinne sogar unergründlich ist.³⁸³ Es würde daher einer unzulässigen Verkürzung gleichkommen, die politische Willensbildung der Stimmberechtigten auf monetäre Einflüsse zu reduzieren.³⁸⁴

Doch selbst wenn die These der Käuflichkeit von Wahl- und Abstimmungserfolgen nicht wissenschaftlich bestätigt werden kann, nagt der Zweifel der Käuflichkeit bzw. der möglichen Bestechlichkeit am Vertrauen in das Funktionieren des demokratischen Prozesses. Wo der Verdacht besteht, dass geschicktes Marketing zu manipulieren vermag bzw. dass mit Geld der Zugang zur politischen Diskussion oder gar der Ausgang einer Wahl oder Abstimmung erkaufte werden kann, wird das Vertrauen in den politischen Prozess abbröckeln und letztlich zu einer demokratischen Apathie bzw. politischem Desinteresse führen. Auf Dauer wäre dies für die Legitimität demokratischer Entscheide, ja für eine lebendige Demokratie an sich, fatal.³⁸⁵ Die Zweifel am Funktionieren des demokratischen Prozesses werden durch die politischen Akteure zusätzlich genährt. Wenige Abstimmungssonntage vergehen, an denen in der sog. Elefantenrunde nicht die unterlegene Seite als einen der Gründe für ihre Niederlage das wesentlich kleinere Budget im Vergleich zur Gegnerschaft anführt.³⁸⁶

Das Resultat eines Urnenganges wird nur dann als legitim angesehen und akzeptiert, wenn die Stimmberechtigten auf die Korrektheit des Verfahrens und insbesondere auf die Freiheit und Unverfälschtheit der Willensbildung vertrauen können.³⁸⁷ Dieses Vertrauen wird aber nicht erst durch den Nachweis einer Beeinflussung des Resultates eines Urnenganges erschüttert, sondern vielmehr bereits durch den Verdacht einer solchen Beeinflussung.³⁸⁸ Es ist daher verfassungsrechtlich unabdingbar, dass bereits das Aufkeimen eines blossen Verdachtes ungleicher Chancen sowie einer Beeinflussung der Willensbildung durch Geld ernst genommen werden und zu entsprechenden Massnahmen füh-

383 Siehe hierzu ULRICH KLÖTI, *Wie entstehen öffentliche Meinungen*, in: Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Demokratie (Hrsg.), *Meinungsbildung*, Zürich 1987, S. 24 ff.; ERICH GRUNER/HANS PETER HERTIG, *Der Stimmbürger und die «neue» Politik*, Bern/Stuttgart 1983, S. 112 ff.

384 CARONI (Fn. 39), S. 50.

385 PIERRE TSCHANNEN, *Stimmrecht und politische Verständigung, Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie*, Basel/Frankfurt a.M. 1995, S. 292; vgl. auch die Ausführungen des Bundesgerichtes zum Vertrauen in das demokratische Entscheidungsverfahren als unabdingbares Element für die Glaubwürdigkeit der Demokratie in BGE 131 I 442, E. 3.6 und 3.8 S. 452 f.

386 Siehe in diesem Zusammenhang auch «Hauptgrund für das Nein war das viele Geld der Gegner», Samstaginterview mit Rosmarie Zapfl zur Waffen-Initiative in *Der Bund*, 19. Februar 2011, S. 2 f.; ferner CARONI (Fn. 39), S. 37 f. sowie S. 319; SCHAUB (Fn. 373), S. 47.

387 CARONI (Fn. 39), S. 52.

388 So auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates über eine Anrufinstanz bei Abstimmungskampagnen, BBl 2002 407, S. 409: «Beanstandet die Anrufinstanz aber einmal eine Äusserung, so riskiert hinterher der Urnengang *an sich* in Zweifel gezogen zu werden» (Hervorhebung im Original).

ren sollte.³⁸⁹ Massnahmen auf blossen Verdacht hin sind im Übrigen dem schweizerischen Verfassungsrecht nicht unbekannt: «Wenn Umstände vorliegen, die geeignet sind, Misstrauen in die Unparteilichkeit eines Richters zu erwecken»³⁹⁰, muss für die Ablehnung von Richterinnen und Richtern nicht der Nachweis erbracht werden, dass diese tatsächlich befangen sind. Es genügt vielmehr, wenn «bei objektiver Betrachtungsweise Gegebenheiten vor[liegen], die den Anschein der Befangenheit und die Gefahr einer Voreingenommenheit zu begründen vermögen»³⁹¹. Dieser Massstab sollte analog auch in unserem Zusammenhang angelegt werden.

