



ONLINEKOMMENTAR
DER FREI ZUGÄNGLICHE
RECHTSKOMMENTAR

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 136 BV

Eine Kommentierung von Karl-Marc Wyss
Herausgegeben von Stefan Schlegel / Odile Ammann

Stand der Bearbeitung: 04.03.2025

PDF erstellt am: 06.10.2026

DOI: 10.17176/20240210-092036-0

ZITIERVORSCHLAG

Karl-Marc Wyss, Kommentierung zu Art. 136 BV, in: Stefan Schlegel/Odile Ammann (Hrsg.),
Onlinekommentar zur Bundesverfassung

Kurzzitat: OK-Wyss, Art. 136 BV N. XXX.

Titel: Volk und Stände

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 136 Politische Rechte

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

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

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte	3
II. Kontext.....	4
A. Begriffswechsel.....	4
B. Systematik und Zweck	4
C. Rechtsnatur und Tragweite	4
III. Kommentierung i.e.S.....	5
A. Fähigkeits- und Berechtigungsanforderungen (Abs. 1 Satz 1).....	5
1. Schweizer Bürgerrecht.....	6
2. Vollendetes 18. Altersjahr	6
3. Keine dauernde Urteilsunfähigkeit.....	7
4. Rechtsfolge: Rechtsträgerschaft und Eintragung ins Stimmregister	8
B. Allgemeinheit und Gleichheit der politischen Rechte (Abs. 1 Satz 2).....	8
C. Übersicht der einzelnen politischen Rechte (Abs. 2)	9
IV. Reformforderungen	10
A. Einbezug von Ausländerinnen und Ausländern.....	10
B. Inklusion von Menschen mit geistiger Behinderung	12
C. Senkung des Stimmrechtsalters	14
Weiterführende empfohlene Lektüre.....	17
Literaturverzeichnis.....	18
Materialienverzeichnis	21

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

- 1 Wer in der Schweiz **politische Rechte in Bundessachen** hat und ausüben darf, regelt **seit 1848** die *jeweils gültige Bundesverfassung*. Zu Beginn durften nur Schweizer Männer ab 20 Altersjahren wählen und abstimmen – dies bei der Volkswahl des Nationalrats, der Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung, der obligatorischen Volksabstimmung über den Grundsatz der Totalrevision sowie beim obligatorischen Verfassungsreferendum mit Volks- und Ständemehr.¹ Mit der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (*aBV*) kamen das fakultative Referendum gegen Bundesgesetze und gegen allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse hinzu. Es folgten die Volksinitiative auf Verfassungsteilrevision (1891), der Wechsel zum Proporz bei Nationalratswahlen (1918), das Staatsvertragsreferendum, das neue Dringlichkeitsrecht (1939 und 1949), die Schaffung einer Verfassungsgrundlage betreffend die Auslandschweizer (1966; Ausführungsgesetzgebung 1977 bzw. 1992)², das Wahl- und Stimmrecht für Frauen (1971 – und damit im europäischen Vergleich spät)³, die Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Volksinitiativen und Referenden (1977), die Neuerung des Abstimmungsverfahrens bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf (1987) sowie die Senkung des Wahl- und Stimmrechtsalters auf 18 Altersjahre (1991).⁴
- 2 **Art. 136 BV** besteht seit der Verfassungsreform von **1999 unverändert** und überführt im Wesentlichen Art. 74 *aBV* in die aktuelle Verfassung. *Absatz 1* schliesst an die ersten beiden Absätze der Vorgängernorm an, wobei er den Ausschlussgrund der Entmündigung infolge «Geisteskrankheit oder Geistesschwäche» gemäss damaligem Erwachsenenschutzrecht neu im Verfassungstext verankert. *Absatz 2* zählt neu die politischen Rechte im Bund übersichtsartig auf. Keinen Eingang fanden dagegen die Absätze 3 und 4 der Vorgängernorm: Als die Kantone noch Stimmausschlussgründe für eidgenössische Angelegenheiten vorsehen konnten, bedurfte es einer expliziten Kompetenzzuteilung (Art. 74 Abs. 3 *aBV*), ebenso beim sachverwandten Gegenstück in Art. 66 *aBV* (Schranken für Stimmrechtsausschlüsse).⁵ Die Gesetzgebungskompetenz für politische Rechte in Bundessachen liegt nunmehr alleine beim Bund. Den Vorbehalt des kantonalen Rechts für Abstimmungen und Wahlen von Kantonen und Gemeinden (Art. 74 Abs. 4 *aBV*) führt die Verfassung dagegen in Art. 39 Abs. 1 weiter.⁶ Der Wortlaut von Art. 136 deckt sich weitgehendst mit dem bundesrätlichen Entwurf (Art. 127 VE-96).⁷ Während die Verfassungskommissionen der beiden Räte Art. 127 VE-96 inhaltlich unverändert gutgeheissen hatten, ersetzten National- und Ständerat die Begriffe «Stimmrecht» und «stimmberechtigt» durch «politische Rechte».⁸

1. Art. 42 und Art. 63 f. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12.9.1848 (abgedruckt in Kölz, Quellenbuch 447 ff.); siehe BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 18; CR-Dubey, Art. 136 BV N. 37.

2. Gestützt auf Art. 45^{bis} *aBV* erging das Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 19.12.1975 (BPRAS; in Kraft 1.1.1977 [AS 1976 1805]). Die (briefliche) Stimmabgabe im Ausland regelte das BRPAS erst ab 1992; ausführlich zur historischen Entwicklung der politischen Rechte von Auslandschweizerinnen und -schweizern Horlacher, Rz. 24 ff.; siehe ferner zu Grundlage, aktueller Praxis und Handlungsoptionen bei der Ausübung des Stimmrechts aus dem Ausland Bericht Po. 20.4348 S. 1 ff.

3. Zur Einführung des Frauenstimmrechts von Heydebrand, S. 101 ff., Hangartner et al., Rz. 95 ff., Tobler, S. 293 ff. sowie breiter zur Thematik Frauenstimmrecht Studer/Wyttenbach, S. 1 ff.

4. Siehe Art. 74 *aBV*; siehe BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 18; SGK-Kley, Art. 136 BV N. 1 ff.

5. Botschaft BV, S. 359 f.; siehe auch BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 1.

6. Siehe BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 1.

7. Botschaft BV, S. 618; BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 1.

8. Siehe Art. 74 *aBV* und Art. 127 VE-96; Botschaft BV, S. 358 f.; BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 1; vgl. CR-Dubey, Art. 136 BV N. 3; zum Begriffswechsel sogleich N. 4.

II. KONTEXT

A. Begriffswechsel

- 3 Anstelle des Begriffs «Stimm- und Wahlrecht» bzw. «Stimmrecht» – wie noch in der Vorgängernorm und ersten Entwürfen verwendet⁹ – spricht Art. 136 BV nunmehr von «**politischen Rechten**», begrifflich übereinstimmend mit Art. 34 BV, Art. 39 Abs. 1-3 BV, Art. 40 Abs. 2 BV und Art. 164 Abs. 1 lit. a BV. Der Wechsel ist sachlich bedeutungslos, aber insofern sinnvoll, als er die einzelnen politischen Rechte begrifflich treffender erfasst: Der Katalog der politischen Rechte umfasst schliesslich nicht nur die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen, sondern auch die Ergreifung und Unterzeichnung von Volksinitiativen und Referenden (Art. 136 Abs. 2 BV);¹⁰ er verbindet Art. 136 BV zudem gedanklich besser mit der Gewährleistung und Garantie der politischen Rechte (Art. 34 BV). Die Trägerinnen und Träger der politischen Rechte bezeichnet die Verfassung jedoch weiterhin als «Stimmberechtigte».¹¹

B. Systematik und Zweck

- 4 Anschliessend an die Kapitel zu Bund, Kantonen und Gemeinden (3. Titel) bildet Art. 136 BV zusammen mit Art. 137 BV – Sachüberschrift «politische Rechte» bzw. «politische Parteien» – das 1. Kapitel «Allgemeine Bestimmungen» des 4. Titels «Volk und Stände»¹². Das 2. Kapitel normiert in Art. 138 bis und mit Art. 142 BV Initiative und Referendum, gefolgt vom 5. Titel zu den Bundesbehörden.¹³ Über die Verfassung hinaus reiht sich Art. 136 BV gegenüber den völkerrechtlichen Bestimmungen¹⁴ als verbindliche landesrechtliche Grundnorm in die Rechtsordnung ein, konkretisiert durch die ausführende Gesetzgebung, insbesondere im Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) und dem Auslandschweizergesetz (ASG).¹⁵ Dabei bezweckt Art. 136 BV in erster Linie, zu **definieren, wer Trägerin oder Träger der politischen Rechte** in Bundessachen ist (Zusammensetzung des Stimmvolks [Stimmberechtigte]), und symbolisch zu verdeutlichen, dass diese Rechte für alle gleich gelten. Zugleich soll er einen Überblick über die politischen Rechte im Bund bieten.¹⁶

C. Rechtsnatur und Tragweite

- 5 Von seiner **Rechtsnatur** her zählt Art. 136 BV zu den *Organisationsbestimmungen*¹⁷ der Verfassung. Eigenständige Rechte vermittelt nur der erste Satz des ersten Absatzes (konstitutive Wirkung): Einerseits definiert er, wer Trägerin oder Träger der politischen Rechte in Bundessachen ist; andererseits bildet er die *Kompetenzgrundlage* für gesetzliche Ausführungsnormen zu technischen Aspekten der politischen Rechte – sofern sich der Gesetzgeber dazu nicht eher auf Art. 39 BV zur Ausübung der politischen Rechte stützt.¹⁸ Der zweite Satz des ersten Absatzes, wonach alle die

9. Siehe Art. 74 aBV und Art. 127 VE-96.

10. Siehe BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 2 sowie weiter zu den Begriffen Art. 34 BV N. 12 f. und 19 ff.

11. Siehe Art. 138 ff., Art. 143 BV.

12. Siehe zu den Begriffen Volk und Ständen BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 2 sowie CR-Dubey, Art. 136 BV N. 1 und N. 7.

13. Siehe CR-Dubey, Art. 136 BV N. 1.

14. Vgl. Art. 25 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16.12.1966 (UNO-Pakt II; SR 0.103.2 [vgl. dazu kurz SGK-Steinmann/Besson, Art. 34 BV N. 3]), Art. 29 UNO-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13.12.2006 (Behindertenkonvention; SR 0.109; in der Schweiz in Kraft seit 15.5.2014) sowie ferner Art. 12 Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20.11.1989 (Kinderrechtskonvention; SR 0.107; in der Schweiz in Kraft seit 26.3.1997).

15. Siehe im Verhältnis zum BPR und BRK OK-Seferovic, Art. 2 BPR N. 6 ff. und 38.

16. BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 3; vgl. mit drei Funktionen CR-Dubey, Art. 136 BV N. 4 ff.

17. Siehe insbes. zu den Folgen auf die Auslegung Tschannen, Staatsrecht, Rz. 139 f. und Wyss, Rz. 126 ff.

18. BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 5 sowie Art. 39 BV N. 6 f.

gleichen politischen Rechte und Pflichten haben, ist dagegen primär symbolischer Natur.¹⁹ Der zweite Absatz informiert über die bestehenden politischen Rechte in Bundessachen von den Nationalratswahlen bis zum Referendum, ohne diese rechtlich zu verankern.²⁰

- 6 Die **Tragweite** von Art. 136 BV ist einerseits gegenüber den einzelnen politischen Rechten (inklusive Grundrechtsschutz) abzugrenzen und andererseits gegenüber den kantonalen Kompetenzen: Art. 136 BV normiert alleine die Voraussetzungen, wem die politischen Rechte in Bundessachen zukommen,²¹ wogegen sich deren Bestand aus Art. 138-142, 143 sowie 149 BV ergibt; wie und wo diese Rechte – nach deren Zuerkennung – auszuüben sind, bestimmt sich nach Art. 39 BV und der zugehörigen Ausführungsgesetzgebung. Die Voraussetzung der politischen Rechte in kantonalen Angelegenheiten richtet sich nach kantonalem Recht.²² So verfügen die Kantone über erhebliche Spielräume, wie etwa bei der Festlegung des Stimmrechtsalters oder bei den politischen Rechten von Ausländerinnen und Ausländern.²³ Der grundrechtliche Schutz der politischen Rechte garantiert Art. 34 BV.²⁴ Die Rechtsgleichheit betreffend die politischen Rechte ergibt sich aus Art. 8 BV. Art. 136 BV biete dazu keine eigenständigen oder gar weitergehenden Schutzansprüche.²⁵
- 7 Das Bundesamt für Statistik zählte für das Jahr 2022 auf eidgenössischer Ebene **rund 5.5 Mio. Stimmberechtigte**, was in etwa 63 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung von rund 8.7 Mio. entspricht. Durchschnittlich beteiligten sich in den Jahren 2011-2022 47,1 Prozent der Stimmberechtigten an eidgenössischen Abstimmungen.²⁶

