

Montag, 9. Dezember 1963.

Verfassungsartikel über
die Auslandschweizer.

Politisches Departement. Antrag vom 1. November 1963 (Beilage).
Justiz- und Polizeidepartement. Mitbericht vom 19. November 1963
(Beilage).
Politisches Departement. Stellungnahme vom 22. November 1963
(Beilage).
Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 28. November 1963
(Beilage).
Politisches Departement. Vernehmlassung vom 2. Dezember 1963
(Beilage).

Auf Grund der Beratung hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

1. Vom Bericht des Politischen Departements wird Kenntnis genommen.
2. Der Entwurf des Kreisschreibens an die Kantonsregierungen und eines Schreibens an die politischen Parteien wird unter Berücksichtigung der vorgebrachten Feststellungen in den Mitberichten, genehmigt.
3. Ueber das Ergebnis der Konsultationen im Sinne von Ziff. 2 hievor hat das Politische Departement dem Bundesrat Bericht zu erstatten. Lautet das Ergebnis dieser Konsultationen im wesentlichen positiv, so unterbreitet das Politische Departement dem Bundesrat gleichzeitig einen Entwurf zu einer Botschaft an die Bundesversammlung samt Entwurf zu einem Verfassungsartikel über die Auslandschweizer.

Protokollauszug an das Politische Departement (5) zum Vollzug und an sämtliche Departemente zur Kenntnis.

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

F. W. ...

Nicht für die Presse

Bern, den 1. November 1963

Ausgeteilt

p.A.15.06 - JD/LT/ma

A n d e n B u n d e s r a t

Verfassungsartikel über
die Auslandschweizer

I. Einleitung

1. Die Bedeutung der Auslandschweizer für die politische, wirtschaftliche und kulturelle Geltung der Schweiz in der Welt ist nicht bestritten. Sie ergibt sich aus der Geschichte des Auslandschweizertums durch mehrere Jahrhunderte, aus der eindrücklichen Zahl von Schweizern, die sich im Ausland aufgehalten haben und noch aufhalten, und aus dem Umstand, dass der Bund zahlreiche Massnahmen auf den verschiedensten Gebieten zu ihren Gunsten ergriffen hat.

In statistischer Hinsicht ist darauf hinzuweisen, dass heute rund 267'000 Landsleute bei den diplomatischen und konsularischen Aussenposten immatrikuliert sind, wovon etwa 108'000 Doppelbürger sind. Dazu kommen Schweizer zweiter, dritter und sogar vierter Generation im Ausland, die keinen näheren Kontakt mehr mit der alten Heimat haben, sich aber ihrer schweizerischen Herkunft bewusst sind. Man schätzt ihre Zahl auf mehrere Hunderttausend; ein erheblicher Teil davon lebt in den USA.

2. Trotz ihrer Bedeutung erwähnt die Bundesverfassung die Auslandschweizer mit keinem Wort.

II. Bisher gestellte Begehren

1. An Vorstössen für eine Verbesserung der rechtlichen Stellung unserer Mitbürger im Ausland hat es bisher nicht gefehlt.
 - a) Diese Begehren gehen weit ins 19. Jahrhundert zurück; einige davon stammen aus der Zeit unmittelbar nach der Gründung des Bundesstaates. Wenn sie nicht oder fast nicht zu konkreten Ergebnissen führten, so zur Hauptsache deshalb, weil die Vorstösse nur Teilprobleme zum Gegenstand hatten, ohne dass auf grössere Zusammenhänge geachtet worden wäre. In der Regel begnügten sich die Behörden mit mehr oder weniger klar formulierten Versprechen, die Sache werde später, bei andern Gelegenheiten, neu aufgenommen werden. Im übrigen haben die beiden Weltkriege entscheidend dazu beigetragen, die Lösungen zu verzögern.
 - b) Im ganzen gesehen darf hervorgehoben werden, dass die unter verschiedenen Gesichtspunkten vorgetragenen Begehren nie ganz verstummt sind. Auch in den letzten Jahren kam es zu Vorstössen aller Art, so z.B. auf dem Gebiete der politischen Rechte. Verlangt wurde unter anderem ein besserer Ausbau des Mitspracherechts der Auslandschweizer in Fragen, die sie angehen, und zwar als Ausgleich für das fehlende Stimmrecht. Zur Verwirklichung dieses Mitspracherechts haben die Auslandschweizerkreise recht verschiedenartige Vorschläge gemacht. Als Beispiele seien erwähnt: obligatorische Konsultation der Auslandschweizerkommission der Neuen Helvetischen Gesellschaft in Fragen der eidgenössischen Politik und Gesetzgebung, welche die Auslandschweizer berühren; Delegation eines Vertreters der soeben erwähnten Kommission in parlamentarische Kommissionen, welche die Auslandschweizer interessierende Fragen behandeln; Abordnung von Vertretern der Auslandschweizer in die eidgenössischen Räte, wobei etwa an

eine Zweiervertretung im Ständerat gedacht wird.

