



# Politische Rechte

## Staatsrecht I



Vorlesungen vom 20./24. November 2009

Herbstsemester 2009  
Prof. Christine Kaufmann



## Ziele

- **Kenntnis**
  - Wesen und Voraussetzungen des Stimmrechts
  - Petitionsrecht
  - Wesen und Erlangung des Bürgerrechts
- **Verständnis**
  - Möglichkeiten und Formen der Teilnahme an der staatlichen Willensbildung
  - Voraussetzungen eines freien und fairen Abstimmungs- und Wahlverfahrens
  - Rechtliche Problematiken bei Einbürgerungen <sup>2</sup>

## Stimmrecht (1/5)

- **Begriff**
  - Zusammenfassender Begriff für die verschiedenen politischen Rechte
- **Voraussetzungen auf Bundesebene**
  - Schweizer Bürgerrecht (Art. 136 Abs. 1 BV)
  - 18 Lebensjahre (Art. 136 Abs. 1 BV)
  - Keine Entmündigung wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche (Art. 136 Abs. 1 BV)

3

## Stimmrecht (2/5)

### • (Fortsetzung: Voraussetzungen auf Bundesebene)

- Politischer Wohnsitz (Art. 39 Abs. 2 BV)
  - In der Regel: politischer Wohnsitz = zivilrechtlicher Wohnsitz + dortige Anmeldung
  - Nicht erforderlich für das passive Wahlrecht (vgl. Art. 143 BV)
- Eintragung im Stimmregister (Art. 4 Abs. 1 BPR)
  - Nicht erforderlich für das passive Wahlrecht (vgl. Art. 143 BV)

4

## Stimmrecht (3/5)

### • Voraussetzungen auf kantonaler Ebene

- Grundsatz: Art. 39 Abs. 1 BV
  - Der Kanton regelt die Stimmberechtigung in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten selbst
- Bundesrechtliche Einschränkungen
  - Art. 51 Abs. 1 BV
    - Demokratische Verfassung
    - Abänderbarkeit der KV durch die Mehrheit der Stimmberechtigten
  - Art. 39 Abs. 2 und 3 BV
    - Wohnsitzprinzip und Einheit des politischen Wohnsitzes

5

## Stimmrecht (4/5)

- (Fortsetzung: Bundesrechtliche Einschränkungen)
  - Art. 39 Abs. 4 BV: Keine lange Karenzfrist
  - Art. 8 und 9 BV
    - Gleichbehandlungsgebot, Willkürverbot
    - Insbesondere in Zusammenhang mit Quoten relevant
  - Erfolgswertgleichheit bei Proporzwahlen
    - Rechtsgrundlage: Implizit in Art. 34 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 BV
    - Keine Sperrklausel von über 10%
    - Idealerweise mindestens 10 Sitze pro Proporzwahlkreis
    - BGE 129 I 185: Grüne Partei vs. Stadt Zürich

6

## Stimmrecht

(5/5)

- **Ausländerstimmrecht**

- Auf Bundesebene: Kein Ausländerstimmrecht
- Auf Kantons-/Gemeindeebene: In sieben Kantonen
  - JU, NE: Auf Kantons- und auf Gemeindeebene
  - GE, VD, FR: Auf Gemeindeebene
  - AR, GR: In einzelnen Gemeinden

- **Doppelte Rechtsnatur des Stimmrechts**

- Gerichtlich durchsetzbares Individualrecht
- Staatliche Funktion: Stimmberechtigte als Staatsorgan

7

## Politische Rechte im Bund (1/2)

- **Teilnahme an Wahlen**

- Aktives Wahlrecht
- Passives Wahlrecht

- **Teilnahme an Abstimmungen**

- Obligatorisches Referendum (Art. 140 BV)
  - Namentlich: Verfassungsreferendum
  - Umstritten: Zulässigkeit eines obligatorischen Referendums sui generis?
- Fakultatives Referendum (Art. 141 BV)
  - Gesetzesreferendum
  - In gewissen Fällen: Staatsvertragsreferendum
  - Nicht aber: Verwaltungsreferendum und Finanzreferendum

