

90.048

**Botschaft
über die Revision des Bundesgesetzes über die politischen
Rechte der Auslandschweizer**

vom 15. August 1990

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit dem Antrag auf Zustimmung unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1975 betreffend die politischen Rechte der Auslandschweizer.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

1988 M 86.944 Stimm- und Wahlrecht für Auslandschweizer
(N 22. 9. 87, Stucky; S 17. 3. 88)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

15. August 1990

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Koller

Der Bundeskanzler: Buser



Übersicht

Den Anstoss zu dieser Revision gab eine von Nationalrat Stucky am 9. Oktober 1986 überwiesene Motion, mit welcher der Bundesrat eingeladen wurde, durch Änderung des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1975 über die politischen Rechte der Auslandschweizer (SR 161.5) die Stellung unserer Auslandsbürger jener der Inlandschweizer soweit wie möglich anzugleichen. Der Bundesrat ist mit der Zielsetzung der Motion einverstanden und schlägt dementsprechend die folgenden Änderungen vor:

- Nach dem geltenden Recht kann ein Auslandschweizer nur an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen teilnehmen, wenn er sich in der Schweiz aufhält. Gestützt einerseits auf das Prinzip des allgemeinen Stimm- und Wahlrechts und andererseits auf die Tatsache, dass der Bundesrat am 12. April 1989 seine Praxis änderte und den Ausländern in der Schweiz das Recht zugestand, von der Schweiz aus brieflich an Wahlen und Abstimmungen in ihrem Heimatland teilzunehmen, soll den Auslandschweizern das Recht gewährt werden, vom Ausland her brieflich abzustimmen. Die bisherige Möglichkeit der persönlichen Stimmabgabe an der Urne oder durch Stellvertretung soll, soweit das kantonale Recht eine solche zulässt, beibehalten werden.*
- Die Erfahrung hat gezeigt, dass das geltende System einem Teil der Stimmgemeinden beachtliche administrative Schwierigkeiten bereitet. Es scheint somit sinnvoll, den Kantonen, in welchen sich die Heimat- oder Wohnsitzgemeinde befindet, die Möglichkeit einzuräumen, das System auf kantonaler Ebene zu konzentrieren und die Stimmgemeinden somit zu entlasten.*
- Im Revisionsentwurf ist vorgesehen, dass den stimmberechtigten Auslandschweizern die Stimm- und Wahlunterlagen direkt ins Ausland verschickt werden. Diese werden ihre Stimmzettel demzufolge ebenfalls direkt und ohne Einschaltung einer Schweizer Vertretung der bezeichneten Heimat- oder Wohnsitzgemeinde, allenfalls der vom kantonalen Recht vorgesehenen Zentralstelle, zurückschicken können.*

Abkürzungsverzeichnis

Amtl. Bull.	Amtliches Bulletin
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BBl	Bundesblatt
BPR	Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (SR 161.1)
BPRAS	Bundesgesetz vom 19. Dezember 1975 über die politischen Rechte der Auslandschweizer (SR 161.5)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (SR 101)
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
KV	Kantonsverfassung
N	Nationalrat
S	Ständerat
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
VPRAS	Verordnung vom 25. August 1976 über die politischen Rechte der Auslandschweizer (SR 161.51)

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

111 Geltendes Recht

Bei der Möglichkeit der Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen handelt es sich um ein Recht, welches Auslandschweizerorganisationen und -vereine schon zur Zeit der Bundesverfassung von 1848 beschäftigte. An Auslandschweizertagungen und -konferenzen gab diese Frage bis heute immer wieder zu Diskussionen Anlass.

Einen ersten Schritt brachte am 16. Oktober 1966 die Aufnahme eines neuen Artikels 45^{bis} BV durch Volk und Stände, welcher dem Bund die Befugnis erteilte, «die Beziehungen der Auslandschweizer unter sich und zur Heimat zu fördern» (Art. 45^{bis} Abs. 1 BV) und «die zur Regelung ihrer Rechte und Pflichten erforderlichen Bestimmungen (zu) erlassen, namentlich über die Ausübung der politischen Rechte (...)» (Art. 45^{bis} Abs. 2 BV). Auf diesen Verfassungsartikel stützt sich denn auch das zu revidierende Bundesgesetz vom 19. Dezember 1975 über die politischen Rechte der Auslandschweizer, welches den Auslandschweizern seit 1977 das Aufenthaltstimmrecht gewährt (Art. 1 BPRAS). Eine Ausnahme davon wurde aufgrund von Artikel 7a BPRAS einzig bei Bundesbediensteten im Ausland gemacht, welchen das Recht erteilt wurde, vom Ausland her brieflich abzustimmen.

112 Vorarbeiten zur Revision und parlamentarische Vorstösse

Das sogenannte Aufenthaltstimmrecht wurde seinerzeit unter anderem mit Rücksicht auf das Gegenrecht gegenüber den Ausländern in der Schweiz gewählt, welche sich bekanntlich bis zum 12. April 1989 nicht von der Schweiz aus dem politischen Leben ihres Heimatstaates beteiligen konnten.

Ein Auslandschweizer muss sich also nach geltendem Recht für eidgenössische Wahlen und Abstimmungen bzw. zur Unterzeichnung von Initiativ- und Referendumsbegehren in die Schweiz begeben. Um ihm die Ausübung seiner Rechte zu erleichtern, sieht das Gesetz die Möglichkeit vor, bei der zuständigen Schweizer Vertretung entweder eine seiner Heimatgemeinden oder eine seiner früheren Wohnsitzgemeinden als Ort anzugeben, an welchem seine Stimme gezählt werden soll. Zusätzlich kann eine Anwesenheitsgemeinde gewählt werden, in welcher das Stimmmaterial abgeholt werden kann. Von dort aus ist es dem Auslandschweizer freigestellt, sich zur Abstimmung entweder direkt in seine Stimmgemeinde zu begeben oder von der Schweiz aus brieflich abzustimmen.

Da dieses System aber viele von der Schweiz entfernte und wenig begüterte Auslandschweizer benachteiligt, welche aus den verschiedensten Gründen nicht für jede unserer zahlreichen Abstimmungen in die Schweiz kommen können,

wurde immer wieder der Ruf nach einer Erweiterung der Möglichkeit zur Ausübung der politischen Rechte für Schweizer im Ausland laut. Erstmals im Parlament aufgeworfen, aber später vom Bundesrat abgelehnt, wurde dieses Thema durch die einfache Anfrage Bauer-Lagier (77.754, vgl. Amtl. Bull. N 1977/175) vom 22. September 1977 in bezug auf das Korrespondenzstimmrecht der Ehegatten der Auslandsbeamten. Drei Jahre später wurde der Bundesrat durch die Postulate Alder (80.490, vgl. Amt. Bull. N 1980/1687) und Generali (80.498, vgl. Amtl. Bull. S 1980/697 f.) eingeladen, das reziproke Problem zu prüfen, wie den Ausländern die Möglichkeit eingeräumt werden könnte, an Wahlen und Abstimmungen ihres Heimatlandes teilzunehmen.

Angesichts der zahlreichen Anfragen sowohl im Parlament als auch von seiten der Auslandschweizerorganisation und -vereine befasste sich von 1980 bis 1982 eine vom EDA im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement und der Bundeskanzlei eingesetzte interdepartementale Arbeitsgruppe «Politische Rechte der Auslandschweizer und der Ausländer in der Schweiz» mit der Frage der Liberalisierung der Ausübung der politischen Rechte. Am 27. August 1980 beschloss der Bundesrat, eine Liberalisierung der Praxis für die Ausübung der politischen Rechte durch die Ausländer in der Schweiz gegenüber ihrem Heimatstaat von der Schweiz aus sei nur im Zusammenhang mit einer Liberalisierung der für die Auslandschweizer geltenden gesetzlichen Regelung in Betracht zu ziehen.

Im Parlament erfolgten hierauf weitere Vorstösse. Die zwei einfachen Anfragen Müller-Bern (81.630, vgl. Amtl. Bull. N 1981/928) und Crevoisier (81.616, vgl. Amtl. Bull. N 1981/928) vom März 1981 und die Interpellation Alder (83.496, vgl. Amtl. Bull. N 1983/1544 f.) im Juni 1983 warfen die Frage des Wahlrechts der Ausländer in der Schweiz erneut auf. Am 18. Juni 1981 wurde der Bundesrat mit der Motion Bacciarini (81.432, umgewandelt in ein Postulat; vgl. Amt. Bull. N 1981/1306 f.) eingeladen, wiederum das Stimmrecht der Auslandschweizer zu überprüfen.

Inzwischen waren die Arbeiten auf dem Gebiet der politischen Rechte der Auslandschweizer so weit fortgeschritten, dass der Chef des EDA am 5. März 1982 nach Ziffer 3 der Richtlinien des Bundesrates vom 6. Mai 1970 über das Vorverfahren der Gesetzgebung (BBl 1970 I 993–998) die Schaffung einer Studienkommission «Politische Rechte der Auslandschweizer» beschliessen konnte. Diese setzte sich aus Vertretern von Kantons- und Gemeindeverwaltungen, der Bundesverwaltung (Bundeskanzlei, EDA, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement) sowie des Auslandschweizersekretariates und der Neuen Helvetischen Gesellschaft zusammen. Sie hatte die von der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe erarbeiteten Entwürfe auf ihre Durchführbarkeit hin zu prüfen.

