

Nbq 4598

p.A.15.21.1.

DIE  
P O L I T I S C H E N   R E C H T E  
DER  
A U S L A N D S C H W E I Z E R

Bericht der Studienkommission  
(vom 21. Mai 1973)

SCHWEIZERISCHE LANDESBIBLIOTHEK  
 BIBLIOTHÈQUE NATIONALE SUISSE

73G5853



# I N H A L T S V E R Z E I C H N I S

	<u>Seite</u>
1 Einleitung; Zusammensetzung der Studienkommission	1
2 Ausgangslage	3
21 Rechtslage und geschichtlicher Rückblick	3
22 Argumente für und gegen die Ausübung der politischen Rechte durch die Auslandschweizer	5
23 Aussen- und innenpolitische Aspekte	8
3 Hauptprobleme und Lösungsvorschläge	17
31 Gründe für einen besonderen Gesetzeserlass	17
32 Gründe für das Aufenthaltsstimmrecht	18
33 Persönliche Legitimation	21
331 Immatrikulation	22
332 Doppelbürger	22
333 Mit Auslandschweizern verheiratete Ausländerinnen	26
334 Ausschlussgründe	27
34 Umfang der politischen Rechte	29
341 Integrales Stimmrecht	30
342 Aktives Wahlrecht	31
343 Passives Wahlrecht (Wahlfähigkeit)	33
344 Volksinitiative und Referendum	35
35 Verfahrensfragen	36
351 Politisches Domizil der Auslandschweizer	36
352 Anmeldung	37
353 Heimatgemeinde und Anwesenheitsgemeinde	39
354 Abstimmungsvorgang	40
355 Referendumsbegehren und Volksinitiative	42
4 Schlussbemerkungen	43
41 Wichtigste Grundsätze	43
42 Auswirkungen des Gesetzes	43

## 1 Einleitung; Zusammensetzung der Studienkommission

Der am 16. Oktober 1966 von Volk und Ständen angenommene Artikel 45bis BV ermächtigt den Bund unter anderem, Bestimmungen über die Ausübung der politischen Rechte durch die Auslandschweizer zu erlassen. Aufgrund des Berichtes des Politischen Departementes vom 26. August 1971 hat der Bundesrat mit Beschluss vom 15. September 1971 der Bestellung einer Studienkommission zugestimmt, wobei er sich auf Ziffer 3 der Richtlinien vom 6. Mai 1970 über das Vorverfahren der Gesetzgebung stützte. Die Kommission wurde beauftragt, die sich im Zusammenhang mit der Ausübung der politischen Rechte durch die Auslandschweizer ergebenden Probleme und einen ihr vom Politischen Departement als Diskussionsgrundlage vorgelegten Vorentwurf zu einem Bundesgesetz zu prüfen. Sie stand unter dem Vorsitz von Minister Maurice Jaccard, Chef des Dienstes für Auslandschweizerangelegenheiten im Eidgenössischen Politischen Departement, und setzte sich aus Vertretern der Kantons- und Gemeindeverwaltungen, der Bundesverwaltung (Bundeskanzlei, Politisches Departement, Justiz- und Polizeidepartement) sowie des Auslandschweizersekretariates der Neuen Helvetischen Gesellschaft zusammen, nämlich:

- Dr. André Amstein, Chef der Bundespolizei
- Dott. Sandro Crespi, Consulente giuridico del Consiglio di stato, Bellinzona
- Me Louis Dessibourg, Vice-directeur, Police fédérale des étrangers
- Me Marc-Henri Genequand, Wissenschaftlicher Adjunkt, Rechtsdienst der Bundeskanzlei

- Dr. Max Leippert, Wissenschaftlicher Adjunkt, Dienst für Auslandschweizerangelegenheiten im Politischen Departement
- Dr. Ludwig Meier, stellvertretender Direktor der Verwaltungsdirektion im Politischen Departement
- Dr. Gerold Meyer, Landschreiber des Kantons Zug
- Dr. Friedrich Moser, Diplomatischer Mitarbeiter, Direktion für Völkerrecht im Politischen Departement
- Fürsprecher Hans Mumenthaler, Abteilungschef in der Polizeiabteilung des Justiz- und Polizeidepartements
- Fürsprecher Marcel Ney, Direktor des Auslandschweizersekretariates der Neuen Helvetischen Gesellschaft
- Willy Reymond, Adjoint au Secrétariat général, Département cantonal de l'Intérieur, Lausanne
- Dr. Walter Wüthrich, Wissenschaftlicher Adjunkt, Eidgenössische Fremdenpolizei
- Eduard Zürcher, Gemeindeschreiber von Lyss, Sekretär des bernischen Gemeindeschreiberverbandes
- Dr. Paul Zweifel, Wissenschaftlicher Berater, Justizabteilung im Justiz- und Polizeidepartement

In neun Sitzungen (davon eine im Rahmen eines Unterausschusses) hat die Kommission die Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Ausübung der politischen Rechte der Auslandschweizer stellen, geprüft. Das Ergebnis dieser Beratungen ist der vorliegende Bericht, dem Vorentwürfe zu einem Bundesgesetz und einer Verordnung beigelegt sind.

## 2 Ausgangslage

### 21 Rechtslage und geschichtlicher Rückblick

Die politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten umfassen das Stimmrecht, das aktive und passive Wahlrecht sowie die Beteiligung am Gesetzesreferendum und an der Verfassungsinitiative. Die Ausübung dieser Rechte ist nach der bestehenden verfassungsrechtlichen Ordnung an die Voraussetzung nicht nur des Schweizerbürgerrechts, sondern auch des Wohnsitzes in der Schweiz geknüpft. Aufgrund des in Artikel 43 BV verankerten Wohnsitzprinzips sind die Auslandschweizer von der Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess im Bund ausgeschlossen.

Die Tatsache, dass die Auslandschweizer die politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten wegen des Wohnsitzprinzips nicht ausüben können, gab bei zahlreichen Gelegenheiten zu Kritiken und Reformvorschlägen Anlass. Im Laufe dieses Jahrhunderts ist es - wie in der Botschaft des Bundesrates vom 2. Juli 1965 über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 45bis betreffend die Schweizer im Ausland ausführlich dargestellt wurde (BB1 1965 II 385) - zu Ausnahmeregelungen für Auslandschweizer gekommen. So gestattete der Bundesrat gestützt auf die ihm erteilten ausserordentlichen Vollmachten den Auslandschweizern, die im ersten und zweiten Weltkrieg Militärdienst leisteten, an den während ihrer Dienstzeit stattfindenden Nationalratswahlen teilzunehmen, obschon sie in der Schweiz keinen Wohnsitz begründet hatten. Ferner

konnten sich die Auslandschweizer aufgrund eines Rundschreibens, das die Bundeskanzlei an die Kantone gerichtet hatte, an der Abstimmung vom 2. Juni 1935 über die sogenannte Kriseninitiative beteiligen. Die Bundeskanzlei stützte sich dabei auf das Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantone vom 13. November 1925, das dem stimmfähigen Schweizerbürger unter gewissen Voraussetzungen die Möglichkeit einräumte, das Stimmrecht in eidgenössischen Angelegenheiten als Aufenthaltler an einem anderen als seinem Wohnort auszuüben. An der Abstimmung über die Kriseninitiative nahmen rund 600 Auslandschweizer teil. Diese Abweichung vom Wohnsitzprinzip führte jedoch in der Folge zu Rechtsunsicherheiten; die nähere Prüfung der Rechtslage ergab nämlich, dass (vom Vollmachtenregime abgesehen) der Bundesrat wegen der verfassungsmässigen Ordnung nicht die Befugnis hatte, den Auslandschweizern die Ausübung der politischen Rechte zu gestatten. Dies veranlasste den Bundesrat, die durch das erwähnte Kreisschreiben gewährten Stimm-erleichterungen mit Entscheid vom 4. Oktober 1937 wieder aufzuheben.

Erst im Jahre 1966 ist durch Artikel 45bis BV eine grundsätzlich neue Lage geschaffen worden. Diese Bestimmung gibt dem Gesetzgeber die Befugnis, für Auslandschweizer vom Wohnsitzprinzip abzuweichen und ihnen die Ausübung politischer Rechte zu ermöglichen.

## 22 Argumente für und gegen die Ausübung der politischen Rechte durch die Auslandschweizer

Wenn auch zur praktischen Tragweite dieser Neuerung verschiedene Meinungen möglich sind, kann man sich den Ueberlegungen nicht verschliessen, die für eine Mitwirkung der Auslandschweizer an der politischen Willensbildung in der Schweiz sprechen.

In erster Linie sind es psychologische Gesichtspunkte, denen eine grosse Bedeutung zukommt. In der Tat sollte der Auslandschweizer gleich wie der Inlandschweizer grundsätzlich die Möglichkeit haben, seine politischen Rechte auszuüben. Diese Möglichkeit kann - unabhängig davon, ob und wie oft er davon Gebrauch macht - dazu beitragen, dass er sich vermehrt mit dem politischen Geschehen in der Schweiz auseinandersetzt und dadurch stärker mit der Heimat verbunden bleibt. So wird der Auslandschweizer nicht mehr das bittere Gefühl empfinden, er sei Bürger zweiter Klasse, der in eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen nichts zu sagen habe. Solche Ueberlegungen gelten um so mehr, als sich die Auswanderungsstruktur in den letzten Jahrzehnten wesentlich verändert hat. Eine immer wachsende Zahl von Auswanderern begeben sich heute als Wissenschaftler, Studenten, Techniker, Firmenangestellte, Entwicklungshelfer, usw. - man spricht von sogenannten "Kontrakt-Schweizern" - nur für eine verhältnismässig kurze Zeit ins Ausland und sind im Hinblick auf ihre nicht allzu ferne Rückkehr je nach ihrer Einstellung vermehrt daran interessiert, ihre Beziehungen zur Schweiz aufrechtzuerhalten und an der politischen Willensbildung weiterhin mitzuwirken.

