



Bern, 17. März 2023

Die Ausübung des Stimmrechts aus dem Ausland: Grundlagen, aktuelle Praxis und Handlungsoptionen

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulats 20.4348 Silberschmidt
vom 30. November 2020



I. AUSGANGSLAGE	2
II. POLITISCHE RECHTE DER AUSLANDSCHWEIZERINNEN UND -SCHWEIZER IN DER SCHWEIZ	3
A. POLITISCHE RECHTE IM BUND	3
1. <i>Entwicklungen des Auslandschweizer Stimmrechts</i>	3
2. <i>Bundesrechtliche Grundlagen</i>	4
3. <i>Ausübung des Stimmrechts in der Praxis</i>	5
B. POLITISCHE RECHTE IN DEN KANTONEN UND GEMEINDEN	8
III. ORGANISATORISCHE GRUNDLAGEN	9
A. AN- UND ABMELDEVERFAHREN ZUR AUSÜBUNG DER POLITISCHEN RECHTE	9
B. FÜHRUNG DES STIMMREGISTERS FÜR AUSLANDSCHWEIZERINNEN UND -SCHWEIZER	9
C. GENERIERUNG, DRUCK UND VERSAND DER STIMMUNTERLAGEN	10
D. ENTGEGENNAHME UND AUSZÄHLUNG DER STIMMEN	11
IV. ERHEBUNG DER ZUSTELLDAUER DER STIMMUNTERLAGEN INS AUSLAND	11
A. AUSGANGSLAGE UND DATENERHEBUNG	11
B. DATENAUSWERTUNG	12
1. <i>Zustellzeitpunkt der Stimmunterlagen</i>	12
2. <i>Verfügbare Zeit für die Stimmabgabe nach Kontinenten und Ländern</i>	13
3. <i>Zwischenfazit</i>	14
V. EVALUATION DER HANDLUNGSOPTIONEN	15
A. WÄHLBARE ZUSTELLADRESSE	15
B. ZEITLICHE VORVERLEGUNG DES VERSANDS	16
C. EINSATZ DES DIPLOMATISCHEN KURIERS UND DER VERTRETUNGEN	17
1. <i>Der diplomatische Kurier: Grundlagen und aktuelle Nutzung</i>	17
2. <i>Pilotversuch anlässlich der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021</i>	17
3. <i>Weitere Aspekte der Nutzung des Kuriers</i>	19
4. <i>Beurteilung der Nutzung des Kuriers</i>	20
D. ÜBERPRÜFUNG DER KANTONALEN BESTIMMUNGEN ZUR BRIEFLICHEN STIMMABGABE	21
E. ÜBERPRÜFUNG DER KANTONALEN ORGANISATION	22
F. VERSAND OHNE ABSTIMMUNGSBROSCHÜRE	23
G. ELEKTRONISCHE STIMMABGABE (E-VOTING)	24
H. ELEKTRONISCHER VERSAND DER STIMMUNTERLAGEN	25
I. STIMMABGABE DURCH STELLVERTRETUNG	26
1. <i>Stimmabgabe durch Stellvertretung in Frankreich</i>	26
2. <i>Stimmabgabe durch Stellvertretung im Vereinigten Königreich</i>	27
3. <i>Evaluation einer Ausgestaltung auf eidgenössischer Ebene in der Schweiz</i>	28
VI. SCHLUSSBEMERKUNGEN	29
LITERATURVERZEICHNIS	31
ANHANG	33

I. Ausgangslage

Am 30. November 2020 reichte Nationalrat Andri Silberschmidt das Postulat 20.4348 «Stärkung der Möglichkeiten zur demokratischen Partizipation von Auslandschweizern und Auslandschweizerinnen» ein. Der Bundesrat nahm am 17. Februar 2021 dazu Stellung und beantragte die Annahme des Postulats. Er wies dabei darauf hin, dass sich verspätete Sendungen nie ganz vermeiden liessen, solange Stimmunterlagen physisch versendet werden und brieflich gestimmt wird. Der Nationalrat nahm das Postulat am 19. März 2021 an.

Mit dem Postulat wurde der Bundesrat beauftragt zu prüfen und Bericht zu erstatten, «ob der Versand an und die Abgabe von eidgenössischen Wahl- und Abstimmungsunterlagen von Auslandschweizerinnen und -schweizer vereinfacht werden kann. Dieser Bericht soll basierend auf einem Pilotprojekt erstellt werden. Dieses Pilotprojekt kann folgendes umfassen: 1. Einsatz des diplomatischen Kuriers; 2. Ausdehnung der Fristen für den Versand von Abstimmungsunterlagen. Mit diesen möglichen und weiteren Anpassungen soll sichergestellt werden, dass Schweizerinnen und -schweizer im Ausland rechtzeitig ihre eidgenössischen Wahl- und Abstimmungsunterlagen erhalten und einfacher an der demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten teilhaben können. Auch in globalen Krisenzeiten soll diese Mitwirkung wenn möglich nicht eingeschränkt werden. Eine allfällige Kostenbeteiligung von Auslandschweizerinnen und -schweizer in abgelegenen Gebieten kann geprüft werden».

Regelmässig machen Auslandschweizerinnen und -schweizer geltend, dass sie ihre Abstimmungsunterlagen nicht oder nicht rechtzeitig erhalten, sodass die rechtzeitige Rücksendung nicht mehr möglich sei. Aufgrund der Covid-19 Pandemie kam es teilweise zu Einschränkungen im internationalen Postverkehr, von denen zweifelsohne auch Auslandschweizer Stimmberechtigte betroffen waren. Art und Umfang konnten seitens der Post nur im Ansatz quantifiziert werden. Das Ausmass der verspätet eintreffenden Stimmunterlagen wurde bisher nicht systematisch erfasst. Der Bundesrat hatte bereits bei der Einführung der brieflichen Stimmabgabe für Auslandschweizerinnen und -schweizer darauf hingewiesen, dass die Zustellung von Stimmunterlagen ins Ausland Schwierigkeiten bereiten werde.¹ Die briefliche Stimmabgabe erleichtert es zwar insbesondere Stimmberechtigten im Ausland, sich an Wahlen und Abstimmungen zu beteiligen. Je nach Effizienz und Zuverlässigkeit der jeweiligen ausländischen Postsysteme kann es aber auch dazu kommen, dass Auslandschweizerinnen und -schweizer die politischen Rechte nicht ausüben können.² Dies führt regelmässig zu parlamentarischen Vorstössen und Änderungsvorschlägen.³

Der vorliegende Bericht gibt zunächst einen Überblick über die politischen Rechte der Auslandschweizerinnen und -schweizer (Kapitel II). Dabei werden die wichtigsten Entwicklungslinien, die rechtlichen Grundlagen und ausgewählte Aspekte der aktuellen Praxis erörtert. Im nächsten Schritt zeigt der Bericht auf, wie die Kantone die Durchführung von Wahlen und Abstimmungen für die Auslandschweizer Stimmberechtigten organisieren (Kapitel III). Anschliessend wird die Zustellung im Ausland mittels einer von der Bundeskanzlei (BK) durchgeführten Befragung der Auslandschweizerinnen und -schweizer erörtert (Kapitel IV). Der letzte Teil des Berichts analysiert mögliche Handlungsoptionen für Organisations- und Verfahrensänderungen (Kapitel V).

¹ BBl 1990 III 445, hier 460

² Siehe dazu z.B. Urteil des Bundesgerichts 1C_670/2019 vom 20. August 2020 und Urteil 1C_243/2011 des Bundesgerichts vom 15. September 2011.

³ Ip. 22.3570 Sommaruga «Ausübung der politischen Rechte von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern bei den eidgenössischen Wahlen 2023 erleichtern», Ip. 21.4494 Wehrli «'Print at home' von Abstimmungsunterlagen für Auslandschweizerinnen und -schweizer», Frage 20.5888 Cottier «Zahlreiche Auslandschweizerinnen und -schweizer können wegen der Postzustellfristen ihr Stimm- und Wahlrecht nicht ausüben», Ip. 19.3540 Quadri «Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer erhalten die Abstimmungsunterlagen nicht», Mo. 19.3294 Zanetti Claudio «E-Versand statt E-Voting», Frage 15.5469 Amaudruz «Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer sollen abstimmen können», Ip. 15.4227 Masshardt «Stimm- und Wahlbeteiligung der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer verbessern».

II. Politische Rechte der Auslandschweizerinnen und -schweizer in der Schweiz

A. Politische Rechte im Bund

1. Entwicklungen des Auslandschweizer Stimmrechts

Auf Bundesebene wurde 1966 eine verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen, damit die Auslandschweizerinnen und -schweizer die politischen Rechte ausüben können. Die Ausführungsgesetzgebung wurde rund zehn Jahre später erlassen und im Jahr 1977 in Kraft gesetzt. Bis dahin waren die im Ausland lebenden Schweizer Bürgerinnen und Bürger folglich nicht Teil des Elektorats.⁴ Mit dem Inkrafttreten der gesetzlichen Grundlagen konnten die Auslandschweizerinnen und -schweizer ihre politischen Rechte zunächst nur bei Aufenthalt in der Schweiz ausüben. Etwas Anderes galt für Beamte und Angestellte des Bundes, die im Ausland eingesetzt waren. Sie durften nach der Verordnung über die politischen Rechte der Auslandschweizer brieflich stimmen.⁵ Ihre Ehegatten kamen zunächst nicht in den Genuss dieses Privilegs, was zu Diskussionen im Parlament führte.⁶ Obschon der Bundesrat eine Privilegierung weiterer Personengruppen mit Blick auf die restlichen Auslandschweizerinnen und -schweizer ablehnte, erlaubte schliesslich eine Gesetzesänderung den Ehegatten der Bundesbediensteten ab 1988, brieflich zu wählen und abzustimmen.⁷

Dass sich alle anderen Auslandschweizerinnen und -schweizer grundsätzlich in der Schweiz aufhalten mussten, um ihre Stimme abzugeben, erschwerte die politische Teilnahme. Dieses sogenannte Aufenthaltstimmrecht war u.a. dem Umstand geschuldet, dass sich auch Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz nicht von der Schweiz aus am politischen Leben ihres Heimatstaates beteiligen durften.⁸ In den 1980er Jahren häuften sich die parlamentarischen Vorstösse, die auf eine Liberalisierung der brieflichen Stimmabgabe abzielten – sei dies nun in Bezug auf ausländische Personen in der Schweiz oder auf die Auslandschweizerinnen und -schweizer. Im Jahr 1989 beschloss der Bundesrat eine Praxisänderung, die es den Ausländerinnen und Ausländern erlaubte, sich von der Schweiz aus brieflich am politischen Leben im Heimatstaat zu beteiligen. Damit veränderte sich auch die Ausgangslage für die Einführung der brieflichen Stimmabgabe für die Auslandschweizerinnen und -schweizer. Im Zuge der zunehmenden Liberalisierung der brieflichen Stimmabgabe⁹ wurde sie Anfang der 1990er Jahre für alle Auslandschweizerinnen und -schweizer voraussetzungslos zugelassen, und zwar noch bevor alle Inlandschweizer Stimmberechtigten auf eidgenössischer Ebene diesen Stimmkanal nutzen durften.¹⁰

Mit der Ausdehnung der brieflichen Stimmabgabe auf alle Auslandschweizerinnen und -schweizer stellte sich unweigerlich die Frage, wie die Stimmunterlagen den Stimmberechtigten zugestellt werden sollen. Bereits damals war klar, dass die gesetzlich vorgesehenen Versandfristen im Inland für einige Auslandschweizerinnen und -schweizer die rechtzeitige Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen nicht ermöglichen könnten.¹¹ Eine Vorverlegung der Frist für den Versand der Stimmunterlagen respektive eine Anpassung anderer wahl- und abstimmungsorganisatorischer Fristen (z.B. Wahlanmeldeschluss) wurde aber bewusst verworfen. Die Auslandschweizerinnen und -schweizer sollten das Risiko einer verspäteten Ankunft der Stimmunterlagen oder der Stimmzettel selbst tragen müssen.¹² Im Bewusstsein der erkennbaren Schwierigkeiten rund um den Versand der Stimmunterlagen wurde auch erwogen, die Schweizer Vertretungen im Ausland (folgend: Vertretungen) in den Prozess der Zustellung der Stimmunterlagen einzubeziehen. Die Vorschläge waren jedoch nicht mehrheitsfähig und es bestanden erhebliche Zweifel an der Praktikabilität des Vorgehens. Die Einschaltung zusätzlicher Zwischenstationen

⁴ In Einzelfällen nahmen Auslandschweizer indessen bereits in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts an eidgenössischen Urnengängen teil, obschon dafür keine gesetzliche Grundlage bestand. Auslandschweizer Wehrmänner gaben während der beiden Weltkriege ihre Stimme bei den Nationalratswahlen ab und 1935 stimmten rund 600 Auslandschweizer über die sogenannte Kriseninitiative ab (vgl. BBI 1965 II 417, 418). Wegen Zweifeln an der rechtlichen Zulässigkeit setzte der Bundesrat dieser Praxis 1937 per Kreisschreiben allerdings ein Ende und machte deutlich, dass nach der damaligen Rechtslage ein politischer Wohnsitz in der Schweiz Voraussetzung für die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen war (BBI 1965 II 418).

⁵ Vgl. Art. 12 Abs. 1 der Verordnung vom 25. August 1976 über die politischen Rechte der Auslandschweizer (AS 1976 1809).

⁶ Anfrage 77.754 Bauer-Lagier; Mo. 77.514 Bauer-Lagier; Mo. 81.432 Bacciarini; Pa.lv. 85.239 Gautier und Pa.lv. 85.240 Bauer-Lagier.

⁷ AS 1988 353. Vgl. dazu das Kreisschreiben des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten vom 27. Januar 1988 (BBI 1988 I 574).

⁸ BBI 1990 III 445, hier 448

⁹ Nach Bundesrecht war die voraussetzungslose briefliche Stimmabgabe für eidgenössische Urnengänge seit 1978 möglich, sofern ein Kanton dies in seinem Gebiet kannte. Für das ganze Gebiet der Eidgenossenschaft wurde die voraussetzungslose briefliche Stimmabgabe erst 1994 eingeführt (AS 1994 2414).

¹⁰ Inkrafttreten der neuen Regelung (AS 1991 2388 ff.) auf den 1. Juli 1992.

¹¹ Vgl. BBI 1990 III 445, hier 459, 460

¹² BBI 1990 III 445, hier 460

drohte die rasche Abwicklung von Versand und Rücksendung eher zu behindern, zumal viele Vertretungen nicht über die dafür nötige Infrastruktur verfügten.¹³

Die Möglichkeit der Auslandschweizerinnen und -schweizer, ihre Stimme bei Aufenthalt in der Schweiz im Urnenlokal abzugeben, blieb mit der Einführung der brieflichen Stimmabgabe erhalten und besteht bis heute fort. Sofern und soweit es das kantonale Recht zulässt, können die ausgefüllten Stimm- und Wahlunterlagen dabei auch durch eine Stellvertreterin oder einen Stellvertreter *überbracht* werden (lediglich der sogenannte Botengang ist erlaubt, vgl. dazu Kapitel V./I.).

2. Bundesrechtliche Grundlagen

Nach Artikel 40 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV, SR 101) erlässt der Bund Vorschriften über die Ausübung der politischen Rechte der Auslandschweizerinnen und -schweizer im Bund. Mit dem Bundesgesetz über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandschweizergesetz; ASG; SR 195.1) wurden die rechtlichen Beziehungen der Auslandschweizerinnen und -schweizer 2014 in einem einzigen Erlass geregelt.¹⁴ Die bis dahin geltenden Bestimmungen aus dem Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer¹⁵ wurden aufgehoben. Nach Artikel 16 ASG können Auslandschweizerinnen und -schweizer, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben, an den eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen teilnehmen sowie eidgenössische Initiativ- und Referendumsbegehren unterzeichnen.

Das ASG nahm die bisherigen Bestimmungen teilweise auf und orientierte sich dabei grundsätzlich an den bestehenden Regeln und der Praxis. Mit Blick auf die Vereinfachung des Prozesses entfiel die bis dahin geltende Möglichkeit der Auslandschweizerinnen und -schweizer, eine der bisherigen Wohngemeinden oder Heimatgemeinden als Stimmgemeinde zu wählen.¹⁶ Nach geltendem Recht gilt die letzte Wohnsitzgemeinde in der Schweiz als Stimmgemeinde und falls keine solche besteht, eine der Heimatgemeinden. Mit der Neuregelung entfiel ausserdem die Pflicht der Auslandschweizerinnen und -schweizer, sich regelmässig für die Ausübung der politischen Rechte wiederanzumelden.

In Bezug auf die Zustellung der Stimmunterlagen wurden die organisatorischen Grundsätze und Prozesse im Wesentlichen beibehalten. Nach Artikel 12 Absatz 1 der Verordnung über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandschweizerverordnung, V-ASG, SR 195.11) stellt die Stimmgemeinde oder der Kanton den Stimmberechtigten die amtlichen Stimmunterlagen direkt an die ausländische Adresse zu. Die Bestimmung wurde im Vergleich zur ihrer Vorläuferin leicht angepasst, indem die Zustellung nicht mehr zwingend an die ausländische *Wohnadresse* verlangt wird. Die Zustellung an die ausländische Wohnadresse gilt zwar nach wie vor als die Regel, doch kann ausnahmsweise eine andere Adresse im Ausland bezeichnet werden, wenn dadurch der Zustellerfolg erhöht werden kann. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Post im betreffenden Land bestimmte Gebiete oder periphere Orte nicht oder nur unzureichend versorgt.¹⁷

Nach Artikel 12 Absatz 3 V-ASG werden die Stimmunterlagen für Auslandschweizerinnen und -schweizer frühestens eine Woche vor dem offiziellen Versand in der Schweiz versendet. Die Bestimmung nimmt Bezug auf die allgemeinen Regelungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte,¹⁸ wonach Stimmberechtigte die Stimmunterlagen mindestens drei und frühestens vier Wochen vor dem Abstimmungs- bzw. Wahltermin *erhalten*. Als Zeitpunkt für den offiziellen Versand nach Artikel 12 Absatz 3 V-ASG wird nach geltender Praxis die Übergabe der Unterlagen an die Schweizerische Post verstanden, die in der Regel in der fünften Woche vor der Abstimmung bzw. Wahl stattfindet. Nach der Auslegung des Bundesrates dürfen die Stimmunterlagen für die Auslandschweizerinnen und -schweizer daher frühestens ab der sechsten dem Abstimmungstermin vorangehenden Woche *verschickt* werden.¹⁹ Während das Gesetz den Stimmberechtigten im Inland den rechtzeitigen Erhalt der Stimmunterlagen faktisch garantiert, haben die Stimmberechtigten im Ausland einen Anspruch auf rechtzeitigen Versand.²⁰

¹³ BBl 1990 III 445, hier 460

¹⁴ AS 2015 3857. Das ASG ist seit dem 1. November 2015 in Kraft.

