

Co 26. Dez. 1951

Bern, den 20. Dezember 1951.

p.A.15.21.1. - LC



1601

M i t b e r i c h t

zum Schreiben des Bundeskanzlers an den Bundesrat vom 8. November 1951 betreffend Stimmrecht der Auslandschweizer.

In seinem Schreiben vom 8. November 1951 legt der Bundeskanzler dar, dass Auslandschweizern, die in der Schweiz anwesend sind, die Ausübung des Stimmrechtes bei eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen ermöglicht werden sollte. Eventuell wäre solchen Auslandschweizern auch die Mitwirkung bei Referendum und Verfassungsinitiative zuzugestehen. Der Weg, diese neue Ordnung zu schaffen, wird im Erlass bundesgesetzlicher Bestimmungen erblickt.

Begehren von Auslandschweizern, die in dieser Richtung gehen, sind seit dem Ende des I. Weltkrieges den eidgenössischen Behörden vorgelegt worden. Wenn auch in einzelnen Fällen - es sei an die Abstimmung über die Kriseninitiative vom 2. Juni 1935 erinnert - Auslandschweizern die Stimmabgabe in schweizerischen Grenzgemeinden gestattet wurde, so unterblieb doch eine gesetzmässige Neuregelung. Die Frage ist von grundlegender Bedeutung, und sie ist seit dem Auslandschweizertag 1947 in Bern derart ins Rollen gebracht worden, dass der Bundesrat dazu Stellung zu nehmen hat, und zwar in Beantwortung der Postulate des Ständerates vom 14. Oktober 1949 und des Nationalrates vom 19. September 1951.

Die einzelnen Begehren, die zur Diskussion stehen, berühren die grundsätzliche Frage, ob der Auslandschweizer, sei es auch nur in beschränktem Masse und unter gewissen Bedingungen, am politischen Leben der Eidgenossenschaft teilnehmen sollte oder nicht. Als Argument für diese Teilnahme wird vorgebracht, sie sei geeignet, das Interesse



der Auslandschweizer am schweizerischen Geschehen wachzuhalten und damit die Verbundenheit mit der Heimat zu stärken. Das Gewicht dieses Argumentes darf indessen vorliegendenfalls nicht überschätzt werden. Denn die Zahl der Auslandschweizer, die in der Schweiz ihr Stimmrecht ausüben könnten, ist doch wohl als klein zu bezeichnen; nicht vom Patriotismus, sondern von den finanziellen Verhältnissen und den örtlichen Entfernungen würde es abhängen, ob ein Auslandschweizer zur Urne gehen kann oder nicht. Schüfe man solchermassen nicht einen Unterschied, der dem Rechtsempfinden mehr zuwiderliefe als die gegenwärtige Ordnung?

Abgesehen hievon bestehen Bedenken grundsätzlicher Natur, die gegen eine Stimmabgabe durch Auslandschweizer - auch wenn sie sich in der Schweiz befinden - sprechen. Der Auslandschweizer hat als sein Lebenszentrum das Ausland gewählt; sein tägliches Leben läuft unter Verhältnissen ab, die von den schweizerischen jedenfalls verschieden, ja manchenorts grundverschieden sind. Seiner Umgebung hat er sich notwendigerweise anzupassen, und er wird dies, wie sehr er auch an seiner Heimat hängt, in der Regel in einer Masse tun, das ihm nicht mehr ohne weiteres erlaubt, schweizerische Dinge von einem rein schweizerischen Standpunkt aus zu beurteilen. Denn er hat eben am Leben in der Schweiz keinen unmittelbaren Anteil mehr.