4. *Die Problematik der ungleich langen Spiesse*

Moderne politische Kampagnen werden nach Marketingprinzipien geplant, organisiert und durchgeführt³⁹² und dauern nicht nur wesentlich länger als in der Vergangenheit, sondern sind auch sehr geldintensiv³⁹³. Diese deutliche Kostensteigerung ist insofern problematisch, weil sie zur Konsequenz haben kann, dass nicht mehr alle Akteure des politischen Prozesses mit gleich lauter Stimme zu sprechen vermögen. Sind in politischen Kampagnen die finanziellen Mittel ungleich verteilt, so tangiert dies sowohl die zwischen den politischen Akteuren anzustrebende Chancengleichheit als auch die grundrechtlich garantierte freie und unverfälschte Meinungs- und Willensbildung, setzt diese doch voraus, dass alle Argumente und Ansichten mit gleicher Chance vorgebracht werden können. In solchen Konstellationen wird «die direkte Demokratie zu einer Frage des Geldes, und die verfassungsmässige Garantie der unabhängigen Meinungsbildung wie der unverfälschten Partizipation (...) zur Farce»³⁹⁴.

5. *Die internationale Kritik: GRECO*

Im Rahmen der dritten Evaluationsrunde der GRECO – der Staatengruppe des Europarates gegen Korruption³⁹⁵ – befasste sich eines der Themen mit der Transparenz der Parteienfinanzierung. Ein Evaluationsteam der GRECO besuchte im Mai 2011 die Schweiz und im Herbst des gleichen Jahres wurde der Evaluationsbericht zur Situation in der Schweiz von der GRECO verabschiedet.³⁹⁶ Darin

389 CARONI (Fn. 39), S. 52 f.; SCHAUB (Fn. 373), S. 90 ff.

390 BGE 114 Ia 50, E. 3b S. 54.

391 BGE 126 I 68, E. 3a S. 73.

392 CARONI (Fn. 39), 20 ff.

393 Siehe hierzu die Zahlen bei CARONI (Fn. 39), S. 11 ff.; Bericht der Forschungsstelle Sotomo (Fn. 373), S. 5 ff.

394 LINDER (Fn. 15), S. 306.

395 Groupe d'Etats contre la corruption.

396 Der Evaluationsbericht der GRECO zum Thema Transparenz der Parteienfinanzierung ist greifbar unter http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282011%294_Switzerland_Two_DE.pdf (besucht am 21. Juni 2013).

empfiehlt die GRECO gestützt auf die Empfehlung Rec(2003)4 des Europarates über gemeinsame Regelungen zur Bekämpfung der Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen der Schweiz u.a., die Offenlegung der Buchhaltung von Parteien und Wahlkampagnen, sowie die Offenlegung der von Parteien und Kandidierenden erhaltenen Gelder und der Identität von Spenderinnen und Spendern einzuführen. In der ersten Jahreshälfte 2013 wird die Schweiz der GRECO einen Bericht über die Umsetzung der Empfehlungen erstatten müssen.³⁹⁷ Da die Empfehlung Rec(2003)4 keinen rechtsverbindlichen Charakter hat, kann die GRECO die Schweiz aber höchstens wegen der nicht transparenten Parteienfinanzierung öffentlich rügen; rechtliche Sanktionen sind ausgeschlossen, ein Imageverlust dagegen nicht.

III. Elemente eines neuen Systems der Finanzierung politischer Kampagnen

Das Thema der Finanzierung politischer Kampagnen ist in den vergangenen Jahren immer wieder intensiv und emotional diskutiert worden. Sowohl auf Bundesebene³⁹⁸ als auch auf kantonaler³⁹⁹ und kommunaler⁴⁰⁰ Ebene sind zahl-

397 Siehe Medienmitteilung des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten vom 10. April 2013.

398 Siehe z.B. in jüngerer Zeit parlamentarische Initiative Minder (12.499) betr. Börsenkotierte Aktiengesellschaften und von der öffentlichen Hand beherrschte Gesellschaften; Offenlegung und Zuwendungen an politische Akteure; parlamentarische Initiative Leutenegger Oberholzer (12.488) betr. Politsponsoring – Ermessen einschränken; Frage Kiener Nellen (12.5250) betr. Keine Transparenz in der Politiklandschaft Schweiz; Petition Jugendsession 2012 (12.2073) betr. Transparenz der Finanzierung der politischen Parteien und den Einkünften der Parlamentarier; Anfrage Leutenegger Oberholzer (12.1012) Politsponsoring von Unternehmen – Wo bleibt die Transparenz?; Motion SPK SR (11.3467) betr. Offenlegung der Finanzierungsquellen von Abstimmungskampagnen; Motion Chopard-Acklin (11.3116) betr. Mehr Transparenz in der Parteifinanzierung; Interpellation Sozialdemokratische Fraktion (10.3900) betr. Finanzierung von Abstimmungskampagnen; Frage Kiener Nellen (09.5074) betr. Transparenz in der Parteifinanzierung; Postulat Heim (09.3118) betr. Mehr Transparenz zur Stärkung der Volksrechte; Parlamentarische Initiative Hodgers (09.442) betr. Transparenz der Parteifinanzierung; Parlamentarische Initiative Kiener Nellen (09.415) betr. Endlich mehr Transparenz in der Schweizer Politik; Parlamentarische Initiative (06.406) betr. Transparenz bei der Finanzierung der politischen Parteien, der Lobbyorganisationen und der Wahl- und Abstimmungskampagnen.