III. KOMMENTIERUNG I.E.S.

A. Fähigkeits- und Berechtigungsanforderungen (Abs. 1 Satz 1)

- 8 Im ersten Absatz nennt Art. 136 BV für die politischen Rechte in Bundessachen *abschliessend drei Anforderungen*, die *kumulativ* zu erfüllen sind: (*i.*) das Schweizer Bürgerrecht, (*ii.*) die Zurücklegung des 18. Altersjahrs sowie (*iii.*) keine Entmündigung wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche. Wer dies erfüllt, ist Trägerin oder Träger der politischen Rechte in Bundessachen. Von ihrer Natur her sind die ersten zwei Anforderungen positiv, die dritte dagegen negativ. Alle drei basieren auf formalen Kriterien, die sich einfach handhaben lassen, aber auch gewisse Einwände zulassen: So kennen sich – wie Tschannen dazu treffend anmerkt²⁷ – Ausländerinnen und Ausländer nicht zwingend schlechter mit politischen Geschäften in der Schweiz aus, können 16-Jährige durchaus verständiger sein als

19. Siehe hinten N. 16 sowie BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 4.

20. Siehe hinten N. 19 sowie BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 4.

21. Vgl. Urteil des Bundesgerichts ID_4/2016 vom 4.5.2017 E. 1.3.3; SGK-Steinmann/Besson, Art. 34 BV N. 11.

22. BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 5 sowie Art. 39 BV N. 4 und 8.

23. Siehe zum Stimmrechtsalter hinten N. 25 ff. und N. 10 f. sowie zu den politischen Rechten von Ausländerinnen und Ausländern hinten N. 22; Weber, Rz. 41, nach welcher die Kantone jedoch keine über das Bundesrecht hinausgehenden Einschränkungen der politischen Rechte vorsehen dürfen, was aber umstritten sei. Nach hier vertretener Ansicht lässt sich dies nicht aus Art. 136 BV ableiten. Soweit Kantone weitergehende Einschränkungen vorsehen möchten, was mit Blick auf Art. 8 Abs. 1 und Art. 34 Abs. 2 und Art. 37 Abs. 2 BV nur in engen Grenzen möglich ist, bedürfen sie zwingender Gründe. Als zulässig gelten z.B. höhere Mindestalter für die Wählbarkeit in Regierungsämtern oder Altersgrenze für Ämter mit hoher Belastung, wogegen z.B. geschlechterspezifische Unterscheidungen unzulässig wären (siehe BSK-Tschannen, Art. 34 BV N. 14 m.w.Bsp.).

24. BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 5 sowie Art. 34 N. 4 und 13.

25. Siehe zu Art. 136 Abs. 1 Satz 2 hinten N. 16; BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 8.

26. Siehe Bundesamt für Statistik, Entwicklung der Stimmbeteiligung bei eidgenössischen Volksabstimmungen (1911-2022), veröffentlicht am 23.12.2022, sowie BBl 2023 486; Hangarter et al., Rz. 208 sowie mit Hinweisen zu den Auslandschweizerinnen und -schweizern Biaggini, Art. 136 BV N. 5; vgl. zur selektiven Teilnahme an Abstimmungen Serdült, S. 41 ff., Dermont, S. 5 ff. sowie ferner Kriesi, S. 39 ff.

27. BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 7.

gewisse hochbetagte Personen, oder führen kognitive Einschränkungen nicht stets zu vollständiger Urteilsunfähigkeit.²⁸

1. Schweizer Bürgerrecht

- 9 Die politischen Rechte kommen nur Schweizerinnen und Schweizern im Sinne der Bürgerrechtsgesetzgebung zu. Dazu zählen auch die schweizerisch-ausländischen *Doppel- und Mehrfachbürgerinnen und -bürger*.²⁹ Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts regelt das **eidgenössische Bürgerrechtsgesetz (BüG)**.³⁰ Die meisten Schweizerinnen und Schweizer haben ihr Bürgerrecht aufgrund ihrer Abstammung von Gesetzes wegen bereits mit der Geburt erworben (Art. 1 BüG). Die Art des Bürgerrechtserwerbs ist jedoch unerheblich: Ab rechtskräftiger Einbürgerung gelten für neu Eingebürgerte die gleichen Regeln wie für die übrigen Schweizer Bürgerinnen und Bürger. Eine Wartefrist oder sonstige Begrenzung ihrer politischen Rechte, wie sie die Verfassung vor 1874 noch kannte,³¹ ist unzulässig.³² Versuche, die politischen Rechte in Bundessachen auf ortsansässige Ausländerinnen und Ausländern auszuweiten, waren bis anhin wenig erfolgreich.³³

2. Vollendetes 18. Altersjahr

- 10 Als zweite Anforderung setzt Art. 136 Abs. 1 BV voraus, dass Schweizer Bürgerinnen und Bürger das 18. Altersjahr zurückgelegt haben. Sie können so mit Vollendung des 18. Altersjahres – m.a.W. ab ihrem 18. Geburtstag – die politischen Rechte in Bundessachen ausüben, sofern kein Ausschlussgrund vorliegt (dazu hinten N. 12 f.). Es handelt sich dabei wie erwähnt um ein rein *formales Kriterium*.³⁴ Die politische oder staatsrechtliche Mündigkeit bestimmt sich demnach zeitlich nicht nach dem Eintreten der persönlichen politischen Urteilskraft, sondern nach der **Volljährigkeit**, wie sie das Zivilrecht ab 18 Altersjahren vorsieht (Art. 14 ZGB).³⁵ Wie jede Altersgrenze hat die Festlegung auf das 18. Altersjahr etwas Willkürliches. Eine Senkung auf 16 Altersjahre stand zwar in der jüngeren Vergangenheit mehrfach zur Debatte, war aber bis anhin auf Bundesebene wie in sämtlichen Kantonen ausser dem Kanton Glarus politisch nicht mehrheitsfähig.³⁶
- 11 Die Verfassung kennt bezüglich der politischen Rechte wie auch für eidgenössische Ämter **keine weitere Altersschranke**, weder nach unten (Mindestalter) noch nach oben (Höchstalter). Wer die Anforderungen nach Art. 136 BV erfüllt, ist folglich in den Nationalrat (Art. 143 BV), in den Bundesrat wie auch ins Bundesgericht wählbar.³⁷

28. Siehe SGK-Kley, Art. 136 BV N. 10; BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 7.

29. BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 8; CR-Dubey, Art. 136 BV N. 17; siehe spezifisch zu den Doppelbürgerinnen und -bürgern Boillet, Rz. 46 ff.

30. Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht vom 20.6.2014 (BüG; SR 141.0).

31. Siehe Art. 64 Abs. 2 BV¹⁸⁴⁸; SGK-Kley, Art. 136 BV N. 8.

32. SGK-Kley, Art. 136 BV N. 8; BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 8; CR-Dubey, Art. 136 BV N. 17.

33. Siehe dazu hinten N. 21 f.; BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 8.

34. Biaggini, Art. 136 BV N. 4.

35. SGK-Kley, Art. 136 BV N. 10. Trotz inhaltlich Deckung mit dem Zivilrecht bestimmt sich die staatsrechtliche Mündigkeit alleine nach öffentlichem Recht (Hangartner et al., Rz. 62).

36. Siehe hinten N. 25 ff.; vgl. dazu die Übersicht auf Homepage des Dachverbands Schweizer Jugendparlamente DSJ (abrufbar unter «<https://www.dsj.ch/themen/stimmrechtsalter-16/>», besucht am 1.7.2023).

37. BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 8; CR-Dubey, Art. 136 BV N. 17. Während sich eine generelle Anhebung der *Alterslimite* mit Blick auf die Allgemeinheit des Stimmrechts und die Rechtsgleichheit kaum mehr rechtfertigen liesse, wären höhere Mindestalter für die Wählbarkeit in bestimmte Ämter zumindest denkbar, wenn der Schweiz auch eher fremd. Höchstaltersgrenzen sind allenfalls bei gewissen Vollämtern zulässigen, wenn sich dafür zwingende Gründe funktioneller Art vorbringen lassen. Für andere Ämter und insbesondere Parlamentsmandate verstossen Höchstaltersgrenzen gegen die politische Gleichheit und sind insofern unzulässig (siehe SGK-Kley, Art. 136 BV N. 10; Tschannen, Staatsrecht, Rz. 1841 und 1744 f.).

3. Keine dauernde Urteilsunfähigkeit

- 12 Art. 136 BV schliesst Personen von den politischen Rechten in Bundessachen aus, die infolge «*Geisteskrankheit oder Geistesschwäche* entmündigt sind». Der Ausschlussgrund entspricht dabei begrifflich dem Zivilgesetzbuch (ZGB)³⁸ in seiner bis Ende 2012 geltenden Fassung.³⁹ Sowohl das revidierte Erwachsenenschutzrecht des ZGB wie auch das Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) verzichten seither auf die abwertenden Begriffe «Entmündigung wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche» und sprechen von umfassender Beistandschaft.⁴⁰ Als «**entmündigt**» im Sinne von **Art. 136 BV** gelten daher «Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden» (Art. 2 BPR⁴¹; vgl. auch Art. 17 ASG).⁴² Die dabei verwendeten Begriffe orientieren sich am Zivilgesetzbuch: *Dauernd urteilsunfähig* ist demnach, wem infolge geistiger Behinderung oder psychischer Störung fortwährend die Fähigkeit mangelt, vernunftgemäss zu handeln (Art. 16 ZGB *e contrario*)⁴³.⁴⁴ Eine *umfassende Beistandschaft* errichtet die zuständige Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB), wenn die dauernd urteilsunfähige Person besonders hilfsbedürftig ist (Art. 398 ZGB),⁴⁵ wie dies z.B. bei einer schwer demenzkranken Person oft der Fall ist.⁴⁶ Bei *Vertretung durch eine vorsorgebeauftragte Person* ist die vertretene Person ebenfalls dauernd urteilsunfähig. Vor Eintritt der Urteilsunfähigkeit hat sie jedoch eine andere natürliche oder juristische Person gemäss Art. 360 Abs. 1 ZGB beauftragt, sie im Falle ihrer Urteilsunfähigkeit zu vertreten (Art. 360 ff., insb. die obligatorische Gültigkeitsprüfung der Urteilsunfähigkeit nach Art. 363 Abs. 2 Ziff. 2 ZGB⁴⁷).⁴⁸ Soweit der Vorsorgeauftrag die Personen- und Vermögenssorge sowie die Vertretung im Rechtsverkehr vollständig umfasst, entspricht er weitgehend einer umfassenden Beistandschaft.⁴⁹ Der Ausschluss von den politischen Rechten in Bundessachen nach Art. 136 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 2 BPR betrifft in erster Linie Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen;⁵⁰ also Menschen, die infolge einer organisch-genetischen oder anderweitigen Schädigung in ihrer geistigen Gesamtentwicklung und ihrer Lernfähigkeit so beeinträchtigt sind, dass sie voraussichtlich lebenslanger sozialer und pädagogischer Hilfe bedürfen.
- 13 Die Begriffe «Geisteskrankheit oder Geistesschwäche» sind wie erwähnt negativ besetzt, rechtlich überholt und insofern *bei Gelegenheit anzupassen*. Allenfalls bieten die jüngsten Entwicklungen in den Kantonen, insbesondere in Genf, Anlass für eine entsprechende Debatte auf Bundesebene.⁵¹ Im Sinne der UNO-Behindertenkonvention (BRK) ist der **generelle Entzug der politischen Rechte geistig behinderter Personen** in Frage zu stellen respektive deren bessere Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben zu begrüssen.⁵² Der quasi «automatische» Ausschluss der politischen Rechte für geistig behinderte Menschen anknüpfend an deren zivilrechtlichen Status – umfassende Beistandschaft oder Vertretung durch eine vorsorgebeauftragte Person –, wie dies sowohl Art. 136 BV i.V.m. mit

38. Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10.12.1907 (SR 210).