Ein weiteres Argument für die Mitwirkung der Auslandschweizer an der politischen Willensbildung in der Schweiz ergibt sich aus dem Gegenstand zahlreicher eidgenössischer Abstimmungen. Wenn man die in den letzten Jahren dem Volk und den Ständen unterbreiteten Vorlagen betrachtet, stellt man fest, dass ein erheblicher Teil in mehr oder weniger direkter Weise auch die Interessen der Auslandschweizer berührt. Allen voran sei die Abstimmung über den Auslandschweizerartikel vom 16. Oktober 1966 selbst genannt, an welcher die unmittelbar Betroffenen - ein Vergleich mit der Frauenstimmrechtsvorlage liegt hier nahe - nicht teilnehmen konnten; ferner die Abstimmungen über die Bodenspekulation (2. Juli 1967), die Steueramnestie (18. Februar 1968), die Ueberfremdung (7. Juni 1970), die Finanzordnung des Bundes (15. November 1970 und 6. Juni 1971), den Umweltschutz (6. Juni 1971), den Baumarkt (4. Juni 1972), den Schutz der Währung (4. Juni 1972), das Abkommen mit der EWG (3. Dezember 1972), Bildung und Forschung (4. März 1973), den Jesuiten- und den Klosterartikel (20. Mai 1973).

Schliesslich hat der Bundesrat bereits in seiner Botschaft zum Auslandschweizerartikel auf den von vielen Seiten kritisierten Missstand hingewiesen, dass "die Auslandschweizer, die in der Heimat Dienst leisten, sogar während dieses Dienstes von der Teilnahme an einer eidgenössischen Abstimmung ausgeschlossen sind (BB1 1965 II 439)." Eine Reform auf diesem Gebiet erscheint als ein Gebot der Selbstverständlichkeit.



Begreiflicherweise hat die Frage der politischen Rechte unsere Mitbürger im Ausland immer wieder beschäftigt. Die Meinungen, die im Schosse der Fünften Schweiz zu dieser Frage geäußert werden, sind ausserordentlich vielfältig. Die Auffassungen gehen von der vollständigen Ablehnung der politischen Rechte bis zur Forderung nach einer Stellung, die sich in keiner Weise von derjenigen der Inlandschweizer unterscheidet. Hinsichtlich der Art und Weise ihrer Ausübung haben die Auslandschweizer unterschiedliche Lösungen vorgeschlagen: am weitesten geht die Forderung nach einer Stimmabgabe im Ausland, sei es auf dem Korrespondenzweg oder bei den schweizerischen Vertretungen; eine mittlere Lösung stellt die Stimmabgabe durch Stellvertretung dar, wobei ebenfalls die diplomatischen und konsularischen Vertretungen eingeschaltet werden müssten; schliesslich wird die Stimmabgabe während eines Aufenthaltes in der Schweiz in Betracht gezogen. In ihrer grundlegenden Eingabe an den Vorsteher des Politischen Departements vom 31. Juli 1968 betreffend die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 45bis BV hat sich die Auslandschweizerkommission der Neuen Helvetischen Gesellschaft diese letztgenannte Forderung nach einem Aufenthaltler-Stimm- und -Wahlrecht zu eigen gemacht, in der Meinung, dass damit den Wünschen eines grossen Teils der Auslandschweizer entsprochen würde.

Die Studienkommission verkennt nicht, dass es auch Gründe gibt, die gegen die Ausübung der politischen Rechte durch Auslandschweizer sprechen. Betrachtet man diese Gründe etwas näher, so lassen sie sich im wesentlichen auf das Wohnprinzip zurückführen. Die Tatsache,

dass der Auslandschweizer im Ausland wohnt und mit seinem ausländischen Wohnsitz, wo er auch neue Beziehungen angeknüpft hat, verbunden ist, erschwert es ihm, die politischen Verhältnisse in der Schweiz zu erfassen und demzufolge in sachkundiger Weise an einem Urnengang teilzunehmen. Diese Schwierigkeit ist um so grösser, als der Bürger in der direkten Demokratie häufig zur Urne gerufen wird und sich mit zahllosen, oft nicht leicht überblickbaren Sachfragen befassen muss.

Dazu ist zu bemerken, dass diese Schwierigkeiten in gewissem Masse auch für den Inlandschweizer bestehen. Im übrigen soll der Auslandschweizer ja nicht gezwungen werden, die politischen Rechte auszuüben; es geht lediglich darum, ihm die Ausübung zu ermöglichen. Im vorliegenden Bericht wird noch (Ziffer 353) dargelegt werden, dass die mit dem ausländischen Wohnsitz verbundenen Nachteile teilweise ausgeglichen werden können.

### 23 Aussen- und innenpolitische Aspekte

Bei der Behandlung des ganzen Fragenkomplexes der politischen Rechte der Auslandschweizer dürfen mögliche aussen- und innenpolitische Folgen nicht ausser acht gelassen werden.

Wie haben andere Staaten die Frage der politischen Rechte ihrer im Ausland niedergelassenen Bürger geregelt? Belgien gewährt seinen Auslandangehörigen das Wahlrecht noch während sechs Monaten nach Aufgabe ihres Domizils in Belgien sowie denjenigen, welche einen Wohnsitz in Belgien beibehalten und die Steuern bezahlen.

Aehnlich ist die Regelung in Dänemark: Auslandsdänen besitzen kein Stimm- und Wahlrecht, ausgenommen sie behalten ihren Wohnsitz in Dänemark bei und entrichten ihre Steuern. Die Stimmabgabe kann bei den dänischen konsularischen und diplomatischen Vertretungen erfolgen. Auch die Bundesrepublik Deutschland kennt kein Wahlrecht der Auslandsdeutschen. Sie räumt nur den auf Anordnung ihres Dienstherrn im Ausland tätigen Beamten und Angestellten der öffentlichen Dienste wie auch ihren Familienangehörigen und den im Ausland lebenden Deutschen, die den Wohnsitz in der Bundesrepublik beibehalten haben, die Möglichkeit ein, das sogenannte Briefwahlrecht auszuüben. Frankreich gestattet den Auslandsfranzosen die Teilnahme an Abstimmungen und Wahlen durch persönliche Ausübung im Wahlbüro oder durch Stellvertretung, sofern sie im Wahlregister einer französischen Gemeinde eingetragen sind. Die Stimmabgabe auf dem Korrespondenzweg ist für die Auslandsfranzosen nicht vorgesehen. Für die Briten ist die Niederlassung in Grossbritannien und die Eintragung im Wahlregister Voraussetzung. Gewisse Personenkategorien, wie die Angehörigen der im Ausland stationierten Streitkräfte und dort eingesetzten Staatsbeamten sowie weitere Funktionäre können durch Vertretung wählen. Italien kennt bekanntlich das Stimm- und Wahlrecht der Auslandsitaliener, doch hängt die Ausübung dieses Rechtes von einem Aufenthalt in der Heimat ab. Bestrebungen, für Auslandsitaliener die Stimmabgabe im Ausland zuzulassen, sind im Gange. Die Niederlande kennen kein Stimmrecht ihrer Bürger im Ausland. Eine Ausnahme besteht für die Beamten im diplomatischen und konsularischen Dienst oder in internationalen Organisationen.

Norwegen hat das Wahlrecht auf Auslandnorweger und deren Familienangehörige ausgedehnt, die als Beamte des diplomatischen und konsularischen Dienstes tätig sind. Nach einem neuen, dem Parlament unterbreiteten Vorschlag soll indessen das Wahlrecht den im Ausland wohnhaften Norwegern gewährt werden, die innerhalb der letzten 10 Jahre vor dem Wahltag bei einer norwegischen Einwohnerkontrolle gemeldet waren und vor dem Wahltag rechtzeitig das Gesuch um Aufnahme ins Stimmregister gestellt haben. Die Stimmabgabe soll in den Räumen der norwegischen Vertretungen im Ausland erfolgen. Die Auslandösterreicher haben kein Wahlrecht. Dagegen können Oesterreicher, die ihren Wohnsitz in der Heimat beibehalten haben, sich aber aus irgendeinem Grunde im Ausland aufhalten, stimmen, wenn sie nach Oesterreich zurückkehren und in der Wählerliste eingetragen sind. Schweden räumt seinen Staatsangehörigen im Ausland das Wahlrecht ein. Dies gilt sowohl für Reichstagswahlen wie auch für Wahlen von Provinz- und Gemeindeabgeordneten. Die zentrale Wahlbehörde setzt im Einvernehmen mit dem Aussenministerium fest, bei welchen Auslandsbehörden (schwedische Vertretungen im Ausland) die Stimmabgabe stattfinden wird. Gemäss Aenderung des Federal Voting Assistance Act 1968 wird den Einzelstaaten der USA empfohlen, neben den bisher zugelassenen Kategorien von Stimmberechtigten im Ausland (wie z.B. den Angehörigen der bewaffneten Streitkräfte, der Handelsmarine) allen Amerikanern im Ausland die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen auf den verschiedenen Ebenen (Bund, Staaten, usw.) zu ermöglichen, sofern sie den Stimmwohnsitz in ihrem Einzelstaat beibehalten haben.

Die erwähnten Staaten lassen es auf ihrem Gebiet zu, dass Ausländer die von deren Heimatstaaten zugestandenen politischen Rechte (meistens am Sitz der diplomatischen oder konsularischen Vertretung) ausüben.

Die Schweiz erachtet es als mit ihren Souveränitätsrechten unvereinbar, dass von ihrem Territorium aus Ausländer am politischen Leben des Heimatstaates teilnehmen. Weil aus dem Völkerrecht, und zwar aus dem Gewohnheits- wie aus dem Vertragsrecht, zu dieser Frage keine Vorschriften und Verpflichtungen abzuleiten sind, ist es dem Ermessen jedes Staates überlassen, aufgrund seiner internen Rechtsordnung die Grenzen seines Souveränitätsanspruchs zu bestimmen. Es steht ihm insbesondere frei, auf seinem Gebiet die Beteiligung von Ausländern an ausländischen Wahlen und Abstimmungen zuzulassen oder nur unter einschränkenden Bestimmungen zu gestatten oder gänzlich zu untersagen. Die von der Schweiz ebenfalls ratifizierte Wiener Uebereinkommen über diplomatische bzw. konsularische Beziehungen vom 18. April 1961 (AS 1964, 435 ff) bzw. vom 24. April 1963 (AS 1968, 887 ff) enthalten keine Bestimmungen, welche die Kompetenzen der diplomatischen und konsularischen Vertretungen im Zusammenhang mit der Ausübung politischer Rechte auf fremdem Boden regeln würden.

Die Schweiz hat denn auch bis heute die Begehren verschiedener Staaten - u.a. Dänemarks, Frankreichs, Italiens, Norwegens, Schwedens -, welche die Teilnahme ihrer Auslandsbürger an gewissen Wahlen oder Abstimmungen auf Schweizerboden zum Ziel hatten, grundsätzlich

abgelehnt. Wenn sie ähnliche Forderungen in bezug auf die Auslandschweizer stellte, müsste dies unweigerlich zur Gewährung des Gegenrechts führen.

