



VPB 1/2014 vom 6. März 2014

---

2014.1 (S. 1–57)

## **Bundesverfassung, Auslandschweizer Stimmberechtigte und Ständeratswahlen**

**Sind die Kantone ohne Änderung der Bundesverfassung verpflichtet, Auslandschweizer Stimmberechtigte an ihren Ständeratswahlen teilnehmen zu lassen? Könnten sie vom einfachen Bundesgesetzgeber dazu verpflichtet werden?**

Bundeskanzlei

**Gutachten vom 21. August 2013**

---

**Stichwörter:** Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, Bundesverfassung, Kantonsverfassungen, Politische Rechte, Rechtsvergleichung, Ständerat.

**Mots clés:** Suisses et Suissesses de l'étranger, Constitution fédérale, Constitutions cantonales, Droits politiques, Droit comparé, Conseil des États.

**Termini chiave:** Svizzeri all'estero, Costituzione federale, Costituzioni cantonali, Diritti politici, Diritto comparato, Consiglio degli Stati.

---

### **Regeste:**

1. Können die Kantone vom Bund ohne Änderung der Bundesverfassung gezwungen werden, ihren in Bundesangelegenheiten stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern das Recht zur Teilnahme an den Ständeratswahlen einzuräumen? Frage verneint sowohl aufgrund der grammatikalischen (Rz. 69–70) als auch der systematischen (Rz. 74–88), der teleologischen (Rz. 74–76) und der historischen (Rz. 71–73) Auslegung von Art. 34, 39, 40, 46, 47, 51 und 150 Abs. 3 der Bundesverfassung.
2. Bedeutung und Ausprägung des Zweikammersystems im internationalen Vergleich (Rz. 14–30 und Rz. 65–67).
3. Mit einem Verzicht auf Einräumung des Ständeratswahlrechts an Auslandschweizer verletzt ein Kanton weder das Diskriminierungsverbot noch das Gleichheitsgebot von Art. 8 BV (Rz. 82–88).
4. Dass Auslandschweizer verschiedenenorts über mehr Rechte als ortsansässige Schweizer verfügen, ist auf gesetzgeberische Missverständnisse zurück zu führen (Rz. 49, 54, 62 und 84).

### **Regeste:**

1. La Confédération peut-elle obliger les cantons, sans modification de la Constitution, à accorder aux Suisses de l'étranger ayant le droit de vote en matière fédérale la possibilité de participer à l'élection du Conseil des États? Réponse négative fondée sur une interprétation autant grammaticale (ch. 69–70) que systématique (ch. 74–88), téléologique (ch. 74–76) et historique (ch. 71–73) des art. 34, 39, 40, 46, 47, 51 et 150, al.3, Cst.

2. Importance et fonctionnement du système bicaméral suisse. Comparaison avec l'étranger (ch. 14–30 et 65–67).

3. Le refus, pour un canton, d'accorder le droit de participer à l'élection du Conseil des États aux Suisses de l'étranger n'est pas contraire aux principes de non-discrimination et d'égalité inscrits à l'art. 8 Cst. (ch. 82–88).

4. Le fait que certains Suisses de l'étranger jouissent de plus de droits que ceux résidant dans le pays est dû à des malentendus de la part du législateur (ch. 49, 54, 62 et 84).

**Regesto:**

1. La Confederazione può costringere i Cantoni, senza modificare la Costituzione, a concedere agli Svizzeri all'estero aventi diritto di voto in materia federale il diritto di partecipare all'elezione del Consiglio degli Stati? Richiesta negata sia in base all'interpretazione letterale (n. marg. 69–70) sia in base all'interpretazione sistematica (n. marg. 74–88), teleologica (n. marg. 74–76) e storica (n. marg. 71–73) degli art. 34, 39, 40, 46, 47, 51 e 150 cpv. 3 della Costituzione federale.

2. Importanza e specificità del sistema bicamerale nel confronto internazionale (n. marg. 14–30 e n. marg. 65–67).

3. Rinunciando a concedere agli Svizzeri all'estero il diritto di partecipare all'elezione del Consiglio degli Stati, un Cantone non viola né il divieto di discriminazione né l'obbligo dell'uguaglianza giuridica di cui all'art. 8 Cost. (n. marg. 82–88).

4. Che gli Svizzeri all'estero godano in diversi Paesi di maggiori diritti rispetto agli Svizzeri in Patria è frutto di malintesi di natura legislativa (n. marg. 49, 54, 62 e 84).

---

**Rechtliche Grundlagen:**

Art. 150 Abs. 3 BV

**Base légales:**

Art. 150, al. 3, Cst.

**Base giuridica:**

Art. 150 cpv. 3 3 Cost.

---

**Einwilligung des Autors:**

Bundeskanzlei; Sektion Politische Rechte/BK (GA zuhanden SPK, Zustimmung zur Publikation liegt vor)

**Consentement de l'auteur:**

Chancellerie fédérale; Section des droits politiques/ChF (avis à l'attention des CIP, publication autorisée)

**Consenso dell'autore:**

Cancelleria federale; Sezione Diritti politici/CaF (perizia all'attenzione della Sezione DP, il consenso alla pubblicazione è dato)

---

## Inhaltsübersicht

|            | Inhalt                                                                                         | Seite        |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
|            | <b>Kurzzusammenfassung</b>                                                                     | <b>5</b>     |
| <b>I</b>   | <b>Auftrag der SPK-N vom 28. Oktober 2011</b>                                                  | <b>6</b>     |
| <b>II</b>  | <b>Einschlägige Bestimmungen der Bundesverfassung</b>                                          | <b>6</b>     |
| <b>III</b> | <b>Status quo: Kantonale Normen zu den Ständeratswahlen</b>                                    | <b>6–10</b>  |
| A          | Kantone mit kantonalem Stimmrecht für Auslandschweizerinnen und -schweizer                     | 6–7          |
| B          | Kantone ohne kantonales Stimmrecht für Auslandschweizerinnen und -schweizer                    | 7            |
| C          | Übereinstimmungen und Differenzen kantonaler Bestimmungen über die Ständeratswahlen            | 7–10         |
| 1          | Übereinstimmungen                                                                              | 7            |
| 2          | Differenzen                                                                                    | 7–8          |
| 3          | Überblick                                                                                      | 9–10         |
| <b>IV</b>  | <b>Vorgaben des Völkerrechts?</b>                                                              | <b>10–17</b> |
| A          | Einleitung: Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot in der Bundesverfassung                | 10–11        |
| B          | UNO-Pakt II                                                                                    | 11           |
| C          | EMRK-Konformität des Ausschlusses von Auslandschweizerinnen und -schweizern                    | 11–12        |
| D          | Regelwerk der Venedig-Kommission des Europarates                                               | 12–14        |
| E          | Entwicklung im Raum der Europäischen Union                                                     | 14–15        |
| F          | OSZE-Empfehlungen                                                                              | 15–17        |
| <b>V</b>   | <b>Faktische Bedeutung der Frage</b>                                                           | <b>17–20</b> |
| A          | Koinzidenz von Nationalratswahl und Ständeratswahl                                             | 17           |
| B          | Anzahl stimmberechtigter Auslandschweizerinnen und -schweizer                                  | 17           |
| C          | Anteil an Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern                                                  | 18           |
| D          | Auslandschweizer Wahlbeteiligung                                                               | 18–19        |
| E          | Parlamentarische Vorstösse                                                                     | 19–20        |
| <b>VI</b>  | <b>Auslegung der Bundesverfassung in Praxis und Doktrin</b>                                    | <b>20–26</b> |
| A          | Judikatur                                                                                      | 20–21        |
| B          | Doktrin                                                                                        | 21–25        |
| 1          | Grundsatz                                                                                      | 21–23        |
| 2          | Völkerrecht                                                                                    | 23–24        |
| 3          | Kantonale politische Rechte der Auslandschweizerinnen und -schweizer (u.a. BV Art. 150 Abs. 3) | 24–25        |
| 4          | Förderungskompetenzen des Bundes zugunsten der Fünften Schweiz (BV Art. 40)                    | 25           |
| 5          | Schlussfolgerungen                                                                             | 25           |

|                    | Inhalt                                                                                                        | Seite           |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| C                  | Zum Vergleich: Bundesbehördlicher Umgang mit Altersschränken bei kantonalen Wahlen                            | 26              |
| <b>VII</b>         | <b>Zur Stellung der zweiten Parlamentskammer im internationalen Vergleich</b>                                 | <b>26–28</b>    |
| <b>VIII</b>        | <b>Die Antwort der Bundesverfassung zum Problem</b>                                                           | <b>29–34</b>    |
| A                  | Grundsätze der Verfassungsauslegung                                                                           | 29              |
| B                  | Grammatikalische Auslegung                                                                                    | 29–30           |
| C                  | Historische Auslegung                                                                                         | 30              |
| D                  | Teleologische Auslegung                                                                                       | 30              |
| E                  | Systematische Auslegung                                                                                       | 31–33           |
| F                  | Ergebnis                                                                                                      | 33–34           |
| <b>IX</b>          | <b>Schlussfolgerungen</b>                                                                                     | <b>34–35</b>    |
| <b>X</b>           | <b>Literatur</b>                                                                                              | <b>36–37</b>    |
| <b>Anhänge I–X</b> |                                                                                                               | <i>Tabelle</i>  |
| <b>I</b>           | Einschlägige Bestimmungen der Bundesverfassung                                                                | <b>38–39</b>    |
| <b>II</b>          | Kantonales Stimmrecht der Auslandschweizerinnen und -schweizer.<br>Kantonale Verfassungsnormen                | 11 <b>40</b>    |
|                    | Kantonales Stimmrecht der Auslandschweizerinnen und -schweizer.<br>Kantonale Gesetzesnormen                   | 12 <b>41</b>    |
| <b>III</b>         | Kantone <i>ohne</i> Auslandschweizerstimmrecht: Verfassungsnormen zu den Ständeratswahlen                     | 13 <b>42–43</b> |
| <b>IV</b>          | Verfassungsmaterialien                                                                                        | 14 <b>44–47</b> |
| <b>V</b>           | Vertretung der Auslandsbürger im nationalen Parlament. Verfassungsregelungen in europäischen Staaten          | 15 <b>48–51</b> |
| <b>VI</b>          | Vertretung der Auslandsbürger im nationalen Parlament. Verfassungsregelungen in afrikanischen Staaten         | 16 <b>53–53</b> |
| <b>VII</b>         | Vertretung der Auslandsbürger im nationalen Parlament. Verfassungsregelungen in lateinamerikanischen Staaten  | 17 <b>54</b>    |
| <b>VIII</b>        | Zusammenfassung von Eckdaten für alle betroffenen Staaten weltweit                                            | 18 <b>55</b>    |
| <b>IX</b>          | Ständeratswahlen. Kantonale Verfassungsnormen                                                                 | 19 <b>56</b>    |
| <b>X</b>           | Stimmrecht für Auslandsbürgerinnen und -bürger auf verschiedenen Ebenen in Staaten Europas. Verfassungsnormen | 20 <b>57</b>    |

## Kurzzusammenfassung

Kann der Bund die Kantone ohne Änderung der Bundesverfassung verpflichten, Auslandschweizerinnen und -schweizern das Stimm- und Wahlrecht auf kantonaler Ebene einzuräumen? Die Ständeratswahlen dienen der Bestellung der zweiten Kammer im Bundesparlament, ohne deren Zustimmung kein Bundesgesetz verabschiedet werden kann (Rz. 47). Im Unterschied zu beinahe allen andern Zweikammerparlamenten der Erde ist der Ständerat dem Nationalrat gleichgestellt (Tab. 9 und 10). Die direkte Volkswahl der zweiten Kammer gehört bisher nicht zum europäisch-rechtsstaatlichen Wahlerbe (Rzz. 51–53). Auch die Bundesverfassung verlangt für die zweite Kammer einzig die demokratische Bestellung, nicht aber die direkte Volkswahl (Rzz. 47 und 83). Kantone ohne kantonales Stimm- und Wahlrecht für Auslandschweizerinnen und -schweizer können sich nach Judikatur (Rzz. 39–45) und Doktrin (Rzz. 46–64) bei ihrem Verzicht auf Einräumung des Stimm- und Wahlrechts an Auslandschweizer Bürgerinnen und Bürger auf sachliche Gründe und infolgedessen auch auf BV Art. 150 Abs. 3 stützen und verletzen daher weder das Diskriminierungsverbot noch das Gleichheitsgebot von BV Art. 8 (Rzz. 82–88): Nicht nur haben sich erst knappe 30 Prozent aller potentiell Berechtigten ins Stimmregister eintragen lassen; drei Viertel der Auslandschweizerinnen und -schweizer sind zudem Doppelbürger (Rzz. 32–34) und besitzen damit zumeist auch politische Rechte in ihrem Wohnsitzstaat; in der Europäischen Union haben sie praktisch flächendeckend vielfach das Wahlrecht auf kommunaler und gesamteuropäischer Ebene (Rzz. 20–25). In den meisten Kantonen mit Auslandschweizerstimm- und -wahlrecht sind den Stimmberechtigten der Fünften Schweiz aufgrund eines Missverständnisses mehr kantonale Rechte verliehen worden als den Schweizer Bürgerinnen und Bürgern in der Schweiz (Rzz. 49, 54, 62 und 84). Für viele Auslandschweizerinnen und -schweizer ist infolgedessen die Verbindung mit ihrem fiktiven politischen Wohnsitz auf kantonaler Ebene noch schwieriger aufrechtzuerhalten als zur Bundesebene (Rzz. 5, 58 und 86). Schliesslich tragen Auslandschweizer Stimmberechtigte im Kanton keine dem Stimmrecht entsprechenden Pflichten. Der Wortlaut von BV Art. 150 Abs. 3 vermittelt einen klaren und verständlichen Sinn (Rzz. 69–70). Die Entstehungsgeschichte (Rzz. 71–73) von BV Art. 150 Abs. 3 belegt, dass der einzige Antrag auf eine Bundesregelung der Ständeratswahl bereits in der nationalrätlichen Verfassungskommission chancenlos blieb und in keiner Debatte mehr aufgenommen wurde. BV Art. 150 Abs. 3 spiegelt auch eine Zwecksetzung (Rzz. 74–76), welche jener von BV Art. 5a (Subsidiaritätsprinzip) und von Art. 40 (Bundeskompetenzen zur Förderung der Heimatbeziehungen von Auslandschweizerinnen und -schweizern) entspricht und ein stimmiges Gesamtbild ergibt, welches keinen Eingriff unter Ausschaltung der verfassungsmässig verbrieften Mitbestimmungsrechte der Gliedstaaten zulässt. Auch die Systematik der Bundesverfassung (Rzz. 77–88) zeigt einen einheitlichen Grundgedanken, der sich durch alle einschlägig bedeutsamen Artikel der Bundesverfassung hindurch zieht: Der Bund hat die politischen Rechte - auch für die Auslandschweizer (BV Art. 40 Abs. 2) - einzig in *Bundesangelegenheiten* zu regeln (BV Art. 39); der Bund hat die kantonale Organisationsautonomie zu achten, die Eigenständigkeit der Kantone zu wahren (BV Art. 47) und selbst bei Umsetzung des Bundesrechts den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit zu belassen (BV Art. 46). Auch die konstante Praxis der Bundesversammlung bei der Gewährleistung kantonaler Verfassungen (BV Art. 51) bewegt sich konsequent innerhalb dieses von der Verfassung gezeichneten Gesamtbildes: Noch nie haben die Eidgenössischen Räte dabei aus der Rechtsgleichheit (BV Art. 8), der Abstimmungsfreiheit (BV Art. 34) oder den politischen Rechten der Eidgenossen (BV Art. 136) einen Widerspruch zu BV Art. 150 Abs. 3 abgeleitet. Die grammatikalische (Rzz. 69–70), die historische (Rzz. 71–73), die teleologische (Rzz. 74–76) und die systematische (Rzz. 77–88) Auslegungsmethode ergeben alle übereinstimmend eine konsequente und gewollte Konzeption, wenn die Bundesverfassung die Regelung der Ständeratswahlen den Kantonen anheim stellt. Umdeutungen dieser Konzeption erfordern eine *formelle Änderung der Bundesverfassung*.

## I Auftrag der SPK-N vom 28. Oktober 2011

1. An ihrer Sitzung vom 28. Oktober 2011 beriet die SPK-N, ob sie einen Kommissionsvorstoss ausarbeiten wolle, mit dem durch Änderung von Art. 150 der Bundesverfassung (BV) die Kantone verpflichtet würden, ihre Auslandschweizer Stimmberechtigten auch an ihren Ständeratswahlen teilnehmen zu lassen. Aus der Kommissionsmitte wurde gefragt, ob dafür eine Änderung der Bundesverfassung nötig wäre, weil die Kantone niemanden unter ihren Stimmberechtigten von Wahlen ausschliessen dürften. Umstritten blieb das Verhältnis zwischen der Rechtsgleichheit einerseits und der kantonalen Hoheit zur Regelung der Ständeratswahlen andererseits. Deshalb beauftragte die SPK-N die Verwaltung mit Schreiben vom 17. November 2011, in einem Rechtsgutachten abzuklären, wie die Bundesverfassung in diesem Punkt auszulegen sei. Zur Beantwortung der Frage sind alle einschlägigen Bestimmungen der Bundesverfassung (Rz. 2), das kantonale Recht (Rzz. 3–11), ein Blick auf internationale Standards (Rzz. 12–25), die Entwicklung der Fakten (Rzz. 31–38) und die Auslegung der Bundesverfassung durch Praxis (Rzz. 39–45) und Doktrin (Rzz. 46–64) sowie ein Vergleich mit der Stellung der zweiten Parlamentskammer in andern Staaten (Rzz. 65–67) beizuziehen. Im Licht all dieser Informationen sind die einschlägigen Bestimmungen der Bundesverfassung nach den anerkannten Regeln juristischer Interpretation (Rzz. 68) grammatikalisch (Rzz. 69–70), in ihrer historischen Entwicklung (Rzz. 71–73), auf ihren Zweck hin (Rzz. 74–76) und in ihrem Zusammenspiel (Rzz. 77–88) zu analysieren.

## II Einschlägige Bestimmungen der Bundesverfassung

2. Die Bundesverfassung enthält verschiedene Bestimmungen, welche die Auslegung von Art. 150 mit beeinflussen. Dazu gehören namentlich Art. 3, Art. 5, Art. 5a, Art. 8, Art. 34, Art. 39, Art. 40, Art. 45, Art. 46, Art. 47, Art. 51, Art. 136 und Art. 143 (zusammengestellt in Anhang I).

## III Status quo: Kantonale Normen zu den Ständeratswahlen

### A Kantone mit kantonalem Stimmrecht für Auslandschweizerinnen und -schweizer

3. Bis zu den Nationalratswahlen (und damit in allen betreffenden Kantonen gleichzeitig zum ersten Wahlgang der Ständeratswahlen) vom 23. Oktober 2011 haben sich gesamtschweizerisch 125 567 Auslandschweizerinnen und -schweizer im Stimmregister eingetragen<sup>1</sup>. In elf der 26 Kantone konnten sich Auslandschweizerinnen und -schweizer an den Ständeratswahlen beteiligen. Es waren dies nachstehende Kantone<sup>2</sup> mit folgender Anzahl Auslandschweizer Stimmberechtigter:

Tabelle 1

#### Ständeratswahlen 2011: Stimmberechtigte AuslandschweizerInnen und -schweizer

| Kt. | Anzahl Auslandschweizer Stimmberechtigte | Kt.          | Anzahl Auslandschweizer Stimmberechtigte |
|-----|------------------------------------------|--------------|------------------------------------------|
| ZH  | 19 393                                   | GR           | 2 815                                    |
| BE  | 12 928                                   | TI           | 7 178                                    |
| SZ  | 1 308                                    | NE           | 3 923                                    |
| FR  | 4 384                                    | GE           | 19 201                                   |
| SO  | 2 415                                    | JU           | 1 816                                    |
| BL  | 3 207                                    |              |                                          |
|     |                                          | <i>Total</i> | <i>78 568</i>                            |

<sup>1</sup> Summe der detaillierten kantonsweisen Angaben im Wahlbericht des Bundesrates vom 9. November 2011 zu den Nationalratswahlen 2011, BBl 2011 8267–8620, abrufbar unter <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2011/8267.pdf>. Diese Zahl differiert erheblich von den statistischen Angaben der Datenbank VERA des EDA, vgl. hiernach Rz. 34 Tab. 6.

<sup>2</sup> Die entsprechenden Verfassungsbestimmungen dieser Kantone vgl. in Anhang II Tab. 11, die Gesetzesbestimmungen in Anhang II Tab. 12.

4. Auf kantonaler Ebene räumten diese Kantone den Auslandschweizerinnen und -schweizern das Stimmrecht zum grössten Teil im Verlaufe der letzten beiden Jahrzehnte ein (TI 1893, JU 1977, SO 1980, BL 1981, BE 1993, GE 1995, SZ 1999, NE 2000, GR 2003, FR 2004, ZH [nur Ständeratswahl, nicht bei Volksabstimmungen] 2005); zumeist war die Totalrevision bzw. die Erarbeitung der Kantonsverfassung der Anlass, dies zu tun; in den Kantonen SZ, SO, BL und GE wurde es durch eine Gesetzesrevision bewirkt.

5. Die noch geringe Verbreitung des Auslandschweizerstimmrechts auf kantonaler Ebene hängt «damit zusammen, dass ein Stimmrecht in kantonalen oder kommunalen Angelegenheiten «wegen der fehlenden Verbundenheit und Kenntnis der Verhältnisse und Abstimmungsgeschäfte noch problematischer als im Bund» ist»<sup>3</sup>.

6. Der Verfassungsvorentwurf 1977<sup>4</sup> und die Modellstudie 1984<sup>5</sup> hatten vorgeschlagen, die Wählbarkeit in den Ständerat genau gleich wie jene in den Nationalrat von *Bundesrechts* wegen festzulegen. Dies wurde dann *bewusst wieder fallen gelassen* (vgl. Rz. 70 Fn. 76 hiernach).

7. Aus freien Stücken beteiligt bisher also eine (starke) Minderheit der Kantone ihre Auslandschweizer an den Ständeratswahlen, räumt damit aber heute 62.6 Prozent aller im Stimmregister eingetragenen Auslandschweizerinnen und -schweizer die Möglichkeit der Teilnahme an der Ständeratswahl ein.

## **B Kantone ohne kantonales Stimmrecht für Auslandschweizerinnen und -schweizer**

8. Die verbleibenden 15 Kantone kennen für ihre Ständeratswahlen kein Stimmrecht der Auslandschweizerinnen und -schweizer.<sup>6</sup>

## **C Übereinstimmungen und Differenzen kantonaler Bestimmungen über die Ständeratswahlen**

### **1 Übereinstimmungen**

9. Der Ständerat wird heute in sämtlichen Kantonen vom *Volk*<sup>7</sup> auf *vier Jahre* bestellt; die Ständeratswahlen werden in allen Kantonen im *Nationalratswahljahr* durchgeführt, und mit Ausnahme Appenzell Innerrhodens (Wahl am letzten Aprilsonntag an der Landsgemeinde) sind Ständeratswahlen mittlerweile überall *Urnenwahlen*, wobei der *erste Wahlgang* in allen Kantonen mit Urnenwahl am *Nationalratswahltag* (*zweitletzter Sonntag im Oktober*) durchgeführt wird. Personen ohne *Schweizer Bürgerrecht* sind in keinem Kanton in den Ständerat wählbar.

### **2 Differenzen**

10. Die Kantone differieren noch stark hinsichtlich der Normen zu den Daten über die *Stichwahl*. Unterschiede sind ausserdem zu verzeichnen:

- a. zum *Wahlalter*: Der Kanton *Glarus* gibt das aktive Stimmrechtsalter den 16-jährigen<sup>8</sup>, alle andern Kantone den 18-jährigen.

<sup>3</sup> DENISE BUSER, S. 105 Rz. 262 Fn. 416 (unter Hinweis auf HANGARTNER/KLEY, S. 53 Rz. 118) und ebd., Fn. 417 mit folgendem Hinweis: «Im VE 1977 für eine neue Bundesverfassung sollte den Kantonen die Einführung eines Auslandschweizerstimmrechts verboten werden (Art. 39 VE 1977).» Diese Bestimmung vgl. in BBI 1985 III 171; anders dann bereits die Modellstudie «So könnte eine neue Bundesverfassung aussehen» Art. 45 Abs. 2 Bst. a, BBI 1985 III 201.

<sup>4</sup> Verfassungsvorentwurf 1977 (VE 1977) Art. 70 Abs. 1, BBI 1985 III 179.

<sup>5</sup> Modellstudie (MS) Art. 88 Abs. 1, BBI 1985 III 213.

<sup>6</sup> Die Verfassungsbestimmungen der Kantone ohne Auslandschweizerstimmrecht zu den Ständeratswahlen vgl. im Anhang III Tab. 13. Zu parlamentarischen Vorstössen vgl. Rz. 32 hiernach.

<sup>7</sup> Dies war nicht immer so. OW führte die Volkswahl 1867 ein, ZH, SO und TG 1869, ZG 1873, SH und AI 1876, NW 1877, GR 1880, GL 1887, BS 1889, BL und TI 1892, GE 1893, AR 1895, SZ 1898, AG 1904, LU 1905, VD 1917, VS 1920, UR bei der Aufhebung der Landsgemeinde 1928, SG 1967, NE 1971, FR 1972, BE 1977 und JU bei der Kantonsgründung 1979: Vgl. Kôlz Bd. II S. 932. Noch vor 30 Jahren wählten in OW, NW, GL und AI die Landsgemeinden die Ständeratsmitglieder.

<sup>8</sup> KV-GL Art. 56 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 57 Abs. 1 Bst. a (SR 131.217).

- b. zum *Wählbarkeitsalter*: *Glarus* limitiert die Wählbarkeit für den Ständerat als einziger Kanton auf Personen von maximal 65 Jahren<sup>9</sup>.
- c. zum *Stimmzwang*, der nurmehr im Kanton *Schaffhausen*<sup>10</sup> im Gebrauch steht.
- d. zu den *Staatsangehörigkeits-Voraussetzungen* für die *aktive* Wahlteilnahme: Die Kantone *Neuenburg*<sup>11</sup> und *Jura*<sup>12</sup> ermöglichen die *aktive* Teilnahme an der Ständeratswahl auch bestimmten *lang niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern*.
- e. zur *Zulassung von Auslandschweizer Stimmberechtigten* zu den Ständeratswahlen, welche die Kantone *Zürich, Bern, Schwyz, Freiburg, Solothurn, Basel-Landschaft, Graubünden, Tessin, Neuenburg, Genf* und *Jura*<sup>13</sup> kennen, derweil die übrigen 15 Kantone Auslandschweizerinnen und -schweizern bei Ständeratswahlen kein Stimmrecht geben.
- f. zum *Wahlssystem*: Die beiden Kantone *Neuenburg*<sup>14</sup> und *Jura*<sup>15</sup> bestellen ihre Ständeratsdeputation im Proporz; alle andern Kantone sehen dafür das *Majorzsystem mit zwei Wahlgängen* und absolutem Mehr im ersten und relativem Mehr im zweiten Wahlgang vor.
- g. zu *kantonalen Karenzfristen* nach BV Art. 39 Abs. 4 für neuzugezogene Niedergelassene (Überblick Tab. 2; Regelungseinzelheiten Anhang IX Tab. 19).
- h. zur Möglichkeit *stiller Wahlen*: Acht Kantone (ZH, BE, UR, GL, SH, AI, GR und TG) schliessen die stille Wahl für Ständeratswahlen völlig aus, neun Kantone (OW, NW, ZG, BL, TI, VS, NE, GE und JU) ermöglichen sie bereits im ersten Wahlgang (und erneut bei Stichwahlen), und die verbleibenden neun Kantone (LU, SZ, FR, SO, BS, AR, SG, AG und VD) erlauben einzig, die Stichwahl still durchzuführen (Regelungseinzelheiten Anhang IX Tab. 19).

<sup>9</sup> KV-GL Art. 78 Abs. 5. *Genf* liess sie bis 2012 als einziger Kanton erst mit 27 Jahren eintreten (aKV-GE Art. 51 iVm. Art. 104); die neue Genfer Kantonsverfassung vom 14. Oktober 2012 (nKV-GE Art. 48 Abs. 1) setzt nun das passive Wahlalter für Ständeratswahlen ebenfalls auf 18 Jahre fest.

<sup>10</sup> Wahlgesetz SH (SHR 160.100) Art. 9.

<sup>11</sup> KV-NE Art. 37 Abs. 1 Bst. c in Verbindung mit Art. 38 (SR 131.233).

<sup>12</sup> KV-JU Art. 73 in Verbindung mit Art. 74 Abs. 1 Bst. c (SR 131.235) und Loi cantonale sur les droits politiques JU (RSJU 161.1) art. 3 al. 2.

<sup>13</sup> Rechtsquellen vgl. tabellarisch im Anhang II Tabb. 11 und 12.

<sup>14</sup> KV-NE Art. 39 Abs. 2.

<sup>15</sup> KV-JU Art. 74 Abs. 5.