39. Siehe Art. 16 aZGB in der Fassung vom 1.1.2012; SGK-Kley, Art. 136 BV N. 13.

40. Siehe Art. 2 BPR und Art. 398 ZGB; SGK-Kley, Art. 136 BV N. 14; CR-Dubey, Art. 136 BV N. 22.

41. Siehe zu Art. 2 BPR OK-Seferovic, Art. 2 BPR N. 1 ff.

42. Botschaft Erwachsenenschutzrecht, S. 7109; SGK-Kley, Art. 136 BV N. 14.

43. Vgl. eingehend zur Urteilsfähigkeit BGE 124 III 5 E. 1; BK-Bucher/Aebi-Müller, Art. 16 ZGB N. 1 ff.

44. Siehe Botschaft Erwachsenenschutzrecht, S. 7109; BK-Bucher/Aebi-Müller, Art. 16 ZGB N. 3; OK-Seferovic, Art. 2 BPR N. 29 ff.; exemplarisch Urteil des Bundesgerichts 2C_496/2008 vom 3.3.2009 E. 3.4.

45. Siehe OK-Seferovic, Art. 2 BPR N. 16 ff.; von Heydebrand, S. 160 ff.

46. Von Heydebrand, S. 161.

47. Siehe BSK-Jungo, Art. 363 ZGB N. 2 ff. m.w.H.

48. Siehe OK-Seferovic, Art. 2 BPR N. 23 ff. m.w.H.

49. Vgl. den Wortlaut von Art. 398 Abs. 2 ZGB sowie OK-Seferovic, Art. 2 BPR N. 24.

50. SHK-Frei, Art. 29 BRK N. 57; Hess-Klein/Scheibler (Schattenbericht), S. 97.

51. Siehe hinten N. 23 f.

52. Siehe SGK-Kley, Art. 136 BV N. 15.

Art. 2 BPR wie auch die meisten Kantonsverfassungen vorsehen, lässt sich mit den Vorgaben von Art. 29 BRK nicht vereinbaren.⁵³

4. Rechtsfolge: Rechtsträgerschaft und Eintragung ins Stimmregister

- 14 Wer die drei Anforderungen erfüllt, ist wie erwähnt Trägerin oder Träger der politischen Rechte in Bundessachen. Aus Art. 3 Abs. 1 BPR (und nicht aus Art. 136 BV) ergibt sich dazu, dass eine solche Person entsprechend ins **Stimmregister der Wohngemeinde** einzutragen ist: Bei Wohnsitz in der Schweiz erfolgt dies von Amtes wegen (Art. 4 Abs. 1 BPR), bei Auslandschweizerinnen und -schweizern erst nach Aufnahme in das Auslandschweizerregister und Anmeldung in der Stimmgemeinde (Art. 11 ff. und 18 ff. ASG).⁵⁴
- 15 Der **Registereintrag** ist eine *verfahrensrechtliche Voraussetzung*, um die politischen Rechte auf Bundesebene auszuüben, und insofern von zentraler Bedeutung.⁵⁵ Das Stimmregister ist daher für Stimmberechtigte öffentlich einsehbar und falsche Eintragungen lassen sich letztinstanzlich beim Bundesgericht anfechten.⁵⁶ Wer die Anforderungen von Art. 136 BV nicht mehr erfüllt, wird aus dem Stimmregister gelöscht: Stellt die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) eine Person wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassende Beistandschaft oder wird für eine dauernd urteilsunfähige Person ein Vorsorgeauftrag wirksam, so teilt die KESB dies dem zuständigen Zivilstandsamt mit (Art. 449c ZGB⁵⁷), welches die Mitteilung wiederum an die für das Stimmregister zuständige kommunale Einwohnerkontrolle weiterleiten muss.⁵⁸

B. Allgemeinheit und Gleichheit der politischen Rechte (Abs. 1 Satz 2)

- 16 Subjekt des zweiten Satzes sind die Trägerinnen und Träger der politischen Rechte, wie sie Satz 1 umreisst. Sie *«alle haben die gleichen politischen Rechte und Pflichten.»* Satz zwei greift damit den **demokratischen Grundsatz** auf, wonach alle Stimmberechtigten politisch gleichberechtigt und insofern vom Staat ausnahmslos gleich zu behandeln sind (Allgemeinheit und Gleichheit).⁵⁹ Diese Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes für die politischen Rechte ist historisch bedingt⁶⁰ und vermittelt keine über Art. 8 BV (Rechtsgleichheit) hinausgehenden, eigenständigen Rechtsansprüche,⁶¹ sondern wirkt primär **symbolisch**.⁶² Die versprochene Gleichheit der Rechte beschränkt sich denn in der Sache auf eine reine *Zählwertgleichheit*⁶³ im Sinne von «eine Person gleich eine Stimme», wogegen die Schweizer Verfassungsordnung gewisse Abweichungen bei der Stimmkraft- und Erfolgswertgleichheit⁶⁴ zulässt: So führt das Erfordernis des Ständemehrs (Art. 142 Abs. 2 BV) – das

53. SHK-Frei, Art. 29 BRK N. 57; Hess-Klein/Scheibler (*Schattenbericht*), S. 97; OK-Seferovic, Art. 2 BPR N. 37; ausführlich Tobler, S. 341 ff.; vgl. SGK-Kley, Art. 136 BV N. 15.

54. Siehe OK-Seferovic, Art. 3 BPR N. 13 ff.; BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 11.

55. SGK-Kley, Art. 136 BV N. 16; OK-Seferovic, Art. 3 BPR N. 13.

56. Siehe Art. 4 Abs. 3, Art. 77 Abs. 1 lit. a und Art. 80 BPR; SGK-Kley, Art. 136 BV N. 16.

57. Siehe zu den Änderungen die auf 1.1.2024 in Kraft treten AS 2023 84 sowie BBl 2016 5161, 5175.

58. Siehe Art. 49 Abs. 1 lit. d Zivilstandsverordnung vom 28.4.2004 (ZStV; SR 211.112.2); BSK-Maranta, Art. 449c ZGB N. 5 ff.; vgl. OK-Seferovic, Art. 2 BPR N. 32 ff.; siehe betreffend die Auslandschweizerinnen und -schweizer Art. 19 ff. ASG und Art. 11 Auslandschweizerverordnung (V-ASG; SR 195.11).

59. Siehe SGK-Kley, Art. 136 BV N. 17.

60. Der zweite Satz geht inhaltlich auf Artikel 74 Absatz 1 aBV aus dem Jahre 1971 zurück (Einführung des Frauenstimmrechts); CR-Dubey, Art. 136 BV N. 25.

61. BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 4; SGK-Kley, Art. 136 BV N. 18.

62. Siehe Aubert/Mahon, Art. 136 BV N. 13; BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 13. Dubey sieht darin eine Auslegungshilfe («maxime d'interprétation»), die dem demokratischen Grundsatz – wie ihn auch Art. 25 UNO-Pakt II (SR 0.103.2) statuiert – bei der Umsetzung auf Bundesebene Nachachtung verschaffen soll (CR-Dubey, Art. 136 BV N. 24.)

63. Siehe ausführlich zur Zählwertgleichheit z.B. von Heydebrand, S. 193 ff.

64. Siehe zu sog. Stimmkraft- oder Stimmgewichtsgleichheit und zur Erfolgswertgleichheit z.B. Weber, Rz. 207 ff., von Heydebrand, S. 237 ff. oder CR-Dubey, Art. 136 BV N. 28.

Ergebnis innerhalb eines Kantons zählt als Standesstimme (Art. 142 Abs. 3 BV) – bei Doppelmehrabstimmungen dazu, dass die Stimme eines Stimmberechtigten in kleineren Kantonen mehr Gewicht erhält (höhere Stimmkraft) als die Stimme eines Stimmberechtigten in grösseren Kantonen. Die Stimmberechtigten wählen im aktuellen Verfahren der Nationalratswahlen⁶⁵ zwar im Proporz. Da die Kantone dabei die Wahlkreise bilden (Art. 149 Abs. 3 BV), jedoch kein wahlkreisübergreifender Verhältnisausgleich erfolgt, können nicht alle Stimmen in gleicher Weise zum Wahlergebnis beitragen, was die Stimmgleichheit weiter verzerrt.⁶⁶ Das Bundesgericht bezeichnete in BGE 147 I 194 die «Einschränkung der Stimmkraftgleichheit», die mit der Regelung zum Ständemehr bei Volksinitiativen einhergeht, aber als «verfassungsrechtlich gewollt [...] und für das Bundesgericht verbindlich».⁶⁷

- 17 Dass der zweite Satz von Art. 136 Abs. 1 BV neben den Rechten auch die *Pflichten* nennt, ist historisch bedingt und erfolgte gemäss Botschaft «[a]us Gründen der Symmetrie»⁶⁸. Erfasst sind eine allfällige Stimmpflicht, allenfalls verbunden mit einer Strafe bei Nichtfolgeleistung (Stimmzwang), und die Pflicht, gewisse Nebenämter an- und wahrzunehmen (Amtszwang).⁶⁹ Das Bundesrecht sieht jedoch **keine derartigen individuellen politischen Pflichten** vor⁷⁰ – es sei denn, man zählt die seit 23. Oktober 2022 geltenden Offenlegungspflichten zur Transparenz bei der Politikfinanzierung hinzu (Art. 76b ff. BPR).⁷¹ Wollte der Bundesgesetzgeber eine Stimmpflicht oder einen Amtszwang einführen, stünden Art. 136 Abs. 1 Satz zwei BV und der Begriff der «Pflichten» sicherlich mit im Fokus.⁷² Den Kantonen steht es dagegen frei, für kantonale und eidgenössische Abstimmungen eine Stimmpflicht und zugehörige Sanktionen einzuführen,⁷³ wie dies etwa der Kanton Schaffhausen getan hat.⁷⁴
- 18 Es gibt Anhaltspunkte dafür, den zweiten Satz bei Gelegenheit zu streichen.⁷⁵ Zuletzt verzichtete allerdings die Staatspolitische Kommission des Nationalrats in ihrem Vorentwurf darauf. Sie wählte stattdessen die kleinstmögliche Änderung und den grösstmöglichen Traditionsanschluss an den aktuellen Verfassungstext, obschon die Senkung des Stimmrechtsalters auf 16 Altersjahre – ohne das passive Wahlrecht – in Satz eins das Spannungsverhältnis zur versprochenen Gleichheit im zweiten Satz verstärkt hätte.⁷⁶ Angesichts der neuen Offenlegungspflichten in Art. 76b ff. BPR erwies sich dies sicherlich als sinnvoll.⁷⁷

C. Übersicht der einzelnen politischen Rechte (Abs. 2)

- 19 Der zweite Absatz zählt die politischen Rechte in Bundessachen einzeln auf. Er wirkt **nicht konstitutiv**: Die Aufzählung hat keine eigenständige Bedeutung, sondern informiert die Leserschaft,

65. Der Nationalrat wird in 20 Kantonen nach dem Verfahren «Hagenbach-Bischoff» gewählt, während in den Kantonen Aargau, Schaffhausen, Nidwalden, Zug und Zürich das Verfahren des «Doppelten-Pukelsheim» und in Basel-Stadt das Verfahren «Sainte-Laguë» zur Anwendung gelangt (siehe zur Nationalratswahl und den unterschiedlichen Verfahren Hangarter et al., Rz. 636 ff.). Auf Bundesebene forderte zuletzt die Pa.Iv. Jost (23.452) «Schluss mit Listenflut. Einfaches und faires Wahlsystem für die Nationalratswahlen» vom 25.9.2023 die Gesetzgebung über die Nationalratswahlen dahingehend zu ändern, dass die Nationalratssitze mittels der doppeltproportionalen Divisormethode mit Standardrundung (doppelter Pukelsheim) zugeteilt werden.

66. Vgl. BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 4 und SGK-Kley, Art. 136 BV N. 17.

67. BGE 147 I 194 E. 3.3 S. 199 (siehe dazu Biaggini, S. 618 f. und Demay, S. 285 f.).

68. Botschaft BV, S. 359; siehe auch Schaub, S. 586.

69. Siehe Schaub, S. 586 ff. und SGK-Kley, Art. 136 BV N. 18; vgl. CR-Dubey, Art. 136 BV N. 29 f.

70. Siehe Biaggini, Art. 136 BV N. 7; SGK-Kley, Art. 136 BV N. 18; Schaub, S. 586 f. Gemäss Tschannen liesse sich bestenfalls noch «*von der Pflicht des Stimmvolks insgesamt sprechen, in seiner Funktion als Staatsorgan Wahl- und Abstimmungsentscheide zu treffen*» (BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 15).

71. Siehe zu den Transparenzvorschriften des BPR Aeschmann/Schaub, Rz. 1 ff.; die Materialien zu den Transparenzvorschriften erwähnen Art. 136 BV jedoch nicht (vgl. z.B. Bericht SPK-S zu Pa.Iv. 19.400, S. 7875 ff.).