Das Ergebnis ihrer Beratungen hat die Kommission im Bericht vom 10. März 1983 zusammengefasst, dem Revisionsvorentwürfe zu Bundesgesetz und Verordnung beigelegt waren.

Am 18. Mai 1983 ermächtigte demzufolge der Bundesrat das EDA, bei den Kantonen, Parteien und interessierten Kreisen ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Hauptpunkt der Revisionsvorlage war, allen Auslandschweizern die briefliche Stimmabgabe vom Ausland her zu gewähren. Die Vernehmlass-

sungsergebnisse zeigten, dass die Ansichten eher geteilt waren. Deshalb beschloss der Bundesrat vom 10. Juni 1985, auf die Ausarbeitung einer Botschaft und eines Entwurfs für eine Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer zu verzichten (vgl. Geschäftsbericht 1985 S. 21 und 43).

Trotz dieses Bundesratsentscheides war die Frage der Liberalisierung des Stimm- und Wahlrechts jedoch nicht *ad acta* gelegt. Schon am 26. September 1985 wurde die Einführung des Korrespondenzstimmrechts für die Ehegatten der Bundesbediensteten in den parlamentarischen Initiativen Gautier (85.239) und Bauer (85.240) erneut verlangt (vgl. Amtl. Bull. N 1986 1012–1019, S 1986 380–383; BBl 1987 II 838–844, III 89 f.); diese Regelung trat am 1. März 1988 in Kraft (AS 1988 353 f.; BBl 1988 I 574).

Am 9. Oktober 1986 beauftragte schliesslich die Motion Stucky den Bundesrat, «das Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer zu revidieren». Gemeint war damit, dass den Auslandschweizern das Stimm- und Wahlrecht vom Ausland her gewährt werden sollte. Die Motion wurde von beiden Räten angenommen (vgl. Amtl. Bull. N 1987 1104–1106, S 1988 113–116).

Am 11. Oktober und 18. Dezember 1986 hatten ein Postulat Oehen (86.972, vgl. Amtl. Bull. N 1987 1106 f.) und eine parlamentarische Initiative Oehen (86.244, vgl. Amtl. Bull. N 1988 1454–1458) neben äusserst weitgehenden Publikationsvorschriften eine Liberalisierung der Ausübung der politischen Rechte durch die Auslandschweizer verlangt.

Solange die Schweiz es als mit ihren Souveränitätsrechten nicht vereinbar erachtete, Ausländer vom Schweizer Boden aus am politischen Leben ihres Heimatstaates teilnehmen zu lassen, konnte aber das Korrespondenzstimmrecht vom Ausland her den Auslandschweizern nicht gewährt werden.

Der Bundesrat hat am 12. April 1989 eine Praxisänderung beschlossen, welche den Ausländern das Recht einräumt, sich brieflich am politischen Leben ihres Heimatstaates zu beteiligen. Damit folgte der Bundesrat nicht nur einer gegenwärtig in europäischen Ländern fast ausnahmslos geltenden Ordnung (vgl. Ziff. 5), sondern er schuf auch die erforderliche Ausgangslage, damit künftig die Schweizer im Ausland ihre politischen Rechte ausüben können.

Aufgrund der Motion Stucky beauftragte demzufolge der Bundesrat am 12. Juni 1989 das EDA mit der Ausarbeitung einer Botschaft für die Revision des BPRAS. Auf ein neues Vernehmlassungsverfahren sollte verzichtet werden, sofern sich der Entwurf im Rahmen der in der Vernehmlassung von 1983 vorgeschlagenen Änderungen bewegen würde. Die Vernehmlasser waren seinerzeit gebeten worden, zu einem Vorschlag der Studienkommission Stellung zu nehmen, der den direkten Versand der Stimm- und Wahlunterlagen durch die Stimmgemeinde an den stimmberechtigten Auslandschweizer und die direkte Rücksendung des Stimmzettels an die Stimmgemeinde vorsah, ohne dass die schweizerischen Vertretungen eingeschaltet werden sollten.

113 **Argumente für und gegen die briefliche Ausübung der politischen Rechte durch die Auslandschweizer vom Ausland her**

Über die praktische Tragweite der Einführung des brieflichen Stimmrechts für Auslandschweizer mögen die Meinungen geteilt sein. Entscheidend sind unseres Erachtens die grundsätzlichen Überlegungen, die zugunsten einer solchen Revision sprechen.

In erster Linie kommt den psychologischen Gesichtspunkten eine grosse Bedeutung zu. In der Tat soll Auslandschweizern durch die bevorstehende Revision die gleiche Möglichkeit gegeben werden, politische Rechte auszuüben, wie Inlandschweizern. Diese Möglichkeit soll – unabhängig davon, ob und wie oft sie davon Gebrauch machen – erstens zur Verwirklichung des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 4 BV) beitragen und zweitens unseren Mitbürgern erlauben, sich nicht nur mit dem politischen Geschehen in der Schweiz auseinanderzusetzen, sondern sich vermehrt daran zu beteiligen. Sehr vielen Auslandschweizern ist es nämlich mit dem heutigen System unter anderem aus organisatorischen und finanziellen Gründen nicht möglich, bei jeder Abstimmung (durchschnittlich dreimal im Jahr) anwesend zu sein. Dies ist stossend, weil sich nicht nur eine wachsende Anzahl von Schweizern für bloss verhältnismässig kurze, von vornherein definierte Zeit ins Ausland begibt (sogenannte «Kontrakt-Schweizer»), sondern weil eine hohe Anzahl von ihnen sehr wohl über das schweizerische Geschehen informiert ist und daran teilhaben möchte. Es erscheint somit wenig sinnvoll, unter anderem diese Kontrakt-Schweizer durch restriktive Beteiligungsvorschriften an die Stimmabstinenz zu gewöhnen und sich dann über das mangelnde Interesse der Bevölkerung am politischen Leben zu beklagen.

Wie eingangs festgestellt, war 1975, mit Rücksicht auf die in der Schweiz lebenden Ausländer, welche sich auf Schweizer Boden nicht an heimatlichen Wahlen und Abstimmungen beteiligen durften, für die Auslandschweizer lediglich das Aufenthaltstimmrecht eingeführt worden. Da aber der Bundesrat am 12. April 1989 seine Praxis änderte und den Ausländern das briefliche Stimmrecht gewährte, wäre es stossend, unseren eigenen Mitbürgern jetzt Rechte vorzuenthalten, die Ausländern zugestanden sind.

Selbstverständlich verkannte die Studienkommission nicht, dass es auch Gründe gibt, die gegen die briefliche Ausübung der politischen Rechte vom Ausland her sprechen.

Auslandschweizern mag es nicht immer leicht fallen, sich über die politischen Ereignisse in der Schweiz laufend und umfassend zu informieren und ihren Entscheid sachkundig zu fällen. Diesbezüglich muss aber festgehalten werden, dass auch zahlreiche Inlandschweizer sich um die politischen Ereignisse in der Schweiz nur begrenzt kümmern, und dass sich in der Regel nur etwa zwei Fünftel der Stimmberechtigten überhaupt an die Urne bemühen. Im übrigen ist kein Stimmbürger gezwungen, sich an einem Urnengang zu beteiligen, wenn er sich überfordert fühlt.

Zudem wird der Problematik der Information der Auslandschweizer in letzter Zeit (u. a. an der letzten Auslandschweizertagung in Locarno vom 25. bis

27. Aug. 1989) immer grössere Aufmerksamkeit geschenkt. Der Bundesrat beauftragte am 13. September 1989 die Bundeskanzlei mit der Bildung einer Arbeitsgruppe «Information der Auslandschweizer», welche die verschiedenen Informationsmöglichkeiten untersucht und Empfehlungen unterbreitet hat (s. Ziff. 14).

Aus verschiedensten Gründen wird es ferner nicht immer möglich sein, allen interessierten Auslandschweizern die Abstimmungsunterlagen fristgerecht zukommen zu lassen.

Die bevorstehende Revision soll keine Belohnung für gewissenhafte Auslandschweizer, sondern ein Grundsatzentscheid sein. Es geht darum, allen Schweizern, welche sich für das politische Leben in ihrer Heimat interessieren und nicht auf Schweizer Boden weilen, die Möglichkeit zu geben, vom Ausland her daran teilzunehmen, analog der Möglichkeit, welche seit dem 12. April 1989 den Ausländern in der Schweiz gewährt wird.

12 Hauptprobleme

12.1 Einführung und Auswirkung des Korrespondenzstimmrechts

Um weitere vom Bundesrat gewünschte Entscheidungsgrundlagen zu erhalten, führte das EDA im März 1981 unter den Auslandschweizern eine Umfrage durch. Mittels eines Fragebogens in der «Schweizer Revue», welche an sämtliche immatrikulierten Auslandschweizer ging, konnten diese ihr Interesse an der Teilnahme an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen kundtun.

Insgesamt gingen 6334 ausgefüllte Fragebogen ein. Die grosse Mehrheit der Teilnehmer (89,99%) sprach sich für eine Liberalisierung der Stimmabgabe vom Ausland her aus. Von den zur Diskussion gestellten zwei Abstimmungsformen haben sich 49,5 Prozent für die briefliche Stimmabgabe und 20,69 Prozent für die persönliche Stimmabgabe am Sitz der schweizerischen Vertretung ausgesprochen.

Anhand der 1981 durchgeführten Umfrage konnte man eine Gesamtzahl von etwa über 10 000 interessierten Auslandschweizern errechnen. (Diese Zahl enthält sowohl die damals im Stimmregister schon eingetragenen Auslandschweizer wie auch jene, welche auf die Umfrage geantwortet haben.)