## 3 Überblick

Tabelle 2

| Kanton | Wahlrechtsalter       |    |        |      |    | Stimm-zwang |      | Wahlrecht+Wählbar     |      |                                   |      | Kantonale<br>Karenzfrist<br>in Tagen |   |    | Wahl-system |   | Wahltag |    | Amtsdauer-<br>beschränkung |    |      |
|--------|-----------------------|----|--------|------|----|-------------|------|-----------------------|------|-----------------------------------|------|--------------------------------------|---|----|-------------|---|---------|----|----------------------------|----|------|
|        | aktiv<br>mini-<br>mal |    | passiv |      |    |             |      | Ausland-<br>schweizer |      | niederge-<br>lassene<br>Ausländer |      |                                      |   |    |             |   |         |    |                            |    |      |
|        | 16                    | 18 | 18     | frei | 65 | ja          | nein | ja                    | nein | ja                                | nein | 0                                    | 5 | 30 | M           | P | NR      | LG | nein                       | ja | Zahl |
| ZH     |                       | X  | X      | X    |    |             | X    | X                     |      |                                   | X    | X                                    |   |    | X           |   | X       |    | X                          |    | frei |
| BE     |                       | X  | X      | X    |    |             | X    | X                     |      |                                   | X    | X                                    |   |    | X           |   | X       |    | X                          |    | frei |
| LU     |                       | X  | X      | X    |    |             | X    |                       | X    |                                   | X    | X                                    |   |    | X           |   | X       |    | X                          |    | frei |
| UR     |                       | X  | X      | X    |    |             | X    |                       | X    |                                   | X    | X                                    |   |    | X           |   | X       |    | X                          |    | frei |
| SZ     |                       | X  | X      | X    |    |             | X    | X                     |      |                                   | X    | X                                    |   |    | X           |   | X       |    | X                          |    | frei |
| OW     |                       | X  | X      | X    |    |             | X    |                       | X    |                                   | X    | X                                    |   |    | X           |   | X       |    | X                          |    | frei |
| NW     |                       | X  | X      | X    |    |             | X    |                       | X    |                                   | X    | X                                    |   |    | X           |   | X       |    | X                          |    | frei |
| GL     | X                     |    | X      |      | X  |             | X    |                       | X    |                                   | X    | X                                    |   |    | X           |   | X       |    | X                          |    | frei |
| ZG     |                       | X  | X      | X    |    |             | X    |                       | X    |                                   | X    | X                                    |   |    | X           |   | X       |    | X                          |    | frei |
| FR     |                       | X  | X      | X    |    |             | X    | X                     |      |                                   | X    | X                                    |   |    | X           |   | X       |    | X                          |    | frei |
| SO     |                       | X  | X      | X    |    |             | X    | X                     |      |                                   | X    | X                                    |   |    | X           |   | X       |    | X                          |    | frei |
| BS     |                       | X  | X      | X    |    |             | X    |                       | X    |                                   | X    | X                                    |   |    | X           |   | X       |    | X                          |    | frei |
| BL     |                       | X  | X      | X    |    |             | X    | X                     |      |                                   | X    | X                                    |   |    | X           |   | X       |    | X                          |    | frei |
| SH     |                       | X  | X      | X    |    | X           |      |                       | X    |                                   | X    | X                                    |   |    | X           |   | X       |    | X                          |    | frei |
| AR     |                       | X  | X      | X    |    |             | X    |                       | X    |                                   | X    | X                                    |   |    | X           |   | X       |    | X                          |    | frei |
| AI     |                       | X  | X      | X    |    |             | X    |                       | X    |                                   | X    | X                                    |   |    | X           |   |         | X  | X                          |    | frei |
| SG     |                       | X  | X      | X    |    |             | X    |                       | X    |                                   | X    | X                                    |   |    | X           |   | X       |    | X                          |    | frei |
| GR     |                       | X  | X      | X    |    |             | X    | X                     |      |                                   | X    | X                                    |   |    | X           |   | X       |    | X                          |    | frei |
| AG     |                       | X  | X      | X    |    |             | X    |                       | X    |                                   | X    | X                                    |   |    | X           |   | X       |    | X                          |    | frei |
| TG     |                       | X  | X      | X    |    |             | X    |                       | X    |                                   | X    | X                                    |   |    | X           |   | X       |    | X                          |    | frei |
| TI     |                       | X  | X      | X    |    |             | X    | X                     |      |                                   | X    |                                      | X |    | X           |   | X       |    | X                          |    | frei |
| VD     |                       | X  | X      | X    |    |             | X    |                       | X    |                                   | X    | X                                    |   |    | X           |   | X       |    | X                          |    | frei |
| VS     |                       | X  | X      | X    |    |             | X    |                       | X    |                                   | X    |                                      |   | X  | X           |   | X       |    | X                          |    | frei |
| NE     |                       | X  | X      | X    |    |             | X    | X                     |      | X                                 |      | X                                    |   |    |             | X | X       |    | X                          |    | frei |
| GE     |                       | X  |        | X    |    |             | X    | X                     |      |                                   | X    | X                                    |   |    | X           |   | X       |    | X                          |    | frei |
| JU     |                       | X  | X      | X    |    |             | X    | X                     |      | X                                 |      |                                      |   | X  |             | X | X       |    |                            | X  | 3    |
| CH     | 1                     | 25 | 25     | 25   | 1  | 1           | 25   | 11                    | 15   | 2                                 | 24   | 23                                   | 1 | 2  | 24          | 2 | 25      | 1  | 25                         | 1  | –    |

## Abkürzungen

- LG = Landsgemeindetag (Ende April)  
 NR = Nationalratswahltag (zweitletzter Oktobersonntag)  
 M = Majorzwahlverfahren  
 P = Proporzwahlverfahren

**11. Fazit:** Während bei den Ständeratswahlen also hinsichtlich der Kriterien minimales Wahlrechtsalter, minimales und maximales Wählbarkeitsalter, Stimmzwang, Karenzfrist, Wählbarkeit ausserkantonaler Schweizerbürgerinnen und -bürger, Wahlsystem, Wahltag bzw. offene oder Urnenwahl und Amtsdauerbeschränkung jeweils mindestens ein und höchstens drei Kantone aus der grossen Mehrheit «ausscheren», sind die Stände hinsichtlich stiller Wahlen in drei nahezu gleich grosse Gruppen und hinsichtlich des aktiven Wahlrechts der Auslandschweizerinnen und -schweizer etwa hälftig ge-

teilt. Bei genauerem Hinsehen sind die *Tendenzen* freilich keineswegs einheitlich: Derweil beim Stimmzwang (SH), beim Wahltag bzw. offener oder Urnenwahl (AI) und beim minimalen Wählbarkeitsalter (GE, nur bis 2012) höchstens je ein Kanton gegen den Megatrend (Abschaffung des Stimmzwangs zwischen 1948 und 1971 in ZH, SG, AG, TG und VD; Abschaffung der Landsgemeindewahl der Ständeratsmitglieder einerseits und abweichender Ständeratswahltermine andererseits seit 1985 in OW, NW und GL; ZG und GR) an seiner Tradition festhält und während kantonale Karenzfristen in den vergangenen 30 Jahren in zwölf Kantonen beseitigt und in drei weiteren beträchtlich verkürzt wurden, begannen beim minimalen Wahlrechtsalter und beim maximalen Wählbarkeitsalter (GL), bei der Amtsdauerbeschränkung (JU), beim Wahlsystem (NE und JU) und bei der Wählbarkeitsvoraussetzung Wohnsitz im Kanton (NE) einzelne Kantone aus flächendeckend einheitlichen Standards auszuberechnen. Die Organisationsautonomie wird also auch für Neuerungen genutzt, was in der Schweiz Nährboden für organische Fortentwicklung aufgrund erprobter Praxis schafft. Auslandschweizerinnen und -schweizer haben in sieben der heute elf Kantone ihr Wahlrecht zu den Ständeratswahlen innerhalb der letzten 20 Jahre erhalten. Die Tendenz ist hier also deutlich steigend (Regelungseinzelheiten vgl. Anhang IX Tab. 19).

## IV Vorgaben des Völkerrechts?

### A Einleitung: Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot in der Bundesverfassung

**12.** Die *Rechtsgleichheit* (BV Art. 8 Abs. 1) verlangt von den rechtsetzenden und rechtsanwendenden Organen, dass der Staat alle Menschen gleich behandelt. Das staatliche Handeln darf zu keinen ungerechtfertigten Vorrechten oder Nachteilen führen. Gleiches ist gleich, Ungleiches ist ungleich zu behandeln. Der Grundsatz der Gleichbehandlung gilt nicht absolut. Die verschiedenen Lebensverhältnisse dürfen unterschiedlich behandelt werden. Doch muss jede unterschiedliche Behandlung sachlich begründet sein. Ein staatlicher Akt verletzt die Rechtsgleichheit, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich auf Grund der Verhältnisse aufdrängen<sup>16</sup>.

**13.** Das *Diskriminierungsverbot* (BV Art. 8 Abs. 2) geht weiter. Es schützt Gruppen von Menschen davor, wegen ihrer Zugehörigkeit zu dieser Gruppe schlechter behandelt zu werden. Es zählt als Beispiele jene Gruppen auf, die in der Geschichte besonders gefährdet waren, menschenunwürdig, demütigend und erniedrigend behandelt zu werden. Eine Diskriminierung liegt vor, wenn Menschen herabwürdigend benachteiligt werden, nur weil sie einer bestimmten Gruppe angehören. Doch ist nicht jede Gruppe gleich qualifiziert geschützt. Eine schlechtere Behandlung nur wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten *Rasse* wäre in keinem Fall zu rechtfertigen. Eine ungleiche Behandlung wegen des *Alters* ist nicht gänzlich ausgeschlossen. Sie ist aber nur zulässig, wenn sie *sachlich begründet und für das angestrebte Ziel geeignet, notwendig und zumutbar* ist. Es müssen also qualifizierte Gründe für das öffentliche Interesse und für die Verhältnismässigkeit vorliegen.<sup>17</sup> *Landesabwesenheit wird in der Bundesverfassung überhaupt nicht unter diesen Kriterien genannt.*

**14.** Das Diskriminierungsverbot lehnt sich an entsprechende Garantien des internationalen Rechts an. Der Anstoss zu ausdrücklichen Diskriminierungsverboten kam vom internationalen Recht: der UNO-Charta<sup>18</sup>, der Europäischen Menschenrechtskonvention<sup>19</sup>, den UNO-Pakten I vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte<sup>20</sup> und II vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte<sup>21</sup>, sodann von weiteren Konventionen, die sich einzelner Diskriminierungsprobleme annehmen<sup>22</sup>. Als Vertragsstaat dieser grundlegenden internationalen Menschenrechtsübereinkommen anerkennt die Schweiz schon lange die Grundsätze der Nichtdiskriminierung; durch den Beitritt zu weiteren internationalen Übereinkommen hat sie ihre völkerrechtliche Einbindung

<sup>16</sup> Vgl. etwa BGE 127 I 185.

<sup>17</sup> Bericht des Bundesrats vom 21. April 2004 über Altersschränken auf kantonaler und kommunaler Ebene für Mitglieder der Exekutive und der Legislative (in Erfüllung der Motion Egerszegi-Obrist. Forderung eines Berichts bezüglich Seniorendiskriminierung 02.3413 n, die der Nationalrat am 21. März 2003 als Postulat überwiesen hat), BBl 2004 2140f = <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2004/2113.pdf>.

<sup>18</sup> SR 0.120, Art. 1 Abs. 3.

<sup>19</sup> SR 0.101, Art. 14.

<sup>20</sup> SR 0.103.1, Art. 2 Abs. 2, Art. 3.

<sup>21</sup> SR 0.103.2, Art. 2 Abs. 1.

<sup>22</sup> V.a. die UNO-Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (SR 0.108) und vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (SR 0.104).

in den letzten Jahren zusehends verstärkt. Ein *Kriterium Landesabwesenheit existiert in internationalen Diskriminierungsverboten bisher nicht*:

## B UNO-Pakt II

15. Artikel 25 Buchstabe c des UNO-Paktes II gewährleistet einen diskriminierungsfreien Zugang zu öffentlichen Ämtern<sup>23</sup>. Die Bestimmung lautet wie folgt:

### 1 Art. 25

Jeder *Staatsbürger* hat das Recht und die Möglichkeit, ohne Unterschied nach den in Artikel 2 genannten Merkmalen und ohne unangemessene Einschränkungen

- a) an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen;
- b) bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äusserung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt zu werden;
- c) unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit zu öffentlichen Ämtern seines Landes Zugang zu haben.

### 2 Art. 2

(1) Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie *allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen* ohne Unterschied wie insbesondere der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status zu gewährleisten.

(2) Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, im Einklang mit seinem verfassungsmässigen Verfahren und mit den Bestimmungen dieses Paktes die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die gesetzgeberischen oder sonstigen Vorkehrungen zu treffen, die notwendig sind, um den in diesem Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen, soweit solche Vorkehrungen nicht bereits getroffen worden sind.

(3) Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich,

- a) dafür Sorge zu tragen, dass jeder, der in seinen in diesem Pakt anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, das Recht hat, eine wirksame Beschwerde einzulegen, selbst wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben;
- b) dafür Sorge zu tragen, dass jeder, der eine solche Beschwerde erhebt, sein Recht durch das zuständige Gerichts-, Verwaltungs- oder Gesetzgebungsorgan oder durch eine andere, nach den Rechtsvorschriften des Staates zuständige Stelle feststellen lassen kann, und den gerichtlichen Rechtsschutz auszubauen;
- c) dafür Sorge zu tragen, dass die zuständigen Stellen Beschwerden, denen stattgegeben wurde, Geltung verschaffen.

16. Der Wortlaut von Artikel 2 («allen in seinem Gebiet befindlichen») und Artikel 25 zeigt deutlich, dass sich aus dem Pakt für Staatsangehörige im *Ausland* keine Ansprüche ableiten lassen.

## C EMRK-Konformität des Ausschlusses von Auslandschweizerinnen und -schweizern

17. Gemäss der Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte können Staaten durch die gesetzliche Umschreibung der Bedingungen des Wahlrechts die üblichen Voraussetzungen festlegen, ohne willkürliche Einschränkungen zu machen. So kann etwa verlangt werden, dass ein Wähler den Wohnsitz im Wahlgebiet hat, und besteht auch kein Recht, dass im Ausland lebende Staatsangehörige an den Wahlen im Heimatland teilnehmen können: «Der Ausschluss von im Ausland wohnhaften

<sup>23</sup> Dazu vgl. auch BBl 1997 I 371f.

Wählern (EGMR i.S. *Hilbe gegen Liechtenstein* vom 7. September 1999, CourEDH 1999-VI), das Erfordernis eines gar langjährigen Wohnsitzes (EGMR i.S. *Py gegen Frankreich* vom 11. Januar 2005, CourEDH 2005-IX, Ziff. 44 ff.) und Quorumsregelungen (EGMR i.S. *Federación nacionalista canaria gegen Spanien* vom 7. Juni 2001, CourEDH 2001-IV) sind zulässig.»<sup>24</sup>

## D Regelwerk der Venedig-Kommission des Europarates

18. Die European Commission for democracy through Law (Venice Commission) hat am 24. Juni 2011 in Form der Studie Nr. 580/2010 auf der Basis der Kommentare der beiden Experten JOSETTE DURRIEU und LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI (Ungarn) den Report on out-of-country Voting [CDL-AD(2011)022] herausgegeben, der in Venedig am 16. Juni 2011 an der 37. Sitzung vom Rat für Demokratische Wahlen und am 17./18. Juni 2011 anlässlich ihrer 87. Plenarsession von der Venedig-Kommission verabschiedet worden war<sup>25</sup>. Aufgrund der rechtsvergleichenden Studie gelangt die Venedig-Kommission u.a. zu folgenden Schlussfolgerungen (S. 16):

«92. Toutefois, l'évolution des législations, comme l'arrêt rendu récemment par la Cour européenne des droits de l'homme concernant la Grèce – non encore définitif –, montrent une tendance favorable au droit de vote des citoyens à l'étranger, du moins pour les élections *nationales*, s'agissant des citoyens qui ont maintenu des liens avec leur Etat d'origine.»

«98. En résumé, si le refus du droit de vote aux citoyens résidant à l'étranger ou les limitations à ce droit constituent une restriction au principe du suffrage universel, *la Commission ne considère pas à ce stade que l'introduction d'un tel droit soit imposée par les principes du patrimoine électoral européen.*»

19. Der rechtsvergleichende Befund sieht europaweit sehr unterschiedlich aus<sup>26</sup>.

«54. Le vote des citoyens à l'étranger est admis à tous les scrutins dans 5 Etats: Autriche, Bosnie-Herzégovine, Danemark, Islande, Norvège. En Irlande et Israël, le suffrage est possible à tous les scrutins pour les seuls diplomates et militaires; en Allemagne, les citoyens temporairement à l'étranger peuvent voter à toutes les élections.»

Nur 8 (davon bloss 4 EU-Staaten) räumen indessen ihren Auslandsbürgerinnen und -bürgern lokal das Stimmrecht ein (Regelungseinzelheiten vgl. Anhang IX Tab. 19):

<sup>24</sup> STEINMANN, Art. 34 S. 702 Rz. 25.

<sup>25</sup> [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)022-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)022-f.pdf).

<sup>26</sup> Vgl. CDL-AD(2011)022, S. 9f Rz. 53-55. Hinsichtlich Dänemarks differieren diese Angaben gegenüber mündlichen Äusserungen dänischer Kollegen von Mitte Oktober 2011.

Tabelle 3

| Staat           | Präsidentenwahl | Parlamentwahl | Volksabstimmung | Europaparlamentswahl | Lokale Wahl | Bemerkungen                               |
|-----------------|-----------------|---------------|-----------------|----------------------|-------------|-------------------------------------------|
| Belgien         | Monarchie       | X             |                 | X                    |             |                                           |
| Bulgarien       | X               | X             |                 |                      |             |                                           |
| Deutschland     |                 | X             |                 | X                    |             |                                           |
| Estland         |                 | X             | X               |                      |             |                                           |
| Finnland        | X               | X             |                 |                      | X           |                                           |
| Frankreich      | X               | X             | X               | X                    |             |                                           |
| Grossbritannien | Monarchie       | X             |                 | X                    |             |                                           |
| Italien         |                 | X             | X               |                      |             |                                           |
| Kroatien        | X               | X             | X               | X                    |             | EU-Beitritt 2013                          |
| Lettland        |                 | X             | X               |                      |             |                                           |
| Liechtenstein   | Monarchie       | X             | X               |                      | X           | nicht in der EU                           |
| Litauen         |                 | X             | X               | X                    | X           |                                           |
| Luxemburg       | Monarchie       | X             | X               | X                    |             |                                           |
| Mazedonien      | X               | X             |                 |                      |             |                                           |
| Moldawien       | X               | X             | X               |                      |             | nicht in der EU                           |
| Monaco          | Monarchie       | X             |                 |                      | X           | nicht in der EU                           |
| Niederlande     | Monarchie       | X             |                 |                      |             |                                           |
| Polen           | X               | X             | X               |                      |             |                                           |
| Portugal        | X               | X             | X               | X                    |             |                                           |
| Rumänien        | X               | X             | X               | X                    |             |                                           |
| Russland        | X               | X             | X               |                      |             | nicht in der EU                           |
| Schweden        | Monarchie       | X             | X               | X                    | X           |                                           |
| Schweiz         |                 | X             | X*              |                      | X*          | *partiell in Kantonen;<br>nicht in der EU |
| Serbien         | X               | X             |                 |                      |             | nicht in der EU                           |
| Slowakei        |                 | X             |                 |                      |             |                                           |
| Slowenien       | X               | X             | X               |                      |             |                                           |
| Spanien         | Monarchie       | X             | X               |                      | X           |                                           |
| Tschechien      |                 | X             |                 |                      |             |                                           |
| Ukraine         | X               | X             | X               |                      |             | nicht in der EU                           |
| Ungarn          |                 | X             | X               | X                    |             |                                           |
| Weissrussland   | X               | X             | X               |                      | X           | nicht in der EU                           |
| <b>Summen</b>   | <b>14</b>       | <b>31</b>     | <b>20</b>       | <b>11</b>            | <b>8</b>    |                                           |

20. In Europa gilt mittlerweile flächendeckend das kommunale Wahlrecht ausländischer EU-Bürgerinnen und -Bürger im Residenzstaat; dementsprechend sieht auch der Verhaltenskodex für Wahlen [CDL-AD (2002) 23]<sup>27</sup> der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) in seinen Leitlinien<sup>28</sup> in Ziff. I 1.1. Bst. b Ziff. ii folgendes vor:

<sup>27</sup> Mitteilung Nr. 190/2002, abrufbar unter [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023-ger.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023-ger.pdf).

<sup>28</sup> Angenommen von der Venedig-Kommission auf ihrer 51. Tagung (Venedig, 5.–6. Juli 2002).

## 1. Das allgemeine Wahlrecht

### 1.1. Regel und Ausnahmen

Das allgemeine Wahlrecht bedeutet im Prinzip, dass jeder Mensch wahlberechtigt und wählbar ist. Jedoch können oder müssen bestimmte Bedingungen erfüllt werden:

...

#### b. Bedingung der Staatsangehörigkeit:

- i. die Staatsangehörigkeit kann zur Bedingung gemacht werden;
- ii. *es ist jedoch wünschenswert, dass Ausländer nach einer bestimmten Ansässigkeitsdauer die Wahlberechtigung auf lokaler Ebene erhalten.*

**21.** Als *Fazit* lässt sich ziehen, dass die Europäische Union sich derzeit noch nicht in einem Stadium eindeutiger Entwicklung hin zu einem Bundesstaat befindet, welcher die einheitliche Verleihung des Stimmrechts an alle EU-Bürgerinnen und -Bürger unabhängig von ihrem Aufenthaltsort geböte. Dies hat seine Bedeutung im Hinblick auf die Analyse des derzeitigen Entwicklungsstandes des Wahlrechts im Raum der Europäischen Union.

## E Entwicklung im Raum der Europäischen Union

**22.** Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7. Dezember 2000 (2010/C 83/02)<sup>29</sup> bestimmt hinsichtlich der Teilnahme an der Wahl des Europäischen Parlaments einerseits und hinsichtlich des Wahlrechts auf kommunaler Ebene anderseits:

### *Artikel 39 Aktives und passives Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament*

(1) Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger besitzen in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament unter denselben Bedingungen wie die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats.

(2) Die Mitglieder des Europäischen Parlaments werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl gewählt.

### *Artikel 40 Aktives und passives Wahlrecht bei den Kommunalwahlen*

Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger besitzen in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen unter denselben Bedingungen wie die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats.

**23.** In manchen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist dieser Grundsatz gesetzlich, aber zumindest in folgenden Mitgliedstaaten sogar als Verfassungsnorm festgelegt:

- a. *Bulgarien*: Verfassung Art. 42 Abs. 3;
- b. *Bundesrepublik Deutschland*: Grundgesetz Art. 28 Abs. 1 dritter Satz;
- c. *Estland*: Verfassung § 156 Abs. 3;
- d. *Finnland*: Grundgesetz § 14 Abs. 2 und § 121 Abs. 1;
- e. *Frankreich*: Verfassung Art. 88-3;
- f. *Italien*: Verfassung Art. 51 Abs. 2;
- g. *Österreich*: Bundes-Verfassungsgesetz Art. 117 Abs. 2 fünfter Satz;
- h. *Portugal*: Verfassung Art. 8 Abs. 3 und 4, Art. 263 Abs. 1, Art. 264 Abs. 2 und Art. 265 Abs. 1 Bst. b;
- i. *Polen*: Verfassung Art. 169 und Art. 170;
- j. *Rumänien*: Verfassung Art. 16 Abs. 4;

<sup>29</sup> ABl. C 83 vom 30. März 2010, S. 389; ausserdem vgl. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:DE:PDF>. Vgl. ausserdem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) Art. 22.

- k. *Schweden*: Verfassung Kap. XI § 6 in Verbindung mit § 9;
- l. *Slowenien*: Verfassung Art. 43 Abs. 2;
- m. *Slowakei*: Verfassung Art. 30 Abs. 1 zweiter Satz und
- n. *Spanien*: Verfassung Art. 13 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 23 und Art. 140.<sup>30</sup>

24. Im *erläuternden Bericht*<sup>31</sup> wird dazu was folgt vermerkt:

- b. «Die meisten Rechtsvorschriften sehen als Bedingung die Staatsangehörigkeit vor. Jedoch zeichnet sich eine gewisse Entwicklung dahingehend ab, dass ansässigen Ausländern politische Rechte auf kommunaler Ebene gewährt werden entsprechend der Konvention des Europarates über die Beteiligung der Ausländer am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene (*STE 144*). Daher wird empfohlen, das Wahlrecht auf lokaler Ebene nach einer gewissen Aufenthaltsdauer zu gewähren. Darüber hinaus führte die europäische Integration dazu, dass den europäischen Bürgern die Wahlberechtigung und das Recht auf Wählbarkeit bei den Kommunalwahlen und den Wahlen zum Europäischen Parlament in dem Mitgliedstaat, in dem sie ansässig sind, gewährt wird (*Vertrag zur Gründung der EU* [recte: der Europäischen Gemeinschaft, w] *Artikel 19*). Das Kriterium der Staatsangehörigkeit kann ausserdem Probleme mit sich bringen, wenn ein Staat den Personen die Bürgerschaft verweigert, die seit mehreren Generationen ansässig sind, in dem er sich z. B. auf sprachliche Überlegungen beruft. Ausserdem müssen Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit nach der Europäischen Konvention über die Staatsangehörigkeit (*STE 166 Artikel 17*) über die gleichen Rechte bei Wahlen verfügen wie andere Inländer. (*Der EuGh für Menschenrechte geht weiter: Eur. Komm. für Menschenrechte Nr.28858/95, Entscheidung vom 25.11.96, Gantchev gegen Bulgarien, D.R. 87 S. 130*).»

25. Als *Fazit* lässt sich ziehen, dass der weitaus grösste Teil ausländischer EU-Staatsangehöriger auf dem Boden der Europäischen Union in ihrem *Gaststaat* das *kommunale Wahlrecht* geniesst. *Staaten der Europäischen Union tendieren klar zur Einräumung des lokalen Wahlrechts an Steuern zahlende Ausländerinnen und Ausländer, hingegen gerade nicht zur Ausdehnung des lokalen Wahlrechts auf ihre eigenen Auslandsbürger*. Schweizer Staatsangehörige kommen entsprechend in den Genuss dieses kommunalen Wahlrechts am Ort ihres ausländischen Wohnsitzes in der EU nur, insofern sie auch die Staatsangehörigkeit eines EU-Staates besitzen, also Doppelbürger sind. Viele von ihnen erfüllen aber dieses Kriterium (vgl. Rz. 34 Tabb. 6 und 7 hiernach).

## F OSZE-Empfehlungen

26. In ihrem Schlussbericht vom 31. Januar 2012 zur Beobachtung der eidgenössischen Gesamterneuerungswahlen vom 23. Oktober 2011 vermerkt die OSZE in Ziff. IV Bst. B wörtlich was folgt: «*While the Swiss political system is based upon the principles of federalism and subsidiarity, it is unusual for a country to have different eligibility requirements and conditions for citizens to be elected to the same body of the national parliament (Council of States). The federal and cantonal authorities could reflect on the extent to which these differences may affect the principle of equality of political rights of all citizens and the extent to which they comply with international standards.*<sup>16</sup>», und in Fussnote 16 wird auf folgendes verwiesen: «*See, for example: Paragraph 7.5 of the 1990 OSCE Copenhagen Document, which provides that participating States will «respect the right of citizens to seek political or public office, individually or as representatives of political parties or organizations, without discrimination». Paragraph 4 of the 1996 UN Human Rights Committee General Comment 25 stipulates that any restrictions on the right to stand for office should be «based on objective and reasonable criteria.» The 2002 Code of Good Practice in Electoral Matters of the Venice Commission of the Council of Europe, Principle 1.1.1, stipulates the right of «all» citizens to stand for election and that where age limits apply to candidacies, they should not exceed 25, except where there are qualifying ages for specific offices.*»

27. In den von der OSZE-Beobachterdelegation genannten Quellen finden sich jedoch gerade *keine* Aussagen, welche die Deutung dieser Beobachterdelegation stützen würden. Die einschlägigen Teile des Kopenhagener OSZE-Dokuments von 1990 (publiziert in BBl 1991 I 1072f) sagen in der zitierten

<sup>30</sup> Einige neuste Verfassungen (Kroatien, Ungarn) sind derzeit noch nicht in einer mir verständlichen Sprache greifbar.

<sup>31</sup> Angenommen von der Venedig-Kommission auf ihrer 52. Tagung (Venedig, 18.–19. Oktober 2002).

Ziffer 7.5 wörtlich: «7. Um zu gewährleisten, dass der Wille des Volkes die Grundlage für die Autorität der Regierung bildet, werden die Teilnehmerstaaten:

- (7.5) – das Recht der Bürger achten, sich ohne Benachteiligung um politische oder öffentliche Ämter zu bewerben, sei es als Einzelperson oder als Vertreter politischer Parteien und Organisationen; (...)

