



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT  
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE  
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss

800

Décision

Decisione

18. Mai 1983

Ausübung der politischen Rechte durch die Auslandschweizer  
 und die Ausländer in der Schweiz vom Gastland aus

Departement für auswärtige Angelegenheiten. Antrag vom  
 21. April 1983 (Beilage)

Justiz- und Polizeidepartement. Mitbericht vom 9. Mai 1983  
 (Zustimmung)

Volkswirtschaftsdepartement. Mitbericht vom 13. Mai 1983  
 (Zustimmung)

Bundeskanzlei. Mitbericht vom 9. Mai 1983 (Beilage)

Departement für auswärtige Angelegenheiten. Stellungnahme  
 vom 16. Mai 1983 (Beilage)

Gestützt auf den Antrag des Departements für auswärtige Ange-  
 legenheiten, das Mitberichtsverfahren und aufgrund der Beratung  
 hat der Bundesrat

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

1. Vom Bericht der Studienkommission "Politische Rechte der Auslandschweizer" vom 10. März 1983 wird Kenntnis genommen.
2. Das Departement für auswärtige Angelegenheiten wird ermächtigt, unter Berücksichtigung der Aenderungen gemäss Mitbericht der Bundeskanzlei vom 9. Mai 1983 (Ziff.1, 2 und 3), bei den Kantonen, den in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, der Auslandschweizerkommission der Neuen Helvetischen Gesellschaft, der Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit und weiteren interessierten Kreisen (Adressatenliste des EDA vom 16.5.1983) ein Vernehmlassungsverfahren über die Vorentwürfe der Studienkommission über Stimmerleichterungen für die Auslandschweizer durchzuführen. Die Begleitschreiben an die interessierten Kreise werden mit folgender Ergänzung genehmigt:

S.2, 3. Absatz, 1. Satz:

"Der Bundesrat ..... genommen und betrachtet ihn als gute Diskussionsgrundlage".

3. Der Bundesrat gibt der Revision des Bundesgesetzes und der Verordnung über die politischen Rechte der Auslandschweizer den Vorzug, womit die bisherige systematische Ordnung (besonderes Gesetz) beibehalten wird.

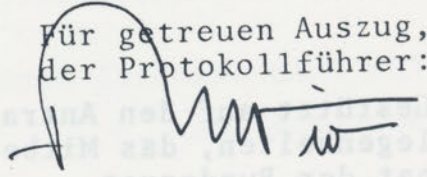


4. Die Vernehmlassungsfrist beträgt sechs Monate.
5. Das Departement für auswärtige Angelegenheiten orientiert den Bundesrat über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens und stellt Antrag für das weitere Vorgehen.
6. Ueber die Liberalisierung der Praxis in bezug auf die Ausübung der politischen Rechte durch die Ausländer in der Schweiz gegenüber ihrem Heimatland wird im Zusammenhang mit dem Antrag des Departements für auswärtige Angelegenheiten auf Inkrafttreten der Stimmerleichterungen für die Auslandschweizer Beschluss gefasst.

Protokollauszug (Antrag ohne Beilagen):

- EDA 6 zum Vollzug
- EJPD 3 zur Kenntnis
- EVD 5 " "
- BK 6 (Br, FC, AC, We, Hn, Wi) zur Kenntnis

Für getreuen Auszug,  
der Protokollführer:





EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

p.A.15.21.4.(1). - SCA/LT/pj 3003 Bern, den 21. April 1983  
p.A.15.21.4.

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen  
Prière de rappeler cette référence dans la réponse  
Pregasi rammentare questo riferimento nella risposta

Ausgeteilt

An den Bundesrat

Ausübung der politischen Rechte durch die Ausland-  
schweizer und die Ausländer in der Schweiz vom  
Gastland aus

1. Vorbemerkungen

Eine vom Departement für auswärtige Angelegenheiten im Einvernehmen mit dem Justiz- und Polizeidepartement und der Bundeskanzlei eingesetzte interdepartementale Arbeitsgruppe "Politische Rechte der Auslandschweizer und der Ausländer in der Schweiz" befasste sich seit Februar 1980 mit der Frage einer Liberalisierung der Ausübung der politischen Rechte durch die Auslandschweizer sowie der Teilnahme der Ausländer in der Schweiz an Wahlen und Abstimmungen ihres Heimatlandes.

Am 27. August 1980 hat der Bundesrat beschlossen, eine Liberalisierung der Praxis für die Ausübung der politischen Rechte durch die Ausländer gegenüber ihren Heimatstaaten von der Schweiz aus sei nur simultan mit einer Liberalisierung der für die Auslandschweizer geltenden gesetzlichen Regelung in Erwägung zu ziehen. Dieses Prinzip der Parallelität wurde am 18. Februar 1981 durch den Bundesrat bekräftigt.

