Faktor «Fünfte Schweiz»: Weshalb Basel-Stadt und nicht Genf den tiefsten Anteil Stimmberechtigter hat

Eva Gschwind, André Salvisberg
14th September 2026

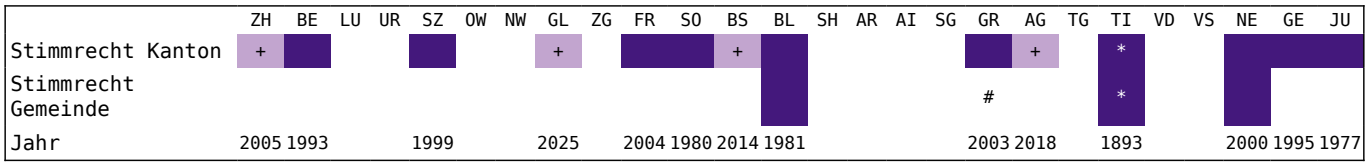
Per Ende 2025 wurde es amtlich: In Basel-Stadt ist der Anteil der kantonal Stimmberechtigten an der Wohnbevölkerung unter 50 Prozent gefallen[1], als erstem Kanton der Schweiz. Wie zu Zeiten ohne Frauenstimmrecht bestimmt damit wieder eine Minderheit über die Mehrheit. Den Tiefstwert hat der Kanton Basel-Stadt allerdings nur, weil er – anders als der Kanton Genf und neun weitere Kantone – in kantonalen Angelegenheiten kein Stimmrecht für Auslandschweizerinnen und -schweizer kennt. Die stimmberechtigte «Fünfte Schweiz» wächst rasant: Eine Dynamik, die Bund und Kantone in der Anfangsphase der Ausgewanderten-Mitbestimmung so nicht vorausgesehen hatten.

1977 national eingeführt, ein Teil der Kantone folgte

In den 1970er Jahren kam die Schweiz davon ab, das Stimmrecht an den Wohnsitz zu knüpfen. Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer dürfen – sofern sie sich registrieren lassen – national seit 1977 mitbestimmen, seit 1992 auch brieflich[2]. Der Bund begründete die Ausweitung der politischen Rechte damit, dass dies die Bindung zur Heimat stärke.

Schon längst dem Bund vorangegangen war das Tessin: Der im 19. Jahrhundert stark von Auswanderung betroffene Kanton kennt das Stimmrecht für seine im Ausland lebenden Bürger bereits seit 1893. Nach der Einführung des eidgenössischen Stimmrechts räumten neun weitere Kantone den Auslandschweizerinnen und -schweizern das kantonale Stimm- und Wahlrecht ein. Zu den frühsten gehörten zwischen 1977 und 1981 Jura, Solothurn und Baselland, zuletzt kam 2004 Fribourg dazu. Baselland und Neuenburg dehnten das Stimmrecht sogar auf die Gemeindeebene aus. Vier Kantone beschränken die Mitsprache aus dem Ausland auf die Ständeratswahl.

Übersicht zu den politischen Rechten der Auslandschweiz auf kantonaler und kommunaler Ebene



**** Beschränkt auf Auslandtessinerinnen und -tessiner; + Beschränkt auf Ständeratswahlen (=kantonales Recht); # Die Gemeinden können Auslandschweizerinnen und -schweizern das Stimmrecht einräumen, haben dies aber bisher nicht getan.***

Tabelle gemäss Bericht der Bundeskanzlei von 2014 [3] und Bericht des Bundesrats von 2023[4]. Aktualisierung bzgl. Glarus (2025).

Fünfte Schweiz: von 2000 auf fast 246’000 Stimmberechtigte

Anfangs ging es schweizweit nur um rund 2’000 im Stimmregister eingetragene Personen. Die praktische Hürde war hoch, denn Abstimmen und Wählen war nur vor Ort in der Schweiz möglich – entsprechend überschaubar war das Ganze. Vor der Einführung des brieflichen Stimmrechts 1992 waren es etwa 14’000 Registrierte.[5] Mit der neuen Möglichkeit des Korrespondenzwegs und der gleichzeitig rasch wachsenden Auslandschweizergemeinschaft explodierte ihre Zahl: 1996 waren es bereits über 65’000 und 2016 rund 155’000 Personen. In den letzten zehn Jahren machte die Zahl der vom Ausland aus Stimmberechtigten nochmals einen gewaltigen Sprung, zumal 2015 die vierjährliche Wiederanmeldepflicht weggefallen ist: Per 2025 waren es 245’879 Personen, wie das Bundesamt für Statistik im Auftrag der Autorenschaft berechnete.[6] Von diesen sind rund 114’000 auch auf kantonaler Ebene stimmberechtigt.

