

Erläuternder Bericht betreffend die Umsetzung der Änderung vom 17. Juni 2011 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer (Vereinfachung der Erneuerung der Anmeldung im Stimmregister)

11. Juni 2012

Bericht

1 Gegenstand

1.1 Geltendes Recht

Die Anmeldung der Auslandschweizer Stimmberechtigten bei ihrer Stimmgemeinde ist in Art. 5a Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1975 über die politischen Rechte der Auslandschweizer (SR 161.5, <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/161.5.de.pdf>, nachfolgend BPRAS) geregelt. Die verschiedenen Möglichkeiten zur Erneuerung der Anmeldung sind namentlich in Art. 3 der Verordnung vom 16. Oktober 1991 über die politischen Rechte der Auslandschweizer (SR 161.51, <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/161.51.de.pdf>, nachfolgend VPRAS) aufgezählt.

1.2 Parlamentarische Initiative 08.522 «Vereinfachte Ausübung der politischen Rechte für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer»

Am 19. Dezember 2008 reichte Nationalrätin Thérèse Meyer eine parlamentarische Initiative ein. Sie fordert, dass das Verfahren der Erneuerung der Anmeldung der im Ausland lebenden Stimmberechtigten bei ihrer Stimmgemeinde so weit wie möglich vereinfacht wird (vgl. http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20080522).

Zu diesem Zweck schlägt die parlamentarische Initiative vor, dass sich die Anmeldung mit der Teilnahme an einer Volksabstimmung oder einer eidg. Wahl automatisch für weitere vier Jahre erneuert. Mit der aktiven Teilnahme bezeugt die stimmberechtigte Person gegenüber der zuständigen Stelle, dass sie sich weiterhin am politischen Leben der Schweiz aktiv beteiligen will und weiterhin an der gleichen Adresse wohnhaft ist. Damit kann die Person ihre politischen Rechte ohne administrativen Aufwand wahrnehmen.

Mit Bezug auf die vorgedruckte Karte, ein weiteres Mittel zur vereinfachten Erneuerung der Anmeldung gemäss Art. 3 Abs. 1^{bis} VPRAS¹, vertritt die Staatspolitische Kommission des Nationalrates die Ansicht, dass die automatische Anmeldungserneuerung in Folge einer Teilnahme an einem eidg. Urnengang einen sensiblen Fortschritt darstellt, wozu eine entsprechende Gesetzesänderung des BPRAS vorgenommen werden soll (vgl. hierzu den Bericht der SPK-N vom 18. November 2010 [BBI 2011 697, <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2011/697.pdf>] sowie die Stellungnahme des Bundesrates vom 22. Dezember 2010 [BBI 2011 707, <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2011/707.pdf>]). Konkret soll der Art. 5a BPRAS ergänzt werden.

¹ Eingeführt durch die Anpassung der Verordnung am 14. Juni 2002, in Kraft seit dem 1. Oktober 2002 (AR 2002 1758, <http://www.admin.ch/ch/d/as/2002/1758.pdf>).

1.3 Neue durch die Bundesversammlung angenommene Regelung

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) hat es indessen nicht für notwendig erachtet, eine Vernehmlassung der Kantone zu den formulierten Vorschlägen durchzuführen. Als Folge der Ratsdebatten hat diese parlamentarische Initiative zu der Änderung vom 17. Juni 2011 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer geführt (vgl. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2011/4839.pdf>). Die Referendumsfrist bezüglich dieser Gesetzesänderung, die eine zusätzliche Vereinfachung der Erneuerung der Anmeldung im Stimmregister bezweckt, ist am 6. Oktober 2011 unbenutzt abgelaufen. Die Gesetzesänderung hat folgenden Wortlaut:

Art. 5a Abs. 3 und 4

³ Einer Erneuerung der Anmeldung gleichgestellt ist die Teilnahme an einer Abstimmung oder einer Wahl, sofern die Stimmabgabe nicht elektronisch erfolgt. Die Stimmgemeinde vermerkt, dass die stimmberechtigte Person mit Datum des Eintreffens ihrer Abstimmungsunterlagen ihre Anmeldung erneuert hat.

⁴ Stimmberechtigte Auslandschweizer mit Zugang zu Vote électronique können ihre Anmeldung elektronisch erneuern. Geben sie gleichzeitig mit der Erneuerung ihre Stimme ab, so muss das Stimmgeheimnis gewahrt bleiben.