8

## Politische Rechte im Bund (2/2)

- **(Fortsetzung: Teilnahme an Abstimmungen)**

- Volksinitiative (Art. 138 ff. BV)
  - Auf Total- oder Teilrevision der BV (Verfassungsinitiative)
  - Nicht aber: Gesetzesinitiative und Verwaltungsinitiative
  - Pro memoria: Allgemeine Volksinitiative wurde wieder abgeschafft, bevor sie auf Gesetzesstufe umgesetzt wurde

- **Unterzeichnen**

- Volksinitiative
- Fakultatives Referendum
- Wahlvorschlag Nationalratsliste

9

## Abstimmungen 1848-2009\*

Institut	Gesamt	Ja	Nein
<b>Obligatorische Referenden</b>	<b>193</b>	<b>142</b>	<b>51</b>
<b>Fakultative Referenden</b>	<b>160</b>	<b>87</b>	<b>73</b>
<b>Volksinitiativen</b>	<b>241</b>	<b>16</b>	<b>145**</b>
<b>Total</b>	<b>594</b>	<b>245</b>	<b>269</b>

Quelle: Bundeskanzlei

\* Ohne Abstimmung vom 29.11.2009; \*\* 80 wurden zurückgezogen. 10

## National- und Ständeratswahl (1/2)

	Nationalrat	Ständerat
<b>Zusammensetzung</b>	<b>Demokratisches Prinzip</b> (Art. 149 BV)	<b>Föderalistisches Prinzip</b> (Art. 150 BV)
<b>Verteilung der Sitze auf Kantone</b>	<b>Nach Wohnbevölkerung</b>	<b>2 Sitze/Kanton; 1 Sitz/Halbkanton</b>
<b>Regelung von Wahl und Wahlbarkeit</b>	<b>Bundesrecht</b> (Art. 149 BV; BPR)	<b>Kantonales Recht</b> (Art. 150 Abs. 3 BV)
<b>Unvereinbarkeit</b>	<b>Bundesrecht</b> (Art. 143 f. BV)	<b>Bundesrecht</b> (Art. 143 f. BV)

11

## National- und Ständeratswahl (2/2)

	Nationalrat	Ständerat
<b>Amtsduer</b>	<b>4 Jahre</b> (Art. 145 BV)	<b>Kantonales Recht</b>
<b>Wahlorgan</b>	<b>Volk</b> (Art. 149 Abs. 2 BV)	<b>Kantonales Recht</b> (überall Volk)
<b>Wahlkreise</b>	<b>Kantone</b> (Art. 149 Abs. 3 BV)	<b>Kantonales Recht</b> (überall Kanton)
<b>Wahlverfahren</b>	<b>Proporz</b> (Art. 149 Abs. 2 BV; z.T. jedoch sehr kleine Wahlkreise)	<b>Kantonales Recht</b> (Jura Proporz, alle anderen Majorz)

12

## Weitere pol. Rechte in den Kantonen (1/2)

- **Volkswahl der Exekutive**
  - Volkswahl des Bundesrates wurde immer wieder diskutiert
  - 1900 und 1942: Ablehnung entsprechender SP-Volksinitiativen
- **Teilweise: Volkswahl von Judikative und bestimmten Beamten**
  - „Freiwilliger Proporz“ als Mittel gegen die Verpolitisierung von Richterwahlen
- **Teilweise: Abberufungsrechte**
  - Z.B. in SO oder SH

13

## Weitere pol. Rechte in den Kantonen (2/2)

- **Finanzreferendum**
  - Gegen Ausgabenbeschlüsse
- **Gesetzesinitiative**
- **Teilweise: Konstruktives Referendum**
  - „Referendum mit Gegenvorschlag“
  - In einigen Kantonen (u.a. in Zürich)
  - Volksinitiative zur Einführung des konstruktiven Referendums auf Bundesebene wurde abgelehnt