Obwohl sich damals nur 2,45 Prozent der immatrikulierten Auslandschweizer an der Umfrage beteiligten, dokumentiert die Zahl der Teilnehmer, nämlich 6334 (nicht vergessen werden dürfen auch jene Auslandschweizer, welche schon im Stimmregister eingetragen waren), doch ein beträchtliches Interesse von seiten der Auslandschweizer. Seit 1981 stieg die Anzahl Auslandschweizer von 354 232 auf 456 025 (diese Zahl stützt sich auf eine periodisch erscheinende Statistik, wobei die letzte das Jahr 1989 betrifft) und jene der zur Ausübung des Stimmrechts angemeldeten Auslandschweizer nach der letzten Aufstellung anlässlich der Abstimmung vom 26. November 1989 von 4901 auf 12 437. Angesichts dieser Zahlen und der vielen Vorstösse sowohl von privater Seite, wie auch unter anderem von seiten der Schweizer Vereine und der Neuen Helvetischen Gesellschaft, besteht zweifellos ein wachsendes Interesse an einem brieflichen Korrespondenzstimmrecht. Von Interesse ist ferner, mit welchem Über-

gewicht die briefliche Stimmabgabe schon 1981 einer persönlichen Stimmabgabe auf den schweizerischen Vertretungen vorgezogen wurde.

Aufgrund der Extrapolation des Verhältnisses der Stimmberechtigten zur gesamten Schweizer Bevölkerung im Inland muss im Ausland potentiell zurzeit mit rund 250 000 Stimmberechtigten gerechnet werden. Davon haben jedoch bisher erst 12 437, also knapp 5 Prozent, ihr Interesse am Stimmrecht angemeldet.

Der Einwand, wonach das briefliche Stimmrecht und somit die Anzahl «neuer» Stimmberechtigter die schweizerischen politischen Strukturen ändern würde, ist somit nicht schlüssig. Auch ausländische Erfahrungen haben gezeigt, dass sich, wie auch im Inland, nur ein Bruchteil der Stimmberechtigten jeweils an Abstimmungen beteiligt. Vergleichshalber sei hier festgehalten, dass 1981 nur 7 Prozent der Auslandfranzosen an ihren letzten Wahlen teilnahmen und dass 1988 eine Umfrage in der Bundesrepublik Deutschland ergab, dass nur 10 Prozent aller Auslandsdeutschen sich in diesem Jahr an die Urne bemüht hatten, obwohl in diesen Staaten nicht dreimal im Jahr, sondern nur alle vier Jahre einmal im Zusammenhang mit einfach erkennbaren Wahlvorschlägen abgestimmt wird und die Wahlen in diesen Staaten demzufolge grössere Bedeutung und Aufmerksamkeit geniessen. Selbst bei einer Beteiligung von 10 Prozent sämtlicher möglichen stimmberechtigten Auslandschweizer würden nur 25 000 Auslandschweizer an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen.

Ferner muss bei der Schätzung der zukünftigen Beteiligung von Auslandschweizern an Wahlen und Abstimmungen beachtet werden, dass rund zwei Drittel der Auslandschweizer Doppelbürger sind und sich manche eher für das politische Geschehen ihres Aufenthaltsstaates interessieren, sofern ihnen dieser nicht überhaupt verbietet, am politischen Leben eines Zweitstaates teilzunehmen.

Nicht zu entnehmen ist den Zahlen, welche der Verwaltung zur Verfügung stehen, das Alter der Auslandschweizer. Auch bei einer rekordartig tiefen Stimmbeteiligung von 25 Prozent würden derzeit in der Schweiz weit über 1 Million Stimmzettel abgegeben. Gegen eine solche Übermacht ist es ausgeschlossen, dass die 25 000 Auslandschweizer, welche an Abstimmungen teilnehmen, unsere politischen Strukturen nachhaltig beeinflussen können.

Ausser dem soeben dargestellten unleugbaren Interesse zahlreicher Auslandschweizer spricht noch eine weitere Tatsache für die Einführung des Korrespondenzstimmrechts. Entgegen einer langjährigen Praxis hat der Bundesrat am 12. April 1989 beschlossen, den Ausländern in der Schweiz das Recht zu gewähren, sich an ihren heimatlichen Wahlen und Abstimmungen zu beteiligen. Diese Situation, in welcher den Ausländern im Bereich der Ausübung der politischen Rechte mehr Rechte zugestanden werden als unseren eigenen Bürgern, legt eine Korrektur nahe.

122 Persönliche Voraussetzungen

122.1 Immatrikulation

An den persönlichen Voraussetzungen für eine Immatrikulation als Auslandschweizer soll durch die Revision nichts geändert werden. Der Bewerber muss

also weiterhin drei Bedingungen erfüllen: er muss das Schweizer Bürgerrecht besitzen, darf keinen Wohnsitz in der Schweiz haben und muss bei der zuständigen Schweizer Vertretung immatrikuliert sein.

Im übrigen gelten wie für Inlandschweizer die Bestimmungen des Artikels 74 BV.

122.2 Doppelbürger

Anlässlich der Revisionsarbeiten stellte sich unter anderem die Frage, ob im Gesetz zwischen Nur-Schweizern und Doppelbürgern unterschieden werden sollte.

Dieses Thema war schon 1975 aktuell, als es darum ging, den Auslandschweizern das Aufenthaltserstimmrecht zu gewähren. Da die damaligen Argumente unseres Erachtens heute immer noch stichhaltig sind, soll weiter unten nur kurz darauf hingewiesen werden. Während 1950 nur 30 Prozent der bei unseren Vertretungen im Ausland Immatrikulierten Doppelbürger waren, waren es 1975 50 Prozent und heute sogar über 60 Prozent. Ein Umstand, der zu dieser Entwicklung wesentlich beitrug, liegt in der schweizerischen Gesetzgebung selbst und in letzter Zeit vor allem in der Revision des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (AS 1987 1665, in Kraft getreten am 1. April 1987). Ausgehend von dieser Sach- und Rechtslage prüfte die erwähnte Kommission alle drei theoretisch möglichen Lösungen: den globalen Ausschluss, den Ausschluss bestimmter Kategorien und den vorbehaltlosen Einbezug der Doppelbürger.

Ein *globaler Ausschluss aller Doppelbürger* würde zu einer unterschiedlichen Behandlung der Auslandschweizer untereinander führen, was nicht nur mit dem Sinn und Zweck unseres Bürgerrechtsgesetzes kollidieren würde, sondern auch gegen den Gleichheitsgrundsatz von Artikel 4 der BV verstiesse, indem die Doppelbürger von vornherein als Schweizer zweiter Kategorie eingestuft würden. Die Erfahrung zeigt, dass der Status des Doppelbürgers grundsätzlich über dessen Verbundenheit mit der Schweiz nichts auszusagen vermag. Ein Ausschluss der Doppelbürger würde dazu führen, dass die zu revidierende Gesetzgebung nur noch eine Minderheit der Auslandschweizer erfassen würde.

Ein *teilweiser Ausschluss* der Kategorie der Doppelbürger hätte erneut eine Diskriminierung, diesmal unter dieser Kategorie selber, zur Folge. Im übrigen wäre sowohl ein globaler wie auch ein teilweiser Ausschluss der Doppelbürger auch aus technischen Gründen schwer durchführbar, da eine lückenlose Kontrolle über eine zusätzliche Staatsangehörigkeit nicht durchführbar ist.

Des weiteren spricht für einen *uneingeschränkten Einbezug der Doppelbürger* der Umstand, dass diese im Inland in bezug auf die Ausübung ihrer politischen Rechte den Nur-Schweizern gleichgestellt sind. Wohl besteht die grundsätzlich unbefriedigende Möglichkeit, dass Doppelbürger ihr Stimmrecht sowohl in der Schweiz als auch im Ausland ausüben. Die Erfahrung hat aber wiederum gezeigt, dass Doppelbürger, je nach ihrer Verbundenheit mit dem einen oder anderen Staat, von sich aus den Entscheid treffen, wo sie ihre politischen Rechte ausüben, so dass sich von selber eine gewisse Selektion ergeben wird. Zudem

verbieten gewisse Staaten die Ausübung der politischen Rechte in einem Zweitstaat und verbinden diese teilweise sogar mit einem Verlust ihres Bürgerrechts. Es ist also Sache der Doppelbürger, die Risiken abzuschätzen, die sie eingehen, wenn sie in der Schweiz politische Rechte ausüben wollen.

Somit überwiegen die Überlegungen, die für den Verzicht auf eine Unterscheidung sprechen. Infolgedessen kann auf die ausdrückliche Erwähnung der Doppelbürger in der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte überhaupt verzichtet werden.

123 Umfang der politischen Rechte

123.1 Umfassendes Stimmrecht

Bei den Abstimmungen auf eidgenössischer Ebene wären an sich zwei Lösungen denkbar: entweder können die Auslandschweizer uneingeschränkt an allen Urnengängen teilnehmen oder aber nur in besonderen Fällen (z. B. nur an Abstimmungen unter Ausschluss der Nationalratswahlen oder umgekehrt nur an Abstimmungen betreffend bestimmte Themen, die für sie besonders wichtig sind).

Wie schon in der Botschaft vom 3. März 1975 über die politischen Rechte der Auslandschweizer (BBl 1975 I 1298 ff.) festgehalten wurde, ist es schwierig, haltbare Kriterien für die besonderen Fälle zu finden. Die Abstimmungsgegenstände, die auch die Auslandschweizer berühren, sind zahlreich. Nach welchen Kriterien sollten für Auslandschweizer wichtige oder weniger wichtige Vorlagen ausgewählt werden? Wer hätte den Entscheid zu treffen?