1.4 Neue vorgeschlagene Regelung

Das Inkrafttreten dieser Änderung des BPRAS muss durch den Bundesrat bestimmt werden. In diesem Zusammenhang wünscht die Bundeskanzlei dem Bundesrat parallel zur Gesetzesänderung einen Vorschlag zur Änderung der VPRAS zu unterbreiten. In der Tat erweisen sich diese Änderungen als notwendig, um in den Kantonen und Gemeinden die vom Parlament beschlossene vereinfachte Erneuerung einzuführen und anzuwenden. Zu diesem Zweck hat die Bundeskanzlei einen Änderungsentwurf der VPRAS ausgearbeitet und möchte mittels einer Anhörung den betroffenen kantonalen Stellen und interessierten Kreisen die Gelegenheit geben, auch zu den vorgeschlagenen Änderungen der VPRAS Stellung zu nehmen.

2 Erläuterungen zu den veränderten oder ergänzten Bestimmungen der VPRAS

Teil 1 Anmeldeverfahren

Grundsätzliche Bemerkung

Mit dem Ziel, alle künftigen Möglichkeiten der Auslandschweizer zur Erneuerung ihrer Anmeldung im Stimmregister zusammenzufassen, schlägt die Bundeskanzlei vor, sie im Art. 5 der VPRAS zu integrieren.

2.1 Anmeldung

2.11 Art. 3 Eintragung ins Stimmregister

Art. 3 ist nichts anderes als der aktuell in Kraft stehende Art. 4. Es scheint logisch die Eintragung zu organisieren, bevor die Erneuerung derselben geregelt wird, welche jetzt im neuen Art. 5 erscheinen würde (gegenwärtig Art. 3).

2.12 Art. 4 Bestätigung der Eintragung

In aller Logik ist dieser Art. 4 nichts anderes als der aktuelle Art. 5. Im ersten Absatz haben wir nur den Begriff «direkt» sowie das Ende des Satzes, das die Erneuerung der Eintragung betrifft, entfernt. Die Bestätigung in Form eines speziellen Formulars gerichtet an die Auslandschweizer wird nur die Eintragung selbst und nicht mehr die Erneuerung derselben betreffen. (Vgl. auch die untenstehende Bemerkung betreffend Art. 5 Abs. 3).

2.2 Art. 5 Erneuerung der Anmeldung

2.21 Art. 5 Abs. 1

Einleitender Satz

Der einleitende Satz beschränkt sich darauf das Prinzip auszudrücken, wonach ein Auslandschweizer die Erneuerung seiner Anmeldung innerhalb einer Frist von vier Jahren tätigen muss. Darauf folgen die verschiedenen Verfahrensmöglichkeiten.

Art. 5 Abs. 1 lit. a und b

Die Buchstaben a und b übernehmen die beiden Möglichkeiten, die gemäss Art. 3 Abs. 1 aktuell vorgesehen sind. Hiernach vollzieht sich die Erneuerung schriftlich an die Stimmgemeinde oder in gewissen Kantonen an die zuständige kantonale Stelle (neuer Buchstabe a), oder durch persönliche Vorsprache direkt bei dieser Stelle (neuer Buchstabe b).

Art. 5 Abs. 1 lit. c

Der Buchstabe c übernimmt den Wortlaut des aktuellen Art. 3 Abs. 1^{bis}, der die Anmeldung mittels einer vorgedruckten Karte erlaubt, die von der zuständigen Stelle mindestens einmal jährlich dem Stimmmaterial beigelegt werden muss.

Art. 5 Abs. 1 lit. d

In diesem Buchstabe d schlägt die Bundeskanzlei die Einführung der für die Auslandschweizer neu gebotenen Möglichkeit der automatischen Erneuerung ihrer Anmeldung durch Teilnahme an einer Volksabstimmung oder eidg. Wahl vor (siehe Art. 5 Abs. 2 untenstehend betreffend Vote électronique).

Art. 5 Abs. 1 lit. e

Der Buchstabe e übernimmt die Möglichkeit zur Erneuerung seiner Anmeldung im Falle einer Änderung des Wohnsitzes im Ausland. Diese Möglichkeit ist zur Zeit in Art. 7 Abs. 2 eingefügt. Allerdings, und im Gegensatz zur aktuellen Bestimmung, beschränkt sich der Wohnsitzwechsel nicht mehr auf den Konsularkreis. Jeder Wohnsitzwechsel im Ausland, sei es innerhalb des gleichen Konsularkreises, von einem Konsularkreis in einen anderen oder von einem Drittland in ein anderes, wird mittels Adressmutation der Stimmgemeinde angezeigt und gilt als Erneuerung des Stimmregistereintrages.