399 Kanton *Aargau*: Motion SP-Fraktion (GR 07.270) betr. Transparenz und Chancengleichheit in Wahl- und Abstimmungskämpfen; Kanton *Bern*: Motion SP-JUSO-PSA (083–2010) betr. Transparenz der Parteifinanzien; Interpellation Marti Anliker (289–2008) betr. Finanzquellen für politische Parteien; Kanton *Basel-Landschaft*: Interpellation Schweizer (2011–135) betr. Parteienfinanzierung durch Alpiq; Kanton *Basel-Stadt*: Anzug Wüest-Rudin (11.5083) betr. Erhöhung der Transparenz der Parteienfinanzierung; Motion Schindler (09.5157) betr. Offenlegung finanzieller Zuwendungen an politische Parteien und Kandidatinnen und Kandidaten bei Wahlen in die Regierung, die eidgenössischen Räte und Gerichte; Kanton *Freiburg*: Motion Lehner-Gigon und Emonet (M 1115.11) betr. Veröffentlichung der Liste der Spenderinnen und Spender, deren Parteispenden mehr als 5 000 Franken betragen; Motion Corminboeuf und Marbach (M 1118.11) betr. Verbindung der finanziellen Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten mit der Transparenz der Finanzierung der politischen Parteien; Kanton *Graubünden*:

reiche Vorstösse eingereicht und Initiativen⁴⁰¹ ergriffen worden, die auf eine Neuorientierung des geltenden Systems der Finanzierung politischer Kampagnen abzielen. Dabei waren die meisten dieser Bemühungen chancenlos und vermochten keine Mehrheit – sei es im Parlament oder im Volk – hinter sich zu scharen. Dies ist insofern bemerkenswert, als sich die Bevölkerung in Univox-Umfragen jeweils mit deutlicher Mehrheit – 2002 78 Prozent und 2006 87 Prozent – für die Einführung von Transparenzvorschriften ausgesprochen hat.⁴⁰² Während es also den zahlreichen Vorstössen nicht an der Unterstützung der Bevölkerung mangelt, fehlt es gegenwärtig noch am politischen Willen zu einer Systemänderung.

Ausgangspunkt für eine Diskussion möglicher Anpassungen im System der Finanzierung politischer Kampagnen in der Schweiz muss die Feststellung sein, dass die Legitimation politischer Entscheide und letztlich staatlicher Macht entscheidend von der Fairness des politischen Prozesses abhängt. Aufgrund des gesellschaftlichen und politischen Wandels der vergangenen Jahrzehnte wird die Fairness des demokratischen Prozesses zunehmend angezweifelt und in Frage gestellt.⁴⁰³ Dabei wird insbesondere auch auf den verzerrenden Einfluss von Geld verwiesen. Selbst wenn der wissenschaftliche Nachweis, dass Geld tatsächlich eine entscheidende Rolle für den Ausgang einer Wahl oder Abstimmung spielen kann, kaum je erbracht werden wird, müssten aus Gründen der Legitimation von Urnengängen bereits aufgrund des blossen Verdachtes Massnahmen getroffen werden. Diese haben auf zwei miteinander verbundene Probleme zu reagieren: einerseits die Bekämpfung des zumindest latent vorhandenen Korruptionsverdachtes und andererseits die Wiederherstellung der Chan-

Fraktionsauftrag SP betr. Transparenz bei den Parteifinanzen, Abstimmungs- und Wahlkampagnen; Kanton *Luzern*: Motion Odermatt (M 202) betr. Transparenz in der Finanzierung politischer Aktivitäten; Kanton *Nidwalden*: Motion Ettlín (NWLR.37) betr. Transparenz in den Parteifinanzen, Abstimmungs- und Wahlkampagnen; Kanton *Solothurn*: Auftrag Knellwolf (A 205/2010) betr. Transparenz in der Parteienfinanzierung; Kanton *St.Gallen*: Motion Gysi (42.11.15) betr. Transparenz durch Offenlegung von Spenden bei Wahlen und Abstimmungen; Kanton *Thurgau*: Interpellation Wälti und Ritz (08/IN 7/29) betr. Mehr Transparenz bei Parteispenden; Kanton *Waadt*: Motion Montanegro (2007) betr. Motion visant à modifier la loi sur l'exercice des droits politiques en introduisant les notions de transparence des coûts et de plafonnement des dépenses électorales pour les campagnes politiques; Kanton *Zürich*: Parlamentarische Initiative Joss et al. (230/2011) betr. Transparenz in der Parteienfinanzierung.