¹⁵ AS 1976 1805, 1991 2388, 2002 3193, 2007 4637 Ziff. I 2, 2009 5685 Ziff. I 1, 2011 725 Anhang Ziff. 4

¹⁶ BBl 2014 1938

¹⁷ Vgl. dazu das Kreisschreiben der BK betreffend die Ausübung der politischen Rechte der Auslandschweizerinnen und -schweizer (BBl 2015 7502).

¹⁸ Art. 11 Abs. 3, Art. 33 Abs. 2 und Art. 48 Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976.

¹⁹ Vgl. dazu z.B. das Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen zur Volksabstimmung vom 13. Februar 2022, Ziff. 32 (BBl 2021 2777).

²⁰ Urteil des Bundesgerichts 1C_670/2019 und 1C_397/2020 vom 20. August 2020, E. 5.2.

Treffen die Stimmunterlagen trotz dieser Vorkehrungen zu spät bei den Stimmberechtigten im Ausland ein oder treffen deren Stimm- oder Wahlzettel zu spät bei der Stimmgemeinde ein, so erwachsen den betroffenen Stimmberechtigten daraus gemäss Artikel 12 Absatz 4 V-ASG ausdrücklich keine Rechtsansprüche. Der Grund für diese ausdrückliche Regelung liegt in der Tatsache, dass die Schweiz keinen Einfluss auf die Beförderungsgeschwindigkeit von Unterlagen durch ausländische Verteilerorganisationen nehmen kann. Im Falle eines physischen Versands lässt es sich nie vollständig vermeiden, dass Auslandschweizerinnen und -schweizer in grösserer räumlicher Distanz zur Schweiz teilweise ihre Stimmunterlagen nicht rechtzeitig erhalten.²¹

3. Ausübung des Stimmrechts in der Praxis

3.1. Das Auslandschweizer Elektorat

Als die Auslandschweizerinnen und -schweizer an der Volksabstimmung vom 13. März 1977 erstmals gestützt auf das damalige Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer abstimmen konnten, waren rund 2'000 Auslandschweizer Stimmberechtigte im Stimmregister eingetragen.²² Vor der Einführung der brieflichen Stimmausgabe Anfang der 1990er Jahre waren rund 14'000 im Ausland lebende Stimmberechtigte eingetragen. Seither stieg diese Zahl weiter an und lag bei der Volksabstimmung vom 15. Mai 2022 bei rund 211'000 Stimmberechtigten.²³ Dies entspricht ungefähr der Stimmbürgerschaft des Kantons Freiburg.²⁴

²¹ Vgl. dazu die Stellungnahme des Bundesrates vom 17.2.2021 auf das Po. 20.4348 Silberschmidt «Stärkung der Möglichkeiten zur demokratischen Partizipation von Auslandschweizern und Auslandschweizerinnen». Siehe auch die Antworten des Bundesrates auf die Ip. 19.3540 Quadri «Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer erhalten die Abstimmungsunterlagen nicht» und die Anfrage 00.1091 Glasson «Stimmrecht der Auslandschweizer».

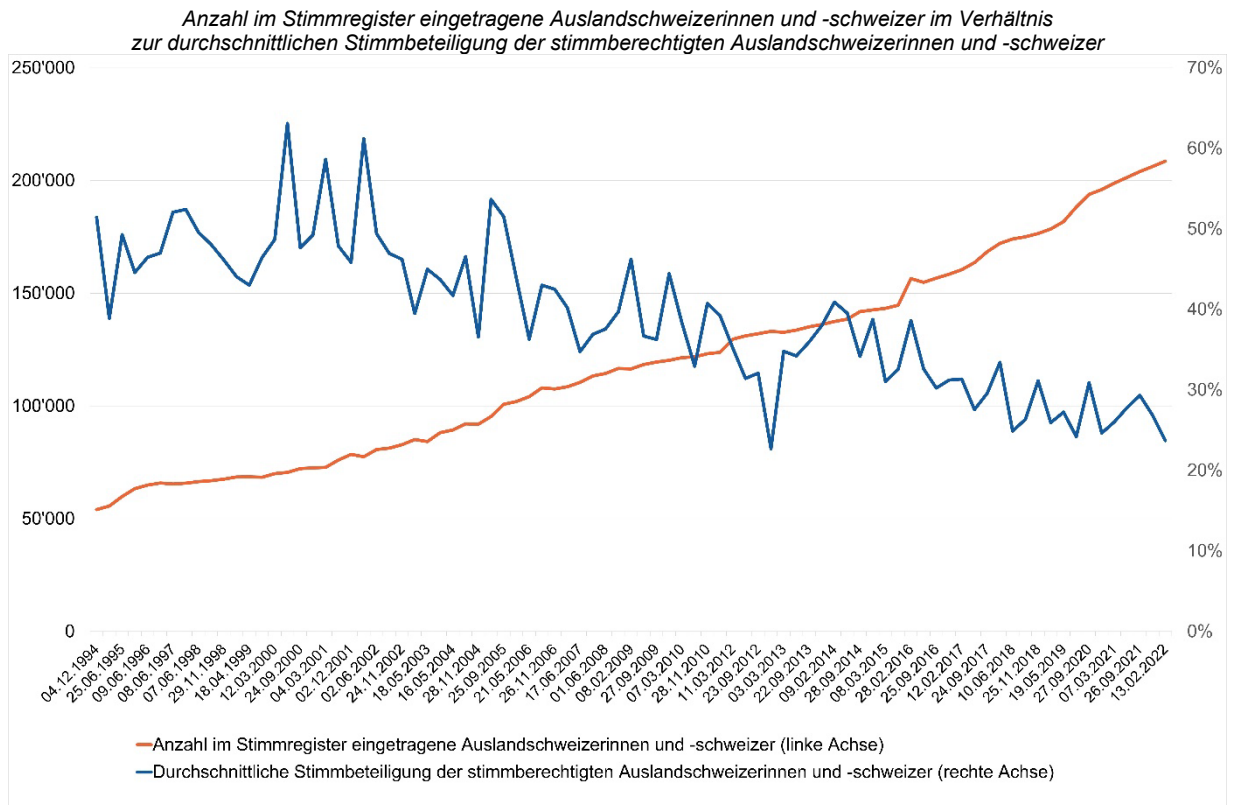
²² www.bk.admin.ch > Politische Rechte > Abstimmungen > Chronologie Volksabstimmungen.

²³ BBl 2022 2010

²⁴ Für eine Übersicht zu den stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und -schweizer pro Kanton und im Verhältnis zum gesamten Elektorat siehe Anhang.

3.2. Stimmbeteiligung der Auslandschweizerinnen und -schweizer

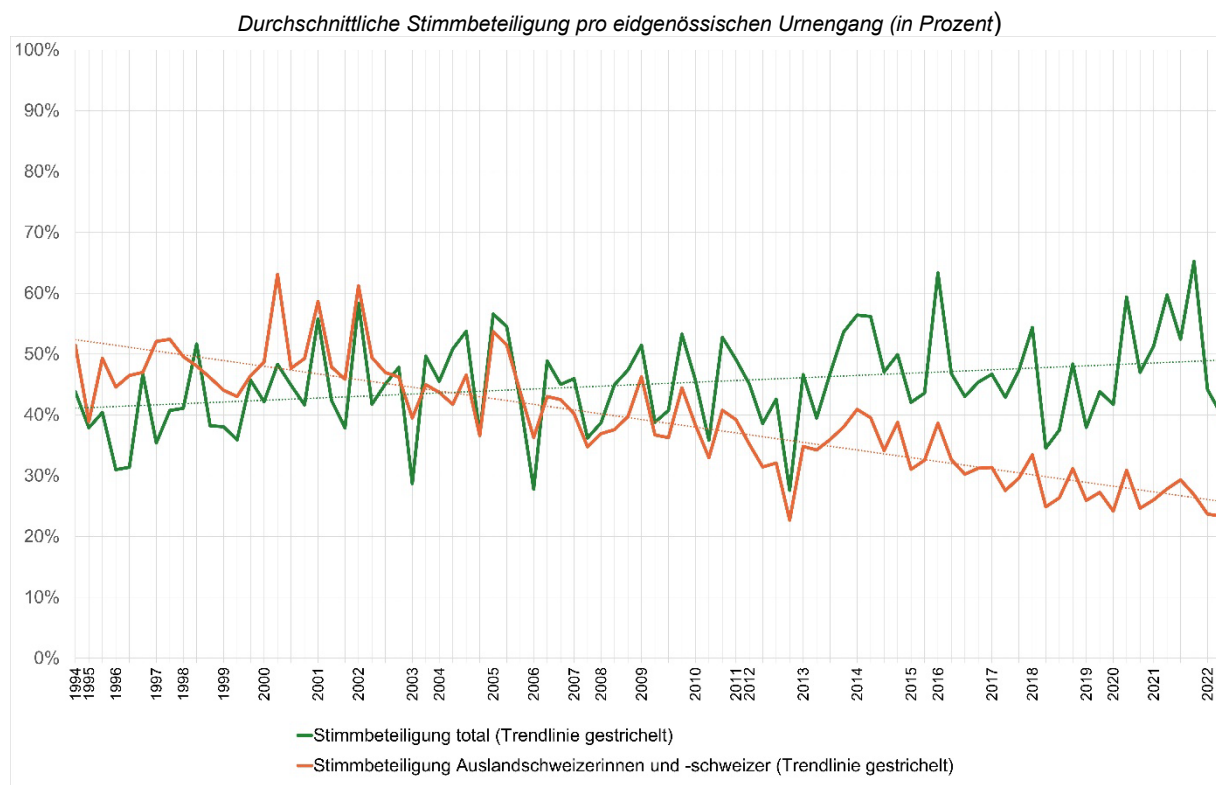
Angaben zur Beteiligung der Auslandschweizerinnen und -schweizer an eidgenössischen Urnengängen liegen vornehmlich aus Kantonen vor, die das entsprechende Stimmregister zentralisiert haben (vgl. Kapitel III./B.). Gemäss den verfügbaren Angaben lag die prozentuale Stimmbeteiligung der Auslandschweizerinnen und -schweizer bei Volksabstimmungen in den letzten fünf Jahren durchschnittlich zwischen 24 und 34 Prozent. In einer längerfristigen Betrachtung zeigt sich, dass die durchschnittliche prozentuale Stimmbeteiligung der Auslandschweizerinnen und -schweizer in den Kantonen, welche sie ausweisen,²⁵ über die Jahre tendenziell gesunken ist. Die Entwicklung kontrastiert mit der Zunahme des Auslandschweizer Elektorats (rote Linie): Während sich die durchschnittliche prozentuale Stimmbeteiligung in den ausgewählten Kantonen beinahe halbiert hat, vervierfachte sich in der gleichen Zeitspanne das gesamtschweizerische Auslandschweizer Elektorat.



Grafik 1, Quelle: BFS und BK

²⁵ Die Berechnung der durchschnittlichen Stimmbeteiligung basiert auf der durchschnittlichen Stimmbeteiligung folgender Kantone: 04.12.1994–03.03.2002 LU, GE; 02.06.2002–18.05.2003: LU, GE, VD; 08.02.2004: LU, BS, GE, VD; 16.05.2004–29.11.2009: LU, BS, AI, GE, VD; 07.03.2010: LU, BS, AI, UR, SG, AG, GE, VD; 26.09.2010–13.02.2011: LU, BS, AI, UR, SG, AG, TG, GE, VD; 11.03.2012–17.06.2012: LU, BS, AI, UR, SG, AG, TG, GE, VD, VS; 23.09.2012–28.09.2014: LU, BS, AI, UR, SG, AG, FR, TG, GE, VD, VS; 30.11.2014–13.02.2022: LU, BS, AI, UR, SG, AG, FR, TG, GE, VD, VS, ZH.

Der negative Trend der Stimmbeteiligung der Auslandschweizerinnen und -schweizer (blaue Markierung in Grafik 1) zeigt sich auch im Vergleich zur gesamtschweizerischen Stimmbeteiligung bei eidgenössischen Volksabstimmungen, d.h. der Beteiligung aller Stimmberechtigten im In- und Ausland (rote Markierung in Grafik 2). Während die prozentuale Stimmbeteiligung der Auslandschweizerinnen und -schweizer anfangs höher lag als die Stimmbeteiligung aller Stimmberechtigten, liegt sie seit 2002 darunter. Der Abstand zwischen den Werten ist über die Jahre gewachsen, zumal sich bei der gesamthaften Stimmbeteiligung ein leicht positiver Trend feststellen lässt.



Grafik 2, Quelle: BFS und BK

Die Gründe für den negativen Trend bei der Auslandschweizer Beteiligung wurden nicht näher untersucht. Die Entwicklung dürfte aber nicht auf Verschlechterungen bei der postalischen Versorgung zurückzuführen sein. Von den zwölf Kantonen, die Daten zur Auslandschweizer Beteiligung erheben, haben acht Kantone den Auslandschweizerinnen und -schweizern während einiger Jahre die elektronische Stimmbgabe ermöglicht und damit vorteilhafte Ausübungsbedingungen geboten.²⁶ Die Entwicklung dürfte eher mit dem Wachstum des Auslandschweizer Elektors zusammenhängen. Seit 2015 hat sich dieses sprunghaft erhöht, was auch mit dem Verzicht auf die periodische Wiederanmeldepflicht zusammenhängen wird.²⁷ Auslandschweizerinnen und -schweizer müssen sich nach geltendem Recht aktiv von der Ausübung der politischen Rechte abmelden, falls sie keine Stimmunterlagen mehr erhalten wollen.²⁸

²⁶ LU: 2010–2019; BS: 2009–2019; AG: 2010–2015 und 2017–2019; FR: 2010–2015 und 2016–2019; SG: 2010–2015 und 2017–2019; TG: 2010–2015 und 2018–2019; VD: 2018–2019; GE: 2004; 2008–2019. Im Kanton Zürich konnten die dort angemeldeten Auslandschweizerinnen und -schweizer bei den Abstimmungen vom 8. März 2015 und vom 16. Juni 2015 elektronisch abstimmen. Für den Zusammenhang zwischen der elektronischen Stimmbgabe und der Stimmbeteiligung im Kanton Genf siehe Office cantonal de la statistique (OCSTAT) Genève, Impact de l'introduction et de la suspension du vote par internet dans le canton de Genève, Communications statistiques N° 68, 2022.

²⁷ Bereits vor dem Inkrafttreten des ASG wurden die Kantone vom Bundesrat aufgefordert, bei der Anwendung der Wiederanmeldepflicht im Hinblick auf die Nationalratswahlen 2015 kulant zu sein (vgl. dazu BBl **2014** 8527, hier: 8537). Mit dem Inkrafttreten des ASG wurde auch die Änderung vom 17. Juni 2011 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer (BBl **2011** 4839), die nicht in Kraft gesetzt wurde, gegenstandslos (vgl. röm. Ziff. II des Anhangs zum ASG, AS **2015** 3857).

²⁸ Nach Art. 19 Abs. 3 ASG streicht die Stimmgemeinde eine Auslandschweizerin oder einen Auslandschweizer aus dem Stimmregister, wenn die Voraussetzungen zur Ausübung der politischen Rechte wegfallen, die betreffende Person auf die Ausübung der politischen Rechte verzichtet oder das Stimmmaterial drei Mal in Folge als unzustellbar zurückgeschickt wird.

B. Politische Rechte in den Kantonen und Gemeinden

Auslandschweizerinnen und -schweizer haben neben den politischen Rechten in Bundesangelegenheiten regelmässig auch auf kantonaler (BE, SZ, FR, SO, BL, GR, TI*, NE, GE, JU) und vereinzelt auch auf kommunaler Ebene (BL, TI*, NE)²⁹ politische Rechte. Kein Stimmrecht auf kantonaler und kommunaler Ebene haben Auslandschweizerinnen und -schweizer in 13 Kantonen (LU, UR, OW, NW, GL, ZG, SH, AR, AI, SG, TG, VD und VS). In den Kantonen Zürich, Basel-Stadt und Aargau sind die Auslandschweizerinnen und -schweizer bei den Ständeratswahlen stimmberechtigt und können für den Ständerat kandidieren. Darüber hinaus stehen ihnen in diesen drei Kantonen keine weitere politische Rechte auf der kantonalen oder kommunalen Ebene zu.

Übersicht zu den politischen Rechten auf kantonaler und kommunaler Ebene

	ZH	BE	LU	UR	SZ	OW	NW	GL	ZG	FR	SO	BS	BL	SH	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	GE	JU
Stimmrecht Kanton	+											+							+		*					
Stimmrecht Gemeinde																	#				*					

* Beschränkt auf Auslandtessinerinnen und -tessiner; + Beschränkt auf Ständeratswahlen; # Die Gemeinden können Auslandschweizerinnen und -schweizern das Stimmrecht einräumen, haben dies bisher aber nicht getan.