Auf dem Gebiet der politischen Rechte der Auslandschweizer waren die Arbeiten so weit fortgeschritten, dass der Chef des Departement-

mentes für auswärtige Angelegenheiten am 5. März 1982 der Einsetzung einer Studienkommission, in Anwendung von Ziffer 3 Absatz 1 der Richtlinien über das Vorverfahren der Gesetzgebung vom 6. Mai 1970 (BBl 1970 I 993), zustimmen konnte. Diese Studienkommission hatte die von der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe erarbeiteten Entwürfe auf ihre Durchführbarkeit zu prüfen. Die Ergebnisse ihrer Beratungen fasste sie im beiliegenden Bericht vom 10. März 1983 zusammen und legte diesem Vorentwürfe über die gesetzliche Regelung von Stimmerleichterungen für die Auslandschweizer bei.

## 2. Ausübung der politischen Rechte durch die Auslandschweizer

Das Departement für auswärtige Angelegenheiten kann sich den Revisionsvorschlägen der Studienkommission, die ausgewogen und praktikabel erscheinen, anschliessen.

2.1 Neben der persönlichen Stimmabgabe an der Urne soll zusätzlich die briefliche Stimmabgabe vom Ausland her eingeführt werden. Der Abstimmungsvorgang wickelt sich direkt zwischen dem Stimmberechtigten und seiner Stimmgemeinde ab, ohne Einschaltung der schweizerischen Vertretungen im Ausland (Botschaft, Generalkonsulat, Konsulat). Ebensowenig ist eine persönliche Stimmabgabe am Sitz der schweizerischen Vertretungen möglich. Wo es das kantonale Recht vorsieht, ist zudem die Stellvertretung zulässig. Voraussetzung für die Teilnahme an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen ist aber nach wie vor die vorherige Anmeldung des Auslandschweizers bei der von ihm gewählten Stimmgemeinde über die schweizerische Vertretung zwecks Eintragung im Stimmregister.

Mit der Einführung der brieflichen Stimmabgabe kann auf die Anwesenheitsgemeinde<sup>1)</sup> verzichtet werden, was eine wesentliche Erleichterung im Durchführungsverfahren mit sich bringt.

2.2 Die Studienkommission legt einerseits einen Entwurf für die Revision des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1975 über die politischen Rechte der Auslandschweizer unter dem Titel "Bundes-

1) Art. 1 Abs. 2 Bst. b der Verordnung über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 25. August 1976 (SR 161.51)

gesetz über Stimmerleichterungen für Auslandschweizer" (Beilage 1 des Berichtes) und für die entsprechende Neufassung der Verordnung vom 25. August 1976 (Beilage 2) vor.

Nach Ansicht der Kommission wäre indessen auch denkbar, das besondere Auslandschweizerstimmrechtsgesetz aufzuheben und in das allgemeine Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 zu integrieren. Ein entsprechender Entwurf findet sich als Beilage 3 im Anhang des Berichtes. Welche der beiden Lösungen in Aussicht genommen werden soll, ist eine politische Frage und vom Bundesrat zu entscheiden. Dazu folgende Erwägungen:

Das heute bestehende besondere Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte durch die Auslandschweizer stützt sich auf den 1966 angenommenen Auslandschweizerverfassungsartikel 45bis und ist Bestandteil der aufgrund dieser Verfassungsbestimmung erlassenen Ausführungsgesetzgebung (wie BG über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer vom 21. März 1973, SR 852.1; BG über den Militärpflichtersatz der Auslandschweizer vom 14. Dezember 1973, SR 661.0; BG über die Unterstützung der Schweizerschulen im Ausland vom 4. Oktober 1974, SR 418.0). Mit dieser systematischen Ordnung wird die besondere rechtliche Situation der Auslandschweizer in augenfälliger Weise zum Ausdruck gebracht. Ohne Not sollte diese nicht aufgegeben werden, nicht zuletzt auch wegen der psychologischen Bedeutung für unsere Mitbürger in der "Fünften Schweiz". Für den Laien ist es leichter, in einem kurz gefassten Spezialgesetz die ihn interessierenden Fragen zu finden, als in dem doch sehr umfangreichen allgemeinen Gesetz über die politischen Rechte.

Das Departement für auswärtige Angelegenheiten gibt aus diesen Gründen der ersten Variante - Revision des Bundesgesetzes und der Verordnung über die politischen Rechte der Auslandschweizer - den Vorzug und schlägt vor, von einer Integrierung in das Bundesgesetz über die politischen Rechte der Inlandschweizer abzusehen.

