

08.522

Parlamentarische Initiative
Vereinfachte Ausübung der politischen Rechte für Aus-
landschweizerinnen und Auslandschweizer
Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates

vom 18. November 2010

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf für eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Erlassentwurf zuzustimmen.

18.11. 2010

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Yvan Perrin

Übersicht

Nach geltendem Recht müssen im Ausland wohnhafte Schweizerinnen und Schweizer, die ihre politischen Rechte ausüben wollen, alle vier Jahre ihre Anmeldung bei der Stimmgemeinde erneuern. Sie können dies entweder durch persönliche Vorsprache bei ihrer Stimmgemeinde oder schriftlich tun, allenfalls mittels einer vorgedruckten Karte, die ihnen von ihrer Stimmgemeinde zugeschickt wird. Erneuern sie die Anmeldung nicht, so werden sie aus dem Stimmregister gestrichen.

Neu soll eine weitere Möglichkeit vorgesehen werden, wie die Anmeldung erneuert werden kann: Wenn eine im Ausland wohnhafte stimmberechtigte Person an einer Abstimmung oder an einer Wahl teilnimmt, dann ist sie für weitere vier Jahre bei ihrer Stimmgemeinde angemeldet. Die Stimmgemeinden haben die Teilnahme am Urnengang als Erneuerung der Anmeldung zu registrieren.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Die parlamentarische Initiative 08.522 Vereinfachte Ausübung der politischen Rechte für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer

Am 19. Dezember 2008 reichte Nationalrätin Thérèse Meyer (CVP, FR) eine ausformulierte parlamentarische Initiative ein. Sie fordert die Vereinfachung der Erneuerung der Meldung der im Ausland lebenden Stimmberechtigten bei ihrer Stimmgemeinde. Konkret schlägt sie vor, Artikel 5a Absatz 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer mit einem zweiten Satz zu ergänzen, wonach durch die Teilnahme der stimmberechtigten Person bei einer Volksabstimmung oder bei einer Wahl auch schon die Meldung erneuert ist.

Die Initiantin weist darauf hin, dass Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die ihre politischen Rechte aktiv ausüben, dadurch zeigen, dass sie sich weiterhin am politischen Leben der Schweiz beteiligen wollen. Diese aktive Ausübung der politischen Rechte soll daher als Erneuerung der Anmeldung für weitere vier Jahre gelten.

1.2 Vorprüfung der parlamentarischen Initiative

Am 7. Mai 2009 hat die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates der parlamentarischen Initiative mit 22 zu 0 Stimmen bei einer Enthaltung Folge gegeben. In der Kommission wurde argumentiert, dass den Stimmberechtigten im Ausland die Ausübung der politischen Rechte so leicht wie möglich gemacht werden sollte. Wer sein Interesse durch eine aktive Teilnahme zeigt, sollte nicht noch durch Formalitäten belästigt werden. Indem die Person ihr Stimm- oder Wahlmaterial ausgefüllt an die Stimmgemeinde zurücksendet, informiert sie diese auch darüber, dass sie nach wie vor teilnehmen will und an der gleichen Adresse erreichbar ist.

Die SPK des Ständerates gab am 27. August 2009 ihre Zustimmung zum Beschluss der Nationalratskommission und somit grünes Licht für die Ausarbeitung der entsprechenden Vorlage. Der Entscheid fiel einstimmig.

1.3 Vorentscheid zur Umsetzung

Da die Verordnung über die politischen Rechte der Auslandschweizer bereits heute ein unkompliziertes Verfahren zur Erneuerung der Meldung vorsieht, stellte sich die Frage, ob eine Gesetzesänderung überhaupt notwendig sei, oder ob mit der in der Verordnung festgeschriebenen heutigen Praxis das Anliegen nicht bereits weitgehend erfüllt sei. Denkbar wäre auch eine Präzisierung im Sinne der parlamentarischen Initiative auf Verordnungsebene gewesen. Die SPK des Nationalrates hat sich an ihrer Sitzung vom 15. Oktober 2009 mit dieser Grundsatzfrage befasst. Sie ist mit 13 zu 9 Stimmen zum Schluss gekommen, dass die Umsetzung der Initiative gemäss ihrem Wortlaut gegenüber der heute geltenden Praxis mit der Meldekarte doch einen

Fortschritt darstellt. Die entsprechende Gesetzesänderung soll deshalb vorgenommen werden.