- c) Die Konferenz der kantonalen Armendirektoren forderte die Uebernahme der Armenfürsorge für Schweizerbürger im Ausland. Dieses Begehren ist vom Bundesrat bis heute noch nicht beantwortet worden, und zwar deswegen, weil zunächst die Behandlung der Frage nach einem allgemeinen Verfassungsartikel für Auslandschweizer abgewartet werden sollte.
- d) Am 23. Dezember 1953 wurde im Nationalrat eine Motion Vontobel eingereicht, welche den Bundesrat beauftragen wollte, den Räten einen Verfassungsartikel über die Gewährung des diplomatischen Schutzes an Auslandschweizer vorzulegen. Der Bundesrat beantwortete die Motion am 1. Oktober 1954 und stellte fest, dass die Bundesverfassung in der Tat keine Bestimmung enthalte, welche die Auslandschweizer direkt oder indirekt erwähne; dies habe die Behörden indessen nicht daran gehindert, sich aktiv um die Auslandschweizer zu kümmern und ihre Interessen zu wahren; der Bundesrat sei bereit, die Vorarbeiten für einen Verfassungsartikel an die Hand zu nehmen und den Räten entweder eine Vorlage zu unterbreiten oder, wenn das Ergebnis seiner Prüfung ablehnend sein sollte, wenigstens Bericht zu erstatten. Die in ein Postulat umgewandelte Motion Vontobel hat folgenden Wortlaut:

"Der Bundesrat wird beauftragt, den eidgenössischen Räten einen Verfassungsartikel vorzulegen, durch den der diplomatische Schutz der im Ausland wohnhaften Schweizerbürger gewährleistet wird.

Der gleiche Verfassungsartikel soll auch die Grundlage für die Gesetzgebung bilden, in der jene Fälle bestimmt werden, wo der Schutz zu garantieren und die Staatshaftung zu statuieren ist."

2. Die Frage eines Verfassungsartikels wurde am Auslandschweizer-tag 1961 in St. Gallen gründlich erörtert, ferner in den letzten Jahren in den in vielen Ländern durchgeführten Versammlun-

gen der Schweizervereine. Auch die Auslandschweizertage 1962 in Sitten und 1963 in St. Moritz waren wiederum z.T. diesem Anliegen gewidmet. Die Auslandschweizerkommission hatte in Sitten eine Resolution gefasst, die nach wie vor zu Gunsten eines Verfassungsartikels über Auslandschweizer eintritt, jedoch auf Grund der in der letzten Zeit durchgeführten Prüfung des Problems eine möglichst knappe Fassung befürwortet. Während der Juni-Session 1962 der eidgenössischen Räte prüfte eine parlamentarische Gruppe, welche sich mit Auslandschweizerfragen befasst und der Mitglieder aller Fraktionen angehören, die Frage. Sie kam einhellig zum Schluss, dass ein Verfassungsartikel für Auslandschweizer wünschenswert sei. Eine grundsätzliche Opposition gegen einen derartigen Artikel wurde nicht laut.

III. Vom Politischen Departement durchgeführte Konsultationen

1. Im Rahmen der Vorstudien gelangte das Politische Departement am 15. Januar 1959 an die Auslandschweizerkommission der Neuen Helvetischen Gesellschaft und lud sie ein, sich zu folgenden Fragen zu äussern:
 - a) Erachten Sie es als wünschenswert, dass die Bundesverfassung durch eine Bestimmung über die Auslandschweizer ergänzt wird? Welche Gründe (rechtlicher, politischer, psychologischer Art, usw.) halten Sie in positiver wie in negativer Hinsicht als besonders stichhaltig?
 - b) Wenn Sie die erste Frage bejahen, wie sollte ein solcher Verfassungsartikel Ihrer Auffassung nach lauten?

Die Auslandschweizerkommission der Neuen Helvetischen Gesellschaft erstattete dem Departement am 16. September 1960 einen Bericht, der auf Vorschlägen der Herren Professoren

Dr. W. Kägi, Zürich, und Dr. H. Zwahlen, Lausanne, sowie Gemeinderat Dr. G. Schürch, Bern, fasst. Darin wurde in eingehender Weise dargetan, wie sehr ein Verfassungsartikel für Auslandschweizer politisch wünschbar sei. Die NHG legte auch folgenden als Art. 45bis BV gedachten Textvorschlag mit entsprechender Begründung vor:

- "(1) Der Bund festigt die Stellung der Schweizer im Ausland und fördert ihre Beziehungen unter sich und zur Heimat im Rahmen der Verfassung und des Völkerrechts.

Er ist befugt, private oder öffentliche Unternehmungen, insbesondere Selbsthilfewerke der Auslandschweizer, welche dieser Aufgabe dienen, zu unterstützen.

- (2) Der Bund gewährt den Schweizerbürgern diplomatischen Schutz. Er wahrt namentlich die berechtigten Interessen geschädigter Schweizer gegenüber fremden Staaten. Vorbehalten bleiben höhere Interessen des Bundes, sowie rechtliche und tatsächliche Umstände, welche der Durchsetzung des Schutzes im Einzelfalle entgegenstehen.
- (3) Der Bund kann Auslandschweizern, die in Notzeiten und Katastrophen unverschuldet ihre Existenz verloren haben, aus eigenen Mitteln zum Wiederaufbau Hilfe leisten.
- (4) Es ist Sache der Bundesgesetzgebung, zu bestimmen, in welchem Umfang, unter welchen Voraussetzungen und an welchem Ort die Auslandschweizer ihre politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten ausüben können.
- (5) Der Bund berücksichtigt auch in der übrigen Gesetzgebung die besonderen Verhältnisse der Auslandschweizer."