2.22 Art. 5 Abs. 2

Der Absatz 2 konkretisiert Art. 5a Abs. 4 BPRAS. Er bestimmt:

1. Ein Kanton, der Vote électronique zulässt, muss auch ein elektronisches Verfahren zur Erneuerung der Anmeldung für Auslandschweizer vorsehen und
2. Die Erneuerung muss während der Öffnung der elektronischen Urne stattfinden.

Der Vollzug des ersten, obenstehenden Erfordernisses sollte die Minimalanforderungen des technischen Kreisschreibens erfüllen, das in Zusammenarbeit mit dem Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten ausgearbeitet wird. Es handelt sich im Wesentlichen um die Respektierung der zwei folgenden Erfordernisse:

- Die Auslandschweizerin oder der Auslandschweizer, die/der zur elektronischen Stimmabgabe zugelassen ist, hat die Wahl zwischen drei Möglichkeiten :
 - (i) die Stimme abgeben und die Anmeldung nicht erneuern;
 - (ii) die Anmeldung erneuern und nicht abstimmen oder
 - (iii) die Stimme abgeben und die Anmeldung erneuern.
- Der gegenwärtige Schutz des Stimmgeheimnisses bei Vote électronique wird durch die Einführung der elektronischen Erneuerung der Anmeldung nicht vermindert.

Spätestens nach Ablauf der Übergangsfrist von 18 Monaten gemäss Art. 91 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) müssen die Kantone, die ihren Auslandschweizer Stimmberechtigten Vote électronique anbieten, auch eine elektronische Lösung der Anmeldungserneuerung anbieten. Diese muss vom Bundesrat im Rahmen des Bewilligungsverfahrens der Anwendung von Vote électronique ordnungsgemäss genehmigt werden.

Das zweite Erfordernis des neuen Art. 5 Abs. 2 VPRAS betrifft den Moment, währenddessen die „elektronische Erneuerung der Anmeldung“ stattfindet. Die Erneuerung der Anmeldung wird während der Dauer der Öffnung von Vote électronique vorgenommen. Die beiden Prozesse finden parallel während derselben Dauer statt. Es handelt sich um eine Minimalanforderung, die darüber hinausgehende Lösungen der Kantone nicht ausschliesst, beispielsweise betreffend einer längeren Dauer oder dauerhaft; ausserhalb der Abstimmungsperioden; im Rahmen von E-Government – Leistungen; etc.

2.23 Art. 5 Abs. 3

Der neue Absatz übernimmt die Verpflichtung der Stimmgemeinde im Stimmregister zu erwähnen, dass die Anmeldung durch den Auslandschweizer auf der Grundlage von Art. 5 Abs. 1 (vgl. auch Art. 5a Abs. 2 BPRAS) erneuert wurde. Um die administrative Arbeit der Stimmgemeinde hierbei zu erleichtern, schlagen wir vor, dass sie künftig auf eine systematische Bestätigung der Anmeldungserneuerung der Auslandschweizer mittels eines speziellen Formulars, wie dies aktuell der Fall ist, verzichtet (vgl. Art. 5 Abs. 1 in fine VPRAS, gegenwärtig in Kraft). Wir schlagen zudem vor, dass der Ablauf der Frist von vier Jahren nach der Erneuerung immer am 31. Dezember des vierten Jahres nach dem Erneuerungsjahr fixiert wird, unbeachtet an welchem Datum diese Erneuerung effektiv im Stimmregister eingetragen wurde.

2.24 Art. 5 Abs. 4

Die Bundeskanzlei schlägt vor, dass die Stimmgemeinde die Auslandschweizerin oder den Auslandschweizer spätestens sechs Monate vor dem Fristablauf von vier Jahren über den Ablauf der festgesetzten Frist und die Erneuerung der Anmeldung in Kenntnis setzt. Es ist festzuhalten, dass diese persönliche Benachrichtigung in informativer Weise erfolgt und die Stimmgemeinde gegenüber dem Auslandschweizer, der die Anmeldungserneuerung versäumt hätte, in keinsten Weise verpflichtet wird.