Bei der Beurteilung der Auswirkungen, welche sich im Falle der Gewährung des Gegenrechtes ergeben würden, ist davon auszugehen, dass Ende 1972 in unserem Lande rund eine Million Ausländer wohnten. Dieser Bestand, in dem die Saisonarbeiter und Grenzgänger nicht inbegriffen sind, entspricht einem Ausländeranteil von 16,5 %. Abgesehen vom Fürstentum Liechtenstein, von Luxemburg und anderen Kleinstaaten weist unser Land den höchsten Prozentsatz an Ausländern auf. Dazu kommt, dass Angehörige einzelner Staaten viel stärker vertreten sind als die Auslandschweizer im entsprechenden Staat. So wohnten Ende 1972 rund 545'000 Italiener, 115'000 Spanier, 114'000 Deutsche, 43'000 Oesterreicher, 28'000 Jugoslawen und 19'000 Türken in der Schweiz. Demgegenüber betrug der Bestand der Auslandschweizer (Doppelbürger inbegriffen) Ende 1971 in Italien 19'000, in Spanien 5'000, in der Bundesrepublik Deutschland 36'000, in Oesterreich 6'000, in Jugoslawien 200 und in der Türkei 400. Lediglich mit Bezug auf Frankreich liegen die Verhältnisse umgekehrt: 91'000 Auslandschweizer wohnen in Frankreich, während der Bestand der Franzosen in der Schweiz nur 53'000 beträgt.

Wie diese Zahlen zeigen, sind die im Ausland herrschenden, für die Würdigung des vorliegenden Problems massgebenden Verhältnisse mit denjenigen

in der Schweiz nicht vergleichbar. Wenn unser Land den auf seinem Gebiet wohnenden Ausländern die Möglichkeit gewährt, ihre politischen Rechte in Angelegenheiten des Heimatstaates von der Schweiz aus auszuüben, so hat dies ungleich schwerwiegendere Folgen, als wenn ein ausländischer Staat gegenüber den auf seinem Gebiet niedergelassenen Ausländern in ähnlicher Weise vorgeht. Die Studienkommission ist deshalb zum Schluss gekommen, dass die von andern Staaten getroffenen Lösungen weder positiv noch negativ die für die Auslandschweizer zu erwägenden Regelungen zu beeinflussen vermögen.

Die politische Tätigkeit der Ausländer in der Schweiz hat sich im Rahmen der Bundesverfassung zu bewegen. Die in Artikel 55 BV gewährleistete Pressefreiheit bildet das Kernstück der Meinungsäusserungsfreiheit und gilt ebenfalls für Ausländer. Auch die Vereinsfreiheit, wie sie Artikel 56 BV umschreibt, erstreckt sich auf Ausländer. Ausländer können demnach unter sich Vereine, sogar solche politischer Art, wie Gewerkschaften und Parteien, bilden, sofern sie weder in ihrem Zweck noch in den Mitteln rechtswidrig oder staatsgefährlich sind. Zur Versammlungsfreiheit hat das Bundesgericht (BGE 96 I 273) ausgeführt, dass Ausländer im Rahmen der geltenden Ordnung ebenfalls an politischen Versammlungen teilnehmen dürfen. Nach Artikel 74 BV sind bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen dagegen nur Schweizerbürger stimmberechtigt. In ihren Antworten auf die Fragen der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung haben sich die meisten Kantone, politischen



Parteien, Universitäten und andere Organisationen zum Problem der politischen Tätigkeit von Ausländern in dem Sinne geäußert, dass diesen die Meinungsäußerungs- und Versammlungsfreiheit gewährleistet werden, aber das Stimm- und Wahlrecht in eidgenössischen Angelegenheiten nicht zustehen solle.

Dass die Freiheit der Meinungsäußerung nicht unbeschränkt ist, zeigt der Bundesratsbeschluss vom 24. Februar 1948 über politische Reden von Ausländern, welcher sich auf Artikel 102 Ziffer 8-10 BV stützt. Aufgrund dieses Bundesratsbeschlusses dürfen Ausländer, die keine Niederlassungsbewilligung besitzen, an öffentlichen oder geschlossenen Versammlungen nur mit besonderer Bewilligung über ein politisches Thema reden. Die Bewilligung ist zu verweigern, wenn eine Gefährdung der äusseren oder inneren Sicherheit des Landes oder Störung von Ruhe und Ordnung zu befürchten sind. Nach Artikel 21 Absatz 3 der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer ist den Flüchtlingen die politische Tätigkeit verboten. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement beabsichtigt, dem Bundesrat vorzuschlagen, es seien diese Bestimmung zu streichen und die Flüchtlinge den Ausländern im allgemeinen gleichzustellen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Ausländer für ihre politische Gesinnung den gleichen Schutz wie die Schweizer geniessen, und dass ihnen im Prinzip auch die verfassungsmässig garantierten Freiheitsrechte zukommen. Den Ausländern ist somit die



politische Tätigkeit in der Schweiz nicht grundsätzlich verboten; lediglich das Mass ist eingeschränkt.

Mit Bezug auf das Mass der politischen Tätigkeit der Ausländer in der Schweiz haben sich in der Nachkriegszeit gewisse Grundsätze herausgebildet, die im Geschäftsbericht des Bundesrates für das Jahr 1966 (S. 138) ihren Niederschlag gefunden haben. Aufgrund dieser Grundsätze, welche das Parlament gebilligt hat, dürfen sich Ausländer in der Schweiz nicht in einer Weise politisch betätigen, die eine Einmischung in unsere innern Verhältnisse und Einrichtungen bedeutet. Den Ausländern ist eine aktive, gegen unsere demokratische Ordnung gerichtete politische Tätigkeit irgendwelcher Herkunft nicht erlaubt. So dürfen sie keine Propaganda dieser Art - auch nicht unter ihren Landsleuten - betreiben und keine politischen Organisationen gründen, die zur Gefährdung der demokratischen Ordnung führen können oder auf eine Einmischung in schweizerische politische Verhältnisse hinauslaufen. Ueberdies ist den Ausländern in unserem Lande eine politische Tätigkeit, welche die guten Beziehungen der Schweiz zu ausländischen Staaten beeinträchtigen kann, verwehrt.

Diese Einschränkungen der politischen Tätigkeit von Ausländern sind mit dem allgemeinen Völkerrecht vereinbar. Das allgemeine Völkerrecht kennt nur eine beschränkte Anzahl Regeln, welche die Rechtsstellung des Ausländers betreffen. Nach der Lehre vom Mindeststandard, die sich heute im internationalen Fremden-

recht durchgesetzt hat, ist jeder Staat gehalten, den Ausländern gewisse elementare Rechte zu gewährleisten. Ein Recht auf freie politische Betätigung wird indessen vom Mindeststandard nicht erfasst. Sodann ist auf Artikel 16 der Europäischen Menschenrechtskonvention zu verweisen, der es ausdrücklich gestattet, die politische Tätigkeit von Ausländern Beschränkungen zu unterwerfen.

Würde den Auslandschweizern die Möglichkeit eingeräumt, ihre politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten vom Ausland her auszuüben, hätte dies zur Folge, dass der Rahmen der politischen Tätigkeit von Ausländern aus Gegenrechtserwägungen entsprechend erweitert werden müsste. Die Ausländer erhielten somit Gelegenheit, die Schweiz als Plattform für politische Auseinandersetzungen zu benützen. Wegen seiner geographischen Lage sowie als Sitz zahlreicher internationaler Organisationen und Konferenzen übt unser Land ohnehin eine grosse Anziehungskraft auf Ausländer aus. Zudem können gewisse Strömungen und Gruppierungen extremistischer Richtung nicht übersehen werden, deren Beeinflussung vom Ausland offenkundig ist. Schliesslich fällt in Betracht, dass das Mass der politischen Tätigkeit der Ausländer nicht ein für allemal festgelegt werden kann, sondern sich nach den jeweiligen politischen Verhältnissen zu richten hat. Aendern sich diese Verhältnisse nach der Gewährung des Gegenrechts, so ist die Gefahr nicht auszuschliessen, dass die im Zusammenhang mit Wahlen, Abstimmungen oder Unterschriftensammlungen ausgeübte Propagandatätigkeit zu einer Störung der öffentlichen Ordnung führen kann.

### 3 Hauptprobleme und Lösungsvorschläge

#### 31 Gründe für einen besonderen Gesetzeserlass

Bekanntlich wird die Gesetzgebung über die Ausübung der politischen Rechte der Inlandschweizer zur Zeit revidiert. Die Kommission fragt sich daher, ob die für die Auslandschweizer vorgesehenen Bestimmungen Gegenstand eines besonderen Gesetzes bilden oder in ein umfassendes Bundesgesetz über die Ausübung der politischen Rechte eingebaut werden sollen. Die erwähnten Revisionsarbeiten dürften jedoch noch einige Zeit beanspruchen. Schon aus diesem Grunde verdient ein Spezialgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer den Vorzug. Auch grundsätzliche Erwägungen sprechen dafür: Wenn auch versucht werden soll, die Ausübung der politischen Rechte durch die Auslandschweizer derjenigen durch die Inlandschweizer anzugleichen, so ergeben sich zwischen den beiden Personenkategorien doch wesentliche, in der Natur der Sache liegende Unterschiede, die - wie noch aufzuzeigen sein wird - in Verfahrensfragen besonders stark hervortreten. Es geht darum, der besondern Lage der Auslandschweizer Rechnung zu tragen, wie dies übrigens auch Artikel 45bis BV ausdrücklich verlangt. Die Erfahrung zeigt auf den verschiedensten Gebieten eindrucklich, dass sich eine Gesetzgebung, die die wesentlichen Unterschiede zwischen Inland- und Auslandschweizern zu wenig berücksichtigt, schliesslich als undurchführbar erweist. Aus all diesen Gründen kommt die Kommission zum Schluss, dass für die

politischen Rechte der Mitbürger im Ausland ein besonderes Gesetz vorgesehen werden soll.

Im übrigen beschränkt sich die Kommission bewusst auf Fragen der Ausführungsgesetzgebung und sieht von der Erörterung von Problemen ab, die eine Verfassungsänderung erheischen würde. Darauf wird noch im Abschnitt über die eidgenössischen Wahlen einzugehen sein (Ziffer 342).