Tabelle 1

Auslandschweizerinnen und -schweizer wären in dem Kanton oder der Gemeinde stimmberechtigt, in dem sie ihr politisches Domizil nach den Bestimmungen des Bundesrechts haben (vgl. Art. 18 ASG). Im Kanton Tessin wird für die Bestimmung des politischen Wohnsitzes zwar ebenfalls auf die Regelung im Bund verwiesen, die politischen Rechte auf kantonaler und kommunaler Ebene werden allerdings nur denjenigen Auslandsbürgerinnen und -bürgern eingeräumt, die auch das Bürgerrecht einer Tessiner Gemeinde haben. Mit anderen Worten haben hier lediglich die Auslandtessinerinnen und -tessiner das Stimm- und Wahlrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten.³⁰

Bei der Festsetzung kantonaler und kommunaler Urnenabstimmungen orientieren sich die Kantone häufig an den Terminen für eidgenössische Volksabstimmungen, so dass sich die Stimmberechtigten gleichzeitig zu den Vorlagen der verschiedenen Ebenen äussern können, was auch zu einer stärkeren Mobilisierung und damit einhergehend einer höheren Stimmbeteiligung führen kann. Die Kantone schaffen und nutzen dadurch aber auch organisatorische Synergien (Versand der Stimmunterlagen, Auszählung etc.). Kantonale Wahlen finden hingegen häufig auch ausserhalb der für eidgenössische Volksabstimmungen festgelegten Termine statt. Die terminliche Trennung wirkt einer allfälligen Beeinflussung der kantonalen Wahlen durch eidgenössische Abstimmungsvorlagen entgegen, z.B. im Hinblick auf die Mobilisierung der Stimmberechtigten durch gewisse Sachthemen. Das Zusammenwirken zwischen dem Bund und den Kantonen beim Vollzug der politischen Rechte schafft gewisse Abhängigkeiten (z.B. bzgl. der Bestimmungen über die Wahlanmeldung, die Anordnung von Urnengängen etc.), denen bei der Diskussion rund um Verfahrens Anpassungen Rechnung getragen werden muss.

²⁹ Basel-Landschaft: § 2 Abs. 4 i.V.m. § 3 Abs. 4 Bst. b Gesetz über die politischen Rechte (SGS 120); im Kanton Tessin gilt dies nur für Auslandtessinerinnen und -tessiner: Art. 2 Bst. b Legge sull'esercizio dei diritti politici (RL 150.100); Neuenburg: Art. 3 Bst. b Loi sur les droits politiques (RSN 141)

³⁰ Art. 2 Bst. b und Art. 3 Bst. b Legge sull'esercizio dei diritti politici (RL 150.100). Zur Frage der Vereinbarkeit dieser Regelung mit Art. 37 Abs. 2 BV vgl. BIAGGINI (2017), Art. 37, Rz. 6 m.w.H.

III. Organisatorische Grundlagen

Da die Kantone im Vollzug der politischen Rechte eine zentrale Rolle spielen, ist es vor der Diskussion über allfällige Verfahrensanpassungen dienlich, eine Übersicht über die Ausgangslage auf der organisatorischen Ebene zu erhalten. Dazu soll in einem ersten Schritt das An- und Abmeldeverfahren dargestellt werden (Kapitel III./A.). Weitere Grundlagen hat die BK im Rahmen einer im Oktober 2021 bei den Kantonen durchgeführten Umfrage erhoben. Die nachfolgend präsentierten Ergebnisse umfassen die Angaben zur Führung des Stimmregisters (siehe Kapitel III./B.), zu Produktion und Versand des Stimmmaterials (Kapitel III./C.) sowie zur Entgegennahme der eingehenden Stimmkuverts und der Auszählung der Stimmen (Kapitel III./D.).

A. An- und Abmeldeverfahren zur Ausübung der politischen Rechte

Auslandschweizerinnen und -schweizer, die ihre politischen Rechte ausüben wollen, melden dies nach Artikel 19 Absatz 1 ASG der zuständigen Vertretung, welche die Anmeldung an die Stimmgemeinde weiterleitet. Diese trägt die angemeldeten Personen in das Stimmregister ein. Im Falle von Adresswechseln oder weiteren Mutationen erfolgt die Meldung ebenfalls via die Vertretung an die Stimmgemeinde.³¹ Falls ein Kanton das Stimmregister zentral bei der Kantonsverwaltung führt, übernimmt diese die Funktion der Stimmgemeinde (Art. 8 Abs. 3 V-ASG).

Falls Auslandschweizerinnen und -schweizer auf die Ausübung der politischen Rechte verzichten wollen, so haben sie dies wiederum via die zuständige Vertretung der Stimmgemeinde zu melden. Von Amtes wegen werden die Auslandschweizerinnen und -schweizer aus dem Stimmregister gestrichen, wenn die Voraussetzungen zur Ausübung der politischen Rechte wegfallen (z.B. aufgrund ihrer Rückkehr in die Schweiz) oder das Stimmmaterial drei Mal in Folge als unzustellbar zurückgeschickt wurde.³² Dieses letztgenannte Kriterium der dreimaligen Unzustellbarkeit der Stimmunterlagen hat sich in der Praxis als problematisch erwiesen, da die ausländischen Postdienste unzustellbare Sendungen verschiedentlich nicht oder nur sporadisch an die Absender zurückschicken. Schliesslich verpflichtet Artikel 19 Absatz 4 ASG die Stimmgemeinden und das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) respektive die Vertretungen sich gegenseitig über vorgenommene Änderungen und Streichungen von für das Stimmrecht relevanten Daten im Stimmregister beziehungsweise im Auslandschweizerregister zu informieren.

B. Führung des Stimmregisters für Auslandschweizerinnen und -schweizer

Nach Artikel 20 Absatz 1 ASG müssen die Kantone das Stimmregister für die Auslandschweizerinnen und -schweizer grundsätzlich zentral bei der Kantonsverwaltung oder bei der Verwaltung des Hauptortes führen. Nach Artikel 20 Absatz 2 ASG ist jedoch auch eine dezentrale Stimmregisterführung zulässig, sofern die Daten kantonsweit harmonisiert und erfasst sind, oder sie regelmässig an zentraler Stelle elektronisch konsolidiert werden. Wie die Auswertung der Umfrage zeigt, führen 12 Kantone ein zentralisiertes Stimmregister für Auslandschweizerinnen und -schweizer; 9 davon zentralisiert bei der Kantonsverwaltung, 3 bei der Verwaltung des Hauptortes. In 14 Kantonen werden die Stimmregister für Auslandschweizerinnen und -schweizer dezentral geführt.

<i>Verortung der Stimmregisterführung</i>		
Zentral (12)	Kantonsverwaltung (9)	LU, UR, BS, AI, SG, AG, TG, VS, GE
	Verwaltung des kantonalen Hauptortes (3)	ZH, SH, VD
Dezentral (14)		BE, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BL, AR, GR, TI, NE, JU

Tabelle 2

³¹ Art. 10 V-ASG

³² Art. 19 Abs. 3 ASG; Art. 11 V-ASG

C. Generierung, Druck und Versand der Stimmunterlagen

1.1. Stimmrechtsausweis

Nach aktueller Praxis wird die Stimmrechtsausweis-Datei an unterschiedlichen Stellen digital generiert: in 12 Kantonen bei der Kantonsverwaltung, in 11 Kantonen bei der Gemeindeverwaltung und in 2 Kantonen bei Externen. Eine Ausnahme bildet der Kanton Zürich, welcher die Stimmrechtsausweise bei der Verwaltung des Hauptortes generieren lässt.

<i>Verortung der Stimmrechtsausweisgenerierung</i>	
Kantonsverwaltung (12)	UR, FR, SO, BS, SH, AI, AG, TG, VD, VS, NE, GE
Verwaltung des Hauptortes (1)	ZH
Gemeindeverwaltung (11)	BE, SZ, OW, NW, GL, ZG, BL, AR ³³ , GR, TI, JU
Externe (2)	LU, SG

Tabelle 3

Im Vergleich zur Registerführung fällt hier auf, dass die Kantone Freiburg, Solothurn und Neuenburg eine dezentrale Führung des Stimmregisters haben, die Stimmrechtsausweise jedoch bei der Kantonsverwaltung generieren.

1.2. Druck der Abstimmungsunterlagen

Für die eidgenössischen Volksabstimmungen lässt die BK die Abstimmungsbroschüre des Bundes sowie die dazugehörigen Stimmzettel drucken und stellt diese den Kantonen zur Verfügung. In den 13 Kantonen, in denen Auslandschweizerinnen und -schweizern die politischen Rechte einzig in Bundesangelegenheiten zustehen, müssen lediglich die nach kantonalem Recht für die gültige Stimmabgabe nötigen Unterlagen (i.d.R. Stimmrechtsausweise und die Stimmcouverts) hinzugefügt werden. Kantone und Gemeinden, welche die Stimmzettel maschinell auszählen (sog. E-Counting-Verfahren), erstellen eigene Stimmzettel. Sobald ein Kanton den Auslandschweizerinnen und -schweizern jedoch politische Rechte auf kantonaler und eventuell auch auf kommunaler Ebene gewährt (vgl. oben Kapitel II./B.), müssen die entsprechenden Unterlagen beigelegt werden. Die Produktion und Zusammenführung der Abstimmungsunterlagen ist in diesen Fällen komplexer.

Nach Angaben der Kantone werden jene Abstimmungsunterlagen, die nicht durch die BK zur Verfügung gestellt werden, gegenwärtig in 12 Kantonen durch den Kanton selbst, in 3 Kantonen durch die Gemeinden und in weiteren 6 Kantonen durch Externe gedruckt. 5 Kantone haben eine gemischte Lösung.

<i>Verortung des Drucks der Abstimmungsunterlagen</i>	
Kanton (12)	ZH ³⁴ , UR, FR, SO, BL, SH, AI, VD, VS, NE ³⁵ , GE, JU
Gemeinde (3)	OW, GL, ZG
Externe (6)	BE, NW, BS, SG, AG, TG
Gemischte Lösung (5)	LU, SZ, AR, GR, TI

Tabelle 4

1.3. Verpackung und Versand der Abstimmungsunterlagen

Gemäss Angaben der Kantone werden die Abstimmungsunterlagen aktuell in 8 Kantonen durch den Kanton, in 11 Kantonen durch die Gemeinde und in 7 Kantonen durch Externe (bspw. gemeinnützige Institutionen) verpackt und versendet. Ein Drittel der Kantone verpacken und versenden durch einen anderen Akteur, als dass die Unterlagen gedruckt werden.³⁶

<i>Verortung der Verpackung und des Versands der Abstimmungsunterlagen</i>	
Kanton (8)	ZH ³⁷ , UR, FR, SO, AI, VD, NE, GE
Gemeinde (11)	BE ³⁸ , SZ, OW, NW, GL, ZG, BL, AR, GR ³⁸ , TI ³⁸ , JU
Externe (7)	LU, BS, SH, SG, AG, TG, VS

Tabelle 5

³³ Vereinzelt Generierung durch Externe.

³⁴ Im Printcenter der Stimmregisterzentrale Stadt Zürich in Auftrag des Kantons.

³⁵ Für eidgenössische Wahlen und kantonale Abstimmungen.

³⁶ BE, SZ, NW, BL, SH, TI, VS, JU.

³⁷ In der Stimmregisterzentrale Stadt Zürich in Auftrag des Kantons.

³⁸ Teilweise Outsourcing der Gemeinden an Externe.

D. Entgegennahme und Auszählung der Stimmen

Die abgegebenen Stimmen der Auslandschweizerinnen und -schweizer werden in 9 Kantonen durch den Kanton, in 3 Kantonen durch den kantonalen Hauptort und in 14 Kantonen durch die Gemeinden entgegengenommen und ausgezählt.

<i>Verortung Entgegennahme und Auszählung der Stimmen</i>	
Kanton (9)	LU, UR, BS, AI, SG, AG, TG, VS, GE
Kantonaler Hauptort (3)	ZH, FR, VD
Gemeinde (14)	BE, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, BL, SH, AR, GR, TI, NE, JU

Tabelle 6

Als Fazit kann gezogen werden, dass 8 Kantone eine durchgehende Organisation durch eine Verwaltung führen,³⁹ 5 Kantone haben eine umfassende Auslagerung an Externe⁴⁰. Die 13 übrigen Kantone verfügen über eine gemischte Organisation.

IV. Erhebung der Zustelldauer der Stimmunterlagen ins Ausland

A. Ausgangslage und Datenerhebung

Im Hinblick auf die vorliegende Berichterstattung wurde erstmals erhoben, wann die Stimmunterlagen den Auslandschweizerinnen und -schweizern tatsächlich zugestellt werden. Dadurch sollen das Ausmass und die geografische Verteilung erfasst werden. Zu diesem Zweck wurden anlässlich der eidgenössischen Volksabstimmung vom 28. November 2021 sämtliche Auslandschweizerinnen und -schweizer, die in den Stimmregistern der Kantone Luzern, Freiburg, Aargau, Tessin und Genf geführt werden, über den Zeitpunkt der Zustellung der Stimmunterlagen befragt. Die Stimmberechtigten erhielten zusammen mit den Stimmunterlagen ein Begleitblatt, das sie über die Erhebung informierte und sie mit einem individuellen Teilnahmecode ausstattete. Über einen QR-Code oder über die angegebene URL konnten die Auslandschweizerinnen und -schweizer auf die Umfrage zugreifen und diese nach Angabe des Teilnahmecodes ausfüllen.

Der Rücklauf lag bei 7 Prozent, d.h. rund 4'500 berechnete Personen nahmen gültig an der Umfrage teil und schlossen diese vollständig ab.⁴¹ Die Umfrage war vom 15. Oktober 2021 bis am 3. Januar 2022 offen. Sofern die stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und -schweizer im Auslandschweizerregister⁴² eine Mailadresse hinterlegt hatten, wurden sie zwei Wochen vor der Volksabstimmung überdies per E-Mail daran erinnert, an der Umfrage teilzunehmen. Die Ergebnisse der Umfrage ermöglichen es, die Tragweite der Zustellschwierigkeiten abzuschätzen.⁴³

³⁹ 5 Kantone mit zentralem Stimmregister Durchführung durchgehend durch Kanton oder Hauptort (ZH, UR, AI, VD, GE), 3 Kantone mit dezentralem Stimmregister Durchführung durchgehend durch Gemeinde.

⁴⁰ 2 Kantone lagern vollumfänglich an eine Druckerei aus (LU und SG), 3 Kantone generieren die Stimmrechtsausweise bei der Kantonsverwaltung, gedruckt, verpackt und verschickt wird durch eine Druckerei (BS, AG und TG). Alle 5 genannten Kantone führen ein zentrales Stimmregister.

⁴¹ Insgesamt wurden rund 65 000 Auslandschweizerinnen und -schweizer eingeladen, an der Umfrage teilzunehmen. 9 704 Personen starteten die Umfrage, wobei 6 206 Personen einen gültigen Teilnahmecode eingaben, die Beantwortung aber teilweise frühzeitig abbrachen. Für die Auswertung berücksichtigt wurden diejenigen 4 513 Personen, welche die Umfrage vollständig ausfüllten und ein Zustelldatum angaben, das im Zeitraum der Umfrage lag.

⁴² Das Auslandschweizerregister ist Bestandteil des Informationssystems E-VERA (E-VERA) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), das in der Verordnung über das Informationssystem E-VERA vom 17. August 2016 (VEVERA; SR 235.22) geregelt ist.

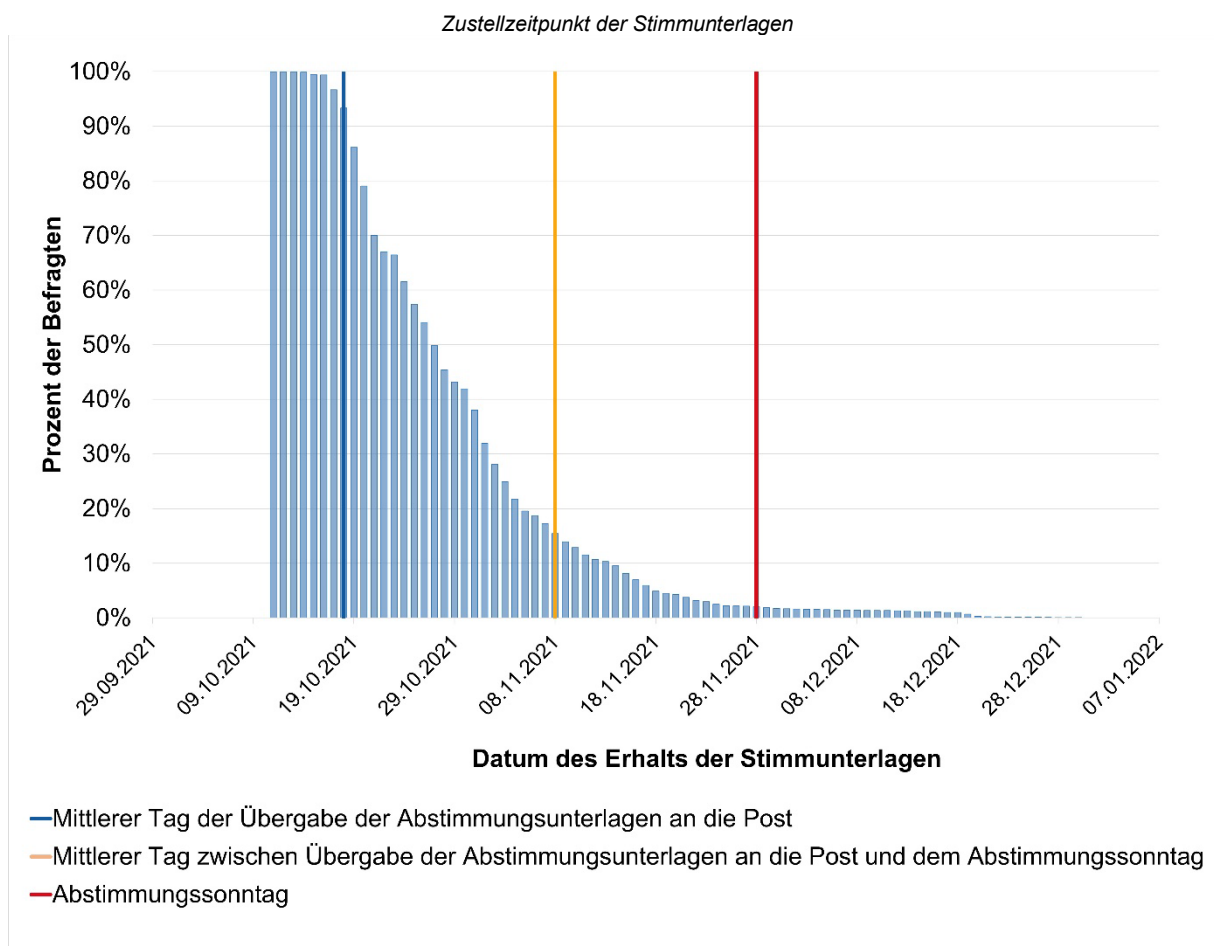
⁴³ Die Schweizerische Post führt eine Liste der durchschnittlichen Laufzeiten, mit denen sie im internationalen Postverkehr pro Land rechnet. Die Angaben sind verfügbar unter: www.post.ch > Briefe versenden > Dokumente Ausland > Dokumente > Länderinformationen: Preiszonen und Beförderungszeit

B. Datenauswertung

1. Zustellzeitpunkt der Stimmunterlagen

Die Ergebnisse der Umfrage zeigen, dass der Grossteil der Auslandschweizerinnen und -schweizer ihre Stimmunterlagen relativ rasch zugestellt erhalten. Vier Wochen vor der Abstimmung vom 28. November 2021 – also vor Beginn der Zustellwoche im Inland – hatten bereits mehr als 50 Prozent der an der Umfrage teilnehmenden Auslandschweizerinnen und -schweizer die Stimmunterlagen erhalten. Drei Wochen vor dem Urnengang – also bei Halbzeit zwischen Versanddatum und Abstimmungstag – hatten rund 83 Prozent der Stimmberechtigten im Ausland die Stimmunterlagen erhalten. Weitere 15 Prozent der Teilnehmenden gaben an, die Stimmunterlagen bis zum Abstimmungstag erhalten zu haben. 2 Prozent der Umfrageteilnehmenden erhielten ihre Stimmunterlagen erst nach der Volksabstimmung zugestellt und konnten entsprechend nicht an der Volksabstimmung teilnehmen. Die Umfrage wurde am 3. Januar 2022 geschlossen, womit ab diesem Zeitpunkt keine Einträge mehr gemacht werden konnten.