Zu diesen Verhältnissen, unter denen ein Mensch lebt, gehört auch die Rechtsordnung. Von wenigen Ausnahmen, die mit der Staatsangehörigkeit zusammenhängen, abgesehen, untersteht der Schweizer im Auslande der Rechtsordnung des Gaststaates. Nur in speziellen Fällen (man denke z.B. an die Bürgerrechtsgesetzgebung) wird der Auslandschweizer direkt von einer schweizerischen gesetzlichen Regelung betroffen. Es stellt sich somit die Frage, ob der Auslandschweizer in Dingen mitreden soll, die für ihn im allgemeinen nicht gelten. Das Bürgerrecht allein schafft nach unserer Auffassung die nötige Legitimation hier nicht; dazu muss eine tatsächliche Verbindung zur Schweiz treten, die nur der Wohnsitz in der Schweiz herstellt. Das Bundesgericht hat darüber (BGE 49 I 431/432) einige unseres Erachtens durchaus zutreffende Gedanken geäußert, die, obgleich sie nur im Hinblick auf die Ausübung politischer Rechte in einer Gemeinde ausgesprochen wurden, von allgemeiner Tragweite sind. So schreibt es:

"Die Ausübung der politischen Rechte ist nichts anderes als die Mitwirkung bei den öffentlichen Angelegenheiten eines Gemeinwesens. Sie setzt grundsätzlich die Mitgliedschaft, die Zugehörigkeit zu diesem Gemeinwesen voraus. Nach eidgenössischem und nach Luzerner Recht wird diese Mitgliedschaft in den öffentlichen Gemeinwesen von Schweizerbürgern durch den Wohnsitz erworben,

von den rein bürgerlichen Angelegenheiten abgesehen. Wer auf solche Weise einem Gemeinwesen angehört, soll in den Angelegenheiten desselben mitreden können, wenn er überdies die nötigen persönlichen Eigenschaften besitzt. Von einer Zugehörigkeit zu einem Gemeinwesen kann aber nur da die Rede sein, wo neben äussern Beziehungen zu demselben auch der Wille vorhanden ist, demselben anzugehören, was gewöhnlich dahin umschrieben wird, dass die Absicht dauernden Verbleibens mit dem Aufenthalt an einem bestimmten Orte verbunden sein muss. Wer nicht in einer derartigen Verbindung mit einem Gemeinwesen steht, gehört ihm nicht an und hat keinen Anspruch darauf, in seinen Angelegenheiten mitzusprechen."

Und weiter:

"Die Absicht, an einem Orte sein Stimmrecht auszuüben, kann die Zugehörigkeit zu dem Gemeinwesen nur begründen, wenn daneben die Absicht dauernden Verweilens besteht, was dann in der Regel ausgeschlossen ist, wenn es sich nur um die Teilnahme an e i n e r Abstimmung oder Wahl handelt."

Der Wohnsitz ist in diesem Zusammenhang eben mehr als nur ein formales Erfordernis; er ist ein Prinzip, das eine wohlbegründete Rechtsanschauung zum Ausdruck bringt.

Wollte man den Auslandschweizern bei ihrer Anwesenheit in der Schweiz die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten gestatten, so könnte ihr Einbezug in den Kreis der Adressaten der politischen Propaganda nicht verwehrt werden. Besonders Landsleute in den Nachbarländern würden dort mit Propagandamaterial bedient; denn der Möglichkeit, dass eine Anzahl von ihnen eine Schweizerreise mit der Stimmabgabe verbinden könnte, wäre ständig Rechnung zu tragen. Gerade bei Abstimmungen und Wahlen, deren Ausgang ungewiss ist, und bei denen somit auf jede einzelne Stimme Wert gelegt wird, würden die interessierten Parteien bestrebt sein, Auslandschweizer für sich zu gewinnen und, noch mehr, ihnen den Gang zur Urne zu ermöglichen. Einerseits ist nun aber die Verschickung von politischem Propagandamaterial ins Ausland geeignet, Anstände auf internationalem Boden herbeizuführen. In der Schweiz würde es jedenfalls ungern gesehen, wenn eine entsprechende ausländische Propaganda auf schweizerischem Gebiet durchgeführt würde. Andererseits müsste die organisierte Ermöglichung der Stimmrechtsausübung - man denke an Wählerzüge aus Nachbarländern - innenpolitisch abgelehnt werden.