2. In der Folge unterbreitete das Politische Departement die Frage Herrn Dr. Hans Kuhn, a.Chef der Justizabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, zur Begutachtung. Der Experte kam in seinem Bericht in der Hauptsache zu folgenden Schlüssen:

- a) Ein Verfassungsartikel ist notwendig, falls den Auslandsschweizern politische Rechte zuerkannt werden sollen, sowie für die Uebernahme der Armenpflege durch den Bund.
 - b) Als wünschenswert kann der Verfassungsartikel bezeichnet werden, damit eine klare Kompetenz des Bundes geschaffen wird für finanzielle Leistungen zu Gunsten der Auslandsschweizer und ihrer Werke sowie zur Ordnung ihrer militärischen Pflichten.
 - c) Entbehrlich ist ein Verfassungsartikel insbesondere für die Gewährung des diplomatischen Schutzes und sein Fehlen mit keinem Rechtsnachteil verbunden.
 - d) Diese rechtlichen Feststellungen greifen nach der Auffassung des Experten der Beantwortung der politischen Frage, ob überhaupt ein Verfassungsartikel über die Auslandschweizer geschaffen werden soll, nicht vor.
3. Die Frage der Einführung eines (auch nur beschränkten) Stimmrechts für die Auslandschweizer, - ein Begehren, das die Auslandschweizer besonders hartnäckig vertreten - ist heikel. Das Politische Departement liess sie auf ihre verfassungsrechtliche Seite hin durch Herrn Dr. Kuhn besonders einlässlich prüfen, der zum Schluss kommt, dass für die Einführung des Aufenthaltstimmrechts in eidgenössischen Angelegenheiten die Bundesverfassung in ihrem gegenwärtigen Wortlaut (Art. 47 in Verbindung mit Art. 43, Abs. 2 BV) nicht ausreicht. Dieser Auffassung schliesst sich auch Herr Prof. Dr. Hans Huber, Bern, an, der vom Departement ebenfalls zu Rate gezogen worden ist, namentlich, weil Artikel 43, Abs. 2 BV von der Stimmabgabe am Wohnsitz spricht und Artikel 47 kaum an die aus dem Ausland kommenden Aufenthalter gedacht hat. Dagegen wirft Herr Prof. Huber die Frage auf, ob nicht eine Bestimmung der BV über die politischen Rechte der Auslandschweizer in kantonalen und kommunalen Ange-

legenheiten erforderlich wäre, wenn man grundsätzlich im Bunde diese Rechte überhaupt einführen wolle, gibt aber zu, dass die Gewährung des Stimm- und Wahlrechts in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten auf staatspolitische Schwierigkeiten stossen würde. Dieses Problem berührt aber in erster Linie die Kantone und hat mit der hier zu diskutierenden Frage eines Auslandschweizerartikels in der Bundesverfassung grundsätzlich nichts zu tun.

IV. Für und gegen einen Verfassungsartikel über Auslandschweizer

Die Frage, ob ein Verfassungsartikel über die Auslandschweizer geschaffen werden soll oder nicht, bedarf einer sorgfältigen Prüfung. Wie schon erwähnt, wird sie von vielen Auslandschweizern bejaht. Die wichtigsten Gründe, die etwa für und gegen die Einführung eines besonderen Verfassungsartikels für die Auslandschweizer angeführt werden, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Für einen Verfassungsartikel:

- a) Die eingangs erwähnte Bedeutung der Auslandschweizer für unser Land lässt es als bedauerlich erscheinen, wenn die Verfassung die "Fünfte Schweiz" mit keinem Wort erwähnt.
- b) Ein in einer Volksabstimmung bekundetes, positives Bekenntnis des Schweizervolkes zu Gunsten unserer Mitbürger im Ausland und deren ausdrückliche Erwähnung in der Bundesverfassung dürfte ganz allgemein einen günstigen Einfluss auf unsere Landsleute haben und zu einer Stärkung der Auslandschweizergruppen und engeren Bindung an die Heimat führen. Das sind vorwiegend psychologische Ueberlegungen. Wie die Erfahrung beweist, sind sie aber gerade bei Auslandschweizerfragen von grosser Wichtigkeit.