400 Siehe z.B. die vom Stadtrat der Stadt Bern am 18. Oktober 2012 für erheblich erklärte Motion der Fraktion GB/JA! (2011.SR.000289) betr. Offenlegung der Finanzierung von Partei-, Wahl- und Abstimmungskampagnen.

401 Siehe z.B. die «Transparenz-Initiative – Stoppt die undurchsichtige Politik» im Kanton Basel-Landschaft, die am 9. Juni 2013 an der Urne verworfen wurde; ferner die Initiative «Für die Offenlegung der Politikfinanzierung» im Kanton Aargau; diese Initiative wurde am 16. Februar 2012 eingereicht; der Regierungsrat des Kantons Aargau hat im Februar 2013 angekündigt, einen Gegenvorschlag zu dieser Initiative ausarbeiten zu wollen, vgl. *Aargauer Zeitung* vom 2. Februar 2013, S. 26.

402 Parteien sollen Wahlspenden offenlegen, *NZZ* vom 22. Oktober 2007, S. 11; *Chère Transparence*, *L'Hebdo* vom 10. Februar 2011, S. 27.

403 Hierzu und zum Folgenden CARONI (Fn. 39), S. 405 ff.

cengleichheit der politischen Akteure. Denn sowohl der Verdacht von Korruption als auch das Verstummen gewisser Stimmen im politischen Prozess ist für dessen Legitimität abträglich. Die *de lege ferenda* ins Auge zu fassenden Bestimmungen über die Finanzierung politischer Kampagnen müssen daher diese beiden Ziele anvisieren.

1. *Der klassische Vorschlag: Transparenz und Offenlegung*

Die grosse Mehrheit der Vorschläge für eine Neuausrichtung des schweizerischen Systems der Finanzierung politischer Kampagnen betreffen die nichtstaatliche Finanzierung und schlagen den Übergang vom *Laissez-faire*- zum Transparenzmodell vor, während sich die staatliche Finanzierung weiterhin am Modell der indirekten öffentlichen Finanzierung orientieren soll. Einzig dort, wo als Gegenleistung für allfällige Transparenz- und Offenlegungspflichten eine staatliche (Parteien-)Finanzierung eingefordert wird, wird auch die staatliche Finanzierung angesprochen.

Transparenzbestimmungen dienen der Information der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger und dem damit verbundenen Ziel der Bekämpfung des für ein demokratisches System schädlichen, aber in einem intransparenten System immer latent vorhandenen Korruptions- oder Beeinflussungsverdachts. *De lege ferenda* sollten daher Herkunft und Verwendung der Gelder von politischen Parteien, Initiativ- und Referendumskomitees sowie von Kandidatinnen und Kandidaten offen gelegt und die entsprechenden Angaben den Stimmberechtigten zeitnah zugänglich gemacht werden.⁴⁰⁴ Freilich stellt sich bei Offenlegungsbestimmungen die Frage der Grundrechtskonformität.⁴⁰⁵ Unter der Annahme, dass die Vereinigungsfreiheit entgegen der bundesgerichtlichen Praxis auch politischen Gruppierungen zukommt, stehen Offenlegungsvorschriften zum einen im Zeichen des Schutzes der Wahl- und Abstimmungsfreiheit, ermöglichen sie doch den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zu erkennen, welche gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kräfte hinter den jeweiligen politischen Akteuren stehen und gestatten ihnen somit eine freie und unverfälschte Willensbildung. Zum anderen vermag Transparenz den für eine Demokratie langfristig verheerenden Korruptionsverdacht zu entkräften, da den Stimmberechtigten die Möglichkeit eingeräumt wird, Geldflüsse nachzuzeichnen und aus ihrer Sicht zu bewerten. Hält man sich vor Augen, dass die Offenlegung der Rechnungen einem unverfälschten Willensbildungs- und Meinungsäusserungsprozess und somit letztlich dem hohen Gut der Legitimität politischer Entscheide dient, überwiegt der Eingriffszweck das entgegenstehende Interesse der politischen Akteure deutlich und die Offenlegungspflicht ist somit verhältnismässig.