1.4 Verabschiedung des Entwurfs zuhanden des Rates

An ihrer Sitzung vom 18. November 2010 verabschiedete die SPK des Nationalrates den Entwurf einstimmig zuhanden des Rates. Gleichzeitig erhielt der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

2 Ausgangslage

2.1 Geltendes Recht

Artikel 5a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer (SR 161.5) sieht vor, dass Auslandschweizer, die ihre politischen Rechte ausüben wollen, dies ihrer Stimmgemeinde über die Schweizer Vertretung zu melden haben. In Absatz 2 wird festgehalten, dass sie aus dem Stimmregister gestrichen werden, wenn sie die Meldung nicht jeweils vor Ablauf von vier Jahr Jahren erneuern. Artikel 3 der Verordnung über die politischen Rechte der Auslandschweizer (SR 161.51) hält fest, wie diese Erneuerung der Meldung konkret vorgenommen werden kann. Danach ist die Anmeldung entweder schriftlich oder durch persönliche Vorsprache direkt bei der Stimmgemeinde zu erneuern. Eine wichtige Erleichterung wurde durch die Einfügung von Absatz 1^{bis} im Jahre 2002 geschaffen: Danach kann die Anmeldung auch mittels einer vorgedruckten Karte erneuert werden, welche die Stimmgemeinde mindestens einmal jährlich zusammen mit dem Stimmmaterial zustellt.

Wer somit die Anmeldung bei der Stimmgemeinde im Rahmen der aktiven Teilnahme an einer Abstimmung oder einer Wahl erneuern will, kann dies heute bereits tun, indem er oder sie die vorgedruckte Karte, die mit dem Abstimmungsmaterial zugeschickt wurde, unterschrieben ins Abstimmungscouvert steckt.

Durch das Erfordernis der regelmässigen Erneuerung der Anmeldung soll sichergestellt werden, dass das Stimmmaterial die im Ausland wohnhaften Bürgerinnen und Bürger am richtigen Ort erreicht. Gerade bei Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern ist die Mobilität recht hoch. Da nicht immer davon ausgegangen werden kann, dass die Post im Ausland nicht zugestelltes Material zurückschickt, bestünde die Gefahr, dass in den Stimmgemeinden „Registraturleichen“ geführt werden.

2.2 Stimmgeheimnis muss garantiert bleiben

Wenn die Erneuerung der Anmeldung an die Teilnahme an einem Urnengang gekoppelt wird, muss garantiert werden können, dass dabei das Stimmgeheimnis nicht verletzt wird. Beim Stimmgeheimnis handelt es sich um ein verfassungsmässiges Recht. Es wird unter Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung subsumiert, wonach die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe geschützt ist (vgl. Braun, Nadja: Stimmgeheimnis: eine rechtsvergleichende und rechtshistorische Untersuchung unter Einbezug des geltenden Rechts. Bern 2006, S.

176ff.). Artikel 5 Absatz 7 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (SR 161.1) sieht vor, dass das Stimmgeheimnis zu wahren ist.

Hier von Bedeutung ist die Frage, ob auch die Tatsache, dass jemand an einer Abstimmung oder Wahl teilnimmt oder nicht, unter den Schutz des Stimmgeheimnisses fällt. Borbély sieht in der Kontrolle der Stimmberechtigten zwar eine minimale Verletzung des Stimmgeheimnisses, die jedoch notwendig sei (Borbély, Cornel: Der Grundsatz der geheimen Abstimmung unter besonderer Berücksichtigung des E-Voting, Bern 2005, S. 69). Braun betrachtet diese Ausdehnung des Schutzbereichs des Stimmgeheimnisses als unverhältnismässig und unzweckmässig. Im Endeffekt würde dies die Stimmabgabe an der Urne verunmöglichen, da dort genauestens beobachtet werden kann, wer zur Stimmabgabe erschienen ist und wer nicht. Braun vertritt deshalb die Ansicht, dass die Tatsache, ob jemand gestimmt hat oder nicht, nicht unter den direkten Schutz des Stimmgeheimnisses falle, solange damit nicht gleichzeitig auch der Inhalt der Stimmabgabe bekannt ist. Sie räumt aber ein: „Dies könnte in sehr kleinen Wahlkreisen der Fall sein, wo unter Umständen alle Stimmen den gleichen Inhalt haben und deshalb bei Bekanntsein der Personen, die ihre Stimme abgegeben haben, deren Stimmgeheimnis nicht mehr gewahrt ist.“ (Braun, a.a.O. S. 183).