Mit dem Einbezug der Auslandschweizer in das politische Leben der Schweiz könnte aber auch eine keineswegs erwünschte Unruhe in die Schweizerkolonien im

Ausland getragen werden. Die Enthaltung von jeglicher politischer Tätigkeit ist gewiss dem einzelnen Landsmann im Auslande als auch den Kolonien und nicht zuletzt dem Ansehen der Schweiz zuträglicher als Politisieren, das vielfach zu Entzweigungen führt.

Die Bundesverfassung hat wohlweislich den Grundsatz aufgestellt, dass der Schweizerbürger bei allen eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen an seinem Wohnsitz Anteil nehmen kann (Art.43, Abs.2). Auch in Art.74, Abs.1, wird auf den schweizerischen Wohnsitz abgestellt. Zwar ist die Ansicht vertreten worden, dass der Satz, wonach der Schweizer, der in der Schweiz keinen Wohnsitz hat, in eidgenössischen Angelegenheiten von der Ausübung des Stimmrechts ausgeschlossen sei, nicht der Verfassung selbst entspringe, sondern der Bundesgesetzgebung (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 31. Mai 1895 betreffend die eidgenössische Gewährleistung des Verfassungsgesetzes des Kantons Tessin vom 16. Juni 1895; Bundesblatt 1895, III, S.225). Indessen hegen wir Zweifel an der Richtigkeit dieser Ansicht. BURCKHARDT stellt im Kommentar zur Bundesverfassung (3. Auflage, S.371) einfach fest: "Die Schweizer im Ausland haben in eidgenössischen Angelegenheiten kein Stimmrecht." Auch FLEINER (Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923, S.302) kommt auf Grund der Verfassung zum Schluss, der Stimmfähige müsse, damit er sein Stimmrecht ausüben könne, "an einem bestimmten Ort in der Schweiz einen festen Wohnsitz erworben" haben. Falls das politische Domizil begriffsmässig mit dem zivilrechtlichen Domizil auch nicht zusammen, so bilde doch der allgemeine zivilrechtliche Wohnsitz einer Person in der Mehrzahl der Fälle ihr politisches Domizil, weil die allgemeinen Voraussetzungen für beide ähnliche sind. "Daraus folgt, dass Schweizer, die im Ausland leben, in der Schweiz kein politisches Domizil besitzen". (a.a.O.S.303.) In FLEINER/GIACOMETTI (Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, S.438/439) wird dies bestätigt. Schliesslich hat Herr Bundesrichter Python in seiner Notiz für Herrn Bundeskanzler Leimgruber (undatiert) seine persönliche Meinung darüber, ob der Grundsatz verfassungs- oder gesetzesrechtlich sei, vorbehalten.

Zum mindesten ist somit festzustellen, dass es durchaus nicht unbestritten ist, ob eine Neuregelung im Sinne der Vorschläge des Bundeskanzlers auf dem Wege der Gesetzgebung verfassungsmässig wäre. Die Verfassung spricht klar vom "Wohnsitz", und der Auslandschweizer hat per definitionem keinen Wohnsitz in der Schweiz. Würde eine neue Ordnung in der Form eines Bundesgesetzes eingeführt, so bliebe an diesem immer der Makel der nicht sicheren Verfassungsmässigkeit haften. Würde man dagegen den unter solchen Umständen einzig klaren Weg über eine Verfassungs-

änderung beschreiten, so ist es äusserst fraglich, ob Volk und Stände ihre Zustimmung erteilten.

Aus den dargelegten politischen und rechtlichen Gründen vertritt das Politische Departement die Auffassung, die geltende Ordnung sei nicht zu ändern, und es seien die Postulate des National- und Ständerates dementsprechend zu beantworten.

GENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

sig. Petitpierre