404 CARONI (Fn. 39), S. 407.

405 Hierzu und zum Folgenden CARONI (Fn. 39), S. 408 ff.

Werden die politischen Akteure verpflichtet, die Identität ihrer Spenderinnen und Spender offen zu legen, so stellt sich auch die Frage des sog. *chilling effect*. Denn die Deklarationspflicht kann theoretisch dazu führen, dass potentielle Spenderinnen und Spender von einer Spende abgeschreckt und auf die Vornahme einer grundrechtlich geschützten Handlung – sich mit politischen Akteuren zwecks Förderung bestimmter Ansichten, Werte und Ziele zu solidarisieren – verzichten. Auf diesen Punkt wird in den politischen Debatten denn auch sehr häufig hingewiesen – wobei freilich empirische Studien zur Annahme, eine Offenlegung würde zu einem Rückgang der Spenden führen, fehlen und auch aus dem Ausland keine entsprechenden Entwicklungen bekannt sind. Aus grundrechtlicher Sicht ist relevant, dass mit der Offenlegung der Identität von Spenderinnen und Spendern einerseits erreicht werden soll, dass die Stimmberechtigten in Kenntnis aller Informationen und Fakten ihren Entscheid treffen können; andererseits soll die Identifikation der Geldgeber auch den für eine Demokratie schädlichen Korruptionsverdacht entkräften helfen: Wenn nachvollziehbar ist, welche gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kräfte hinter welchen politischen Akteuren stehen, kann das Verhalten dieser Akteure besser in die politischen Verhältnisse eingebettet werden. Unverhältnismässig wäre es aber, wenn alle Spenden offen gelegt und identifiziert werden müssten – haben doch kleine Spenden nicht die gleiche potentiell korrosive Wirkung wie grosse Spenden. Daher sollten von der Offenlegung erst Spenden ab einem Betrag von z.B. 10 000 Franken auf Bundesebene erfasst werden.⁴⁰⁶ Da der politische Prozess auch durch Ausgaben von aussenstehenden Dritten im Rahmen einer politischen Kampagne beeinflusst werden kann, müssen von der Offenlegungspflicht auch diese Ausgaben erfasst werden. Im Vordergrund stehen hier Inserate und Anzeigen sowie Plakate, die für die Annahme oder Ablehnung einer Initiative oder eines Referendums bzw. für die Wahl bestimmter Personen werben.⁴⁰⁷

Zentraler Punkt von Transparenzforderungen ist die zeitnahe Zugänglichmachung der von den politischen Akteuren offen gelegten monetären Informationen. Die Meldung über die Herkunft ihrer Gelder sowie die Identität ihrer Grossspender sollte an eine hierfür zuständige Stelle erfolgen. Dieses Organ muss unabhängig sein und über die nötigen personellen und fachlichen Ressourcen verfügen, um die Transparenzmeldungen zu prüfen, Ungereimtheiten zu erkennen und zu untersuchen sowie im Falle der Verletzung der einschlägigen Regelungen administrative und/oder strafrechtliche Verfahren in die Wege zu leiten. Zudem müsste dieses Organ auch für die zeitnahe Zugänglichmachung der offengelegten Spenden an die Öffentlichkeit besorgt sein. Dank der heutigen technischen Möglichkeiten stellt die Schaffung einer solchen Datenbank kaum organisatorische Probleme; die politischen Akteure könnten die Daten auf entsprechenden elektronischen Formularen selbst in die Datenbank einspeisen und

406 Zum Ganzen CARONI (Fn. 39), S. 409 f.

407 Hierzu CARONI (Fn. 39), S. 411.

interessierte Bürgerinnen und Bürger per Internet die Datenbank durchsuchen.⁴⁰⁸ Als für diese Aufgabe zuständiges Organ wäre an eine der Offenlegungsstelle nach dem Börsengesetz⁴⁰⁹ ähnliche, z.B. der Bundeskanzlei angegliederte Meldestelle für Kampagnenspenden zu denken.⁴¹⁰ Diese würde als Intermediärin zwischen den politischen Akteuren und den Stimmberechtigten dienen und neben der Betreuung der Offenlegungsdatenbank auch Fälle von Umgehungen etc. an eine verwaltungsunabhängige Behörde zur Verfolgung und ev. Sanktionierung weiterleiten.⁴¹¹

2. *Der Paradigmenwechsel: Absolute Anonymität*

Die bereits seit Jahren anhaltende Debatte über die Notwendigkeit bzw. Wünschbarkeit der Einführung von Transparenz- und Offenlegungsvorschriften scheint in eine Sackgasse geraten zu sein und dort festzustecken. Bislang konnte auf politischer Ebene keine Einigung erreicht werden und es braucht keine ausgeprägte prophetische Gabe um anzunehmen, dass dies auch in absehbarer Zukunft kaum möglich sein wird. Hierfür sind die Ansichten schlichtweg zu disparat. Die in der Politik vertretenen Positionen und Haltungen zur Transparenz der Finanzierung politischer Kampagnen können dabei drei Lagern zugewiesen werden. Die erste Gruppe bestreitet jeglichen Handlungsbedarf und begründet dies damit, dass kein wissenschaftlich erwiesener Zusammenhang zwischen investierten Geldmitteln und einem Wahl- oder Abstimmungsresultat besteht; sie ignoriert dabei, dass Handlungsschwelle nicht erst der empirische Nachweis, sondern der Verdacht einer möglichen Beeinflussung sein sollte. Das zweite Lager anerkennt zwar, dass im Grunde genommen Massnahmen getroffen werden sollten, doch wird letztlich wegen der hohen Wahrscheinlichkeit von Umgehungshandlungen darauf verzichtet. Die dritte Gruppe schliesslich vertritt die Ansicht, der Schutz des demokratischen Prozesses verlange, zumindest Massnahmen zur Offenlegung des Geldflusses in der Politik zu ergreifen.