Angesichts dieser Abgrenzungsschwierigkeiten scheint es sinnvoll, den Auslandschweizern ein umfassendes Stimmrecht einzuräumen.

123.2 Aktives Wahlrecht

Schon das geltende Recht ermöglicht es den Auslandschweizern, an den Wahlen der Mitglieder des Nationalrates teilzunehmen. Die Tatsache, dass gemäss Artikel 17 BPR für die Verteilung der Nationalratssitze auf die Kantone die letzte Volkszählung massgebend ist und langjährige Auslandsbürger somit nicht mitgezählt werden, ist kein Grund, Auslandschweizern eine Teilnahme an den Wahlen vom Ausland her weiterhin zu verwehren.

Bei den Vorbereitungsarbeiten dieser Revision wurde die Frage erneut aufgeworfen, ob bei den Nationalratswahlen nicht ein 27. Wahlkreis für die Fünfte Schweiz geschaffen werden sollte. Eine solche Lösung erfordert jedoch eine Revision der Artikel 72 und 73 der BV, was indessen gegenwärtig nicht zur Diskussion steht.

Es besteht auch kein Grund, den Auslandschweizern zu verwehren, Wahlvorschläge für Nationalratswahlen zu unterzeichnen. Vielmehr sollen solche Wahlvorschläge, wie das übrige Stimmmaterial, vom Ausland her unterzeichnet werden

können. Den Auslandschweizern soll das aktive Wahlrecht weiterhin umfassend gewährt werden.

123.3 Passives Wahlrecht

Auslandschweizer können seit der Gründung des Bundesstaates in den Nationalrat, in den Bundesrat und ans Bundesgericht gewählt werden. Im Gegensatz zum aktiven Wahlrecht ist nämlich ein Wohnsitz in der Schweiz beim passiven Wahlrecht nicht erforderlich. So wurden beispielsweise auch verschiedentlich Auslandschweizer zu Bundesräten gewählt (Bernhard Hammer 1876–1890, Robert Haab 1918–1929 oder Friedrich Traugott Wahlen 1959–1965). Eine Abschaffung dieses Rechtes wäre analog zum aktiven Wahlrecht nicht nur grundlos, sondern auch verfassungswidrig; das passive Wahlrecht muss deshalb weiterhin auch vom Ausland her zugelassen werden.

Während für die Wahl des Nationalrates die Bundesgesetzgebung massgebend ist, wird die Regelung der Ständeratswahlen dem kantonalen Recht überlassen.

123.4 Volksinitiative und Referendumsbegehren

Das Recht zur Unterzeichnung einer Volksinitiative für eine Partial- oder Totalrevision der Bundesverfassung oder eines Referendumsbegehrens ist für alle Schweizer in den Artikeln 89 und 89^{bis} sowie 120 und 121 der BV verankert. Ausdrücklich erwähnt wird dieses Recht schon heute in Artikel 3 des BPRAS. Diese für unsere demokratischen Institutionen besonders charakteristischen Rechte sollen den Auslandschweizern auch bei der Einführung des Korrespondenzstimmrechts vom Ausland her weiterhin zuerkannt bleiben.

124 Verfahrensfragen

Das BPRAS enthält nur Grundlegendes; die Verfahrensfragen werden auf dem Verordnungsweg geregelt (vgl. dazu hinten, Ziff. 224).

124.1 Anmeldung

Grundsätzlich unterstehen alle im Ausland niedergelassenen Schweizerbürger der Immatrikulationspflicht bei unseren diplomatischen und konsularischen Vertretungen. In Ländern, in denen die Schweiz wegen der besonderen Verhältnisse keine Vertretung unterhält, kann dies bei einer in einem anderen Staat liegenden Vertretung erfolgen. Schweizer in Liechtenstein bedürfen keiner Eintragung.

Sodann werden sich unsere Auslandsbürger schriftlich oder persönlich bei der Vertretung, bei welcher sie immatrikuliert sind, zur Anmeldung ins Stimmregister anmelden müssen, wobei die Schweizer im Fürstentum Liechtenstein weiterhin die Meldung dem kantonalen Passbüro in St. Gallen erstatten können. Die Vertretung prüft die Anmeldung und leitet sie der ausgewählten Stimme-

meinde oder der kantonalen Zentralstelle (s. hinten Ziff. 124.2) in der Schweiz weiter, welche Auslandschweizer bei Erfüllung der Voraussetzungen in ihr Stimmregister einträgt. Für die Art der Führung des Stimmregisters sowie für die Ausstellung eines Stimmrechtsausweises, welcher die Auslandschweizer vom Ausland her zur Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen ermächtigt und je nach Gemeinde oder Kanton für jede Abstimmung oder nur periodisch, neu ausgestellt wird, bleibt weiterhin kantonales Recht vorbehalten.

Wenn das geltende System des Korrespondenzstimmrechts, welches bis heute nur für Bundesbedienstete und ihre Ehegatten galt (Art. 12 VPRAS), auf alle Auslandschweizer ausgedehnt wird, so stellt sich die Frage, ob die Registrierung unserer Auslandbürger zum Erhalt des Stimmrechts periodisch wiederholt werden sollte oder ob man es bei einer einmaligen Registrierung bewenden lassen kann. Ein Vergleich mit anderen Ländern zeigt, dass einige ausländische Staaten das Stimmrecht nicht nur teilweise materiell, sondern auch formell einschränken: Australien gibt das Stimmrecht einzig Bürgern, die sich weniger als drei Jahre im Ausland aufhalten; die USA nur Bürgern, die vorher den Wohnsitz in den USA hatten; die Bundesrepublik Deutschland beschränkt es auf zehn Jahre nach dem Wegzug und Dänemark auf Bürger, welche sich vorübergehend im Ausland aufhalten.

Nach geltendem Recht bleibt ein registrierter Auslandschweizer, solange er im Ausland wohnt, im Stimmregister der einmal gewählten Stimmgemeinde oder der betreffenden kantonalen Zentralstelle eingetragen. Während materielle Einschränkungen des Stimmrechts nicht in Frage kommen, scheint es aus praktischen Gründen angebracht, dass Auslandschweizer ihr fortdauerndes Interesse am politischen Leben in der Schweiz alle zwei Jahre durch Bestätigung ihrer Anmeldung bekräftigen sollen. Mit dieser Lösung lässt sich vermeiden, dass sich Auslandschweizer nur aus Prinzip anmelden, jahrelang registriert bleiben, ihr Recht nie ausüben und die Stimmgemeinde oder die kantonale Zentralstelle, welche ihnen laufend Material zuschicken, personell und finanziell auf unabsehbare Zeit hinaus belasten.

124.2 Stimmgemeinde

Das geltende Gesetz verlangt, dass der Auslandschweizer, der seine politischen Rechte ausüben will, dies durch Vermittlung einer schweizerischen Vertretung einer seiner Heimat- oder früheren Wohnsitzgemeinden meldet. Es stellen sich somit zwei Fragen: Soll einerseits im Falle der Einführung eines örtlich unbeschränkten Korrespondenzstimmrechts der Auslandschweizer zur Festlegung der Stimmgemeinde weiterhin die Möglichkeit haben, zwischen einer seiner Heimat- oder früheren Wohnsitzgemeinden zu wählen? Wird sich andererseits das heutige System, welches ausschliesslich über die Gemeinden funktioniert (Anmeldung und Registrierung der Auslandschweizer, Versand des Materials an die Anwesenheitsgemeinde, Orientierung allfälliger weiterer Gemeinden, Auszählen der Stimmen usw.) auch in Zukunft bewähren?

Die Erfahrung hat gezeigt, dass das geltende System sowohl manchen Auslandsschweizern wie auch verschiedenen Gemeinden Schwierigkeiten bereitet. Hat

ein Auslandsbürger gleichzeitig verschiedene Heimatgemeinden, gedenkt er, in einer seiner früheren Wohnsitzgemeinden abzustimmen, und wünscht er sogar, das Material in einer Anwesenheitsgemeinde abzuholen, so ist nicht immer verständlich, in welcher Stimmgemeinde der Auslandschweizer stimmberechtigt ist und welche Behörden zusätzlich informiert werden müssen.

Anlässlich der Umfrage von 1981 sprach sich die Mehrheit aller immatrikulierten Auslandschweizer (3150), welche den Fragebogen beantwortet hatten, für die ausschliessliche Wahl der Heimatgemeinde als Stimmgemeinde aus, wogegen 2587 für eine der früheren Wohnsitzgemeinden optierten.

Eine solche Beschränkung der Wahlmöglichkeit auf die Heimatgemeinde scheint uns aber, obwohl eine Vereinfachung des Systems anzustreben ist, nicht sinnvoll. Wird nämlich den Auslandschweizern das Stimm- und Wahlrecht in eidgenössischen Angelegenheiten vom Ausland her gewährt, so ist wohl mit einem schrittweisen Nachziehen der Kantone und allenfalls der Gemeinden für ihr kantonales oder kommunales Stimm- und Wahlrecht zu rechnen. Bei kantonalen und kommunalen Wahlen und Abstimmungen, aber auch bei Nationalratswahlen, ist oft die Vertrautheit mit den lokalen Aspekten massgebend, wogegen für viele Auslandschweizer die Beziehung zum ursprünglichen, oft unbekanntem Heimatkanton nicht mehr eng ist.