Die nachfolgende Grafik stellt die Ergebnisse der Umfrage zum Zeitpunkt des Erhalts der Stimmunterlagen dar. Die Daten werden aggregiert dargestellt. Entsprechend ist von links nach rechts gehend jeweils ersichtlich, welcher Anteil der an der Umfrage teilnehmenden Auslandschweizerinnen und -schweizern zum jeweiligen Zeitpunkt noch auf die Stimmunterlagen warten musste.



Grafik 3

Gemäss den rechtlichen Vorgaben dürfen die Kantone und Gemeinden die Stimmunterlagen frühestens in der sechsten Woche vor dem Abstimmungstermin versenden.⁴⁴ Beim untersuchten Urnengang war der frühestmögliche Versandzeitpunkt der 18. Oktober 2021. Einige Gemeinden verschickten die Stimmunterlagen dennoch etwas früher, weshalb einige Auslandschweizerinnen und -schweizer ihre Stimmunterlagen bereits vor dem Stichtag für den Versand erhielten.

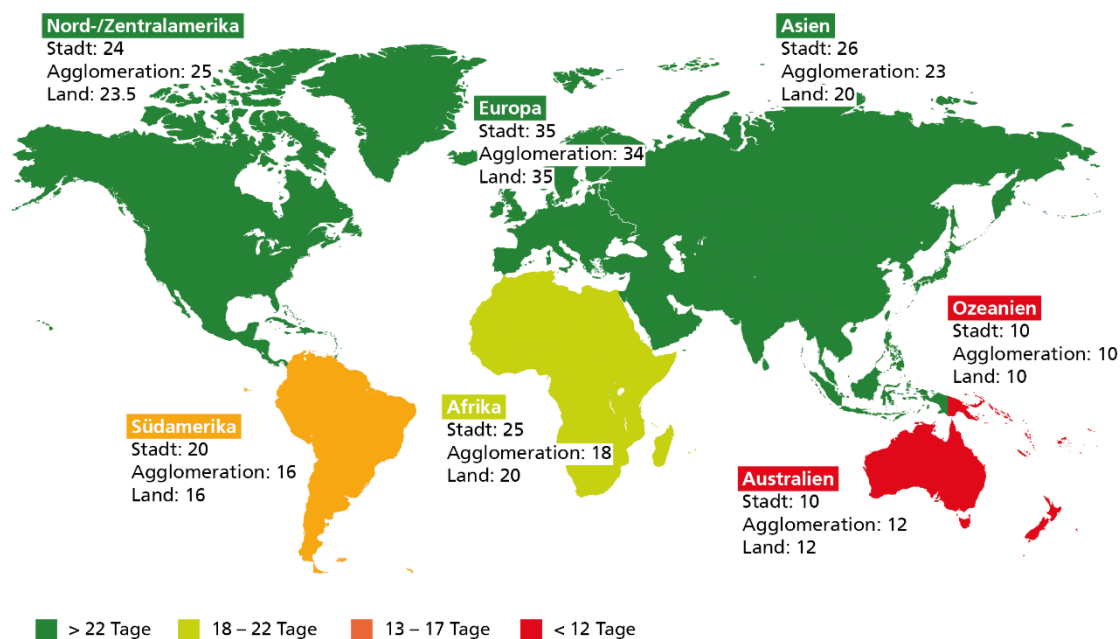
⁴⁴ Art. 12 Abs. 3 V-ASG. Siehe unten Kapitel V./B.

2. Verfügbare Zeit für die Stimmabgabe nach Kontinenten und Ländern

Die Ergebnisse der Umfrage wurden nach Kontinenten und Ländern aufgeschlüsselt. Ausserdem wurde erfasst, in welchem Gebietstyp – städtisch, ländlich oder Agglomeration – die Auslandschweizerinnen und -schweizer wohnen. Von den rund 4'500 Rückmeldungen stammen mehr als zwei Drittel von Auslandschweizerinnen und -schweizern, die in Europa registriert sind. Dies entspricht auch ungefähr dem Verhältnis der in Europa registrierten Auslandschweizerinnen und -schweizer im Vergleich zu denjenigen, die auf anderen Kontinenten leben.⁴⁵ Die breite geografische Verteilung der Rückmeldungen lässt eine differenzierte Betrachtung zu. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Zustellung der Stimmunterlagen im November 2021 wegen der akuten Covid-19 Pandemie, je nach Lage im betreffenden Land, ausserordentlich erschwert war.

In geografischer Hinsicht lässt sich feststellen, dass die Zustellung innerhalb Europas in der Regel rasch erfolgt. Im Median⁴⁶ erhalten Auslandschweizerinnen und -schweizer in Europa die Stimmunterlagen 6 - 7 Tage nach dem Versand in der Schweiz, womit in der Regel noch rund 5 Wochen verbleiben, um die Stimme abzugeben. Die nachfolgende Grafik zeigt, wie viele Tage den Stimmberechtigten im Ausland auf den jeweiligen Kontinenten im Median verbleiben, um ihre Stimme abzugeben. Die Werte sind aufgeschlüsselt nach Gebietstyp (städtisch, ländlich, Agglomeration).

Verfügbare Tage zwischen Zustellung der Abstimmungsunterlagen bis zur Volksabstimmung



Grafik 4

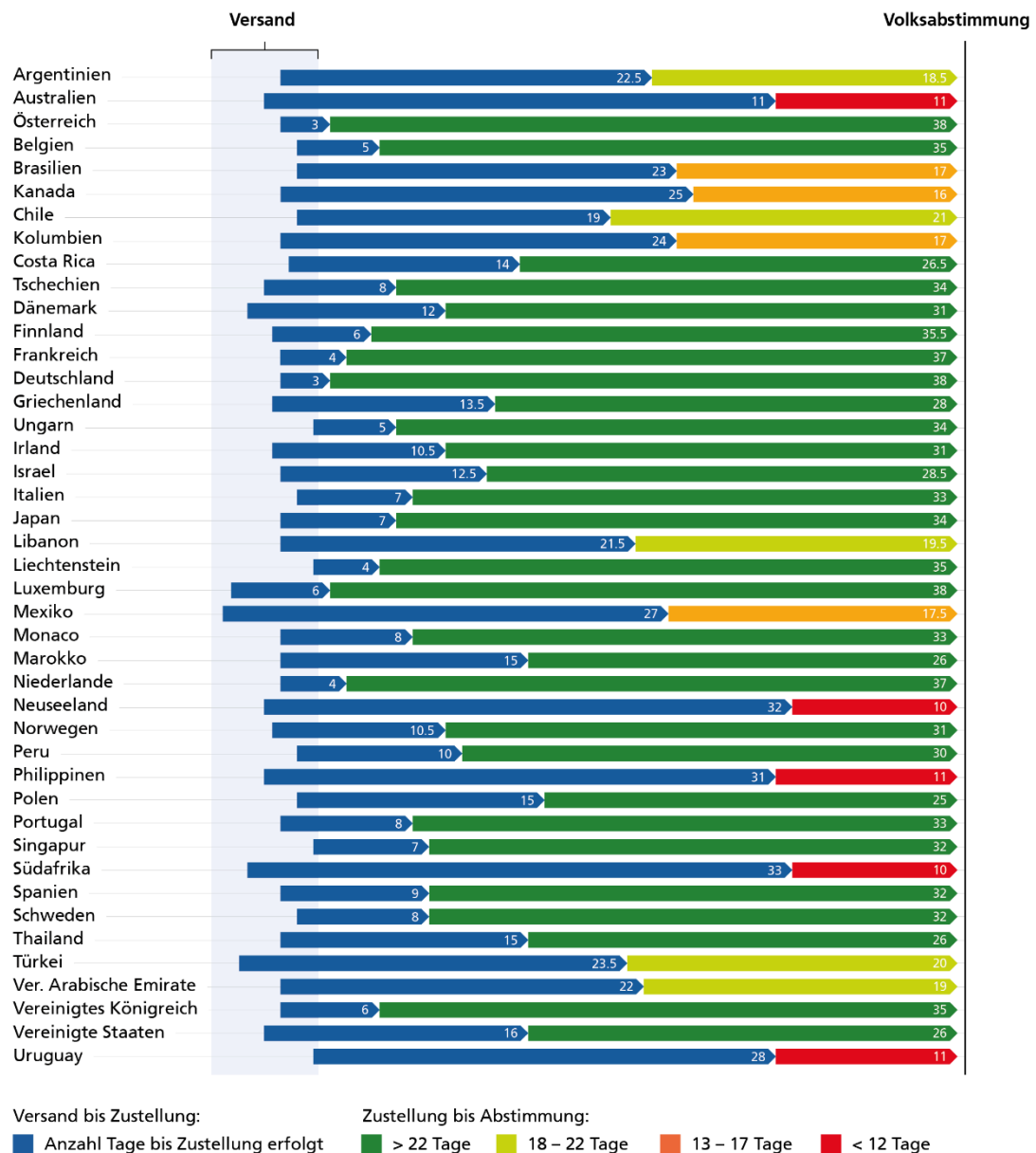
In grüner Farbe sind diejenigen Kontinente markiert, in denen die Zeitspanne zwischen dem Versand und der Zustellung der Stimmunterlagen im Median kürzer oder in etwa gleich lang ist wie die Zeitspanne, die den Auslandschweizerinnen und -schweizern für die Stimmabgabe, respektive für den Rückversand des Stimmcouverts, zur Verfügung steht. Orange und Rot sind diejenigen Kontinente markiert, in denen die Zustellung der Stimmunterlagen im Median länger dauert, als die Stimmberechtigten Zeit haben, um ihre Stimme abzugeben.

⁴⁵ Von den 4 511 Rückmeldungen kamen 87 aus Afrika, 365 aus Asien, 3199 aus Europa, 518 aus Nord- und Zentralamerika, 150 aus Südamerika, 53 aus Ozeanien und 139 aus Australien.

⁴⁶ Als Median wird der Wert bezeichnet, der genau in der Mitte einer Datenreihe liegt, die nach der Grösse geordnet ist. Im konkreten Kontext bedeutet der Median, dass jeweils 50 Prozent der Teilnehmenden die Stimmunterlagen früher und 50 Prozent der Teilnehmenden die Stimmunterlagen später erhalten haben.

Auf Länderebene zeigt sich, dass neben der Zustellung nach Australien und Neuseeland auch diejenige auf die Philippinen, nach Südafrika und Uruguay viel Zeit in Anspruch nimmt (rot). Ausserdem dauert die Zustellung in Brasilien, Kanada, Kolumbien und Mexiko signifikant länger als den Stimmberechtigten für die Stimmabgabe verbleibt (orange).

Zeitspannen für die Zustellung und die Stimmabgabe nach Ländern⁴⁷



Grafik 5

3. Zwischenfazit

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Zustellung der Stimmunterlagen für die Mehrheit der Auslandschweizerinnen und -schweizer kein Problem darstellt. In Europa erhalten diese die Unterlagen sogar häufig vor ihren Mitbürgerinnen und Mitbürgern in der Schweiz. Auffallende Unzulänglichkeiten bei der Zustellung der Unterlagen bestehen v.a. in entfernten Ländern wie Australien, Neuseeland, die Philippinen, Südafrika und Uruguay. Der unterschiedlichen Situation der Auslandschweizerinnen und -schweizer ist bei der Diskussion über allfällige Anpassungen Rechnung zu tragen.

⁴⁷ Es sind diejenigen Länder angegeben, zu denen mehr als 10 Rückmeldungen eingegangen sind. Es ist jeweils der Median der Angaben der Auslandschweizerinnen und -schweizer ausgewiesen.

V. Evaluation der Handlungsoptionen

Auf Basis der aktuellen Organisation von Wahlen und Abstimmungen für die Auslandschweizer Stimmberechtigten, Meinungen und Vorstössen aus der Bevölkerung, der Politik und der Wissenschaft und den anlässlich dieses Berichts durchgeführten Umfragen und Befragungen, werden folgend mögliche Handlungsoptionen für Organisations- und Verfahrensänderungen evaluiert.

A. Wählbare Zustelladresse

Nach Artikel 12 Absatz 2 V-ASG werden die Stimmunterlagen den Stimmberechtigten an die *ausländische* Adresse zugestellt. In der Regel haben die Auslandschweizerinnen und -schweizer als Zustelladresse ihre ausländische Wohnadresse anzugeben. So gelangen die Stimmunterlagen in den persönlichen Bereich der stimmberechtigten Person, wodurch das Risiko für Missbräuche reduziert wird. Im Zuge der Neuordnung des Auslandschweizerrechts 2015 wurden die rechtlichen Vorgaben dahingehend gelockert, dass die Auslandschweizerinnen und -schweizer als Zustelladresse nicht zwingend ihre Wohnadresse, sondern auch eine andere ausländische Adresse angeben können. Damit sollte dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die lokale Post in einigen Ländern bestimmte Gebiete oder periphere Orte nicht oder nur unzureichend postalisch versorgt.⁴⁸ Die Zustellung an eine Adresse in der Schweiz ist nach geltendem Recht hingegen unzulässig.

In der Vernehmlassung zur V-ASG regten die Kantone Zürich und Aargau an, die Möglichkeit der Angabe einer alternativen Zustelladresse weiter zu lockern. Demnach sollten die Kantone auch Zustelladressen in der Schweiz akzeptieren können, wenn dafür hinreichende Gründe geben sind. Der Kanton Zürich sprach sich dabei für eine Regelung aus, wonach Auslandschweizerinnen und -schweizer auf begründetes Gesuch hin eine von der Wohnadresse abweichende Zustelladresse angeben können. Dabei sollte es insbesondere auch zulässig sein, die Stimmunterlagen an eine Zustelladresse in der Schweiz schicken zu lassen. Der Kanton Aargau wies darauf hin, dass Arbeitgeber im Ausland eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern teilweise Kurierdienste für die geschäftliche und private Korrespondenz anbieten. In solchen Fällen könnte die freie Wahl der Zustelladresse folglich dazu führen, dass die Stimmunterlagen den betroffenen Stimmberechtigten schneller zugestellt würden. Angesichts der erhöhten Missbrauchsgefahren hielt der Bundesrat indessen an der Pflicht zur Zustellung an eine ausländische Adresse fest.⁴⁹

Im Hinblick auf den vorliegenden Bericht wurden die kantonalen Wahl- und Abstimmungsverantwortlichen darum gebeten, die freie Wahl der Zustelladresse aus administrativer Sicht zu beurteilen. Die Kantone waren in der Beurteilung der Massnahme gespalten. Neben den Vorteilen für gewisse Auslandschweizerinnen und -schweizer wurde insbesondere auf die erhöhten Missbrauchsgefahren hingewiesen. Ausserdem wird befürchtet, die Stimmregisterführung werde komplexer und aufwändiger (v.a. durch die Zunahme von Mutationen) und das Risiko der mehrfachen Zustellung von Stimmunterlagen würde erhöht. Letzteres sei dem Umstand geschuldet, dass sich rückkehrende Auslandschweizerinnen und -schweizer in der Praxis regelmässig nicht abmelden. Im Falle von «unpersönlichen» Zustelladressen in der Schweiz falle weniger auf, wenn die Empfänger nicht mehr stimmberechtigt sind. Seit mit dem ASG die regelmässige Wiederanmeldepflicht für Auslandschweizerinnen und -schweizer entfallen ist, werden die Stimmregister – sofern keine ausdrückliche (Ab-)Meldung vorliegt – bereinigt, wenn die Stimmunterlagen drei Mal in Folge als nicht zustellbar zurückgeschickt werden (Art. 19 Abs. 3 ASG). Im Falle einer Zustelladresse in der Schweiz, die den jeweiligen Stimmberechtigten nicht persönlich zugeordnet ist, könnte die Unzustellbarkeit wohl weniger eintreten und damit ein wichtiges Mittel für die Stimmregisterbereinigung fehlen.

Sollte die Möglichkeit einer alternativen Zustelladresse in einem weiteren Rahmen zugelassen werden, wäre es zur Identifizierung der stimmberechtigten Auslandschweizerin respektive des Auslandschweizers nach wie vor nötig, die ausländische Wohnadresse im Stimmregister zu führen. Bei der Unterzeichnung von Volksinitiativen und Referenden wäre weiterhin die Wohnadresse im Ausland anzugeben (Art. 14 Abs. 2 V-ASG), damit eine eindeutige Identifizierung erfolgen kann. Die Einführung einer

⁴⁸ Kreisschreiben vom 7. Oktober 2015 der BK betreffend die Ausübung der politischen Rechte der Auslandschweizerinnen und -schweizer (BBl 2015 7501, hier 7502).