Stimmberechtigte Auslandschweizer:innen (Grau: auch kantonal; Stern: nur Ständerat)

	2017	2021	2025
Total	751’793	787’968	838’622
ZH*	28’190	33’461	37’292
BE	19’899	23’667	26’363
LU	4’712	5’940	6’769
UR	530	623	688
SZ	1’807	2’469	2’824
OW	504	614	716

NW	628	772	870
GL*	956	1’137	1’226
ZG	1’697	2’198	2’549
FR	6’117	7’597	8’830
SO	3’526	4’212	4’763
BS*	8’087	9’357	10’192
BL	4’661	5’609	6’170
SH	1’688	2’034	2’313
AR	1’387	1’689	1’883
AI	473	584	612
SG	8’066	10’235	11’600
GR	4’010	4’868	5’614
AG*	9’501	11’770	13’065
TG	3’723	4’667	5’329
TI (falls Bürgerrecht)	9’581	11’865	13’614
VD	18’679	23’052	27’058
VS	5’548	6’789	7’745
NE	5’499	6’673	7’548
GE	28’594	32’741	36’080
JU	3’084	3’671	4’166
Im eidg. Stimmregister	181’187	218’294	245’879
Ohne Angabe	123	184	286

Zahlen Bundesamt für Statistik (s. FN 6)

Erst mit brieflicher Stimmabgabe wuchs das Bewusstsein für die potenzielle neue Macht

Die Auslandschweizer-Stimmberechtigten beteiligen sich stark unterdurchschnittlich, an der Urne sind sie aber zu einer potenziellen Macht geworden. Dieses Bewusstsein musste wachsen. 1966, als die Schweiz über den «Auslandschweizer-Artikel» abstimmte, ging es nur um das eidgenössische Stimmrecht bei einem Aufenthalt in der Schweiz; unter anderem sollten so Militärdienst leistende Auslandschweizer bessergestellt werden. Die Zustimmung von Parlament, Parteien und Kantonen war einhellig – Genf sagte gar mit 91 Prozent Ja. In einigen Kantonen deutete sich allerdings Skepsis an; in Schwyz, Wallis und Obwalden lag der Ja-Anteil unter 60 Prozent.[7]

Bald wurde der Ruf nach einer Stimmabgabe per Post lauter: Einerseits forderten dies die Auslandschweizer-Organisationen. Andererseits drängten andere Staaten, dass ihre in der Schweiz lebenden Staatsangehörigen brieflich im Heimatstaat abstimmen können, was die Schweiz seit 1920 untersagt hatte.[8] Es war naheliegend, dass die eigenen Schweizer Bürger im Ausland, wenn schon, das gleiche Recht erhalten mussten. Nun diskutierten Politik und Öffentlichkeit zunehmend, ob die brieflich dazukommenden Auslandschweizer-Stimmberechtigten die Mehrheitsverhältnisse verändern könnten – und ob der Grundsatz der Einheit von Stimmrecht und Betroffenheit zu Unrecht aufgegeben worden sei[9].