### 32 Gründe für das Aufenthaltsstimmrecht

Die Ausübung politischer Rechte durch die Auslandsschweizer ist denkbar

- am Sitz der schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretungen im Ausland,
- durch Stellvertretung,
- durch briefliche Stimmabgabe vom Ausland her,
- bei einer Anwesenheit in der Schweiz.

Die ersten drei Arten - sie setzen u.a. den Versand von Stimmaterial, Unterschriftenlisten usw. ins Ausland voraus - stellen z.T. politische Handlungen auf ausländischem Boden dar. Aus den in Ziffer 23 angestellten Ueberlegungen entscheidet sich die Kommission gegen die Wahl einer dieser Möglichkeiten und damit für das Aufenthaltsstimmrecht. Sie erachtet eine persönliche Anwesenheit auf Schweizerboden als Voraussetzung für die Ausübung der politischen Rechte als zumutbar, nicht zuletzt, weil der Auslandschweizer so seine Beziehungen zur Heimat festigen und seine persönliche Information über unser Land erweitern kann.

Von gewissen Auslandschweizerkreisen, insbesondere vom "Groupe d'études helvétiques de Paris", der sich im Rahmen seiner "Contribution adressée au Groupe de travail pour la préparation d'une revision totale de la Constitution" vom 28. März 1969 ebenfalls mit den politischen Rechten der Auslandschweizer befasst hat, sind Einwände gegen das Prinzip des Aufenthalterstimmrechts erhoben worden. Es wurde argumentiert, dass dadurch ein Teil der Auslandschweizer diskriminiert würde; jene wären nämlich benachteiligt, die weit von der Schweiz entfernt lebten und sich eine Reise in die Heimat aus finanziellen oder andern Gründen nicht leisten könnten.

Diese Bedenken kann aber die Kommission nur bis zu einem gewissen Grad teilen. So hat sich schon früher und besonders deutlich wieder am 50. Auslandschweizertag vom 26. August 1972 in Bern gezeigt, dass sich vor allem jene Mitbürger für die Ausübung der politischen Rechte einsetzen, die in unsern Nachbarländern niedergelassen sind. In diesen Staaten leben 48 % aller Auslandschweizer. Von einem allfälligen Aufenthalterstimmrecht würden somit in erster Linie diejenigen Gebrauch machen, die man als Grenzgänger im weitesten Sinn bezeichnen könnte. Auch ist der Einwand, den man gegen das Aufenthalterprinzip erheben kann, für die Auslandschweizer hinfällig geworden, die in der Schweiz die Rekrutenschule bestehen und während dieser Zeit an allfälligen eidgenössischen Wahlen oder Abstimmungen teilzunehmen wünschen. Gemäss Bundesratsbeschluss vom 17. November 1971 (AS 1971, 1645) können diese nämlich von ihrem Wohnort im Ausland her auf Kosten des Bundes in die Schweiz reisen. Ferner

ist die grosse Zahl von Auslandschweizern zu erwähnen, welche im Auftrag schweizerischer Unternehmen und Institutionen im Ausland tätig sind und häufig in die Schweiz kommen (Swissair, Verkehrszentrale, Mitarbeiter des Radios und Fernsehens, Journalisten, Vertreter schweizerischer Firmen usw.). Andere Mitbürger sehen sich ebenfalls veranlasst, die Schweiz zu besuchen. Das gilt z.B. für Wissenschaftler, die in europäischen Ländern, aber auch in Uebersee tätig sind und von denen eine erhebliche Zahl den Kontakt mit der Schweiz - nicht zuletzt durch häufige Besuche - pflegen. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass etwa 150 Schweizer als Dozenten an Universitäten in der Bundesrepublik Deutschland tätig sind. In den USA und in Kanada sind etwa 3500 schweizerische Wissenschaftler tätig.

Das Festhalten an der Bedingung, dass der Auslandschweizer zur Ausübung der politischen Rechte in die Schweiz kommen muss, hat im übrigen einen tieferen Sinn. Dadurch wird nämlich tatsächlich, wenn auch nicht rechtlich, dem Wohnsitzprinzip nach Artikel 43 BV am ehesten entsprochen. Man will mit andern Worten die Ausübung der politischen Rechte jenem Auslandschweizer vorbehalten, der durch sein Verweilen in einer bestimmten Gegend eine gewisse Verbundenheit mit ihr bezeugt. Es lässt sich, bis zu einem gewissen Grade wenigstens, die Vermutung aufstellen, dass wegen des Aufenthaltserfordernisses nur jener Auslandschweizer stimmen und wählen wird, der die Schweiz und ihre Probleme einigermaßen kennt. Und nur jener wird die noch zu schildernden Verfahrensumtriebe auf sich nehmen, der an unserem politischen Leben wirklich interessiert ist.

Der gelegentlich gehörte Einwand, mit dem Aufenthaltstimmrecht würden zwei Kategorien von Auslandsschweizern geschaffen (jene, die es sich leisten können, in die Schweiz zu kommen, und alle andern), beruht somit auf einer Betrachtungsweise, die dem wahren Sachverhalt nicht genügend gerecht wird. Uebrigens würde eine Lösung, die von Bundes wegen den Auslandsschweizern die Ausübung der politischen Rechte im Ausland (z.B. bei den diplomatischen und konsularischen Vertretungen) gestattete, ebenfalls zwei, wenn nicht sogar drei Auslandschweizerkategorien schaffen. Wie schon unter Ziffer 23 dargelegt, ist nämlich kein Staat verpflichtet, die Ausübung des Stimm- und Wahlrechts durch Ausländer auf seinem Gebiet zu dulden. Zwar gibt es Länder, die eine derartige Tätigkeit auf ihrem Territorium zulassen. Es ist aber zu erwarten, dass andere Länder dies verweigern oder nur unter erschwerenden Bedingungen gewähren würden. Damit wären die Auslandsschweizer bei der Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten von der mehr oder weniger grosszügigen Haltung ihrer Gastländer abhängig - ein Zustand, der schon aus grundsätzlichen Ueberlegungen unerwünscht wäre.

### 33 Persönliche Legitimation

Gewisse Fragen berühren die persönliche Legitimation des Auslandschweizers und geben zu folgenden Bemerkungen Anlass:



### 331 Immatrikulation

Wer sich als Auslandschweizer im Sinne des Gesetzesentwurfes (siehe Beilage) legitimieren will, hat drei Bedingungen kumulativ zu erfüllen: er muss das Schweizerbürgerrecht besitzen, keinen Wohnsitz in der Schweiz haben und bei der zuständigen schweizerischen Vertretung immatrikuliert sein. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass es notwendig ist, am Erfordernis der Immatrikulation festzuhalten, weil es sonst schwer wäre, das Verfahren in den Griff zu bekommen (für Ausnahmen von der Immatrikulation siehe Artikel 1, Absatz 2 des Gesetzesentwurfes und Ziffer 352 des Berichtes). Um nach der Einführung des Stimm- und Wahlrechts der Frauen auf eidgenössischer Ebene eine Uebereinstimmung mit Artikel 74 BV herzustellen, erscheint es der Kommission zweckmässig, in Artikel 1 des Gesetzesentwurfes auch die Auslandschweizerinnen ausdrücklich zu erwähnen. Im übrigen gelten die Voraussetzungen des Artikels 74 BV: stimmberechtigt ist, wer das 20. Altersjahr zurückgelegt hat und vom Aktivbürgerrecht nicht ausgeschlossen ist.

### 332 Doppelbürger

Die Kommission hat sich eingehend mit der Frage befasst, ob im neuen Gesetz zwischen Nur-Schweizern und Doppelbürgern unterschieden werden soll. Vorab ist festzustellen, dass in der Schweiz wie in vielen andern Ländern die Zahl der Doppelbürger zunimmt.



Während 1950 erst 30 % der bei unseren Vertretungen im Ausland Immatrikulierten Doppelbürger waren, erreichte ihr Anteil 1972 fast 48 %, und es ist vorauszusehen, dass er weiter anwachsen wird. Ein Umstand, der zu dieser Entwicklung wesentlich beiträgt, liegt in der schweizerischen Gesetzgebung selbst, die in gewissen Fällen den Erwerb und insbesondere die Beibehaltung des Schweizerbürgerrechts grosszügig regelt. So verlieren die Schweizerbürgerin und der Schweizerbürger, die sich im Ausland einbürgern, das Schweizerbürgerrecht nur, wenn sie ausdrücklich darauf verzichten, und die Schweizerin, die einen Ausländer heiratet, kann das Schweizerbürgerrecht durch Abgabe einer Erklärung beibehalten.

Ausgehend von dieser Sach- und Rechtslage hat die Kommission alle Lösungen geprüft, die theoretisch möglich wären:

- globaler Ausschluss der Doppelbürger
- Ausschluss bestimmter Kategorien von Doppelbürgern
- vorbehaltloser Einbezug der Doppelbürger.

Ein Ausschluss aller Doppelbürger führte zu einer unterschiedlichen Behandlung der Auslandschweizer untereinander, die sich mit dem Sinn und Zweck unseres Bürgerrechtsgesetzes kaum in Einklang bringen liesse. Er könnte auch dahin ausgelegt werden, jeder Doppelbürger werde von vorneherein als Schweizer minderen Wertes angesehen. Eine derartige Behandlungsweise würde indessen der Wirklichkeit nicht gerecht. Die Erfahrung zeigt, dass ein Doppelbürgerrecht über die Verbundenheit zur Schweiz nichts aussagt. Man muss

sich vor voreiligen, verallgemeinernden Schlüssen hüten. Zahlreich sind die Doppelbürger, die mit unserem Land innerlich stark verbunden bleiben. Diese Feststellung gilt insbesondere für Schweizerinnen, die Ausländer geheiratet und ihr Schweizerbürgerrecht beibehalten haben. Im übrigen wäre ein Ausschluss der Doppelbürger praktisch schon deshalb nicht möglich, weil eine lückenlose Kontrolle über eine zusätzliche Staatsangehörigkeit der Schweizer im Ausland nicht durchführbar ist.