72. Vgl. CR-Dubey, Art. 136 BV N. 30, der Art. 136 Abs. 1 Satz 2 als «*norme de compétence*» bezeichnet.

73. Vgl. Art. 83 BPR; Biaggini, Art. 136 BV N. 7; kritische gegenüber der Zulässigkeit einer kantonalechtlich begründeter Stimmpflicht in eidgenössischen Angelegenheiten Schaub, S. 590 ff. m.w.H.

zu welchen politischen Rechten der erste Absatz berechtigt. Art und Umfang der aufgezählten Rechte bestimmen sich dagegen über gesonderte Verfassungsnormen:⁷⁸ So ergeben sich das aktive Teilnahmerecht an *Nationalratswahlen* aus Art. 149 BV, das passive aus Art. 143 BV, sowie betreffend *Abstimmungen des Bundes* aus Art. 140–142 BV; die Art. 138, 139 und 141 BV regeln sodann das Ergreifen und Unterzeichnen von *Referenden und Volksinitiativen*.⁷⁹ Da für letztere eine Lancierungs- oder Unterzeichnungspflicht abwegig ist, verwendet der zweite Absatz – vermutlich aus sprachökonomischen Gründen, die Materialien besagen nichts dazu – für alle aufgezählten Teilnahmerechte das Verb «können», ohne jedoch damit eine gesetzliche Teilnahmepflicht für eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen auszuschliessen.⁸⁰ Die Ständerratswahlen als kantonale Wahlen (Art. 150 Abs. 3 BV) finden zu Recht keine Erwähnung. Sofern der Verfassungsgeber die politischen Rechte in Bundessachen in Zukunft erweitern sollte, wäre der zweite Absatz von Art. 136 BV aufgrund seines Informationscharakters entsprechend nachzuführen.⁸¹

IV. REFORMFORDERUNGEN

- 20 In der jüngeren Vergangenheit forderten *politische Vorstösse auf nationaler Ebene* in drei Bereichen eine **Ausweitung der Stimmberechtigung**, die eine Änderung von Art. 136 BV bedingten, nämlich bezüglich des Einbezugs von Ausländerinnen und Ausländern (A.), der Inklusion von Menschen mit geistiger Behinderung (B.) und bezüglich der Senkung des Stimmrechtsalters (C.)

A. Einbezug von Ausländerinnen und Ausländern

- 21 Auf **Bundesebene** verwehrt die Verfassung Ausländerinnen und Ausländern die politischen Rechte. Die Einführung des Ausländerstimmrechts bedürfte der Revision der abschliessenden Regelung in Art. 136 Abs. 1 BV.⁸² So verlangte die Parlamentarische Initiative der grünen Fraktion (21.405) «Mehr

75. Der zweite Satz geht inhaltlich auf Art. 74 Abs. 1 aBV aus dem Jahre 1971 zurück (Einführung des Frauenstimmrechts). Gemäss Lehre und Praxis kommt ihm in der aktuellen Bundesverfassung kein eigenständiger Rechtsgehalt mehr zu (siehe vorne N. 6 und 16). Etliche Autoren bezeichnen den zweiten Satz von Art. 136 Abs. 1 BV denn auch als unnötig: So kommentiert z.B. Tschannen dessen Bedeutung wie folgt: «*Die politische Gleichberechtigung von Mann und Frau ergibt sich bereits aus Satz 1; und zur Gleichheit der politischen Rechte und Pflichten (nicht nur zwischen Mann und Frau!) sagt Art. 8 alles Nötige. Kurzum, Satz 2 von Art. 136 Abs. 1 hängt in der Luft; er wäre besser nicht geschrieben worden*» (BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 13); oder kurz in den Worten von Aubert: «*[...] la phrase reste inutile*» (Aubert/Mahon, Art. 136 BV N. 13). Während die Streichung Satz 2 zu keiner Verschlechterung des verfassungsrechtlichen Schutzes führte, behöbe sie das bestehende Spannungsverhältnis bezüglich Stimmkraft- und Erfolgswertgleichheit (siehe vorne N. 16). Streicht der Verfassungsgeber den Begriff «Pflichten» aus der Verfassung, liesse sich – je nach Thematisierung in den Materialien – argumentieren, dass damit die Einführung einer gesetzlichen Teilnahmepflicht bei eidg. Abstimmungen und Wahlen für ihre Verfassungskonformität zwingend einer neuen Verfassungsgrundlage bedürfte. So verstanden hätte sich dann das Verb «können» in Art. 136 Abs. 2 BV – anders als zurzeit (siehe hinten N. 19) – im Kontext der Verfassungsänderung (Streichung Satz 2) als Schranke gegen die Einführung eines Stimmzwangs auf Bundesebene interpretieren lassen, was sprachlich einfacher verständlich wäre.

76. Siehe Bericht SPK-N zur Pa.Iv. 19.415, S. 7. Mit dem altersbedingten Auseinanderfallen des aktiven und passiven Wahlrechts, besitzen die sechzehn- und siebzehnjährigen Personen aber gerade nicht dieselben Rechte wie die Personen, die das achtzehnte Altersjahr zurückgelegt haben. Diese können sich zusätzlich in den Nationalrat, den Bundesrat oder das Bundesgericht wählen lassen (vgl. Art. 143 BV).

77. Um Missverständnissen vorzubeugen, sei an der Stelle daraufhin gewiesen, dass sich die Transparenzvorschriften des BPR auf Art. 39 Abs. 1 i.V.m. mit Art. 34 BV abstützen und nicht auf Art. 136 Abs. 1 BV (Bericht SPK-S zu Pa.Iv. 19.400, S. 7900).

78. Siehe Art. 9 Gesetz über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte des Kantons Schaffhausen vom 15.3.1904 (Wahlgesetz; SHR 160.100); SGK-Kley, Art. 136 BV N. 18.

79. BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 16; SGK-Kley, Art. 136 BV N. 19; vgl. vorne zur Tragweite N. 6.

79. Biaggini, Art. 136 BV N. 8.

80. Siehe BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 17; CR-Dubey, Art. 136 BV N. 36; vorne zur Tragweite N. 6.

81. BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 16; SGK-Kley, Art. 136 BV N. 19.

82. Siehe SGK-Kley, Art. 136 BV N. 8; siehe vorne N. 9.

Demokratie wagen. Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer» vom 1. März 2021 Art. 136 BV dahingehend zu ändern, dass auch Ausländerinnen und Ausländer, die sich seit fünf Jahren rechtmässig in der Schweiz aufhalten, über politische Rechte in Bundessachen verfügen.⁸³ Der Nationalrat verwarf die Initiative am 7. Juni 2022 deutlich.⁸⁴ Damit übereinstimmend schätzt die Lehre die Chance derartiger Vorstösse *in absehbarer Zeit als politisch unrealistisch* ein.⁸⁵ Einen leicht anderen Ansatz verfolgt die eidgenössische Volksinitiative «Für ein modernes Bürgerrecht (Demokratie-Initiative)», die am 24. Januar 2025 zustande kam. Sie fordert eine Anpassung von Art. 38 Abs. 2 BV, so dass Ausländerinnen und Ausländer das Bürgerrecht auf Gesuch hin bereits nach fünf Jahren rechtmässigen Aufenthalts in der Schweiz erhalten können, sofern sie Grundkenntnisse in einer Landessprache haben und weder zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe verurteilt wurden, noch die innere Sicherheit der Schweiz gefährden.⁸⁶ Internationale Verpflichtungen, ausländischen Staatsangehörigen politische Rechte zu gewähren, bestehen keine für die Schweiz.⁸⁷

- 22 Die Bundesverfassung erlaubt den Kantonen, der ausländischen Bevölkerung auf **kantonalen und kommunaler Ebene** politische Rechte einzuräumen (Art. 39 Abs. 1 BV). Ob die Kantone dazu eine entsprechende Grundlage in ihrer Verfassung benötigen, ist umstritten.⁸⁸ Bis anhin gewähren die Kantone *Neuenburg* und *Jura* Ausländerinnen und Ausländern politische Rechte auf Kantonsebene, wobei beide Kantonsverfassungen dies explizit vorsehen.⁸⁹ Im Kanton Appenzell Ausserrhoden steht das Ausländerstimmrecht mit dem neuen Verfassungsentwurf zur Debatte.⁹⁰ Darüber hinaus statuieren die Kantonsverfassungen von *Freiburg*, *Jura*, *Neuenburg* und *Waadt* in sämtlichen Gemeinden politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer in kommunalen Angelegenheiten⁹¹ – dagegen scheiterte im Kanton *Wallis* der neue Verfassungsentwurf (2023), der eine solche Regelung enthielt, im März 2024 an der Urne.⁹² Weniger weit geht der Kanton *Genève*, in dem Ausländerinnen und Ausländer in kommunalen Angelegenheiten wählen, abstimmen sowie Initiativen und Referenden unterzeichnen dürfen, jedoch selbst nicht wählbar sind.⁹³ Unter den Deutschschweizer Kantonen

83. Siehe auch die Petition (21.2040) «Einführung politischer Rechte für Einwohner:innen der Schweiz ohne Schweizer Staatsbürgerschaft» aus der Frauensession 2021 vom 31.10.2021.

84. Der Nationalrat leistete der Pa.IV. (21.405) «Mehr Demokratie wagen. Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer» mit 113 zu 63 Stimmen bei 0 Enthaltungen keine Folge (Abstimmungsprotokoll des Nationalrats zum Geschäft 21.405 zur Abstimmung vom 7.6.2022 [Ref. 25079]; vgl. zur SPK-N den Bericht SPK-N zu Pa.IV. 21.405/21.414). Im Herbst 2001 lehnte der Nationalrat das Postulat Rennwald (00.3512) «Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf Bundesebene» vom 4.10.2000 ab (AB 2001 N 1380).

85. Horlacher, Rz. 173; Bisaz, S. 107; von Heydebrand, S. 148; Tschannen, Perspektiven, Rz. 9.

86. Siehe BBl 2023 1224 (Text und Vorprüfung) sowie BBl 2025 273 (Zustandekommen).

87. Siehe zum völkerrechtlichen Kontext Tobler, S. 357 f. und Rüegger, S. 81 f.

88. Von Heydebrand, S. 144; Tanquerel, Rz. 53. Nach hier vertretener Ansicht lässt sich eine derartige Pflicht nicht aus Art. 51 BV ableiten und sie bildet kein Kriterium für die Gewährleistung der KV durch die Bundesversammlung (vgl. BSK-Belser/Massüger, Art. 51 BV N. 18 ff.).

89. Siehe Art. 37 Abs. 1 lit. c KV/NE (SR 131.233) und Art. 73 KV/JU (SR 131.235); dazu Hangartner et al., Rz. 109 ff.

90. Siehe Art. 69 Abs. 2 KV/AR-Entwurf des Regierungsrats (1. Lesung) vom 20.12.2022 (siehe dazu den 1. Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 20.12.2022) – die besondere Kommission zur Totalrevision der KV/AR (BKKV) schloss die Beratung der Kantonsverfassung in 1. Lesung im Dezember 2023 ab. Sie unterstützte die wesentlichen inhaltlichen Neuerungen, namentlich den Ausbau der demokratischen Mitwirkung (Stimmrechtsalter 16 und Ausländerstimmrecht; vgl. 2. Bericht und Antrag der BKKV vom 22.11.2023). [WKMB1] Der Kantonsrat verabschiedete die totalrevidierte Kantonsverfassung in seiner Sitzung vom 19./20.2.2024 in der 1. Lesung inklusive des Ausländerstimmrechts (Gesamtschau nach Kantonsratsdebatte von Hanspeter Strebel vom 23.2.2024). Anschliessend verabschiedete der Regierungsrat den KV/AR-Entwurf am 9.1.2025 in der 2. Lesung und überwies diesen an den Kantonsrat, wobei er vorschlug, das Stimmrechtsalter 16 und das Ausländerstimmrecht als Eventualantrag zu behandeln. Zunächst wird sich die eigens eingesetzte kantonsrätliche Kommission mit dem Entwurf beschäftigen, gefolgt von der 2. Lesung im Kantonsrat (Medienmitteilung des Kanton AR «Neue Kantonsverfassung: Proporzregeln, indirekten Medienförderung und Eventualantrag» vom 9.1.2025).