14

## Wahl- und Abstimmungsfreiheit (1/5)

- **Grundlagen: Art. 34 Abs. 2 BV**
  - Freie Willensbildung
  - Unverfälschte Willenskundgabe
- **Einheit der Materie: Art. 194 Abs. 2 BV**
  - In einer Vorlage nur Fragen mit „innerem Zusammenhang“
  - Gilt gestützt auf Anspruch auf unverfälschte Willenskundgabe auch für Gesetzesvorlagen sowie für kantonale Abstimmungen
  - Praxis des Bundesgerichts
    - Beurteilung im konkreten Einzelfall
    - Höhere Anforderungen bei Teilrevisionen der BV als bei Gesetzesvorlagen
    - Strengere Massstäbe bei Volksinitiativen als bei Behördenvorlagen (von der Lehre kritisiert)

15

## Wahl- und Abstimmungsfreiheit (2/5)

- **Nur objektive Information der Stimmberechtigten**
  - Behördliche Information ist nicht zwingend erforderlich
  - Erfolgt sie aber, muss sie objektiv sein, nicht irreführend
    - Neutralität ist nicht erforderlich
    - Empfehlungen und sachliche Begründungen sind zulässig
- **Klare und neutrale Formulierung der Abstimmungsfrage**

16

## Wahl- und Abstimmungsfreiheit (3/5)

- **Verbot behördlicher Propaganda**
  - Eigentliche Behördenkampagnen sind nur zulässig, wenn
    - Triftige Gründe bestehen
      - Ein triftiger Grund ist nur zurückhaltend anzunehmen
      - Bei Gemeinden und öffentlichen Unternehmen: Besondere Betroffenheit ist ein triftiger Grund
    - die Argumentation sachlich ist
    - die Kampagne verhältnismässig ist
    - die Finanzierung transparent erfolgt
  - Bei Wahlen wird – anders als bei Abstimmungen – von den Behörden absolute Neutralität verlangt
  - Private Propaganda ist grundsätzlich zulässig

17

## Wahl- und Abstimmungsfreiheit (4/5)

- **Beachtung der Wahlrechtsgrundsätze**
  - Gleiches und allgemeines Stimmrecht
  - Freie und geheime Stimmabgabe
  - Streitfall: Landsgemeinden (GL, AI) und Gemeindeversammlungen
    - Offensichtlicher Verstoß gegen mehrere Wahlrechtsgrundsätze
    - Bundesgericht: Zulässigkeit trotz „systembedingten Unzulänglichkeiten“
- **Korrekte Ermittlung des Wahl- bzw. Abstimmungsergebnisses**

18

## Wahl- und Abstimmungsfreiheit (5/5)

- **Übersicht: Zeitlicher Ablauf von Urnengängen**

- Korrekte Vorbereitung durch die Behörden
  - Einheit der Materie
  - Korrekte Formulierung der Abstimmungsfrage
- Schutz der Meinungsbildung vor dem Urnengang
  - Keine Behördenpropaganda
  - Nur Empfehlungen und objektive Informationen
- Korrekte Durchführung des Urnengangs
  - Allgemeines und gleiches Stimmrecht
  - Geheime und freie Stimmabgabe
  - Korrekte Ermittlung des Ergebnisses

19

## Wahl-/Abstimmungsfreiheit: Einzelfragen

- **Finanzielle Unterstützung von Parteien?**

- Zulässig
- Gleichbehandlungsgrundsatz ist aber zu beachten

- **Anspruch auf Ungültigerklärung einer bundesrechtswidrigen kantonalen Initiative?**

- Bundesgericht: Kein Anspruch auf Ungültigerklärung
- Lehre: Zum Teil Kritik

20

## Mängel bei Volksabstimmungen

- **Keine automatische Aufhebung des Ergebnisses**

- **Wiederholung der Abstimmung nach Bundesgerichtspraxis nur, wenn kumulativ...**

- erhebliche Unregelmässigkeiten stattfanden, und...
- ohne diese Unregemässigkeiten das Resultat möglicherweise anders herausgekommen wäre