2.3 In einer Motion (Bauer, 77.514) vom 22. März/26. September 1979 ist der Bundesrat beauftragt worden, im Sinne einer Gleichbehandlung auch den Ehefrauen des im Ausland eingesetzten Personals des Bundes die briefliche Stimmabgabe zu gewähren. Mit der ins Auge gefassten Liberalisierung und Gleichbehandlung aller Auslandschweizer wird die in Artikel 8 Absatz 3 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer dem Bundesrat erteilte Ermächtigung zugunsten des genannten Personals obsolet. Das bedeutet, dass die Motion als materiell erfüllt abgeschrieben werden kann.

Dasselbe gilt für das Postulat Bacciarini vom 9. Oktober 1981 (81.432).

2.4 Nach Artikel 45bis Absatz 2 der Bundesverfassung sind die Kantone vor dem Erlass von Bestimmungen, u.a. über die Ausübung der politischen Rechte, anzuhören. Es liegt in der Natur der Sache, auch die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien und weitere interessierte Kreise, namentlich die Auslandschweizerkommission der Neuen Helvetischen Gesellschaft, in das Konsultationsverfahren einzubeziehen.

### 3. Ausübung der politischen Rechte durch die Ausländer in der Schweiz

---

3.1 Das heute immer noch geltende Aufenthaltstimmrecht der Auslandschweizer wurde seinerzeit u.a. mit Rücksicht auf das Gegenrecht gegenüber den Ausländern in der Schweiz gewählt.

Diese hatten - bisher grundsätzlich - keine Möglichkeit, von der Schweiz aus an heimatlichen Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen. Wie der Bundesrat in seiner Botschaft vom 3. März 1975 über die politischen Rechte der Auslandschweizer (BB1 1975 I 1285) ausgeführt hat, erachtet es die Schweiz als mit ihren Souveränitätsrechten nicht vereinbar, von ihrem Gebiet aus die Ausländer am politischen Leben des Heimatstaates teilnehmen zu lassen. Mangels entsprechender Vorschriften im Völkerrecht ist es jedem Staat überlassen, aufgrund der internen Rechtsordnung die Grenzen seiner Souveränität zu

bestimmen. Es steht ihm insbesondere frei, auf seinem Gebiet die Beteiligung von Ausländern an ausländischen Wahlen und Abstimmungen zuzulassen oder nur unter einschränkenden Bestimmungen zu gestatten oder gänzlich zu untersagen. Daneben waren für den Bundesrat mit Rücksicht auf den sehr grossen Ausländerbestand in der Schweiz Gründe der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung sowie von Ruhe und Sicherheit wegleitend.

3.2 Zahlreiche Anfragen ausländischer Regierungen, die in den letzten Jahren erfolgten, geben der Erwartung auf eine Aenderung dieser Praxis Ausdruck. Zu erinnern ist u.a. an den Besuch des Vorstehers des Departementes für auswärtige Angelegenheiten vom 20. September 1975 beim französischen Aussenminister in Paris. Dieser hatte den Wunsch geäussert, es sei den in der Schweiz lebenden Franzosen zu gestatten, an den französischen Präsidentschaftswahlen im Mai 1981 von Schweizer Boden aus teilzunehmen. Mit mehr als 50'000 Personen ist die französische Kolonie eine der grössten in der Schweiz.

In der gleichen Angelegenheit sprach der französische Botschafter in Bern am 3. Juli 1981 wiederum beim Departement für auswärtige Angelegenheiten vor und erkundigte sich nach der Haltung der Schweiz für den Fall, dass auf dem Territorium der Schweiz Direktwahlen von Mitgliedern des "Conseil supérieur des Français de l'étranger" durch die Auslandfranzosen erfolgen sollten. Am 18. November 1981 beschloss der Bundesrat, auch diese Anfrage beim aktuellen Stand der Dinge abschlägig beantworten zu lassen.

Die Vorstösse der französischen Regierung zeigen, welches Gewicht einer Lösung dieses Problems beigemessen wird. Weitere Anfragen bezüglich der schweizerischen Praxis wurden u.a. von Dänemark, Finnland, Italien, Norwegen, Schweden und Spanien eingereicht. Die jüngsten Erkundigungen erfolgten im Februar 1982 von seiten der algerischen Botschaft und von der spanischen (im Hinblick auf die Parlamentswahlen vom 28. Oktober 1982). Auch diesen Vertretungen musste mitgeteilt werden, dass die Note des damaligen Eidgenössischen Politischen Departementes vom 18. April 1977, in der die Haltung der Bundesbehörden den ausländischen Missionen

in Erinnerung gerufen wurde, immer noch volle Gültigkeit besitze.

Am 22. September 1980 hatten Ständerat Generali (80.498) und Nationalrat Alder (80.490) gleichlautende Postulate eingereicht und den Bundesrat ebenfalls eingeladen, zu prüfen und zu berichten, wie den Ausländern, die sich in unserem Land aufhalten, die Möglichkeit eingeräumt werden kann, über ihre Botschaften und Konsulate in der Schweiz oder auf dem Korrespondenzwege an Wahlen und Abstimmungen in ihrem Heimatland teilzunehmen. Diese Postulate hat der Bundesrat am 17. / 19. Dezember 1980 zur Prüfung entgegengenommen.