91. Siehe Art. 37 Abs. 1 lit. c KV/NE (SR 131.233) sowie Art. 73 KV/JU (SR 131.235) i.V.m. Art. 3 LDP/JU (LS 161.I); dazu Hangartner et al., Rz. 109 ff. sowie Belser, S. 84 ff.

ermächtigen – Regelungen betreffend Landeskirchen ausgeschlossen⁹⁴ – nur *Appenzell Ausserrhoden, Basel-Stadt und Graubünden* ihre Gemeinden, politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer einzuführen;⁹⁵ bis anhin machen nur eine geringe Anzahl Gemeinden davon Gebrauch.⁹⁶ In allen genannten Kantonen gelten gewisse Vorbedingungen wie ein spezifischer Aufenthaltsstatus, eine Mindestaufenthaltsdauer in der Schweiz (oft 10 Jahre)⁹⁷ sowie für kommunale Angelegenheiten eine minimale Wohnsitzdauer.⁹⁸ Während sich ein Teil der Lehre für eine Ausdehnung der politischen Rechte zumindest auf kommunaler Ebene auf Ausländerinnen und Ausländer ausspricht,⁹⁹ verwarf der Nationalrat eine entsprechende Parlamentarische Initiative Atici (21.414) «Stimmrecht für alle in kommunalen Angelegenheiten nach fünf Jahren Wohnsitz in der Schweiz» vom 11. März 2021 im Sommer 2022 deutlich.¹⁰⁰

B. Inklusion von Menschen mit geistiger Behinderung

- 23 Bundesverfassung und Ausführungsgesetzgebung schliessen diejenigen volljährigen Schweizerinnen und Schweizer von den politischen Rechten in Bundessachen aus, die infolge dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden.¹⁰¹ Der **Ausschluss** erfolgt **quasi «automatisch»** – d.h. ohne individuelle Prüfung – unter der Annahme, dass Betroffene diesfalls auch in politischen Angelegenheiten dauerhaft urteilsunfähig sind.¹⁰² Die **UNO-Behindertenkonvention (BRK)** garantiert dagegen politische Rechte für Menschen mit Behinderungen (Art. 29) unabhängig von der Art der Behinderung. Die BRK fordert ein entsprechendes Tätigwerden des Vertragsstaates; einen Ausschluss sieht sie nicht vor.¹⁰³ Stimmen in Lehre und Politik *kritisieren* daher zu Recht den quasi «automatischen» Ausschluss der

92. Siehe Art. 43 Abs. 1 lit. b i.V.m. Art. 42 Entwurf der Verfassung des Kantons Wallis vom 25.4.2023. Die Stimmbevölkerung lehnte am 3.3.2024 sowohl den Entwurf der neuen Kantonsverfassung als auch die Variante ohne Stimm- und Wahlrecht und Recht auf Wählbarkeit für ausländische Personen in Gemeindeangelegenheiten ab (Medienmitteilung des Kantons Wallis vom 3.3.2024).

93. Siehe Art. 48 Abs. 3 KV/GE (SR 131.234).

94. Viele Kantone gestatten den öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften und ihren Kirchgemeinden, ein Ausländerstimmrecht einzuführen (siehe z.B. Art. 130 Abs. 2 lit. a KV/ZH [SR 131.211] sowie Hangartner et al., Rz. 113 m.w.H.).

95. Siehe Art. 105 Abs. 2 KV/AR (SR 131.224.1), § 40 Abs. 2 KV/BS (SR 131.222.1) und Art. 9 Abs. 4 KV/GR (SR 131.226); dazu Hangartner et al., Rz. 110 sowie Caroni et al., Rz. 256; inklusive Entwicklungen in den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft und Solothurn von Heydebrand, S. 144 ff.

96. Horlacher, Rz. 174 m.w.H. In Gemeinden, in den Ausländerinnen und Ausländern politische Rechte ausüben können, war die Zahl der aktiven Ausländerinnen und Ausländer zudem laut einer Untersuchung von Avenir Suisse aus dem Jahre 2015 relativ gering (siehe Adler et al., S. 32). Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer würde sich kaum auf die Wahl- und Abstimmungsergebnisse auswirken (so zumindest gemäss Strijbis, S. 58 ff.).

97. Siehe z.B. Art. 105 Abs. 2 KV/AR (SR 131.224.1) oder Art. 142 Abs. 1 lit. b KV/VD (SR 131.231); Hangartner et al., Rz. 110.

98. Siehe dazu Hangartner et al., Rz. 110; Horlacher, Rz. 175 und CR-Dubey, Art. 136 BV N. 18.

99. Müller/Schlegel, S. 54; Belser, S. 86 ff.; Tschannen, Perspektiven, Rz. 9; in diese Richtung gehend Tobler, S. 356, Rügger S. 98 ff., Blatter/Schmid/Blättler, S. 24 ff.; Wenger, S. 1191 f.; Boillet/Demay, Rz. 10 ff.

100. Der Nationalrat leistete der Pa.Iv. (21.414) «Stimmrecht für alle in kommunalen Angelegenheiten nach fünf Jahren Wohnsitz in der Schweiz» mit 110 zu 63 Stimmen bei 4 Enthaltungen keine Folge (Abstimmungsprotokoll des Nationalrats zum Geschäft 21.414 zur Abstimmung vom 7.6.2022 [Ref. 25089]). Der Nationalrat folgte damit seiner Staatspolitischen Kommission (SPK-N), die am 25.2.2022 mit 17 zu 8 Stimmen keine Folge gegeben beantragt hatte (siehe Bericht SPK-N zu Pa.Iv. 21.405/21.414).

101. Art. 136 BV i.V.m. Art. 2 BPR sowie Art. 360 ff. und 398 ZGB; siehe vorne N. 12.

102. Siehe vorne N. 12 und 15; OK-Seferovic, Art. 2 BPR N. 37; vgl. auch die Literaturangaben in Fn. 102.

103. Siehe Art. 29 auch i.V.m. Art. 12 BRK; dazu Tobler, S. 340 ff. und OK-Seferovic, Art. 2 BPR N. 13; zur umstrittenen Frage der direkten Anwendbarkeit von Art. 29 BRK Grodecki, Rz. 13.

politischen Rechte für Menschen mit geistigen Behinderungen im Schweizer Recht,¹⁰⁴ und dies nicht ohne Wirkung:

- Auf **Bundesebene** erarbeitete die Bundeskanzlei (BK) einen Bericht zur politischen Teilhabe von Schweizerinnen und Schweizern mit geistiger Behinderung als Folge des Postulats Carobbio (21.3296) «Menschen mit einer geistigen Behinderung sollen umfassend am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können» sowie der Interpellation Baume-Schneider (21.3295) «Politische Rechte für Menschen mit einer psychischen oder geistigen Behinderung», beide vom 18. März 2021. Der *Bericht Po. 21.3296* erschien am 25. Oktober 2023. Gemäss dessen Schlussbetrachtung steht die gegenwärtige Regelung zum Stimmrechtsausschluss im Konflikt mit der Rechtsgleichheit und völkerrechtlichen Verpflichtungen; die Frage nach der Notwendigkeit von Stimmrechtsausschlüssen und die damit verbundene Interessenabwägung sind auf Verfassungsebene zu klären.¹⁰⁵ Die Bundesversammlung nahm den Bericht und dessen Forderungen zur Kenntnis und setzte sich mit dem Postulat und zugehörigen neuen Vorstössen auseinander.¹⁰⁶ Am 24. Oktober 2024 reichte die Staatspolitische Kommission des Nationalrats die *Motion (24.4266) «Politische Rechte für Menschen mit Behinderungen»* ein und folgte damit der Petition der Behindertensession 2023 (23.2019) «Autonomes und ungehindertes Wahl- und Stimmrecht». So soll der Bundesrat einen Änderungsentwurf von Art. 136 Abs. 1 BV unterbreiten, wobei er den ersten Satz wie folgt ändert: «Die politischen Rechte in Bundessachen stehen allen Schweizerinnen und Schweizern zu, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben». Der Bundesrat beantragte am 27. November 2024 die Annahme der Motion.¹⁰⁷ Als nächstes wird der Nationalrat respektive vorab dessen Staatspolitische Kommission die Motion behandeln (voraussichtlich im März 2025).
- Auf kantonaler Ebene stechen die Kantone *Genf* und *Appenzell Innerrhoden* hervor: Seit Ende 2020 verzichtet Genf gänzlich auf eine Einschränkung des Stimmrechts für dauernd urteilsunfähige Personen (Art. 48 KV/GE).¹⁰⁸ Die neue Verfassung des *Kantons Appenzell Innerrhoden*, welche die Landsgemeinde im April 2024 verabschiedete und voraussichtlich 2027 in Kraft treten wird, verzichtet ebenfalls gänzlich auf eine Einschränkung (Art. 9 KV/AI²⁰²⁷).¹⁰⁹

104. SHK-Frei, Art. 29 BRK N. 57; Schefer/Martin/Hess-Klein, S. 446 ff.; Tanquerel, FS, S. 245 f.; Hess-Klein/Scheibler (*Schattenbericht*), S. 97; Hess-Klein, S. 606 f.; OK-Seferovic, Art. 2 BPR N. 13 f. und 36 ff.; SGK-Kley, Art. 136 BV N. 15; Grodecki, Rz. 7 ff.; Matthey/Burgat, S. 123; die Rechtmässigkeit anzweifelnd Hangartner et al., Rz. 624.

105. Siehe *Bericht Po. 21.3296*, S. 36.

106. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N) hat den Bericht am 11.1.2024 zur Kenntnis genommen und diskutiert. Sie beriet zugleich drei Petitionen der Behindertensession vom 10.5.2023 (Pe. [23.2019] «Autonomes und ungehindertes Wahl- und Stimmrecht», Pe. [23.2020] «Hindernisfreiheit und Teilhabe am politischen Leben» und Pe. [23.2021] «Politische Mitsprache und passives Wahlrecht»). Angesichts der Komplexität und Bedeutung des Themas beschloss die SPK-N, sich an einer ihrer nächsten Sitzungen erneut mit den drei Petitionen zu befassen und erst dann über sie zu befinden. Mit 13 zu 12 Stimmen nahm sie jedoch bereits am 11.1.2024 das Postulat (24.3001) «Prüfung von Massnahmen zur Verbesserung der politischen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an», welches den Bundesrat auffordert, mehrere konkrete Massnahmen zu prüfen, mit welchen die politische Teilhabe von Menschen mit Behinderungen gewährleistet werden soll (siehe Medienmitteilung der SPK-N «Adressdienstgesetz: Kommission beantragt Rückweisung an den Bundesrat» vom 12.1.2024). Der Bundesrat beantragte in seiner Stellungnahme vom 14.2.2024 die Annahme des Postulats (24.3001) und der Nationalrat nahm das Postulat am 17.4.2024 an (Abstimmungsprotokoll Nationalrats zum Geschäft 24.3001 vom 17.4.2024 [Ref. 28716]).

107. Die Förderung der politischen Partizipation von Menschen mit Behinderungen ist ein Schwerpunktprogramm der Behindertenpolitik 2023-2026 des Bundesrats (*Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026, Bericht des Bundesrates vom 8.12.2023*, S. 10 ff.). Zu berücksichtigen ist zudem, dass die Motion in Zusammenhang mit der eidg. Volksinitiative «Für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (*Inklusions-Initiative*)» steht, die im 16.10.2024 zustande gekommen ist (BBl 2024 2637). Diese verlangt die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen.

108. Siehe Art. 48 und Art. 228 KV/GE (SR 131.234; Aufhebung des Abs. 4 in der *Volksabstimmung vom 29.11.2020*, mit Wirkung seit 19.12.2020. Gewährleistungsbeschluss vom 21.9.2021 [BBl 2021 2340 Art. 5 Abs. 2, BBl 2021 1414]); siehe dazu Tobler, S. 327 ff. m.w.H.; mit Blick auf Art. 34 BV kritisch Grodecki, Rz. 19.