⁴⁹ Siehe dazu Erläuterungen vom 7. Oktober 2015 zur Auslandschweizerverordnung, S. 7, verfügbar unter: https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/leben-ausland/Erlaeuterungen-Auslandschweizerverordnung_DE.pdf (zuletzt besucht am 28.10.2022)

alternativen Zustelladresse würde rechtliche und organisatorische Anpassungen erfordern, z.B. eine Ergänzung der Angaben bei der Anmeldung (Art. 7 Abs. 3 V-ASG) sowie die Aufnahme der notwendigen Merkmale in den kantonalen bzw. kommunalen Stimmregistern. Im Übrigen sollte vor einer allfälligen Einführung der freien Wahl der Zustelladresse der Datenaustausch zwischen dem EDA und den Kantonen, respektive den Stimmgemeinden, verbessert werden. Insbesondere sollte besser sichergestellt sein, dass aus dem Ausland zurückkehrende Personen auch dann aus dem Auslandschweizerregister und folglich aus dem Stimmregister für Auslandschweizerinnen und -schweizer gestrichen werden, wenn sich diese bei ihrer Rückkehr nicht selbst bei der Vertretung abmelden.⁵⁰

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass es nach geltendem Recht bereits möglich ist, die Stimmunterlagen im Vorfeld der Volksabstimmung direkt bei der Stimmgemeinde abzuholen. Dies ist der Stimmgemeinde vorzeitig mitzuteilen (Art. 13 Abs. 2 V-ASG). Mit einer entsprechenden Bevollmächtigung wäre es dabei auch möglich, die Stimmunterlagen durch eine Stellvertreterin oder ein Stellvertreter bei der Stimmgemeinde abholen zu lassen. Eine solche Bevollmächtigung kann gemäss der Praxis allerdings nur für einen einzelnen Urnengang eingeräumt werden.

B. Zeitliche Vorverlegung des Versands

Der frühestmögliche Zeitpunkt für den Versand der Stimmunterlagen an die Auslandschweizerinnen und -schweizer ist auf Verordnungsebene geregelt. Nach Artikel 12 Absatz 3 V-ASG und Artikel 2b VPR können die Stimmunterlagen frühestens eine Woche vor dem offiziellen Versand in der Schweiz versendet werden. Der Bundesrat legt die Bestimmung dahingehend aus, dass die Kantone die Stimmunterlagen frühestens in der sechsten Woche vor dem Wahl- oder Abstimmungstag verschicken können. Er macht die Kantonsregierungen vor jeder Abstimmung und vor den Nationalratswahlen auf diese Bestimmungen aufmerksam und konkretisiert die Kalenderwoche, in welcher der Versand starten kann.⁵¹

Die Regelung über den vorgezogenen Versand der Stimmunterlagen für Auslandschweizerinnen und -schweizer wurde 2002 in das Verordnungsrecht aufgenommen. Ursprünglich hatte der Bundesrat die Absicht, den Versand der Stimmunterlagen generell, d.h. auch für die Inlandschweizerinnen und -schweizer, vorzuziehen. Er stiess in der Vernehmlassung aber insbesondere auf die Opposition von kampagnenführenden Akteuren, die das Vorhaben ablehnten, weil sie eine generelle Verlängerung der Kampagnendauer befürchteten.⁵² Der Bundesrat nahm daher vom Vorschlag Abstand, schuf aber dennoch eine entsprechende Sonderregelung für Auslandschweizerinnen und -schweizer und ermöglichte damit zumindest für diese Gruppe von Stimmberechtigten einen vorgezogenen Versand.⁵³ Der Bundesrat hält die Kantone vor jedem Urnengang an, die Stimmunterlagen an die Auslandschweizerinnen und -schweizer auch tatsächlich eine Woche früher zu verschicken. Eine rechtliche Pflicht, die Stimmunterlagen sechs Wochen vor der Volksabstimmung zu versenden, trifft die Kantone gegenwärtig indes nicht.

Die Bestimmungen über den Zeitpunkt des Versands der Stimmunterlagen stehen im Zusammenhang mit der Regelung, bis zu welchem Zeitpunkt die Stimmgemeinde Anmeldungen für die Ausübung der politischen Rechte und Adressmutationen berücksichtigen muss. Die Stimmgemeinde hat die rechtliche Pflicht, Auslandschweizerinnen und -schweizer die Stimmunterlagen zur Verfügung zu stellen, wenn die Anmeldung respektive die Mutationsmeldung bis sechs Wochen vor dem Urnengang eingeht (Art. 11 Abs. 2 V-ASG). In der Praxis sind die Stimmgemeinden in der Regel jedoch grosszügig und berücksichtigen auch nachträgliche Meldungen. Ein rechtlicher Anspruch auf die Berücksichtigung verspäteter Anmeldungen besteht aber nicht. Im Falle eines noch früheren Versandes stellt sich folglich auch die Frage nach dem Zeitpunkt, bis zu dem Anmeldungen und Adressmutationen noch zu berücksichtigen wären. Würde die Anmeldefrist noch weiter vor den Abstimmungs- oder Wahltermin gelegt, so könnte dies insbesondere für diejenigen Auslandschweizerinnen und -schweizer nachteilig sein, die sich wegen eines spezifischen Urnengangs für die Ausübung der politischen Rechte neu anmelden wollen. Sie müssten sich entsprechend früher um ihre Anmeldung kümmern und wären, sofern sie dies nicht fristgerecht tun, von der Teilnahme am Urnengang ausgeschlossen.

⁵⁰ Vgl. zu den Herausforderungen beim Datenaustausch CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES (2022), S. 26.

⁵¹ Siehe z.B. das Kreisschreiben vom 21. März 2022 des Bundesrates an die Kantonsregierungen zur Volksabstimmung vom 15. Mai 2022, Ziff. 21, 22 und 32 (BBl 2022 667).

⁵² Für Hinweise zur damaligen Vernehmlassung vgl. www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossen > 2001 > Vernehmlassung 2001/16 Bundesgesetz und Verordnung über die politischen Rechte.

⁵³ AS 2002 1755

Im Hinblick auf den vorliegenden Bericht hat die BK die kantonalen Wahl- und Abstimmungsverantwortlichen befragt, ob sie den Versand auch früher als 6 Wochen vor dem Wahl- oder Abstimmungstag vornehmen könnten. Die meisten Kantone gaben an, dies sei grundsätzlich möglich. Teilweise wiesen sie allerdings darauf hin, dass sie dazu die Stimm- und Wahlunterlagen des Bundes (Stimmzettel, Abstimmungsbroschüre, Wahlanleitung) früher erhalten müssten. Es gab überdies auch Kantone, welche die Möglichkeit verneinten oder Zweifel hatten. Die Ergebnisse der Umfrage deuten insbesondere darauf hin, dass diejenigen Kantone Schwierigkeiten mit einem noch weiter vorgezogenen Versand hätten, die den Auslandschweizerinnen und -schweizern auch auf der kommunalen Ebene politische Rechte einräumen.

Der Herstellungsprozess der Stimm- und Wahlunterlagen des Bundes startet mit der bundesrätlichen Festlegung der Vorlagen, welche zur Abstimmung gelangen (Art. 10 Abs. 1^{bis} BPR). Der mehrmonatige Prozess von der Redaktion der Abstimmungsbroschüre bis zum versandfertigen Druck ist bereits heute sehr eng getaktet. Um einen Versand früher als 6 Wochen vor dem Wahl- oder Abstimmungstag zu ermöglichen, müssten umfangreiche organisatorische Eingriffe beim Produktionsablauf vorgenommen werden. Der Produktionsablauf hat sich zudem über Jahre bewährt. Insgesamt dürften die Aufwände im Falle einer Vorverlegung des Herstellungsprozesses der Stimm- und Wahlunterlagen des Bundes in einem schlechten Verhältnis zum Nutzen einer Reorganisation zugunsten von Auslandschweizerinnen und -schweizern stehen.

C. Einsatz des diplomatischen Kuriers und der Vertretungen

1. Der diplomatische Kurier: Grundlagen und aktuelle Nutzung

Das Mittel des diplomatischen Kuriers ist im Wiener Übereinkommen vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen (WÜD, SR 0.191.01) verankert. Es wird genutzt, um amtliche Korrespondenz zwischen der diplomatischen Vertretung im Aussennetz und dem Aussendepartement des Entsendestaats, sowie zwischen den anderen Missionen und Konsulaten des Entsendestaats sicherzustellen (Art. 27 Abs. 1 WÜD). Der diplomatische Kurier darf während des Transports von Kontrollorganen weder geöffnet noch aufgehalten werden (Art. 27 Abs. 3 WÜD). Das Kuriergepäck muss äusserlich sichtbar als solches gekennzeichnet sein und mit einer Plombe versiegelt werden. Die so verpackten Sendungen werden schliesslich mit der normalen Post oder durch private Kurierdienste ins Ausland versendet. Die Kurierdienststelle in Bern verarbeitet jährlich über 18'000 eingehende und ausgehende diplomatische Kuriersendungen, wobei diese Sendungen insgesamt ein Gewicht von rund 160 Tonnen ergeben.⁵⁴

Nach jahrzehntelanger Praxis erhalten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundes, die in amtlicher Funktion im Ausland eingesetzt werden, ihre Stimmunterlagen mit dem diplomatischen Kurier an die ausländische Vertretung zugestellt. Das ausgefüllte Stimm- und Wahlmaterial wird anschliessend wiederum über den diplomatischen Kurier in die Schweiz geschickt und mit der Schweizerischen Post an die Stimmgemeinde in der Schweiz weitergeleitet. Eine Umfrage bei den Kantonen zeigt, dass beinahe alle Kantone an insgesamt über 1'000 Personen auf diese Weise Stimmunterlagen versenden. In den kantonalen respektive kommunalen Stimmregistern ist als Zustelladresse vermerkt, dass die Stimmunterlagen an den Kurier des EDA (korrekterweise inkl. Angabe der Vertretung) verschickt werden sollen. Dort werden die Sendungen sortiert und an die zuständige Vertretung weitergeleitet. Eine Zustellung an die Wohnadresse der Empfänger ist nicht vorgesehen. Mit dem diplomatischen Kurier können grundsätzlich alle Vertretungen (Botschaft, Generalkonsulat, Kooperationsbüro etc.) direkt erreicht werden, sofern diese nicht bloss durch eine Honorarkonsulin oder einen Honorarkonsul besetzt sind.

2. Pilotversuch anlässlich der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021

Das Postulat 20.4348 Silberschmidt gibt dem Bundesrat den Auftrag, im Rahmen eines Pilotversuchs die Nutzung des diplomatischen Kuriers für die Zustellung der Stimmunterlagen an Auslandschweizerinnen und -schweizer zu testen.

2.1. Konzept

Die BK und das EDA, in Zusammenarbeit mit den Kantonen Aargau, Tessin und Genf, führten anlässlich der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 einen solchen Pilotversuch durch und erhoben dabei Angaben zur Zustellung der Stimmunterlagen und zur Stimmabgabe. Dazu wurden die rund 1'600 Auslandschweizerinnen und -schweizer befragt, die in Australien, Brasilien oder Thailand leben und in einem der oben genannten Kantone ihr Stimmrecht ausüben. Der einen Hälfte der befragten Stimmberechtigten wurden die Stimmunterlagen wie bisher zugestellt, d.h. diese wurden via die Schweizerische Post ins Ausland gesendet und anschliessend über lokale Postdienstleister an die Adresse der Auslandschweizerinnen und -schweizer zugestellt. Der anderen Hälfte wurden die Stimmunterlagen mit dem Kurier an die zuständige Vertretung (Bangkok, Sydney, Rio de Janeiro und San Paolo⁵⁵) geschickt und von dort via die lokale Post weitergeleitet. Für die Stimmabgabe selbst mussten alle Stimmberechtigten ihre Stimme wie üblich direkt der Stimmgemeinde zuschicken. Zusammen mit den Stimmunterlagen erhielten die betroffenen Auslandschweizerinnen und -schweizer ein Begleitschreiben und einen Teilnahme-Code, mit dem sie an einer Online-Umfrage teilnehmen konnten. Die Erhebung zielte darauf ab, die Effektivität der beiden untersuchten Versandwege zu vergleichen. Ausserdem sollten die gesammelten Erfahrungen zeigen, welche praktischen und finanziellen Herausforderungen die Nutzung des Kuriers für die beteiligten Akteure und die logistischen Abläufe mit sich bringen.

2.2. Ergebnisse

Von den rund 1'600 zur Teilnahme berechtigten Auslandschweizerinnen und -schweizer nahmen 312 mit einem gültigen Teilnahmecode an der Online-Umfrage teil. Die Rücklaufquote lag dementsprechend bei rund 18%, wobei sich die Rückmeldungen relativ gleichmässig auf die beiden Versandkanäle verteilen: 45 Prozent der Teilnehmenden erhielten ihre Unterlagen per Post, 55 Prozent erhielten sie via Kurierdienst und Vertretung. Die Teilnehmenden der Umfrage gaben an, zu welchem Zeitpunkt sie ihre Stimmunterlagen erhalten und zu welchem Zeitpunkt sie diese an die Gemeinde retourniert haben. Die Kantone respektive Gemeinden erhoben, wann die abgegebenen Stimmen der Auslandschweizerinnen und -schweizer aus Australien, Brasilien und Thailand eingegangen sind. Sie erfassten dabei in der Regel auch, auf welche Weise die betreffenden Stimmunterlagen ursprünglich verschickt worden sind.

Für die Resultate wurde pro Versandkanal der Median berechnet. Diese Werte bedeuten, dass jeweils 50 Prozent der Empfänger die Stimmunterlagen früher und die anderen 50 Prozent die Stimmunterlagen später erhielten. Bei der «regulären» Zustellung via Post lag der mittlere Zustellungszeitpunkt am 17. Mai 2021. Für die Sendungen via Kurier bzw. Vertretung lag dieser am 13. Mai 2021. Die Zustellung der Stimmunterlagen liess sich mit dem Einbezug des Kuriers und der Vertretungen über die drei ausgewählten Länder betrachtet folglich um wenige Tage beschleunigen. In der Detailbetrachtung zeigt sich allerdings, dass die mittleren Zustellzeitpunkte der beiden Kanäle relativ nahe beieinanderliegen und der Versand via Kurier beziehungsweise Vertretung in der Regel, aber nicht immer, schneller war.⁵⁶

⁵⁵ Sendungen nach Brasilien mussten vor dem Versand mit dem diplomatischen Kurier manuell nach Konsularkreisen sortiert werden. Die Einteilung nach Konsularkreisen war auf Stufe der Kantone nicht möglich, weshalb dies auf Bundesebene durch die konsularische Direktion bewerkstelligt werden musste. Dies war mit zusätzlichem Aufwand verbunden.

⁵⁶ Bei den Sendungen des Kantons Genf nach Thailand war die Zustellung mit der Post im Median schneller als diejenige via Kurier bzw. Vertretung.

	Post	Kurier
Anzahl Rückmeldungen	140	172
Zustellung an Privataдресse	120	154
Zustellung an Postfach	20	18
Früheste Zustellung, Ort	09.05.21, Australien, Queensland	06.05.21, Australien, New South Wales
Späteste Zustellung, Ort	14.06.21, Thailand, Udon Thani	28.06.21, Thailand, Nong Bua Lamphu
Median Zustellung	17.05.21	13.05.21

Tabelle 7

Zwischen den beiden Versandkanälen konnten beim Eingang der Stimmen keine Unterschiede festgestellt werden. In der Summe sind ungefähr je gleich viele Stimmen eingegangen und die Antwortcouverts sind auch zu ähnlichen Zeitpunkten eingetroffen. Die vergleichende Erhebung der Zustelldauer mittels Kurier und Post war umfangmässig, zeitlich und geografisch begrenzt, weshalb die Ergebnisse nicht vorbehaltlos verallgemeinert werden können. Sie bieten aber doch Hinweise auf die Wirksamkeit der alternativen Versandlogistik.

3. Weitere Aspekte der Nutzung des Kuriers

Für die Beurteilung der Wirksamkeit der alternativen Versandlogistik müssen weitere Aspekte berücksichtigt werden, die mit den konkreten Versuchsbedingungen zusammenhängen und mit dem Pilotversuch nicht quantifiziert werden konnten. Diese Aspekte und die Herausforderungen für die beteiligten Akteure sollen im Folgenden näher beleuchtet werden.

3.1. Kantone und Gemeinden

Zur Umsetzung des Pilotversuchs mussten die Kantone ihre Prozesse anpassen, was je nach Ausgangslage unterschiedlich aufwändig war. Die Kantone mussten die Stimmunterlagen nach Ländern⁵⁷ sortiert an die Kurierdienststelle schicken. Der Bedarf einer Vorsortierung würde im Falle einer Ausdehnung der Nutzung des Kuriers zunehmen. Ohne organisatorische Anpassungen wäre mit einem erheblichen Sortieraufwand zu rechnen, den die Kurierdienststelle überdies innert sehr kurzer Frist bewältigen müsste. Dies gilt insbesondere für Zusendungen aus Kantonen mit hoher administrativer Dezentralisierung, wo der Versand über die Gemeinden erfolgt.⁵⁸

Im Rahmen einer Umfrage wurden die Kantone gefragt, ob sie ihre Auslandssendungen jeweils gesamthaft und nach Ländern sortiert an die Kurierdienststelle schicken könnten. Für Kantone mit zentralisierten Verfahren wäre dies in der Regel relativ einfach umsetzbar, würde aber einen zeitlichen und finanziellen Mehraufwand mit sich bringen. In den dezentral organisierten Kantonen wären hingegen grössere Änderungen nötig, um solche Vorarbeiten kantonsweit sicherstellen zu können.