Es stellt sich des weiteren die Frage, ob sich die Organisation weiterhin auf Gemeindeebene abspielen soll, oder ob die Schaffung einer kantonalen Zentralstelle im Kanton, in welchem sich die Heimat- oder frühere Wohnsitzgemeinde des Auslandschweizers befindet, nicht sinnvoller wäre. Dabei würden die kantonalen Verwaltungen die Aufgaben der Stimmgemeinden übernehmen und diese somit auch entlasten (gerade kleine Gemeinden sind heute oft administrativ überfordert.)

Elf Kantone (Bern, Zürich, St. Gallen, Basel-Stadt, Zug, Graubünden, Neuenburg, Jura, Genf, Waadt und Tessin) mit einer hohen Auslandschweizer-Quote wurden im Herbst 1989 diesbezüglich auf informelle Weise angegangen (auf die Durchführung einer neuen Vernehmlassung hatte der Bundesrat am 12. Juni 1989 verzichtet, allerdings unter der Voraussetzung, dass sich der Entwurf im Rahmen der in der Vernehmlassung von 1983 vorgeschlagenen Änderungen bewegt). Zwei allerdings grosse Kantone (Bern und Zürich) waren grundsätzlich gegen eine Neuregelung, da ihnen der Aufwand vor allem anlässlich der Nationalratswahlen zu gross erschien. Im Tessin sah man Schwierigkeiten nicht so sehr in der zusätzlichen Arbeit, sondern in der Tatsache, dass die Kantonsverfassung schon heute den Auslandschweizern das Stimm- und Wahlrecht nicht nur auf kantonaler, sondern auch auf *kommunaler* Ebene gewährt. Würde die Revision des BPRAS eine kantonale Zentralstelle einführen, müsste der Kanton sein System für Auslandschweizer neu ordnen.

In den anderen Kantonen hingegen schien die Übernahme eines neuen Systems sowie die Bewältigung der Mehrarbeit (Führung eines speziellen Registers für Auslandschweizer, Verschicken des Materials und Auszählen der Stimmzettel) den betreffenden Departementen unter anderem dank der recht fortgeschrittenen Einführung der Informatik auf den ersten Blick keine Sorgen zu bereiten.

Mit besonderer Aufmerksamkeit wurde anlässlich der erwähnten Umfrage das

Genfer System untersucht. Dieser Kanton, welcher mit rund 3000 eingeschriebenen Auslandschweizern weitaus die höchste Auslandschweizer-Quote, andererseits freilich auch eine sehr geringe Zahl an Gemeinden aufweist, sieht schon heute für die Bewältigung der Materie eine kantonale Zentralstelle vor. Die einzelnen Gemeinden haben bezüglich der Ausübung des Stimmrechts durch Auslandschweizer keine Kompetenzen mehr.

Auch wenn die Schaffung einer kantonalen Zentralstelle das geltende System in mancher Hinsicht vereinfachen würde, tauchen diesbezüglich heikle, praktische Fragen auf, so unter anderem bei einer allfälligen Ausweitung des brieflichen Stimm- und Wahlrechts der Auslandschweizer auf kantonale und kommunale Angelegenheiten oder im Zusammenhang mit der Unterzeichnung von Initiativen und Referendumsbegehren.

Angesichts dieser offenen Fragen und der Tatsache, dass der kantonalen Vielfalt Rechnung zu tragen ist, scheint es uns sinnvoll, den Entscheid über die Schaffung einer kantonalen Zentralstelle den einzelnen Kantonen zu überlassen. Erachtet es ein Kanton auf seinem Gebiet als durchführbar, so kann er in der Kantonshauptstadt oder in einer anderen Stadt eine Zentralstelle mit der Übernahme der Aufgaben der Stimmgemeinden beauftragen. Der kantonalen Verwaltung würde es dann obliegen, ein Auslandschweizerregister zu führen, das Stimmmaterial zu versenden sowie die Stimmen zu zählen. Solange aber ein Kanton die Organisation auf seinem Gebiet nicht zentralisiert, sollen unsere Auslandsbürger ihre politischen Rechte weiterhin in der gewählten Stimmgemeinde ausüben können.

Können unsere Auslandsbürger vom Ausland her abstimmen und müssen sie nicht mehr für jede Abstimmung oder Wahl in die Schweiz kommen, so fällt ferner die Notwendigkeit einer Anwesenheitsgemeinde dahin.

124.3 Versand

Unweigerlich stellt sich aber die Frage, auf welche Art das Material verschickt werden soll, um den Auslandschweizern auch eine rechtzeitige Teilnahme an den Abstimmungen zu ermöglichen.

Artikel 11 BPR bestimmt, dass die Stimmberechtigten die Abstimmungsvorlage samt Erläuterung mindestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag erhalten müssen; für die Wahl in den Nationalrat beträgt die Frist für die Zustellung der Wahlzettel gar nur zehn Tage (Art. 33 BPR). Es steht schon heute fest, dass mit diesem System gewisse Auslandschweizer nicht in der Lage sein werden, ihr Stimmmaterial rechtzeitig zu erhalten, bzw. dass sie ihre Stimmen nicht fristgerecht der Stimmgemeinde oder der kantonalen Zentralstelle zukommen lassen können.

Aus Gründen, die mit dem ganz auf inländische Verhältnisse zugeschnittenen Wahlsystem zusammenhängen, ist es aber nicht möglich, die obgenannten Fristen zu verlängern. Es wäre beispielsweise den politischen Parteien und Organisationen nicht zuzumuten, die in Artikel 21 BPR festgelegten Termine zur Einreichung der Wahlvorschläge bei der Kantonsregierung erheblich weiter vorzulegen. Zu diesem Schluss gelangte im September 1988 erneut die Studien-

kommission zur Vorbereitung einer Teilrevision der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte. Tatsächlich lehnte im diesbezüglichen Vernehmlassungsverfahren 1989 eine relative Mehrheit eine Fristverlängerung ab. Noch deutlichere Opposition erwuchs dem damit verbundenen Vorhaben, den Wahltermin zu verlegen.

Es wäre sehr schwierig und aufwendig weltweit abzuklären, wie lange eine Postsendung mit der normalen Post benötigt, und es ist anzunehmen, dass bei den aktuellen Verhältnissen doch gewisse weit entfernte und abseits wohnende Auslandschweizer ihr Stimm- und Wahlmaterial nicht rechtzeitig erhalten werden oder aber, dass ihre Stimmzettel nicht rechtzeitig im Abstimmungsbüro ankommen werden. Da die Schweiz das gute Funktionieren der ausländischen Post nicht garantieren kann, werden die Auslandschweizer das Risiko einer verspäteten Ankunft des Materials oder der Stimmzettel selber tragen müssen. Freilich darf nicht vergessen werden, dass sich mehr als die Hälfte aller Auslandschweizer in Europa befinden, dass sich vor allem viele Europa-Schweizer für das politische Leben in der Schweiz interessieren und dass in den europäischen Ländern die Wahrscheinlichkeit gross ist, dass das Material rechtzeitig beim Auslandschweizer ankommen und dessen Stimme innerhalb der Fristen wieder zur Stimmgemeinde oder zur kantonalen Zentralstelle zurückgelangen kann.

Angesichts der erwähnten Versandschwierigkeiten wurde auch die Möglichkeit erwogen, das Material via Schweizer Vertretungen verschicken zu lassen. Ein grosser Teil der im Vernehmlassungsverfahren von 1983 Befragten wünschte jedoch die direkte Zustellung des Materials. Dieses Ergebnis deckt sich mit der Überlegung, dass die Einschaltung zusätzlicher Zwischenstationen die rasche Abwicklung von Versand und Rücksendung des Stimmaterials nur unnötig behindern müsste, zumal unseren Vertretungen die dafür notwendige Infrastruktur, sowohl EDV-mässig wie personell, vielerorts bei weitem fehlt.

12.4 Volksinitiative und Referendumsbegehren

Da nach der künftigen Regelung Auslandschweizer vom Ausland her brieflich am politischen Leben in der Schweiz teilnehmen können, soll ihnen auch die Möglichkeit offenstehen, eidgenössische Referenden und Initiativen vom Ausland her zu unterzeichnen. Sie werden dazu Unterschriftenlisten ihrer Stimmgemeinde oder des durch das kantonale Recht bestimmten Ortes benutzen können.

13 Ergebnis des Konsultationsverfahrens

Mit Beschluss vom 18. Mai 1983 beauftragten wir das EDA aufgrund des Berichtes der Studienkommission vom 10. März 1983, bei den Kantonen, den politischen Parteien, den Spitzenverbänden der Wirtschaft, der Auslandschweizerkommission der Neuen Helvetischen Gesellschaft, der Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit, dem Schweizerischen Verband der Einwohner- und Fremdenkontrollchefs und weiteren interessierten Kreisen ein Vernehmlassungsverfahren über die Vorentwürfe zu einem Bundesgesetz über Stimmer-

leichterungen für Auslandschweizer und zu einer entsprechend revidierten Verordnung über die politischen Rechte der Auslandschweizer durchzuführen.

Den Vernehmlassern wurde unter anderem auch die Frage gestellt, ob die briefliche Stimmabgabe mit oder ohne Einschaltung der Schweizer Vertretungen ermöglicht werden sollte.