Ähnliche Vorstösse und Projekte prüft die Politik zurzeit in den Kantonen *Basel-Stadt, Solothurn, Neuenburg, Waadt, Zürich und Zug*.¹¹⁰ Weniger inklusiv, dafür bereits in Kraft sind die Regelungen in den Kantonen *Waadt* und *Neuenburg*, die anstelle des kritisierten Automatismus besondere Prüfverfahren vorsehen, wenn sie Personen von den kantonalen politischen Rechten ausschliessen.¹¹¹

- Weitere Reformimpulse könnten zudem in den *Kirchgemeinden* entstehen. So böte z.B. die angedachten Fusionen der evangelisch-reformierten Kirchgemeinden der Stadt Bern eine Gelegenheit, allfällige neue Organisationsreglemente BRK-konform auszugestalten.¹¹²

- 24 Die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz, die Entwicklungen im Kanton Genf sowie die zahlreichen angelaufenen Projekte und Vorstösse auf Stufe Bund und Kantone zeigen, dass eine BRK-konforme Ausgestaltung der politischen Rechte **politisch** Fahrt aufzunehmen scheint. Ob die Rechtsgrundlagen dazu die Genfer Lösung übernehmen oder einen individuellen Prüfungsvorgang vorsehen, sich weiterhin zuerst auf kantonaler Ebene und erst dann auf Bundesebene etablieren, wird die Zukunft zeigen. Die Stossrichtung ist unabhängig davon zu begrüssen.¹¹³

C. Senkung des Stimmrechtsalters

- 25 Ab 1991 lancierten Vorstösse etwa alle fünf bis sieben Jahre die parlamentarische Debatte um eine Senkung des **Stimmrechtsalters** auf **16** Altersjahre,¹¹⁴ so zuletzt die parlamentarische Initiative Arslan (19.415) «Den jungen Menschen eine Stimme geben» vom 21. März 2019. Vereinzelt forderten diese Vorstösse sogar, gänzlich auf ein Mindestalter zu verzichten.¹¹⁵ Die Kinderrechtskonvention garantiert Kindern und Jugendlichen zwar einerseits das Recht, sich eine Meinung bezüglich der sie berührenden Angelegenheiten zu bilden und zu äussern, sowie andererseits eine ihrem Alter und ihrer Reife angemessene Berücksichtigung.¹¹⁶ Das Völkerrecht statuiert nach aktuellem Stand jedoch kein

109. Siehe Landsgemeindemandat 2024 des Kantons Appenzell Innerrhoden, S. 37 f. und S. 73 sowie Protokoll der ordentlichen Landsgemeinde vom 28.4.2024 auf dem Landsgemeindeplatz in Appenzell, S. 18.

110. Siehe Stellungnahme des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt vom 1.12.2021 zur Motion Oliver Thommen und Kanton betreffend «politische Rechte für Menschen mit geistiger oder psychischer Behinderung», S. 4 ff. m.w.H. gemäss Aktionsplan prüft der *Kanton Zürich* bis 2025 eine entsprechende Anpassung seiner Gesetzgebung (Regierungsrat des Kantons Zürich [Hrsg.], Aktionsplan Behindertenrechte Kanton Zürich 2022-2025, Zürich August 2022, S. 13 Massnahme A3); siehe § 27 Entwurf der Verfassung des *Kantons Zug* gemäss Ergebnis 1. Lesung RR vom 13.05.2024 (Synopse Kantonsverfassung). Der *Kanton Basel-Landschaft* entschied sich im Gegenvorschlag zur kantonalen Verfassungsinitiative «Für eine kantonale Behindertengleichstellung» dafür zuerst die Erfahrungen im Kanton Genf sowie die weiteren Entwicklungen auf Stufe Bund abzuwarten (siehe Vorlage [22.461] an den Landrat vom 28.6.2022, S. 74 f.; die Initiative wurde am im Februar 2023 zurückgezogen [Verfügung der Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft vom 1.3.2023, Nr. PL-BL30-0000000003]); im *Kanton Solothurn* äusserten sich sowohl der Regierungsrat wie auch die Justizkommission positiv zum Volksauftrag «Politische Rechte für Menschen mit geistiger Behinderung» (Beschluss des Regierungsrats des Kantons Solothurn vom 4.11.2024 [Nr. 2024/1790] sowie Medienmitteilung der Justizkommission des Kantons Solothurn vom 10.12.2024); vgl. ferner Art. 43 Entwurf der Verfassung des *Kantons Wallis* vom 25.4.2023, der am 3.3.2024 an der Urne scheiterte (Medienmitteilung des Kantons Wallis vom 3.3.2024).

111. Siehe Art. 37 Abs. 2 KV/NE i.V.m. Art. 6 ff. Règlement d'exécution de la loi sur les droits politiques (RELDP; RSN 141.01) du 17.2.2003 (und – jedoch nicht erhellend – Loi sur les droits politiques [LDP/NE; RSN141] du 17.10.1984).

112. So lässt die Rechtsordnung den Kirchgemeinden im Kanton m.E. die entsprechende Regelungsautonomie (vgl. dazu Art. 107 Abs. 2 lit. d, Art. 121 und 122 KV/BE [SR 131.212] sowie Art. 7 Verfassung der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Bern vom 19.3.1946 [KES 110.10]).

113. Für eine Anpassung der Rechtslage z.B. SGK-Kley, Art. 136 BV N. 15; Schefer/Martin/Hess-Klein, S. 99 und S. 446 ff. oder Tanquerel, FS, S. 244 ff. mit einem Vorschlag für eine BRK-konforme Neuregelung von Art. 136 Abs. 1 BV (vgl. auch die Literaturangaben vorne in Fn. 102).

114. Siehe Pa.Iv. Wyss (99.457) «Stimmrechtsalter 16» vom 7.12.1999; Mo. SPK-N (00.3180) «Stimmrechtsalter 16» vom 30.3.2000; Pa.Iv. Allemann (07.456) «Stimmrechtsalter 16» vom 22.6.2007; Pe. Jugendsession (08.2021) «Stimmrechtsalter 16» vom 20.11.2008; Po. Reynard (14.3470) «Stimmrechtsalter 16 und Förderung politischer Bildung» vom 18.6.2014; Pa.Iv. Mazzone (17.429) «Stärkung der Demokratie. Politische Rechte ab 16 Jahren» vom 17.3.2017; siehe von Heydebrand, S. 151 ff. m.w.H. und EKKJ-Positionspapier, S. 1.

gleichberechtigtes Stimmrecht für Kinder und Jugendliche.¹¹⁷ Anzupassen wären für ein rein aktives Wahl- und Stimmrecht in Bundessachen ab 16 Altersjahren (oder ab einem noch geringeren Alter)¹¹⁸ jeweils mindestens Art. 136 BV sowie die zugehörige Ausführungsgesetzgebung.¹¹⁹ Die Anzahl der Stimmberechtigten würde sich bei der Einführung des Stimmrechtsalters 16 um rund zweieinhalb Prozent erhöhen.¹²⁰ Im **Bund scheiterten bisher sämtliche Vorstösse** – so zuletzt die erwähnte parlamentarische Initiative Arslan (19.415).¹²¹

- 26 Wie auf Bundesebene scheiterten bis anhin die Vorstösse auch in den **Kantonen**,¹²² mit einer Ausnahme im Kanton Glarus. Als einziger Kanton führte dieser am 6. Mai 2007 das Stimmrechtsalter 16 ein.¹²³ In der letzten eidgenössischen Vernehmlassung betreffend Stimmrechtsalter 16 Ende 2022 sprachen sich dennoch – trotz teils gegenläufiger Abstimmungsergebnisse – sieben Kantone für eine Senkung des Stimmrechtsalters auf 16 Altersjahre aus oder begrüßten zumindest eine nationale Debatte.¹²⁴ Die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Basel-Stadt und Graubünden behandeln zurzeit (Winter 2024/5) Vorlagen oder Vorstösse, die das Stimmrechtsalter 16 beinhalten oder fordern.¹²⁵ Überdies erlauben gewisse Kantone bereits heute, den Kreis der Stimmberechtigten für Landeskirchen, Kirchgemeinden und weitere öffentlich-rechtliche Körperschaften gesetzlich auszudehnen, oder übertragen die Befugnis zur Bestimmung des Stimmrechtsalters gesetzlich direkt an diese Organisationen.¹²⁶ So gilt in vielen evangelisch-reformierten Landeskirchen das Stimmrechtsalter 16.¹²⁷

115. Siehe z.B. Mo. Müller (08.3711) «Stimmrecht für alle Schweizer Bürgerinnen und Bürger» vom 3.10.2008 oder ferner Pa.Iv. Zwygart (99.454) «Familienstimmrecht bei Abstimmungen und Wahlen» vom 7.10.1999; vgl. dazu SGK-Kley, Art. 136 BV N. 12M; CR-Dubey, Art. 136 BV N. 20; kritisch BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 9. Zur Notwendigkeit einer Altersgrenze Hangartner et al., Rz. 64 und Häfelin et al., Rz. 774a.

116. Siehe Art. 12 Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20.11.1989 (SR 0.107; in der Schweiz in Kraft seit 26.3.1997) sowie dazu Schmahl, Art. 12 KRK N. 1 ff.

117. Tobler, S. 356; Matthey/Burgat, S. 124.

118. Ein Stimmrecht für Kinder führte faktisch zu einem doppelten Stimmrecht der gesetzlichen Vertretung, was nicht nur der Rechtsgleichheit, sondern auch der Organfunktion des Stimmrechts widerspräche, die eine höchstpersönliche Kundgebung des politischen Willens erfordert (BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 9; vgl. auch die Literaturangaben vorne in Fn. 111).

119. Siehe hierzu Bericht SPK-N zur Pa.Iv. 19.415, S. 6 ff. mit einem konkreten Verfassungsentwurf.

120. Basierend auf den statistischen Erhebungen der Jahre 2018–2020 bezifferte der Bund 2022 die zusätzliche Anzahl Stimmberechtigte mit Wohnsitz in der Schweiz mit rund 129'000 Personen, nicht berücksichtigt sind die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer sowie jene Personen, die wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden (siehe zu Zahlen und Berechnungsgrundlage Bericht SPK-N zur Pa.Iv. 19.415 S. 8).

121. Nach Kenntnisnahme der Vernehmlassungsergebnisse beantragte die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) am 20.4.2023 gegenüber dem Nationalrat die Initiative 19.415 abzuschreiben (Medienmitteilung der SPK-N «Stimmrechtsalter 16 überzeugt nicht» vom 21.4.2023). Entgegen dem Mehrheitsantrag der SPK-N verzichtete der Nationalrat jedoch am 12.6.2023 mit 98 zu 93 Stimmen auf die Abschreibung der parlamentarischen Initiative Arslan (19.415) und wies diese mit dem Auftrag an die Kommission zurück, eine Vorlage auszuarbeiten (siehe Abstimmungsprotokoll des Nationalrats zum Geschäft 19.415 vom 12.6.2023 [Ref. 27040]). Die SPK-N beantragte ihrem Rat am 12.1.2024 jedoch erneut, dieses Mal mit 15 zu 10 Stimmen, die Initiative abzuschreiben (siehe Medienmitteilung der SPK-N «Adressdienstgesetz: Kommission beantragt Rückweisung an den Bundesrat» vom 12.1.2024). Am 28.2.2024 folgte der Nationalrat dem Antrag auf Abschreibung der Initiative mit 106 zu 84 Stimmen (siehe Abstimmungsprotokoll des Nationalrats zum Geschäft 19.415 vom 28.2.2024 [Ref. 28184] sowie zur Debatte AB 2024 N 102 ff.).

122. In einer Volksabstimmung abgelehnt haben die Bevölkerung eine Einführung des Stimmrechtsalters 16 seit 2020 in den Kantonen *Neuenburg* (Februar 2020), *Uri* (September 2021) *Zürich* (Mai 2022) sowie *Bern* (September 2022). Zudem sprachen sich der Kantonsrat von *Zug* (Juli 2021) und von *Luzern* (Dezember 2021) sowie das Parlament von *Vaud*, *Schwyz* (2021) und *Genève* (2022) gegen die Einführung des Stimmrechtsalters 16 aus (siehe dazu m.w.H. die Übersicht auf der Homepage des Dachverbands Schweizer Jugendparlamente DSJ [abrufbar unter <https://www.dsj.ch/themen/stimmrechtsalter-16/>, besucht am 7.1.2025]).

123. Siehe dazu Art. 56 Abs. 1 KV/GL (SR 131.217; angenommen an der Landsgemeinde vom 6.5.2007, in Kraft seit 6.5.2007. Gewährleistungsbeschluss vom 12.6.2008 [BBJ 2008 5787 Art. 1 Ziff. 2, BBJ 2008 1417]).