Diese Bestimmung steht in engstem Zusammenhang mit der vorangehenden, hier ebenfalls zu zitierenden Norm:

- «(7.2) – zulassen, dass alle Vertreter *in zumindest einer der Kammern* des nationalen Gesetzgebungsorgans vom Volk frei gewählt werden;»

Diese Bestimmung ist keineswegs irrtümlich, sondern sehr *bewusst* ins OSZE-Dokument eingeflossen, weil beispielsweise weder Grossbritannien (Oberhausgesetz Art. 2 und 3) noch Irland (Verfassung Art.18) noch Frankreich (Verfassung Art. 24 Abs. 2) noch die Bundesrepublik Deutschland (Grundgesetz Art. 51) noch die Russische Föderation (Verfassung Art. 96) die zweite Parlamentskammer direkt vom Volk wählen lassen. Es wäre eine schlechterdings nicht zu vertretende Fortentwicklung des OSZE-Normbestandes auf dem *bloßen Interpretationsweg*, den Gliedstaaten zu gestatten, die Wahl ihrer Vertreter in der zweiten Parlamentskammer beispielsweise (wie in Deutschland) dem willkürlichen Entscheid des Regierungschefs zu überlassen und zugleich die Fixierung der Wahlnormen durch Rechtsatz dieser Gliedstaaten (wie in der Schweiz) zu untersagen.

**28.** Keineswegs aussagekräftiger ist der Hinweis auf Paragraph 4 des Allgemeinen Kommentars des UNO- Menschenrechtsausschusses von 1996 zu Artikel 25 der UNO-Pakte II<sup>32</sup>. Dass die Kriterien jedweder Beschränkung der Wählbarkeit objektiv und nachvollziehbar sein müssen, ist unbestritten. Problematisch hingegen ist die Berufung auf diese Aussage im Zusammenhang der Ständeratswahlen, solange die *weitverbreiteten gleichartigen Restriktionen*<sup>33</sup> durch die UNO nicht universell als sachfremd bezeichnet worden sind.

**29.** Was die in Frage gestellten unterschiedlichen kantonalen Normen zur Ständeratswahl anbetrifft, mag es von Interesse sein, zum *aktiven Wahlrecht* die Verfassung der USA zu konsultieren: Art. 1 Sect. 2 (hinsichtlich des Repräsentantenhauses) und Amendment XVII (hinsichtlich des Senats) schreiben von Bundesrechts wegen vor, dass die Wähler in jedem Gliedstaat denselben Bedingungen

<sup>32</sup> Allgemeine Bemerkung Nr. 25, Das Recht auf Teilnahme am öffentlichen Leben, das Wahlrecht und das Recht auf gleichen Zugang zum öffentlichen Dienst (Artikel 25), 57. Sitzung (1996) (orig.: General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25): 12.07.1996. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, General Comment No. 25. (General Comments) (Fundstelle: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>).

<sup>33</sup> Vgl. nur etwa die unterschiedlichen Alterseinschränkungen für die Wählbarkeit in die erste und in die zweite Kammer sowie zum Amt der Staatspräsidentschaft folgender Staaten:

Tabelle 4

| Staat        | Wählbarkeit zur 1. Kammer |                      | Wählbarkeit zur 2. Kammer |                      | Wählbarkeit als Präsident |                       | Bemerkungen                                                            |
|--------------|---------------------------|----------------------|---------------------------|----------------------|---------------------------|-----------------------|------------------------------------------------------------------------|
|              | Alter Jahre               | Verfassung Art.      | Alter Jahre               | Verfassung Art.      | Alter Jahre               | Verfassung Art.       |                                                                        |
| Deutschland  | Volljährigkeit            | 38 Abs. 2            |                           | (51)                 | 40                        | 54 Abs. 1             |                                                                        |
| Griechenland | 25                        | 55                   | –                         | –                    | 40                        | 31                    |                                                                        |
| Irland       | 21                        | 16                   | 21                        | 18 Abs. 2            | 35                        | 12 Abs. 4             |                                                                        |
| Italien      | 25                        | 56 Abs. 3            | 40                        | 58                   | 50                        | 84 Abs. 1             | aktives Wahlrecht zum Senat erst ab 25 (V Art. 58)                     |
| Polen        | 21                        | 99 Abs. 1            | 30                        | 99 Abs. 1            | 35                        | 127                   |                                                                        |
| Russland     | 21                        | 97 Abs. 1            |                           | 96 Abs. 2 > Gesetz   | 35                        | 81 Abs. 2             |                                                                        |
| Tschechien   | 21                        | 19 Abs. 1            | 40                        | 19 Abs. 2            | 40                        | 19 iVm. 57            | ab 2013 Volkswahl des Präsidenten (Verfassungsänderung vom 08.02.2012) |
| USA          | 25                        | I Sect. 2 Subsect. 2 | 30                        | I Sect. 3 Subsect. 3 | 35                        | II Sect. 1 Subsect. 5 |                                                                        |

genügen müssen, die dieser Gliedstaat für das Wahlrecht zur grössten Gliedstaatenparlamentskammer (manche US-Gliedstaaten haben Zweikammerparlamente) vorschreibt. Von rudimentären Bundesvorgaben wie den Amendments XV (Verbot der Aberkennung des Wahlrechts wegen Rasse, Hautfarbe oder ehemaligen Sklavenstands), XIX (Frauenstimmrecht) und XXIV (Verbot der Aberkennung des Wahlrechts wegen Steuersäumnis) abgesehen, überlässt es die amerikanische Bundesverfassung den Gliedstaaten, die Voraussetzungen des aktiven Wahlrechts festzulegen.

30. Mehr als anfechtbar ist schliesslich die Berufung auf den Verhaltenskodex für Wahlen der Venedig-Kommission des Europarates von 2002, wenn behauptet wird, Ziff. «1.1.1 ... stipulates the right of *all* citizens to stand for election and that where age limits apply to candidacies, they should not exceed 25, except where there are qualifying ages for specific offices», weil das Zitat – ungekennzeichnet! – entscheidend unvollständig ist; die Stelle heisst in extenso zitiert wie folgt: «a. Altersbedingung: iii. das Recht auf Wählbarkeit sollte vorzugsweise mit dem gleichen Alter wie die Wahlberechtigung erworben werden, jedoch spätestens mit 25 Jahren mit Ausnahme von besonderen Funktionen (Senator, Staatschef).» (im englischen Original: ist dem Schlusswort «specific offices» in Klammern beigelegt: «(e.g. *member of the upper house of parliament*, Head of State).» Exakt die zweite Parlamentskammer, um die es hier geht, wird also selbst für ein höheres Wählbarkeitsalter von den Darlegungen des europäischen Wahlrechtserbes ausgenommen. Die Inanspruchnahme des Verhaltenskodexes für Wahlen des Venedig-Komitees für diese Kritik ist folglich unseres Erachtens verfehlt und angesichts der problematischen Zitierweise nicht aussagekräftig.

## V Faktische Bedeutung der Frage

### A Koinzidenz von Nationalratswahl und Ständeratswahl

31. Noch vor fünfzehn Jahren wählten die Kantone OW, NW, GL, ZG und GR ihre Vertretung für den Ständerat jeweils im Jahr vor der Gesamterneuerungswahl des Nationalrats.<sup>34</sup> Heute weicht nurmehr AI (Landsgemeinde) für die Ständeratswahl vom Nationalratswahltag ab.

### B Anzahl stimmberechtigter Auslandschweizerinnen und -schweizer

32. Bis zu den Gesamterneuerungswahlen 2011 haben sich rund 125 500 Auslandschweizer Bürgerinnen und Bürger in die Stimmregister von Kantonen und/oder Gemeinden eintragen lassen (vgl. Rz. 3 hiavor). Von 5.1 Mio Stimmberechtigten sind also 0.125 Mio oder 2.4 % AuslandschweizerInnen. Jede 40. stimmberechtigte Person ist heute eine Auslandschweizerin oder ein Auslandschweizer.

33. Die Auslandschweizer Stimmberechtigten verteilen sich nach Kontinenten etwa wie folgt:

Tabelle 5

| Kontinent               | Auslandschweizer Stimmberechtigte (gerundet) |      |
|-------------------------|----------------------------------------------|------|
|                         | absolut                                      | in % |
| Europa                  | 103 600                                      | 72.4 |
| Amerika                 | 23 000                                       | 16.1 |
| Afrika                  | 3 800                                        | 2.6  |
| Asien                   | 8 600                                        | 6.0  |
| Australien und Ozeanien | 4 000                                        | 2.8  |

<sup>34</sup> Detaillierte Angaben aller Rechtsquellen bei WILI, S. 675f § 49 Fn. 19.

### C Anteil an Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern

**34.** Beachtenswert ist der überaus starke Anteil an Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern unter den Angehörigen der Fünften Schweiz. Im Verlaufe der vergangenen drei Jahrzehnte hat er sich mit der Erhöhung der Mobilität, mit dem Anwachsen der Migration und zufolge weltweit wachsenden Verzichts auf Normen gegen die Doppelbürgerschaft stark erhöht.

Tabelle 6

#### Auslandschweizer: Stimmberechtigte, Doppelbürgerinnen und Doppelbürger, Eintragsfähige nach Kontinenten

| Kontinent           | Auslandschweizer gerundet |                    |      |                    |                       | Bemerkungen                                                             |
|---------------------|---------------------------|--------------------|------|--------------------|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------|
|                     | total                     | davon Doppelbürger |      | eintrags-<br>fähig | stimmbe-<br>rechtigt  |                                                                         |
|                     |                           | absolut            | in % |                    |                       |                                                                         |
| Europa              | 435 000                   | 318 000            | 73.1 | 337 000            | 103 500               | alle Angaben<br>nach EDA-<br>Statistik vom<br>03.02.2012<br><br>DB VERA |
| Afrika              | 20 000                    | 12 000             | 60.0 | 15 000             | 4 000                 |                                                                         |
| Asien               | 43 500                    | 24 700             | 56.8 | 29 000             | 8 500                 |                                                                         |
| Australien/Ozeanien | 30 500                    | 23 800             | 78.0 | 24 000             | 4 000                 |                                                                         |
| Amerika             | 174 500                   | 131 500            | 74.7 | 140 000            | 23 000                |                                                                         |
| Alle                | 703 500                   | 510 000            | 72.5 | 545 000            | 143 000 <sup>35</sup> |                                                                         |

Tabelle 7

#### Auslandschweizer: Stimmberechtigte, Doppelbürgerinnen und Doppelbürger, Eintragsfähige nach ausgewählten Staaten

| Staat           | Auslandschweizer gerundet |                    |      |                    |                      | Bemerkungen                                                                       |
|-----------------|---------------------------|--------------------|------|--------------------|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
|                 | total                     | davon Doppelbürger |      | eintrags-<br>fähig | stimmbe-<br>rechtigt |                                                                                   |
|                 |                           | absolut            | in % |                    |                      |                                                                                   |
| Frankreich      | 184 000                   | 152 000            | 82.6 | 144 000            | 44 000               | alle Angaben<br>nach EDA-<br>Statistik vom<br>03.02.2012<br><br>Datenbank<br>VERA |
| Deutschland     | 79 000                    | 50 000             | 63.3 | 60 500             | 19 000               |                                                                                   |
| USA             | 75 500                    | 55 000             | 72.8 | 60 000             | 11 500               |                                                                                   |
| Italien         | 49 500                    | 40 000             | 80.8 | 39 000             | 14 000               |                                                                                   |
| Kanada          | 39 000                    | 28 000             | 71.8 | 32 500             | 4 700                |                                                                                   |
| Grossbritannien | 30 000                    | 20 700             | 69.0 | 23 000             | 5 700                |                                                                                   |
| Summe           | 457 000                   | 345 700            | 75.6 | 359 000            | 98 900               |                                                                                   |

### D Auslandschweizer Wahlbeteiligung

**35.** Die reale Beteiligung der Auslandschweizerinnen und -schweizer an Urnengängen wird nur von einem Viertel aller Kantone (nämlich in LU, UR, BS, AI, SG, TG und VS) ausgewiesen. Bei den Nationalratswahlen 2011 betrug sie:

<sup>35</sup> Vgl. Fn. 1 hiervor.

Tabelle 8

**Wahlbeteiligung der Auslandschweizer Stimmberechtigten 2011 in sieben Kantonen**

| Kanton       | Auslandschweizerinnen und -schweizer |                            |            | Total Inland- und Auslandschweizer |           |            | Vote électronique für Auslandschweizer zugelassen | Stimmbeteiligungs-differenz zum Total | Fundstelle<br><br>A = Amtsblatt<br>P = Protokoll<br>www = Internet |
|--------------|--------------------------------------|----------------------------|------------|------------------------------------|-----------|------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
|              | im Stimmregister eingetragen         | stimmende Auslandschweizer | in Prozent | Stimmberechtigte                   | Stimmende | in Prozent |                                                   |                                       |                                                                    |
| <b>LU</b>    | 3 626                                | 1 251                      | 34.5       | 260 101                            | 132 448   | 50.9       |                                                   | 16.4                                  | A 2011 2857                                                        |
| <b>UR</b>    | 351                                  | 94                         | 26.8       | 26 110                             | 13 001    | 49.8       |                                                   | 23.0                                  | A 2011 1481                                                        |
| <b>BS</b>    | 6 594                                | 1 954                      | 29.6       | 114 064                            | 57 337    | 50.3       | X                                                 | 20.7                                  | P                                                                  |
| <b>AI</b>    | 267                                  | 41                         | 15.4       | 11 358                             | 4 232     | 37.3       |                                                   | 21.9                                  | A 24.10.2011,2                                                     |
| <b>SG</b>    | 6 542                                | 2 161                      | 33.0       | 311 495                            | 145 657   | 46.8       | X                                                 | 13.8                                  | www.wahlen.sg.ch<br>Wahlbeteiligung                                |
| <b>TG</b>    | 2 536                                | 962                        | 37.9       | 160 453                            | 74 975    | 46.7       |                                                   | 8.8                                   | P                                                                  |
| <b>VS</b>    | 928                                  | 226                        | 24.3       | 205 917                            | 127 351   | 61.8       |                                                   | 37.5                                  | www.vs.ch                                                          |
| <b>Total</b> | 20 844                               | 6 689                      | 32.1       | 1 089 498                          | 555 001   | 50.9       |                                                   | 18.8                                  |                                                                    |

**36. Fazit:** Gegenüber der Wahlbeteiligung der Inlandschweizer Stimmberechtigten 2011 liegt jene der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die sich ins Stimmregister haben eintragen lassen, mit regional starken Schwankungen (zwischen einem Drittel und drei Fünfteln) in allen sieben Kantonen zusammen um ein gutes Drittel tiefer.

**E Parlamentarische Vorstösse**

**37.** Eingeladen durch ein Postulat MARIO FEHR (07.3331), hat der Bundesrat die Konferenz der Kantone mit Schreiben vom 18. Juni 2010 gebeten zu prüfen, ob die Ständeratswahlen AuslandschweizerInnen nicht flächendeckend zur Teilnahme geöffnet werden könnten. De facto geht es einzig um die 25 Sitze der verbleibenden 15 Kantone LU, UR, OW, NW, GL, ZG, BS, SH, AR, AI, SG, AG, TG, VD und VS. Anlässlich des Föderalistischen Dialogs vom 1. Oktober 2010 ersuchte der Bundesrat die Kantone um Auskunft über ihre Vorkehrungen und wies darauf hin, dass die drei Kantone BS, SG und AG, welche Auslandschweizerinnen und -schweizer an den Gesamterneuerungswahlen vom 23. Oktober 2011 erstmals via Vote électronique teilnehmen liessen, von besonderem Interesse seien. Soweit ersichtlich, reagierten die Kantone eher zurückhaltend. Einzig in BS und SG wurden parlamentarische Vorstösse eingereicht: In BS nahm der Regierungsrat am 7. Februar 2012 zur Motion 11.5253 BASCHI DÜRR vom 22. September 2011 zunächst ablehnend Stellung; nachdem aber der Grosse Rat am 21. März 2012 den Vorstoss überwiesen hatte, unterbreitete der Regierungsrat am 28. März 2013 fristgerecht eine entsprechende Vorlage, die nun vom Grossen Rat zu beraten ist. In SG hingegen wurde die Motion 42.11.25 FDP-Fraktion vom 26. September 2011 in der Debatte vom 29. November 2011 vom Kantonsrat bereits abgelehnt.

**38.** In Beantwortung einer Interpellation HANS-JÜRGEN FEHR (11.3854) «Ständeratswahlrecht für Auslandschweizer und -schweizerinnen» vom 28. September 2011 hatte der Bundesrat auch die Frage zu beantworten, welche Möglichkeiten er sehe, die Kantone zur Einräumung des Ständeratswahlrechts an Auslandschweizerinnen und -schweizer zu bewegen. Er verwies auf BV Art. 150 Abs. 3 (Ziff. 1 der Antwort des Bundesrates vom 23. November 2011) und fügte in Ziff. 4 bei: «Weil es sich um einen kantonalen Zuständigkeitsbereich handelt, stehen dem Bundesrat derzeit keine Mittel zur Verfügung, mit denen er die Kantone ohne Ständeratswahlrecht für die im Ausland wohnenden Schweizerinnen

und Schweizer dazu verpflichten könnte, ihre Position zu revidieren. Weil der Bundesrat aber die Interessen der an Bedeutung gewinnenden Fünften Schweiz berücksichtigen möchte, schliesst er nicht aus, unter Wahrung der kantonalen Souveränität längerfristig nochmals bei den betroffenen Kantonen zu intervenieren. Betroffen sind insgesamt 25 Ständeratssitze der Kantone Luzern, Uri, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Zug, Basel-Stadt, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Aargau, Thurgau, Waadt und Wallis. Bei dieser Gelegenheit wird der Bundesrat allenfalls auf die Kompromisslösung im Kanton Zürich hinweisen.»

## VI Auslegung der Bundesverfassung in Praxis und Doktrin

### A Judikatur

**39.** Das Bundesgericht (BGE 125 I 21) qualifiziert das aktive und passive Wahlrecht als derart fundamentale Prinzipien des demokratischen Rechtsstaats, dass sie nur aus *zwingenden* Gründen eingeschränkt werden dürfen. Für *zumutbar* hielt BGE 124 I 297 bei der Wählbarkeit eine Altersschranke von 70 Jahren bei einem Notar.

**40.** Das Bundesgericht hatte sich im Zusammenhang der Berner Ständeratersatzwahl vom Frühjahr 2011 mit spezifischen Fragen der Ausübung des Wahlrechts von *Auslandschweizer* Stimmberechtigten auseinanderzusetzen (Urteil 1C\_243/2011, auszugsweise 2012 publiziert im Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht ZBl 113 [2012] 143ff):

**41.** BGE 1C\_243/2011 E. 1.2: «Obschon der Ständerat ein Organ des Bundes ist, handelt es sich bei den Ständeratswahlen um kantonale Wahlen (Art. 150 Abs. 3 BV; Art. 56 Abs. 1 lit. d der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 [KV/BE; SR 131.212]). In kantonalen Angelegenheiten sind gemäss Art. 55 Abs. 1 KV/BE alle Schweizerbürgerinnen und Schweizerbürger stimm- und wahlberechtigt, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und im Kanton wohnen. Weiter kommt das Stimm- und Wahlrecht in kantonalen Angelegenheiten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern zu, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und deren Stimmgemeinde im Kanton Bern liegt (Art. 55 Abs. 2 KV/BE i.V.m. Art. 7 des kantonalen Gesetzes vom 5. Mai 1980 über die politischen Rechte [GPR/BE; BSG 141.1; mittlerweile nun Art. 5 des Gesetzes vom 5. Juni 2012 die politischen Rechte] sowie Art. 5 und 7 des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1975 über die politischen Rechte der Auslandschweizer [SR 161.5]). Der Beschwerdeführer ist im dezentralen kantonalen Stimmregister (Art. 76a Abs. 1 GPR/BE) eingetragen und somit als stimmberechtigter Auslandschweizer zur Beschwerde berechtigt (Art. 89 Abs. 3 BGG).

Er macht sinngemäss geltend, durch den späten Versand des Wahlmaterials sei ihm als Auslandschweizer eine Teilnahme an der Stichwahl verwehrt worden. Insoweit sei die Aktivbürgerschaft nicht richtig zusammengesetzt gewesen (vgl. BGE 116 Ia 359 E. 3b S. 365). (...)

**42.** BGE 1C\_243/2011 E. 2: «Die Kantone sind in der Ausgestaltung ihres politischen Systems und des Wahlverfahrens grundsätzlich frei. Art. 39 Abs. 1 BV überlässt ihnen mit Blick auf ihre Organisationsautonomie ausdrücklich die Regelung der Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten, wobei die Kantone ihre Regelungsbefugnis im Rahmen der Garantie der politischen Rechte durch Art. 34 BV sowie der bundesverfassungsrechtlichen Mindestanforderungen gemäss Art. 51 Abs. 1 BV auszuüben haben (BGE 136 I 352 E. 2 S. 354; 136 I 376 E. 4.1 S. 378).»

**43.** BGE 1C\_243/2011 E. 2.1: «Mit der Stimmrechtsbeschwerde kann die Verletzung sämtlicher im Zusammenhang mit den politischen Rechten stehenden Vorschriften gerügt werden (BGE 128 I 34 E. 1b). Art. 34 BV gewährleistet unter anderem das aktive Wahlrecht. Dieses enthält als wesentlichen Teilgehalt den Anspruch auf ungehinderten Zugang zu Wahlen und damit die Zulassung zur Stimmabgabe als solcher (Art. 2 Abs. 1 GPR/BE; BGE 123 I 97 E. 1b/aa, 121 I 138 E. 3). Die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten zudem Anspruch darauf, dass kein Wahl- oder Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht deren freien Willen zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (BGE 136 I 364 E. 2.1). *Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit ist etwa dann beeinträchtigt, wenn ein erheblicher Teil der Stimmberechtigten faktisch von der Ausübung des Stimmrechts ausgeschlossen wird*, sodass nicht mehr von einer richtigen Zusammensetzung der Aktivbürgerschaft gesprochen werden kann (BGE 116 Ia 359 E. 3b S. 365). Ein

solcher faktischer Ausschluss kann dadurch bewirkt werden, dass den Betroffenen die Wahlunterlagen gar nicht zugestellt werden (BGE 114 Ia 42 E. 4c S. 46). Weiter besteht die Gefahr, dass den Stimmberechtigten, wenn ihnen die Wahlunterlagen nicht rechtzeitig zugestellt werden, nicht genügend Zeit für die Auseinandersetzung mit den Profilen der Kandidierenden und für die politische Willensbildung verbleibt (vgl. BGE 104 Ia 236 E. 2b).

Allerdings hat das Bundesgericht entschieden, der Umstand, dass es einem Teil der Stimmbürgerschaft, namentlich alten oder kranken Personen, aus unverschuldeten und nicht beeinflussbaren Gründen nicht möglich gewesen sei, an einer Wahl oder Abstimmung (in Form einer Landsgemeinde) teilzunehmen, führe für sich allein genommen nicht zu Ergebnissen, die den freien Willen der Stimmberechtigten nicht zuverlässig wiedergeben würden. *Personengruppen mit unterschiedlichen politischen Ansichten seien davon gleichermassen betroffen*, weshalb die Nichtteilnahme einzelner abstimmungswilliger Stimmberechtigter abstrakt betrachtet nicht geeignet sei, das Ergebnis einer Wahl in die eine oder andere Richtung wesentlich zu beeinflussen (BGE 121 I 138 E. 5d S. 148 f.).»

**44.** BGE 1C\_243/2011 E. 2.2: «Die Vorinstanz gelangte aufgrund einer eingehenden Prüfung der Sach- und Rechtslage zum Schluss, dass die Gemeinde- und Kantonsorgane bei der Vorbereitung und Durchführung der Stichwahl vom 6. März 2011 weder (kantonale) gesetzliche Vorschriften noch die durch Art. 34 BV garantierten politischen Rechte verletzt hätten. Sie merkte an, dass der Gesetzgeber im Rahmen seiner Möglichkeiten bestrebt sei, die Rahmenbedingungen für die Ausübung des Stimmrechts der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer weiter zu verbessern. Künftig soll es den betroffenen Stimmberechtigten möglich sein, in kantonalen Angelegenheiten elektronisch abzustimmen und zu wählen (vgl. Art. 8 Abs. 2, Art. 11a Abs. 1 GPR/BE; vgl. auch die Verordnung vom 27. Oktober 2010 über die elektronische Stimmabgabe von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern [ESASV; BSG 141.114]), was in Zukunft die Probleme, welche dem vorliegenden Rechtsstreit zugrunde lägen, weitestgehend beseitigen dürfte.

Weiter hielt das Verwaltungsgericht nach ausführlicher Würdigung der konkreten Umstände zusammenfassend fest, dass eine Beeinflussung des Wahlergebnisses ausgeschlossen werden könne. Selbst dann, wenn alle Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die am ersten Wahlgang, aber nicht am zweiten teilgenommen hätten, URSULA WYSS gewählt hätten, wäre die zwischen ihr und ADRIAN AMSTUTZ bestehende Stimmendifferenz nach den Darlegungen der Vorinstanz nicht aufgewogen worden. Weiter hätte es auch dann, wenn die Stimmbeteiligung der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer bei frühzeitigem Versand der Wahlunterlagen auf dem gleichen Niveau gelegen wäre wie jene der gesamten Stimmbürgerschaft, einer derart ungewöhnlichen Verteilung der Stimmen bedurft, dass ein anderer Ausgang der Stichwahl ausgeschlossen werden könne.»

**45.** BGE 1C\_243/2011 E. 2.3: «Die Kritik des Beschwerdeführers am angefochtenen Entscheid ist nicht geeignet, Zweifel an der Richtigkeit der vorinstanzlichen Erwägungen zu wecken. Ist jedoch auszuschliessen, dass die teilweise sehr späte Zusendung des Wahlmaterials an stimmberechtigte Auslandschweizer im Ergebnis zu einer Verfälschung des Wahlergebnisses führte, so besteht kein Anlass für die vom Beschwerdeführer beantragte Wiederholung des zweiten Wahlgangs. Das führt zur Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden kann. (...)»

## **B Doktrin**

### **1 Grundsatz**

**46.** Aufgrund des Wortlauts von Art. 150 Abs. 3 BV ist sich die Lehre darin einig, dass für Ständeratswahlen Wählbarkeit und Wahlberechtigung vom *kantonalen* Recht bestimmt werden. «Die Kantone können z.B. das aktive und passive Wahlrecht anders als das für die Nationalratswahlen massgebende Bundesgesetz über die politischen Rechte ordnen und auch Ausländern zuerkennen. Allerdings dürfen sie keine verfassungswidrigen Bestimmungen aufstellen. Insbesondere die Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV), das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV), die Gleichbehandlung der Geschlechter (Art. 8 Abs. 3 BV) und die allgemeine Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV) müssen beachtet werden. Eine Altersgrenze, wie sie Art. 78 Abs. 5 der Verfassung des Kantons Glarus (SR 131.217) vorsieht, ist verfassungsrechtlich problematisch. Frei entscheiden die Kantone

jedoch über eine Amtszeitbeschränkung.»<sup>36</sup> Zum gleichen Ergebnis gelangt ANDREAS KLEY bei der Auslegung von BV Art. 39<sup>37</sup>.

**47.** Dogmatisch besonders intensiv setzen sich HANGARTNER/KLEY<sup>38</sup> unter Hinweis auf LOEWENSTEIN<sup>39</sup>, HEGER, JAAG und MARTI mit den Schranken der kantonalen Organisationsautonomie bei den Ständeratswahlen auseinander: «Als gleichberechtigte Abteilung im Zweikammersystem des schweizerischen Bundesparlamentes ist er (sc.l. der Ständerat, wi) ein zentrales Parlamentsorgan. Die Wahl seiner Mitglieder sollte daher grundsätzlich den Anforderungen genügen, die im Verfassungsstaat an eine *Parlamentswahl* gestellt werden.» Dementsprechend haben die Kantone beim Erlass des für die Ständeratswahl massgebenden Wahlrechts «zu berücksichtigen, dass es sich bei der Wahl der Ständeräte um eine Wahl in eine dem Nationalrat gleichgestellte Parlamentskammer handelt. Ferner haben sie selbstverständlich die Vorgaben zu beachten, welche die Bundesverfassung und, gestützt auf besondere Kompetenzen des Bundes, die Bundesgesetze an die Ausübung der politischen Rechte stellen.»<sup>40</sup> Denn bereits aufgrund der älteren herrschenden Lehre<sup>41</sup> müssen die «Abgeordneten in den Ständerat (...) vom Volk oder von der Volksvertretung des Kantons, also dem *Kantonsparlament*, gewählt werden. Ein Kanton dürfte hingegen nicht vorsehen, dass die Ständeräte von der Kantonsregierung ernannt werden. (...) Der Ständerat ist allerdings nicht die Volkskammer, sondern die Vertretung der Kantone. Er besitzt jedoch die gleichen Befugnisse wie der Nationalrat und kann somit verhindern, dass ein Beschluss der Volkskammer zum Parlamentsbeschluss wird. Aus demokratischen Gründen kann daher nicht in Frage kommen, dass die Kantonsregierung die Vertretung des Kantons im Ständerat bezeichnet. Die Kantone sahen es denn auch von Anfang an als selbstverständlich an, dass die Ständeräte vom Volk oder vom Kantonsparlament gewählt werden müssen.»<sup>42</sup> Auch in den USA wurden die Mitglieder der föderativen Kammer, des Senates – Vorbild des schweizerischen Ständerats – zunächst von den Gliedstaaten-Parlamenten gewählt; seit 1913 ist indessen in den Vereinigten Staaten von Bundesverfassung wegen die *direkte Volkswahl* vorgeschrieben.<sup>43</sup>

**48.** Einen anderen Aspekt gewinnt der kantonalen Kompetenz zum Erlass des Ständeratswahlrechts TANQUEREL<sup>44</sup> ab: «Depuis 1977, tous les cantons connaissent une élection directe (...). La légitimation démocratique directe de l'ensemble de l'Assemblée fédérale est donc bien une réalité. Elle ne résulte cependant pas, pour le Conseil des Etats, de la Constitution fédérale, mais de la *convergence*, sur ce point, des constitutions cantonales.»