Sämtliche Kantone und Halbkantone sowie alle in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien haben damals geantwortet. Von den neun befragten Spitzenverbänden haben der Schweizerische Bauernverband und die Fédération des syndicats patronaux auf eine Antwort verzichtet. Ferner haben 24 Organisationen, denen die Vernehmlassungsunterlagen teilweise direkt oder auf Anfrage hin zugestellt worden waren, zum Problembereich Stellung genommen.

Von den 24 Organisationen sprachen sich 21 (u. a. die Auslandschweizerkommission der Neuen Helvetischen Gesellschaft, die Eidgenössische Kommission für Ausländerprobleme, der Verband Bernischer Gemeindeschreiber, der Gemeinderat der Stadt Biel und zehn Auslandschweizervereine mit Sitz in Frankreich) für die direkte briefliche Stimmabgabe ohne Einschaltung der Schweizer Vertretungen aus und nur drei (u. a. der Schweizerische Verband der Einwohner- und Fremdenkontrollchefs und der Schweiz. Verband der Bürgergemeinden und Korporationen) äusserten sich dagegen.

Unter den Kantonen befürworteten 14 (Bern, Uri, Zug, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhodon, Appenzell Innerrhodon, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis und Genf) die direkte briefliche Stimmabgabe. Obwalden, Graubünden und Jura stimmten hingegen für die briefliche Stimmabgabe über die schweizerischen Vertretungen im Ausland. Neun Kantone (Zürich, Luzern, Schwyz, Nidwalden, Glarus, Freiburg, Schaffhausen, St. Gallen, Neuenburg) verwarfen die Liberalisierung und wünschten die Beibehaltung des Aufenthaltstimmrechts.

Von den sieben antwortenden Parteien standen zwei (Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz, Liberale Partei der Schweiz) den Vorschlägen mit Vorbehalten positiv gegenüber; die Nationale Aktion wünschte dagegen das briefliche Stimmrecht nur für Verfassungsvorlagen. Die Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz verlangte vor einer Stellungnahme weitere Abklärungen, während die Schweizerische Volkspartei die Gesetzesrevision in der vorliegenden Form zurückwies; der Landesring der Unabhängigen war für das briefliche Stimmrecht, aber mit einem besonderen Stimmkreis für Auslandschweizer; die Sozialdemokratische Partei der Schweiz endlich verlangte die ersatzlose Einstellung der Bemühungen.

Auch die befragten Spitzenverbände waren geteilter Meinung: drei Stellungnahmen fielen positiv aus (Schweizerischer Gewerkschaftsbund, Christlichnationaler Gewerkschaftsbund der Schweiz, Landesverband freier Schweizer Arbeiter), vier hingegen negativ (Schweizerischer Gewerbeverband, Vorort, Zentralverband Schweizerische Arbeitgeberorganisationen, Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände).

Die Befragten hatten sich ferner zur Frage zu äussern, ob die Stimmabgabe durch Stellvertretung, soweit das kantonale Recht eine solche zulässt, auch für Auslandschweizer zuzulassen sei. Eine einzige Stellungnahme stimmte diesem

Vorschlag zu (Thurgau), während sechs (Bern, Zug; Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz, Landesverband freier Schweizer Arbeiter, Evangelischer Frauenbund der Schweiz, Schweizerischer Verband der Bürgergemeinden und Korporationen) dies ablehnten; die meisten Kantone lassen die Stellvertretung in ihrer Gesetzgebung offiziell nicht zu.

Der Bundesrat nahm 1985 vom Vernehmlassungsergebnis Kenntnis und stellte fest, dass die Ansichten über die Wünschbarkeit, den Auslandschweizern das briefliche Stimmrecht zu gewähren, recht geteilt waren. Zu den wichtigsten Argumenten gegen die Liberalisierung zählten damals: die Aushöhlung des Wohnsitzprinzips, die mangelnde Information im Ausland, die fehlende Betroffenheit und unerwünschte Auswirkungen auf die Stimmrechtsregelung auf kantonaler und kommunaler Ebene. Unter diesen Umständen beschloss deshalb der Bundesrat am 10. Juni 1985, auf die Ausarbeitung einer Botschaft und eines Entwurfs für die Revision des BPRAS zu verzichten, fügte aber gleichzeitig hinzu, dass das Projekt nicht endgültig aufgegeben und die Frage einer Liberalisierung des Stimmrechts für Auslandschweizer weiterhin untersucht werden sollte.

Die Frage wurde tatsächlich am 17. März 1988, als der Ständerat als zweite Kammer die Motion Stucky annahm, wieder aktuell. Der Bundesrat wurde darin beauftragt, dem Parlament einen Gesetzesentwurf vorzulegen. Die Situation änderte sich für die Auslandschweizer grundlegend am 12. April 1989, als der Bundesrat in einer Praxisänderung beschloss, den Ausländern in der Schweiz das Recht zu gewähren, an Wahlen und Abstimmungen ihres Heimatstaates auf dem Korrespondenzweg teilzunehmen. Eine Kongruenz zur Ausländerregelung muss somit angestrebt werden.

Wenn sich aus dem Vernehmlassungsverfahren ein uneinheitliches Bild der Meinungen ergeben hat, so ist doch die von der Studienkommission vorgeschlagene Lösung, was ihre sachliche Begründung betraf, kaum bestritten worden. Der Bundesrat beschloss daher am 12. Juni 1989, dem Parlament im wesentlichen den Gesetzesentwurf der Studienkommission vom 10. März 1983 vorzulegen und, da sich der vorliegende Entwurf in den Grenzen der in der Vernehmlassung von 1983 vorgeschlagenen Änderungen bewegt, auf die Durchführung eines neuen Vernehmlassungsverfahrens zu verzichten.

14 Information der Auslandschweizer

Für die Information der «Fünften Schweiz» bedeutet der bevorstehende Ausbau der politischen Rechte der im Ausland lebenden Schweizer Bürger eine beträchtliche sowohl quantitative als auch qualitative Herausforderung. Es genügt nicht, den Informationsfluss in Richtung Fünfte Schweiz zu vervielfachen, sondern es geht darum, die Information so zu gestalten, dass sie eine unabhängige, breit abgestützte, wohlinformierte Meinungs- und Willensbildung gestattet. Der im Artikel 8 des Verwaltungsorganisationsgesetzes (SR 172.010) festgelegte Informationsauftrag hat deshalb auch für die Auslandschweizer zu gelten. Das gleiche gilt für Artikel 11 Absatz 2 des BPR, der bestimmt, dass der Abstimmungsvorlage eine kurze, sachliche Erläuterung des Bundesrates beigelegt werden muss, die auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung trägt.

Der Versand der Abstimmungserläuterungen des Bundesrates genügt aber kaum, um dem Informationsanspruch der Auslandschweizer voll gerecht zu werden. Deshalb ist vorgesehen, die bereits heute durch den Bund unterstützten Informationskanäle auszubauen. Es geht primär um die «Schweizer Revue» bzw. eine ihrer Partnerzeitschriften, die alle bei einer offiziellen schweizerischen Auslandvertretung angemeldeten volljährigen Schweizer Bürgerinnen und Bürger erhalten, und um «Schweizer Radio International». Von der «Schweizer Revue», die gegenwärtig vierteljährlich erscheint, sollen neu acht Nummern pro Jahr herausgegeben werden. Dadurch können die Auslandschweizer vermehrt und regelmässig über das politische Leben der Schweiz informiert und vor Abstimmungen mit aktuellen Informationen über die Vorlagen, die Parolen und die Stellungnahmen versorgt werden. Diese Neuerung bedingt eine Verdoppelung der Aufwendungen des Bundes für diese in rund 255 000 Exemplaren und in fünf Sprachen erscheinende Zeitschrift auf rund 2,5 Millionen Franken im Jahr. Was das «Schweizer Radio International» betrifft, so ist dieses bereit, im Hinblick auf die Einführung des Korrespondenzstimmrechts für die Auslandschweizer seinen politischen Sendungen noch grössere Beachtung zu schenken und insbesondere im Vorfeld einer Abstimmung wie die anderen SRG-Kanäle mit kontradiktorischen Gesprächen, Kommentaren, Präsentationen der Vorlagen usw. zur Willensbildung seiner Hörer im Ausland beizutragen. Diese zusätzlichen Aufgaben von «Schweizer Radio International» werden bereits durch die heutigen Aufwendungen des Bundes abgegolten.

Nebst diesen beiden wichtigen und bewährten Informationskanälen sollen später auch andere Formen der Information der Auslandschweizer in Erwägung gezogen werden. Gedacht wird insbesondere an eine Basisinformation der Auslandschweizer über unser politisches System sowie an die Möglichkeit, Abstimmungssendungen auch durch die internationalen Satelliten-Programme ausstrahlen zu lassen, an denen die SRG beteiligt ist (TV5, 3-SAT und Olympüs).

2 Besonderer Teil

21 Allgemeines

Das revidierte Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer soll sich weiterhin auf Bestimmungen beschränken, die wegen der besonderen Verhältnisse der Auslandschweizer einer eigenen Regelung bedürfen; im übrigen gilt auch für Auslandschweizer die Gesetzgebung über die politischen Rechte der Schweizer im Inland.

22 Die einzelnen Bestimmungen

221 Grundsatz

(Art. 1)

Der neue Grundsatz, wonach Auslandschweizer künftig auch brieflich vom Ausland her abstimmen können, ist in Artikel 1 BPRAS festgehalten. Vom Ausland aus abgegebene Stimmzettel sollen somit in Zukunft gültig sein, sofern sie

vor Büroschluss des letzten Arbeitstages vor dem Abstimmungstag eintreffen. Dementsprechend sind die Artikel 5, 12, 38 und 49 BPR anzupassen (Ziff. II).