124. Siehe Ergebnisbericht zur Pa.Iv. 19.415, S. 2 ff.

- 27 Das formelle Kriterium des Mindestalters beruht auf der Idee, dass die Ausübung der politischen Rechte die Reife und Fähigkeit erfordere, sich ein politisches Urteil bilden zu können.¹²⁸ Es richtet sich nicht nach der individuellen Entwicklung der Einzelperson.¹²⁹ In der **politischen Debatte** betonen *Befürworterinnen und Befürworter* des Stimmrechtsalters 16, dass die frühere Einbindung der Jugendlichen in die politischen Entscheidungsprozesse das politische Engagement bei den Jugendlichen fördern und erhalten helfen könne;¹³⁰ zugleich liesse sich mit der Alterssenkung die Untervertretung der Jugend in politischen Gremien mindern und der Altersmedianwert unter den Stimmberechtigten senken.¹³¹ Die *Gegnerschaft* begründet ihre Ablehnung dagegen oft mit dem zivilrechtlichen Mündigkeitsalter von 18 Altersjahren¹³² sowie dem Hinweis, dass Jugendlichen bereits heute spezifische politische Teilnahmemöglichkeiten zur Verfügung stünden, wie beispielsweise die Jugendsession.¹³³ Zudem seien zuletzt alle Versuche auf kantonaler Ebene gescheitert.¹³⁴ Das juristische *Schrifttum* spricht sich vereinzelt für das Stimmrechtsalter 16 aus¹³⁵; öfters bleibt es – wie vorliegend – bei einer Darstellung der Rechtslage.¹³⁶ Der *Bundesrat* hat sich bis anhin nicht klar zum

125. Siehe Art. 69 Abs. 1 KV/AR-Entwurf des Regierungsrats (1. Lesung) vom 20.12.2022 (siehe dazu den 1. Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 20.12.2022) – die besondere Kommission zur Totalrevision der KV/AR (BKKV) schloss die Beratung der Kantonsverfassung in 1. Lesung im Dezember 2023 ab. Sie unterstützte die wesentlichen inhaltlichen Neuerungen, namentlich den Ausbau der demokratischen Mitwirkung (Stimmrechtsalter 16 und Ausländerstimmrecht; vgl. 2. Bericht und Antrag der BKKV vom 22.11.2023). Der Kantonsrat verabschiedete die totalrevidierte Kantonsverfassung in seiner Sitzung vom 19./20.2.2024 in der 1. Lesung inklusive des Stimmrechtsalters 16 (Gesamtschau nach Kantonsratsdebatte von Hanspeter Strebel vom 23.2.2024). Anschliessend verabschiedete der Regierungsrat den KV/AR-Entwurf am 9.1.2025 in der 2. Lesung und überwies diesen an den Kantonsrat, wobei er vorschlug, das Stimmrechtsalter 16 und das Ausländerstimmrecht als Eventualantrag zu behandeln. Zunächst wird sich die eigens eingesetzte kantonsrätliche Kommission mit dem Entwurf beschäftigen, gefolgt von der 2. Lesung im Kantonsrat (Medienmitteilung des Kantons AR «Neue Kantonsverfassung: Proporzregeln, indirekten Medienförderung und Eventualantrag» vom 9.1.2025); Beschluss des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt vom 208.2019 zur Motion Jo Vergat und Konsorten betreffend «aktives Stimm- und Wahlrecht für 16-Jährige» –Stellungnahme (PD/P195161 vom 21.8.2019), die Stellungnahme vom 8.11.2022 (P221295) in der Vernehmlassung zur eidg. Pa.Iv. 19.415 sowie den Beschluss des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt vom 19.9.2023 (PD/P195161 vom 20.9.2023); siehe Aargauische Volksinitiative «Für eine Demokratie mit Zukunft (Stimmrechtsalter 16 im Aargau)» vom 7.2.2022 (Publ.-Nr. 00.0021.087), die bestätigt durch den Beschluss des Regierungsrats des Kantons Aargau vom 8.3.2023 in formeller Hinsicht zustande gekommen ist. Die Stimmbevölkerung lehnte die Volksinitiative jedoch am 24.11.2024 mit 79.74 % Nein-Stimmen ab (Protokoll der kantonalen Volksabstimmung vom 24.11.2024); im Kanton Luzern kam die kantonale Volksinitiative «Ja zum Stimmrechtsalter 16!» zustande (siehe Beschluss des Regierungsrats über die Erwirkung der Verfassungsinitiative «Ja zum Stimmrechtsalter 16!» vom 30.5.2023), die Stimmbevölkerung lehnte die Initiative am 9.2.2025 mit 79.1 % Nein-Stimmen ab (Mitteilung des Kantons Luzern vom 9.2.2025); Antwort der Regierung des Kantons Graubünden vom 21.4.2022 auf den Auftrag Derungs betreffend Einführung vom Stimmrechtsalter 16 (aktives Wahl- und Stimmrecht).
126. Vgl. z.B. Art. 111 Abs. 2 lit. a KV/SG (SR 131.225), Art. 18 f. KV/UR (SR 131.214) und Art. 109 Abs. 1 KV/SH (SR 131.223); Hangartner et al., Rz. 128.
127. Hangartner et al., Rz. 128; Bucher L., S. 201.
128. Tobler, S. 353 m.w.H.; vgl. auch vorne N. 10.
129. Siehe vorne N. 8 sowie zur politischen Reife von Heydebrand, S. 152 f., Tobler, S. 353 f. und Verhellen, S. 119 m.Hw. zur Entwicklungspsychologie (vgl. kritisch Rapport 12546, § 43); vgl. Matthey/Burgat, S. 124.
130. Siehe z.B. jüngst Bericht SPK-N zur Pa.Iv. 19.415, S. 4 und Ergebnisbericht zur Pa.Iv. 19.415, S. 2 ff. Dahinter steht die Überlegung, dass Jugendliche mit dem Stimmrechtsalter 16 direkt anschliessend an den Unterricht zur politischen Bildung am Ende des obligatorischen Schulunterrichts die politischen Rechte erlangen würden, womit die zeitliche Lücke zwischen Theorie und Praxis wegfiel (siehe dazu Bucher L., S. 203; ferner EKKJ-Positionspapier, S. 6 ff.). Grössere sozialwissenschaftliche Studien zu dieser Frage für die Schweiz fehlen zurzeit und würden die Diskussion versachlichen (mit internationalen Vergleichen für eine positive Wirkung sprechend Eichhorn/Bergh, S. 236).
131. Siehe Bericht SPK-N zur Pa.Iv. 19.415, S. 4; Ergebnisbericht zur Pa.Iv. 19.415, S. 2 ff.; Rapport 12546, § 39 f.; vgl. dazu von Heydebrand, S. 153 f.
132. Siehe z.B. Bericht SPK-N zur Pa.Iv. 19.415, S. 3 und Ergebnisbericht zur Pa.Iv. 19.415, S. 2 ff.
133. Siehe z.B. Ergebnisbericht zur Pa.Iv. 19.415, S. 2 ff.; ausführlich zu den verschiedenen Teilnahmemöglichkeiten von Jugendlichen Bucher N., S. 1 ff.
134. Siehe z.B. zuletzt Ergebnisbericht zur Pa.Iv. 19.415, S. 2 ff.; zu den kantonalen Entwicklungen vorne N. 26.
135. Tobler, S. 356; Weber, Rz. 71; Boillet, Rz. 39 f. i.V. mit Rz. 63; ferner Belser, S. 80 f. und Bucher L., S. 202 f.; aus bundesstaatlichen Gründen gegen die Einführung von Stimmrechtsalter 16 über die Bundesebene von Heydebrand, S. 293.

Stimmrechtsalter 16 positioniert. Er erklärte sich aber bereit, weitere Abklärungen zu treffen (z.B. mittels Berichts) und hielt es zumindest für möglich, das Mündigkeitsalter zu senken.¹³⁷

- 28 Im **internationalen Vergleich** liegt das Wahlrechtsalter auf Landesebene in der Mehrzahl der Staaten bei 18 Altersjahren. Es gibt aber Ausnahmen: Österreich hat das Wahlrechtsalter von 16 Altersjahren bereits vor über 10 Jahren eingeführt. Innerhalb Europas kennen zudem Schottland, Wales, die Slowakei und Malta entsprechende Regelungen.¹³⁸ Als aussereuropäische Staaten sind primär Argentinien, Brasilien, Ecuador oder Kuba zu nennen.¹³⁹ In Neuseeland beurteilte zudem der Oberste Gerichtshof im November 2022 das Wahlalter von 18 Altersjahren als Diskriminierung der Sechzehn- und Siebzehnjährigen.¹⁴⁰ Die Entwicklungen im Ausland, die laufenden kantonalen Initiativen und die Regelmässigkeit der Vorstösse auf Bundesebene zeigen, dass die Diskussion um eine Senkung des Stimmrechtsalters in der Schweiz wohl zukünftig kaum verstummen wird.

Der Autor gibt in dieser Kommentierung seine persönliche Einschätzung wieder. Er dankt Dr. iur. Beat Kuoni, Jurist, Sektion politische Rechte, Bundeskanzlei, sowie Dr. iur. Lukas Schaub, LL.M., Dozent für Staats- und Verwaltungsrecht ZHAW für die Durchsicht und die wertvollen Hinweise und Anmerkungen.

Zum Autor

Dr. iur. Karl-Marc Wyss, Rechtsanwalt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundesamt für Justiz, Direktionsbereich Öffentliches Recht, Rechtsetzungsprojekte II. Er promovierte zur vorläufigen bundesrechtlichen Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen auf dem Verordnungsweg und publiziert und unterrichtet im Bereich des Verwaltungs-, Staats- und Verfahrensrechts.

WEITERFÜHRENDE EMPFOHLENE LEKTÜRE

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Orell Füssli Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

Boillet Véronique, Le corps électoral fédéral, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz. Droit constitutionnel suisse, Zürich 2020, Band III Verfassungsorgane Verfahren Bereichsverfassungen, S. 1657 ff.

Dubey Jacques, art. 136 Cst., in: Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), Constitution fédérale, Commentaire Romand, Basel 2021.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadija/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023 (zit. Hangartner et al.; auch im Open Access verfügbar).

136. Siehe z.B. SGK-Kley, Art. 136 BV N. 12; BSK-Tschannen, Art. 136 BV N. 9; Hangartner et al., Rz. 62 ff. und 126 ff.; ferner CR-Dubey, Art. 136 BV N. 20.

137. Siehe Stellungnahme des Bundesrats vom 24.5.2000 zur Mo. SPK-N (00.3180) «Stimmrechtsalter 16» vom 30.3.2000 (Antrag auf Umwandlung in ein Postulat) sowie diejenige vom 27.8.2014 zum Po. Reynard (14.3470) «Stimmrechtsalter 16 und Förderung politischer Bildung» vom 18.6.2014 (Antrag auf Postulatsannahme); zu den übrigen Vorstössen (vgl. Fn. 110) erfolgte keine Stellungnahme. Er sprach sich dagegen deutlich gegen ein Stimmrecht für Kleinkinder aus (Mündigkeitsalter 0; Stellungnahme des Bundesrats vom 16.11.2008 zur Mo. Müller (08.3711) «Stimmrecht für alle Schweizer Bürgerinnen und Bürger» vom 3.10.2008 [Antrag auf Motionsablehnung]).

138. Vgl. dazu Eichhorn/Bergh, S. 2 ff.; Bericht SPK-N zur Pa.Iv. 19.415, S. 6.

139. Siehe Bericht SPK-N zur Pa.Iv. 19.415, S. 6.

140. Siehe <https://www.courtsofnz.govt.nz/assets/cases/2022/2022-NZSC-134.pdf>.

von Heydebrand Sibylle, Stimmrecht und kantonale Autonomie: Allgemeines und gleiches Stimmrecht am Beispiel der Nordwestschweizer Kantone, Diss., Basel 2019.

Kley Andreas, Art. 136 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023.

Seferovic Goran, Kommentierung zu Art. 2 BPR, in: Glaser Andreas et al. (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte – Version: 3.4.2023: <https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr2>, besucht am 5.4.2023.

Tobler Christa, Gleichstellung und politische Rechte: auf dem Weg zu einer integrativen Demokratie, ZSR 140 (2021) II, S. 277 ff.

Tschannen Pierre, Art. 136 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Schweizerische Bundesverfassung, Basler Kommentar (BSK), Basel 2015, S. 2153 ff.

Weber Anina, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte, Diss., Zürich/Basel/Genf 2016.

LITERATURVERZEICHNIS

Adler Tibère/Moret Hugo/Pomezny Nicole/Schlegel Tobias, Passives Wahlrecht für aktive Ausländer: Möglichkeiten für politisches Engagement auf Gemeindeebene, in: Avenir Suisse (Hrsg.), Zürich 2015 (zit. Adler et al.; auch im Open Access verfügbar).

Aeschimann Lisa/Schaub Lukas, Die neuen Transparenzvorschriften des BPR, in: LeGes 34 (2023), Heft 1 (auch im Open Access verfügbar).

Aubert Jean-François/Mahon Pascal (Hrsg.), Petit commentaire de la constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich/Basel/Genf 2003.

Belser Eva Maria, Vom Umgang mit Gleichheit und Vielfalt im Föderalismus, im Rechtsstaat und in der Demokratie, ZSR 140 (2021) II, S. 5 ff.

Belser Eva Maria/Massüger Nina, Art. 51 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Schweizerische Bundesverfassung, Basler Kommentar (BSK), Basel 2015, S. 968 ff.

Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Orell Füssli Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

Biaggini Giovanni, Die Volksabstimmung über die Konzernverantwortungsinitiative vor Bundesgericht, ZBl 122 (2021), S. 614 ff.

Bisaz Corsin, Das Ausländerstimmrecht in der Schweiz – Formen und Rechtsungleichheiten, in: Glaser Andreas (Hrsg.), Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer?, Zürich/Basel/Genf 2017, S. 107 ff.