Auch im Rahmen des Europarats plädierte Nationalrat Alder als Berichterstatter für das Stimmrecht im Ausland und sprach sich gegen den "Wahltourismus" aus. Gestützt auf diesen Bericht verabschiedete die parlamentarische Versammlung des Europarats am 2. Oktober 1982 die Empfehlung Nr. 951. Die Mitgliedstaaten werden aufgerufen, die freie Ausübung der politischen Rechte durch die Ausländer auf ihrem Gebiet nicht durch administrative Vorschriften zu erschweren oder gar zu verunmöglichen. Ziffer 9 der Erklärung hat folgenden Wortlaut:

"Invite les gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe à faciliter et à ne pas empêcher ou entraver, par des mesures administratives, la participation et le libre exercice du droit de vote, à partir du territoire soumis à leur juridiction, des ressortissants d'un autre Etat membre aux élections et référendums organisés dans le pays d'origine de ces derniers".

3.3 In bezug auf die Form der Ausübung der politischen Rechte durch die Ausländer in der Schweiz sind folgende Lösungen denkbar:

- Persönliche Stimmabgabe in der Heimat;
- Direkte briefliche Stimmabgabe von der Schweiz aus an die Behörden des Heimatlandes, ohne Zwischenschaltung der ausländischen Vertretung in der Schweiz;
- Stimmabgabe durch Stellvertretung;
- Persönliche Stimmabgabe am Sitz der ausländischen Vertretung in der Schweiz;



- Briefliche Stimmabgabe durch Zusendung des Stimmzettels an die ausländische Vertretung in der Schweiz.

In bezug auf die drei ersten Abstimmungsformen erhob die interdepartementale Arbeitsgruppe keine Bedenken. Die persönliche Stimmabgabe in der Heimat war schon bisher zugelassen; es sei in diesem Zusammenhang nur an die Wahlzüge der italienischen Arbeiter in der Schweiz erinnert. Die briefliche Stimmabgabe und jene durch Stellvertretung bedeuteten den Kern der in Aussicht genommenen Liberalisierung gegenüber den Ausländern in der Schweiz.

Dagegen sollen Urnenabstimmungen am Sitz der ausländischen Vertretungen in der Schweiz (Botschaft, Generalkonsulate und Konsulate) wie auch die direkte Zusendung des Stimmzettels an diese Vertretungen wie bis anhin ausgeschlossen bleiben, vor allem weil dadurch die Gefahr einer Störung von Ruhe und Ordnung auf öffentlichem Grund entstehen könnte. Der Kontakt zu den Vertretungen ist auf ein Minimum zu beschränken, und dem direkten Verkehr zwischen Ausland und Ausländern ist der Vorzug zu geben. Diese Einschränkung nimmt den Vertretungen die Möglichkeit, die Kontrolle über ihre Mitbürger zu erweitern und politischen Druck auszuüben. Die Bundesrepublik Deutschland z.B. hat nichts gegen die Stimmabgabe auf dem Korrespondenzweg oder durch Stellvertretung einzuwenden, lässt aber die Stimmabgabe am Sitz der ausländischen Vertretung in der Bundesrepublik Deutschland ebenfalls nicht zu. Diese Haltung umriss die Bundesregierung in der Rundnote vom 8. September 1981 zuhanden der ausländischen Vertretungen. Namentlich wies das Auswärtige Amt darauf hin, dass eine Tätigkeit als Wahlbüro nicht zu den herkömmlichen Aufgaben diplomatischer und konsularischer Vertretungen nach den beiden Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen gehöre.

Mit dieser Lösung würden den Ausländern die gleichen Abstimmungsformen zugestanden, wie sie für die Auslandschweizer vorgesehen sind.

3.4 Welche Abstimmungsformen den Ausländern zur Verfügung stehen, hängt von der jeweiligen ausländischen nationalen Gesetzgebung

ab. So müsste z.B. Italien vorerst die briefliche Stimmabgabe in der eigenen Gesetzgebung vorsehen, damit seine Landsleute in der Schweiz davon Gebrauch machen könnten. Entsprechende Bestrebungen sind im Gang.