Diese Ausgangslage wirft die Frage auf, ob es nicht Alternativen zu Transparenz- und Offenlegungsvorschriften geben könnte, die möglicherweise mehrheitsfähiger wären. Denkbar wäre beispielsweise die Einführung eines Systems

408 Siehe hierzu z.B. die Datenbanken von Elections Canada unter www.elections.ca oder der amerikanischen Federal Election Commission unter www.fec.gov.

409 Art. 20 des Bundesgesetzes über die Börse und den Effektenhandel (BEHG, SR 954.1) sowie Art. 9 ff. der Verordnung vom 25. Oktober 2008 der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Börsen und den Effektenhandel (Börsenverordnung-FINMA, BEHV-FINMA, SR 954.193). Die Offenlegungspflicht besteht für Beteiligungen an Gesellschaften mit Sitz in der Schweiz, sofern bestimmte Grenzwerte des Stimmrechtes erreicht werden. Die Datenbank ist per Internet einsehbar, vgl. www.six-exchange-regulation.com (besucht am 21. Juni 2013).

410 Die Schaffung einer solchen Meldestelle war bereits im Bericht der SPK-NR zur letztlich vom Nationalrat auf Antrag der Kommissionmehrheit abgeschriebenen parlamentarischen Initiative Gross (99.430) betr. Offenlegung höherer Beiträge zu Abstimmungskampagnen vorgeschlagen worden, vgl. BBl 2003, 3921 f.

411 CARONI (Fn. 39), S. 410 f.

indirekter und vertraulicher Spenden unter Beibehaltung des grundsätzlich auf privaten Geldmitteln beruhenden Systems der Finanzierung politischer Kampagnen.⁴¹² Während bisher die Spendengelder direkt von den Spenderinnen und den Spendern an die Empfänger fliessen konnten, müssten Spenden an politische Akteure neu über einen Fonds abgewickelt werden. Dieser Fonds würde die Spenden an Parteien, Komitees, Kandidierende und weitere politische Akteure entgegennehmen und sie dann an die von den Spenderinnen und Spendern bezeichneten Empfänger weiterleiten; dies freilich ohne den Destinatären die Identität der Spender sowie die Höhe der Einzelspende mitzuteilen. Dadurch, dass Spenden nicht mehr direkt an die Empfänger fliessen, sondern über den Fonds geleitet werden müssen, kappt das vorgeschlagene System die direkte Verbindung zwischen Spendern und Empfängern. So wie das Stimmgeheimnis u.a. eingeführt worden ist, um die Gefahr von Manipulation und Korruption zu verhindern und die Wahl- und Abstimmungsfreiheit zu gewährleisten,⁴¹³ könnte das Spendengeheimnis durch das Kappen der direkten Verbindung zwischen Spendern und Spendenempfängern das Vertrauen in den demokratischen Prozess wiederherstellen. Die Fondsverwaltung würde zudem regelmässig das Gesamtvolumen der den einzelnen politischen Akteuren zugeflossenen Spenden bekanntgeben, natürlich ohne Nennung der Identität der Spenderinnen und Spender.

In mehreren Staaten wurde im Zuge von Debatten um eine Reform der Finanzierung politischer Kampagnen die Idee indirekter und vertraulicher Spenden aufgeworfen, doch vermochte sie sich bislang nirgends durchzusetzen.⁴¹⁴ Nur gerade in Dade County in Florida wurde in den 1970-er Jahren von der lokalen Anwaltskammer der Dade Judicial Elections Trust Fund für Richterwahlen ins Leben gerufen, um die grassierenden Bestechungs- und Korruptionsvorwürfe zu kontern und Richterwahlen wieder zu mehr Glaubwürdigkeit und demokratischer Legitimität zu verhelfen.⁴¹⁵ Der Fonds stellte aber lediglich ein freiwilliges Instrument dar und die eingegangenen Gelder wurden nach dem

412 Siehe zu dieser Alternative MARTINA CARONI, Anonymität statt Transparenz und Offenlegung, Jusletter 1. April 2013 – Ente.

413 Eingehend hierzu NADJA BRAUN, Stimmgeheimnis – Eine rechtsvergleichende und rechtshistorische Untersuchung unter Einbezug des geltenden Rechts, Bern 2006.