21

## Petitionsrecht (1/2)

- **Rechtsgrundlage: Art. 33 BV**
- **Inhalt**
  - Bitte, Vorschlag, Kritik oder Beschwerde
  - Recht auf Kenntnisnahme durch Behörde
    - Petitionen können sich an jede beliebige Behörde richten
    - Ausnahme: Gerichte (vgl. Art. 30 Abs. 1 BV)
  - Keine Nachteile für die Petitionäre
- **Recht auf behördliche Stellungnahme?**
  - Bundesgericht: Nein
  - Teil der Lehre (Häfelin/Haller/Keller, JPM): Ja
  - KV-ZH, KV-BE: Ja (bei Petitionen an kantonale Behörden)

22

## Petitionsrecht (2/2)

- **Rechtsnatur**
  - Verfassungsmässiges (Grund-)Recht
  - Aber: Kein eigentliches Recht auf Mitwirkung bei der staatlichen Willensbildung
- **Rechtsträger**
  - Alle natürlichen Personen
  - Alle juristischen Personen
- **Einschränkungen**
  - Nach Art. 36 BV analog (wegen Nähe zu den Freiheitsrechten)

23

## Schweizer Bürgerrecht (1/4)

- **Rechtsnatur**
  - Streitig: Blosser rechtlicher Zustand oder Persönlichkeitsrecht?
- **Einheit des Bürgerrechts**
  - Gemeindebürgerrecht, Kantonsbürgerrecht und Schweizer Bürgerrecht bilden eine Einheit
- **Vermittelte Rechte**
  - Politische Rechte (Art. 136 BV)
  - Diplomatischer Schutz im Ausland
  - Niederlassungsfreiheit (Art. 24 BV)
  - Ausweisungs- und Auslieferungsverbot (Art. 25 Abs. 1 BV)

24



## Schweizer Bürgerrecht (2/4)

- **Pflichten**

- Militärdienstpflicht (nur Männer; Art. 59 Abs. 1 BV)
- Kein Militärdienst in fremden Armeen (Art. 94 MStG)
- Weitere Bürgerpflichten

- **Rechte und Pflichten durch das kantonale Bürgerrecht?**

- Nur in sehr engem Rahmen möglich (vgl. Art. 37 Abs. 2 BV)
- Z.B. Stimmrecht für im Ausland wohnende Kantonsbürger in kantonalen Angelegenheiten

25

## Schweizer Bürgerrecht (3/4)

- **Rechtsnachteile für Ausländer**

- Keine politischen Rechte auf Bundesebene
- Ausschluss vom Schutzbereich gewisser Grundrechte
- Nachteile bei bestimmten öffentlichrechtlichen Leistungen
- Erfordernis einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung für längere Aufenthalte in der Schweiz
  - Für EU-Bürger: Unter gewissen Voraussetzungen Anspruch auf Bewilligung (siehe Freizügigkeitsabkommen)

26

## Schweizer Bürgerrecht (4/4)

- **Kompetenzaufteilung Bund/Kantone (Art. 38 BV)**

- Bund
  - Erwerb des Bürgerrechts durch Abstammung, Heirat, Adoption sowie bei staatenlosen Kindern
  - Minimalvorschriften für den Erwerb des Bürgerrechts in anderen Fällen
  - Verlust des Bürgerrechts
  - Wiedereinbürgerung
- Kantone
  - Erwerb des Bürgerrechts anders als durch Abstammung, Heirat, Adoption sowie bei staatenlosen Kindern
  - Bundesrechtliche Minimalvorschriften sind dabei zu beachten

27

## Bürgerrecht: Tragende Prinzipien

- **Ius sanguinis**
  - Abstammung massgebend
  - Ius soli stützt dagegen auf den Ort der Geburt ab (Bsp.: USA)
- **Einheitliches Bürgerrecht für die Familie**
  - Spannungsverhältnis zur Gleichberechtigung von Frau und Mann
  - Vergleiche dazu im nationalen Verhältnis: Art. 161 ZGB
- **Vermeidung von Staatenlosigkeit**
  - Ausbürgerung grundsätzlich nur bei Doppelbürgern
- **Integration als Voraussetzung zur Einbürgerung**
  - Art. 14 BüG
  - Integration bedeutet nicht Assimilation