In Bezug auf den Pilotversuch lässt sich feststellen, dass die Kantone Aargau, Genf und Tessin bei der Abstimmungsorganisation für die Auslandschweizerinnen und -schweizer über relativ gute Voraussetzungen verfügten. So haben Aargau und Genf eine stark zentralisierte Organisation und eine hohe Flexibilität. Demgegenüber ist der Kanton Tessin zwar dezentral organisiert, erhielt die Stimmunterlagen vom Bund aber als einer der ersten Kantone geliefert⁵⁹ und verfügte entsprechend über einen zeitlichen Vorteil, um sich mit den Gemeinden zu koordinieren.

3.2. Kurierdienststelle

Nach der aktuellen Praxis übergeben die Kantone und Gemeinden die fürs Ausland bestimmten Stimmunterlagen der Post, wo diese maschinell sortiert und für den Versand in die Zielländer bereitgemacht werden. Aufgrund der im Vergleich zur Schweizerischen Post relativ geringen Verarbeitungsmenge

⁵⁷ Im Falle einer Verallgemeinerung der Nutzung des Kuriers müssten die Länder überdies nach Konsularkreisen gruppiert werden.
⁵⁸ BE, SZ, OW, NW, GL, ZG, BL, AR, GR, TI und JU.

⁵⁹ Die Verteilung der Unterlagen des Bundes an die Kantone (Stimmzettel, Abstimmungsbroschüre) dauert in der Regel rund ein Monat. Bei der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 wurde das Material zwischen dem 24. März und dem 30. April 2021 ausgeliefert. Der Kanton Tessin erhielt das Material am 31. März 2021.

sind die Abläufe beim Kurier nicht automatisiert. Im Falle einer Nutzung des Kuriers müsste die Kurierdienststelle die Arbeit, welche gegenwärtig die Schweizerische Post bewältigt, übernehmen. Der Kurierdienst ist derzeit darauf ausgerichtet, Auslandssendungen manuell für die jeweiligen Destinationen zu sortieren, als diplomatische Sendung zu kennzeichnen und sie der Post oder privaten Kurierdienstleistern zu übermitteln. Im Falle einer breiteren Nutzung des diplomatischen Kuriers müsste die im Versuch festgestellte Verarbeitungsgeschwindigkeit beschleunigt werden, damit es zu keinen Verzögerungen in der Logistik kommt.⁶⁰ Der diplomatische Kurier kennt überdies Richtzeiten, d.h. definierte Wochentage, an denen Sendungen an bestimmte Vertretungen abgehen. Ausserordentliche Kuriersendungen sind bei Dringlichkeit zwar möglich, doch wären tägliche Kuriersendungen an sämtliche Vertretungen mit den bestehenden Ressourcen nicht realistisch. Aus verfahrensökonomischen Gründen wäre es bei einer ausgedehnten Nutzung des Kuriers vielmehr wahrscheinlich, dass die – von den Kantonen zu unterschiedlichen Zeitpunkten eingehenden – Stimmunterlagen jeweils gesammelt und dann in regelmässigen Abständen verschickt würden.

3.3. Vertretungen

Die Schweiz verfügt über 91 Botschaften und Generalkonsulate, die mit dem Kurierdienst direkt versorgt werden und unter Umständen für weitere Länder im Konsularkreis zuständig sind. Im Falle einer Nutzung des Kurierdienstes müsste entschieden werden, welche Typen von Vertretungen einzubeziehen wären (Botschaften, Generalkonsulate, Kooperationsbüros etc.). In den drei für den Pilotversuch ausgewählten Zielländern verfügt die Schweiz über eine Botschaft (Bangkok) oder mindestens ein Generalkonsulat (Sydney, Rio de Janeiro, Sao Paulo). Die Vertretungen mussten daher keine grenzüberschreitenden Weiterleitungen durchführen, was den Zustellerfolg tendenziell begünstigt haben dürfte.⁶¹ Für Länder ohne Schweizer Vertretung wäre für die Weiterleitung durch die Vertretung voraussichtlich mehr Zeit zu veranschlagen.

Die Vertretungen unterscheiden sich bezüglich Ressourcen und Infrastruktur. Im Pilotversuch konnten die einbezogenen Vertretungen die Stimmunterlagen mit den bestehenden Ressourcen weiterleiten, obschon sie dazu viel Zeit investieren mussten.⁶² Ob dies im Falle einer ausgedehnten Nutzung des Kuriers und damit verbunden einem erhöhten Volumen an Stimmunterlagen noch möglich wäre, erscheint fraglich. Dies namentlich auch deshalb, weil die Weiterleitungen wegen der lokalen Postverhältnisse mit zusätzlichen Herausforderungen verbunden sind. Im Pilotversuch wurden beispielsweise die Sendungen in Brasilien eingeschrieben weitergeleitet, wozu vorgängig zusätzliche Angaben über die Empfänger, wie etwa Telefonnummern, ermittelt werden mussten.

4. Beurteilung der Nutzung des Kuriers

Die Ergebnisse des Pilotversuches und die weiteren Überlegungen zeigen, dass die ausgedehnte Nutzung des Kuriers erhebliche organisatorische Anpassungen (Kantone) und Investitionen in die Infrastruktur (Kurierdienst, Vertretungen) erfordern würde. Ob sich die im Pilotversuch festgestellte leichte Beschleunigung der Zustellung auch bei einer ausgedehnten Nutzung des Kuriers (mehr Kantone / Gemeinden, höheres Versandvolumen, grenzüberschreitende Weiterleitungen durch die Vertretungen) noch realisieren liesse, erscheint fraglich. Insbesondere bei der Kurierdienststelle und den Vertretungen wäre mehr Zeit für die Verarbeitung der Sendungen zu veranschlagen.

Ausgehend von den beim Versuch vom 13. Juni 2021 angefallenen Kosten rechnet die konsularische Direktion für den Bund pro Stimmmaterial, das via den diplomatischen Kurier versendet würde, mit Kosten von 9.50 Franken (ohne Investitionskosten). Im Weiteren wären bei den Kantonen teils grössere organisatorische Anpassungen notwendig. Insgesamt dürften die Aufwände im Falle einer ausgedehnten Nutzung des diplomatischen Kuriers in einem schlechten Verhältnis zum Nutzen stehen, zumal unsicher ist, ob der neue Versandweg im Falle einer breiten Nutzung überhaupt einen zeitlichen Mehrwert schaffen würde.

⁶⁰ Für die Verarbeitung benötigte die Kurierdienststelle pro Abstimmungscouvert 13.5 Sekunden. Bei einer Versandmenge von 10 000 Abstimmungscouverts würde dies einer Verarbeitungsdauer von 37,5 Stunden respektive 4.5 Arbeitstagen entsprechen.

⁶¹ Die Vertretung in Bangkok erhielt von einem Kanton auch Stimmunterlagen von Auslandschweizerinnen und -schweizern aus Kambodscha, Malaysia und Myanmar. Für diese grenzüberschreitenden Zustellungen waren teils zusätzliche Informationen zu den Empfängern einzuholen (z.B. Telefonnummern) und, mangels zuverlässiger Postdienste, private Dienstleister (DHL) zu beauftragen.

⁶² Nach den Angaben der involvierten Vertretungen fielen insgesamt 29 Arbeitsstunden für den Weiterversand an.

Im Pilotversuch nicht untersucht wurde die Frage des Rückversands der abgegebenen Stimmen mit dem diplomatischen Kurier. Die Logistik wäre diesbezüglich insofern einfacher, weil die Behörden keine Sortierungen vornehmen müssten. Die Vertretung hätte den Auslandschweizerinnen und -schweizern allerdings vor dem Urnengang eine Frist zu setzen (z.B. 2 Wochen vor dem Abstimmungstermin), um die Stimme bei der Vertretung abzugeben. Die Vertretung müsste die eingegangenen Stimmen dann gesamthaft an die Kurierdienststelle in Bern schicken, wo die Sendungen der Schweizerischen Post für die Zustellung an die Stimmgemeinde übergeben würden. Die Massnahme wäre aber wohl nur für Personen nützlich, die ihre Stimme der Vertretung persönlich überbringen können. Ähnliches lässt sich zu Vorschlägen sagen, die es den Auslandschweizerinnen und -schweizer erlauben würden, sich die Stimmunterlagen per diplomatischem Kurier auf die Vertretung schicken zu lassen, um sie dort selbst abzuholen.

Für einen effektiveren Einsatz von Kurierdienstleistern müssten entsprechende Sendungen ohne Umweg über die Kurierdienststelle des EDA und die Vertretungen direkt von der Schweiz an die jeweilige Zustelladresse im Ausland gesendet werden. Diesbezüglich wäre es z.B. denkbar, die Auslandsendungen an weit entfernte Destinationen staatlicherseits (durch Kanton oder Gemeinde) mit privaten Kurierdienstleistern zu versenden. Die Kosten für die öffentliche Hand wären voraussichtlich aber beträchtlich, zumal es die gegenwärtig dezentralisierte Abstimmungsorganisation mit begrenztem Versandvolumen pro Kunde⁶³ erschweren dürfte, mit den privaten Kurierdienstleistern vorteilhafte Preiskonditionen auszuhandeln. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, den Auslandschweizerinnen und -schweizer zu ermöglichen, eine Zustelladresse in der Schweiz zu bezeichnen (siehe Kapitel V./A.). So könnten in der Schweiz wohnhafte Vertraute der Auslandschweizerinnen und -schweizer selbständig private Kurierdienstleister mit dem Versand ins Ausland beauftragen. Dabei wären die Kosten der Auslandssendung allerdings selbst zu tragen.

D. Überprüfung der kantonalen Bestimmungen zur brieflichen Stimmabgabe

Die Ausgestaltung der brieflichen Stimmabgabe richtet sich in weiten Teilen nach kantonalem Recht (Art. 15 Abs. 1 ASG i.V.m. Art. 8 Abs. 1 BPR). Aus den verfahrensrechtlichen Bestimmungen der Kantone ergeben sich daher auch die Gründe, weshalb briefliche Stimmabgaben als ungültig gewertet werden. Kantonale Ungültigkeits- oder Nichtigkeitsgründe können dabei auch mit den Anforderungen an das Stimmcouvert zusammenhängen (vgl. dazu Art. 12 Abs. 2, Art. 38 Abs. 4 und Art. 49 Abs. 2 BPR). Im Hinblick auf die Auslandschweizerinnen und -schweizer erscheinen einige Bestimmungen vorteilhafter als andere.

Im Ausland können sich mit den gebräuchlichen Übermittlungscouverts teilweise Probleme mit ausländischen Postdiensten ergeben. Beispielweise haben Auslandschweizerinnen und -schweizer berichtet, die ausländischen Postdienste würden die Übermittlungscouverts für den Rückversand nicht akzeptieren, weil diese bereits für den Hinversand benutzt wurden.⁶⁴ Im Weiteren wurde moniert, das Format des Übermittlungscouverts sei im betreffenden Land nicht Standard und würde höhere Portokosten verursachen. Aufgrund der ohnehin höheren Portokosten für Auslandssendungen kommt es zudem vor, dass im selben Haushalt lebende Auslandschweizerinnen und -schweizer ihre Stimmunterlagen gemeinsam in einem neutralen, privaten Übermittlungscouvert an die Stimmgemeinde schicken. In einigen Kantonen werden solche Sendungen jedoch als ungültig gewertet, sei dies aufgrund der Verwendung nichtoffizieller Übermittlungscouverts⁶⁵ oder aufgrund mehrfacher Briefstimmen im Übermittlungscouvert⁶⁶. In anderen Kantonen wäre solcherlei hingegen kein Problem, weil keine Pflicht zur Verwendung der offiziellen Übermittlungscouverts besteht respektive in diesem mehrere Stimmrechtsausweise und Stimmzettelscouverts liegen dürfen.⁶⁷

Aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der brieflichen Stimmabgabe und der Ermittlung der Ergebnisse wäre es nicht sinnvoll, den Kantonen bundesrechtliche Vorgaben zu machen. Die Kantone

⁶³ Gemäss der gegenwärtigen Aufgabenverteilung würden wohl jeweils der Kanton (zentrale Organisation) oder die Stimmgemeinde (dezentrale Organisation) als Kunde betrachtet.

⁶⁴ Dies kann bspw. daran liegen, dass die bereits verwendeten Couverts von den ausländischen Postdiensten mit einem Barcode versehen wurden, der beim Rückversand Probleme mit der maschinellen Verarbeitung verursacht.

⁶⁵ Vgl. z.B. § 21 Abs. 1 Bst. e GPR/AG i.V.m. § 27 Abs. 1 Bst. 1 VGPR/AG; Art. 41 Abs. 1 Bst. e LEDP/TI; Art. 20 Abs. 1 Bst. a der Verordnung über die briefliche Stimmabgabe/VS.

⁶⁶ Vgl. dazu z.B. Art. 22 Abs. 1 Bst. c PRG/BE; § 94 Abs. 1 Bst. d GPr/SO; Art. 20 Abs. 1 Bst. d der Verordnung über die briefliche Stimmabgabe/VS.

⁶⁷ Vgl. dazu z.B. § 72 Abs. 2 Bst. b GPR/ZH; Art. 34 Abs. 2 Bst. d und e GPR/GR; Art. 23 Abs. 1 Bst. c LEDP/VD.

können ihrerseits aber überprüfen, ob die bestehenden Regeln dahingehend angepasst werden sollten, dass sie sowohl den Bedürfnissen der Auslandschweizerinnen und -schweizer als auch den Anforderungen an die korrekte Ermittlung des Volkswillens entsprechen.

E. Überprüfung der kantonalen Organisation

Die bundesrechtlichen Vorgaben lassen den Kantonen viel Spielraum, um den Vollzug der politischen Rechte der Auslandschweizerinnen und -schweizer organisatorisch zu bewältigen. Entsprechend weisen die kantonalen Lösungen eine erhebliche Vielfalt auf (vgl. dazu Kapitel III.). Die Erhebungen lassen keine Schlüsse darüber zu, welche Lösungen für die Auslandschweizerinnen und -schweizer besonders gute Bedingungen bieten. Die Übersicht über die unterschiedlichen kantonalen Vollzugsregimes kann den Kantonen aber dazu dienen, die organisatorische Praxis zu hinterfragen und allfälliges Optimierungspotential zu identifizieren.

Anlässlich der Revision des ehemaligen Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer anfangs der 1990er Jahre wurde bereits diskutiert, ob die Organisation auf Gemeindeebene weiterhin sinnvoll sei oder ob die Schaffung einer kantonalen Zentralstelle zwingend vorgeschrieben werden sollte. Die Meinungen der angehörten Kantone gingen damals auseinander.⁶⁸ Die Bundesregelung überliess die Frage in der Folge dem kantonalen Recht, ermächtigte die Kantone aber «die Ausübung der politischen Rechte für Auslandschweizer und die Führung der entsprechenden Stimmregister auf eine oder mehrere bestimmte Gemeinden zu beschränken».⁶⁹ Im Zusammenhang mit den Versuchen mit der elektronischen Stimmabgabe wurden die bundesrechtlichen Vorgaben geändert. Demnach sollten die Kantone das Stimmregister für Auslandschweizerinnen und -schweizer grundsätzlich zentral bei der Kantonsverwaltung oder bei der Verwaltung des Hauptortes führen. Sie konnten die Stimmregister allerdings auch weiterhin dezentral führen, sofern die Stimmregisterdaten kantonsweit harmonisiert und elektronisch erfasst sind, oder regelmässig an zentraler Stelle elektronisch konsolidiert werden.⁷⁰ Diese Regelung wurde redaktionell leicht angepasst in das heutige ASG überführt.⁷¹ Obschon die zentralisierte Stimmregisterführung als Grundsatz vorgegeben ist, werden nach wie vor in mehr als der Hälfte der Kantone die Stimmregister dezentral geführt (12 zentral⁷²; 14 dezentral⁷³). Wenig überraschend kennen alle Kantone, die den Auslandschweizerinnen und -schweizern das Stimmrecht auf Gemeindeebene gewähren, dezentrale Stimmregister und Abläufe.⁷⁴ Die Zentralisierung des Stimmregisters für Auslandschweizerinnen und -schweizer und der Abläufe könnte die Komplexität hier sogar erhöhen, weil die kommunalen Stimmunterlagen künftig der Kantonsverwaltung oder der Verwaltung des Hauptortes geschickt werden müssten.

Hingegen stellt sich in den anderen zehn Kantonen, die das Stimmrecht ausschliesslich auf eidgenössischer (OW, NW, GL, ZG, AR) respektive auf eidgenössischer und kantonomer Ebene (BE, SZ, FR, SO, JU) kennen, die Frage, ob die Verfahren durch Zentralisierungen optimiert werden könnten. So können beispielsweise bei der Vorbereitung (Generierung der Stimmrechtsausweise, Druck der Stimmunterlagen) sowie bei der Verpackung und beim Versand der Stimmunterlagen Synergien genutzt und auf die Verteilung der Unterlagen an die Gemeinden verzichtet werden. Vornehmlich in grösseren Kantonen mit zahlreichen Gemeinden⁷⁵ und mit vielen Auslandschweizer Stimmberechtigten könnte dies einen Mehrwert bringen.⁷⁶ Wie die Kantone Freiburg und Solothurn zeigen, können Effizienzgewinne durch die Zentralisierung von Teilprozessen auch realisiert werden, ohne die Stimmregisterführung zu zentralisieren. Die Registerdaten werden aber auf kantonomer Ebene zusammengeführt. Die beiden Kantone können so die Generierung der Stimmrechtsausweise, den Druck der Stimmunterlagen sowie deren Verpackung und Versand zentral durch den Kanton organisieren. Neben effizienteren Prozessen können sie damit sicherstellen, dass die Stimmunterlagen den im Kanton angemeldeten Auslandschweizerinnen

⁶⁸ BBl 1990 III 445, hier: 458 f.: Die Kantone Bern und Zürich waren gegen eine Neuregelung, da ihnen der Aufwand zu gross schien; auch im Tessin stellte man sich gegen eine kantonale Zentralstelle. Andere Kantone reagierten indes positiv. Genf bspw. sah schon vor der Revision eine solche zentrale Verwaltung vor.

⁶⁹ AS 1991 2388.

⁷⁰ AS 2007 4635, hier: 4637; vgl. dazu BBl 2006 5261.