414 So wurde etwa in Chile im Vorfeld der Schaffung von Regelungen über die Finanzierung von Wahlkampagnen ein System indirekter und vertraulicher Spenden erwogen, letztlich aber darauf verzichtet, siehe COMISIÓN DE REFORMA DEL ESTADO, Propositiones sobre el financiamiento de la actividad política, Santiago de Chile, Mai 2001, S. 52 ff; siehe auch das von AYRES und BULOW vorgeschlagene System eines blind trust in IAN AYRES/JEREMY BULOW, The Donation Booth: Mandating Donor Anonymity to Disrupt the Market for Political Influence, 50 Stanford Law Review 837 (1998); IAN AYRES, Disclosure versus Anonymity in Campaign Finance Reform, in: Ian Shapiro/Stephen Macedo (Hrsg.), Designing Democratic Institutions, New York/London 2000, S. 19 ff.

415 GERALD F. RICHMAN, The Case for Merit Selection and Retention of Trial Judges, 72 Florida Bar Journal 71 (Oktober 1998).

Giesskannenprinzip an alle Kandidierenden verteilt.⁴¹⁶ Das Projekt scheiterte nach anfänglichen Erfolgen letztlich am verfassungsrechtlichen Gefüge der amerikanischen Regelungen zur Finanzierung politischer Kampagnen.⁴¹⁷

Könnte nicht das Modell des blinden Fonds – so ausgefallen die Idee auf den ersten Blick scheinen mag – für die Schweiz durchaus eine valable Alternative darstellen? Zunächst deshalb, weil es nicht am Grundsatz rüttelt, dass die Politik in der Schweiz vorwiegend von privater Seite finanziert wird. Zudem bleibt die Spendenfreiheit, d.h. die Möglichkeit, dass sowohl natürliche als auch juristische Personen politischen Akteuren Spenden in unbeschränkter Höhe zukommen lassen können, unberührt. Das System der anonymen Spenden kennt ferner weder Spenden- noch Ausgabenbeschränkungen. Der blinde Fonds schafft weiter Informationssymmetrie, da wegen des indirekten und vertraulichen Spendenflusses nicht nur die Stimmberechtigten, sondern auch Kandidierende, politische Parteien und weitere politische Akteure nicht wissen, wer wem wie viel hat zukommen lassen. Die neuen Spendenmodalitäten wahren gleichzeitig aber auch den Wunsch der Spenderinnen und Spender nach Schutz ihrer Anonymität und ihrer politischen Präferenzen gegenüber den Stimmberechtigten. Schliesslich erhöht die Einführung von Zahlungen über den blinden Fonds die Unabhängigkeit der politischen Akteure gegenüber ihren Spendern. All diese Aspekte vermögen die – tatsächlich vorhandenen oder zumindest von der Stimmbürgerschaft als solche wahrgenommenen – Schwächen des bisherigen Finanzierungsmodelles weitgehend zu beheben. Die Zukunft würde weisen, ob die Anonymität zu einer Reduktion des Spendenvolumens führen würde. Sollte dies der Fall sein, dann würde dies letztlich beweisen, dass natürliche und juristische Personen bislang mit Spenden an politische Akteure nicht lediglich eine ihnen zusagende politische Haltung unterstützen wollten, sondern eine politische Gegenleistung erwarteten.

Die Umgehungsproblematik stellt sich wie bei jeder neuen Regelung auch beim soeben skizzierten System des blinden Fonds. Als mögliche Umgehungs-handlungen sind insbesondere die direkte Spendenzahlung an politische Akteure sowie die Information der Empfänger durch die Spender, dass eine für sie bestimmte Summe an den Fonds geleitet wurde, denkbar. Direkt, d.h. unter Umgehung des blinden Fonds, getätigte Spenden an Parteien, Kandidierende und politische Komitees etc. würden durch die neu einzuführende Veröffentlichung des den einzelnen politischen Akteuren zugeflossenen Gesamtspendenvolumens früher oder später auffallen. Um zu verhindern, dass Spenderinnen und Spender die Spendenempfänger glaubwürdig und nachweisbar über eine Spende informieren könnten, müsste ein Spendenwiderrufsrecht (z.B. Widerruf der Spende binnen sieben Tagen auf blossen Hinweis hin) eingeführt werden.

416 GERALD F. RICHMAN, *New Solution to an Old Problem: The Dade Judicial Trust Fund*, 50 Florida Bar Journal 478 (1976).

417 RICHMAN (Fn. 415), S. 72.

Denn wenn jeder zwar verlauten lassen kann, eine bestimmte Summe an eine Partei oder Kandidierende geleistet zu haben, den Nachweis hierfür aber nicht glaubwürdig erbringen kann, sinkt letztlich die Beeinflussungsmöglichkeit durch eine solche Information.