Bedenken zu neuen Mehrheitsverhältnissen

In der Vernehmlassung zur Einführung der brieflichen Stimmabgabe 1983 äusserten auch Kantone Ablehnung. So fürchtete der Zürcher Regierungsrat geradeheraus, es könnten sich zu viele Personen beteiligen, die über die hiesigen Verhältnisse nicht informiert seien und auch keinen aktiven Anteil mehr daran hätten.[10] Schliesslich – auch weil der Bundesrat nachgeben und Ausländern in der Schweiz das briefliche Mitbestimmen im Heimatland erlauben wollte (er tat dies 1989) – stellte sich das Bundesparlament aber hinter das briefliche Stimmrecht für die Auslandschweiz. Befürchtungen, die neuen Stimmberechtigten könnten politische Mehrheiten verschieben, relativierte der Bundesrat mit dem Hinweis auf Erfahrungen anderer Länder: Nur «ein Bruchteil» der im Ausland lebenden Stimmberechtigten nehme überhaupt teil.[11] Diese Sichtweise war verständlich. Erst im folgenden Jahrzehnt begann die heutige Globalisierung, welche die Auslandschweiz massiv anwachsen liess und dieser gleichzeitig vielfache Informationsmöglichkeiten gegeben hat, nahe am Geschehen im Herkunftsland zu bleiben.

Das wachsende Bewusstwerden für die neue Stimmgruppe lässt sich auch am Beispiel mehrerer Kantone gut nachvollziehen.

Politische Mitsprache für vermeintlich Wenige

Als erster öffnete der neue Kanton Jura 1977 seine Tore für politische Mitsprache weit, für Schweizer Bürger im Ausland ebenso wie für ausländische Personen. Auch die Baselbieter Bevölkerung war 1981 grosszügig: Sie räumte den Auslandschweizerinnen und -schweizern neben dem kantonalen auch das kommunale Stimmrecht ein. Die Neuerung war keiner Rede wert, bei der Gesetzesrevision waren andere Punkte umstritten. Der Regierungsrat monierte zwar, «dass bei manchen Auslandschweizern die Beziehungen zur Heimatgemeinde bzw. früheren Wohnsitzgemeinde so locker geworden sind, dass sich die Zuerkennung des Stimmrechts an Auslandschweizer auch für kantonale und kommunale Angelegenheiten nicht aufdrängt». Es sei allerdings kaum anzunehmen, dass «einige wenige Auslandschweizer das Abstimmungs- bzw. Wahlergebnis oder eine Gemeindeversammlung massgeblich beeinflussen können». 1977 hätten sich 32 Auslandschweizer in das Stimmregister einer Gemeinde eintragen lassen. Der zusätzliche Aufwand sei unbedeutend und eine Einheitlichkeit des eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Stimmregisters wünschbar.[12]

Der Kanton Solothurn räumte den Ausgewanderten 1980 ebenfalls das kantonale und kommunale Stimmrecht ein, in den 1990er Jahren strich er letzteres allerdings. Die Vereinigung der solothurnischen Einwohnergemeinden hatte geltend gemacht, dass Auslandschweizer oft keine Beziehungen mehr zu ihrer Stimmgemeinde pflegten oder gar nie in ihrer Stimmgemeinde gewohnt hätten.[13]

Gegenargumente: fehlende Betroffenheit, ungleiche Pflichten und Ungleichbehandlung

Die Mehrheit der Kantone verwarf eine kantonale Auslandschweizer-Mitsprache – aus Gründen der fehlenden lokalen Betroffenheit, und weil dem Stimmrecht keine entsprechenden Pflichten gegenüberstünden. Zu dieser Mehrheit gehört

auch Basel-Stadt. So hielt der Regierungsrat 2011 aufgrund eines Vorstosses fest: «Eine Ausweitung des kantonalen Stimm- und Wahlrechts auf die Auslandschweizer Stimmberechtigten würde schliesslich auch zu einer Ungleichbehandlung mit den vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossenen ausländischen Personen führen, die in diesem Kanton leben, arbeiten, Steuern bezahlen und vom politischen Geschehen an ihrem Wohnort direkt betroffen sind.»[14]

Lediglich das Recht der Ständeratswahl fand 2014 an der Urne eine Mehrheit, ein Kompromiss, den zuvor schon Zürich und seither Aargau und Glarus gewählt haben.

Ohne Auslandschweizer hätte Genf statt Basel-Stadt den tiefsten Anteil kantonal Stimmberechtigter

Der Kanton Genf führte das kantonale Auslandschweizer-Stimmrecht 1995 ein. Inzwischen zählt er mehr als 36’000 im Ausland wohnende Stimmberechtigte, tausende davon leben im grenznahen Frankreich. Die rasch wachsende Zahl der «importierten» Stimmbürger bewahrt den Kanton mit dem schweizweit höchsten Ausländeranteil seit Jahren davor, unter die Marke von 50-Prozent kantonal Stimmberechtigter zu fallen, wie dies nun in Basel-Stadt geschehen ist.