Ein teilweiser Ausschluss der Doppelbürger hätte ebenfalls eine Diskriminierung zur Folge, da gewissermassen Doppelbürger erster und zweiter Klasse geschaffen würden. Als Kriterium für den Ausschluss könnte z.B. die Tatsache gelten, dass ein Doppelbürger im Wohnsitzstaat Militärdienst leistet. Es könnte auch auf das Kriterium des "vorherrschenden Bürgerrechts" abgestellt werden, das beispielsweise bei der freiwilligen AHV, bei der Gewährung des diplomatischen Schutzes sowie im Gesetz über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer massgebend sein kann. Wenn der Begriff des vorherrschenden Bürgerrechts auch nützlich sein kann, so glaubt die Kommission doch, dass es auf dem Gebiete der politischen Rechte ein Instrument darstellt, auf das füglich verzichtet werden sollte. Wenn nämlich der Doppelbürger in die Schweiz kommt, verschiedene Umtriebe auf sich nimmt und sein Stimmrecht ausübt, dann hat er seine Verbundenheit mit unserm Land in genügendem Masse bewiesen, ohne dass noch mit einem erheblichen Aufwand untersucht werden muss, welche Staatszugehörigkeit vorherrscht.

Folgende Ueberlegungen sprechen nach Ansicht der Kommission zugunsten eines uneingeschränkten Einbezugs der Doppelbürger. Ein Vergleich mit den Verhältnissen im Inland zeigt, dass hier die Doppelbürger in bezug auf die Ausübung ihrer politischen Rechte den Nur-Schweizern gleichgestellt sind. Wenn ein Doppelbürger in die Schweiz zurückkehrt, kann er hier seine politischen Rechte ohne Einschränkungen ausüben und z.B. auch hohe eidgenössische Aemter bekleiden. Es gibt keine Vorschrift, die es einem schweizerischen Doppelbürger verbieten würde, Mitglied der eidgenössischen Räte, Bundesrat, Bundeskanzler oder Bundesrichter zu werden. Wegen der zu erwartenden Zunahme der Doppelbürger, die oft in der schweizerischen Gesetzgebung selber begründet liegt, könnte deren Ausschluss in einigen Jahrzehnten sogar dazu führen, dass das vorgeschlagene Gesetz nur noch eine Minderheit der Auslandschweizer erfassen würde. Wohl besteht die etwas störend wirkende Möglichkeit, dass ein Doppelbürger sein Stimmrecht sowohl in der Schweiz als auch in einem anderen Staat ausüben könnte. Diesem Einwand kommt jedoch schon insofern keine grosse Bedeutung zu, als derartige Ausnahmefälle zahlenmässig kaum ins Gewicht fallen dürften. Normalerweise wird ein Doppelbürger je nach seiner Verbundenheit mit dem einen oder andern Staat von sich aus den Entscheid treffen, wo er seine politischen Rechte ausüben will, so dass sich in den Reihen der Doppelbürger von selber eine gewisse Selektion ergeben wird. Diese kann ferner auch durch die Rechtsverhältnisse im jeweiligen Wohnsitzstaat bedingt sein. So wurde am schon erwähnten

50. Auslandschweizertag in Bern darauf hingewiesen, dass ein schweizerisch-amerikanischer Doppelbürger Gefahr läuft, das Bürgerrecht der USA zu verlieren, wenn er seine politischen Rechte in der Schweiz ausübt. Es ist Sache des Doppelbürgers, die Risiken abzuschätzen, die er eingeht, wenn er in der Schweiz politische Rechte ausüben will. Ein Zwang, zu wählen oder zu stimmen, wird ihm nicht auferlegt.

Da die Ueberlegungen, die für den Verzicht auf eine Unterscheidung zwischen Nur-Schweizern und Doppelbürgern sprechen, wesentlich schwerer wiegen, befürwortet die Kommission den vorbehaltlosen Einbezug der Doppelbürger. Damit kann auf deren ausdrückliche Erwähnung in Artikel 1 des Gesetzesentwurfes verzichtet werden.

### 333 Mit Auslandschweizern verheiratete Ausländerinnen

Es war ferner die Frage zu prüfen, ob und von welchem Zeitpunkt an die mit Auslandschweizern verheirateten Ausländerinnen ihre politischen Rechte in der Schweiz sollen ausüben können. Aufgrund des Bundesgesetzes über das Schweizerbürgerrecht vom 29. September 1952 (AS 1952, 1087) erhalten bekanntlich gebürtige Ausländerinnen durch Heirat mit einem Schweizer das Schweizerbürgerrecht. Die Kommission zieht auch hier die entsprechenden inner-schweizerischen Rechtsverhältnisse zum Vergleich heran. Nach schweizerischer Gesetzgebung können die angeheirateten Schweizerinnen ihre politischen Rechte

in eidgenössischen Angelegenheiten vom ersten Tag ihrer Anwesenheit in unserem Lande an, also ohne Wartefrist, ausüben. Es sei in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen des Bundesrates in der Botschaft über die Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechtes in eidgenössischen Angelegenheiten vom 23.12.1969 (BB1 1970 I. 94) verwiesen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die im Ausland angeheirateten Schweizerinnen den mit Inlandschweizern verheirateten Ausländerinnen gleichzustellen seien. Dies hätte zur Folge, dass die angeheiratete Schweizerin im Ausland, die dank der Rechtsordnung ihres ursprünglichen Heimatstaates trotz der Heirat mit einem Schweizer ihr angestammtes Bürgerrecht beibehält und somit - dies trifft mehrheitlich zu - zur Doppelbürgerin geworden ist, gegenüber den übrigen Doppelbürgern nicht diskriminiert würde. Die Einführung einer Wartefrist hätte nur dann einen Sinn, wenn diese mit einem Aufenthalt in der Schweiz verbunden wäre. Das kann aber nicht als Forderung oder als Bedingung aufgestellt werden.

#### 334 Ausschlussgründe

Nach Artikel 2 des Gesetzesentwurfes ist nur der Auslandschweizer stimmberechtigt, der das 20. Altersjahr zurückgelegt hat und vom Aktivbürgerrecht nicht ausgeschlossen ist. Welche Ausschlussgründe sollen im Rahmen des vorliegenden Gesetzes gelten?

Nach Artikel 74 Absatz 2 BV ist der Ausschluss vom Aktivbürgerrecht in eidgenössischen Angelegenheiten sowohl bundesrechtlich als auch kantonrechtlich zulässig. In kantonalen und kommunalen Angelegenheiten sind für den Ausschluss die Kantone zuständig (Art. 74 Abs. 4 BV). Der Bund ist aber befugt, einheitliche Schranken für den Entzug des Aktivbürgerrechts aufzustellen (Art. 66 BV).

Das geltende Bundesrecht kennt als Ausschlussgrund einzig die Einstellung in der bürgerlichen Ehrenfähigkeit als Nebenstrafe zu militärischen Zuchthaus- und Gefängnisstrafen. Bei der im Gang befindlichen Revision des Militärstrafrechts soll diese Nebenstrafe - in Anlehnung an die neue Ordnung des Strafgesetzbuches - ebenfalls wegfallen.

Die Kantone haben eine ganze Reihe von Ausschlussgründen aufgestellt. Am häufigsten ist die Entmündigung (Art. 369 ff ZGB) anzutreffen. Daneben finden sich etwa die Armengenössigkeit und das Wirtshausverbot. Allerdings entfalten die kantonalen Ausschlussgründe keine interkantonale Wirkung in dem Sinn, dass der in seinem bisherigen Wohnsitzkanton vom Aktivbürgerrecht Ausgeschlossene bei der Uebersiedlung in einen andern Kanton ohne weiteres auch hier vom Aktivbürgerrecht ausgeschlossen wäre.

Wie noch darzulegen sein wird (Ziff. 351), sollen die Auslandschweizer für die Ausübung der politischen Rechte ihrer Heimatgemeinde (politischer Wohnsitz) zugeordnet werden. Somit wäre für

die Ausschlussgründe auch das Recht des Heimatkantons massgebend. Eine solche Lösung vermöchte schon wegen der Vielfalt und der Verschiedenheit der kantonalen Rechtsordnungen nicht zu befriedigen. Eine Vereinheitlichung drängt sich geradezu auf. Deshalb schlägt die Kommission vor, von Bundes wegen als einzigen Ausschlussgrund die Entmündigung im Sinne von Art. 369 ZGB (Geisteskrankheit, Geistesschwäche) zuzulassen (Art. 4 Abs. 1 des Gesetzesentwurfes). Allerdings soll eine vom Wohnsitzstaat wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche verfügte Entmündigung ebenfalls als Ausschlussgrund gelten, sofern sie auch nach schweizerischem Recht hätte ausgesprochen werden können (Art. 4 Abs. 2 des Gesetzesentwurfes). Dadurch wird ein Ausschluss verhindert, der im Ausland aufgrund von Tatbeständen angeordnet werden könnte, die nach schweizerischem Recht nicht zu einer solchen Massnahme geführt hätten.

#### 34 Umfang der politischen Rechte

Die Kommission hat eingehend darüber beraten, ob den Auslandschweizern die Ausübung der politischen Rechte vollumfänglich oder mit gewissen Einschränkungen gewährt werden soll. Die Frage stellt sich vorerst für die Teilnahme an eidgenössischen Abstimmungen, ferner für das aktive und passive Wahlrecht, das Referendum und die Volksinitiative.



341 Integrales Stimmrecht

Bei den Abstimmungen auf eidgenössischer Ebene sind zwei Lösungen möglich: entweder können die Auslandschweizer uneingeschränkt an allen Urnengängen teilnehmen oder aber nur in besonderen Fällen. Nach Auffassung der Kommission wäre es schwierig, haltbare Kriterien für diese besonderen Fälle aufzustellen. Wie bereits unter Ziffer 22 festgestellt wurde, sind die Abstimmungsgegenstände, die auch die Auslandschweizer berühren, verhältnismässig zahlreich. Die Liste der "besonderen Fälle" müsste ziemlich umfangreich sein; dabei bestünde die Gefahr, dass sie sich als unvollständig erweisen könnte. Auch das Kriterium der wichtigen oder weniger wichtigen Vorlage vermag nicht ohne weiteres zu überzeugen. Ginge es darum zu entscheiden, welche Abstimmungen für die Auslandschweizer oder vielmehr für das ganze Land wichtig sind? Wer hätte diesen Entscheid zu treffen? Es wäre übrigens nicht einzusehen, warum Auslandschweizer von einer Abstimmung, die sie in dieser Eigenschaft nicht unmittelbar berührt, ausgeschlossen sein sollten. An einer Abstimmung über die Bodenspekulation z.B. sollten sich nicht nur die Liegenschaftsbesitzer, sondern alle Stimmberechtigten schlechthin beteiligen können.

Die Kommission ist deshalb zum Schluss gekommen, dass den Auslandschweizern das integrale Stimmrecht einzuräumen sei.