- c) Dem Bund würden klare rechtliche Mittel in die Hand gegeben, um den Schweizern im Ausland - bei aller Wahrung der eigenen Vorsorge und der Privatinitiative - unter bestimmten, noch festzulegenden Voraussetzungen beizustehen. Bisher tauchten nämlich immer wieder verfassungsrechtliche Bedenken auf, wenn der Bund mit grossen finanziellen, technischem und personellem Einsatz zu Gunsten der Auslandschweizer Massnahmen treffen musste. Die (in der Verfassung nicht vorgesehenen) Leistungen der Bundeskasse an die Auslandschweizer und ihre Institutionen erreichten im Laufe der Jahre Hunderte von Millionen Franken. Auch in Zukunft wird der Bund den Auslandschweizern in irgendeiner Form helfen müssen. Die Bundesgarantie zu Gunsten des Solidaritätsfonds wird u.U. erhebliche Summen beanspruchen, doch beruht auch diese Garantie vorläufig auf keiner Verfassungsnorm.
- d) Die unter Ziff. II erwähnten Postulate bezüglich des Stimmrechts, des vermehrten Mitspracherechts und der Uebernahme der Armenfürsorge durch den Bund möchte das Politische Departement in diesem Zusammenhang materiell nicht diskutieren. Sie werden zu gegebener Zeit genau geprüft werden müssen. Es genügt aber festzustellen, dass es z.B. ohne einen Verfassungsartikel nicht möglich wäre, den Auslandschweizern auch nur ein sehr beschränktes Stimmrecht, nämlich das sogenannte Aufenthaltlerstimmrecht, zu gewähren. Ein Auslandschweizer, der seinen Militärdienst in der Schweiz leistet, kann - im Gegensatz zu seinen Kameraden - an einer während dieser Zeit stattfindenden eidgenössischen Abstimmung nur deswegen nicht teilnehmen, weil er seinen Wohnsitz im Ausland hat. Allein um diese stossende Ungerechtigkeit zu beheben, bedarf es einer Verfassungsrevision.
- e) Eine auch nur beschränkte Uebernahme der Armenpflege für Auslandschweizer durch den Bund würde, sollte sie einge-

führt werden, ebenfalls eine Verfassungsrevision notwendig machen.

2. Gründe gegen einen Verfassungsartikel:

- a) Das Fehlen einer verfassungsmässigen Bestimmung hat den Bund bisher faktisch nicht daran gehindert, gewisse Vorkehren zu treffen.
- b) Ein Verfassungsartikel für die Auslandschweizer kann neuen Begehren verschiedenster Art und mit erheblichen finanziellen Konsequenzen Auftrieb geben.
- c) Nicht alle Auslandschweizer wünschen die Aufnahme eines solchen Verfassungsartikels.
- d) Durch die Aufnahme eines Verfassungsartikels für die Auslandschweizer werden besondere Privilegien geschaffen, was zu einer Verletzung der Rechtsgleichheit führt.
- e) Endlich ist noch darauf Rücksicht zu nehmen, dass durch die Formulierung eines solchen Verfassungsartikels keine unerwünschten Rückwirkungen auf das Verhältnis der Auslandschweizer zum Gastlande entstehen.

3. Wenn diesen Argumenten eine gewisse Berechtigung nicht abgesprochen werden kann, so haben sie doch nach Auffassung des Politischen Departements gegenüber den positiven Gründen zurückzutreten. Den Bedenken muss man in erster Linie durch eine geeignete Formulierung des Verfassungsartikels Rechnung tragen. Es geht nicht darum, den Auslandschweizern Privilegien zu gewähren, sondern dafür zu sorgen, dass in der Bundesgesetzgebung ihren besonders gearteten Verhältnissen Rechnung getragen wird. Das ist umso notwendiger, als die ganze Bundesverfassung, ihrem Wesen entsprechend, auf die Verhältnisse im Inland zugeschnitten ist. Wenn ein Verfassungsartikel für Auslandschweizer geschaffen wird, dann nicht zuletzt aus

Respekt vor der Verfassung selbst. Der Bund bekommt damit eine saubere und klare verfassungsmässige Grundlage, die ihm gestattet, auf dem vielfältigen Gebiet der Auslandschweizerpolitik zu legislieren.

V. Redaktionelle Fragen

1. Das Politische Departement hat sich sehr eingehend mit der Frage befasst, wie der Verfassungsartikel redigiert werden könnte. Die Lösung bietet aussergewöhnliche Schwierigkeiten, vor allem deswegen, weil die Auslandschweizerprobleme die verschiedensten Gebiete unserer Rechtsordnung und auch das Völkerrecht berühren. Grundsätzlich stehen zwei Alternativen im Vordergrund:
 - a) Soll in Anlehnung an den ersten Vorschlag der NHG der Verfassungsartikel eine verhältnismässig grosse Zahl verschiedener Einzelfragen (wie z.B. den diplomatischen Schutz, die Hilfeleistung des Bundes bei Katastrophen und in Notzeiten, den Militärdienst, die politischen Rechte, die Armenunterstützung usw.) erwähnen ? - Oder
 - b) soll nicht eine allgemein gehaltene, möglichst kurz gefasste Norm (als Kompetenz zur Gesetzgebung) vorgezogen werden ?

Für beide Lösungen lassen sich gute Gründe anführen. Die erste hat den Vorteil, dass sie klar zum Ausdruck bringt, welches die Tragweite der Verfassungsbestimmung sein soll. Der Nachteil besteht darin, dass eine Aufzählung der zu behandelnden Gebiete nie vollständig sein kann und niemand voraussagen vermag, welche Fragen bei den Auslandschweizern mit ihren vielfältigen und sich stets ändernden Verhältnissen auftauchen können.