**49.** Bei der Kommentierung von BV Art. 39 betont ANDREAS KLEY<sup>45</sup> zum Stimmrecht für Auslandsschweizer: «(...) Soweit die kantonale Verfassung zwingend den politischen Wohnsitz verlangt, scheidet ein Stimmrecht der Auslandschweizer in kantonalen Angelegenheiten von Verfassung wegen aus. *Will die KV den Auslandschweizern ein Stimmrecht gewähren, so muss sie ausdrücklich entsprechende Ausnahmen vom Wohnsitzprinzip zulassen.*» Er kritisiert insofern mit guten Gründen (namentlich

<sup>36</sup> HÄFELIN/HALLER/KELLER, SS. 442-445, speziell S. 443 Rz. 1496 und im selben Sinn AUBERT/MAHON, Art. 150 ch. 6 pp. 1169s mit Fussnote 6: «Le droit cantonal pourrait, par exemple, exiger le domicile dans le canton; il pourrait fixer un âge minimum supérieur à celui de la majorité civique, par exemple vingt-cinq ou trente ans – quoique la tendance actuelle n'aille guère dans ce sens-là. Un canton a, de son côté, fixé un âge maximum au-delà duquel on ne peut plus être élu, ce qui était discutable mais qui a été admis. Et ici revient la question des étrangers. Aujourd'hui, ni le droit jurassien ni le droit neuchâtelois ne leur reconnaît l'éligibilité; mais rien ne leur interdit de le faire et il appartiendrait alors aux électeurs du canton de décider s'ils enverront un étranger au Conseil des Etats.» sowie ebd., Fn 6: «Voir, en sens contraire, une déclaration énigmatique faite au Conseil des Etats, BO 2001 CE 480. Mais l'idée qu'une règle de droit fédéral exigerait la nationalité de tous les membres de l'Assemblée fédérale et pas seulement des conseillers nationaux est une invention qui ne trouve actuellement aucune base dans la Constitution.»

<sup>37</sup> KLEY, Art. 39 SS. 760f Rz. 5: «Die in Abs. 1 ebenfalls erwähnte Zuständigkeit der Kantone, die Stimmrechtsausübung in Verfassung und Gesetzen zu regeln (BGE 131 I 442 E. 3.1, 446 f.), ist deklaratorischer Natur. Sie besteht ohnedies aufgrund der kantonalen Organisationsautonomie. Die Kompetenz besteht aber nach Massgabe der in Art. 34 Abs. 2 statuierten Wahl- und Abstimmungsfreiheit sowie den Mindestanforderungen des Art. 51 Abs. 1 (vgl. Botsch. VE 96, 224; BGer 1P.563/2001, E. 2.1, ZBI 2002, 538) und ist durch die vielfältigen Vorgaben der darauf beruhenden bundesgerichtlichen Rechtsprechung begrenzt. (...)» und ebd., S. 761 Rz. 6 in fine: «(...) Der subjektive Anspruch auf die politischen Rechte in den Kantonen hat der Anforderung der Allgemeinheit und Gleichheit des Stimmrechts zu genügen.»

<sup>38</sup> HANGARTNER/KLEY, S. 602 Rz. 1488.

<sup>39</sup> LOEWENSTEIN, SS. 181-186.

<sup>40</sup> HANGARTNER/KLEY, SS. 603f Rz. 1493.

<sup>41</sup> HANGARTNER/KLEY S. 604 Rz. 1495 Fn. 14 verweisen hierzu auf SCHOLLENBERGER, S. 499; FLEINER/ GIACOMETTI, S. 505 Anm. 12; TRIVELLI, p. 184; AUBERT: Art. 80 Rz. 16; anderer Meinung noch BURCKHARDT, S. 658.

<sup>42</sup> HANGARTNER/KLEY, S. 604 Rz. 1495 unter Hinweis auf His III/1, S. 365.

<sup>43</sup> Amendment XVII Ziff. 1 der US-amerikanischen Bundesverfassung; dazu ROSSUM, pp. 413f; PRITCHETT, pp. 181f.

<sup>44</sup> TANQUEREL, besonders p. 308 ch. 23.

<sup>45</sup> KLEY: Art. 39 SS. 762f Rz. 10. Zu OW vgl. aber Fn. 69 hiernach; das gesetzgeberische Versehen in SO entstand dadurch, dass in Art. 25 Abs. 1 KV-SO («Das Stimm- und Wahlrecht steht allen *Kantonseinwohnern* mit Schweizer Bürgerrecht zu, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben») kategorisch das Wohnsitzprinzip verankert wurde, im Gesetz dann aber gleichwohl auch Auslandschweizern politische Rechte eingeräumt wurden.

SO) mehrere Kantone (zu Unrecht allerdings OW, der das gesetzgeberische Versehen 1995 korrigiert hat). Er ortet die Anknüpfung an das Kantonsbürgerrecht bzw. den früheren Wohnsitz im Kanton im Umstand, «dass die genannten Kantone auf das BRPAS verweisen. Dort hat die Regelung des Art. 5 Abs. 1 nur den Sinn, die Stimmgemeinde zu bestimmen, das schweizerische Bürgerrecht haben ja alle Stimmberechtigten. Wenn der Kanton aber auf diese Norm verweist, so begründet der frühere Wohnsitz das kantonale Auslandschweizerstimmrecht, ohne dass der Betreffende das Kantonsbürgerrecht besitzen muss. Zudem erscheint eine Verletzung von Abs. 3 möglich, da entsprechende Kontrollen aufwendig sind. Als sachlich richtig erscheint die Lösung, die allein auf das (*kantonale*) *Heimatrecht* abstellt. Denn aufgrund der Personalhoheit besteht dann eine genügende Verbindung zwischen Auslandschweizern und betreffendem Kanton; ein allfälliger früherer Wohnsitz ist hingegen ein (zu) loses Band.»<sup>46</sup>

**50.** Ausserdem kann auch die Interpretation von BV Art. 51 in der Lehre zum Verständnis beitragen, ob die Nichtberücksichtigung der Auslandschweizer im kantonalen Elektorat bundesverfassungswidrig sei. RUCH<sup>47</sup> konstatiert dazu: «(...) Die Demokratieforderung berührt die Organisation der Kantone; sie schränkt in diesem Bereich die Verfassungsautonomie der Kantone ein und begrenzt die Möglichkeiten des horizontalen Föderalismus (...). Die BV will eine minimale Homogenität der Staatsorganisation der Kantone zustande bringen und aufrechterhalten (eine «Einheit in der Vielfalt»). *Die Anforderungen von Art. 51 Abs. 1 Satz 1 sind von allen Kantonen erfüllt.*»

## 2 Völkerrecht

**51.** Unter Hinweis auf LUZIUS WILDHABER<sup>48</sup> verifizieren HANGARTNER/KLEY<sup>49</sup> ihre dogmatischen Überlegungen (vgl. Rz. 47 hiavor) auch anhand der Normen internationaler Übereinkommen, die von der Schweiz ratifiziert wurden: «Gemäss Art. 3 des von der Schweiz nicht ratifizierten ersten Zusatzprotokolls zur EMRK verpflichten sich die Vertragsstaaten, Wahlen abzuhalten, welche die freie Äusserung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten. Weil der Ständerat dem Nationalrat völlig gleichberechtigt ist, würde sich diese Bestimmung auch auf seine Wahl beziehen. Da sowohl die direkte als auch die indirekte Volkswahl zulässig sind<sup>50</sup>, müssen die Mitglieder des Ständerates nach der Regelung der EMRK entweder von den Stimmberechtigten des Kantons oder von der kantonalen Volksvertretung gewählt werden.»<sup>51</sup>

**52.** Unter Hinweis auf NOWAK<sup>52</sup> konstatieren HANGARTNER/KLEY hinsichtlich des UNO-Paktes II: «Zum gleichen Ergebnis führt Art. 25 Bst. a des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte der UNO. Die Bestimmung räumt den Staatsbürgern das Recht ein, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen. In der gewaltenteiligen Demokratie beschränkt sich dieses Recht auf die Wahl der gesetzgebenden Körperschaften. Daraus ergibt sich, dass der *Ständerat* unmittelbar oder mittelbar volksgewählt und damit *direkt oder indirekt demokratisch legitimiert* sein muss.»<sup>53</sup>

**53.** Auf der einen Seite darf selbst ein Staat, der das erste Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK ratifiziert hat, auch vor dessen Art. 3 für die Verleihung des Stimmrechts den *Wohnsitz im Wahlgebiet* vorschreiben.<sup>54</sup>

<sup>46</sup> KLEY: Art. 39 S. 763 Rz. 11. Die versehentliche Erwähnung von OW im Zusammenhang der Kritik wird in der 3. Auflage des Kommentars getilgt.

<sup>47</sup> RUCH, S. 941 Rz. 7 unter Verweis u.a. auf WIEDERKEHR, 629.

<sup>48</sup> WILDHABER: Erstes Zusatzprotokoll Art. 3 Rz. 61.

<sup>49</sup> HANGARTNER/KLEY, SS. 604f Rzz. 1496f.

<sup>50</sup> HANGARTNER/KLEY, S. 605 Rz. 1496 Fn. 20 verweisen hierfür auch auf VAN DIJK/VAN HOOF, 480.

<sup>51</sup> HANGARTNER/KLEY, SS. 604f Rz. 1496. Dies unterscheidet die Schweiz seit 1913 gerade von der Bundesverfassung der USA (Amendment XVII): vgl. Rz. 47 Fn. 43 hiavor.

<sup>52</sup> NOWAK, Rzz. 12 und 15 zu Art. 25 des International Covenant on Civil and Political Rights.

<sup>53</sup> HANGARTNER/KLEY, S. 605 Rz. 1497.

<sup>54</sup> VILLIGER, SS. 447-449 Rzz. 679-681, hier: SS. 448f Rz. 681 betr. das von der Schweiz nicht ratifizierte Zusatzprotokoll Nr. 1 Art. 3 zum Wahlrecht: «Die Bestimmung schliesst nicht aus, dass der Wohnsitz im Wahlgebiet bestehen muss (...).» mit den Entscheidbelegen ebd., Fn. 37: «Vgl. Nrn. 35385/97, *Luksch c. Deutschland*, DR 89-B S. 175; *X. und Y. c. Italien*, DR 90-A S. 5; 27120/95, *Clerfayt c. Belgien*, DR 90-B S. 35; 9914/82, *X. c. Niederlande*, DR 33 S. 242; 7566/76, *X. c. Grossbritannien*, DR 9 S. 121; 15404/89, *Purcell c. Irland*, HRLJ 12, 1991, S. 260f. (...).»

54. Andererseits ist aber dort, wo es eingeräumt wurde, das «*Stimmrecht der Auslandschweizer (...)* völkerrechtlich nicht zu beanstanden, denn es handelt sich um einen *Ausdruck des Personalitätsprinzips*.»<sup>55</sup>

55. Aus diesen Gründen gelangt HANGARTNER<sup>56</sup> nach einem Rechtsvergleich mit europäischen Staaten, insbesondere der Bundesrepublik Deutschland, zur Beurteilung: «Im Rechtsvergleich darf die Lösung des Bundes und jener Kantone, die das Auslandschweizer-Stimmrecht kennen, als grosszügig bezeichnet werden, insbesondere seitdem die briefliche Stimmabgabe vom Ausland her zugelassen ist.»

### 3 Kantonale politische Rechte der Auslandschweizerinnen und -schweizer (u.a. BV Art. 150 Abs. 3)

56. Mit dem klaren Verfassungswortlaut von Art. 150 Abs. 3 BV sind sich die Kommentatoren darin einig, dass die Zusammensetzung des Elektorats für die Ständeratswahlen von den Kantonen geregelt wird.<sup>57</sup> Spezielle Beachtung verdienen einige Präzisierungen der nachfolgenden Autoren:

57. AUBERT<sup>58</sup>: «*Le corps électoral est celui du canton, c'est l'ensemble des personnes qui ont les droits politiques en matière cantonale. A vrai dire, ce corps ne se distingue guère de celui des électeurs fédéraux domiciliés dans le canton: même âge pour la majorité civique, mêmes causes d'exclusion. Mais il peut y avoir une différence pour les Suisses de l'étranger et surtout pour les étrangers eux-mêmes, maintenant que deux cantons leur ont donné le droit de vote (cf. ad art. 136 n° 3) (...)*».

58. HANGARTNER/KLEY<sup>59</sup>: «Je nachdem, ob ein Kanton das Stimmrecht der Auslandschweizer kennt oder nicht, wirken somit auch die in den Angelegenheiten des Kantons stimmberechtigten Schweizer Bürger mit Wohnsitz im Ausland mit<sup>41</sup>. Es gibt also Mitglieder des Ständerates, die auch von Auslandschweizern mitgewählt werden, und solche, bei deren Wahl Auslandschweizer nicht mitentscheiden konnten.» HANGARTNER/KLEY erinnern daran, dass der Verfassungsvorentwurf 1977 den Kantonen das Auslandschweizerstimmrecht sogar verbieten wollte<sup>60</sup>, und ziehen als Fazit: «*Das Stimmrecht der Auslandschweizer in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten ist wegen der in der Regel fehlenden Verbundenheit und Kenntnis der Verhältnisse und Abstimmungsgeschäfte noch problematischer als im Bund. Dies erklärt wohl, warum nur eine Minderheit von Kantonen es eingeführt hat.*»<sup>61</sup>

59. POLEDNA<sup>62</sup> vergleicht den Anteil der Bundesnormen und der kantonalen Regeln bei den Ständeratswahlen: «Die Ständeratswahlen werden einerseits durch das Bundesrecht, andererseits (und viel weitgehender) durch das kantonale Recht geregelt. Das Bundesrecht gibt die wichtigsten Grundsätze der Wahl vor (Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl und Beachtung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit) und weist die den Kantonen zustehende Anzahl von Ständeratssitzen zu. Im übrigen können die Kantone die Wahl näher regeln. *Sie sind in diesem Rahmen frei hinsichtlich der Festlegung des aktiven und passiven Wahlrechts, des Zeitpunkts der Wahl und der Wahlperiodizität (Amtsdauer).* Aus

<sup>55</sup> So (unter Hinweis auf VERDROSS/SIMMA, S. 655) KLEY: Art. 39 S. 761 Rz. 7: «Die politischen Rechte in Bund, Kantonen und Gemeinden sind gemäss Abs. 2 Satz 1 grundsätzlich am Wohnsitz auszuüben. Dieser sog. politische Wohnsitz gemäss Art. 3 Abs. 1 BPR ist in der Regel jene Gemeinde, wo der Stimmberechtigte *wohnt und angemeldet* ist. Das Wohnsitzerfordernis im Bund hat lediglich die verfahrensrechtliche Bedeutung, dass der in der Schweiz niedergelassene Stimmberechtigte sein Stimmrecht im Bund am Wohnort wahrnimmt. Dagegen hängt das subjektive Stimmrecht im Bund gemäss Art. 136 Abs. 1 überhaupt nicht vom Wohnsitz in der Schweiz ab. Das zeigt auch Art. 40 Abs. 2, wonach der Bund Vorschriften über die Ausübung der politischen Rechte der Auslandschweizer im Bund erlassen kann, was mit dem BG über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 19. Dezember 1975 (SR 161.5, nachfolgend BPRAS) geschehen ist.»

<sup>56</sup> HANGARTNER, Stimmrecht S. 248.

<sup>57</sup> AUER/MALINVERNI/HOTTELIER I, p. 35 n. 84; HALLER, p. 115 n. 257 und p. 120 n. 271; HANGARTNER/KLEY, SS. 603f Rzz. 1492f und S. 607 Rz. 1505 («Wahlberechtigt bei den Ständeratswahlen sind die *Stimmberechtigten des Kantons*»); RHINOW, S. 145 Rzz. 788-790, hier: Rz. 789; TSCHANNEN, SS. 332f § 24 Rzz. 3-4, S. 402 § 30 Rz. 8 erstes Lemma und SS. 423f § 32 Rzz. 7 und 9; LANZ, Art. 150, SS. 2321-2323, speziell S. 2323 Rz. 7 («Die Wählbarkeit bzw. die Amtsdauer ist in einzelnen Kantonen eingeschränkt. Im Kanton Genf muss ein Mitglied des StR mindestens 27 Jahre alt sein [Art. 51 und 104 KV GE], im Kanton Glarus darf es nicht älter als 65 Jahre alt sein [Art. 78 Abs. 4 KV GL]. Im Kanton Jura ist die Amtsdauer auf 12 Jahre beschränkt [Art. 66 Abs. 1 KV JU].» Zur Fortentwicklung in GE 2012 vgl. hiervor, Rz. 10 Fn. 9.

<sup>58</sup> AUBERT/MAHON, Art. 150, pp. 1168 à 1171 und vor allem p. 1169s. ch. 5 sowie p. 1170 note 5.

<sup>59</sup> HANGARTNER/KLEY, S. 608 Rz. 1506; vgl. auch ebd., S. 52 Rzz. 116 und 117.

<sup>60</sup> HANGARTNER/KLEY, S. 53 Fn. 136 unter Hinweis auf VE 1977 Art. 39 und den Bericht der Expertenkommission, S. 100.

<sup>61</sup> HANGARTNER/KLEY, S. 53 Rz. 118. Vgl. Rz. 5 hiervor.

<sup>62</sup> POLEDNA, S. 369 Rz. 17 (II. Ständeratswahlen, A. Regelungszuständigkeit); in Fnn. 36f verweist POLEDNA auf BGE 121 I 138ff und bemerkt, dass die Kantone das Wahlgeheimnis nicht beachten müssen und dass der Ständerat denn auch keine bestimmte Amtsperiode kennt.

diesem Grund werden die Ständeratswahlen, obschon sie ein Organ des Bundes betreffen, als kantonale Wahlen betrachtet.»

60. DENISE BUSER<sup>63</sup> schält die beschränkte Tragweite von BV Art. 150 Abs. 3 heraus: «Die Befugnis der Kantone zur Einführung des Stimmrechts für Auslandschweizer und -schweizerinnen in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten ergibt sich bereits aus Art. 3 BV. Der Bund hat nur die Kompetenz, Regeln über die Ausübung der politischen Rechte der Auslandschweizer und -schweizerinnen in *Bundessachen* zu erlassen.»

#### 4 Förderungskompetenzen des Bundes zugunsten der Fünften Schweiz (BV Art. 40)

61. Den Verfassungskommentatoren zeigen Wortlaut und Entstehungsgeschichte, dass der Bund wie ehemals unter der früheren Bundesverfassung (aBV Art. 45<sup>bis</sup>)<sup>64</sup> die Ausübung politischer Rechte von Auslandschweizerinnen und -schweizern *einzig auf die Bundesebene beschränkt* regeln darf. «Für die Frage, ob und wie Auslandschweizer an kantonalen Wahlen und Abstimmungen teilnehmen können, gilt das kantonale Recht.(...)»<sup>65</sup>

62. HANGARTNER<sup>66</sup> hat es in der Festschrift AUBERT 1995 erstmals unternommen, die neu entstandenen kantonalen Regelungen zum Stimmrecht der Auslandschweizer kritisch zu sichten, systematisch zu ordnen und zu beurteilen: Legitim erscheint ihm einzig die Einräumung des Stimmrechts an im Ausland lebende *Kantonsbürgerinnen* und -bürger, *nicht* jedoch die Anknüpfung an einen *früheren*, bloss vorübergehenden *Wohnsitz* im Kanton: «Es fehlt die sachliche Grundlage, wenn ein Kanton Personen das Stimmrecht verleiht, die weder seine Bürger sind noch im Kanton wohnen. (...) Die Regelung der Stimmrechtsausübung darf (...) nicht mit der Grundatzfrage der Stimmrechtseinräumung vermischt werden. Dass ein Schweizer Bürger irgendwann einmal, vielleicht sogar nur ganz kurz, in einem anderen Kanton als seinem Heimatkanton gelebt hat, ist kein zureichender Grund, ihm das Stimmrecht in diesem Kanton zu verleihen. Die angebliche Übernahme der Bundesregelung durch die Kantone (...) beruht auf einem Missverständnis.» HANGARTNER schliesst: «Lateinische Klarheit und «germanischer Nebel» kennzeichnen somit die Art und Weise, wie französisch- und italienischsprachige Kantone einerseits und deutschsprachige Kantone andererseits den Auslandschweizern das Stimmrecht einräumen.» Das Missverständnis kann bedeutsame Folgen haben, wie HANGARTNER (op. cit. S. 247) zeigt: «Wenn der Kanton, wie es zum Teil richtigerweise geschieht, die *Heimatgemeinde* als Stimmgemeinde bezeichnet, der Stimmberechtigte in eidgenössischen Angelegenheiten aber eine frühere Wohnsitzgemeinde als Stimmgemeinde gewählt hat, fallen die Stimmgemeinden in eidgenössischen und kantonalen Angelegenheiten auseinander. Diese Ungereimtheit kann befriedigend nur dadurch behoben werden, dass der *Bund* auch hinsichtlich der Ausübung der politischen Rechte zum naheliegenden *Heimatprinzip* übergeht.»

#### 5 Schlussfolgerungen

63. In seltener Einmütigkeit leitet die Doktrin bis heute aus BV Art. 39, Art. 40, Art. 51 und Art. 150 Abs. 3 ab, dass die Gesetzgebungskompetenz für die Wahl des Ständerates abgesehen von klaren bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben *kantonale Prärogative geblieben* ist und dass bis dato auch *keine internationalen Schranken* diese Befugnis beschneiden.

<sup>63</sup> DENISE BUSER, S. 105 Rz. 263.

<sup>64</sup> Vgl. BBI 1997 I 225 mit Fn. 84 unter Hinweis auf ETIENNE GRISEL, Art. 45<sup>bis</sup> Rz. 10.

<sup>65</sup> KELLERHALS, Art. 40, S. 768 Rz. 5 unter Hinweis auf HANGARTNER, Stimmrecht S. 242.

<sup>66</sup> HANGARTNER, Stimmrecht S. 244: «Auch einige Kantone räumen den Auslandschweizern das Stimmrecht ein. Sie treffen allerdings unterschiedliche Lösungen.

Die Kantone Tessin, Genf und Jura erklären *ihre Bürger* im Ausland als stimmberechtigt. *Diese Lösung ist richtig*. Sie entspricht der Ordnung im Bund. Grundlage der Regelung ist die Personalhoheit, die dem Kanton gegenüber den Kantonsbürgern (so wie dem Bund gegenüber den schweizerischen Staatsangehörigen) zusteht.

Die Kantone Obwalden, Basel-Landschaft und Solothurn ermöglichen demgegenüber jenen Auslandschweizern die Ausübung des Stimmrechts, die *entweder Kantonsbürger sind oder früher einmal im Kanton gewohnt* haben. Diese Regelung ist *nicht legitim*.» Die versehentliche und niemals umgesetzte Obwaldner Regelung wurde jedoch noch vor Erscheinen von HANGARTNERS Kritik korrigiert. Die versehentliche Kritik KLEYS (Art. 39 S. 763 Rz. 11) von 2008 ist in der 3. Auflage des Kommentars getilgt; vgl. Rz. 49 mit Fn. 46 sowie Fn. 55 hiavor.

### **C Zum Vergleich: Bundesbehördlicher Umgang mit Altersschranken bei kantonalen Wahlen**

**64.** Der Bundesrat hat sich sukzessive deutlicher gegen die Zulassung von Altersschranken zunächst für Legislativämter und später generell für Behörden ausgesprochen, welche vom Volk gewählt werden.<sup>67</sup> Freilich hat die Bundesversammlung eine maximale Altersschranke für die Wählbarkeit in den Regierungsrat und in den Ständerat noch 1989<sup>68</sup> und allein in den Regierungsrat noch 1996<sup>69</sup> anlässlich der Gewährleistung der Kantonsverfassungen akzeptiert, derweil minimale Altersschranken sowohl allein für den Regierungsrat<sup>70</sup> als auch für den Staatsrat ebenso wie für den Ständerat<sup>71</sup> älteren Datums sind und mittlerweile sowohl im Kanton Freiburg (weiland ebenfalls 25 Jahre) als auch im Kanton Genf (weiland 27 Jahre) mit den neuen Kantonsverfassungen abgeschafft worden sind.

## **VII Zur Stellung der zweiten Parlamentskammer im internationalen Vergleich**

**65.** Zwar haben sich manchenorts die Verhältnisse seit dem Befund HANGARTNERS von 1996 (vgl. Rz. 62 hiavor) erheblich gewandelt; doch zeigt auch die neue Erhebung der Venedig-Kommission (vgl. Rz. 19 Tab. 3 hiavor; Regelungseinzelheiten vgl. Anhang IX Tab. 19) nur einen Teilaspekt der Problemstellung. Zusätzlich zu berücksichtigen sind neben neueren *Regelungen einer eigenen Vertretung der Auslandsbürgerinnen und -bürger in nationalen Parlamenten mit vorreservierten Sitzen* (vgl. dazu Anhänge V–VIII, Tabb. 15–18) auch *Unterschiede hinsichtlich des Charakters der zweiten Kammer in ausländischen Staaten und der Entscheidungsbefugnisse der zweiten Kammer in Bundesstaaten* (dazu vgl. auch Rz. 66 Tab. 10 hiernach):

<sup>67</sup> BBl 1942 418 und 584, 1959 I 1425 und 1578, 1968 II 53 und 1288, 1989 III 736 und 739-743, 1996 I 1029, 2004 2116f, 2136–2142 und 2145 = <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2004/2113.pdf> (Bericht des Bundesrates vom 21. April 2004 über Altersschranken auf kantonaler und kommunaler Ebene für Mitglieder der Exekutive und der Legislative [in Erfüllung der Motion EGERSZEGI-OBRIST. Forderung eines Berichts bezüglich Seniorendiskriminierung 02.3413 n, die der N am 21. März 2003 als Postulat überwiesen hat]). Dazu vgl. SCHWEIZER: Art. 8 Abs. 1 und 2 S. 209 Rz. 65 in fine.

<sup>68</sup> KV-GL Art. 78 Abs. 4 (heute: 5).

<sup>69</sup> KV-AR Art. 66.

<sup>70</sup> KV-SZ § 26 Abs. 5: 25 Jahre.

<sup>71</sup> aKV-GE Art. 51 in Verbindung mit Art. 104: 27 Jahre gegenüber nKV-GE Art. 48 Abs. 1: 18 Jahre.