Die Problematik, dass in kleinen Gemeinden von einer Teilnahme auf das Abstimmungsverhalten geschlossen werden kann, stellt sich unabhängig vom hier zur Diskussion stehenden Problem der Anmeldung der im Ausland lebenden Stimmberechtigten. Auch wenn jedermann beobachten kann, wer das Wahllokal betritt, so hat Borbély sicher Recht, wenn er verlangt, dass die Gemeinden keine Verzeichnisse derjenigen herausgeben, die teilgenommen haben. (vgl. Borbély, a.a.O. S. 55).

Damit jedem Missbrauch vorgebeugt werden kann, muss deshalb dafür gesorgt werden, dass auf keinen Fall der Stimmrechtsausweis der im Ausland wohnhaften Person als Beweis für die Erneuerung der Anmeldung aufbewahrt wird. Die Gemeinde braucht denn auch keine Dokumente aufzubewahren, sondern sie muss lediglich an einer dafür vorgesehenen Stelle festhalten, dass die stimmberechtigte Person ihre Anmeldung erneuert hat.

3 Grundzüge der Vorlage

Die hier vorgeschlagene Ergänzung des Bundesgesetzes über die politische Rechte der Auslandschweizer soll die politisch interessierten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, welche sich regelmässig an Wahlen und Abstimmungen beteiligen, von der periodischen Einreichung der Meldekarte befreien. Indem sie an einem Urnengang teilnehmen, haben sie ihre Anmeldung bei der Stimmgemeinde erneuert.

Damit das Stimmgeheimnis auf jeden Fall gewahrt bleibt, ist es wichtig, dass die Stimmgemeinde sowohl Stimm- und Wahlzettel wie auch den Stimmausweis der abstimmenden Personen nicht über längere Zeit aufbewahrt. Dies ist auch nicht notwendig: Die Stimmgemeinde muss nur vermerken, dass die betroffene Person am Datum des Eintreffens ihrer Abstimmungsunterlagen ihre Anmeldung erneuert hat. Gemäss bisherigem Recht hatten die Stimmberechtigten eine Karte beizulegen, welche die Stimmgemeinde aufbewahren konnte. Erneuert nun die stimmberechtigte

Person ihre Anmeldung neu durch Beteiligung am Urnengang ohne Karte, dann kann die Stimmgemeinde eine Karte mit Namen und Adresse der stimmberechtigten Person und dem Datum der Erneuerung in die Karte aufnehmen. Ob nun auf dieser Karte noch eine Unterschrift ist oder nicht, ist nicht relevant, denn die stimmberechtigte Person hat ja einen unterschriebenen Abstimmungsausweis zurückgeschickt. Wahrscheinlicher ist sowieso, dass viele Gemeinden elektronisch festhalten, wann die Erneuerung der Meldung fällig ist. In diesen Fällen spielt es keine Rolle, ob der Eintrag aufgrund einer eingetroffenen Meldekarte oder aufgrund der eingetroffenen Abstimmungsunterlagen vorgenommen wird.

Die elektronische Stimmabgabe steckt noch in der Versuchsphase. Vote électronique wird von den Kantonen nach Erhalt einer entsprechenden Bewilligung des Bundesrates (Art. 8a Abs. 1 BPR) versuchsweise eingeführt. Um eine solche Bewilligung zu erhalten, müssen die Kantone insbesondere die Kontrolle der Stimmberechtigung, das Stimmgeheimnis und die Erfassung aller Stimmen garantieren; Missbräuche müssen ausgeschlossen bleiben (Art. 8a Abs. 2 BPR und Art. 27a ff. VPR). Die Verordnung sieht vor, dass die Daten, welche der Stimmrechtskontrolle dienen, nicht mit der Identität der Stimmberechtigten in Verbindung gebracht werden dürfen. Sie müssen so beschaffen sein, dass sie der zuständigen Behörde die Kontrolle der einmaligen Stimmabgabe erlauben (Art. 27f Abs. 4). Die Verordnung präzisiert zudem, dass die Applikationen, welche mit Vote électronique zusammenhängen, klar von den übrigen Applikationen getrennt sein müssen (Art. 27g Abs. 2). Die Einführung der vorgeschlagenen Vereinfachung, wonach mit der Teilnahme an der Abstimmung auch gleich die Anmeldung erneuert wird, würde eine Änderung dieser beiden Bestimmungen der Verordnung mit sich bringen. Es wird hier deshalb vorgeschlagen, dass Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen, welche bereits elektronisch abstimmen können, sich auch elektronisch anmelden können sollen. Dies soll jedoch zwecks Gewährleistung des Stimmgeheimnisses in zwei Arbeitsschritten erfolgen.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1 Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer (SR 161.5)