⁷¹ BBl 2014 1915, hier: 1937.

⁷² ZH, LU, UR, BS, SH, AI, SG, AG, TG, VS, VD, GE.

⁷³ BE, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BL, AR, GR, TI, NE, JU.

⁷⁴ BL, TI, NE sowie der Kanton GR, der es den Gemeinden überlässt, den Auslandschweizerinnen und -schweizern das Stimmrecht einzuräumen.

⁷⁵ Per 1. Januar 2022 hatten diese Kantone folgende Anzahl Gemeinden: BE (338), SZ (30), OW (7), NW (11), GL (3), ZG (11), FR (126), SO (107), AR (20) und JU (53).

⁷⁶ Dies gilt insbesondere für den Kanton Bern, der anlässlich der Volksabstimmung vom 15. Mai 2022 insgesamt 21'794 Auslandschweizer Stimmberechtigte zählte (BBl 2022 2010).

und -schweizern jeweils gleichzeitig versendet werden. Dabei bleibt aber die Zuständigkeit für die Entgegennahme und Auszählung der Stimmen sowie die Bescheinigung des Stimmrechts im Zusammenhang mit Unterschriften für Volksbegehren⁷⁷, bei den Gemeinden.

F. Versand ohne Abstimmungsbroschüre

In der Vergangenheit wurde in der öffentlichen Diskussion vorgeschlagen, dem Problem verspäteter Zustellungen von Stimmunterlagen entgegenzutreten, indem keine Abstimmungsbroschüre mitgeschickt wird.⁷⁸ In der Annahme, die Redaktion, Produktion und Distribution der Abstimmungsbroschüre sei der eigentliche Flaschenhals der Abstimmungslogistik, sollen die Abstimmungserläuterungen für Auslandsschweizerinnen und -schweizer nur online zur Verfügung gestellt werden. Der Vorschlag soll im Folgenden aus rechtlicher und praktischer Perspektive analysiert werden.

Vorweg stellt sich die Frage nach der Bedeutung der Abstimmungsbroschüre für die Verwirklichung der verfassungsrechtlich garantierten freien Willensbildung nach Art. 34 Abs. 2 BV. Gemäss bundesgerichtlicher Formel soll der Bürger seinen Willen zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringen können, wobei sich sein Entscheid auf «einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung»⁷⁹ stützt. Die Rolle des Staates bei der Verwirklichung dieses Anspruchs war lange Zeit umstritten.⁸⁰ Doch die ursprünglich restriktive Haltung der Lehre bezüglich behördlicher Einflussnahme auf die Willensbildung der Bürger ist in den frühen 1990er-Jahren allmählich gelockerten Anforderungen gewichen.⁸¹ Heute werden über fünf Millionen Exemplare der Abstimmungsbroschüre an Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verschickt und sie wird in der VoteInfo-App sowie auf der Webseite des Bunds als PDF-Datei veröffentlicht. Ausserdem stützen sich die offiziellen Erklärvideos des Bundesrates zu den einzelnen Vorlagen auf die Abstimmungsbroschüre und visualisieren diese.

Einen engen Spielraum für behördliche Informationen bietet Art. 34 Abs. 2 BV bei Wahlen. Laut Bundesgericht hat sich der Staat im Vorfeld einer Wahl nicht in den Dienst parteiischer Interessen zu stellen.⁸² Wahlen sind dazu bestimmt, neue Machtverhältnisse zu schaffen und bedürfen eines freien Diskurses gesellschaftlicher Kräfte.⁸³ Die amtierenden Behörden treten deshalb nicht beratend auf, sondern sind gehalten, nur technische Wahlanleitungen zu veröffentlichen.⁸⁴ Anders verhält es sich bei Sachentscheiden. Dort ist die Beratungsfunktion der Behörden unbestritten, wobei sowohl in der Lehre⁸⁵, als mittlerweile auch in der Rechtsprechung⁸⁶ eine behördliche Informationspflicht statuiert wird. Die Verfassungsbestimmung beinhaltet also nicht nur ein Schutzrecht, sondern verpflichtet den Staat, als Leistungsrecht «die freie Willensbildung [...] durch geeignete Massnahmen zu ermöglichen»⁸⁷.

Das Bundesgericht legte das Recht auf freie Willensbildung lange Zeit strikter aus als die Lehre.⁸⁸ Auf Bundesebene sorgte der Gesetzgeber mit dem Erlass von Art. 10a Abs. 1 BPR im Jahr 2007 jedoch für Klarheit. Aus den Materialien geht die explizite Bezugnahme auf die herrschende Lehre hervor, die eine generelle Informationspflicht bejaht.⁸⁹ Das Parlament spricht den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern das Recht zu, von den Bundesbehörden über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen umfassend informiert zu werden.⁹⁰ Nur so werde eine wirksame und demokratische Ausübung der politischen Rechte möglich. Zuvor hat sich auch der Bundesrat für eine Informationspflicht ausgesprochen.⁹¹

Die Frage des «Ob» behördlicher Abstimmungsinformationen im eigenen Gemeinwesen ist damit geklärt, nicht aber das «Wie». Auf einer inhaltlichen Ebene sind die Behörden an die Grundsätze der Kontinuität, Transparenz, Sachlichkeit und Verhältnismässigkeit gebunden.⁹² Das Bundesgericht hat

⁷⁷ Vgl. zu dieser Problematik bereits BBI 1990 III 459.

⁷⁸ GLATTHARD/RIGENDINGER (2022)

⁷⁹ BGE 118 Ia 259 E. 3, S. 262

⁸⁰ CARONI (2009), S. 64; MAHON (2020), V.14 Rz. 62; HANGARTNER/KLEY (2000), Rz. 2580; PIRKER (2017), S. 10.

⁸¹ PIRKER (2017), S. 4

⁸² BGE 124 I 55 E. 2a, S. 57 f.

⁸³ TSCHANNEN (2021), Rz. 1890

⁸⁴ TSCHANNEN (2015), ART. 34 Rz. 33; TSCHANNEN (2021), Rz. 1890.

⁸⁵ BIAGGINI (2017), Art. 34, Rz. 17; CARONI (2009), S. 58; HANGARTNER/KLEY (2000), Rz. 2580; PIRKER (2017), S. 9; STEINMANN (2014), Art. 34, Rz. 20; TONDURY (2012), S. 10; TSCHANNEN (2021), Rz. 1885.

⁸⁶ Urteil 1C_412/2007 vom 18.7.2008, E. 6.2, in: ZBI 2010, S. 507; BGE 145 I 175 E. 5.1., S. 177.

⁸⁷ CARONI (2009), S. 58

⁸⁸ LANGER (2014), S. 4

⁸⁹ BBI 2006 9259, hier 9268

⁹⁰ BBI 2006 9259, hier 9269

⁹¹ BBI 2005 4373

⁹² BBI 2006 9259, hier 9269

diese Begriffe in einer grossen Fülle an Entscheiden konkretisiert.⁹³ Zu den Anforderungen an den Informationskanal hat sich die Rechtsprechung nur vereinzelt geäussert. Das Bundesgericht billigt grundsatzkonforme staatliche Einflussnahme im Internet⁹⁴, konkret etwa per Video, sieht darin jedoch nur eine Ergänzung zu den Abstimmungserläuterungen des Bundesrats.⁹⁵ Bei der Veröffentlichung eines zur Abstimmung unterbreiteten Gesetzestextes kann laut Rechtsprechung aber nicht auf die postalische Zustellung verzichtet werden. Zumindest dann, wenn die Komplexität der Gesetzesnovelle dies verlangt.⁹⁶ Seither ist die Digitalisierung jedoch nochmals fortgeschritten, sodass heute vielerorts das Primat der elektronischen Fassung des Amtsblatts gilt und eine gedruckte Version nur auf Nachfrage ausgehändigt wird.

Trotzdem wird in der Lehre mehrheitlich die Meinung vertreten, die behördliche Kommunikation dürfe nicht ausschliesslich auf dem digitalen Weg stattfinden.⁹⁷ LANGER empfiehlt gerade bei Urnengängen eine gewisse Übervorsicht, «da die Rechtsprechung bis auf Weiteres den Informations-Verhaltensmustern der Generationen verhaftet bleibt, die ohne Internet aufwuchsen»⁹⁸. In diesem Sinne hält PIRKER einen zu eng gewählten Kommunikationskanal für unverhältnismässig.⁹⁹ Ebenso erachten TSCHANNEN und TÖNDURY die ausschliessliche Veröffentlichung von Abstimmungsinformationen im Internet als ungenügend, um Art. 34 Abs. 2 BV gerecht zu werden.¹⁰⁰

Neben den rechtlichen Aspekten der Versendung der Abstimmungsunterlagen ohne Erläuterungen stellt sich in der Praxis jedoch auch die Frage, ob dadurch das Ziel einer frühen Zustellung überhaupt flächendeckend erreicht werden könnte. Die Unterlagen für allfällige kantonale oder kommunale Urnengänge müssten noch immer abgewartet werden. Auch deshalb schöpfen einige Kantone die Ermächtigung, die Abstimmungscouverts bereits in der sechsten Woche vor dem Abstimmungstermin ins Ausland zu verschicken, auch unter der heutigen Regelung nicht aus. Die Frist weiter nach vorne zu verschieben, ist auch aus demokratietheoretischer Sicht kritisch zu betrachten. Die Mehrheit der Auslandschweizer erhalten die Unterlagen bereits wenige Tage nach dem Versand (Kapitel IV./B.1.) und hätten dann bereits zu einem Zeitpunkt die Möglichkeit abzustimmen, an dem die gesellschaftliche Debatte zur Vorlage noch am Anfang steht. Angesichts dieser Umstände erscheint es fraglich, ob das Informationsangebot der Behörden zugunsten einer rascheren Zustellung der zur Stimmabgabe nötigen Unterlagen reduziert werden sollte.

G. Elektronische Stimmabgabe (E-Voting)

Die Einführung der elektronischen Stimmabgabe ist ein Gemeinschaftsprojekt von Bund und Kantonen. Auf Bundesebene bildet Artikel 8a BPR die rechtliche Grundlage, um die elektronische Stimmabgabe versuchsweise zu ermöglichen. Ob die elektronische Stimmabgabe angeboten wird, entscheiden die Kantone, die dafür allerdings über eine Genehmigung des Bundes verfügen müssen. Seit 2004 führten insgesamt 15 Kantone über 300 Versuche durch. Dabei wurden verschiedene E-Voting-Systeme eingesetzt. 2019 musste der Versuchsbetrieb unterbrochen werden, da die beiden damaligen Anbieter – der Kanton Genf und die Schweizerische Post – ihre Systeme zurückzogen. Nach der Durchführung einer Vernehmlassung entschied sich der Bundesrat am 26. Juni 2019 dafür, die elektronische Stimmabgabe vorerst nicht als ordentlichen Stimmkanal gesetzlich zu verankern, sondern den Versuchsbetrieb neu auszurichten. In einem breiten Prozess unter Einbezug der Wissenschaft, der Kantone und weiteren interessierten Kreisen wurde eine Neuausrichtung des Versuchsbetriebs konzipiert und neue rechtliche Grundlagen ausgearbeitet, die am 1. Juli 2022 in Kraft getreten sind.¹⁰¹ Die Schweizerische Post hat ihr System seit 2019 weiterentwickelt und stellt dies nun den Kantonen zur Verfügung. Der Versuchsbetrieb soll im Juni 2023 mit einem limitierten Elektorat wieder aufgenommen werden. Die Kantone Basel-Stadt,

⁹³ BGE 145 I 78; 145 I 1; 143 I 78; 139 I 2; 138 I 61; 135 I 292; 130 I 290; 118 Ia 259.

⁹⁴ BGE 145 I 282 E. 5.2 S. 289; 145 I 1 E. 5.2.2 S. 11.

⁹⁵ BGE 145 I 1 E. 5.2.2 S. 11

⁹⁶ BGE 132 I 104 E. 3.2.

⁹⁷ CARONI (2009), S. 64; HANGARTNER/KLEY (2000), Rz. 2582; LANGER (2014), S. 951; PIRKER (2017), S. 10; TSCHANNEN (2021), Rz. 1884.

⁹⁸ LANGER (2014), S. 951.

⁹⁹ PIRKER (2017), S. 12.

¹⁰⁰ TSCHANNEN (2021), Rz. 1884; TÖNDURY, S. 172.

¹⁰¹ Änderung vom 25. Mai 2022 der VPR (AS 2022 335) und Verordnung der Bundeskanzlei vom 25. Mai 2022 über die elektronische Stimmabgabe (VEleS, AS 2022 336).

St. Gallen und Thurgau haben am 3. März 2023 eine Grundbewilligung des Bundesrates sowie eine Zulassung der Bundeskanzlei erhalten.¹⁰²

Die elektronische Stimmabgabe würde v.a. Auslandschweizerinnen und -schweizern und Stimmberechtigten mit einer Behinderung einen wesentlichen Mehrwert stiften. Gleichzeitig können jedoch auch die Stimmberechtigten im Inland vom zusätzlichen Stimmkanal profitieren. Für die Auslandschweizerinnen und -schweizer ermöglicht die elektronische Stimmabgabe, auch dann noch an einem Urnengang teilzunehmen, wenn die Stimmunterlagen erst kurz vor dem Urnengang eintreffen. Nach den anlässlich der Volksabstimmung vom 28. November 2021 erhobenen Daten hätten 98 Prozent der Umfrageteilnehmenden mit E-Voting an diesem Urnengang teilnehmen können (siehe Kapitel IV./B.1.). Für 2 Prozent der Befragten hätte der zusätzliche Stimmkanal die bestehenden Probleme hingegen nicht gelöst. Abhilfe würde eine vollständig digitalisierte elektronische Stimmabgabe schaffen. Zur Ausarbeitung einer Lösung für ein vertrauenswürdiges, papierloses E-Voting bedarf es jedoch noch weiterer Forschung. Ob und wann papierloses E-Voting auch aus sicherheitstechnischer Perspektive möglich sein wird, kann zum heutigen Zeitpunkt nicht abgeschätzt werden.

H. Elektronischer Versand der Stimmunterlagen

In früheren parlamentarischen Vorstössen wurde mehrfach der elektronische Versand von druckbarem Wahl- und Abstimmungsmaterial (E-Versand) als Lösung für die Problematik verspäteter Zustellung vorgeschlagen.¹⁰³ Demnach sollen die Auslandschweizer Stimmberechtigten die Stimmunterlagen selbst ausdrucken und per Post zurücksenden können. Der Bundesrat hat sich zuletzt anlässlich der Interpellation 21.4494 Wehrli gegen den Vorschlag ausgesprochen und dessen Unzulänglichkeiten dargelegt. Zwar könnte durch den E-Versand ein Postweg eingespart werden, durch Sicherheitsrisiken, Effizienzverluste und mangelnde Praktikabilität bestehen aber auch erhebliche Nachteile. Zudem gelten für diese Massnahme auch die Ausführungen im Zusammenhang mit dem Verzicht auf die Zustellung der Abstimmungsbroschüre (vgl. V./F.).

Hohe Sicherheitsstandards und technische Herausforderungen machen E-Voting zu einem komplexen Projekt. Mit der individuellen und vollständigen Verifizierbarkeit gibt es jedoch bereits Antworten auf sich stellende Sicherheitsfragen. Der E-Versand wäre gegenwärtig nicht mit der elektronischen Stimmabgabe kompatibel, wie sie Bund und Kantone anstreben. Ausserdem wurden seit 2019 wichtige Schritte unternommen, um den Versuchsbetrieb von E-Voting wiederaufzunehmen (vgl. Kapitel V./G). Demgegenüber wäre der E-Versand ein neuer Ansatz, dessen Umsetzung viele Fragen aufwirft. Es müsste eine Zustellplattform geschaffen werden, die eine vollständige Verifizierung des Empfängers im Ausland ermöglicht und Schutz vor Hackerangriffen bietet. Andernfalls böte die elektronische Verfügbarkeit von Stimmmaterial ein beträchtliches Missbrauchspotenzial. Die Schaffung der organisatorischen und rechtlichen Grundlagen sowie die sichere Implementierung der Prozesse würden Zeit und Ressourcen beanspruchen, da stets nach dem Grundsatz «Sicherheit vor Tempo» vorgegangen werden muss.

Beim E-Versand handelt es sich also nicht um eine schnell realisierbare Übergangslösung, um die Implementierung von E-Voting zu überbrücken, sondern um ein ressourcenaufwändiges Projekt mit grossen sicherheitstechnischen Herausforderungen. Abgesehen davon ist der E-Versand aus rein praktischen Gründen kaum eine adäquate und zukunftsfruchtbare Lösung. Denn individuell gedrucktes Stimmmaterial ist nur bedingt normiert und somit für den Einsatz technischer Auszählungshilfen (E-Counting, Zählmaschinen) ungeeignet. Der Aufwand für die Ergebnisermittlung würde folglich zunehmen. Ausserdem müssten die kantonsrechtlichen Anforderungen an die Gültigkeit der abgegebenen Stimmen angepasst werden. Auch für die Stimmberechtigten ginge der E-Versand mit einem Mehraufwand einher und wäre, gerade auch für Menschen mit einer Behinderung, umständlicher und somit weniger bürgerfreundlich als die heutige Briefwahl oder die elektronische Stimmabgabe. Das fällt besonders ins Gewicht, da die überwiegende Mehrheit der Auslandschweizer Stimmberechtigten ihre Stimmunterlagen bereits heute rechtzeitig erhalten (vgl. Kapitel IV.) und durch die Pflicht zum Druck und Rückversand der eigenen Stimmunterlagen Nachteile erleiden würden. Der Bundesrat hat deshalb wiederholt betont, dass er es

¹⁰² Medienmitteilung des Bundesrates vom 3. März 2023; verfügbar unter www.bk.admin.ch > Politische Rechte > E-Voting > Medienmitteilungen.

¹⁰³ Vgl. Interpellation Masshardt 15.4227, Frage Amaudruz 15.5469, Motion 19.3294 Zanetti.

für zielführender hält, die schrittweise Ausdehnung der elektronischen Stimmabgabe auf alle Auslandsschweizer Stimmberechtigten anzustreben, statt neue Konzepte anzugehen, die absehbare Unzulänglichkeiten schaffen würden.