Tabelle 9

## Die Stellung der zweiten Parlamentskammer in Staaten Europas

| Staat (zitiert sind jeweils die einschlägigen Verfassungsartikel) | Bundesstaat |           | 2. Kammer |            | Entscheidungsbefugnis |           | Instruktionsbindung? |                      |
|-------------------------------------------------------------------|-------------|-----------|-----------|------------|-----------------------|-----------|----------------------|----------------------|
|                                                                   | ja          | nein      | nein      | ja         | gleich wie 1. Kammer  | reduziert | nein                 | ja, an               |
| Belgien                                                           | 1           |           |           | 67         |                       | 36/74/78f | 42                   |                      |
| Bulgarien                                                         |             | 2         | 62/63     |            |                       |           |                      |                      |
| Deutschland                                                       | 20/79       |           |           | 50         |                       | 51/63/74a |                      | 51 Landesregierung   |
| Dänemark                                                          |             | 1/3       | 28        |            |                       |           |                      |                      |
| Estland                                                           |             | 2         | 59        |            |                       |           |                      |                      |
| Finnland                                                          |             | 1/4       | 24        |            |                       |           |                      |                      |
| Frankreich                                                        |             | 1         |           | 24         |                       | 39/46     | 27                   |                      |
| Griechenland                                                      |             | 1         | 51        |            |                       |           |                      |                      |
| Grossbritannien                                                   |             | A         |           | B          |                       | C         | D                    |                      |
| Irland                                                            |             | 5         |           | 18         |                       | 20f       | 15 X                 |                      |
| Italien                                                           |             | 5         |           | 55         | 70–82                 |           | 67                   |                      |
| Kroatien                                                          |             | 1         |           | 70         |                       | 80/81     | 74                   |                      |
| Lettland                                                          |             | 2/3       | 5         |            |                       |           | –                    |                      |
| Litauen                                                           |             | 3         | 5/55      |            |                       |           | –                    |                      |
| Luxemburg                                                         |             | 1/2       | 50        |            |                       |           | –                    |                      |
| Niederlande                                                       |             | 123       |           | 51         |                       | 82        | 67                   |                      |
| Österreich                                                        | 2           |           |           | 34         |                       | 42        | 56                   |                      |
| Polen                                                             |             | 3         |           | 97         |                       | 95/121    | 104/108              |                      |
| Portugal                                                          |             | 6         | 147       |            |                       |           | –                    |                      |
| Rumänien                                                          |             | 1         |           | 61         |                       | 75 anders | 69                   |                      |
| Schweden                                                          |             | I.1/7     | III.1     |            |                       |           | –                    |                      |
| Slowakei                                                          |             | 3         | 72        |            |                       |           | –                    |                      |
| Slowenien                                                         |             | 4         |           | 96         |                       | 97        |                      | 107 <> 96 Interessen |
| Spanien                                                           |             | 2         |           | 66         |                       | 81/90     | 79                   |                      |
| Tschechien                                                        |             | 1         |           | 15         |                       | 46f       | 26                   |                      |
| <b>Summe</b>                                                      | <b>3</b>    | <b>22</b> | <b>11</b> | <b>14</b>  | <b>1</b>              | <b>13</b> | <b>11</b>            | <b>1</b>             |
| <b>Schweiz</b>                                                    | <b>1/3</b>  |           |           | <b>148</b> | <b>156/159</b>        |           | <b>161</b>           |                      |

Legende zu Tabelle 8:

- A = Government of Wales Act vom 31.07.1998, Scotland Act vom 19.11.1998, Northern Ireland Act vom 19.11.1998.  
 B = Veto-Bill von 1911  
 C = Veto-Bill von 1911, Section 1 Subsection 1 und Section 6  
 D = Ungeschriebener Grundsatz; vgl. aber Bill of Rights von 1689, Section 8!

**66.** Einzig der Einheitsstaat *Italien* – Föderalisierungsbestrebungen sind dort bisher rudimentär geblieben – kennt in Europa heute so wie die Schweiz ein Zweikammerparlament mit identischen Kompetenzen beider Häuser. Und auch weltweit sieht es nicht anders aus: Soweit überhaupt Zweikammerparlamente vorhanden sind, haben weder die bedeutendsten aussereuropäischen Bundes-

staaten (Äthiopien, Argentinien, Australien, Brasilien, Indien, Kanada, Nigeria, Russland und die Vereinigten Staaten) noch andere besonders wichtige Staaten wie Japan oder Südafrika identische Kompetenzen beider Parlamentskammern vorgesehen:

Tabelle 10

### Zweite Parlamentskammern in ausgewählten Staaten ausserhalb Europas

| Staat       | Wahlkörper  |                                             |             | Funktion gegenüber 1. Kammer |                       | Bemerkungen                                                                   |
|-------------|-------------|---------------------------------------------|-------------|------------------------------|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
|             | Wahlperiode | Volk                                        | andere      | gleich                       | anders                |                                                                               |
| Äthiopien   | 5 Jahre     | möglich<br>Cst. 61 III/67                   | Cst. 61 III |                              | Cst. 55<>62           |                                                                               |
| Argentinien | 6 Jahre     | Cst. 54 + 56                                |             |                              | Cst. 52, 53 + 59      | aber gleiche Funktion in der Gesetzgebung: Cst. 78/83                         |
| Australien  | 6 Jahre     | Cst. 7 + 8                                  |             |                              | Cst. 53               |                                                                               |
| Brasilien   | 8 Jahre     | Cst. 46                                     |             |                              | Cst. 51 <> 52         | alle 4 Jahre 1/3 bzw. 2/3 erneuert                                            |
| Indien      | 6 Jahre     |                                             | Cst. 80 IV  |                              | Cst. 109              | alle 2 Jahre 1/3 erneuert                                                     |
| Japan       | 6 Jahre     | Cst. 46                                     |             |                              | Cst. 59/60            | *) alle 2 Jahre 1/3 erneuert                                                  |
| Kanada      | lebenslang  | BNA 3                                       | ja          |                              | BNA 53                | ausser bei Verfassung und Finanzgesetzen in der Gesetzgebung gleiche Funktion |
| Nigeria     | 4 Jahre     | Cst. 75 II                                  |             |                              | Cst. 12 III           |                                                                               |
| Russland    | 4 Jahre     | Cst. 32                                     | Cst. 95     |                              | Cst. 102 <> 105       |                                                                               |
| Südafrika   |             |                                             | Cst. 60/61  |                              | Cst. 73–78            | *) Eigener Beginn je Provinz                                                  |
| USA         | 6 Jahre     | Art. I Sect. 2 subsect. 2 + Amendement XVII |             |                              | Art. I Sect. 2, 3 + 7 | alle 2 Jahre 1/3 erneuert                                                     |

**67.** Zuweilen dient die zweite Kammer in ausländischen Staaten nebst anderem der spezifischen *parlamentarischen Vertretung von Auslandsbürgerinnen und -bürgern*. So weisen u.a. Frankreich, Italien, Kroatien und Kolumbien ein Zweikammerparlament auf. Keiner dieser Staaten ist ein Bundesstaat. Mit einigen wenigen anderen Staaten (in Europa: Portugal; in Afrika: Algerien, Angola, Kap Verde und Moçambique, in Lateinamerika: Equador und Panama, vgl. Anhang V–VIII Tabb. 15–18) kennen die Grundgesetze dieser Staaten *vorreservierte Sitze für Auslandsbürger*. Überwiegend kennen Staaten diese Lösung, welche aktiv oder passiv von *Kolonialismus* und/oder *Kriegen* geprägt wurden oder *wirtschaftlich* bedingt eine ausgeprägte hohe Anzahl Emigranten aufweisen.

## VIII Die Antwort der Bundesverfassung zum Problem

### A Grundsätze der Verfassungsauslegung

68. «Nach herrschender Lehre und Praxis gelten für die Auslegung der Verfassung im wesentlichen die gleichen Grundsätze, wie für die Auslegung öffentlich rechtlicher Normen tieferer Stufe.(...) Das Problem allerdings, dass der Bundesverfassung von 1874 mit den Jahren die innere Systematik immer mehr fehlte und das Verhältnis der aus verschiedenen Epochen stammenden Bestimmungen untereinander oft unklar geworden war, wird mit der nun geltenden Bundesverfassung vom 18. April 1999 durch die vorgenommene neue Gliederung und Redaktion zumindest für einige Zeit behoben. Bei der Anwendung der anerkannten Auslegungsmethoden besteht kein grundsätzlicher Unterschied gegenüber der Gesetzesauslegung; es kommt der vom Bundesgericht vertretene Methodenpluralismus zur Anwendung.»<sup>72</sup>

### B Grammatikalische Auslegung

69. Dass die Ständeratswahl «vom *Kanton* geregelt» wird (BV Art. 150 Abs. 3), vermittelt grammatikalisch einen eindeutigen, klaren und verständlichen Sinn. Der Bund hat in diese Wahl nicht einzugreifen, wenn nicht übergeordnete Normen klar verletzt werden. Dass keine übergeordneten Normen verletzt werden, wird bereits durch den Rechtsschutz<sup>73</sup> sicher gestellt. In Konkretisierung von BV Art. 189 Abs. 1 Bst. f begründet BGG Art. 82 Bst. c zum Schutze der demokratischen Mitwirkung der Stimmberechtigten die Zuständigkeit des Bundesgerichts zur Beurteilung von Beschwerden wegen Verletzung politischer Rechte. Diese schliesst die politischen Rechte auf Bundes- und *Kantonsebene* ein und ist grundsätzlich *umfassend*; die Beschwerde in Stimmrechtssachen steht sowohl hinsichtlich ihres Gehalts als auch hinsichtlich ihrer Ausgestaltung eigenständig neben den Beschwerden von BGG Art. 82 Bstt. a und b.<sup>74</sup> Daher gehören zum sachlichen Anwendungsbereich von BGG Art. 82 Fragen des *aktiven und passiven Wahlrechts* und hierbei Entscheide kantonaler Parlamente sowie von Exekutiv- und Verwaltungsbehörden wie Anerkennung oder Aberkennung des Stimm- und Wahlrechts.<sup>75</sup>

70. Lässt sich ein solches Ergebnis durch den Hinweis auf eine Diskriminierung von Auslandschweizern durch den Verzicht auf eine Zuerkennung des Stimmrechts in kantonalen Angelegenheiten verschiedener Kantone widerlegen? Dass übergeordnete Normen verletzt würden, findet nach aktuellem Rechtsstand im Völkerrecht (vgl. Ziff. Rzz. 53 und 54 hiavor) keinen Anhalt. Auch zu anderen Normen in der Bundesverfassung (vgl. Rz. 69 hiavor und Rz. 84 hiernach) steht es nicht im Widerspruch. Im Gegenteil wird in der Doktrin die Ausdehnung des Stimmrechts für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer auf nachgeordnete staatliche Ebenen teilweise recht kritisch gewürdigt (vgl. Rzz. 5 und 58 hiavor), und dies mit durchaus realitätsnahen Überlegungen. Die anschwellende Migration und die damit verbundene Entwicklung des europäischen Rechts mit der zunehmenden Einräumung kommunalen Wahlrechts für residierende Ausländerinnen und Ausländer, die schweizerischerseits umfassende Liberalisierung der brieflichen Stimmabgabe rund um den Erdball und die Entwicklung von *Vote électronique* sowie der weltweit fortschreitende Verzicht auf aktive Massnahmen gegen Mehrfachbürgerrechte – drei Viertel aller Auslandschweizerinnen und -schweizer besitzen gleichzeitig ein ausländisches Bürgerrecht – unterspülen im Gegenteil international zunehmend das national noch hochgehaltene Prinzip «One man one vote». Diese Problematik akzentuiert sich noch angesichts verschiedener an den Wohnsitz anknüpfender Rechte und nicht unlösbar mit den Rechten verknüpfter Pflichten. Dass der Bundesverfassungsgeber die Bundeskompetenz zum Erlass von Vorschriften im Bereich der politischen Rechte der Auslandschweizerinnen und -schweizer ausdrücklich auf ihre Ausübung im *Bund* beschränkt hat (BV Art. 40 Abs. 2), trägt dem Rechnung, ist also kein Versehen und passt naht-

<sup>72</sup> VPB 65.2 Bst. A Ziff. I unter Hinweis auf ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. 4. Auflage Zürich 1998, S. 23 Rz. 58, SS. 37ff Rzz. 104f und 107ff sowie SS. 38ff Rzz. 107ff; JEAN-FRANÇOIS AUBERT: Bundesstaatsrecht der Schweiz, Fassung von 1967/Neubearbeiteter Nachtrag bis 1990, Basel/Frankfurt am Main 1991, Bd. I, S. 124, SS. 126ff Rzz. 293-310 und SS. 446ff Rzz. 291-293 samt weiteren Hinweisen; PIERRE TSCHANNEN: Die Auslegung der neuen Bundesverfassung. In: Die neue Bundesverfassung. Berner Tage für die juristische Praxis 1999. Bern 2000, SS. 235f Ziff. 14f.

<sup>73</sup> BV Art. 29a, Art. 189 Abs. 1 Bst. a und f, Art. 190 und Art. 191 Abs. 1; Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) Art. 82 und Art. 88.

<sup>74</sup> STEINMANN: Art. 82 Rz. 75, Rz. 78 und Rz. 79, SS. 994-997.

<sup>75</sup> STEINMANN: Art. 82 Rz. 73 und Rz. 86, SS. 998f; BGE 114 Ia 263.

los zu BV Art. 150 Abs. 3. Dasselbe gilt für den – bewussten – Verzicht auf die Miterwähnung des Ständerates in BV Art. 143.<sup>76</sup>

## C Historische Auslegung

**71.** Zusammenfassend lässt sich zu den Verfassungsmaterialien feststellen, dass die Plenardebatten in den Eidg. Räten zur hier gestellten Frage geradezu bemerkenswert wenig hergeben. Die wenigsten einschlägigen Verfassungsbestimmungen haben in den Ratsplena überhaupt zu Voten der Kommissionsberichterstatte geführt, und kontroverse Debatten gab es hierzu schlicht keine (vgl. die Zusammenstellung in Anhang IV Tab. 14).

**72.** Dies ist insofern verständlich, als der Ständerat seit der Entstehung des schweizerischen Bundesstaates die Funktion hatte, im Bundesparlament die Abordnung der Kantone als Territorialkörperschaften (der – vgl. BV Art. 3 – bis heute für «souverän» erklärten Gliedstaaten) zu repräsentieren. Dies war der «historische Kompromiss» zwischen den im Sonderbundskrieg unterlegenen konservativen Föderalisten und den siegreichen Radikalen: Die Eidgenossenschaft wurde von einem Staatenbund in einen Bundesstaat umgeformt, der demokratische und zentralstaatliche Gedanke erhielt die Verkörperung im Nationalrat, der Ständerat sollte – bundesstaatskonform modifiziert – die Rolle der alten Tagsatzung übernehmen.

**73.** Anlässlich der Totalrevision der Bundesverfassung war jedoch in der Verfassungskommission des Nationalrats beantragt worden, BV Art. 150 Abs. 3 ersatzlos zu streichen und die Regelung dem Bundesgesetzgeber anheimzustellen, *weil die Wahl eines Bundesorgans durch Bundesrecht geordnet werden müsse. Die Mehrheit der Kommission stellte sich aber auf den Standpunkt, dass den Kantonen die Möglichkeit gewahrt bleiben solle, unterschiedliche Verfahren festzulegen.*<sup>77</sup>

## D Teleologische Auslegung

**74.** BV Art. 40 Abs. 1 gibt der Förderung politischer Rechte der Auslandschweizerinnen und -schweizer einen Rahmen: Zweck ist, ihre Beziehungen zur Schweiz zu fördern. Mit der Einräumung umfassender politischer Rechte im *Bund* wird dem Genüge getan.

**75.** Vor BV Art. 5a ist kaum zu begründen, weshalb im Bundesstaat eine Zentralbehörde den souveränen Gliedstaaten vorzuschreiben haben sollte, ob, wie weit und durch welche Mittel ein Kanton die Beziehungen seiner Auslandsbürgerinnen und -bürger zu seiner *eigenen* Staatlichkeit fördern will.

**76.** Noch schwieriger wäre es zu rechtfertigen, dies *unter Ausschaltung der verfassungsmässig verbrieften Mitbestimmungsrechte der Gliedstaaten* zu tun. In weitaus den meisten Gebieten liegen die Gesetzgebungskompetenzen heute beim Bund. Damit wird derzeit auch das Eintreten für die Einführung einer akzessorischen Verfassungsgerichtsbarkeit in der Referendumsdemokratie begründet. Bei dieser Ausgangslage sind nurmehr wenige Volksabstimmungen denkbar, für die das Ständemehr von grösserer Bedeutung wäre als für die Frage, ob die *kantonale Gesetzgebungszuständigkeit für die kantonale Selbstorganisation* unterlaufen werden sollten. Würde den Kantonen gegen den klaren Wortlaut von BV Art. 150 Abs. 3 durch den *einfachen Bundesgesetzgeber* die Einräumung politischer Rechte in ihren eigenen kantonalen Angelegenheiten an Auslandschweizerinnen und -schweizer vorgeschrieben, so wäre das Ständemehr seines wichtigsten Sinnes beraubt.

<sup>76</sup> MAHON/AUBERT, Art. 143, ch. 5 p. 1129 («La disposition ne s'applique pas au Conseil des Etats, pour lequel l'éligibilité est déterminée par le droit des *cantons* [...]»), et Art. 150, ch. 6 p. 1169s.: «Il en va de même en ce qui concerne l'éligibilité. L'art. 143 Cst., en omettant sciemment de mentionner le Conseil des Etats, abandonne ce point aux *cantons* (...)» Vgl. Rz. 6 hiervor und Rz. 82 hiernach; HANGARTNER/KLEY, S. 603f Rz. 1493 Fn. 11: «Die Bundesverfassungen von 1848 und 1874 schwiegen sich über die Art und Weise der Wahl der Ständeräte aus. Damit überliessen sie die Wahlordnung grundsätzlich den Kantonen. (...) Die Verfassungsentwürfe 1977/85 wollten die Wahl der Ständeräte in der Bundesverfassung regeln; siehe Art. 70 Abs. 1 VE 1977; Art. 88 Abs. 1 VE 1985.»

<sup>77</sup> LANZ: Art. 150 SS. 2321-2323, speziell S. 2323 Rz. 5.

## E Systematische Auslegung

**77.** Nach BV Art. 39 Abs. 1 regelt der Bund die Ausübung der politischen Rechte einzig in eidgenössischen Belangen; in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten sind dafür die *Kantone* zuständig. Sowohl der Bund als auch die Kantone können für die Ausübung der politischen Rechte Ausnahmen vom Wohnsitzprinzip vorsehen (BV Art. 39 Abs. 2); dies wurde von Bundesseite denn auch für Fahrende<sup>78</sup> und für Auslandschweizer<sup>79</sup> umgesetzt. Dabei ist aber strikte darauf zu achten, dass infolgedessen niemand in mehr als einem Kanton die politischen Rechte ausüben kann (BV Art. 39 Abs. 3). Wie *ausgeprägt* die kantonale Hoheit in der Umschreibung der eigenen Aktivbürgerschaft geblieben ist, illustriert BV Art. 39 Abs. 4, indem die Kantone ihr kantonales sowie das kommunale Stimmrecht selbst neu zugezogenen Schweizer Bürgerinnen und Bürgern noch bis zu drei Monate lang vorenthalten dürfen.

**78.** Zur Förderung der Beziehungen der Auslandschweizer Bürgerinnen und Bürger untereinander und zur Schweiz (BV Art. 40 Abs. 1) erlässt der Bund nach BV Art. 40 Abs. 2 Vorschriften über die Rechte und Pflichten der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer neben anderem in Bezug auf die Ausübung der politischen Rechte *im Bund*. Daraus lässt sich nur der Schluss ziehen: Für die *Kantone* hat der Bund eben gerade *keine* entsprechende Kompetenz.

**79.** Hinsichtlich der Umsetzung des Bundesrechts (BV Art. 46 Abs. 3) hat der Bund den Kantonen explizit möglichst grosse Gestaltungsfreiheit zu belassen und den kantonalen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Namentlich hat er ihre *Organisationsautonomie* zu beachten (BV Art. 47 Abs. 2) und überhaupt ihre *Eigenständigkeit* zu wahren (BV Art. 47 Abs. 1).

**80.** Nach BV Art. 51 Abs. 2 bedürfen die Kantonsverfassungen der Gewährleistung des Bundes, die nur erteilt wird, wenn sie dem Bundesrecht nicht widersprechen. Dazu gehört, dass die Kantonsverfassung die Zustimmung des Volkes erhielt und revidiert werden kann, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt (BV Art. 51 Abs. 1). Die gesamte bisherige Praxis der Bundesversammlung gibt nicht den geringsten Anhalt dafür, dass die Kantone über die demokratisch-rechtsstaatliche Regelung hinaus in der Normierung der Ständeratswahlen eingeschränkt werden sollten. Ein solcher Schritt wäre also eine radikale Praxisänderung. Seit Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung (2000) hat die Bundesversammlung sämtliche total revidierten Kantonsverfassungen (von ZH, LU, FR, BS, SH, SG, GR, VD und NE) ausnahmslos gewährleistet, darunter namentlich auch jene, welche Auslandschweizerinnen und -schweizern bis heute *kein* kantonales Stimmrecht einräumen (LU, BS, SH, SG und VD). Dies spricht alles andere denn für eine zur Gewohnheit verdichtete Überzeugung, dass Auslandschweizer Bürgerinnen und Bürger das kantonale Stimmrecht «automatisch» besitzen würden.

**81.** Kantonale Verfassungsbestimmungen werden heute zumindest dann vom Bundesgericht *akzessorisch* auf ihre Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht geprüft, wenn das übergeordnete Recht im Zeitpunkt der Gewährleistung durch die Bundesversammlung noch nicht in Kraft war.<sup>80</sup> Für die vor dem Inkrafttreten der Totalrevision der Bundesverfassung am 1. Januar 2000 gewährleisteten Kantonsverfassungen jener Stände, welche Auslandschweizerinnen und -schweizern das Stimmrecht bis heute nicht einräumen (also der Kantone UR, OW, NW, GL, ZG, AR, AI, AG, TG und VS), hätte spätestens nach Inkrafttreten der Justizreform, also anlässlich der Ständeratswahlen 2011 für Auslandschweizerinnen und -schweizer die Möglichkeit bestanden, das Stimmrecht einzufordern, eine kantonale Verweigerung vor dem Bundesgericht zu rügen und damit auch akzessorisch die entsprechende Prüfung der Kantonsverfassung auszulösen, zumindest insoweit, als ein Kanton seit dem Jahr 2000 nie um Gewährleistung für Partialrevisionen der Kantonsverfassung betreffend die kantonalen politischen Rechte ersucht hat. Dies trifft für die Kantone UR, OW, NW<sup>81</sup>, ZG<sup>82</sup>, AR<sup>83</sup>, TG<sup>84</sup> und VS zu; hingegen

<sup>78</sup> Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) Art. 3 Abs. 1 zweiter Satz.

<sup>79</sup> Bundesgesetz vom 19. Dezember 1975 über die politischen Rechte der Auslandschweizer (BPRAS, SR 161.5) Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 und Art. 5 Abs. 1.

<sup>80</sup> Vgl. BGE 111 Ia 239, 116 Ia 359, 366f E. 4b, 121 I 128, 146ff E. 5c; AEMISEGGER/SCHERRER REBER: Art. 82 N 40, S. 981: «In Fortführung der bisherigen Praxis können Änderungen von *Kantonsverfassungen* auch nach dem BGG nicht im abstrakten Normenkontrollverfahren angefochten werden; sie unterliegen ausschliesslich der Gewährleistung durch die *Bundesversammlung*.»

<sup>81</sup> Die Gewährleistung vom 27. September 2000 von Änderungen von KV-NW Art. 51 Abs. 1 Ziff. 4 und Abs. 2 betraf die Ständeratswahl nicht direkt.

<sup>82</sup> Die Gewährleistung vom 6. März 2008 von Änderungen vom 17. Juni 2007 von KV-ZG § 78 betraf die Ständeratswahl nicht.

<sup>83</sup> Die Gewährleistung vom 20. März 2001 von Änderungen vom 21. Mai 2000 von KV-AR Art. 60 betraf die Ständeratswahl nicht.

<sup>84</sup> Die Gewährleistung vom 8. Dezember 2010 von Änderungen von KV-TG § 20 Abs. 1 Ziff. 5 betraf die Ständeratswahl nicht.

erstreckten sich Gewährleistungsbeschlüsse der Bundesversammlung zu Änderungen von Kantonsverfassungen auch auf Ständeratswahlen bei den Kantonen GL<sup>85</sup>, AI<sup>86</sup> und AG<sup>87</sup>. Indessen wurde keine einzige solche Beschwerdesache anhängig gemacht.

**82.** BV Art. 136 Abs. 1 erkennt die politischen Rechte allen mündigen Schweizerinnen und Schweizern ausdrücklich insoweit zu, als es um *Bundesangelegenheiten* geht. Dazu gehören hinsichtlich der Wahlen nach BV Art. 136 Abs. 2 die Nationalratswahlen; von Ständeratswahlen wird folgerichtig nichts gesagt, denn Art. 136 regelt die politischen Rechte im *Bund*. Ebenso konsequent beschränkt sich BV Art. 143 darauf, die Wählbarkeit in die Bundesexekutive und die Bundesjudikative, hinsichtlich der Bundeslegislative jedoch allein in den *Nationalrat* zu regeln. Erneut wird der Ständerat ausgespart.

**83.** Wenn BV Art. 150 Abs. 3 die Regelung der Ständeratswahl dem kantonalen Recht anheim stellt, wenn BV Art. 51 Abs. 2 den Kantonen einen Rechtsanspruch auf Gewährleistung ihrer Kantonsverfassungen durch den Bund einräumt, soweit diese dem Bundesrecht nicht widersprechen und wenn BV Art. 51 Abs. 1 hierfür einzig eine demokratische und direktdemokratisch revidierbare Kantonsverfassung, nicht aber eine direkte Volkswahl der Ständeratsdeputation verlangt, so bleibt angesichts der kantonalen Organisationsautonomie (BV Art. 3 und Art. 47) der Schluss unabweisbar, dass ein Kanton aufgrund von BV Art. 150 Abs. 3 die Wahl seiner Ständeratsdeputation auch dem Kantonsparlament vorbehalten dürfte, auch wenn dies seit 1978 kein Kanton mehr so umsetzt. Dieser Schluss wird auch in der Doktrin gezogen (vgl. Rz. 47 hiervor). Mit einer Wahl der Ständeratsdeputation durch das Kantonsparlament würde nämlich das gesamte Elektorat eines Kantons auf eine *indirekte* Mitwirkung bei der Wahl der Ständeratsmitglieder beschränkt. Konsequenz zu Ende gedacht würde dies bedingen, dass der Bund den Kantonen für den Fall, dass sie ihre Ständeräte durch das Parlament wählen lassen, vorschreiben müsste, dass sie den Auslandschweizern das Stimmrecht auch bei der Wahl des Kantonsparlaments einräumen, was die kantonale Organisationsautonomie noch viel intensiver aushöhlen würde.

**84.** Die Abgrenzung des Wahlkörpers darf jedoch die Rechtsgleichheit und erst recht das Diskriminierungsverbot nicht verletzen (vgl. Rzz. 12–14 hiervor): Gleiches ist gleich, Ungleiches ungleich zu behandeln. Somit stellt sich die Frage, ob ein kantonaler Verzicht auf Einräumung des kantonalen Stimm- und Wahlrechts an Auslandschweizerinnen und -schweizer das Diskriminierungsverbot verletzt. Dies ist nicht einzig deshalb zu verneinen, weil BV Art. 8 Abs. 2 die Auslandschweizer nicht auführt, denn der Katalog verpönter Abgrenzungskriterien ist ausdrücklich *nicht* abschliessend formuliert («namentlich»). Bedeutsamer als dies sind hier die faktischen Unterschiede: Auslandschweizerinnen und -schweizer haben gegenüber ihrem Schweizer Kanton nur jene Bürgerpflichten, welche sie *freiwillig* eingehen. Die meisten von ihnen sind Doppelbürger und geniessen dementsprechend politische Rechte auch in ihrem Wohnsitzstaat; durch die Einräumung des kantonalen Stimm- und Wahlrechts werden diese sogar *privilegiert*: Doppelter Verleihung politischer Rechte (nämlich in zwei Staaten) steht dann bei Doppelbürgerschaft eine einzige (Steuer-, Wehr- und Schul-)Pflicht gegenüber, derweil Schweizer mit faktischem Wohnsitz in der Schweiz politische Rechte wie Pflichten je einmal (nämlich ausschliesslich in der Schweiz) besitzen und beispielsweise finanzielle Folgen ihrer Volksentscheide aller Voraussicht nach dann auch selber zu tragen haben, was die Meinungsbildung sehr wohl beeinflussen kann. Die auch in der Lehre (vgl. Rz. 62 mit Fn. 66 hiervor) als problematisch kritisierte Anknüpfung der Einräumung des kantonalen Stimm- und Wahlrechts an die Ortswahl seiner Ausübung für den Bund privilegiert Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer in den meisten Kantonen heute gar ein zweites Mal; Schweizerinnen und Schweizer im Inland müssen kumulativ *zwei* Kriterien erfüllen, um ihr Stimmrecht zu erhalten: *Anmeldung* und *tatsächliches Wohnen* (BPR Art. 3 Abs. 1 erster Satz); auch für Fahrende gibt es kein Wahlrecht: Anstelle des faktischen Wohnens haben sie ihr Stimmrecht ausschliesslich in der *Heimat*gemeinde (BPR Art. 3 Abs. 1 zweiter Satz). Zumindest in jenen neun Kantonen, die das kantonale Stimm- und Wahlrecht von Auslandschweizerinnen und -schweizern an BPRAS Art. 5 Abs. 1 anknüpfen, können Auslandschweizerinnen und -schweizer bei

<sup>85</sup> Gewährleistung vom 12. Juni 2008 (BBi 2008 1417 und 5787 Art. 1 Ziff. 2) von Änderungen von KV-GL Art. 56 Abs. 1 und Art. 57 Abs. 1 Bst. a (Senkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre).

<sup>86</sup> Gewährleistung vom 14. März 2005 (BBi 2004 5629 und 2005 2355 Art. 1 Ziff. 3) von Änderungen vom 27. April 2003 von KV-AI Art. 20<sup>bis</sup> betr. die Ständeratswahl.

<sup>87</sup> Gewährleistung vom 18. Dezember 2008 (BBi 2008 6053 und 2009 555 Art. 1 Ziff. 4) von Änderungen vom 24. Februar 2008 von KV-AG § 61 Abs. 1 Bst. d, Abs. 2 und Abs. 3 betr. u.a. die Ständeratswahl.

jedem konsularkreisübergreifenden Umzug zwischen ihrer Heimatgemeinde und irgendeiner früheren schweizerischen Wohnsitzgemeinde neu wählen<sup>88</sup>.