Art. 5a Abs. 3 (neu)

Artikel 5a Absatz 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer verlangt, dass diese jeweils vor Ablauf von vier Jahren ihre Anmeldung bei ihrer Stimmgemeinde zu erneuern haben. Nun soll neu ein dritter Absatz angefügt werden, wonach diese Erneuerung automatisch erfolgt, wenn die stimmberechtigte Person an einer Abstimmung oder an einer Wahl teilnimmt, sofern die Stimmabgabe nicht elektronisch erfolgt. Mit dem zweiten Satz von Absatz 3 werden die Stimmgemeinden angehalten, im Falle einer Teilnahme einer im Ausland lebenden Person an einem Urnengang, in einer physischen oder elektronischen Kartei zu vermerken, dass die entsprechende Person ihre Anmeldung erneuert hat. Damit soll sichergestellt werden, dass die Stimmgemeinden nicht die Abstimmungsunterlagen aufbewahren.

Auch weiterhin soll es natürlich möglich sein, seine Anmeldung unabhängig von der Teilnahme an einem Urnengang durch ein Schreiben an die Stimmgemeinde zu erneuern, wie dies in Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung über die politischen Rechte der Auslandschweizer vorgesehen ist. Auch ist weiterhin möglich, dass die Stimmgemeinden ihren im Ausland wohnhaften Stimmberechtigten mit dem Versand des Abstimmungsmaterials eine vorgedruckte Meldekarte mitliefern, welche von den Stimmberechtigten zurückgeschickt werden können.

Art. 5a Abs. 4 (neu)

Den Auslandschweizern und Auslandschweizerinnen wird eine elektronische Erneuerung zur Verfügung gestellt, die einfach zu bedienen und einfach zugänglich ist; Papierkrieg wird ihnen erspart. Die Wiederanmeldungskarte steht aber weiterhin als Alternative zur Verfügung. Elektronisch wieder anmelden kann sich einzig, wer auch elektronisch stimmen kann. Dafür wird die konventionelle Anmeldungserneuerung so weit als möglich abgebildet; dabei muss jedoch in allen verschiedenen kantonalen Vote électronique Systemen verhindert werden, dass eine Datenspur der Anmeldeerneuerung auch zur Stimmabgabe führen kann. Auch bleibt es selbstverständlich möglich, dass jemand mit nicht anonymen Authentifizierungsdaten die blosser Erneuerung seiner Anmeldung vornehmen kann, ohne deswegen gleichzeitig eine Stimme abgeben zu müssen.

4.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Vorlage ändert an den heute praktizierten Abläufen praktisch nichts und hat somit auch keine finanziellen und personellen Auswirkungen.

4.3 Vollzugstauglichkeit

Die Stimmgemeinden müssen allenfalls kleinere Modifikationen in ihren Abläufen vornehmen, die sich aber in beschränktem Rahmen halten sollten.

5 Rechtliche Grundlagen

5.1 Verfassungsmässigkeit

Gemäss Artikel 40 Absatz 2 der Bundesverfassung erlässt der Bund Vorschriften über die Rechte und Pflichten der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, namentlich auch in Bezug auf die Ausübung der politischen Rechte im Bund.

5.2 Erlassform

Gemäss Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe a. der Bundesverfassung sind die grundlegenden Bestimmungen über die Ausübung der politischen Rechte in einem Bundesgesetz zu erlassen. Eine gesetzliche Grundlage für die Anmeldepflicht der abstimmungswilligen Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen besteht bereits in Ar-

tikel 5a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer. Gemäss Artikel 22 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes (SR 171.10) kann die Bundesversammlung jedoch auch weitere rechtsetzende Bestimmungen in Form des Bundesgesetzes erlassen.