Basel-Stadt setzt auf andere Wege

Basel-Stadt setzt auf andere Wege, um wieder mehr Menschen an der Demokratie zu beteiligen. Nachdem ein Ausländerstimmrecht 2024 von der Stimmbevölkerung zum dritten Mal abgelehnt worden ist, hat der Kanton nun die Einbürgerungsgebühren markant gesenkt. Die kantonalen Gebühren sind gestrichen worden, und die kommunalen Gebühren entfallen für unter 25-Jährige sowie für Menschen mit geringem Einkommen. Weiter beschliesst das Parlament noch diesen Monat über einen Antrag auf Stimmrechtsalter 16.

Wie viele Mitbestimmende braucht Demokratie?

Letztlich sind Basel-Stadt wie Genf Vorreiter eines Trends: Die gesamte Schweiz wächst nur noch durch Zuwanderung. Deswegen verschieben sich die Gewichte ohne Gegenmassnahmen weiter von den Stimmberechtigten zu den Nicht-Stimmberechtigten. Neben Basel-Stadt und Genf liegt der Anteil Stimmberechtigter an der Wohnbevölkerung auch in der Waadt bereits unter 55 Prozent. Mit 57 Prozent folgen die rasch wachsenden Kantone Zug und Zürich.

Die Frage, wie viel Mitbestimmende eine Demokratie braucht und wie wieder mehr Menschen politisch beteiligt werden können, stellt sich dem ganzen Land. Dabei ist auch zu diskutieren, ob es wünschbar ist, dass immer mehr Stimmberechtigte das Wohnsitzprinzip nicht erfüllen – während beim zweiten Anknüpfungskriterium des Stimmrechts, der Staatsbürgerschaft, kaum Zugeständnisse gemacht oder Hürden abgebaut werden.

Hinweis: Die Autorin und der Autor betreiben das Abstimmungsportal *Baselvotes*.

Referenzen:

[1] Statistisches Amt Basel-Stadt: Anteil der nicht stimm- und wahlberechtigten Bevölkerung.

[2] Zu den politischen Rechten gehört auch das Unterzeichnen von Volksinitiativen und Referenden.

[3] Bundeskanzlei, VPB 1/2014 vom 6. März 2014: Bundesverfassung, Auslandschweizer Stimmberechtigte und Ständeratswahlen, S. 6 (Einführungsjahre).

[4] Bericht des Bundesrates zum Postulat 20.4348 Silberschmidt (2023), S. 8.

[5] Idem, S. 5.

[6] Zahlen Auslandschweizer-Stimmberechtigte im Jahr 2017-2025, vom Bundesamt für Statistik am 31.7.2026 zahlungspflichtig für das Abstimmungsportal Baselvotes zusammengestellt. Die BFS-Webseite macht keine entsprechenden Angaben.

[7] Swissvotes, Abstimmung vom 16.10.1966 zum Auslandschweizer-Artikel, inkl. Botschaft vom 2.7.1965.

[8] NZZ, 13.04.1989.

[9] Siehe z.B. den Kommentar von Prof. Alfred Kölz in der NZZ vom 3.11.1983.

[10] NZZ, 28.10.1983.

[11] Siehe die Ständeratsdebatte vom 17.3.1988 zur Motion 86.944 Stucky, und die Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 15.8.1990. In: 19. Bundesblatt. 142.Jahrgang. Bd. III, S. 453.

[12] Vorlage des Regierungsrats Basel-Landschaft an den Landrat vom 6.6.1977 zur Neuordnung des Abstimmungs- und Wahlrechts; Regionale Presse vom 30.11.1981.

[13] Botschaft des Regierungsrats Solothurn zur Totalrevision des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen vom 26.6.1995, S. 7f.

[14] Antwort des Regierungsrats Basel-Stadt vom 14.9.2011 auf eine Interpellation Dürr.

Abbildung: istock.com