Bleibt noch die Frage der Verfassungskompatibilität. Wie bereits ausgeführt, bewegen sich Fragen der Finanzierung politischer Kampagnen in einem verfassungsrechtlichen Fadenkreuz. Neben den grundrechtlich geschützten Ansprüchen der politischen Akteure sind auch die grundrechtlich geschützten Rechte der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu beachten. Die durch ein System der Spendenkanalisierung durch einen blinden Fonds aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen sind indes deutlich geringer, als dies bei Transparenz- und Offenlegungsbestimmungen der Fall ist. Die mit der Verpflichtung, Spenden nicht direkt an die Empfänger zu leiten, sondern diese über den Fonds zu tätigen, verbundene grundrechtliche Beeinträchtigung der Spenderinnen und Spender ist, wenn überhaupt vorhanden, nur marginal und aufgrund des damit verfolgten öffentlichen Interesses sowie ihrer Verhältnismässigkeit sicherlich gerechtfertigt. Interessanter ist die Frage, ob die politischen Akteure einen grundrechtlich geschützten Anspruch darauf haben, die Identität ihrer Geldgeber zu kennen. Hier muss m.E. erneut eine Parallele zum Stimmgeheimnis gezogen werden. Träger politischer Ämter haben keinen verfassungsrechtlich geschützten Anspruch darauf zu erfahren, wer für sie bzw. ihre Anliegen gestimmt hat und wer sich dagegen geäussert hat.⁴¹⁸ Das Stimmgeheimnis, das in der Schweiz freilich noch nicht für sämtliche Wahlen und Abstimmungen garantiert ist, hat sich über Jahrhunderte entwickelt, um Beeinflussungen der Stimmbürgerschaft zu verhindern und die freie Willensbildung sowie die unverfälschte Willenskundgabe zu sichern. In gleicher Weise möchte das hier propagierte Spendengeheimnis verhindern, dass die politischen Akteure in ihren Positionen und Haltungen durch ihre Spender beeinflusst werden. Die angeregte Anonymität von Spenderinnen und Spendern dient somit letztlich auch dem Schutz der Meinungsfreiheit der politischen Akteure.

IV. Schlussbemerkungen

Die Frage nach der Finanzierung politischer Kampagnen betrifft primär die Frage nach der Wahl- und Abstimmungsfreiheit sowie der Chancengleichheit fliessenden staatlichen Massnahmen. Dieser Umstand ist in der bisherigen Debatte, die sich hauptsächlich mit dem Aspekt befasst hat, ob die grundrechtlichen Freiheiten der politische Akteure und Spender eingeschränkt werden dürfen und dabei meist das Motiv für entsprechende Vorbringen verdrängt oder ignoriert, weitgehend vernachlässigt worden. Ein Perspektivenwechsel ist indes

418 AUER/MALINVERNI/HOTTELIER (Fn. 122), S. 303.

dringend nötig, um zu einem den gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen angemessenen System der Finanzierung politischer Kampagnen zu gelangen. Diese Verschiebung der Perspektive muss sich von der Fixierung auf die Grundrechte der politischen Akteure frei machen und endlich auch die aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit sowie der Chancengleichheit fliessenden staatlichen Leistungs- und Schutzansprüche berücksichtigen.⁴¹⁹ Die Politik muss endlich die Rechte der Stimmberechtigten ernst nehmen – aber wer sägt schon gerne am Ast, auf dem er oder sie sitzt?

D. Schlusswort

Ausgangspunkt der voranstehenden Ausführungen war die Feststellung, dass Demokratie und insbesondere das direktdemokratische System sowohl das Volk als auch seine Repräsentanten immer wieder und aufs Neue herausfordert. Ein selbstzufriedenes Innehalten und Verharren auf dem Erreichten ist dem demokratischen Prozess abträglich, da es letztlich an der legitimatorischen Funktion der Mitwirkung des Volkes bei staatlichen Entscheidungen sägt. Es wäre vermutlich einfacher, mit weniger politischer Reibung verbunden sowie für alle Beteiligten scheinbar harmonischer, wenn demokratische Prozesse nach dem Motto «Es war schon immer so, warum etwas ändern?» oder «Es gab doch noch gar nie einen Skandal, warum also etwas Neues einführen?» funktionieren würden. Diese der schweizerischen Politik durchaus bekannte Haltung scheint fast dem wiederkehrenden Dialog zwischen Estragon und Wladimir in Becketts «Warten auf Godot» nachempfunden: «Komm, wir bewegen uns vorwärts» – «Können wir nicht» – «Warum nicht?» – «Weil die Zeit noch nicht reif ist» – «Ach ja!». Wo der politische Wille fehlt, wird die Zeit kaum je reif für die Annahme einer Herausforderung und das Ergreifen entsprechender Massnahmen. Für das Überleben und Florieren der schweizerischen direkten Demokratie wäre das aber schwer erträglich.

419 CARONI (Fn. 39), S. 351 f.; SCHAUB (Fn. 373), S. 335 f.