Bisaz Corsin, Politische Mitwirkungsrechte von Personen ohne Stimmrecht – ein neues Phänomen auf Gemeindeebene, in: AJP 2016, S. 1356 ff. (Bisaz, AJP²⁰¹⁶).

Blatter Joachim K./Schmid Samuel D./Blättler Andrea C., Vom Demokratiedefizit europäischer Nationalstaaten: Elektorale Exklusivität im Vergleich, in: Glaser Andreas (Hrsg.), Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer?, Zürich/Basel/Genf 2017, S. 1 ff.

Boillet Véronique, Le corps électoral fédéral, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz. Droit constitutionnel suisse, Zürich 2020, Band III Verfassungsorgane Verfahren Bereichsverfassungen, S. 1657 ff.

Boillet Véronique/Demay Clémence, Access to Political Rights in Switzerland: Critique of the Naturalisation Process as a Source of Exclusion, sui generis 2021, S. 229 ff.

Bucher Eugen/Aebi-Müller Regina E., Die natürlichen Personen, Art. 11-19d ZGB – Rechts- und Handlungsfähigkeit (Berner Kommentar), 2. Aufl., Bern 2017.

Bucher Laura, Die Rechtsstellung der Jugendlichen im öffentlichen Recht, Diss., Zürich/Basel/Genf 2013 (zit. Bucher L.).

Bucher Nevin Martina, Jugend und Politik, Diss., Zürich/St. Gallen 2019 (zit. Bucher M.).

Caroni Martina/Scheiber Nicole/Preisig Christa/Monika Plozza, Migrationsrecht, 5. Aufl., Bern 2022 (zit. Caroni et al.).

Demay Clémence, 2. ATF 147 I 194-205 (23.3.2021/a; 1C_713/2020), RDAF 2022 I, S. 283 ff.

Dermont Clau, Politische Partizipation « à la carte ». Die selektive Partizipation in der Schweiz, Masterarbeit Universität Bern 2014.

Dubey Jacques, art. 136 Cst., in: Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), Constitution fédérale, Commentaire Romand, Basel 2021.

Eichhorn Jan/Bergh Johannes (Hrsg.), Lowering the Voting Age to 16: Learning from Real Experiences Worldwide, Palgrave Studien in Young People and Politics (2020), DOI: 10.1007/978-3-030-32541-1_1.

Frei Nula, Art. 29 UNO-BRK, in: Tarek Naguib et al. (Hrsg.), UNO-Behindertenrechtskonvention, Stämpflis Handkommentar (SHK), Bern 2023.

Grodecki Stéphane, Le corps électoral dans les cantons et les communes, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2020, S. 1783 ff.

Gut Robin, Herr Gut, sind 16-jährige bereit für das Stimmrecht? (Interview), in: Defacto 19.7.2024, abrufbar unter «<https://www.defacto.expert/2024/07/19/herr-gut-sind-16-jaehrige-bereit-fuer-das-stimmrecht/>», besucht am 7.1.2025.

Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen/Thurnherr Daniela, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Auflage, Zürich 2020 (Häfelin et al.).

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadija/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023 (zit. Hangartner et al.; auch im Open Access verfügbar).

Hess-Klein Caroline, Rien sur nous sans nous : le lobby des personnes handicapées, in : LeGes 24 (2013), Heft 3, S. 603 ff.

Hess-Klein Caroline/Scheibler Eliane, Aktualisierter Schattenbericht, Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich des ersten Staatenberichtsverfahrens vor dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Bern 2022 (auch im Open Access verfügbar).

Horlacher Maj-Britt, Die politischen Rechte der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, Diss., Zürich/Basel/Genf 2018.

- Jungo Alexandra, Art. 363 ZGB, in: Geiser Thomas/Fountoulakis Christiana (Hrsg.), Zivilgesetzbuch I, Basler Kommentar (BSK), 7. Aufl., Basel 2022, S. 2226 ff.
- Kley Andreas, Art. 136 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023.
- Kölz Alfred, Quellenbuch zur neueren Schweizer Verfassungsgeschichte, Vom Ende der alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992.
- Kriesi Hanspeter, Das Abstimmungsverhalten der Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger: Wie wirken Abstimmungskampagnen?, in: Béatrice Ziegler und Nicole Wälti (Hrsg.), Wahl-Probleme der Demokratie, Zürich 2012, S. 39 ff.
- Maranta Luca, Art. 449c ZGB, in: Thomas Geiser/Christiana Fountoulakis (Hrsg.), Zivilgesetzbuch I, Basler Kommentar (BSK), 7. Aufl., Basel 2022, S. 2916 ff.
- Matthey Fanny/Burgat Sabrina, Egalité, in: Matthey Fanny/Dupont Anne-Sylvie/Défago Valérie (Hrsg.), Glossaire scientifique en l'honneur de Pascal Mahon, Basel 2023, S. 121 ff.
- Müller Andreas/Schlegel Tobias, Passives Wahlrecht für aktive Ausländer, in: Glaser Andreas (Hrsg.), Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer?, Zürich/Basel/Genf 2017, S. 31 ff.
- Rüegger Vanessa, Demokratie – Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer, in: Glaser Andreas (Hrsg.), Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer?, Zürich/Basel/Genf 2017, S. 73 ff.
- Schaub Lukas, Die Stimpfpflicht als «Nudge»: Der Versuch einer regulatorischen (Neu-) Einordnung, ZBl 118 (2017), S. 583 ff.
- Schefer Markus/Martin Céline/Hess-Klein Caroline, Leitfaden für eine behindertenrechtliche Gesetzgebung in den Kantonen, Bern 2022.
- Schmahl Stefanie, Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen, Handkommentar (HK), 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2017.
- Seferovic Goran, Kommentierung zu Art. 2 BPR, in: Glaser Andreas et al. (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte – Version: 3.4.2023: <https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr2>, besucht am 5.4.2023.
- Seferovic Goran, Kommentierung zu Art. 3 BPR, in: Glaser Andreas et al. (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte – Version: 3.4.2023: <https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr3>, besucht am 6.5.2023.
- Serdült Uwe, Partizipation als Norm und Artefakt in der schweizerischen Abstimmungsdemokratie. Entmystifizierung der durchschnittlichen Stimmbeteiligung anhand von Stimmregisterdaten aus der Stadt St. Gallen, in: Good Andrea/Platipodis Bettina (Hrsg.), Direkte Demokratie. Herausforderungen zwischen Politik und Recht. Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag, Bern 2013, S. 41 ff.
- Steinmann Gerold/Besson Michel, Art. 34 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023.
- Studer Brigitte/Wyttenbach Judith, Frauenstimmrecht: Historische und rechtliche Entwicklungen 1848 – 1971, Zürich 2021.

Strijbis Oliver, Wenn AusländerInnen wählen und abstimmen dürften: Überlegungen anhand von aktuellen Umfragedaten, in: Glaser Andreas (Hrsg.), Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer?, Zürich/Basel/Genf 2017, S. 57 ff.

Tanquerel Thierry, Art. 136 al. 1: droits politiques, in: Weerts Sophie et al. (Hrsg.), Révision imaginaire de la Constitution fédérale. Mélanges en hommage au prof. Luzius Mader, Basel 2018, S. 244 ff. (zit. Tanquerel, FS)

Tanquerel Thierry, Les fondements démocratique de la Constitution, in : Thürer Daniel/Aubert Jean-François/Müller Jörg-Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 301 ff.

Tobler Christa, Gleichstellung und politische Rechte: auf dem Weg zu einer integrativen Demokratie, ZSR 140 (2021) II, S. 277 ff.

Tschannen Pierre, Art. 34, 39 und 136 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Schweizerische Bundesverfassung, Basler Kommentar (BSK), Basel 2015, S. 701 ff., 793 ff., 2153 ff.

Tschannen Pierre, Perspektiven der schweizerischen Demokratie, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz. Droit constitutionnel suisse, Zürich 2020, Band I Grundlagen Demokratie Föderalismus, S. 511 ff. (zit. Tschannen, Perspektiven).

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021 (zit. Tschannen, Staatsrecht).

Verhellen Eugene, Partizipationsrechte der Kinder und Jugendlichen, in: Gerber Jenni Regula/Hausamann Christina (Hrsg.), Die Rechte des Kindes, Das UNO-Übereinkommen und seine Auswirkungen auf die Schweiz, Basel/Genf/München 2001, S. 107 ff.

von Heydebrand Sibylle, Stimmrecht und kantonale Autonomie: Allgemeines und gleiches Stimmrecht am Beispiel der Nordwestschweizer Kantone, Diss., Basel 2019.

Weber Anina, Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte, Diss., Zürich/Basel/Genf 2016.

Wenger David R., Das Ausländerstimmrecht in der Schweiz und im europäischen Ausland – ein kommentierter Vergleich, AJP 2004, S. 1186 ff.

Wyss Karl-Marc, Die vorläufige bundesrechtliche Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen auf dem Verordnungsweg, Diss., Zürich/St. Gallen 2020 (auch im [Open Access](#) verfügbar).

MATERIALIENVERZEICHNIS

Die Ausübung des Stimmrechts aus dem Ausland: Grundlagen, aktuelle Praxis und Handlungsoptionen, Bericht des Bundesrats vom 17.3.2023 in Erfüllung des Postulats 20.4348 Silberschmidt vom 30.11.2020, abrufbar unter <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20204348> (zit. Bericht Po. 20.4348).

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 24.10.2019 zur Parlamentarischen Initiative 19.400 Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung, BBl 2019 7875 (zit. Bericht SPK-S zu Pa.Iv. 19.400).

Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20.11.1996, BBl 1997 I 1 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1997/1_1_1_1/de, besucht am 1.7.2023).

(zit.: Botschaft BV); enthält im Anschluss den Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung, A Entwurf (S. 589-634; zit. VE-96).

Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) vom 28.6.2006, BBl 2006 7001 ff., abrufbar unter [BBl 2006 7001 - Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches \(Erwachsenenschutz, Personen- und Kindesrecht\) \(admin.ch\)](#) (zit. Botschaft Erwachsenenenschutz).

Bericht über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens vom 30.3.2023 zur Parlamentarischen Initiative (19.415) «Den jungen Menschen eine Stimme geben. Aktives Stimm- und Wahlrecht für 16-jährige als erster Schritt ins aktive politische Leben», abrufbar unter <https://www.fedlex.admin.ch/de/consultation-procedures/ended/2022#https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2022/59> (zit. [Ergebnisbericht zur Pa.Iv. 19.415](#)).

Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 29.4.2022 zu den Parlamentarischen Initiativen «Mehr Demokratie wagen. Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer» (21.405) und «Stimmrecht für alle in kommunalen Angelegenheiten nach fünf Jahren Wohnsitz in der Schweiz» (21.414), abrufbar unter https://www.parlament.ch//centers/kb/Documents/2021/Kommissionsbericht_SPK-N_21.414_2022-04-29.pdf (zit. Bericht SPK-N zu Pa.Iv. 21.405/21.414).

Erster Bericht der Schweizer Regierung über die Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte der Menschen mit Behinderungen vom 29.6.2016, abrufbar unter https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/bericht/Initialstaatenbericht%20BRK.pdf.download.pdf/Initialstaatenbericht_BRK_v1.0.pdf (zit. Staatenbericht).

Explanatory memorandum by Mr Aligrudić, rapporteur, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Expansion of democracy by lowering the voting age to 16, Mars 2011, Doc. 12546 (zit. [Rapport 12546](#)).

Politische Teilhabe von Schweizerinnen und Schweizern mit einer geistigen Behinderung, Bericht des Bundesrates vom 25.10.2023 in Erfüllung des Postulats 21.3296 Carobbio vom 18.3.2021, abrufbar unter https://www.parlament.ch/centers/eparl/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=MAUWFQFXFMCR-2-54152 (zit. [Bericht Po. 21.3296](#)).

Stimmrechtsalter 16: Partizipation stärken und begleiten, Ein Positionspapier der Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ, Bern Mai 2020 abrufbar unter https://ekkj.admin.ch/fileadmin/user_upload/ekkj/02publikationen/Positionspapier/d_2020_Positionspapier_EKKJ_Stimmrechtsalter_16_.pdf (zit. [EKKJ-Positionspapier](#)).

United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the initial report of Switzerland vom 13.4.2022, CRPD/C/CHE/CO/1.

Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 1.9.2022 zur Parlamentarische Initiative (19.415) «Aktives Stimm- und Wahlrecht für 16-Jährige», abrufbar unter <https://www.fedlex.admin.ch/de/consultation-procedures/ended/2022#https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2022/59> (zit. [Bericht SPK-N zur Pa.Iv. 19.415](#)).