2. Die vom Politischen Departement im Einvernehmen mit zahlreichen mitinteressierten Stellen des Bundes veranlasste Prüfung des Problems hat zur Erkenntnis geführt, dass eine Mittellösung den Verhältnissen am besten gerecht wird. Es soll somit ein möglichst knapp gefasster Kompetenzartikel redigiert werden, der aber eine (nicht abschliessende) Aufzählung der im Vordergrund stehenden Einzelfragen (Wehrpflicht, politische Rechte, Unterstützung) enthält. Die Aufzählung dieser drei Elemente, die einen engen Zusammenhang aufweisen, geschieht nicht bloss aus rechtlichen Gründen und ist kein Zufall; sie umfasst die Kernfragen der Auslandschweizerpolitik des Bundes, um deren Kohäsion es geht.

3. Das Departement schlägt deshalb folgende Fassung vor:

"Der Bund ist befugt, die Beziehungen der Auslandschweizer unter sich sowie zur Heimat und die diesem Ziel dienenden Institutionen zu fördern. Er kann in Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse der Auslandschweizer die zur Regelung ihrer Rechte und Pflichten erforderlichen Bestimmungen erlassen, namentlich über die Erfüllung der Wehrpflicht und die Gewährung politischer Rechte, sowie auf dem Gebiet der Unterstützung. Die Kantone sind vorgängig anzuhören."

Die Besonderheit der Auslandschweizerfragen lässt es als wünschenswert erscheinen, dass der Anfang des Artikels einen mehr programmatischen Charakter und eine psychologische Bedeutung bekommt: er soll vor allem das Auslandschweizertum verfassungsrechtlich "integrieren", gleichzeitig aber zum Ausdruck bringen, dass es nicht etwa darum geht, die Auslandschweizer und ihre Institutionen vom Bund und von der Bundeshilfe abhängig zu machen.

4. Als Standort des Verfassungsartikels in der Bundesverfassung hat die NHG vorgeschlagen, diesen zwischen die Artikel 45 und Artikel 46 zu stellen. Indessen handeln die Artikel 43 bis und

mit Artikel 48 fast ausschliesslich von den Inlandschweizern. Es wäre deshalb folgerichtig, die Verfassungsbestimmung über die Auslandschweizer als Artikel 48bis zu bezeichnen.

VI. Das weitere Vorgehen

1. Nach Auffassung des Politischen Departements ist der Augenblick gekommen, wo der Bundesrat die Frage nach einem Verfassungsartikel für Auslandschweizer behandeln sollte. Bevor er aber endgültig Stellung bezieht (namentlich in redaktioneller Beziehung), entspricht es einem Gebot der Klugheit, vorerst die Ansichten der Kantonsregierungen einzuholen. Diesem Zwecke dient der beiliegende Entwurf eines Kreisschreibens des Politischen Departements.

Auch hält es das Departement für richtig, wenn die politischen Parteien begrüsst werden. Damit wird ein Beitrag an die Vorbereitung der Oeffentlichkeit auf eine allfällige Volksabstimmung geleistet. Das Schreiben an die Parteien könnte in analoger Weise wie dasjenige an die Kantonsregierungen abgefasst werden.

2. Ueber das Ergebnis dieser Konsultationen würde das Politische Departement dem Bundesrat Bericht erstatten. Lautet das Ergebnis im allgemeinen positiv, hätte das Departement gleichzeitig dem Bundesrat einen Entwurf zu einer Botschaft an die Bundesversammlung samt Entwurf eines Verfassungsartikels zu unterbreiten.

Aus all diesen Gründen beehrt sich das Politische Departement, dem Bundesrat

z u b e a n t r a g e n

er möge beschliessen:

1. Vom vorliegenden Bericht wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.
2. Der Entwurf des Kreisschreibens an die Kantonsregierungen und eines Schreibens an die politischen Parteien wird genehmigt.
3. Ueber das Ergebnis der Konsultationen im Sinne von Ziff. 2 hievor hat das Politische Departement dem Bundesrat Bericht zu erstatten. Lautet das Ergebnis dieser Konsultationen im wesentlichen positiv, so unterbreitet das Politische Departement dem Bundesrat gleichzeitig einen Entwurf zu einer Botschaft an die Bundesversammlung samt Entwurf zu einem Verfassungsartikel über die Auslandschweizer.

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT

Zum Mitbericht:

an das Justiz- und Polizeidepartement,
an das Finanz- und Zolldepartement.

Zum Vollzug:

an das Politische Departement in fünf Exemplaren.

Zur Kenntnisnahme:

an sämtliche Departemente.

Beilagen:

Entwurf zu einem Kreisschreiben an
die Kantonsregierungen.

M.7/63/Rg/c.

Verfassungsartikel

über die Auslandschweizer

Bern, den 19. November 1963

M i t b e r i c h t

zum Antrag des Politischen Departements vom 1. November 1963.

Gestützt auf die durch das EPD dem Bundesrat vorgelegte Dokumentation und den zwischen dem antragstellenden und dem unterzeichneten Departement sowie der Justizabteilung durchgeführten Meinungsaustausch beantragen wir, ohne damit die Bedürfnisfrage für einen besondern Verfassungsartikel abschliessend zu beantworten, den Kantonsregierungen und den politischen Parteien den nachstehenden Textvorschlag zur Stellungnahme zu unterbreiten:

"Der Bund ist befugt, die Beziehungen der Auslandschweizer unter sich sowie zur Heimat und die diesem Ziel dienenden Institutionen zu fördern. Er kann nach Anhören der Kantone die zur Regelung von Rechten und Pflichten der Auslandschweizer erforderlichen Bestimmungen auf dem Wege der Gesetzgebung und unter Wahrung des übrigen Verfassungsrechtes (statt dessen event. "Innert den Schranken der Bundesverfassung") erlassen. Soweit die Erfüllung der Wehrpflicht, die Gewährung politischer Rechte und die Regelung der Armenfürsorge betreffend, kann nötigenfalls von den Artikeln 18 Absatz 1, 43, Absatz 2, 45 und 75 abgewichen werden."