**85.** Es bestehen mithin diverse Behandlungsunterschiede zwischen Schweizerinnen und Schweizern im Inland einerseits und im Ausland andererseits, die einzig von der historischen Entwicklung her erklärbar und die keineswegs mehr alle sachlich geboten sind. Diese Behandlungsunterschiede gehen keineswegs alle zulasten der Fünften Schweiz und verunmöglichen es daher, eine Diskriminierung anzunehmen.

**86.** In diesem Zusammenhang sind die auch in der Lehre (vgl. Rzz. 5 und 58 hiavor) erhobenen Bedenken gegen die Einräumung des kantonalen Stimm- und Wahlrechts an Auslandschweizerinnen und -schweizer zu sehen. Denn weil der von Gesetz und Rechtsprechung geforderte Lebensmittelpunkt (*tatsächliches Wohnen*) zur Anknüpfung des politischen Stimm- und Wahlrechts bei Auslandschweizerinnen und -schweizern *per definitionem* entfallen muss, bleibt die Ausdehnung von Rechtsansprüchen ohne entsprechende Information (Entscheidungsgrundlagen für die Stimmabgabe) inhaltslos. Dies lässt sich anhand der Zustellung von Abstimmungsunterlagen demonstrieren: Der Anknüpfungsmechanismus des Bundesrechts (BPRAS Art. 5 Abs. 1: Heimat- oder jede frühere Wohnsitzgemeinde zur Auswahl) lässt sich rein sprachenrechtlich nur auf Bundesebene (mit 4 Landes- und faktisch Amtssprachen, BV Art. 4 und Art. 70) durchhalten; kantonale Vorlagen kann (und muss nach dem kantonalen Sprachenrecht) kein Kanton in kantonsfremden Schweizer Amtssprachen zur Verfügung stellen. Der Auslandtessiner in Singen (D) beispielsweise, der aus praktischen Gründen seine frühere Wohnsitzgemeinde Schaffhausen zum politischen Wohnsitz erklärt hat, wird keine italienische Fassung der kantonschaffhausischen Urnengangsunterlagen verlangen können.

**87.** Zusammengefasst bedeutet die Tatsache, dass gewisse Kantone Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer von der Teilnahme an der Ständeratswahl ausschliessen, keine Verletzung von Art. 8 BV. Somit ergibt sich kein Handlungsbedarf des Bundes, die kantonale Rechtsetzungshoheit für die Ständeratswahlen (BV Art. 150 Abs. 3) einzuschränken.

**88.** Wenn BV Art. 150 Abs. 3 die Regelung der Ständeratswahl den Kantonen vorbehält, so ist dies also weder Versehen noch Relikt, sondern Teil eines *umfassenden und gewollten Konzeptes*: Das Zweikammersystem schweizerischen Zuschnitts konzipiert den Ständerat als Vertretung der Kantone (und insofern in historischer Perspektive Nachfolger der alteidgenössischen Tagsatzung) und den Nationalrat als gesamteidgenössische Volksvertretung.

## F Ergebnis

**89.** Der Wortlaut von BV Art. 150 Abs. 3 vermittelt einen klaren und verständlichen Sinn (Rzz. 69–70). Die Entstehungsgeschichte (Rzz. 71–73) von BV Art. 150 Abs. 3 belegt, dass der einzige Antrag auf eine Bundesregelung der Ständeratswahl bereits in der nationalrätlichen Verfassungskommission chancenlos blieb und in keiner Debatte mehr aufgenommen wurde. BV Art. 150 Abs. 3 spiegelt auch eine Zwecksetzung (Rzz. 74–76), welche jener von BV Art. 5a (Subsidiaritätsprinzip) und von Art. 40 (Bundeskompetenzen zur Förderung der Heimatbeziehungen von Auslandschweizerinnen und -schweizern) entspricht und ein stimmiges Gesamtbild ergibt, welches keinen Eingriff unter Ausschaltung der verfassungsmässig verbrieften Mitbestimmungsrechte der Gliedstaaten zulässt. Auch die Systematik der Bundesverfassung (Rzz. 77–88) zeigt einen einheitlichen Grundgedanken, der sich durch alle einschlägig bedeutsamen Artikel der Bundesverfassung hindurch zieht: Der Bund hat die politischen Rechte – auch für die Auslandschweizer (BV Art. 40 Abs. 2) – einzig in *Bundesangelegenheiten* zu regeln (BV Art. 39); der Bund hat die kantonale Organisationsautonomie zu achten, die Eigenständigkeit der Kantone zu wahren (BV Art. 47) und selbst bei Umsetzung des Bundesrechts den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit zu belassen (BV Art. 46). Auch die konstante Praxis der Bundesversammlung bei der Gewährleistung kantonalen Verfassungen (BV Art. 51) bewegt sich konsequent innerhalb dieses von der Verfassung gezeichneten Gesamtbildes: Noch nie haben die Eidgenössischen Räte dabei aus der Rechtsgleichheit (BV Art. 8), der Abstimmungsfreiheit (BV

<sup>88</sup> Dies dürfte einer der Gründe dafür sein, dass im Zuge der kantonsweiten Bereinigungsarbeiten bei der Einführung von Vote électronique im Kanton Solothurn und bei der Zentralisierung des Auslandschweizer-Stimmregisters im Kanton Wallis diverse Doppeleintragungen jeweils einer und derselben Person in Stimmregistern mehrerer Gemeinden zutage gefördert worden sind, was dann auch die erklecklichen Differenzen zwischen (bereinigten) Stimmregistern (Quelle: Stimmregister) und der Datenbank VERA (Quelle: Konsularische Meldungen, vgl. Rz. 3 Fn. 1 gegenüber Rz. 34 Tab. 6 hiavor) mindestens teilweise erklärt (individuell zuweilen unterbliebene Abmeldungen gegenüber vollständigen Anmeldungen).

Art. 34) oder den politischen Rechten der Eidgenossen (BV Art. 136) einen Widerspruch zu BV Art. 150 Abs. 3 abgeleitet. Die grammatikalische (Rzz. 69–70), die historische (Rzz. 71–73), die teleologische (Rzz. 74–76) und die systematische (Rzz. 77–88) Auslegungsmethode ergeben alle übereinstimmend eine konsequente und gewollte Konzeption, wenn die Bundesverfassung die Regelung der Ständeratswahlen den Kantonen anheim stellt. Umdeutungen dieser Konzeption erfordern eine *formelle Änderung der Bundesverfassung*. Keine der anerkannten Auslegungsmethoden vermag also die Annahme zu stützen, der Bund könnte den Kantonen ohne Änderung der Bundesverfassung bei Ständeratswahlen die Einräumung des Auslandschweizerwahlrechts vorschreiben. Auch Doktrin, Judikatur und Verfassungsmaterialien liefern keine Elemente, die den Schluss erlauben würde, dass die Kantone ohne Änderung der Bundesverfassung angehalten werden könnten, Auslandschweizerinnen und -schweizern das Stimmrecht auch bei Ständeratswahlen einzuräumen.

**90.** Die meisten Auslandschweizerinnen und -schweizer sind heute Doppelbürger (vgl. Rz. 34 Tab. 6 hiervor); in Europa sind es nahezu 75 %. Drei Viertel aller Auslandschweizer könnten sich ins Stimmregister eintragen lassen, ein Viertel hat es bisher getan. Die Doppelbürger besitzen das Wahlrecht auch in ihrem Zweitstaat. Über 62 % der eintragsfähigen Auslandschweizer leben in Europa; dort besitzen zumindest die Doppelbürger unter ihnen das Wahlrecht im Wohnsitzstaat. So betrachtet, liefe die Verleihung des Wahlrechts auch für den Ständerat eher darauf hinaus, im *internationalen* Vergleich zu gestatten, was BV Art. 39 Abs. 3 im *interkantonalen* Vergleich gerade unterbindet, nämlich, dass ausgewählte Personenkategorien in mehr als einer Entität die politischen Rechte ausüben können. Die Bundesverfassung steht auf dem Boden des Prinzips «One man, one vote», und sie ist damit keineswegs allein, wie der erläuternde Bericht der Venedig-Kommission zu den Leitlinien des Verhaltenskodexes für Wahlen [CDL-AD (2002) 23] Rz. 6 Bst. c zeigt: «Dagegen gewähren einige Staaten das Wahlrecht, ja sogar das Recht auf Wählbarkeit für ihre Staatsangehörigen, die im Ausland wohnen. Diese Praxis kann in bestimmten Situationen zu Missbrauch führen, wenn die Staatsangehörigkeit z. B. auf einer ethnischen Grundlage erteilt wird. Es ist denkbar, eine Registrierung an dem Ort vorzusehen, an dem der Wähler seinen zweiten Wohnsitz hat, wenn dies sein ständiger Wohnsitz ist und z. B. dort kommunale Steuern gezahlt werden; *der Wähler darf dann natürlich nicht zusätzlich am Ort des ersten Wohnsitzes eingetragen sein.*»

## IX Schlussfolgerungen

**91.** Die Auftragsfrage der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats läuft darauf hinaus abzuklären, ob die Bundesverfassung es zuliesse, das Wahlrecht der interessierten Auslandschweizer Stimmberechtigten auf die Bestellung des Ständerats auch *gegen* den Willen der Kantone und *ohne* ihre Mitbestimmung auszudehnen. Diese Frage ist aus folgenden Gründen zu *verneinen*:

**92.** Die Bundesverfassung steht auf dem Boden des «harten Kerns des europäischen Wahlerbes»: Zu gewährleisten ist das «allgemeine, gleiche, freie, geheime und unmittelbare Wahlrecht.» Dieses wird nicht dadurch verletzt, dass eine Kantonsverfassung Auslandschweizern in kantonalen Angelegenheiten das Stimmrecht nicht einräumt. Die Leitlinien des Verhaltenskodexes für Wahlen der Venedig-Kommission [CDL-AD (2002) 23] sagen in Ziff. 1.1 Bst. c Ziff. i, ii und v hinsichtlich der Wohnsitzbedingung:

- i. es *kann* vorgeschrieben werden, dass der *Wohnsitz zur Bedingung* gemacht wird;
- ii. unter Wohnsitz wird der *ständige Aufenthaltsort* verstanden;
- v. das Wahlrecht und das Recht auf Wählbarkeit *können* Bürgern mit Wohnsitz im Ausland gewährt werden.

Von einer *Pflicht*, das aktive und passive Wahlrecht auf mittlerer Staatsebene einzuräumen, weiss das europäische Wahlerbe nichts (vgl. Rz. 18 hiervor). Diese Einschätzung wird auch in der Doktrin geteilt (vgl. Rzz. 51–54 mit Fn. 54 hiervor).

**93.** Wenn keine grundrechtliche Pflicht besteht, fällt es in die *Organisationsautonomie* der Kantone festzulegen, ob sie Auslandschweizerinnen und -schweizern das Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten zuerkennen wollen oder nicht.

**94.** In diese Organisationsautonomie einzugreifen, widerspräche unter diesen Voraussetzungen dem erkennbaren, historisch verbürgten (vgl. Rz. 73 hiervor) und systematisch durchgehaltenen Verständ-

nis der Bundesverfassung von kantonaler Organisationsautonomie (Art. 39, 40, 46, 47, 51, 136, 143 und 150).

**95.** Soweit sich die Doktrin mit dem Auslandschweizerstimmrecht näher beschäftigt hat, tendieren einzelne Autoren gar im Gegenteil und mit beachtlichen Gründen dazu, dass Auslandschweizer das Stimmrecht einzig auf Bundesebene und dort ausschliesslich an ihrem *Heimatort* eingeräumt erhalten sollten (vgl. Rz. 62 hiavor).

## X Literatur

1. HEINZ AEMISEGGER/KARIN SCHERRER REBER: Art. 82 Rzz. 23–74. In: MARCEL ALEXANDER NIGGLI/PETER UEBERSAX/HANS WIPRÄCHTIGER (Hgg.): Basler Kommentar Bundesgerichtsgesetz. 2. Auflage Basel 2011, SS. 972–994.
2. JEAN-FRANÇOIS AUBERT: Art. 80. In: JEAN-FRANÇOIS AUBERT/KURT EICHENBERGER/JÖRG PAUL MÜLLER/RENÉ A. RHINOW/DIETRICH SCHINDLER (Hgg.): Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874. Basel/Bern/Zürich 1984ff.
3. JEAN-FRANÇOIS AUBERT: Art. 150 Composition et élection du Conseil des Etats. In: JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON (Edd.): Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999. Zurich 2003, pp. 1168 à 1171.
4. ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER: Droit constitutionnel suisse. Volume I: L'Etat. Berne 2000.
5. WALTHER BURCKHARDT: Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874. 3. Auflage Bern 1931.
6. DENISE BUSER: Kantonales Staatsrecht. Eine Einführung für Studium und Praxis. Basel/Genf/München 2004.
7. FRITZ FLEINER/ZACCARIA GIACOMETTI: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Zürich 1949.
8. ETIENNE GRISEL: Art. 45<sup>bis</sup>. In: JEAN-FRANÇOIS AUBERT/KURT EICHENBERGER/JÖRG PAUL MÜLLER/RENÉ A. RHINOW/DIETRICH SCHINDLER (Edd.): Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874. Basel/Bern/Zürich 1984ff.
9. ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. 7., stark überarbeitete Auflage Zürich 2008, SS. 442–445.
10. WALTER HALLER: The Swiss *Constitution* in a Comparative Context. Zurich/Saint-Gall 2009.
11. YVO HANGARTNER: Das *Stimmrecht* der Auslandschweizer. In: PIERMARCO ZEN-RUFFINEN/ANDREAS AUER (Edd.): De la Constitution. Etudes en l'honneur de Jean-François Aubert. Bâlel/Francfort-sur-le-Main 1996, pp. 241 à 253.
12. YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY: Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft. Zürich 2000, bes. SS. 52f Rzz. 116 und 118, SS. 601–613, speziell SS. 602–605 Rz. 1488, 1492, 1493, 1495, 1496 und 1497 sowie SS. 607f Rzz. 1505 und 1506.
13. MATHIAS HEGER: Deutscher Bundesrat und Schweizer Ständerat: Gedanken zu ihrer Entstehung, ihrem aktuellen Erscheinungsbild und ihrer Rechtfertigung. Diss. Freiburg im Breisgau. Berlin 1990.
14. EDUARD HIS: Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts. Band III/1: Der Bundesstaat von 1848 bis 1914. Basel 1938.
15. TOBIAS JAAG: Die zweite Kammer im Bundesstaat. Funktion und Stellung des schweizerischen Ständerates, des deutschen Bundesrates und des amerikanischen Senats. Diss. Zürich 1976.
16. ANDREAS KELLERHALS: Art. 40. In: BERNHARD EHRENZELLER/RAINER J. SCHWEIZER/PHILIPPE MASTRONARDI/KLAUS A. VALLENDER (Hgg.): Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar. 2. Auflage Zürich/St. Gallen 2008, SS. 766–770.
17. ANDREAS KLEY: Art. 39. In: BERNHARD EHRENZELLER/RAINER J. SCHWEIZER/PHILIPPE MASTRONARDI/KLAUS A. VALLENDER (Hgg.): Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar. 2. Auflage Zürich/St. Gallen 2008, SS. 758–765.
18. ALFRED KÖLZ: Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848. Bd. II. Bern 2004.
19. CHRISTOPH LANZ: Art. 150. In: BERNHARD EHRENZELLER/RAINER J. SCHWEIZER/PHILIPPE MASTRONARDI/KLAUS A. VALLENDER (Hgg.): Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar. 2. Auflage Zürich/St. Gallen 2008, SS. 2321–2323.
20. KARL LOEWENSTEIN: Verfassungslehre. 3. Auflage Tübingen 1975.

21. URS MARTI: Zwei Kammern – ein Parlament: Ursprung und Funktion des schweizerischen Zweikammersystems. Frauenfeld 1990.
22. MANFRED NOWAK: UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll. Kehl/Strassburg/Arlington 1989.
23. TOMAS POLEDNA: Wahlrecht im Bund. In: DANIEL THÜRER/JEAN-FRANÇOIS AUBERT/JÖRG PAUL MÜLLER (Hgg.): Droit constitutionnel suisse/Verfassungsrecht der Schweiz. Zürich 2001, § 22, SS. 363–381.
24. CHARLES HERMAN PRITCHETT: The American Constitution. 2. Auflage New York u.a. 1968.
25. RENÉ RHINOW: Grundzüge des schweizerischen Verfassungsrechts. Basel/Genf/München 2003.
26. RALPH ROSSUM: Popular Election of Senators. In: EDWIN MEESE/DAVID FORTE/MATTHEW SPALDING (Edd.): The Heritage Guide to the Constitution. Washington 2005, pp. 413f.
27. ALEXANDER RUCH: Art. 51. In: BERNHARD EHRENZELLER/RAINER J. SCHWEIZER/PHILIPPE MASTRONARDI/KLAUS A. VALLENDER (Hgg.): Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar. 2. Auflage Zürich/St. Gallen 2008, SS. 937–945.
28. JAKOB SCHOLLENBERGER: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Kommentar mit Einleitung. Berlin 1905.
29. RAINER J. SCHWEIZER: Art. 8 Abs. 1 und 2. In: BERNHARD EHRENZELLER/RAINER J. SCHWEIZER/PHILIPPE MASTRONARDI/KLAUS A. VALLENDER (Hgg.): Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar. 2. Auflage Zürich/St. Gallen 2008, SS. 179–211.
30. GEROLD STEINMANN: Art. 34. In: BERNHARD EHRENZELLER/RAINER J. SCHWEIZER/PHILIPPE MASTRONARDI/KLAUS A. VALLENDER (Hgg.): Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar. 2. Auflage Zürich/St. Gallen 2008, SS. 688–702.
31. GEROLD STEINMANN: Art. 82 Rzz. 75–103. In: MARCEL ALEXANDER NIGGLI/PETER UEBERSAX/HANS WIPRÄCHTIGER (Hgg.): Basler Kommentar Bundesgerichtsgesetz. 2. Auflage Basel 2011, SS. 994–1006.
32. THIERRY TANQUEREL: Les fondements démocratiques de la Constitution. In: DANIEL THÜRER/JEAN-FRANÇOIS AUBERT/JÖRG PAUL MÜLLER (Edd.): Droit constitutionnel suisse/Verfassungsrecht der Schweiz. Zurich 2001, § 18, pp. 301 à 315.
33. LAURENT TRIVELLI: Le Bicamérisme. Diss. Lausanne 1974.
34. PIERRE TSCHANNEN: Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Bern 2004.
35. PIETER VAN DIJK/GODEFRIDUS J.H. VAN HOOFF: Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. 2. Auflage Deventer/Boston 1990.
36. ALFRED VERDROSS/BRUNO SIMMA: Universelles Völkerrecht. 3. Auflage Berlin 1984.
37. MARK E. VILLIGER: Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). 2. Auflage Zürich 1999, SS. 447–449 Rzz. 679–681.
38. RENÉ WIEDERKEHR: Funktionale Regionen im Rahmen der Bundesstaatsordnung. In: Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung ZBl 103 (2002) 617–647.
39. LUZIUS WILDHABER: Erstes Zusatzprotokoll Art. 3. In: HERIBERT GOLSONG/WOLFRAM KARL/HERBERT MIEHSLER/HERBERT PETZOLD/KERSTEN ROGGE/THEO VOGLER/LUZIUS WILDHABER (Hgg.): Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Köln 1986ff.
40. HANS-URS WILI: Kollektive Mitwirkungsrechte von Gliedstaaten in der Schweiz und im Ausland. Geschichtlicher Werdegang, Rechtsvergleichung, Zukunftsperspektiven. (Abhandlungen zum schweizerischen Recht, 519.) Bern 1988.

## Einschlägige Bestimmungen der Bundesverfassung

### **Art. 3** *Kantone*

Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.

### **Art. 5** *Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns*

- <sup>1</sup> Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht.
- <sup>2</sup> Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.
- <sup>3</sup> Staatliche Organe und Private handeln nach Treu und Glauben.
- <sup>4</sup> Bund und Kantone beachten das Völkerrecht.

### **Art. 5a** *Subsidiarität*

Bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben ist der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten.

### **Art. 8** *Rechtsgleichheit*

- <sup>1</sup> Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.
- <sup>2</sup> Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.
- <sup>3</sup> Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre rechtliche und tatsächliche Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit. Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit.
- <sup>4</sup> Das Gesetz sieht Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten vor.

### **Art. 34** *Politische Rechte*

- <sup>1</sup> Die politischen Rechte sind gewährleistet.
- <sup>2</sup> Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe.

### **Art. 39** *Ausübung der politischen Rechte*

- <sup>1</sup> Der Bund regelt die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen, die Kantone regeln sie in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten.
- <sup>2</sup> Die politischen Rechte werden am Wohnsitz ausgeübt. Bund und Kantone können Ausnahmen vorsehen.
- <sup>3</sup> Niemand darf die politischen Rechte in mehr als einem Kanton ausüben.
- <sup>4</sup> Die Kantone können vorsehen, dass Neuzugezogene das Stimmrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten erst nach einer Wartefrist von höchstens drei Monaten nach der Niederlassung ausüben dürfen.

### **Art. 40** *Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer*

- <sup>1</sup> Der Bund fördert die Beziehungen der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer untereinander und zur Schweiz. Er kann Organisationen unterstützen, die dieses Ziel verfolgen.

<sup>2</sup> Er erlässt Vorschriften über die Rechte und Pflichten der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, namentlich in Bezug auf die Ausübung der politischen Rechte im Bund, die Erfüllung der Pflicht, Militär- oder Ersatzdienst zu leisten, die Unterstützung sowie die Sozialversicherungen.

**Art. 45** *Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes*

<sup>1</sup> Die Kantone wirken nach Massgabe der Bundesverfassung an der Willensbildung des Bundes mit, insbesondere an der Rechtsetzung.

<sup>2</sup> Der Bund informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend über seine Vorhaben; er holt ihre Stellungnahmen ein, wenn ihre Interessen betroffen sind.

**Art. 46** *Umsetzung des Bundesrechts*

<sup>1</sup> Die Kantone setzen das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz um.

<sup>2</sup> Bund und Kantone können miteinander vereinbaren, dass die Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht bestimmte Ziele erreichen und zu diesem Zweck Programme ausführen, die der Bund finanziell unterstützt.

<sup>3</sup> Der Bund belässt den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung.

**Art. 47** *Eigenständigkeit der Kantone*

<sup>1</sup> Der Bund wahrt die Eigenständigkeit der Kantone.

<sup>2</sup> Er belässt den Kantonen ausreichend eigene Aufgaben und beachtet ihre Organisationsautonomie. Er belässt den Kantonen ausreichende Finanzierungsquellen und trägt dazu bei, dass sie über die notwendigen finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen.

**Art. 51** *Kantonsverfassungen*

<sup>1</sup> Jeder Kanton gibt sich eine demokratische Verfassung. Diese bedarf der Zustimmung des Volkes und muss revidiert werden können, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt.

<sup>2</sup> Die Kantonsverfassungen bedürfen der Gewährleistung des Bundes. Der Bund gewährleistet sie, wenn sie dem Bundesrecht nicht widersprechen.

**Art. 136** *Politische Rechte*

<sup>1</sup> Die politischen Rechte in Bundessachen stehen allen Schweizerinnen und Schweizern zu, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und die nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche unmündig sind. Alle haben die gleichen politischen Rechte und Pflichten.

<sup>2</sup> Sie können an den Nationalratswahlen und an den Abstimmungen des Bundes teilnehmen sowie Volksinitiativen und Referenden in Bundesangelegenheiten ergreifen und unterzeichnen.

**Art. 143** *Wählbarkeit*

In den Nationalrat, in den Bundesrat und in das Bundesgericht sind alle Stimmberechtigten wählbar.

**Art. 150** *Zusammensetzung und Wahl des Ständerates*

<sup>1</sup> Der Ständerat besteht aus 46 Abgeordneten der Kantone.

<sup>2</sup> Die Kantone Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhodon und Appenzell Innerrhodon wählen je eine Abgeordnete oder einen Abgeordneten; die übrigen Kantone wählen je zwei Abgeordnete.

<sup>3</sup> Die Wahl in den Ständerat wird vom Kanton geregelt.

**Kantonales Stimmrecht der Auslandschweizerinnen und -schweizer.****Kantonale Verfassungsnormen**

| Kt.       | Rechtsgrundlagen                                                                                  | Inhalt                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ZH</b> | KV Art. 40<br>Abs. 1 Satz 1<br><br>KV Art. 82<br>Abs. 3                                           | In den Kantonsrat, den Regierungsrat, die obersten kantonalen Gerichte und den Ständerat kann gewählt werden, wer in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt ist.<br><br>An der Wahl können sich auch Schweizerinnen und Schweizer beteiligen, die im Ausland wohnen und in eidgenössischen Angelegenheiten im Kanton Zürich stimmberechtigt sind.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>BE</b> | KV Art. 55<br>Abs. 2                                                                              | Das Gesetz regelt das Stimmrecht der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer sowie den Ausschluss vom Stimmrecht wegen Unmündigkeit und Urteilsunfähigkeit.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>SZ</b> | KV § 3 Abs. 1<br>+ Abs. 2                                                                         | Die politischen Rechte haben alle Schweizerbürger und Schweizerbürgerinnen, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und nicht nach Massgabe des Gesetzes davon ausgeschlossen sind.<br><br>Der Aktivbürger kann im Kanton, im Bezirk und in der Gemeinde nach Massgabe des Gesetzes an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen und vom Recht der Initiative und des Referendums Gebrauch machen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>FR</b> | Cst. art. 39<br>al. 1 let. b                                                                      | Ont le droit de voter et d'élire en matière cantonale, s'ils sont majeurs:<br>b. les Suissesses et les Suisses de l'étranger qui ont le droit de cité cantonal ou ont été domiciliés dans le canton.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>SO</b> | KV Art. 25<br>Abs. 1                                                                              | Das Stimm- und Wahlrecht steht allen Kantonseinwohnern mit Schweizer Bürgerrecht zu, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>BL</b> | KV § 21<br>Abs. 3                                                                                 | Das Stimmrecht der Auslandschweizer und die Stimmberechtigung in den Bürgergemeinden werden durch das Gesetz geregelt.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>GR</b> | KV Art. 9<br>Abs. 3                                                                               | Das Gesetz regelt das Stimm- und Wahlrecht der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer in kantonalen Angelegenheiten.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>TI</b> | Cost. art. 30                                                                                     | Il ticinese all'estero acquista i diritti politici a diciotto anni compiuti. La legge ne disciplina l'esercizio.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>NE</b> | Cst. art. 37<br>al. 1 let. b                                                                      | Sont électrices ou électeurs en matière cantonale, s'ils sont âgés de dix-huit ans révolus et s'ils ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit:<br>b. les Suissesses et les Suisses de l'étranger qui sont inscrits dans le registre électoral d'une commune du canton en vertu de la législation fédérale                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>GE</b> | a. Cst. art. 41<br><br>a. Cst. art. 43<br><br><br>n. Cst. art. 48<br>al. 1 et al. 4<br>Titularité | Les citoyens, sans distinction de sexe, âgés de 18 ans révolus, ont l'exercice des droits politiques, à moins qu'ils ne se trouvent dans l'un des cas prévus par l'art. 43.<br><br>Ne peuvent exercer de droits politiques dans le canton:<br>a. ceux qui sont interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit;<br>b. ceux qui exercent des droits politiques hors du canton;<br>c. ceux qui sont au service d'une puissance étrangère.<br><br>Sont titulaires des droits politiques sur le plan cantonal les personnes de nationalité suisse âgées de 18 ans révolus domiciliées dans le canton, ainsi que les personnes domiciliées à l'étranger qui exercent leurs droits politiques fédéraux dans le canton.<br><br>Les droits politiques des personnes durablement incapables de discernement peuvent être suspendus par décision d'une autorité judiciaire. |
| <b>JU</b> | Cst. art. 72                                                                                      | La loi règle les droits politiques des Jurassiens établis à l'extérieur du canton.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