222 Stimmgemeinde (Art. 5)

Auslandschweizer, welche ihre politischen Rechte ausüben wollen, sollen dies durch Vermittlung der zuständigen schweizerischen Vertretung einer ihrer Heimat- oder früheren Wohnsitzgemeinden melden, welche ihrerseits die Anmeldung gegebenenfalls den weiteren Heimat- oder früheren Wohnsitzgemeinden weiterleiten wird.

Erachtet es ein Kanton als auf seinem Gebiet durchführbar, so kann er unter anderem zur Entlastung der Stimmgemeinden auf kantonaler Ebene eine zentrale Organisation vorsehen. Dieser Zentralstelle würde es obliegen, ein Stimmregister der Auslandschweizer zu führen, das Stimmmaterial zu versenden und die eingetroffenen Stimmzettel zu zählen.

223 Anmeldung (Art. 5a)

Solange ein Auslandsbürger im Ausland Wohnsitz hat, kann er sich im Stimmregister seiner Stimmgemeinde oder der bezeichneten kantonalen Stelle eintragen lassen. Die Eintragung selbst soll aber durch Vermittlung der Schweizer Vertretung alle zwei Jahre bestätigt werden. Damit sollen unsere Auslandsbürger nicht nur ihr wirkliches Interesse am politischen Leben in der Schweiz periodisch kundtun, sondern auch unnötigen administrativen Aufwand vermeiden helfen. Bestätigen sie ihr Interesse nicht, so verlieren sie das Recht, vom Ausland her abzustimmen, bis sie sich wieder anmelden und damit ihr erneutes Interesse beweisen.

224 Grundzüge der Ausführungsverordnung

Erlass und Revision einer Ausführungsverordnung sind dem Bundesrat vorbehalten. Immerhin seien die Absichten des Bundesrates in ihren Grundzügen kurz skizziert:

1. Um dem Auslandschweizer die Ausübung der politischen Rechte soweit wie möglich zu erleichtern, ist im geltenden Gesetz vorgesehen, neben der Stimmgemeinde die sogenannte Anwesenheitsgemeinde einzuschalten. Da unsere Auslandsbürger künftig ihr Material direkt ins Ausland gesandt bekommen sollen, verliert das Kriterium der Anwesenheit jeglichen Sinn. In der Anmeldung wird somit nur eine der Heimat- oder früheren Wohnsitzgemeinden oder allenfalls die vom kantonalen Recht bezeichnete Zentralstelle als Stimmgemeinde anzugeben sein.
2. Ändert der Auslandschweizer seinen Wohnort im Ausland, so soll er dies zwei Monate vor dem nächsten Abstimmungstag der Schweizer Vertretung

- melden, so dass diese die Änderung rechtzeitig der ausgewählten Stimmgemeinde oder der kantonalen Zentralstelle weiterleiten und diese gegebenenfalls weitere interessierte Gemeinden benachrichtigen kann.
3. Die Kantone melden ihre Regelung dem EDA, welches die schweizerischen Vertretungen zuhanden der interessierten und der angemeldeten Auslandschweizer mit einer Liste der nach kantonalem Recht zuständigen Gemeinden bedient.
 4. Die Vertretungen sollen wie bis anhin eine Übermittlungsfunktion innehaben und der gewählten Stimmgemeinde oder Zentralstelle die Meldung sowie nach zwei Jahren die Anmeldebestätigung des Auslandschweizers mit einem besonderen Formular weiterleiten. Abmeldungen und Exmatrikulationen sind ebenfalls anzuzeigen und Wohnsitzverlegungen in die Schweiz sowie Todesfälle zu melden.
 5. Die gewählte Stimmgemeinde oder Zentralstelle prüft die Wahl- und Stimmberechtigung, trägt den stimmberechtigten Auslandschweizer ins Stimmregister ein und erstellt allenfalls den Stimmrechtsausweis.
 6. Auslandschweizer sollen ihr Stimmmaterial direkt auf dem Postweg, nötigenfalls per Luftpost an ihre Wohnadresse im Ausland zugestellt erhalten. Die Versandkosten des Materials ins Ausland wird die öffentliche Hand zu übernehmen haben, das heisst entweder die Stimmgemeinden oder die Kantone. Die Rücksendung der Stimmzettel in die Schweiz werden die Auslandschweizer hingegen selber bezahlen müssen.
 7. Sofern sie sich in der Schweiz befinden, sollen die Auslandschweizer weiterhin die Möglichkeit haben, ihre Stimme persönlich bei der Stimmgemeinde oder der Zentralstelle abzugeben.
 8. Für das Vorgehen bei der brieflichen Stimmabgabe sollen die gleichen Bestimmungen gelten wie für die briefliche Stimmabgabe in der Schweiz.
 9. Auslandschweizer sollen wie bis anhin das Recht haben, Initiativen und Referendumsbegehren (s. vorne Ziff. 123.4) auf Unterschriftenlisten ihrer Stimmgemeinde zu unterzeichnen. Sieht das kantonale Recht anstelle der Stimmgemeinde eine zentrale Organisation vor, so können unsere Auslandsbürger Initiativen oder Referenden nur auf jenen Listen unterzeichnen, welche vom kantonalen Recht bestimmt werden.

3 Auswirkungen

31 Finanzielle Auswirkungen

311 Auswirkungen auf den Bund

Die finanziellen Folgen, welche mit den unter Ziffer 321 erwähnten drei Mannmonaten sowie den verschiedenen Unterstützungsarbeiten zusammenhängen, können gemäss Informatik-Dienst auf rund 50 000 Franken beziffert werden.

Sollten infolge einer, allerdings kaum zu erwartenden, massiv grossen Anzahl von Anmeldungen bei unseren Vertretungen neue Arbeitskräfte angestellt werden müssen, so hätte dies für den Bund ebenfalls finanzielle Folgen.

Ferner wird der Ausbau der Information der Auslandschweizer und insbesondere die häufigere Erscheinungsweise der Schweizer Revue (acht statt vier Ausgaben pro Jahr) die Kosten für den Bund von jährlich 1,2 Millionen auf rund 2,5 Millionen Franken erhöhen.

312 Auswirkungen auf die öffentliche Hand in den Kantonen

Wie schon erwähnt, wird die Aufstellung eines speziellen Auslandschweizerregisters, das Verschicken des Stimmaterials, das Zählen der Stimmen und das Kontrollieren der Initiativen und Referendumsbegehren für die Stimmgemeinden oder Kantone insofern finanzielle Auswirkungen haben, als einerseits zusätzliches Personal angestellt werden (s. Ziff. 322) und andererseits das Material den Auslandschweizern auf Kosten der Kantone oder der Stimmgemeinden verschickt werden muss. Der Versand eines Briefes (geschlossener Briefumschlag) von 80 g – was dem durchschnittlichen Gewicht des Abstimmungsmaterials entspricht – kostet heute in Europa per Luftpost 2.50 Franken, während der Versand in Überseeländer auf 4 Franken zu stehen kommt.

32 Personelle Auswirkungen

321 Auswirkungen auf den Bund

Kurzfristig wird die vorliegende Revision eine eigentliche Neuprogrammierung der IMMAPRO-Funktion «politische Rechte» zur Folge haben. So wird gemäss Informatik-Dienst des EDA mit einem einmaligen personellen Aufwand von drei Mannmonaten für Programmanalysen, Testen, Bereitstellung der Ausbildungsunterlagen, Versand der Programme und Benutzerunterstützung zu rechnen sein.

Erfolgt der Versand des Materials durch die Gemeinden oder, falls die Kantone dies vorsehen, durch die kantonalen Verwaltungen selbst und die Rücksendung ebenfalls direkt an die betreffenden Behörden ohne Einschaltung der Vertretungen, so kann der vorauszusehende Aufwand der Schweizer Botschaften und Konsulate längerfristig als gering betrachtet werden (vgl. auch Ziff. 124.3).

Wenn davon ausgegangen wird, dass sich die Anzahl der für die Ausübung der politischen Rechte angemeldeten Auslandschweizer im Rahmen von 15 000 bis 25 000 bewegt (s. Ziff. 121) – anlässlich der Abstimmung vom 26. November 1989 waren z. B. 12 437 Auslandschweizer im Stimmregister eingetragen – dürften die Schweizer Vertretungen gemäss Informatik-Dienst auch die Kontrollfunktionen mit Hilfe des EDV-Programmes ohne Mehrpersonal bewältigen können. Sollte sich aber die Zahl angemeldeter Auslandschweizer massiv nach oben bewegen, so könnte sich die Anstellung neuer Arbeitskräfte als notwendig erweisen.

322 Auswirkungen auf die öffentliche Hand in den Kantonen

Die neue Vorlage wird in den Kantonen insofern personelle Auswirkungen haben, als sich die Zahl der abstimmenden Auslandschweizer gegenüber der heutigen Beteiligung erhöht. Je nachdem ob ein Kanton das betreffende System zentralisiert oder die Organisation weiterhin den Gemeinden überlässt, werden entweder nur die Kantone oder die Gemeinden belastet werden.

Die Einführung der Informatik wird in den meisten Kantonen und Gemeinden die Arbeit grösstenteils erleichtern. Trotzdem ist aber nicht auszuschliessen, dass an Stimm- und Wahlwochenenden sowie zur Kontrolle und Beglaubigung von Initiativ- und Referendumsunterschriften an einzelnen Orten zusätzliches Personal aufgeboten werden muss.