3.5 Die Einführung einer derartigen Ordnung und Praxis gegenüber den Ausländern in der Schweiz entspricht der Haltung vieler anderer Staaten. Das Departement für auswärtige Angelegenheiten hat in sechzehn Ländern Abklärungen durchgeführt. Belgien, Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Kanada, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Oesterreich, Portugal, Schweden, Spanien und die USA lassen es zu, dass fremde Staatsangehörige vom Boden des Gastlandes aus in irgendeiner Form an Wahlen und Abstimmungen ihres Heimatlandes teilnehmen. Dies erklärt auch, weshalb die ausländischen Missionen in der Schweiz immer wieder Mühe bekunden, unsere restriktive Haltung zu verstehen. Einmal mehr handelt es sich um einen Sonderfall, was zum Teil gewisse Vertretungen veranlasste, sich einfach darüber hinwegzusetzen. In solchen Fällen besitzen die schweizerischen Behörden praktisch keine Kontrollmöglichkeiten noch Zwangsmittel, der geltenden restriktiven Praxis Nachachtung zu verschaffen.

3.6 Die Arbeitsgruppe hat sich auch eingehend mit der Frage befasst, ob diese Regelung gegenüber den Ausländern einer besonderen Rechtsform (Gesetz, Verordnung, interner Bundesratsbeschluss oder blosses Kreisschreiben des EDA) bedürfe oder nicht. Mit der Zulassung der Beteiligung der Ausländer an heimatlichen Wahlen und Abstimmungen von der Schweiz aus wird Neuland betreten. Man sollte deshalb mit der neuen Praxis zunächst Erfahrungen sammeln, um allenfalls auf Schwierigkeiten umgehend reagieren zu können. Diesem Bedürfnis käme ein interner Bundesratsbeschluss am ehesten entgegen. Es bestünde dann immer noch die Möglichkeit, je nach den Erfahrungen später, z.B. im Rahmen eines neuen Ausländergesetzes, die Frage normativ zu regeln. Dieser Sachverhalt sollte in der Botschaft zu einem Bundesgesetz über Stimmerleichterungen für Auslandschweizer herausgearbeitet und beleuchtet werden.

Aufgrund von Artikel 102 Ziffern 8, 9 und 10 BV (völkerrechtliche Beziehungen, äussere und innere Sicherheit, Ruhe und Ordnung) ist der Bundesrat befugt, eine liberalere Praxis gegenüber der bisherigen strengen Ordnung zu beschliessen und den Ausländern in der Schweiz zu gestatten, von Schweizer Gebiet aus an heimatlichen Wahlen und Abstimmungen durch briefliche Stimmabgabe oder Stellvertretung teilzunehmen.

Sollten sich aufgrund der Erfahrungen mit der politischen Betätigung und der Stimmabgabe durch die Ausländer Einschränkungen aufdrängen, so stehen dem Bundesrat und den kantonalen Behörden genügend Instrumente, wie Rednerbeschluss, Polizeierlaubnis für Demonstrationen, sowie für Extremfälle die Wegweisung gemäss Artikel 70 BV zur Verfügung.

#### 4. Parallelität

4.1 Entschliesst sich der Bundesrat zu einer Liberalisierung der Praxis gegenüber den Ausländern in der Schweiz im vorgeschlagenen Sinne, so könnten die ausländischen Vertretungen in der Schweiz durch das Departement für auswärtige Angelegenheiten entsprechend orientiert werden. Es wäre darauf hinzuweisen, dass einer Stimmabgabe durch fremde Staatsangehörige in der Schweiz nichts mehr entgegensteht, sofern diese in der Form der brieflichen Stimmabgabe oder durch Stellvertretung erfolgt und solange sich die politische Betätigung im Rahmen der schweizerischen Rechtsordnung bewegt, d.h. die innere und äussere Sicherheit nicht gefährdet. Denkbar ist eine generelle Mitteilung an alle Vertretungen, ähnlich dem Rundschreiben vom 18. April 1977, worin die geltende restriktive Praxis umschrieben worden war. Der Entscheid über das angemessene Vorgehen fällt nach Artikel 2 der Verordnung vom 9. Mai 1979 über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Aemter (SR 172.010.15) in den allgemeinen Aufgabenbereich des Departementes für auswärtige Angelegenheiten.

4.2 Beschlüsse sind nicht heute zu fassen, sondern erst wenn die Frage der Inkraftsetzung des revidierten Auslandschweizerstimm-

rechtsgesetzes zur Diskussion steht. Das Departement für auswärtige Angelegenheiten wäre indessen dankbar, schon heute die grundsätzliche Zustimmung des Bundesrates zum skizzierten Vorgehen zu erhalten. Auf diese Weise könnte das weitere Vorgehen bereits in der Botschaft des Bundesrates über die Revision des Auslandschweizerstimmrechtsgesetzes dargelegt werden.