2.25 Art. 5 Abs. 5

Der Absatz übernimmt den aktuellen Artikel 3 Abs. 2 und präzisiert, dass die Benachrichtigung über die Nichterneuerung der Anmeldung nicht nur an die Schweizer Vertretung und die Heimatgemeinden, sondern auch an die früheren Wohngemeinden erfolgen muss, die auch betroffen sind.

2.3 Art. 7 Änderung des Wohnsitzes im Ausland

2.31 Art. 7, Sachüberschrift und Abs. 1 und 2

Siehe die obenstehende Bemerkung betreffend Art. 5 Abs. 1 lit. e VPRAS. Infolgedessen wurden der Titel und der Art. 7 Abs. 1 verändert (Aufhebung des Ausdruckes „innerhalb des gleichen Konsularkreises“) sowie der zweite Satz des Art. 7 Abs. 2 gelöscht.

2.4 Art. 8 Streichung aus dem Stimmregister

2.41 Art. 8 lit. c

Formelle Änderung, die berücksichtigt, dass die Möglichkeiten der Anmeldungserneuerung fortan in Art. 5 zusammengefasst sind.

2.5 Art. 16 Referendum und Volksinitiativen

2.51 Art. 16, al. 3

Die Bundeskanzlei schlägt die Aufhebung der Verpflichtung der Stimmgemeinden vor, die Stimmrechtsbescheinigung bei Unterzeichnung einer Initiative oder eines Referendums durch einen Auslandschweizer als ein Mittel zur Anmeldungserneuerung betrachten zu müssen. Diese Möglichkeit wurde in der Praxis durch die Gemeinden kaum angewendet, da sie sich als zu schwierig umsetzbar und kontrollierbar erwiesen hat.

2.6 Art. 18 Abs. 2 Vollzug

Rein formell ist diese Änderung aufgrund der Verschiebung des aktuellen Art. 5, der zu Art. 4 wird, nötig.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Die den Auslandschweizern angebotene Möglichkeit, ihre Anmeldung im Stimmregister bloss durch Teilnahme an einer Volksabstimmung oder eidg. Wahl zu erneuern, wird für die Kantone und Gemeinden eine zusätzliche Arbeitsbelastung bedeuten. Die Gemeinden sind angehalten, die Anmeldungserneuerung der Auslandschweizerin oder des Auslandschweizers im Stimmregister zu erwähnen. Das anzugebende Datum entspricht demjenigen, an dem sie die Stimmunterlagen des betreffenden Auslandschweizers erhalten haben. In der Praxis, wie dies bereits für die vorgedruckte Karte der Fall ist (vgl. Art. 5 Abs. 1 lit. c obenstehend), wird die Stimmgemeinde in ihrem Papierdossier oder elektronischen Register (wo bereits der Name und Adresse dieses Wählers erfasst sind) eintragen, dass die Person an einem eidg. Urnengang teilgenommen hat. Auf diese Weise hat diese Person ihre Anmeldung erneuert. Für die Kantone, die an Versuchen mit Vote électronique teilnehmen, wird die Aufgabe umso wichtiger sein, da das angewendete Verfahren das Stimmgeheimnis gewährleisten muss, insbesondere wenn die Anmeldungserneuerung und die Abstimmung gleichzeitig stattfinden.

3.2 Vollzug

Diese Änderung der Verordnung über die politischen Rechte der Auslandschweizer erweist sich als notwendig, um die den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern neu angebotene Möglichkeit der Anmeldungserneuerung zusätzlich zu den verschiedenen in der VPRAS aufgezählten Möglichkeiten zu berücksichtigen. Auf dieser Grundlage können die Kantone bzw. Gemeinden angemessene Verfahrensabläufe einrichten, um der vom Parlament verabschiedeten Gesetzesänderung nachzukommen.

4 Inkrafttreten

Die Bundeskanzlei wird dem Bundesrat vorschlagen, dass die Änderungen des BPRAS und der VPRAS am 1. Januar 2013 in Kraft treten. Ab diesem Datum, in Übereinstimmung mit Art. 91 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, steht den Kantonen eine maximale Frist von 18 Monaten zur Umsetzung der Änderung des BPRAS vom 17. Juni 2011 und ggf. Anpassung der kantonalen Vollzugsbestimmungen zur Verfügung.