Unsere Formulierung ist geeignet, die im Fall der unveränderten Übernahme des Textvorschlages des EPD für das Gesetz-

- 2 -

gebungsverfahren vorauszusehenden Meinungsverschiedenheiten über die Tragweite des Verfassungsartikels auszuschliessen. Der Verzicht auf eine Generalvollmacht zuhanden des Gesetzgebers dürfte abstimmungspolitisch die Aussichten für eine eindrucksvolle Mehrheit von Volk und Ständen zugunsten des Verfassungsartikels eher verbessern.

EIDGENOESSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

L. von Moos.

Bern, den 22. November 1963

A n d e n B u n d e s r a t

Stellungnahme des Politischen Departements
zum Mitbericht des Eidg. Justiz- und Polizei-
departementes vom 19. November 1963.

Verfassungsartikel über die Auslandschweizer.

Mit Genugtuung hat das Politische Departement davon Kenntnis genommen, dass das Justiz- und Polizeidepartement der vorgeschlagenen Konsultation der Kantonsregierungen und der politischen Parteien zustimmt. Die heute noch bestehende Divergenz bezieht sich lediglich auf die Formulierung des Verfassungsartikels.

Zum **redaktionellen** Vorschlag des Justiz- und Polizeidepartements möchte das Politische Departement folgendes bemerken:

1. Die spezifische Aufzählung von Artikeln der Bundesverfassung, von denen nötigenfalls abgewichen werden kann, ist nicht opportun. Dies gilt vor allem für den Hinweis auf Artikel 18, Abs.1 (allgemeine Wehrpflicht). Man sollte nicht den Eindruck erwecken, am Grundsatz der allgemeinen Wehrpflicht würde gerüttelt. Da aber heute schon die Gesetzgebung auf diesem Gebiet dem Artikel 18 nicht ganz entspricht, sollte ein anderer Weg gefunden werden. Das Politische Departement glaubt, zusammen mit dem Militärdepartement mit seinem Vorschlag vom 1. November eine zweckmässigere Lösung gefunden zu haben.
2. Der Ausdruck "Armenfürsorge" wird heute in der Gesetzgebung mehr und mehr fallen gelassen. Er hat einen gewissen Beigeschmack bekommen. Besser wäre "Fürsorge"

- 2 -

oder "Unterstützung". Im übrigen soll nach dem Vorschlag des Justiz- und Polizeidepartements von Artikel 45 abgewichen werden können. Hier zeigt sich die Problematik, die mit derartigen Hinweisen auf Bestimmungen der Verfassung verbunden ist. Artikel 45 bezieht sich auf bloss innerschweizerische Verhältnisse. Der Umstand, dass das Fürsorgewesen bisher rein kantonale geregelt ist, ergibt sich aus Artikel 3 der Verfassung. Man müsste also auch diesen Artikel speziell erwähnen.

3. Bei der Gewährung politischer Rechte soll gesagt werden, der Gesetzgeber könne nötigenfalls von Artikel 43, Abs. 2 und von Artikel 75 abweichen. In Artikel 75 ist aber davon die Rede, dass als Mitglied des Nationalrates wahlfähig ist jeder stimmberechtigte Schweizerbürger weltlichen Standes. Es ist nicht opportun, auf diese Einzelfrage speziell einzugehen. Die Frage, ob je ein Auslandschweizer in den Nationalrat soll gewählt werden können, wäre besser offen zu lassen. Die Regel, es könne von Artikel 75 abgewichen werden, ist in ihrer Tragweite übrigens nicht klar. Würde das beispielsweise bedeuten, dass ein Auslandschweizer, der als Geistlicher tätig ist, in den Nationalrat gewählt werden kann?

Mit diesen wenigen Hinweisen möchte das Politische Departement lediglich dartun, wie schwierig es ist, genau zu sagen, von welchen jetzt bestehenden Verfassungsbestimmungen später allenfalls abgewichen werden kann. Dadurch, dass als Gegenstand der neuen Verfassungsbestimmung die Erfüllung der Wehrpflicht, die Gewährung politischer Rechte und die Unterstützung erwähnt werden, ist die materielle Tragweite genügend abgegrenzt. Entscheidend ist, dass auch der Stimmbürger weiss, auf welchen Gebieten der Gesetzgeber die Kompetenz bekommt, zu legiferieren.

- 3 -

Beim Abwägen der Vor- und Nachteile, die mit jeder Formulierung verbunden sind, kommt das Departement zum Schluss, der Vorschlag vom 1. November 1963 sei vorzuziehen.

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT

A handwritten signature in cursive script, appearing to read 'Hallen', is written below the department name.