342 Aktives Wahlrecht

Die eidgenössischen Wahlen umfassen die Wahl des Nationalrates und der eidgenössischen Geschworenen. Gemäss Artikel 73 BV finden die Nationalratswahlen nach dem Grundsatz der Proportionalität statt, wobei jeder Kanton und Halbkanton einen Wahlkreis bildet. Die 200 Sitze werden unter die 25 Kantone im Verhältnis zu ihrer Wohnbevölkerung verteilt; jeder Kanton hat Anspruch auf mindestens einen Sitz. Für den Verteilungsschlüssel ist die durch die jeweils letzte Volkszählung ermittelte Bevölkerungszahl massgebend. Dabei wird die ausländische Wohnbevölkerung mitgezählt.

Gewisse Auslandschweizerkreise haben die Anregung gemacht, es sei für die Nationalratswahlen ein 26. Wahlkreis für die Fünfte Schweiz zu bilden, damit diese die Möglichkeit hätte, zur besseren Wahrung ihrer Interessen Vertreter ins Parlament zu entsenden. Die Schaffung eines zusätzlichen Wahlkreises erforderte indessen eine Revision der Artikel 72 und 73 der Bundesverfassung sowie eine entsprechende Anpassung des Bundesgesetzes vom 8. März 1963 betreffend die Verteilung der Nationalratsmandate auf die Kantone (AS 1963, 419 ff.). Weil sich die Kommission nur mit der Prüfung der Fragen im Zusammenhang mit der Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 45bis der Bundesverfassung befasst, erachtet sie sich zur Erörterung dieses Problems nicht für zuständig und beschränkt sich darauf, die Frage der Teilnahme der Auslandschweizer

an den Nationalratswahlen im Rahmen der bestehenden Bundesverfassung zu prüfen. Dabei stellt sie fest, dass auch davon abgesehen werden muss, die Auslandsschweizer bei der Ermittlung der Mandate für ihre Heimatkantone, d.h. bei der Verteilung der 200 Mandate auf die Kantone, mitzuzählen; dort werden sie von der Volkszählung nicht erfasst. Weil die Kommission aufgrund des Aufenthaltprinzip die Heimatgemeinde als politisches Domizil des Auslandsschweizers annimmt (Ziffer 35), ergibt sich zwangsläufig die Folgerung, dass die abgegebenen Stimmen der Auslandschweizer für die Nationalratswahlen in ihrem Heimatkanton mitgezählt werden müssen.

Es war ferner abzuklären, ob auch den Auslandsschweizern die Möglichkeit eingeräumt werden soll, Wahlvorschläge zu unterzeichnen (Art. 5 des Bundesgesetzes vom 14. Februar 1919 betreffend die Wahl des Nationalrates; AS 1963, 419). Die Kommission sieht keinen Grund, davon abzusehen. Es versteht sich von selbst, dass solche Wahlvorschläge in der Schweiz, und nicht im Ausland, unterzeichnet werden müssten.

Die Wahl der eidgenössischen Geschworenen, die in besonderen Wahlkreisen erfolgt, ist für die Auslandschweizer wohl von geringer Bedeutung, zumal es sich in den meisten Fällen um stille Wahlen handelt. Zur Zeit ist übrigens ein Postulat hängig (Postulat Breitenmoser), in welchem beantragt wird, die Volkswahl der eidgenössischen Geschworenen entweder überhaupt aufzuheben oder die kantonalen Parlamente für die Wahlen zuständig zu erklären. Die Kommission hat

den Gesetzestext jedenfalls so formuliert, dass er auch die Teilnahme an der Wahl der eidgenössischen Geschworenen umfasst. Daher wird in Artikel 2 von eidgenössischen Wahlen schlechthin gesprochen.

### 343 Passives Wahlrecht (Wahlfähigkeit)

Für das passive Wahlrecht stellt sich in erster Linie die Frage der Wählbarkeit der Auslandschweizer in den Nationalrat. Artikel 75 BV erklärt jeden stimmberechtigten Schweizerbürger weltlichen Standes für wahlfähig. Die Stimmberechtigung ihrerseits hat einen Wohnsitz in der Schweiz zur Voraussetzung (Artikel 43 BV). Nach geltendem Recht ist der Auslandschweizer somit von der Uebernahme eines Mandats ausgeschlossen, wenn er nicht seinen Wohnsitz in die Schweiz verlegt. Mit dem Inkrafttreten des von der Kommission vorgeschlagenen Gesetzes, welches für die Stimmberechtigung der Auslandschweizer aufgrund von Artikel 45bis BV eine besondere Regelung vorsieht, wäre der Auslandschweizer nach Artikel 75 BV ebenfalls in den Nationalrat wählbar. Dass sich in der Praxis infolge seines Wohnsitzes im Ausland gewisse Probleme ergäben, liegt auf der Hand. So stellt sich die Frage des Versandes von parlamentarischen Akten ins Ausland. Aus den schon früher erwähnten völkerrechtlichen Ueberlegungen und um allfällige Ansprüche anderer Staaten auf Gewährung des Gegenrechts zu vermeiden, erachtet es die Kommission als wünschenswert, dass ein künftiger Auslandschweizer-Nationalrat in der Schweiz über ein Zustellungsdomizil

verfügt. Die Erfüllung der parlamentarischen Pflichten, die schon vom einheimischen Volksvertreter einen stets wachsenden Zeitaufwand verlangt, wird an den im Ausland wohnenden Parlamentarier zusätzliche Anforderungen stellen.

Die Wahl des Ständerates fällt in den Kompetenzbereich der Kantone. Die Kommission sieht deshalb davon ab, im Rahmen des neuen Bundesgesetzes Grundsätze für die Wählbarkeit der Auslandschweizer in die Kleine Kammer aufzustellen. Wenn sie in Artikel 9 des Gesetzesentwurfes für die politischen Rechte der Auslandschweizer in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten, insbesondere für die Ständeratswahl, das kantonale Recht vorbehält, so geschieht dies nicht aus rechtlichen Gründen, sondern nur aus Gründen der Klarheit. Es bleibt den Kantonen vorbehalten, diese Möglichkeit zu prüfen.

Bei der Wahl eines Auslandschweizers in den Bundesrat, in das Bundesgericht oder als Bundeskanzler spielte die Frage seines Wohnsitzes im Ausland in der Praxis bisher keine Rolle. So wurden 1875 Bernhard Hammer, 1917 Robert Haab als schweizerischer Minister in Berlin und 1958 Prof. F.T. Wahlen als Direktor der FAO in Rom in den Bundesrat gewählt. Es handelt sich um vollamtliche Tätigkeiten, die notwendigerweise mit einer Wohnsitznahme in der Schweiz verbunden sind.

344 Volksinitiative und Referendum

Das Recht zur Unterzeichnung einer Volksinitiative auf Partial- oder Totalrevision der Bundesverfassung oder eines Referendumsbegehrens ist in den Artikeln 120 und 121 sowie in den Artikeln 89 und 89bis der Bundesverfassung verankert. Die Ausübung ist durch die Bundesgesetzgebung geregelt. Die Unterschriftensammlung ist Sache privater Initiativ- und Referendumskomitees.

Die Kommission vertritt grundsätzlich die Auffassung, dass diese für unsere demokratischen Institutionen besonders charakteristischen Rechte den Auslandschweizern ebenfalls zugestanden werden sollten. Wie die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen, stellt die Mitwirkung bei Initiativen und Referenden eine politische Tätigkeit dar, die, wird sie im Ausland ausgeübt, die bekannten Fragen aufwirft (Ziffer 23). Die Kommission geht deshalb auch hier vom Aufenthaltprinzip aus und verlangt die Unterzeichnung der Unterschriftenlisten auf Schweizerboden. Diese Regelung ist mit der Praxis Italiens bei der Unterzeichnung des Referendums gegen das Ehescheidungsgesetz vergleichbar, die den Auslandsitalienern die Teilnahme ermöglichte, sofern die Abgabe der Unterschriften auf italienischem Boden erfolgte.

### 35 Verfahrensfragen

Nach Auffassung der Kommission soll das neue Bundesgesetz nur grundlegende Regeln enthalten, während die Verfahrensfragen - sie haben vor allem einen technischen Charakter - im einzelnen auf dem Verordnungsweg zu regeln sind. Dieses Vorgehen rechtfertigt sich um so mehr, als die Materie neu ist und man sich bei der praktischen Durchführung kaum auf Erfahrungen stützen kann. Es wäre denkbar, dass die im beiliegenden Verordnungsentwurf enthaltenen administrativen Bestimmungen früher oder später überprüft werden müssten. Eine Aenderung der Verordnung wäre aber leichter durchführbar als die Revision des Gesetzes.

### 351 Politisches Domizil der Auslandschweizer

Artikel 5 des Gesetzesentwurfes bestimmt, dass der Auslandschweizer die politischen Rechte nur in der Schweiz ausüben kann. Die Kommission hat eingehend alle Möglichkeiten erörtert, die sich für die praktische Durchführung des Aufenthaltstimmrechtes anbieten. Dabei war sie bemüht, Lösungen zu finden, die für die Mitbürger im Ausland zumutbar sind, sich möglichst weitgehend an die für die Inlandschweizer geltende Regelung anlehnen und die den Gemeindebehörden möglichst geringe administrative Umtriebe verursachen.

Da die Auslandschweizer in unserm Land keinen Wohnsitz haben - viele von ihnen waren überhaupt nie in der Schweiz niedergelassen -, müssen sie für die Ausübung der politischen Rechte ihrer

Heimatgemeinde zugeordnet werden. Diese ist ja auch auf den Gebieten des Zivilstandes und des Militärpflichtersatzes zuständig; dasselbe gilt heute in gewissen Kantonen für das Fürsorgewesen. Die Heimatgemeinde soll somit als politisches Domizil des Auslandschweizers gelten. Besitzt er zwei oder mehrere Bürgerrechte, kann er zwischen diesen wählen. Diese Lösung drängt sich aus praktischen Gründen auf. Es ist auch schon vorgeschlagen worden, das zuletzt erworbene Bürgerrecht als massgebend zu bezeichnen. Eine solche Regelung könnte indessen zu Schwierigkeiten führen, da der Zeitpunkt des Erwerbs vielfach nicht mehr festgestellt werden kann.