Der genaue, zusätzliche personelle Aufwand lässt sich schwer abschätzen und hängt unter anderem stark von der Anzahl der Neuanmeldungen ab. Informationshalber soll anhand der gegenwärtig bekannten Zahlen der durchschnittliche personelle Aufwand in den Kantonen berechnet werden.

Anlässlich der Abstimmung vom 26. November 1989 hatten sich rund 12 500 (s. Ziff. 121) Auslandschweizer, durchschnittlich 500 pro Kanton, zur Ausübung ihrer politischen Rechte angemeldet. Rechnet man mit einer Stimmbeteiligung von 40 Prozent, so nähmen in jedem Kanton etwa 200 Auslandschweizer an Abstimmungen und Wahlen teil, was in einem Jahr mit vier Abstimmungen für einen Kanton erfahrungsgemäss gesamthaft rund 60 Mannstunden Arbeit bedeuten würde.

Das Kontrollieren und Beglaubigen der Initiativen- und Referendumsunterschriften der Auslandschweizer ist pro Kanton jährlich auf rund vier Mannstunden Arbeit zu veranschlagen. Gesamthaft könnte somit die Teilnahme der Auslandschweizer an Wahlen und Abstimmungen der öffentlichen Hand in den Kantonen schätzungsweise 1½ Mannwochen im Jahr kosten.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1987–1991 angekündigt (BBl 1988 I 395, Anhang 2).

5 Verhältnis zum europäischen Recht und zur internationalen Rechtsentwicklung

51 Teilnahme vom Ausland aus an Wahlen und Abstimmungen des Heimatstaates

Am 2. Oktober 1982 lud die parlamentarische Versammlung des Europarates alle Mitgliedstaaten ein, die Teilnahme der Ausländer an Wahlen und Abstimmungen nicht zu erschweren (Empfehlung 951 [1982]). Rund vier Jahre später übernahm das Ministerkomitee des Europarates diesen Liberalisierungsgedanken und schlug in einer Empfehlung (R[86]8) vom 21. März 1986 allen Mitgliedstaaten vor, die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen des Heimatstaates

nicht nur nicht zu erschweren, sondern entweder auf den Vertretungen, brieflich oder durch Stellvertretung zu erlauben.

Die europäischen Staaten sind diesen Empfehlungen fast ausnahmslos gefolgt. Die Schweiz erachtete es aber lange Zeit als mit ihrer Souveränität nicht vereinbar, dass Ausländer auf ihrem Staatsgebiet politische Handlungen dieser Art vornahmen. Mit dem Bundesratsentscheid vom 12. April 1989 schloss sich die Schweiz der Empfehlung des Europarates und somit den anderen Ländern an und ermöglichte den Ausländern in der Schweiz, auf dem Korrespondenzweg von der Schweiz aus an Wahlen und Abstimmungen ihres Heimatstaates teilzunehmen.

Wenn auch oben festgestellt werden konnte, dass fast ausnahmslos alle europäischen Gastländer den Ausländern die Möglichkeit einer Teilnahme an ihren heimatlichen Wahlen und Abstimmungen gewähren, so muss doch festgehalten werden, dass zwar die meisten europäischen Staaten für ihre eigenen Auslandsbürger die Ausübung der politischen Rechte vom Ausland her in einer der drei vom Europarat vorgeschlagenen Formen vorsehen, dass praktisch aber kein Staat eine vollständige Gleichstellung mit seinen Inlandangehörigen kennt. In den meisten Fällen ist die Ausübung der politischen Rechte entweder an Einschränkungen formeller (früherer Wohnsitz, bzw. Registrierung als Stimmbürger im Heimatstaat, Beschränkung auf eine bestimmte Anzahl Auslandjahre, Absicht der Rückkehr in die Heimat usw.) oder materieller Art (Beschränkungen auf Wahlen generell oder auf Wahlen für bestimmte Gremien) gebunden.

Überhaupt kein Stimmrecht vom Ausland her gewähren ihren Auslandsbürgern in nationalen Angelegenheiten grundsätzlich nur Irland und Belgien. Alle anderen europäischen Staaten räumen ihren Bürgern entweder das Korrespondenzstimmrecht (Bundesrepublik Deutschland, Spanien und Portugal für Europaparlaments- und Nationalwahlen, Belgien nur für Europaparlamentwahlen) oder das Stimmrecht durch Stellvertretung ein (Grossbritannien für Europaparlaments- und Parlamentwahlen und zum Teil Frankreich), oder aber sie ermöglichen ihnen, die politischen Rechte auf den diplomatischen und konsularischen Vertretungen auszuüben (Dänemark für Europaparlaments- und Nationalwahlen, Italien nur für Europaparlamentwahlen, Schweden und Norwegen für Nationalwahlen sowie zum Teil Frankreich).

52 Teilnahme von Ausländern an Abstimmungen ihres Aufenthaltsstaates

Wie aus Ziffer 51 ersichtlich ist, können mehrere Millionen Bürger in Europa je nach Staat entweder überhaupt nicht oder nur beschränkt an den Europaparlaments- oder Nationalwahlen ihres Heimatlandes teilnehmen. Die Beteiligung an Kommunalwahlen ihres eigenen Staates wird diesen Auslandsbürgern demzufolge in den meisten Fällen ebenfalls vorenthalten (Ausnahmen: Griechenland, Spanien, Frankreich und Italien). Um diese Lücke zu füllen, schlugen die Kommission der Europäischen Gemeinschaft, das Europaparlament (Richtlinienvorschlag der Kommission vom 24. Juni 1988 und Zustimmung des Europäischen Parlamentes vom 16. März 1989) sowie der Europarat (Vertragsentwurf vom

23. Nov. 1988) deshalb vor, die geltende Praxis auch in diesem Bereich zu liberalisieren und das Kommunalwahlrecht unter gewissen Bedingungen auf alle in einem Gemeinschaftsland wohnenden Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten auszudehnen. Dadurch sollten einerseits der Europäische Integrationsprozess gefördert und andererseits Demokratie und Rechtsgleichheit gewährleistet werden.

Eine ganze Reihe europäischer Länder gewähren den Ausländern gegenwärtig kein Kommunalwahlrecht, andere wiederum haben dieses Recht bereits autonom eingeführt. Kein Kommunalwahlrecht kennen Belgien, Italien, Frankreich, Griechenland, Portugal, Luxemburg und die Bundesrepublik Deutschland.

Ein aktives und/oder passives Kommunalwahlrecht haben Portugal, Grossbritannien, die Niederlande und Irland eingeführt. In Deutschland wurde der Versuch Schleswig-Holsteins, den Ausländern das Kommunalwahlrecht zu gewähren, am 25. März 1989 vom Bundesverfassungsgericht gestoppt (2 BvF 2/89 – 2 BvF 3/89). In Hamburg blieb die Frage einstweilen noch offen.

Während die Kantone Neuenburg (KV Art. 66 Abs. 2 und Gemeindegesetz Art. 15 Abs. 2) und Jura (Gesetz über die politischen Rechte Art. 3) dieses Recht bereits eingeführt haben und die Regierung des Kantons Bern dem Vorschlag zugestimmt hat, lehnte Zürich das Kommunalwahlrecht für Ausländer ab. Im Kanton Waadt entschieden sich vorerst nur die Mitglieder der Exekutive für die Einführung.

6 **Verfassungsmässigkeit**

Die verfassungsmässige Grundlage für diesen Änderungserlass ergibt sich aus Artikel 45^{bis} BV.

Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer

*Entwurf***Änderung vom**

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 15. August 1990¹⁾,
beschliesst:*

I

Das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1975²⁾ über die politischen Rechte der Auslandschweizer wird wie folgt geändert:

Art. 1 Grundsatz

¹ Auslandschweizer üben die politischen Rechte persönlich in der Stimmgemeinde oder brieflich aus.

² Stellvertretung ist zulässig, soweit der Kanton der Stimmgemeinde sie vorsieht.

Art. 5 Stimmgemeinde

¹ Stimmgemeinde ist eine der Heimat- oder früheren Wohnsitzgemeinden des Auslandschweizers.

² Die Kantone können die Ausübung der politischen Rechte für Auslandschweizer und die Führung der entsprechenden Stimmregister auf eine oder mehrere bestimmte Gemeinden beschränken.

³ Die von einem Auslandschweizer gewählte Gemeinde bleibt für ihn Stimmgemeinde, solange er bei der gleichen Vertretung immatrikuliert ist.

Art. 5a Anmeldung (neu)

¹ Auslandschweizer, die ihre politischen Rechte ausüben wollen, melden dies über die Schweizer Vertretung ihrer Stimmgemeinde.

² Sie werden aus dem Stimmregister gestrichen, wenn sie die Meldung nicht jeweils vor Ablauf von zwei Jahren erneuern.

¹⁾ BBl 1990 III 445

²⁾ SR 161.5

Art. 7a

Aufgehoben

Art. 8 Abs. 3 (neu)

³ Die kantonalen Ausführungsbestimmungen bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Bundes.

II

Das Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976¹⁾ über die politischen Rechte wird wie folgt geändert:

Art. 5 Abs. 4 Einleitungssatz und Bst. d (neu)

⁴ Brieflich können die Stimme abgeben:

d. Stimmberechtigte, die im Ausland weilen.

*Art. 12 Abs. 1 Bst. e, 38 Abs. 1 Bst. e und 49 Bst. e
Aufgehoben*

III

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

4101

¹⁾ SR 161.1