Bern, den 23. November 1963

An den B u n d e s r a t

Verfassungsartikel über die Auslandschweizer

M i t b e r i c h t

zum Antrag des Politischen Departementes vom 1. November 1963

1. Wir sind grundsätzlich damit einverstanden, dass die Konsultationen über die Frage eines Verfassungsartikels über die Auslandschweizer aufgenommen werden.
2. Wie das Politische Departement zutreffend ausführt, ist eine Verfassungsrevision notwendig, wenn die heutige, auch für die Auslandschweizer geltende Ordnung der Wehrpflicht (Art. 18 BV), des Stimmrechts (Art. 43 BV) und der heimatlichen Unterstützungspflicht (Art. 45 BV) hinsichtlich der Auslandschweizer geändert werden soll.

Indessen müsste nach unserem Dafürhalten eine derartige Änderung auch materiell im Verfassungstext selber erfolgen.

Nach dem Vorschlag des Politischen Departements sollen dagegen die entsprechenden Bestimmungen unverändert bleiben und der Bund ermächtigt werden, auf dem Wege der Gesetzgebung namentlich die Wehrpflicht, das Stimmrecht und die heimatliche Unterstützung für die Auslandschweizer abweichend zu ordnen. Wir erachten eine derartige Lösung als unbefriedigend. Es scheint uns aus verfassungsrechtlichen und systematischen Gründen unerlässlich, dass Ausnahmen von einer grundsätzlichen Bestimmung der Verfassung in dieser selbst normiert werden, sobald sie von einer gewissen Tragweite sind. Die grundsatzmässige Regelung einer Materie soll nicht in zwei verschiedenen Erlassen, die überdies auf verschiedener Rechtsstufe stehen, erfolgen. Wir stellen daher den Antrag, das Politische Departement sei zu beauftragen, einen

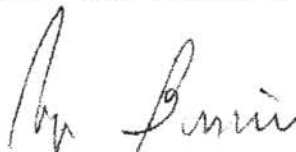
- 2 -

Entwurf vorzulegen, welcher auch formell klar werden lässt, welche Verfassungsnormen und in welchem Sinne sie inhaltlich geändert werden sollen.

Dessen ungeachtet sind wir uns bewusst, dass durch die nicht abschliessende Aufzählung der Materien, die hinsichtlich der Auslandschweizer besonders zu regeln sind, im Interesse der Auslandschweizer auch von allen andern Verfassungsnormen abgewichen werden kann - eine ausserordentlich weitgehende Kompetenznorm, die vom rein verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt aus nicht befriedigen kann.

3. Entgegen den Ausführungen des Politischen Departements ist dagegen von Lehre und Praxis eindeutig anerkannt, dass der Bund auch heute kompetent ist, die Bestrebungen der Auslandschweizer zur Pflege ihrer Beziehungen unter sich und zur Heimat zu fördern (vgl. Burckhardt, Komm. BV S. 20; BB betr. die Unterstützung der Schweizerschulen im Ausland v. 26.3.1947/28.9.1960; BB vom 13.6.1957 über eine a.o. Hilfe an Auslandschweizer und Rückwanderer; BB vom 22.6.1962 über die Gewährung einer Ausfallgarantie an die Genossenschaft "Solidaritätsfonds der Auslandschweizer"). Wir verstehen daher nicht, weshalb der Bundesrat diese Frage als kontrovers bezeichnen soll, auch wenn es zutreffen mag, dass im einen oder andern Fall verwaltungsintern die Frage der Verfassungsmässigkeit aufgeworfen wurde.

EIDG. FINANZ- UND ZOLLDEPARTEMENT



Roger Bonvin

Bern, den 2. Dezember 1963

p.A.15.06. - LT/ee

V e r n e h m l a s s u n g

zum Mitbericht des Eidg. Finanz- und Zolldepartements vom 28. November 1963 zum Antrag des Politischen Departements vom 1. November 1963 betreffend den Verfassungsartikel über die Auslandschweizer.

Das Politische Departement hat mit Genugtuung davon Kenntnis genommen, dass das Finanz- und Zolldepartement mit der Aufnahme der Konsultationen über die Frage eines Verfassungsartikels über die Auslandschweizer einverstanden ist. Streitig ist lediglich die Frage, wie der Verfassungstext formuliert werden soll.

Das Politische Departement hat Verständnis für den Wunsch des Finanz- und Zolldepartementes, eine möglichst klare Abgrenzung vorzunehmen und im Verfassungsartikel selber zu sagen, welche Verfassungsnormen und in welchem Sinne sie inhaltlich geändert werden sollen. Der Verwirklichung dieses Wunsches stehen aber grosse Schwierigkeiten entgegen, auf die wir kurz eingehen möchten:

1. Die Probleme, die die Auslandschweizer berühren, sind ständig im Fluss. Sie berühren nicht nur innerstaatliche, sondern auch zwischenstaatliche Verhältnisse. Auf die Beziehungen zum Ausland ist Rücksicht zu nehmen. Deren Entwicklung kann nicht vorausgesehen werden. Schon aus diesem Grunde ist es - wie übrigens die Erfahrung beweist - nötig, nicht allzu viele Einzelheiten in einem Grunderlass zu regeln. Auch hat sich gezeigt, dass die Auslandschweizer-

probleme sehr komplexer Natur sind. Bisherige Erlasse zur Regelung einzelner Fragen mussten ebenfalls allgemein gefasst werden, wobei die praktische Durchführung den nachgeordneten Behörden überlassen werden musste. Angesichts der verschiedenartigen Verhältnisse der Auslandschweizer je nach ihrem Aufenthaltsstaat und den dort herrschenden Umständen ist es nicht möglich, zu viele Einzelheiten zu regeln. Nur eine allgemein gehaltene Norm gewährleistet die erwünschte Beweglichkeit und Anpassungsfähigkeit.