Aufgrund dieser Darlegungen schlägt das Departement für auswärtige Angelegenheiten im Einvernehmen mit der Bundeskanzlei und dem Justiz- und Polizeidepartement dem Bundesrat vor, er möge

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

1. Vom Bericht der Studienkommission "Politische Rechte der Auslandschweizer" vom 10. März 1983 wird Kenntnis genommen.
2. Das Departement für auswärtige Angelegenheiten wird ermächtigt, bei den Kantonen, den in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, der Auslandschweizerkommission der Neuen Helvetischen Gesellschaft, der Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit und weiteren interessierten Kreisen ein Vernehmlassungsverfahren über die Vorentwürfe der Studienkommission über Stimmerleichterungen für die Auslandschweizer durchzuführen.
3. Die Vernehmlassungsfrist beträgt sechs Monate.
4. Das Departement für auswärtige Angelegenheiten orientiert den Bundesrat über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens und stellt Antrag für das weitere Vorgehen.
5. Ueber die Liberalisierung der Praxis in bezug auf die Ausübung der politischen Rechte durch die Ausländer in der Schweiz gegenüber ihrem Heimatland wird im Zusammenhang

mit dem Antrag des Departement für auswärtige Angelegenheiten auf Inkrafttreten der Stimmerleichterungen für die Auslandschweizer Beschluss gefasst.

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN



Pierre Aubert

Zum Mitbericht an die Bundeskanzlei und  
an das Justiz- und Polizeidepartement

Beilagen:

1. Bericht der Studienkommission über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 10. März 1983 mit Beilagen (deutsch, französisch und italienisch)
2. Entwurf zu einem Rundschreiben an die Kantonsregierungen (d/f/i)
3. Entwurf zu einem Rundschreiben an die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die Auslandschweizerkommission der Neuen Helvetischen Gesellschaft, die Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit und an den Schweizerischen Verband der Einwohner- und Fremdenkontrollchefs (d/f/i)
4. Entwurf zu einer Pressemitteilung (d/f/i)



SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI  
 CHANCELLERIE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE  
 CANCELLERIA DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

- soit de mentionner dans les lettres aux intéressés que le  
 Département des affaires étrangères (3003 Bern, 9. Mai 1983 Ks/Hn/Ts) se prononce pour une révision de la loi sur les droits politiques des Suisses de l'étranger et de l'ordonnance y relative.

Ausgeteilt An den Bundesrat

Ausübung der politischen Rechte durch die Auslandschweizer und die Ausländer in der Schweiz vom Gastland aus

Mitbericht  
 zum Antrag des EDA vom 21. April 1983

Der Antrag des EDA veranlasst uns zu folgenden Bemerkungen:

1. Dans les projets de lettres aux gouvernements cantonaux, aux partis politiques et aux organisations intéressées, il est dit au bas de la page 2:

"A la question de savoir si la loi fédérale particulière régissant les droits politiques des Suisses de l'étranger ainsi que l'ordonnance y relative devaient être révisées ou si une intégration dans la loi générale sur les droits politiques des Suisses de l'intérieur du 17 décembre 1976 devait être envisagée, le Conseil fédéral s'est prononcé pour le maintien de la situation actuelle."

Dans sa proposition au Conseil fédéral (page 3), le Département des affaires étrangères, tout en se prononçant pour la première variante, relève qu'il incombe au Conseil fédéral de décider sous quelle forme la révision doit avoir lieu, vu qu'il s'agit d'une question politique.

Dans le dispositif de la proposition, il n'est toutefois pas demandé au Conseil fédéral de se prononcer sur cette question.

Nous proposons par conséquent:

- soit de compléter le dispositif en invitant le Conseil fédéral à décider sous quelle forme (révision de la loi et de l'ordonnance sur les droits politiques des Suisses de l'étranger ou intégration des nouvelles dispositions dans la loi sur les droits politiques des Suisses de l'intérieur) la révision devrait avoir lieu;

- soit de mentionner dans les lettres aux intéressés que le Département des affaires étrangères (et non pas le Conseil fédéral) se prononce pour une révision de la loi sur les droits politiques des Suisses de l'étranger et de l'ordonnance y relative.

2. Gemäss Ziff. 11 der Richtlinien über das Vorverfahren der Gesetzgebung ist im Antrag an den Bundesrat betr. die Ermächtigung zur Einleitung des Vernehmlassungsverfahrens anzugeben, wer angehört wird. Im vorliegenden Antrag (vgl. Antragsdispositiv Ziff. 2) ist der Adressatenkreis nur unvollständig angegeben. Angesichts der politischen Bedeutung der Vorlage sind u.E. im übrigen auch die schweizerischen Spitzenverbände wie SGB, Vorort etc. im Vernehmlassungsverfahren zu begrüssen.

Wir b e a n t r a g e n :

Der Antrag an den Bundesrat ist zu ergänzen mit einer vollständigen Liste der im Vernehmlassungsverfahren zu begrüssenden Stellen.