### 352 Anmeldung

Damit er an Abstimmungen und Wahlen teilnehmen kann, wird der stimmberechtigte Inlandschweizer im Stimmregister eingetragen. Dieses wird - je nach Kanton - für jede einzelne Abstimmung oder Wahl neu oder für eine gewisse Zeitspanne ständig eingerichtet (permanentes Stimmregister). Die Kommission musste aus praktischen Gründen darauf verzichten, auch für die Auslandschweizer ein ständiges Stimmregister vorzusehen. Die Kontrolle und dauernde Nachführung dieser Register brächten sowohl den Gemeinden als auch den schweizerischen Vertretungen im Ausland einen unzumutbaren Arbeitsaufwand. Dieser stünde in keinem Verhältnis zur tatsächlichen Beteiligung der Auslandschweizer an eidgenössischen Urnengängen.

Die Kommission schlägt deshalb vor, es sei an Stelle der Führung eines ständigen Stimmregisters eine andere Kontrolle vorzusehen. Zu diesem Zweck hätte sich der Auslandschweizer vor jeder Abstimmung oder Wahl über die zuständige Vertretung bei seiner Heimatgemeinde mittels besonderem vorgedrucktem Formular anzumelden. Der Heimatgemeinde bleibt es dann überlassen zu entscheiden, ob sie die sich meldenden Auslandschweizer in ein für die betreffende Abstimmung oder Wahl errichtetes Stimmregister eintragen will, das nach dem Urnengang wiederum vernichtet wird.

Dieses Verfahren setzt die Immatrikulation der Auslandschweizer voraus, wie dies in Artikel 12 des vom Bundesrat erlassenen Reglementes des schweizerischen diplomatischen und konsularischen Dienstes vom 24. November 1967 (AS 1967, 1994 ff.) vorgeschrieben wird. Allerdings gibt es Länder, in welchen die Schweiz wegen der besondern Verhältnisse keine Vertretungen unterhält. Die dort niedergelassenen Mitbürger werden entweder von einer in einem andern Staat befindlichen Vertretung aus konsularisch betreut (z.B. in Taiwan, das in den Zuständigkeitsbereich des Generalkonsulates in Hongkong fällt) oder sind nur inoffiziell registriert (wie die Südrhodesien-Schweizer beim Schweizerischen Generalkonsulat in Johannesburg) oder sind überhaupt nicht immatrikuliert (wie die Schweizer in Liechtenstein). Für diese Fälle wird im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 des Gesetzesentwurfes eine Sonderregelung getroffen werden müssen.



353 Heimatgemeinde und Anwesenheitsgemeinde

Die bisher entwickelten Grundsätze verlangen, dass der Auslandschweizer zur Ausübung seiner politischen Rechte in die Schweiz kommt und dass als politisches Domizil seine Heimatgemeinde gilt. Die Kommission ist sich bewusst, dass eine Lösung, die dem Auslandschweizer eine Stimmabgabe nur in seiner Heimatgemeinde gestatten würde, viele Schwierigkeiten nach sich zöge, welche die Ausübung der politischen Rechte durch die Auslandschweizer weitgehend illusorisch machen würden. Deshalb hat sich die Kommission die Frage gestellt, ob der Kontakt mit der Heimatgemeinde nicht von einem beliebigen Ort im Inland aus auf dem Korrespondenzweg hergestellt werden könnte. Die Möglichkeit wurde erwogen, den Auslandschweizer eine Adresse bestimmen zu lassen - Postbüro, Hotel, Privatadresse usw. -, an welche ihm die Heimatgemeinde Stimmaterial und Stimmausweis zugeschickt hätte. Solche Lösungen mussten jedoch ausgeschlossen werden, da sie nicht genügend kontrollierbar wären; es müsste mit der Gefahr der Umgehung des Aufenthalterprinzips und eines Missbrauchs durch Drittpersonen gerechnet werden. - Die Kommission sieht sich deshalb gezwungen, grundsätzlich am persönlichen Erscheinen des Auslandschweizers in der Schweiz festzuhalten. Um ihm aber die Ausübung der politischen Rechte soweit wie möglich zu erleichtern, schlägt die Kommission vor, in das Abstimmungsverfahren neben der Heimatgemeinde wahlweise eine weitere Gemeinde, die sogenannte Anwesenheitsgemeinde, einzuschalten. Dies wird es

dem Auslandschweizer erlauben, eine günstig gelegene Gemeinde zu bezeichnen, wo er das Stimmmaterial abholen kann. Die Anwesenheitsgemeinde kann er vor jeder Wahl oder Abstimmung neu bezeichnen. Durch die Einschaltung einer zweiten Behörde ist auch die Kontrolle über die persönliche Anwesenheit gewährleistet.

Mit dieser Lösung lässt sich vermeiden, dass der Auslandschweizer einen zusätzlichen Aufwand an Zeit und Kosten zu tragen hätte, wenn er von der Schweizergrenze oder von seinem üblichen schweizerischen Aufenthaltsort aus eine Reise zu seiner möglicherweise abgelegenen Heimatgemeinde unternehmen müsste.

#### 354 Abstimmungsvorgang

Aufgrund des beiliegenden Verordnungsentwurfs lässt sich der gesamte Ablauf des Abstimmungsvorganges für den Auslandschweizer wie folgt zusammenfassen:

- a) Der Auslandschweizer, der an einer eidgenössischen Wahl oder Abstimmung teilzunehmen wünscht, unterbreitet sein Begehren vor jeder Abstimmung oder Wahl der zuständigen diplomatischen oder konsularischen Vertretung. Gleichzeitig gibt er seine Heimatgemeinde an und bezeichnet gegebenenfalls die Gemeinde, in der er sein Stimmmaterial abholen will (Anwesenheitsgemeinde).

- b) Die schweizerische Vertretung leitet das Begehren mittels vorgedrucktem Formular, das alle für die Stimmberechtigung massgebenden Angaben enthält (Immatrikulationsnachweis, Alter, Besitz des Aktivbürgerrechts usw.) an die Heimatgemeinde weiter. Ein Doppel dieses Formulars wird dem Auslandschweizer als Ausweis übergeben.
- c) Die Heimatgemeinde erstellt aufgrund dieser Angaben den Stimmausweis und trägt den Auslandschweizer gegebenenfalls in das Stimmregister ein.
- d) Für den weiteren Ablauf bieten sich zwei Möglichkeiten an:
- Wenn der Auslandschweizer seine Rechte in der Heimatgemeinde selbst ausüben will, hebt diese das Stimmmaterial und den Stimmausweis bis zu seinem Erscheinen auf. Dort kann er sein Stimm- und Wahlrecht vorzeitig oder auch im Stimmlokal der Heimatgemeinde an den ordentlichen Oeffnungszeiten ausüben.
  - Wenn er seine Rechte in einer anderen schweizerischen Gemeinde ausüben will, leitet die Heimatgemeinde das Material mit einem Doppel des vorgedruckten Formulars an das Stimmregisterbüro der betreffenden Gemeinde weiter. Der Auslandschweizer muss es dort in den letzten sieben Tagen vor der Abstimmung abholen. Die Stimmabgabe kann nur brieflich erfolgen, indem er den Stimmzettel innert der vorgeschriebenen Frist an seine Heimatgemeinde schickt, wo seine Stimme mitgezählt wird.

Diese zweite Möglichkeit, die, wie bereits erwähnt, als Erleichterung für den Auslandschweizer eingeführt werden soll, stellt eine gleichzeitige Verwendung des Prinzips der Anwesenheit mit der brieflichen Stimmabgabe dar. Die briefliche Stimmabgabe vom Ausland her muss aus den bekannten Gründen abgelehnt werden. Im Inland dagegen ist sie ohne weiteres möglich. Schon heute ist dieses Verfahren in bestimmten Fällen für Inlandschweizer zulässig (Artikel 5 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1965 über die Einführung von Erleichterungen der Stimmabgabe an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen; AS 1966, 850).

### 355 Referendumsbegehren und Volksinitiativen

Die Unterzeichnung von Referendumsbegehren und Volksinitiativen durch die Auslandschweizer hat gemäss Artikel 5 des Gesetzesentwurfes ebenfalls in der Schweiz zu erfolgen. Die Unterschriftensammlung wird nicht von Amtsstellen, sondern von privaten Komitees durchgeführt. Der Versand von Unterschriftenlisten und Informationsmaterial ins Ausland ist praktisch nicht kontrollierbar. Die Kommission ist deshalb der Meinung, es sei auf eine entsprechende Kontrolle zu verzichten und es seien die Auslandschweizer in bezug auf die Unterzeichnung von Initiativ- und Referendumsbegehren gleich zu behandeln wie die Inlandschweizer. Ein Unterschied ist insofern zu beachten, als nicht die Wohnsitzgemeinde, sondern die Heimatgemeinde die Unterschriften der Auslandschweizer bescheinigen muss.

#### 4 Schlussbemerkungen

##### 41 Wichtigste Grundsätze

Als wichtigste Grundsätze, auf welche die Vorwürfe zu einem Gesetz und einer Verordnung (siehe Beilage) ausgerichtet sind, können aufgezählt werden:

- Der Auslandschweizer (unabhängig, ob Nur-Schweizer oder Doppelbürger) erhält das integrale Stimm- und Wahlrecht in eidgenössischen Angelegenheiten, einschliesslich des Rechtes zur Unterzeichnung von Initiativ- und Referendumsbegehren.
- Nach dem Prinzip des Aufenthalterstimmrechtes können die politischen Rechte nur in der Schweiz ausgeübt werden.
- Der Auslandschweizer hat sein politisches Domizil in der Heimatgemeinde.
- Zur Abstimmung oder Wahl muss er persönlich entweder in seiner Heimatgemeinde oder in einer frei gewählten andern Gemeinde ("Anwesenheitsgemeinde") erscheinen.
- Er hat seine Stimme abzugeben: entweder persönlich in der Heimatgemeinde oder, unter Einschaltung der schweizerischen "Anwesenheitsgemeinde", brieflich von irgendeinem Ort der Schweiz aus.