2. Die Bundesverfassung in ihrer jetzigen Form ist ausschliesslich auf die Inlandschweizer zugeschnitten. Mit dem vorgeschlagenen Verfassungsartikel über die Auslandschweizer kommt ein grundsätzlich neues Element in die Verfassung. Irgendwelche Hinweise auf schon bestehende Bestimmungen können daher nur bedingt richtig sein, weil die neue Verfassungsbestimmung grundsätzlich etwas Neues bringt und nicht einfach bisher bestehende Artikel der Bundesverfassung ergänzt oder abändert.
3. Eine ins Detail gehende Lösung würde zu einem zu umfangreichen Artikel führen, der schon optisch das tragbare Mass überschreiten und die Bedeutung der Auslandschweizer im Vergleich zu andern wichtigeren Verfassungsmaterien unverhältnismässig stark unterstreichen würde. Auch ist es eine Aufgabe der Gesetzgebung (unter Vorbehalt des Referendums), und nicht der Verfassung, Einzelbestimmungen aufzustellen.
4. Zu den einzelnen Gebieten, für die ein Verfassungsartikel vorgesehen ist (nämlich die Wehrpflicht, das Stimmrecht und die Frage der Unterstützung), ist zu sagen:
 - a) An der Wehrpflicht sollte aus staatspolitischen Gründen festgehalten werden. Andererseits ist nicht zu verkennen,

dass sich wegen der besonderen Verhältnisse der Auslandschweizer gewisse Abweichungen in bezug auf die Art der Erfüllung der Wehrpflicht aufdrängen. Wie diese Abweichungen inhaltlich ausgestaltet sein müssen, bleibt der späteren Entwicklung vorbehalten. Wir müssen uns auch hüten, durch die Aufstellung eingehender Bestimmungen den Auslandschweizern Zusicherungen zu machen.

- b) In bezug auf die politischen Rechte wird zur Zeit nur an ein beschränktes Aufenthaltstimmrecht gedacht. Mit der Frage des Stimmrechts wird gleichzeitig die weitere Frage nach dem aktiven und passiven Wahlrecht, sogar nach der Teilnahme an Initiativen und Referenden, aufgeworfen. Bei einer inhaltlichen Normierung der politischen Rechte der Auslandschweizer in der Verfassung wäre man deshalb gezwungen, beispielsweise auch zu den Artikeln 72, 73, 74, 75, 78, 89, 89bis, 108, 120, 121 u.a.m. Stellung zu nehmen.
- c) Auch ist nicht ersichtlich, warum Einzelheiten der Fürsorge schon in der Verfassung geregelt werden sollen. Es wären verschiedene Lösungsmöglichkeiten denkbar (z.B. Bundesfürsorge mit oder ohne Beteiligung der Kantone, Konkordat, Heranziehung privater Organisationen usw.). Auch ist auf die internationale Entwicklung, vor allem auf dem Gebiete der Fürsorge und der Sozialversicherung, Rücksicht zu nehmen.
5. Allgemein kann man sagen, dass sich nahezu bei jeder Verfassungsbestimmung die Frage stellen kann, welchen anderen Bestimmungen der Bundesverfassung sie vorgeht. Dies ist aber eine Frage der Auslegung. Der Bundesgesetzgeber hat es z.B. als genügend erachtet, in bezug auf die Atomenergie in Artikel 24quinquies einfach zu sagen, dass die Gesetz-

gebung auf diesem Gebiet Bundessache sei. Es ist aber denkbar, dass dieser Artikel in verschiedene andere Gebiete der Bundesverfassung eingreift, ohne dass dies in Artikel 24quinquies zum Ausdruck kommt. So wäre es - je nach der Entwicklung der Dinge - möglich, dass der Bund in bezug auf die Atomwissenschaftler dazu kommen könnte, vom allgemeinen Grundsatz der Wehrpflicht abzusehen (Art.18); dass er sich genötigt sähe, aus Gründen der Staatsraison Einschränkungen in bezug auf die Pressefreiheit auf dem Gebiete der Atomenergie zu machen oder auch von Art. 24sexies, der den Natur- und Heimatschutz regelt, abzuweichen. Die Beispiele liessen sich ohne weiteres vermehren.

Aus diesen Ueberlegungen glaubt das Politische Departement, es liege sowohl im Interesse des Bundes wie der Auslandschweizer, wenn der vorgesehene Entwurf nicht zu viele Einzelheiten regelt. Es betrachtet seinen Vorschlag vom 1. November 1963 nach wie vor als taugliche Grundlage für die unbestrittene Konsultation der Kantone und Parteien. Je nach dem Ergebnis der Umfrage kann der Bundesrat auf den Verfassungsentwurf ohne weiteres zurückzukommen.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