28

## Erwerb des Bürgerrechts (1/2)

- **Von Gesetzes wegen (Art. 1-7 BüG)**
  - Art. 1: Abstammung
    - Wenn die Mutter und/oder der verheiratete Vater Schweizer/-in ist, oder wenn der unverheiratete Schweizer Vater das Kind anerkennt
  - Art. 7: Adoption durch Schweizer/-in
- **Durch Einbürgerung (Art. 12-41 BüG)**
  - Art. 12-16: Ordentliche Einbürgerung
    - Einbürgerungsbewilligung des Bundes: Art. 14 und 15 BüG
    - Einbürgerung durch Kanton und Gemeinde
      - Durch kantonale und kommunale Verfügung
      - Voraussetzungen gemäss kantonalem Recht (im Rahmen bundesrechtlicher Vorgaben)

29

## Erwerb des Bürgerrechts (2/2)

- **(Fortsetzung: Erwerb durch Einbürgerung)**
  - Art. 26-32: Erleichterte Einbürgerung
    - Insbesondere für den Ehegatten eines Schweizer Bürgers
    - Die Eignung des Einzubürgernden wird auch hier vorausgesetzt
    - Kein Rechtsanspruch (BGE 129 II 401).
    - Vornahme der Einbürgerung durch Bundesbehörde
  - Art. 18-25: Wiedereinbürgerung
    - Gleiches Verfahren wie bei der erleichterten Einbürgerung

30

## Einbürgerungen: Verfahren

- **Ordentliche Einbürgerung: Übersicht über den Verfahrensablauf**

- Einbürgerungsbewilligung des Bundes
  - Nach Prüfung, ob die bundesrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind
- Kantonale Bewilligung
  - Nach Prüfung, ob zusätzliche kantonale Voraussetzungen erfüllt sind
- Erteilung des Bürgerrechts durch die Gemeinde
  - Nach Prüfung, ob auch die kommunalen Voraussetzungen erfüllt sind
- Gesuchstellende Person ist Schweizerin

31

## Einbürgerungen: Aktuelle Fragen (1/2)

- **Einbürgerungen an der Urne?**

- Einbürgerung ist Verwaltungsakt
- Rechtsstaatliche Garantien sind deshalb einzuhalten
  - Insbesondere: Begründungspflicht (Art. 29 Abs. 1 BV)
- Leitfälle
  - BGE 129 I 217: „Fall Emmen“
  - BGE 129 I 232: SVP vs. Stadt Zürich
- 2008: Volksinitiative für Zulassung der „Einbürgerung an der Urne“ klar abgelehnt

32

## Einbürgerungen: Aktuelle Fragen (2/2)

- **Einbürgerungsgebühren**

- Seit 2006: Nur kostendeckende Gebühren (Art. 38 BÜG)

- **Unterschiedliche kantonale Voraussetzungen**

- Folge des föderalistischen Staatsaufbaus
- Immerhin: Ähnliche Gebühren und Verfahrensabläufe

33

## Verlust des Bürgerrechts

- **Von Gesetzes wegen (Art. 8-11 BüG)**
  - Art. 10: Verwirkung bei Auslandschweizern
    - Voraussetzungen: Zweite Ausländergeneration, andere Staatsangehörigkeit, keine Beibehalterklärung
  - Art. 8a: Adoption durch einen Ausländer
  - Art. 8: Aufhebung des Kindesverhältnisses
- **Durch behördlichen Beschluss (Art. 42-48 BüG)**
  - Art. 42-47: Entlassung
    - Vorauss.: Begehren, kein Schweizer Wohnsitz, andere Staatsangehörigkeit
  - Art. 48: Entzug
    - Voraussetzungen: Erhebliche Verletzung von Interessen oder Ansehen der Schweiz, Doppelbürgerschaft
- **Grundsatz: Vermeidung der Staatenlosigkeit**<sub>34</sub>