3. Ins Vernehmlassungsverfahren gegeben wird ein Bericht einer Studienkommission. Im Begleitschreiben an die begrüsssten Stellen fehlt eine Stellungnahme zu diesem Bericht vom Departement oder vom Bundesrat (vgl. dazu beiliegende Antwort des Bundesrates auf den Vorstoss Vetsch). Im Antrag an den Bundesrat wird erwähnt, dass das EDA sich den Revisionsvorschlägen der Studienkommission anschliessen kann. Es ist zu entscheiden, ob diese Stellungnahme des EDA oder eine entsprechende Stellungnahme des Bundesrates in das Begleitschreiben an die begrüsssten Stellen aufzunehmen ist.

SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI

Der Bundeskanzler:

  
Dr. W. Buser

8.9.1982

**NATIONALRAT****82.682 Einfache Anfrage Vetsch**

vom 25. Juni 1982

**Vernehmlassungsverfahren**

Dem Amtsbericht 1981 der st.gallischen Regierung an den Grossen Rat entnehme ich dem Kapitel "Kanton und Bund" folgenden Abschnitt:

"Immer stärker werden Regierung und Staatsverwaltung mit eidgenössischen Vernehmlassungsverfahren zu Gesetzes- und Verordnungsentwürfen belastet. So sehr wir es an sich begrüssen, dass die Kantone in einem frühen Stadium in den Willensbildungsprozess beim Bund eingeschaltet werden, so wenig kann es Aufgabe der Kantonsregierungen sein, den eidgenössischen Behörden als politische Testpersonen für Vorschläge von Experten zu dienen. In diesem Sinne mussten wir im vergangenen Jahr bei mehreren eidgenössischen Departementen vorstellig werden, die über Entwürfe von Expertenkommissionen Vernehmlassungsverfahren eröffnet hatten, bevor die politisch verantwortliche Instanz - Departement oder Bundesrat - dazu in irgendeiner Weise Stellung genommen hatten. Wir meinen, dass die um Stellungnahme angegangenen Behörden und Organisationen einen Anspruch darauf haben, die grundsätzliche Haltung der zuständigen Instanz zu kennen. Dieser Grundsatz bestimmt jedenfalls auch von uns veranlasste Vernehmlassungsverfahren."

Unser föderalistischer Staatsaufbau setzt eine gute Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Stufen voraus. Dessen sind sich die Behörden bewusst, weshalb sie sich auch darum bemühen. Einen wichtigen Platz in den gegenseitigen Beziehungen nehmen die Vernehmlassungsverfahren ein. Solche müssen deshalb gründlich vorbereitet sein und nach anerkannten Regeln ablaufen. Recht häufig wird auch bemängelt, dass die Fristen zu kurz bemessen seien.

Ich bitte den Bundesrat um seine Stellungnahme.

8.9.1982



### Antwort des Bundesrates

Die Frage, ob Erlassesentwürfe, über die ein Vernehmlassungsverfahren eröffnet wird, von einer Stellungnahme der zuständigen eidgenössischen Instanz begleitet sein sollen, hat auch den Bundesrat schon wiederholt beschäftigt. Bei der Beurteilung dieser Frage ist davon auszugehen, dass die einer Vernehmlassung unterstellten Erlasse zum Teil von der Verwaltung selbst, zum Teil von Dritten stammen. Ferner kann die Verbindlichkeit einer Stellungnahme sehr unterschiedlich formuliert werden.

Bei den von der Verwaltung selbst erarbeiteten Entwürfen bedarf es keiner zusätzlichen Stellungnahme des Departements oder Amtes, von dem die Vernehmlassung ausgeht. Diese Entwürfe sind Ausdruck des Willens dieser amtlichen Stellen.

Die Erlasse auf Verfassungs- und Gesetzesstufe werden demgegenüber häufig von Expertenkommissionen ausgearbeitet, wobei die vorgeschlagenen Lösungen mit den Absichten des zuständigen Departements oder des Bundesrates nicht im vornherein übereinstimmen. Bei diesen Fällen hat der Bundesrat Verständnis für den aus kantonalen Regierungskreisen geäußerten Wunsch nach einer Stellungnahme der eidgenössischen Behörden im Zeitpunkt, das das Vernehmlassungsverfahren eröffnet wird. Er ist bereit, diesem Begehren grundsätzlich Rechnung zu tragen, d.h. in diesen Fällen die Beigabe einer Stellungnahme zur Regel zu machen. Der Entscheid soll aber von Fall zu Fall getroffen werden, wobei sich der Bundesrat vorbehält, beim Vorliegen besonderer Umstände auch einmal auf eine Stellungnahme zu verzichten. Schliesslich ist auch zu beachten, dass sich diese Stellungnahmen nicht detailliert auf alle wesentlichen Punkte einer Vorlage beziehen können, und dass die Verbindlichkeit der Aussage zwangsläufig noch Raum für eine freie und breite Diskussion lassen muss, ansonst der Eindruck entstehen könnte, die Meinungen seien schon gemacht.



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

p.A.15.21.4.(1) - SCA/sh 3003 Bern, den 16. Mai 1983  
p.A.15.21.4.