##### 42 Auswirkungen des Gesetzes

Die Kommission ist sich bewusst, dass die praktischen Auswirkungen des vorgeschlagenen Gesetzes beschränkt sein werden. Voraussichtlich wird nur ein kleiner Teil der Auslandschweizer von dem ihnen zugestandenen Recht Ge-

brauch machen. Dies ist zum Teil eine Folge des mehrfach dargelegten Grundsatzes, dass der Auslandschweizer seine politischen Rechte nur auf Schweizerboden ausüben kann. Trotzdem darf die - vor allem psychologische - Bedeutung der Lösung nicht unterschätzt werden. Zahlreiche Schweizer im Ausland, von denen schon in Ziffer 32 die Rede war, werden so das Bewusstsein erhalten, an der politischen Willensbildung der Heimat teilnehmen zu können, wenn sie dies wollen und sich anlässlich einer Abstimmung oder Wahl in der Schweiz aufhalten. Auch dürfen jene Mitbürger nicht vergessen werden, die im Auftrag der Eidgenossenschaft im Ausland tätig sind, also vorab das schweizerische Personal unserer diplomatischen und konsularischen Vertretungen. Es sollte in der Tat als selbstverständlich erscheinen, dass es bei einem Aufenthalt in der Schweiz an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen kann. Endlich sollen die Auslandschweizer, die in der Heimat Militärdienst leisten, während dieser Zeit stimmen und wählen dürfen.

Die Kommission bemüht sich, Grundsätze aufzustellen und Verfahrensregeln vorzuschlagen, die im Rahmen des Möglichen an Bestehendem anknüpfen, aber auch den besonderen Verhältnissen der Auslandschweizer Rechnung tragen und die praktisch durchführbar sind, ohne Bund, Kantone und Gemeinden mit unzumutbaren

- 45 -

Umtrieben zu belasten. Sie hofft, mit ihren Vorschlägen zur Lösung dieser schwierigen Frage einen konstruktiven Beitrag zu leisten. Je nach den Erfahrungen, die später gemacht werden, lässt sich die Lösung weiterentwickeln.

Für die Studienkommission:

Der Präsident



(Jaccard)

Beilagen:

- Vorentwurf zu einem Bundesgesetz, vom 21. Mai 1973
- Vorentwurf zu einer Verordnung, vom 21. Mai 1973



V e r o r d n u n g

über

die politischen Rechte der Auslandschweizer  
(vom .....

Der Schweizerische Bundesrat,  
gestützt auf die Artikel 1, Absatz 2, und 11 des Bundes-  
gesetzes vom ..... über die politischen Rechte  
der Auslandschweizer,

v e r o r d n e t :Art. 1

<sup>1</sup>Der Auslandschweizer, der an einer eidgenössischen Abstimmung oder Wahl teilnehmen will, teilt dies der diplomatischen oder konsularischen Vertretung mit, bei der er immatrikuliert ist. Dabei hat er die Heimatgemeinde und den Ort, an dem er abzustimmen oder zu wählen wünscht, zu bezeichnen. Besitzt er mehrere Bürgerrechte, bestimmt er die Heimatgemeinde, in der er seine politischen Rechte ausüben will.

<sup>2</sup>Diese Mitteilung muss spätestens einen Monat vor dem Abstimmungstag im Besitz der Vertretung sein.

Art. 2

Die Vertretung leitet die Mitteilung des Auslandschweizers unter Verwendung des hierfür vorgesehenen Formulars an die Heimatgemeinde weiter und übergibt dem Auslandschweizer ein Doppel dieses Formulars.

Art. 3

Die Heimatgemeinde prüft die Stimm- und Wahlberechtigung des Auslandschweizers und trägt ihn gegebenenfalls für die betreffende Abstimmung oder Wahl in das Stimmregister ein.

Art. 4

Will der Auslandschweizer nicht in seiner Heimatgemeinde, sondern in der Gemeinde, wo er sich in der Schweiz aufhalten wird (Anwesenheitsgemeinde), stimmen oder wählen, so sendet die Heimatgemeinde das Stimmmaterial mit Stimm- und Zustellungskuvert und einem Doppel des Formulars (Art. 2) mindestens zehn Tage vor dem Abstimmungs- oder Wahltag der im Formular angegebenen Amtsstelle der Anwesenheitsgemeinde zu.

Art. 5

Will der Auslandschweizer das Stimm- und Wahlrecht in seiner Heimatgemeinde ausüben, so hat er in den letzten zehn Tagen vor dem Abstimmungs- oder Wahltag bei der im Formular (Art. 2) angegebenen Amtsstelle zur Entgegennahme des Stimmmaterials persönlich vorzusprechen.

Art. 6

Will der Auslandschweizer das Stimm- und Wahlrecht in der Anwesenheitsgemeinde ausüben, hat er in den letzten sieben Tagen vor dem Abstimmungs- oder Wahltag bei der im Formular (Art. 2) angegebenen Amtsstelle zur Entgegennahme des Stimmmaterials persönlich vorzusprechen.

Art. 7

Die Amtsstelle händigt dem Auslandschweizer das Stimmmaterial sowie das Stimm- und Zustellungskuvert aus, sobald er sich über seine Identität ausgewiesen hat.

Art. 8

<sup>1</sup>In der Heimatgemeinde kann der Auslandschweizer sein Stimm- und Wahlrecht unmittelbar nach der Entgegennahme des Stimmmaterials auf der vorgesehenen Amtsstelle ausüben.

<sup>2</sup>Er kann auch im Stimm- und Wahllokal der Heimatgemeinde an den von ihr festgesetzten Oeffnungszeiten an der Abstimmung oder Wahl teilnehmen.

Art. 9

<sup>1</sup>Von der Anwesenheitsgemeinde aus kann der Auslandschweizer nur brieflich stimmen oder wählen.

<sup>2</sup>Zu diesem Zweck hat er den Stimm- oder Wahlzettel in das Stimmkuvert zu legen und es zu verschliessen. Er legt das Stimmkuvert und gegebenenfalls den Stimmausweis in das Zustellungskuvert, das er gemäss Vordruck ausfüllt und der schweizerischen Post frankiert übergibt.

<sup>3</sup>Zustellungskuverts, die nach Schliessung des Abstimmungsbüros bei der Gemeinde eintreffen, werden nicht mehr berücksichtigt, sind jedoch bis nach Ablauf der Beschwerdefrist verschlossen aufzubewahren.

Art. 10

Der Auslandschweizer, der ein Initiativ- oder Referendumsbegehren unterzeichnen will, hat für die Beschaffung der Unterschriftenliste (Bogen, Blatt, Karte) besorgt zu sein, desgleichen für die Rücksendung an die Empfangsstelle (Initiativ- oder Referendumskomitee).

Art. 11

Für die Ausübung der politischen Rechte durch Schweizer mit Wohnsitz in Ländern, in denen die Schweiz keine diplomatische



oder konsularische Vertretung unterhält, erlässt das Eidgenössische Politische Departement im Einvernehmen mit der Bundeskanzlei und den Kantonen nötigenfalls besondere Vorschriften.

#### Art. 12

Soweit diese Verordnung nichts anderes bestimmt, gelten für die Ausübung der politischen Rechte der Auslandschweizer die Ausführungsbestimmungen über die politischen Rechte der Schweizer im Inland.

#### Art. 13

Das Eidgenössische Politische Departement ist mit dem Vollzug beauftragt.

#### Art. 14

Artikel 10 des Bundesratsbeschlusses vom 10. Dezember 1945 betreffend die Beteiligung der Wehrmänner an eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Wahlen und Abstimmungen<sup>(1)</sup> ist aufgehoben.

#### Art. 15

Diese Verordnung tritt am ..... in Kraft.

(1) BS 1 165.

21. Mai 1973

B u n d e s g e s e t z

über

die politischen Rechte der Auslandschweizer

(vom .....

Die Bundesversammlung

der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 45bis der Bundesverfassung,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates

vom .....

b e s c h l i e s s t :1. Abschnitt: GeltungsbereichArt. 1

<sup>1</sup>Auslandschweizer im Sinne dieses Gesetzes sind alle Schweizer und Schweizerinnen, die in der Schweiz keinen Wohnsitz haben und bei einer schweizerischen Vertretung im Ausland immatrikuliert sind.

<sup>2</sup>Der Bundesrat bestimmt die Fälle, in welchen vom Erfordernis der Immatrikulation abgesehen und der Nachweis des Wohnsitzes im Ausland auf andere Weise erbracht werden kann.

2. Abschnitt: Umfang der politischen RechteArt. 2

Der Auslandschweizer, der das 20. Altersjahr zurückgelegt hat und vom Aktivbürgerrecht nicht ausgeschlossen ist, kann an den

eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen teilnehmen sowie eidgenössische Initiativ- und Referendumsbegehren unterzeichnen.

### Art. 3

Die Wahlfähigkeit beurteilt sich nach Artikel 75 der Bundesverfassung.

### Art. 4

<sup>1</sup>Vom Aktivbürgerrecht ist ausgeschlossen, wer nach schweizerischem Recht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt ist.

<sup>2</sup>Als Ausschlussgrund gilt ferner eine im Ausland aus den gleichen Gründen ausgesprochene Entmündigung, sofern sie auch nach schweizerischem Recht hätte ausgesprochen werden können.

## 3. Abschnitt: Ausübung der politischen Rechte

### Art. 5

Der Auslandschweizer kann die politischen Rechte nur in der Schweiz ausüben.

### Art. 6

<sup>1</sup>Der Auslandschweizer übt seine politischen Rechte grundsätzlich in der Heimatgemeinde aus. Besitzt er mehrere Bürgerrechte, so bestimmt er die Heimatgemeinde, in der er seine politischen Rechte ausüben will.

<sup>2</sup>Zur Ausübung der politischen Rechte muss sich der Auslandschweizer vor jeder Abstimmung oder Wahl durch Vermittlung der schweizerischen Vertretung bei seiner Heimatgemeinde anmelden.

Art. 7

<sup>1</sup>Der Auslandschweizer kann das Stimm- und Wahlrecht in seiner Heimatgemeinde vorzeitig ausüben.

<sup>2</sup>Er kann sich das Stimm- und Wahlmaterial in eine andere schweizerische Gemeinde zustellen lassen und in der Folge seine Stimme brieflich abgeben.

4. Abschnitt: RechtspflegeArt. 8

Auf Beschwerden gegen Verfügungen der letzten kantonalen Instanz oder der Bundeskanzlei sind die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege anwendbar.

5. Abschnitt: SchlussbestimmungenArt. 9

Für die politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten, insbesondere für die Teilnahme an der Wahl des Ständerates, bleibt das kantonale Recht vorbehalten.

Art. 10

Soweit dieses Gesetz oder die gestützt darauf erlassenen Ausführungsvorschriften nichts anderes bestimmen, gilt für die Auslandschweizer die Gesetzgebung über die politischen Rechte der Schweizer im Inland.

Art. 11

Der Bundesrat erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.

Art. 12

<sup>1</sup>Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup>Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.