**Kantonales Stimmrecht der Auslandschweizerinnen und -schweizer.****Kantonale Gesetzesnormen**

| Kt. | Gesetzesgrundlagen            | Inhalt                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Link                                                                                                                      |
|-----|-------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| BE  | GpR Art. 7                    | Stimmberechtigt in kantonalen Angelegenheiten sind Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und deren Stimmgemeinde gemäss Artikel 5 des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1975 über die politischen Rechte der Auslandschweizer im Kanton Bern liegt, sofern sie nicht gemäss Artikel 5 vom Stimmrecht ausgeschlossen sind.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <a href="http://www.sta.be.ch/belex/d/1/141_1.html">http://www.sta.be.ch/belex/d/1/141_1.html</a>                         |
|     | WAG § 6<br><br>WAG § 9 Abs. 4 | <p>§ 6      4. <i>Stimmrecht der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer</i></p> <p>1 Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die sich für die Ausübung ihrer politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten angemeldet haben, sind auch in Angelegenheiten des Kantons stimmberechtigt.</p> <p>2 Sie üben ihr Stimmrecht in der Gemeinde aus, die sie für die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten als Stimmgemeinde gewählt haben.</p> <p>§ 9      1. <i>Stimmregister</i></p> <p>a) <i>Inhalt und Führung</i></p> <p>4 Der Regierungsrat kann Vorschriften über die einheitliche Führung der Stimmregister erlassen; er kann überdies die Führung des Stimmregisters der stimmberechtigten Auslandschweizer der Gemeinde Schwyz übertragen oder es zentral durch die Kantonsverwaltung führen lassen.</p> | <a href="http://www.sz.ch/documents/120_100.pdf">http://www.sz.ch/documents/120_100.pdf</a>                               |
| SO  | GpR § 6<br><br>GpR § 7 Abs. 1 | <p>§ 6      Aktives Stimmrecht</p> <p>1 Wer nach dem Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer befugt ist, die politischen Rechte in Bundesangelegenheiten auszuüben, kann diese auch in kantonalen Belangen ausüben.</p> <p>2 Voraussetzungen und Verfahren richten sich nach dem Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer und nach diesem Gesetz.</p> <p>§ 7      Wählbarkeit</p> <p>1 Mit Ausnahme der Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen ist wählbar, wer stimmberechtigt ist.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <a href="http://bgs.so.ch/frontend/versions/3876">http://bgs.so.ch/frontend/versions/3876</a>                             |
| BL  | GpR § 2 Abs. 4                | Auslandschweizer sind in gleicher Weise wie in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <a href="http://www.baselland.ch/120-0-hm.275550.0.html">http://www.baselland.ch/120-0-hm.275550.0.html</a>               |
| GR  | GpR Art. 3 Abs. 3             | Wer nach dem Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer befugt ist, die politischen Rechte in Bundesangelegenheiten im Kanton Graubünden auszuüben, kann dies auch in kantonalen Belangen tun. Die Voraussetzungen und das Verfahren richten sich nach dem Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer und diesem Gesetz.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <a href="http://www.grlex.gr.ch/frontend/versions/1158">http://www.grlex.gr.ch/frontend/versions/1158</a>                 |
| NE  | LDPc art. 2 let. b            | Sont électrices et électeurs en matière cantonale, s'ils sont âgés de 18 ans révolus:<br><br>b) les Suissesses et les Suisses de l'étranger qui sont inscrits dans le registre électoral d'une commune du canton en vertu de la législation fédérale                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <a href="http://rsn.ne.ch/ajour/default.html">http://rsn.ne.ch/ajour/default.html</a> n° 141                              |
| JU  | LDPc art. 2 al. 4             | 4 Les Suisses de l'étranger sont électeurs en matière cantonale s'ils s'inscrivent dans le registre des électeurs de leur commune d'origine ou de domicile antérieur; l'exercice de leur droit de vote est régi par les dispositions de la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger et par la présente loi.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <a href="http://extranet.ju.ch/extranet/common/rsju/index.html">http://extranet.ju.ch/extranet/common/rsju/index.html</a> |

**Kantone ohne Auslandschweizerstimmrecht:**  
**Verfassungsnormen zu den Ständeratswahlen**

| Kt.       | Rechtsgrundlagen                                                                          | Inhalt                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>LU</b> | KV § 19 Abs. 4 +<br>§ 85 Abs. 3                                                           | <sup>4</sup> Der Regierungsrat und die Mitglieder des Ständerates werden nach dem Majorzverfahren gewählt. Dabei bildet der Kanton einen einzigen Wahlkreis.<br><sup>3</sup> Die Wahl der Mitglieder des Ständerates findet gleichzeitig mit der Neuwahl des Nationalrates statt.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>UR</b> | KV Art. 21 Bst. a +<br>Art. 84                                                            | Die Stimmberechtigten wählen:<br>a. die Ständeräte;<br><sup>1</sup> Die Mitglieder des Landrates, des Regierungsrates und der Gerichte treten ihr Amt am 1. Juni an, die Ständeräte mit Beginn der auf die Wahl folgenden Sitzung der Bundesversammlung.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>OW</b> | KV Art. 57 Bst. c                                                                         | Die Stimmberechtigten wählen an der Urne:<br>c. das Mitglied des Ständerates;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>NW</b> | KV Art. 45 +<br>Art. 51 Abs. 1 Ziff. 3                                                    | Die Amtsdauer der Behörden beträgt vier Jahre.<br><sup>1</sup> Die Stimmberechtigten wählen:<br>3. die Abordnung in den Ständerat;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>GL</b> | KV Art. 72,<br><br>Art. 75 Abs. 2 zweiter Satz +<br><br>Art. 78 Abs. 1–3 und 5            | Die Stimmberechtigten wählen die beiden Mitglieder des Ständerates an der Urne nach dem Mehrheitswahlverfahren.<br><sup>2</sup> Die Mitglieder des Regierungsrates können kein Richteramt ausüben. Sie dürfen zudem weder einer Gemeindebehörde noch den eidgenössischen Räten angehören und nicht Angestellte oder Lehrpersonen des Kantons oder einer Gemeinde sein.<br><sup>1</sup> Die Amtsdauer für die Behördenmitglieder und die auf die Amtsdauer gewählten Angestellten des Kantons und der Gemeinden beträgt vier Jahre.<br><sup>2</sup> Sie nimmt ihren Anfang jeweils am 1. Juli, mit folgenden Ausnahmen: Für den Landrat beginnt sie mit der konstituierenden Sitzung und für die Mitglieder des Regierungsrates an der Landsgemeinde. Die Amtsdauer der Ständeräte beginnt mit der konstituierenden Sitzung nach der Gesamterneuerung des Nationalrates.<br><sup>3</sup> Nach Ablauf der Amtsdauer ist die Wiederwahl zulässig.<br><sup>5</sup> Die Mitglieder des Regierungsrates, die beiden Ständeräte sowie die Gerichtspräsidenten und weiteren Richter, die das 65. Altersjahr vollendet haben, scheiden auf die darauffolgende Landsgemeinde bzw. auf Ende Juni aus ihrem Amte aus. |
| <b>ZG</b> | KV § 31 Bst. d Ziff. 1 +<br><br>§ 78                                                      | Die verfassungsmässigen Rechte werden vom Volke ausgeübt:<br>d. durch die Wahl folgender Behörden und Beamter:<br>1. der beiden Mitglieder des schweizerischen Ständerates für eine vierjährige Amtsdauer,<br><sup>1</sup> An der Urne werden gewählt:<br>a. die beiden Ständeräte;<br><sup>2</sup> Bei diesen Wahlen muss, sobald in einem Wahlkreis mehr als zwei Mitglieder in die gleiche Behörde zu wählen sind, der Grundsatz des proportionalen Wahlverfahrens (Minderheitsvertretung) zur Anwendung kommen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>BS</b> | KV § 44 Abs. 1 Bst. g und Abs. 2                                                          | <sup>1</sup> Die Stimmberechtigten wählen:<br>g. die baselstädtischen Mitglieder des National- und Ständerates.<br><sup>2</sup> Die Mitglieder der beiden eidgenössischen Räte werden für die gleiche Amtsdauer gewählt.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>SH</b> | KV Art. 24 Bst. c,<br><br>Art. 25 Abs. 4,<br>Art. 40 Abs. 1,<br><br>Art. 42 Abs. 1 Bst. b | Die Stimmberechtigten wählen<br>c. die Schaffhauser Mitglieder des Ständerates und des Nationalrates.<br><sup>4</sup> Bei den anderen kantonalen Wahlen gilt das Mehrheitswahlverfahren.<br><sup>1</sup> In den Kantonsrat, den Regierungsrat und den Ständerat sind alle im Kanton stimmberechtigten Schweizerinnen und Schweizer wählbar.<br><sup>1</sup> Niemand darf gleichzeitig angehören<br>b. dem Regierungsrat, dem Nationalrat und dem Ständerat.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

| Kt. | Rechtsgrundlagen                                           | Inhalt                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AR  | KV Art. 60<br>Abs. 2 Bst. c                                | <sup>2</sup> Die Stimmberechtigten wählen<br>c. den Vertreter oder die Vertreterin des Kantons im Ständerat auf eine Amtsdauer von vier Jahren.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| AI  | KV Art. 20 <sup>bis</sup>                                  | Die ordentliche Landsgemeinde wählt in den Jahren der Gesamterneuerung des Nationalrates den Vertreter des Kantons im schweizerischen Ständerat.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| SG  | KV Art. 36<br>Bst. c<br><br>Art. 38                        | Die Stimmberechtigten wählen:<br>c. die Mitglieder des Ständerates und nach Bundesrecht die Mitglieder des Nationalrates;<br><br><sup>1</sup> Die Mitglieder der Regierung und des Ständerates werden nach Majorz gewählt.<br><sup>2</sup> Der Kanton bildet einen Wahlkreis.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| AG  | KV § 61<br>Abs. 1 Bst. d und<br>Abs. 3                     | <sup>1</sup> Die Stimmberechtigten wählen:<br>d. die Ständeräte;<br><sup>2</sup> Der Grosse Rat, der Verfassungsrat und die Einwohnerräte werden nach dem gleichen Verhältniswahlverfahren gewählt. (...)<br><sup>3</sup> Alle andern Behörden werden im Mehrheitswahlverfahren bestellt.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| TG  | KV § 20<br>Abs. 1 Ziff. 3,<br>Abs. 3 Ziff. 2<br>und Abs. 4 | <sup>1</sup> Das Volk wählt:<br>3. die Ständeräte;<br><sup>3</sup> Wahlkreis ist:<br>2. der Kanton für die Mitglieder des Regierungsrates und des Ständerates;<br><sup>4</sup> Der Grosse Rat wird nach dem Verhältnisverfahren gewählt. Bei allen anderen Wahlen gilt das Mehrheitsverfahren.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| VD  | Cst. art. 77<br>al. 1 let. c<br>et al. 2 +<br><br>art. 114 | <sup>1</sup> Le corps électoral cantonal élit:<br>c. les membres vaudois du Conseil des Etats.<br><sup>2</sup> Les membres vaudois du Conseil des Etats sont élus en même temps et pour la même durée que les conseillers nationaux. Le mode de scrutin est le même que celui de l'élection du Conseil d'Etat.<br><br><sup>1</sup> Les membres du Conseil d'Etat sont élus par le corps électoral en même temps que les membres du Grand Conseil.<br><sup>2</sup> L'élection se déroule selon le système majoritaire à deux tours.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| VS  | Cst. art. 85 <sup>bis</sup>                                | <sup>1</sup> Les députés au Conseil des Etats sont nommés directement par le peuple lors des élections pour le renouvellement ordinaire du Conseil national. Ces élections se font avec le système majoritaire dans tout le Canton formant un seul arrondissement électoral.<br><sup>2</sup> La nomination des députés au Conseil des Etats a lieu par un même scrutin de liste. Si les nominations ne sont pas terminées au jour fixé pour les élections, elles seront reprises le deuxième dimanche qui suit. Dans ce cas, le résultat de la première opération et l'avis de la reprise des opérations seront publiés immédiatement.<br><sup>3</sup> Si tous les députés ne réunissent pas la majorité absolue au premier tour de scrutin, il est procédé à un second tour. Sont élus au second tour, ceux qui ont réuni le plus grand nombre de voix, alors même qu'ils n'auraient pas obtenu la majorité absolue. Toutefois, si, au deuxième tour, le nombre des députés à élire correspond au nombre de candidats proposés, ceux-ci sont proclamés élus, sans scrutin. L'élection tacite s'applique également au premier tour des scrutins de remplacement lorsqu'il n'y a qu'un seul candidat et un seul poste à pourvoir.<br><sup>4</sup> Si le nombre des citoyens qui ont obtenu la majorité absolue dépasse celui des citoyens à élire, ceux qui ont obtenu le plus grand nombre de voix sont nommés.<br><sup>5</sup> En cas d'égalité de suffrages, le sort décide. |

## Anhang IV

## Tabelle 14

## Verfassungsmaterialien

| Kategorie  | BV 1874                                                                                                                         | Entwurf Bundesrat                                                                                                                                                               | Antrag Verfassungskommission Nationalrat                                                                                                                                        | Antrag Verfassungskommission Ständerat                                                                                                                                          | Beratung NR                    | Beratung StR                                                                                                                                                                                                                                                                   | BV 1999                                                                                                                                                                                   |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fundstelle |                                                                                                                                 | BBl 1997 I 1–634, besonders 594, 598 und 621                                                                                                                                    | BBl 1997 III 245–319 und BBl 1998 364–438, speziell 378, 384 und 414                                                                                                            | BBl 1997 III 245–319 und BBl 1998 439–491, speziell 445, 446f und 475                                                                                                           | AB 1998 N Separatdruck S.      | AB 1998 S Separatdruck S.                                                                                                                                                                                                                                                      | AS 1999 2556–2610                                                                                                                                                                         |
| Art.       | (keine Entsprechung in der alten Bundesverfassung, sondern konstante Rechtsprechung des Bundesgerichts, vgl. nur BGE 121 I 187) | <b>30: Wahl- und Abstimmungsfreiheit</b><br>1 Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit ist gewährleistet.<br>2 Sie schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. | <b>30: Wahl- und Abstimmungsfreiheit</b><br>1 Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit ist gewährleistet.<br>2 Sie schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. | <b>30: Wahl- und Abstimmungsfreiheit</b><br>1 Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit ist gewährleistet.<br>2 Sie schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. | 236: diskussionslos angenommen | 52 MARTY rapporteur: «... Le droit de vote et d'éligibilité interdit toute discrimination et confère à l'électeur le droit de s'exprimer en toute liberté, ce qui constitue un principe essentiel pour le fonctionnement de toute démocratie. ...» > diskussionslos angenommen | <b>34: Politische Rechte</b><br>1 Die politischen Rechte sind gewährleistet.<br>2 Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. |

Abweichungen gegenüber der letzten Vorgängervariante (Kolonne unmittelbar links davon) sind grau unterlegt hervorgehoben.

| Kategorie  | BV 1874                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Entwurf Bundesrat                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Antrag Verfassungskommission Nationalrat                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Antrag Verfassungskommission Ständerat                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Beratung NR                                                   | Beratung StR                                                                                                                                                                                                                                                                                           | BV 1999                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fundstelle |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | BBi 1997 I 1–634, besonders 594, 598 und 621                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | BBi 1997 III 245–319 und BBi 1998 364–438, speziell 378, 384 und 414                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | BBi 1997 III 245–319 und BBi 1998 439–491, speziell 445, 446f und 475                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | AB 1998 N Separatdruck S.                                     | AB 1998 S Separatdruck S.                                                                                                                                                                                                                                                                              | AS 1999 2556–2610                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Art.       | <p><b>43 Abs. 2, 3, 5 und 6:</b></p> <p>2 Als solcher (sc. I. Schweizer Bürger) kann er bei allen eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen an seinem Wohnsitz Anteil nehmen, nachdem er sich über seine Stimmberechtigung gehörig ausgewiesen hat.</p> <p>3 Niemand darf in mehr als einem Kanton politische Rechte ausüben.</p> <p>5 In kantonalen und Gemeindeangelegenheiten erwirbt er das Stimmrecht nach einer Niederlassung von drei Monaten.</p> <p>6 Die kantonalen Gesetze über die Niederlassung und das Stimmrecht der Niedergelassenen in den Gemeinden unterliegen der Genehmigung des Bundesrates.</p> <p><b>Art. 74 Abs. 4:</b></p> <p>4 Für kantonale Abstimmungen und Wahlen der Kantone und Gemeinden bleibt das kantonale Recht vorbehalten.</p> | <p><b>47: Ausübung des Stimm- und Wahlrechts</b></p> <p>1 Der Bund regelt das Stimm- und Wahlrecht in eidgenössischen Angelegenheiten, die Kantone dasjenige in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten.</p> <p>2 Das Stimm- und Wahlrecht wird am Wohnsitz ausgeübt. Bund und Kantone können Ausnahmen vorsehen.</p> <p>3 Niemand darf in mehr als einem Kanton politische Rechte ausüben.</p> <p>4 Die Kantone können vorsehen, dass Neuzuzugene das Stimm- und Wahlrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten erst nach einer Wartefrist von höchstens drei Monaten nach der Niederlassung ausüben dürfen. Die kantonalen Gesetze über das Stimm- und Wahlrecht der Niedergelassenen in den Gemeinden bedürfen der Genehmigung des Bundes.</p> | <p><b>47: Ausübung des Stimm- und Wahlrechts</b></p> <p>1 Der Bund regelt das Stimm- und Wahlrecht in eidgenössischen Angelegenheiten, die Kantone dasjenige in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten.</p> <p>2 Das Stimm- und Wahlrecht wird am Wohnsitz ausgeübt. Bund und Kantone können Ausnahmen vorsehen.</p> <p>3 Niemand darf in mehr als einem Kanton politische Rechte ausüben.</p> <p>4 Die Kantone können vorsehen, dass Neuzuzugene das Stimm- und Wahlrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten erst nach einer Wartefrist von höchstens drei Monaten nach der Niederlassung ausüben dürfen.</p> | <p><b>32c: Ausübung des Stimmrechts</b></p> <p>1 Der Bund regelt das Stimmrecht bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen, die Kantone dasjenige in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten.</p> <p>2 Das Stimmrecht wird am Wohnsitz ausgeübt. Bund und Kantone können Ausnahmen vorsehen.</p> <p>3 Niemand darf das Stimmrecht in mehr als einem Kanton ausüben.</p> <p>4 Die Kantone können vorsehen, dass Neuzuzugene das Stimmrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten erst nach einer Wartefrist von höchstens drei Monaten nach der Niederlassung ausüben dürfen.</p> | <p>266–269: ohne einschlägige Diskussionsvoten angenommen</p> | <p>55: Art. 47 Abs. 4 zweiter Satz auf Antrag der Kommission gestrichen (ebd., AEBY rapporteur: «...à l'al. 4, la commission a biffé la deuxième phrase du projet du Conseil fédéral, considérant que celle-ci était, en l'espèce, superflue»); Rest ohne einschlägige Diskussionsvoten angenommen</p> | <p><b>39: Ausübung des Stimm- und Wahlrechts</b></p> <p>1 Der Bund regelt die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen, die Kantone regeln sie in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten.</p> <p>2 Die politischen Rechte werden am Wohnsitz ausgeübt. Bund und Kantone können Ausnahmen vorsehen.</p> <p>3 Niemand darf die politischen Rechte in mehr als einem Kanton ausüben.</p> <p>4 Die Kantone können vorsehen, dass Neuzuzugene das Stimmrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten erst nach einer Wartefrist von höchstens drei Monaten nach der Niederlassung ausüben dürfen.</p> |

| Kategorie  | BV 1874                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Entwurf Bundesrat                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Antrag Verfassungskommission Nationalrat                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Antrag Verfassungskommission Ständerat                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Beratung NR                                            | Beratung StR                                      | BV 1999                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fundstelle |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | BBi 1997 I 1–634, besonders 594, 598 und 621                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | BBi 1997 III 245–319 und BBi 1998 364–438, speziell 378, 384 und 414                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | BBi 1997 III 245–319 und BBi 1998 439–491, speziell 445, 446f und 475                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | AB 1998 N Separatdruck S.                              | AB 1998 S Separatdruck S.                         | AS 1999 2556–2610                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Art.       | <b>45bis:</b><br><sup>1</sup> Der Bund ist befugt, die Beziehungen der Auslandsschweizer unter sich und zur Heimat zu fördern sowie den Institutionen beizustehen, welche diesem Ziel dienen.<br><sup>2</sup> Er kann in Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse der Auslandsschweizer die zur Regelung ihrer Rechte und Pflichten erforderlichen Bestimmungen erlassen, namentlich über die Ausübung der politischen Rechte, die Erfüllung der Wehrpflicht und die Unterstützung. Vor dem Erlass dieser Bestimmungen sind die Kantone anzuhören. | <b>48:</b> Auslandschweizerinnen und Auslandsschweizer<br><sup>1</sup> Der Bund fördert die Beziehungen der Auslandsschweizerinnen und Auslandsschweizer untereinander und zur Schweiz. Er kann Organisationen unterstützen, die dieses Ziel verfolgen.<br><sup>2</sup> Der Bund kann Vorschriften erlassen über die Rechte und Pflichten der Auslandschweizerinnen und Auslandsschweizer, namentlich über die Ausübung der politischen Rechte <b>im Bund</b> , die Erfüllung der Wehrpflicht und die Unterstützung. | <b>48:</b> Auslandschweizerinnen und Auslandsschweizer<br><sup>1</sup> Der Bund fördert die Beziehungen der Auslandsschweizerinnen und Auslandsschweizer untereinander und zur Schweiz. Er kann Organisationen unterstützen, die dieses Ziel verfolgen.<br><sup>2</sup> Er kann Vorschriften erlassen über die Rechte und Pflichten der Auslandschweizerinnen und Auslandsschweizer, namentlich über die Ausübung der politischen Rechte <b>im Bund</b> , die Erfüllung der Wehrpflicht und die Unterstützung sowie im Bereich der Sozialversicherungen. | <b>32d:</b> Auslandschweizerinnen und Auslandsschweizer<br><sup>1</sup> <del>streichen</del><br><sup>1bis</sup> Er erlässt Vorschriften über die Rechte und Pflichten der Auslandschweizerinnen und Auslandsschweizer, namentlich über die Ausübung des Stimmrechts <b>im Bund</b> , die Erfüllung der Wehrpflicht und die Unterstützung.<br><sup>2</sup> <del>streichen</del><br><sup>2bis</sup> Der Bund fördert die Beziehungen der Auslandschweizerinnen und Auslandsschweizer untereinander und zur Schweiz. | 266–269: ohne einschlägige Diskussionsvoten angenommen | 55: ohne einschlägige Diskussionsvoten angenommen | 40: Auslandschweizerinnen und Auslandsschweizer<br><sup>1</sup> Der Bund fördert die Beziehungen der Auslandschweizerinnen und Auslandsschweizer untereinander und zur Schweiz. Er kann Organisationen unterstützen, die dieses Ziel verfolgen.<br><sup>2</sup> Er erlässt Vorschriften über die Rechte und Pflichten der Auslandschweizerinnen und Auslandsschweizer, namentlich in Bezug auf die Ausübung der politischen Rechte <b>im Bund</b> , die Erfüllung der Pflicht, Militär- oder Ersatzdienst zu leisten, die Unterstützung sowie die Sozialversicherungen. |

| Kategorie  | BV 1874                                                                                                                                                                  | Entwurf Bundesrat                                                                                                                         | Antrag Verfassungskommission Nationalrat                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Antrag Verfassungskommission Ständerat                                                                                                    | Beratung NR                      | Beratung StR                      | BV 1999                                                                                                                                   |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fundstelle |                                                                                                                                                                          | BBi 1997 I 1–634, besonders 594, 598 und 621                                                                                              | BBi 1997 III 245–319 und BBi 1998 364–438, speziell 378, 384 und 414                                                                                                                                                                                                                                                                               | BBi 1997 III 245–319 und BBi 1998 439–491, speziell 445, 446f und 475                                                                     | AB 1998 N Separatdruck S.        | AB 1998 S Separatdruck S.         | AS 1999 2556–2610                                                                                                                         |
| Art.       | <b>80:</b><br>Der Ständerat besteht aus 46 Abgeordneten der Kantone. Jeder Kanton wählt zwei Abgeordnete, in den geteilten Kantonen jeder Landesteil einen Abgeordneten. | <b>141 Abs. 3:</b><br><i>Zusammensetzung und Wahl des Ständerates</i><br><sup>3</sup> Die Wahl in den Ständerat wird vom Kanton geregelt. | <b>141 Abs. 3:</b><br><i>Zusammensetzung und Wahl des Ständerates</i><br><sup>3</sup> Die Wahl in den Ständerat wird vom Kanton geregelt.<br><br>Dazu BBi 1997 III 263:<br>«Die Mitglieder des Ständerates repräsentieren die Kantone; diese haben demnach auch das Verfahren zu bestimmen, gemäss welchem ihre Repräsentanten ausgewählt werden.» | <b>141 Abs. 3:</b><br><i>Zusammensetzung und Wahl des Ständerates</i><br><sup>3</sup> Die Wahl in den Ständerat wird vom Kanton geregelt. | 63:<br>diskussionslos angenommen | 124:<br>diskussionslos angenommen | <b>150 Abs. 3:</b><br><i>Zusammensetzung und Wahl des Ständerates</i><br><sup>3</sup> Die Wahl in den Ständerat wird vom Kanton geregelt. |

## Anhang V

## Tabelle 15

## Vertretung der Auslandsbürger im nationalen Parlament. Verfassungsregelungen in europäischen Staaten

| Staat      | Verfassung Art. | Wortlaut original                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Wortlaut deutsch                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Wahl     | Parlament      |           |                              |           | Ausführungsgesetz | Bemerkungen                                                                                                |
|------------|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|----------------|-----------|------------------------------|-----------|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|            |                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |          | Sitzzahl total |           | Auslandbürger Sitzzahl total |           |                   |                                                                                                            |
|            |                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |          | 1. Kammer      | 2. Kammer | 1. Kammer                    | 2. Kammer |                   |                                                                                                            |
| Frankreich | 24 III          | <b>Art. 24</b><br>Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>Art. 24</b><br>Der Senat wird in mittelbarer Wahl gewählt. Er gewährleistet die Vertretung der Gebietskörperschaften der Republik. Die ausserhalb Frankreichs wohnenden Franzosen werden im Senat vertreten.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | indirekt | 577            | 331       | –                            | 12        | LO n° 83–499      | Loi organique: élection des 12 sénateurs par les 153 membres de l'Assemblée des Français de l'étranger AFE |
| Italien    | 48              | <b>Art. 48</b><br>1 Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età.<br>2 Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico.<br>3 La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tale fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge.<br>4 Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge. | <b>Art. 48</b><br>1 Wahlberechtigt sind alle volljährigen männlichen und weiblichen Staatsbürger.<br>2 Das Stimmrecht ist persönlich und gleich, frei und geheim. Seine Ausübung ist staatsbürgerliche Pflicht.<br>3 Das Gesetz bestimmt die Erfordernisse und Modalitäten für die Ausübung des Wahlrechts durch die im Ausland wohnenden Staatsbürger und gewährleistet seine Wirksamkeit. Zu diesem Zweck wird für die Parlamentswahl ein Wahlbezirk «Ausland» eingerichtet, dem Sitze in einer durch Verfassungsvorschrift festgelegten Anzahl und gemäss den durch Gesetz bestimmten Kriterien zugewiesen werden.<br>4 Das Stimmrecht kann nicht beschränkt werden, es sei denn wegen Entmündigung, kraft rechtskräftigen Strafurteils oder in den im Gesetz aufgeführten Fällen moralischer Unwürdigkeit. | direkt   | 630            | 315       | 12                           | 6         |                   | seit 2000                                                                                                  |

## Fazit Europa

Bisher kennen in Europa einzig und allein die drei Staaten *Frankreich*, *Italien* und *Portugal* eine direkte Vertretung ihrer Auslandsbürgerinnen und -bürger im nationalen Parlament; dies aufgrund garantierter Sitze. Italien und Portugal lassen die Auslandsbürger in eigenen Wahlkreisen ausserhalb des nationalen Territoriums wählen, derweil Frankreich eine indirekte Wahl seiner Auslandsbürgerdeputation vorsieht. In Italien sind die Auslandsbürger in beiden Kammern vertreten, in Frankreich nur im Senat; Portugal kennt ein Einkammerparlament. *Kroatiens* Verfassung gewährleistet ihren Bürgerinnen und Bürgern Im Ausland die Teilnahme an der Wahl des Parlaments, sichert ihnen 6 der derzeit 152 Parlamentssitze zu, benötigt aber noch ein Ausführungsgesetz.