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen  
Prière de rappeler cette référence dans la réponse  
Pregasi rammentare questo riferimento nella risposta

Ausgeteilt

An den Bundesrat

Ausübung der politischen Rechte durch die  
Auslandschweizer und die Ausländer in der  
Schweiz vom Gastland aus

S t e l l u n g n a h m e

zum Mitbericht der Bundeskanzlei  
vom 9. Mai 1983

Wir beehren uns, auf die Bemerkungen der Bundeskanzlei wie  
folgt einzutreten:

ad 1 Wir beantragen:

Das Antragsdispositiv sei durch folgende Ziffer zu ergänzen:

- 2a. Der Bundesrat gibt der Revision des Bundesgesetzes und  
der Verordnung über die politischen Rechte der Ausland-  
schweizer den Vorzug, womit die bisherige systematische  
Ordnung (besonderes Gesetz) beibehalten wird.

Pierre Aubert

Ziffer 2 des Dispositivs enthält den Antrag, das Vernehm-  
lassungsverfahren zu genehmigen. Die Begleitschreiben an  
die Kantone und an die übrigen Adressaten bilden einen  
integrierenden Bestandteil dieses Verfahrens. Eine allfällige  
Zustimmung umfasst demnach auch den Inhalt dieser Schreiben,  
was bedeutet, dass der Bundesrat der Revision der speziellen  
Gesetzgebung den Vorzug gibt. Durch Einfügung der Ziffer 2a  
wird dieser Umstand noch besonders hervorgehoben.

p.A.15.21.4.(1) - SCA/sh 3003 Bern, den 16. Mai 1983  
p.A.15.21.4.

ad 2 Diesem Begehren können wir zustimmen. Eine Liste der im Vernehmlassungsverfahren zu begrüssenden Stellen befindet sich in der Beilage.

ad 3 Wie der Bundesrat in seiner Antwort auf die Einfache Anfrage Vetsch vom 25. Juni 1982 (82.682) ausführt, können sich Stellungnahmen eidgenössischer Behörden nicht detailliert auf alle wesentlichen Punkte einer Vorlage beziehen, noch soll der Eindruck entstehen, die Meinungen seien schon gemacht.

In der vorgeschlagenen Fassung der Begleitschreiben zum Vernehmlassungsverfahren kommt eindeutig zum Ausdruck, dass der Bundesrat vom Bericht der Studienkommission Kenntnis genommen hat und, gestützt auf diesen Bericht, eine Revision des Bundesgesetzes sowie der Verordnung über die politischen Rechte der Auslandsschweizer begrüssen würde. Damit liegt eine klare Stellungnahme dort vor, wo eine solche notwendig ist. Es scheint uns - unter Würdigung der politischen Bedeutung dieser Vorlage - nicht angebracht, den Raum für eine freie und breite Diskussion ohne Not einzuengen.

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT FUER  
AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN



Pierre Aubert

Beilage erwähnt

p.A.15.21.4.(1) - SCA/sh 3003 Bern, den 16. Mai 1983  
 p.A.15.21.4.

Liste der im Vernehmlassungsverfahren zu begrüssenden Stellen

1. Kantonsregierungen
2. In der Bundesversammlung vertretene Parteien
3. Spitzenverbände
  - Schweiz. Gewerbeverband
  - Vorort, Schweizerischer Handels- und Industrieverein
  - Zentralverband Schweiz. Arbeitgeberorganisationen 1983
  - Schweiz. Bauernverband
  - FSP Fédération des syndicats patronaux
  - Schweiz. Gewerkschaftsbund
  - Vereinigung Schweiz. Angestelltenverbände
  - Christlich-nationaler Gewerkschaftsbund der Schweiz
  - Landesverband freier Schweizer Arbeiter
4. Auslandschweizerkommission der Neuen Helvetischen Gesellschaft
5. Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit
6. Schweizerischer Verband der Einwohner- und Fremdenkontrollchefs

**Beschlossen:**

Die vom Departement des Innern vorgelegten Entwürfe einer Botschaft betreffend die Stiftung Pro Helvetia sowie für einen Bundesbeschluss über die Beiträge an die Stiftung Pro Helvetia in den Jahren 1984 - 1987 werden gemäss Mitbericht des Justiz- und Polizeidepartements vom 4. Mai 1983 genehmigt.

Veröffentlichung:  
 Bundesblatt.

Für getauenen Auszug,  
 der Protokollführer:

Protokollauszug an:

- BK 4 (Br, FC, AC, Rc) zum Vollzug
- EDI 10 (GS 6, ID 1, BAK 3) "
- EDA 6 zur Kenntnis
- EJPD 3 " " -EVED 5 zur Kenntnis
- EMD 4 " " -EFK 2 " "
- EFD 7 " " -FinDel 2 " "
- EVT 5 " " "