| Staat   | Verfassung Art. | Wortlaut original                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Wortlaut deutsch                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Wahl   | Parlament      |           |                              |           | Ausführungsgesetz | Bemerkungen |
|---------|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|----------------|-----------|------------------------------|-----------|-------------------|-------------|
|         |                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |        | Sitzzahl total |           | Auslandbürger Sitzzahl total |           |                   |             |
|         |                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |        | 1. Kammer      | 2. Kammer | 1. Kammer                    | 2. Kammer |                   |             |
| Italien | 56              | <b>Art. 56</b><br>1 La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto.<br>2 Il numero dei deputati è di seicentotrenta, dodici dei quali eletti nella circoscrizione Estero.<br>3 Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i venticinque anni di età.<br>4 La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per seicentodiciotto e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. | <b>Art. 56</b><br>1 Die Abgeordnetenversammlung wird nach allgemeinem und unmittelbarem Wahlrecht gewählt.<br>2 Die Zahl der Abgeordneten beträgt 630, von denen zwölf von den im Ausland wohnenden Italienern gewählt werden.<br>3 Zu Abgeordneten können alle Wahlberechtigten gewählt werden, die am Tage der Wahl das 25. Lebensjahr vollendet haben.<br>4 Die Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise, ausgenommen jene, die den im Ausland wohnenden Italienern zugeteilt sind, erfolgt durch Teilung der Einwohnerzahl der Republik, wie sie sich aus der letzten allgemeinen Volkszählung ergibt, geteilt durch die Zahl 618 und durch Aufteilung der Sitze im Verhältnis zur Einwohnerzahl eines jeden Wahlkreises auf der Grundlage der vollen Quotienten und der höchsten Reststimmzahl. | direkt | 630            |           | 12                           |           |                   | seit 2001   |
| Italien | 57              | <b>Art. 57</b><br>1 Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero.<br>2 Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici, sei dei quali eletti nella circoscrizione Estero.<br>3 Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiori a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.<br>4 La ripartizione dei seggi tra le Regioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.                               | <b>Art. 57</b><br>1 Der Senat der Republik wird auf regionaler Basis gewählt, ausser den Sitzen, die den im Ausland wohnenden Italienern zugeteilt sind.<br>2 Die Zahl der gewählten Senatoren beträgt 315, von denen sechs von den im Ausland wohnenden Italienern gewählt werden.<br>3 Keine Region darf weniger als sieben Senatoren haben; die Region Molise hat zwei Senatoren und das Aosta-Tal einen.<br>4 Ausser den Sitzen, die den im Ausland wohnenden Italienern zugeteilt sind, erfolgt die Verteilung der Sitze auf die Regionen unter Anwendung der Bestimmungen des vorangehenden Artikels: Im Verhältnis zur Bevölkerung der Regionen, wie sie sich aus der letzten allgemeinen Volkszählung ergibt, auf der Grundlage der vollen Quotienten und der höchsten Reststimmzahl.       | direkt |                | 315       |                              | 6         |                   | seit 2001   |

| Staat    | Verfassung Art. | Wortlaut original                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Wortlaut deutsch                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Wahl   | Parlament                |           |                              |           | Ausführungsgesetz | Bemerkungen                  |
|----------|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------------------------|-----------|------------------------------|-----------|-------------------|------------------------------|
|          |                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |        | Sitzzahl total           |           | Auslandbürger Sitzzahl total |           |                   |                              |
|          |                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |        | 1. Kammer                | 2. Kammer | 1. Kammer                    | 2. Kammer |                   |                              |
| Kroatien | 45              | <b>Art. 45 Electoral Rights</b><br><br>1 All Croatian citizens of the Republic of Croatia who have reached the age of eighteen years shall have universal and equal suffrage. This right shall be exercised through direct elections by secret ballot.<br><br>2 In elections for the Croatian Parliament and for the President of the Republic, the Republic of Croatia shall ensure suffrage to its citizens who are abroad at the time of the elections, so that they may vote in the countries in which they are or in any other way specified by law | <b>Art. 45 Electoral Rights</b><br><br>1 Alle Bürger der Republik haben vom vollendeten 18. Lebensjahr an das allgemeine und gleiche Wahlrecht. Das Wahlrecht wird durch geheime Abstimmung bei unmittelbaren Wahlen verwirklicht.<br><br>2 Bei Parlaments- und Präsidentschaftswahlen sichert die Republik die Verwirklichung des Wahlrechts auch denjenigen Bürgern, die sich während des Ablaufs der Wahl ausserhalb ihrer Grenzen befinden, und zwar dergestalt, dass sie auch in den Staaten, in denen sie sich befinden, oder in einer anderen gesetzlich festgelegten Art abstimmen können. | direkt | 100–160<br><br>z.Zt. 152 |           | 6                            |           | X                 | vgl. Verfassung Art. 71 + 72 |

| Staat    | Verfas-<br>sung<br>Art. | Wortlaut original                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Wortlaut deutsch                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Wahl   | Parlament      |                |                                 |                | Ausfüh-<br>rungs-<br>gesetz | Bemerkungen                                                    |
|----------|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|----------------|----------------|---------------------------------|----------------|-----------------------------|----------------------------------------------------------------|
|          |                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |        | Sitzzahl total |                | Auslandbürger<br>Sitzzahl total |                |                             |                                                                |
|          |                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |        | 1. Kam-<br>mer | 2. Kam-<br>mer | 1. Kam-<br>mer                  | 2. Kam-<br>mer |                             |                                                                |
| Portugal | 147                     | <b>Artigo 147. Definição</b><br>A Assembleia da República é a assembleia representativa de todos os cidadãos portu-<br>gueses.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <b>Art. 147 Definition</b><br>Die Versammlung der Republik ist die alle portugie-<br>sischen Staatsbürger repräsentierende Versamm-<br>lung.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | direkt | 230            | –              | 4                               | –              |                             | 1 Wahlkreis Europa<br>(2 Sitze), 1 Wahlkreis<br>Rest (2 Sitze) |
| Portugal | 148                     | <b>Artigo 148. Composição</b><br>A Assembleia da República tem o mínimo<br>de cento e oitenta e o máximo de duzentos<br>e trinta Deputados, nos termos da lei eleito-<br>ral.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <b>Art. 148 Zusammensetzung</b><br>Der Versammlung der Republik gehören nach<br>Massgabe des Wahlgesetzes mindestens hundert-<br>achtzig und höchstens zweihundertdreissig Abge-<br>ordnete an.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |        |                |                |                                 |                |                             |                                                                |
| Portugal | 149                     | <b>Artigo 149. Círculos eleitorais</b><br>1 Os Deputados são eleitos por círculos<br>eleitorais geograficamente definidos na lei,<br>a qual pode determinar a existência de<br>círculos plurinominais e uninominais, bem<br>como a respectiva natureza e complemen-<br>taridade, por forma a assegurar o sistema<br>de representação proporcional e o método<br>da média mais alta de Hondt na conversão<br>dos votos em número de mandatos.<br>2 O número de Deputados por cada círculo<br>plurinominal do território nacional, exceptu-<br>ando o círculo nacional, quando exista, é<br>proporcional ao número de cidadãos eleito-<br>res nele inscritos. | <b>Art. 149 Wahlkreise</b><br>1 Die Abgeordneten werden von den im Gesetz<br>geographisch festgelegten Wahlkreisen gewählt; das<br>Gesetz kann die Einrichtung mehrfach gegliederter<br>oder einheitlicher Wahlkreise, sowie deren jeweilige<br>Art und Vollständigkeit bestimmen, um den Grund-<br>satz der verhältnismässigen Vertretung und den<br>Grundsatz der Stimmengewichtung nach d'Hondt bei<br>der Umwandlung der Stimmen in Mandate sicherzu-<br>stellen.<br>2 Die Anzahl der auf jeden Wahlkreis entfallenden<br>Abgeordneten ist proportional zu der Anzahl der im<br>jeweiligen Wahlkreis eingetragenen Wähler; hiervon<br>ausgenommen ist der nationale Wahlkreis, wenn ein<br>solcher eingerichtet ist. |        |                |                |                                 |                |                             |                                                                |
| Portugal | 150                     | <b>Artigo 150. Condições de elegibilidade</b><br>São elegíveis os cidadãos portugueses<br>eleitores, salvas as restrições que a lei<br>eleitoral estabelecer por virtude de incom-<br>patibilidades locais ou de exercício de<br>certos cargos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>Art. 150 Wählbarkeit</b><br>Wählbar ist jeder wahlberechtigte portugiesische<br>Staatsbürger, vorbehältlich der vom Gesetz festzu-<br>legenden örtlichen oder mit der Ausübung bestimm-<br>ter Ämter verbundenen Inkompatibilitäten.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |        |                |                |                                 |                |                             |                                                                |

## Vertretung der Auslandsbürger im nationalen Parlament. Verfassungsregelungen in afrikanischen Staaten

| Staat    | Verfassung Art. | Wortlaut original | Wortlaut englisch                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Wahl   | Parlament      |           |                              |           | Ausführungsgesetz | Bemerkungen |
|----------|-----------------|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|----------------|-----------|------------------------------|-----------|-------------------|-------------|
|          |                 |                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |        | Sitzzahl total |           | Auslandbürger Sitzzahl total |           |                   |             |
|          |                 |                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |        | 1. Kammer      | 2. Kammer | 1. Kammer                    | 2. Kammer |                   |             |
| Algerien | Loi organique   | –                 | –                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |        | 389            | 144       | 8                            | –         |                   |             |
| Angola   | 79 II c         |                   | <b>Art. 79</b><br>1 The National Assembly shall be composed of two hundred and twenty-three Members elected by universal, equal, direct, secret and periodic suffrage for a four-year term of office.<br>2 Members of the National Assembly shall be elected through the system of proportional representation, based on the following criteria:<br><div><div>a.</div><div>Each province shall by right be represented in the National Assembly by five Members, and each province shall for this purpose constitute an electoral college;</div><div>b.</div><div>The remaining one hundred and thirty Members shall be elected at national level, and the country shall for this purpose be considered a single electoral college;</div><div>c.</div><div>For Angolan communities abroad, there shall be constituted a single electoral college of three Members, two in the Africa region and one in the rest of the world.</div></div> | direkt | 223            |           | 3                            |           |                   |             |

| Staat      | Verfassung Art. | Wortlaut original                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Wortlaut englisch                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Wahl   | Parlament      |           |                              |           | Ausführungsgesetz | Bemerkungen                         |
|------------|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|----------------|-----------|------------------------------|-----------|-------------------|-------------------------------------|
|            |                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |        | Sitzzahl total |           | Auslandbürger Sitzzahl total |           |                   |                                     |
|            |                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |        | 1. Kammer      | 2. Kammer | 1. Kammer                    | 2. Kammer |                   |                                     |
| Kap Verde  | 153             | <b>Art. 153</b> Composição<br>1 A Assembleia Nacional tem um mínimo de sessenta e seis e um máximo de setenta e dois Deputados, eleitos nos termos da Constituição e da lei.<br><br>2 Ao conjunto dos círculos eleitorais fora do território nacional corresponderão seis Deputados distribuídos entre eles, nos termos da lei. | <b>Art. 153</b> Composition<br>1 The National Assembly shall have a minimum of sixty six and maximum of seventy two deputies, elected in accordance with the Constitution and the law.<br><br>2 The totality of the electoral circles outside the national territory shall have six deputies to be shared amongst them, in accordance with the law. |        | 72             |           | 6                            |           |                   | 0.7 Mio Ausländer, 0.5 Mio Inländer |
| Moçambique | –               | –                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | –                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | direkt | 250            |           | 2                            |           |                   |                                     |

## Anhang VII

## Tabelle 17

**Vertretung der Auslandsbürger im nationalen Parlament. Verfassungsregelungen in lateinamerikanischen Staaten**

| Staat     | Verfassung Art. | Wortlaut original | Wortlaut englisch | Wahl   | Parlament      |           |                              |           | Ausführungsgesetz | Bemerkungen |
|-----------|-----------------|-------------------|-------------------|--------|----------------|-----------|------------------------------|-----------|-------------------|-------------|
|           |                 |                   |                   |        | Sitzzahl total |           | Auslandbürger Sitzzahl total |           |                   |             |
|           |                 |                   |                   |        | 1. Kammer      | 2. Kammer | 1. Kammer                    | 2. Kammer |                   |             |
| Equador   | –               | –                 | –                 | direkt | 100            |           | 6                            |           |                   |             |
| Kolumbien | –               | –                 | –                 |        | 165            | 102       | 1                            | –         |                   |             |
| Panama    | –               | –                 | –                 |        | 78             |           | 6                            |           |                   |             |

## Anhang VIII

## Tabelle 18

## Zusammenfassung von Eckdaten für alle betroffenen Staaten weltweit

| Staat      | Kontinent     | Einwohnerzahl<br>in Millionen | Legislatur<br>in Jahren | Regelung<br>seit | Hohe Anzahl<br>Arbeits-<br>emigranten | ex-Kolonial-<br>macht (+)<br>ex-Kolonie (-) | Parlamentssitze |                |      | Bemerkungen                        |
|------------|---------------|-------------------------------|-------------------------|------------------|---------------------------------------|---------------------------------------------|-----------------|----------------|------|------------------------------------|
|            |               |                               |                         |                  |                                       |                                             | total           | für Emigranten | in % |                                    |
| Frankreich | Europa        | 61                            | 5                       | 1983             |                                       | +                                           | 908             | 12             | 1.3  |                                    |
| Italien    | Europa        | 58.7                          | 5                       | 2001             | ja                                    |                                             | 945             | 18             | 1.9  |                                    |
| Kroatien   | Europa        | 4.5                           | 4                       | 1995             | ja                                    |                                             | 152             | 6              | 3.9  |                                    |
| Portugal   | Europa        | 10.6                          | 4                       | 2004             | ja                                    | +                                           | 230             | 4              | 1.7  |                                    |
| Algerien   | Afrika        | 33                            | 5                       | 1995             |                                       | –                                           | 533             | 8              | 1.5  |                                    |
| Angola     | Afrika        | 16                            | 4                       | 1975             |                                       | –                                           | 223             | 3              | 1.3  |                                    |
| Kap Verde  | Afrika        | 0.5                           | 5                       | 1990             |                                       | –                                           | 72              | 6              | 8.3  | mehr Ausland-<br>als Inlandbürger! |
| Moçambique | Afrika        | 20                            | 5                       | 1975             |                                       | –                                           | 250             | 2              | 0.8  |                                    |
| Equador    | Lateinamerika | 13.3                          | 5                       | 1998             | ja                                    |                                             | 100             | 6              | 6.0  |                                    |
| Kolumbien  | Lateinamerika | 46                            | 4                       | 1993             | ja                                    |                                             | 267             | 1              | 0.4  |                                    |
| Panama     | Lateinamerika | 3.2                           | 5                       | 1994             |                                       | –                                           | 78              | 6              | 7.7  |                                    |
| Weltweit   |               |                               |                         |                  |                                       |                                             | 3758            | 72             | 1.9  |                                    |

Europa: 4 Staaten, total 40 Emigrantensitze (1.8 %) auf total 2235 Parlamentssitze aus den betreffenden Staaten;

Afrika 4 Staaten. total 19 Emigrantensitze (1.8 %) auf total 1078 Parlamentssitze aus den betreffenden Staaten;

Lateinamerika: 3 Staaten, total 13 Emigrantensitze (2.9 %) auf total 445 Parlamentssitze aus den betreffenden Staaten.

## Anhang IX

## Tabelle 19

## Ständeratswahlen. Kantonale Verfassungsnormen

| Kanton | Wahlrechtsalter  |         |         |         |                       | Stimmzwang |      | aktives Wahlrecht            |        |             |        | Kantonale<br>Karenzfrist<br>in Tagen |    |      | Wahlsystem |                        | Stille Wahl     |           |                 |           | Wahltag        |          | Amtsdauer-<br>beschränkung |    |      |      |
|--------|------------------|---------|---------|---------|-----------------------|------------|------|------------------------------|--------|-------------|--------|--------------------------------------|----|------|------------|------------------------|-----------------|-----------|-----------------|-----------|----------------|----------|----------------------------|----|------|------|
|        | aktiv<br>minimal | passiv  |         |         | Ausland-<br>schweizer |            |      | niedergelassene<br>Ausländer |        | 1. Wahlgang |        |                                      |    |      |            |                        | Stichwahl       |           |                 |           |                |          |                            |    |      |      |
|        |                  | minimal | maximal |         |                       |            |      |                              |        |             |        |                                      |    |      |            |                        |                 |           |                 |           |                |          |                            |    |      |      |
|        | 16               | 18      | 18      | frei    | 65                    | ja         | nein | ja                           | nein   | ja          | nein   | 0                                    | 5  | 30   | M          | P                      | ja              | nein      | ja              | nein      | NR             | LG       | nein                       | ja | Zahl |      |
| ZH     |                  | 22      | 22      | 40      |                       |            |      |                              | 40/82  |             |        | 22                                   |    |      |            | 82 I                   |                 |           | G 48-109        |           | G 84           | 82 II    |                            |    |      | frei |
| BE     |                  | 55      | 55      | 67      |                       |            |      |                              | 55/G 7 |             |        | 55                                   |    |      |            | 56 II                  |                 |           | DpR 19-26       |           | DpR19-26       | 56 II    |                            |    |      | frei |
| LU     |                  | 16      | 16      | 16/17   |                       |            |      |                              |        | 16-19       |        | 16                                   |    |      |            | 19 IV                  |                 |           | StRG 87         |           | StRG 90        |          | 85 III                     |    |      | frei |
| UR     |                  | 17      | 17      | 17      |                       |            |      |                              |        | 17 I        |        | 17                                   |    |      |            | 30 a c.                |                 |           | G 50a           |           | G 50a          | (84)     |                            |    |      | frei |
| SZ     |                  | n26     | n26/41  | n26/ 41 |                       |            |      |                              | G 6    |             |        | n26                                  |    |      |            | n48 III a<br>contrario |                 |           | WAG<br>23a/44a  |           | WAG<br>23a/44a |          |                            |    |      | frei |
| OW     |                  | 15      | 20      | 20/46   |                       |            |      |                              |        | 15/46       |        | 15                                   |    |      |            | G35/50                 |                 | AG 53b    |                 | AG 53b    |                | G53b     |                            |    |      | frei |
| NW     |                  | 8       | 8       | 8       |                       |            |      |                              |        | 8           |        | 8                                    |    |      |            | 58 a c.                |                 | WG 37/68  |                 | WG 37/68  |                | G76I     |                            |    |      | frei |
| GL     | 56               |         | 74      |         | 78                    |            |      |                              |        | 56          |        | 56                                   |    |      |            | 72                     |                 |           | WG 51/52        |           | WG 51/52       | (78)     |                            |    |      | frei |
| ZG     |                  | 27      | 27      | 27      |                       |            |      |                              |        | 27          |        | 27                                   |    |      |            | 78 II                  |                 | WAG 40    |                 | WAG 40    |                | G30      |                            |    |      | frei |
| FR     |                  | 39      | 39      | 39      |                       |            |      |                              | 39     |             |        | 39                                   |    |      |            | 40                     |                 |           | GABR 95         |           | GABR 96        | 40       |                            |    |      | frei |
| SO     |                  | 25      | 25      | 25      |                       |            |      |                              | 25/G 6 |             |        | 25                                   |    |      |            | 67/G29                 |                 |           | GpR 69          |           | G 69           | RRB      |                            |    |      | frei |
| BS     |                  | 40      | 40f     | 40/41   |                       |            |      |                              |        | 40          |        | 40                                   |    |      |            | G31                    |                 |           | WG 32           |           | WG 32          | G77      |                            |    |      | frei |
| BL     |                  | 21      | 21f     | 21/22   |                       |            |      |                              | 21/G 2 |             |        | 21 II                                |    |      |            | 27 II                  |                 | G 30      |                 | G 30      |                | (24 II)  |                            |    |      | frei |
| SH     |                  | 23      | 40      | 40 I    |                       | 23/G9      |      |                              |        | 23          |        | 23                                   |    |      |            | 25 IV                  |                 |           | WG 2a/21        |           | WG 2a/21       | (G2a)    |                            |    |      | frei |
| AR     |                  | 50      | 60II    | 60 II   |                       |            |      |                              |        | 50          |        | 50                                   |    |      |            | (60)                   |                 |           | G 29/39         |           | G 29/39        | G30bis   |                            |    |      | frei |
| AI     |                  | 16      | 16      | 16      |                       |            |      |                              |        | 16          |        | 16                                   |    |      |            | (20bis)                |                 |           | 20bis           |           | 20bis          | 20bis    |                            |    |      | frei |
| SG     |                  | 31      | 33      | 31/33   |                       |            |      |                              |        | 32          |        | 31                                   |    |      |            | 38 I                   |                 |           | UAG 20ter       |           | UAG 20ter      | G17 II   |                            |    |      | frei |
| GR     |                  | 9       | 9       | 9/11    |                       |            |      |                              | 9/G 3  |             |        | 9                                    |    |      |            | 57                     |                 |           | G 47            |           | G 47           | 57       |                            |    |      | frei |
| AG     |                  | 59      | 59      | 59      |                       |            |      |                              |        | 59          |        | 59                                   | 60 |      |            | 61                     |                 |           | G 30b           |           | G 33           | (G20)    |                            |    |      | frei |
| TG     |                  | 18      | 18      | 18      |                       |            |      |                              |        | 18          |        | 18/19                                |    |      |            | 20                     |                 |           | GSW 33          |           | GSW 33         | G6: RRB  |                            |    |      | frei |
| TI     |                  | 27      | 27      | 27      |                       |            |      |                              | 30     |             |        | 27                                   |    | G 3a |            | 48                     |                 | LEDP 68 I |                 | LEDP 68 I | 48             |          |                            |    |      | frei |
| VD     |                  | 74      | 74f     | 74/75   |                       |            |      |                              |        | 74          |        | 74                                   |    |      |            | 77/114                 |                 |           | LEDP 33 I b     |           | LEDP 33 I b    | 77 II    |                            |    |      | frei |
| VS     |                  | 88      | 88      | 88      |                       |            |      |                              |        | G 5         |        | 88                                   |    |      | G 8        | 85bis I                |                 | 85bis III |                 | 85bis III |                | 85bis I  |                            |    |      | frei |
| NE     |                  | 37      | 39      | 37/39   |                       |            |      |                              | 37     |             | 37/38  |                                      |    |      |            | 39                     | LDPc 63, 85,88g |           | LDPc 63, 85,88g |           | 52 II          |          |                            |    |      | frei |
| GE     |                  | 41      | 48      | 41      |                       |            |      |                              | 41/43  |             |        | 41/42                                |    |      |            | 51 iVm 102             |                 | 50 IV     |                 | 50 IV     |                | LEDP 101 |                            | 51 |      | frei |
| JU     |                  | 70      | 71      | 71      |                       |            |      |                              | 72     |             | 73f G3 |                                      |    |      | G 2        |                        | 74              | LEDP 78 I |                 | LEDP 78 I |                | G 22     |                            |    | 66 I | 3    |
| CH     | 1                | 25      | 26      | 25      | 1                     | 1          | 25   | 11                           | 15     | 2           | 24     | 23                                   | 1  | 2    | 24         | 2                      | 9               | 17        | 18              | 8         | 25             | 1        | 25                         | 1  | –    |      |

Legende: Blossen Zahlen = KV-Art.; G = Gesetz betr. politische Rechte; a = alte KV; n = neue KV; CH Zahlen bezeichnen Summen aller Kantone

## Stimmrecht für Auslandsbürgerinnen und -bürger auf verschiedenen Ebenen in Staaten Europas. Verfassungsnormen

| Staat           | Präsidentenwahl     | Parlamentswahl                    | Volksabstimmung                                       | Europaparlamentswahl | Lokale Wahl             | Bemerkungen                            |
|-----------------|---------------------|-----------------------------------|-------------------------------------------------------|----------------------|-------------------------|----------------------------------------|
| Belgien         | konst. Erbmonarchie | V 62, 63, 68 >G                   | –                                                     | nicht in V           |                         | anders Wählbarkeit V 64 + 69           |
| Bulgarien       | V 26, 42, 93        | V 26, 42, 64                      |                                                       | V 42 III > G         | V 42 III > G            |                                        |
| Dänemark        | konst. Erbmonarchie | (V 29 I)                          | (20 II iVm 29 I + 42)                                 | nicht in V           | (V 20 II iVm 86)        | zT anders für Isländer: V 87           |
| Deutschland     |                     | V 38 III > G                      | –                                                     | nicht in V           | GG 28 I                 |                                        |
| Estland         |                     | V 57 iVm 56 Z 1                   | V 57 iVm 56 Z 2                                       | nicht in V           | V 156 III Ausländer     |                                        |
| Finnland        | V 14 iVm 54         | V 14 iVm 25                       | –                                                     | nicht in V           | V 14 II Ausländer       |                                        |
| Frankreich      | V 3 IV iVm 6        | V 3 IV + 24 II (res. Senatsitze!) | V 3 IV iVm 11                                         | nicht in V           | V 88-3 Ausländer        |                                        |
| Griechenland    | (V 32)              | V 51 IV > G                       | nicht in V                                            | nicht in V           | nicht in V (V102)       |                                        |
| Grossbritannien | konst. Erbmonarchie | ?                                 | nicht in V                                            | nicht in V           | ?                       |                                        |
| Irland          | (V 12 II iVm 16 II) | (V 16 II [Ausländer])             | V 27 + 47 II Z. 3 iVm 16 II)                          | nicht in V           | nicht in V              |                                        |
| Italien         | (V 83)              | V 48, 51, 56, 57                  | V 48, 51, 56, 57 iVm 75+138                           | nicht in V           | (V 122+123)             |                                        |
| Kroatien        | V 45 II             | V 45 II                           | V 45 II                                               | (noch ?) nicht in V  | –                       | erst seit 01.01.2013 in der EU         |
| Lettland        | (V 35)              | V 6, 8 + 9                        | V 8,48,50,64,65,74,75,78–80                           | nicht in V           | nicht in V              |                                        |
| Liechtenstein   | konst. Erbmonarchie | V 29, 46                          | V 29 iVm 13 <sup>ter</sup> , 48, 64–66 <sup>bis</sup> | –                    | (V 111)                 | nicht in der EU                        |
| Litauen         | (V 34 iVm 78)       | V 34 iVm 55                       | V 34 iVm 4,9,33,67,69,71, 147,148+151–154             | nicht in V           | V 119                   |                                        |
| Luxemburg       | konst. Erbmonarchie | V 52                              | V 52 iVm 51                                           | nicht in V           | (V 52 iVm 107)          |                                        |
| Malta           | (V 48)              | (V 57)                            | (V 66 III iVm 57)                                     | nicht in V           | (V115A)                 |                                        |
| Mazedonien      | V 22 iVm 27 + 80    | V 22, 27, 62 + 63                 | (V 27 <> 73!)                                         | –                    | (V 114–117)             | nicht in der EU                        |
| Moldawien       | ?                   | ?                                 | ?                                                     | –                    | ?                       | nicht in der EU                        |
| Monaco          | konst. Erbmonarchie | V 53                              | –                                                     | –                    | V 79                    | nicht in der EU                        |
| Niederlande     | konst. Erbmonarchie | V 54 I > G                        | nicht in V                                            | nicht in V           | (V 129)                 |                                        |
| Österreich      | V 26 I + 60         | V 26 I                            | V 26 I + 41–46                                        | V 23a                | (V 117)                 |                                        |
| Polen           | (V 62)              | (V 62)                            | (V 62)                                                | nicht in V           | (V 62 iVm 169 > G)      |                                        |
| Portugal        | V 49, 113 iVm 121   | V 49, 113 iVm 147–150             | V 49, 113 iVm 115 XII                                 | nicht in V           | (V 15 II–IV > G; V 264) |                                        |
| Rumänien        | V 17, 36 + 81 aktiv | V 17 + 36 aktiv                   | V 17 + 90                                             | nicht in V           | nicht in V              | V 17 nicht aber Wählbarkeit            |
| Russland        | V 32, 60 + 81       | V 32, 60 + 95–97                  | V 32, 60 + 84 c                                       | –                    | V 32, 60 + 130          | nicht in der EU                        |
| Schweden        | konst. Erbmonarchie | V III 2                           | –                                                     | V X > G              | nicht in V              |                                        |
| Schweiz         | –                   | V 39 I + 40 II; BPRAS             | V 39 I + 40 II; BPRAS                                 | –                    | (V 39 I)                | *partiell in Kantonen; nicht in der EU |
| Serbien         |                     |                                   |                                                       | –                    |                         | nicht in der EU                        |
| Slowakei        | V 30 > G            | V 30 > G + V 74                   | V 30 > G + V 93, 94                                   | V 30 > G + V 101     | V 30 + 69 Ausländer     |                                        |
| Slowenien       | V 43 + 103          | V 43 + 80 (+ für Ausländer > G)   | V 43 + 90                                             | nicht in V           | nicht in V              |                                        |
| Spanien         | konst. Erbmonarchie | V 68 V > G                        | V 68 iVm 87, 92, 167 + 168                            | nicht in V           | V 13 + 23 Ausländer     |                                        |
| Tschechien      | (V 54)              | V 18                              | V 18 iVm 62 + 87                                      | nicht in V           | (V 102)                 |                                        |
| Ukraine         | V 70, 103           | V 70, 76                          | V 70, 72, 74                                          | –                    | (V 141)                 | nicht in der EU                        |
| Ungarn          | –                   | ?                                 | ?                                                     | ?                    |                         |                                        |
| Weissrussland   | V 3, 37, 64 + 81    | V 3, 37, 64 (nicht Recall: 73)    | V 37, 76                                              | –                    | nicht Referendum: V 75  | nicht in der EU                        |
| Zypern          | (V 31 + 39)         | (V 31 + 63)                       | –                                                     | nicht in V           | (V 93 + 94)             |                                        |
| <b>Summen</b>   | <b>12</b>           | <b>29</b>                         | <b>19</b>                                             | <b>4</b>             | <b>13</b>               | explizit positiv so in der V geregelt  |

## **JAAC 2014.1 - Bundesverfassung, Auslandschweizer Stimmberechtigte und Ständeratswahlen**

|         |                                                                   |
|---------|-------------------------------------------------------------------|
| In      | Verwaltungspraxis der Bundesbehörden                              |
| Dans    | Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération   |
| In      | Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione |
| Jahr    | 2014                                                              |
| Année   |                                                                   |
| Anno    |                                                                   |
| Band    | -                                                                 |
| Volume  |                                                                   |
| Volume  |                                                                   |
| Seite   | 1-112                                                             |
| Page    |                                                                   |
| Pagina  |                                                                   |
| Ref. No | 150 000 290                                                       |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.  
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.  
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.