I. Stimmabgabe durch Stellvertretung

Bei einer Stimmabgabe durch Stellvertretung nimmt eine als Stellvertretung ernannte Person für eine vertretene Person an einer Abstimmung oder Wahl teil. Dabei füllt die stellvertretende Person die Stimmunterlagen nach Anweisung der vertretenen Person aus und gibt diese ab. Bei einer Stimmabgabe durch Stellvertretung von Auslandschweizerinnen und -schweizern bestünde dabei der Vorteil, dass die Stimmunterlagen an eine Adresse im Inland verschickt und der Versandweg ins Ausland umgangen werden könnte.

In der Schweiz dürfen schreibunfähige Stimmberechtigte den Stimmzettel durch eine stimmberechtigte Person ihrer Wahl nach ihren Anweisungen *ausfüllen* lassen. Die Kantone haben dafür zu sorgen, dass auch stimmen kann, wer wegen Invalidität oder aus einem anderen Grund dauernd unfähig ist, die für die Stimmabgabe nötigen Handlungen selbst vorzunehmen (Art. 5 Abs. 6 und Art. 6 BPR). Soweit das kantonale Recht dies für die kantonalen Abstimmungen und Wahlen zulässt, darf die Stimme zudem durch Drittpersonen zur Urne *gebracht* werden (sog. Botengang; Art. 5 Abs. 6 BPR). Die Umsetzung dieser Vorschrift ist von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Ausserhalb dieser Sonderbestimmungen ist in der Schweiz ein Abstimmen in Stellvertretung aktuell nicht möglich.

In anderen Ländern ist die Stimmabgabe durch Stellvertretung teilweise möglich, die Ausgestaltung der Einsatzmöglichkeiten sind sehr unterschiedlich. So gibt es beispielsweise einmalige Stellvertretungen für am Wahltag kranke Personen oder solche für vorübergehend Verreiste, für beruflich im Ausland lebende oder für langfristig ausgewanderte Personen. Vorliegend wird einzig die Stimmabgabe durch Stellvertretung für ausgewanderte Stimmbürgerinnen und -bürger untersucht. Um diesen Lösungsansatz zu prüfen, werden folgend die Systeme aus Frankreich («vote par procuration») und dem Vereinigten Königreich von Grossbritannien und Nordirland (folgend: Vereinigtes Königreich; «proxy voting») vorgestellt, um eine mögliche Ausgestaltung in der Schweiz zu analysieren.

1. Stimmabgabe durch Stellvertretung in Frankreich

Auf nationaler Ebene kann das französische Stimmvolk bei Präsidentschaftswahlen, Parlamentswahlen und unregelmässig bei Referenden mitbestimmen. Seit 1958 konnten die Stimmberechtigten auf nationaler Ebene bei 37 Wahlen und Abstimmungen (durchschnittlich in jedem zweiten Jahr) teilnehmen.¹⁰⁴

Die Stimmabgabe durch Stellvertretung gibt es in Frankreich seit 1946¹⁰⁵ und findet seine rechtliche Grundlage im «Code électoral de la France»¹⁰⁶. Um sich bei einer Abstimmung als Auslandsfranzösin oder -franzose vertreten zu lassen, muss eine spezifische Vollmacht ausgestellt werden. Dazu muss die vertretene Person persönlich bei ihrer Botschaft oder ihrem Konsulat erscheinen. Die Vollmacht kann für eine einzelne Wahl oder für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren beantragt werden. Um sich stellvertreten zu können, muss die vertretene und die stellvertretende Person für dieselben Abstimmungen stimmberechtigt sein. Die stellvertretende Person darf zudem maximal zwei Personen gleichzeitig vertreten. Über die ausgegebenen Vollmachten führt die vollmachtausstellende Behörde ein Register. Das Original der Vollmacht wird an die Gemeinde gesendet, in der die vertretene Person stimmberechtigt ist. Stellvertretungsspezifische Daten werden daraufhin im Stimmregister aufgenommen.

Am Tag des Urnengangs muss die stellvertretende Person in das Wahllokal der vertretenen Person gehen, um an ihrer Stelle und nach ihrer Anweisung zu wählen. Dort hält die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister die «liste d'émargement», ein zertifizierter Ausdruck des Stimmregisters, zur Kontrolle des Stimmrechts bereit. Auf dieser Liste ist im Falle einer Stellvertretung neben dem Namen der vertretenen Person der Name der stellvertretenden Person vermerkt. Nachdem die Existenz einer Stellvertretung zur Stimmabgabe festgestellt und die Identität der stellvertretenden Person nachgewiesen wurde, darf diese im Wahllokal einen Wahlumschlag entgegennehmen. Vor fremden Blicken geschützt wird

¹⁰⁴ Seit Beginn der 5. Französischen Republik 1958 11 Präsidentschaftswahlen, 16 Parlamentswahlen (RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, 2022) und 10 Referenden (CONSEIL CONSTITUTIONNEL, 2022).

¹⁰⁵ Vote par correspondance, Electeurs empêchés ou absents, Loi n°46-667 du 12 avril 1946.

¹⁰⁶ Code électoral de la France, dernière modification le 01 mai 2022.

nach Anweisung der vertretenen Person ein Wahlzettel ausgewählt, in den erhaltenen Umschlag gesteckt und unter Aufsicht eigenhändig in die Urne eingelegt. Danach wird die Stimmabgabe durch die Unterschrift der stellvertretenden Person auf der «liste d'émargement» neben dem Namen der vertretenen Person festgehalten.

Jede vertretene Person kann trotz erteilter Vollmacht persönlich wählen, wenn sie im Wahllokal erscheint, bevor die stellvertretende Person die Vertretung ausgeübt hat. Die vertretene Person hat zudem jederzeit die Möglichkeit, ihre Vollmacht zurückzuziehen oder eine neue Stellvertretung zu bestimmen.

2. Stimmabgabe durch Stellvertretung im Vereinigten Königreich

Auf nationaler Ebene kann das Stimmvolk des Vereinigten Königreiches bei Parlamentswahlen und bei Referenden mitbestimmen. Seit 1975 konnten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger insgesamt 14-mal an Abstimmungen und Wahlen (durchschnittlich knapp jedes dritte Jahr) auf nationaler Ebene teilnehmen.¹⁰⁷ Zusätzlich fanden in diesem Zeitraum auch in den einzelnen Landesteilen (England, Wales, Schottland und Nordirland) Abstimmungen und Wahlen statt.

Die Stimmabgabe durch Stellvertretung gibt es im Vereinigten Königreich seit 1985 und findet seine rechtliche Grundlage im «Representation of the People Act 1985» und «Representation of the People Act 2000». Um als Auslandsbritin und -brite wählen zu können, muss man einmal im Vereinigten Königreich gewohnt und sich in diesem Zeitraum im Wahlregister eingetragen haben. Für minderjährig Ausgewanderte gibt es Ausnahmegestimmungen. Auslandsbritinnen und -britten müssen sich in dem Wahlkreis registrieren lassen, in dem sie vor ihrem Wegzug aus dem Vereinigten Königreich eingetragen waren. Diese Eintragung muss jährlich erneuert werden. Dafür gibt es aktuell noch eine zeitliche Beschränkung: 15 Jahre nach dem Wegzug aus dem Vereinigten Königreich kann das Wahlrecht nicht mehr erneuert werden. Mit dem «Elections Act 2022» soll sich dies ändern: Die Registrierung soll nur noch alle drei Jahre erneuert werden müssen und soll zeitlich nicht mehr beschränkt sein. Neu könnten dann alle Auslandsbritinnen und -britten, welche zuvor im Vereinigten Königreich gelebt haben und dort im Wahlregister registriert waren, zeitlich unbegrenzt an den britischen Wahlen teilnehmen. Der «Elections Act 2022» erhielt im April 2022 die königliche Zustimmung. Für die Inkraftsetzung und Umsetzung der neuen Bestimmungen sind detaillierte sekundäre Rechtsvorschriften erforderlich, welche voraussichtlich 2023 folgen werden.

Für eine Stellvertretung müssen Auslandsbritinnen und -britten postalisch ein Antragsformular bei ihrer Stimmgemeinde im Vereinigten Königreich einreichen. Dies muss spätestens 11 Tage vor der Wahl geschehen. Die Stellvertretung kann für eine einzige Wahl, für einen bestimmten Zeitraum oder zeitlich uneingeschränkt beantragt werden. Sowohl die vertretene Person wie auch die stellvertretende Person (sog. Proxy) müssen im Stimmregister registriert und für die spezifische Wahl wahlberechtigt sein. Ein Proxy kann aktuell maximal zwei Personen vertreten, mit denen er nicht verwandt ist. Zusätzlich kann der Proxy eine beliebige Anzahl von verwandten Stimmberechtigten vertreten. Auch dies soll sich mit dem «Elections Act 2022» ändern: Neu soll ein Proxy maximal zwei Personen vertreten dürfen, ungeachtet der Verwandtschaft. Über die Anträge und Bewilligungen der Stellvertretungen führt der 'Registration Officer' ein Verzeichnis.

Die Stellvertretung kann an der Urne oder per Post ausgeführt werden. Im Wahllokal wird am Tag des Urnengangs zur Überprüfung des Wahlrechts das Verzeichnis der Wahlberechtigten herangezogen, welches die Namen und Anschriften aller stimmberechtigten Personen enthält. Zur Überprüfung muss der Proxy den Namen der vertretenen Person nennen. Ist diese im Verzeichnis der Wahlberechtigten eingetragen und die Stimmabgabe durch Stellvertretung vermerkt, wird dem Proxy der Stimmzettel der vertretenen Person ausgehändigt. Dieser wird nach Anweisung der vertretenen Person vor Ort ausgefüllt und abgegeben.

Auch im Vereinigten Königreich kann jede vertretene Person trotz erteilter Vollmacht persönlich wählen, wenn sie im Wahllokal erscheint, bevor der Proxy die Vertretung ausgeübt hat. Die vertretene Person hat zudem jederzeit die Möglichkeit, ihre Vollmacht zurückzuziehen oder einen neuen Proxy zu bestimmen.

¹⁰⁷ 3 Referenden (das Referendum über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum im Jahr 1975 markierte die erste nationale Abstimmung; siehe JOHNSON / MILLER / WHITE [2016]) und 11 Parlamentswahlen (CRACKNELL / PILLING [2021]).

3. Evaluation einer Ausgestaltung auf eidgenössischer Ebene in der Schweiz

Um bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen die Stimmabgabe in Stellvertretung für Auslandsschweizerinnen und -schweizer zu ermöglichen, müsste dies bundesrechtlich neu eingeführt werden. Die Einführung auf kantonaler und kommunaler Ebene wäre den Kantonen überlassen. Der Kerngehalt der unverfälschten Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV) müsste bei einer Ausarbeitung gewahrt werden. Eine Einführung ist nur möglich, wenn die Sicherheit der Stimmabgabe gewährt und das Missbrauchspotenzial bestmöglich eingeschränkt werden kann. Ausserdem sind die für alle Möglichkeiten der Stimmabgabe geltenden Grundsätze zu beachten: die Gewährleistung der Stimmrechtskontrolle, des Stimmgeheimnisses und der Erfassung aller Stimmen sowie die Verhinderung von Missbräuchen (Art. 5 Abs. 7, Art. 7 Abs. 4, Art. 8 Abs. 1 und Art. 8a Abs. 2 BPR). Aus den vorangehend ausländischen Systemen wurde ersichtlich, welche Verfahrensschritte etabliert werden müssten, wenn man sich für eine ähnliche Umsetzung entscheiden würde:

- a. Festlegung der persönlichen Voraussetzungen für die vertretene und stellvertretende Person,
- b. Anmeldungsprozess,
- c. Führung eines Registers der aktiven Stellvertretungen,
- d. Adressmutationen im Stimmregister (Versand der Stimmunterlagen an stellvertretende Person),
- e. Kontrolle der Stellvertretung an der Urne oder bei Eingang der Stimmunterlagen per Post,
- f. periodische Erneuerung und Abmeldung der Stellvertretung.

Bei der Etablierung der einzelnen Verfahrensschritte müsste eine sichere, mit den aktuell vorhandenen Systemen kompatible und nutzerfreundliche Lösung gefunden werden. Die spezifische Ausgestaltung der Stimmabgabe durch Stellvertretung und insbesondere die dabei zu beachtenden Sicherheitsanforderungen müssten zusammen mit den Kantonen festgelegt werden. Im Vergleich zu den zwei vorgestellten Systemen muss miteinbezogen werden, dass in der Schweiz bis zu vier Mal jährlich abgestimmt wird. Das Schweizer Stimmvolk muss sich meist zu mehreren Vorlagen auf verschiedenen Ebenen eine politische Meinung bilden. Dies stellt für den Austausch zwischen der vertretenen und der stellvertretenden Person eine Herausforderung dar und setzt ein ausgeprägtes Vertrauensverhältnis voraus. Für die stellvertretende Person bedeutet es zudem eine umfassendere Verpflichtung.

Die vorgestellten Systeme haben aufgezeigt, dass die Stimmrechtskontrolle von einer in Stellvertretung abgegebenen Stimme stark vom bereits vorhandenen Kontrollsystem für Inlandwählerinnen und -wähler abhängig ist. Die Ausführung der Stimmrechtskontrolle liegt in der Schweiz aktuell in kantonaler Verantwortung und variiert in deren Ausführung. Durch das nicht einheitliche Stimmrecht der Auslandsschweizerinnen und -schweizer auf den verschiedenen politischen Ebenen sowie die unterschiedlich zentral oder dezentral geführten Stimmregister, erscheint eine Generallösung für die Verfahrensschritte b. - e. kaum realisierbar. Um individuell passende Lösungen zu finden, müsste die Ausführung der einzelnen Verfahrensschritte voraussichtlich den Kantonen delegiert werden.

In der im Oktober 2021 mit den Kantonen auf operativer Ebene durchgeführten Umfrage wurde auch die Frage nach Einführung einer (nicht näher beschriebenen) Stellvertretungsregelung gestellt. 14 Kantone haben sich ablehnend, 3 Kantone eher ablehnend geäußert. Lediglich 3 Kantone zeigten sich offen gegenüber einem Stellvertretungsmodell (1 befürwortender Kanton; 2 eher befürwortende Kantone). Die ablehnende Haltung wurde damit begründet, dass das Stimmrecht ein höchstpersönliches Recht sei. Um mit einer Stellvertretung eine sichere Abgabe der Stimme zu gewährleisten, müsse ein aufwändiges Kontrollsystem aufgebaut werden. Die positive Haltung wurde damit begründet, dass die Stellvertretung eine erfolgreiche Ausübung des Stimmrechts für Auslandschweizerinnen und -schweizer ermöglichen könnte, denen das Stimmmaterial nicht oder zu spät zugestellt wird.

VI. Schlussbemerkungen

Im Rahmen des Berichts wurde erstmals eine breit angelegte Erhebung der Zustelldauer der Stimmunterlagen an die Stimmberechtigten im Ausland durchgeführt. Die Ergebnisse der Erhebung zeigen, dass die Auslandschweizerinnen und -schweizer ihre Stimmunterlagen grossmehrheitlich rechtzeitig zugestellt erhalten. Dies gilt insbesondere für die rund zwei Drittel der Auslandschweizerinnen und -schweizer, die in Europa wohnhaft sind und ihre Stimmunterlagen teilweise sogar vor ihren Mitbürgerinnen und -bürgern in der Schweiz erhalten. Die Probleme mit der Zustellung der Stimmunterlagen beschränken sich vorab auf Auslandschweizerinnen und -schweizer, die in entfernten Ländern wohnhaft sind. Gemäss den erhobenen Daten stand 15 Prozent der Befragten weniger Zeit für die Stimmabgabe zur Verfügung als die Zustellung der Stimmunterlagen in Anspruch genommen hat. Gegebenenfalls mussten die betroffenen Personen für den Rückversand entsprechend einen höheren Versandtarif oder einen privaten Kurierdienstleister wählen, um das rechtzeitige Eintreffen der Stimme bei der Stimmgemeinde sicherzustellen. 2 Prozent der Teilnehmenden an der Umfrage erhielten ihre Stimmunterlagen nach dem Abstimmungstag und konnten damit nicht an der Volksabstimmung teilnehmen. Welchen Anteil an diesem Befund die im November 2021 akute Corona-Pandemie hat und ob sich die Postversorgung mittlerweile verbessert hat, lässt sich nicht abschliessend beurteilen. Die Angaben betreffend die Beförderungszeit für Auslandssendungen, welche die Schweizerische Post publiziert, gehen für die in der Umfrage als kritisch identifizierten Länder jedenfalls von einer rascheren Zustellung aus.¹⁰⁸

Die im Bericht skizzierten Handlungsansätze sollen eine Diskussion über das weitere Vorgehen ermöglichen. Je nach Handlungsansatz sind dabei andere Akteure auf verschiedenen staatlichen Ebenen angesprochen. Die Handlungsoptionen des Bundesrates auf Verordnungsebene sind begrenzt. Er könnte z.B. die freie Wahl der Zustelladresse einführen (Kapitel V./A.) oder einen früheren Versandzeitpunkt regeln (Kapitel V./B.).

Soll für den Versand ins Ausland indes künftig auf Kurierdienstleister (Kapitel V./C.) zurückgegriffen werden, so wären je nach Ansatz verschiedene Akteure gefordert. Da das Bundesrecht den Kantonen nicht vorschreibt, mit welchen Logistikpartnerinnen sie zusammenarbeiten müssen, wären die Kantone bundesrechtlich bereits heute frei, für Auslandssendungen private Kurierdienstleister zu beauftragen. Demgegenüber wäre auf Bundesebene eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, wenn künftig das EDA in den Versand von Stimmunterlagen eingebunden werden soll, indem der diplomatische Kurier genutzt wird. Der Bund würde neu in den Wahl- und Abstimmungsprozess eingebunden und übernehme damit eine Aufgabe, die bis anhin in der Zuständigkeit der Kantone lag und von ihnen finanziert wurde. Wie der Versuch mit dem Einsatz des diplomatischen Kuriers gezeigt hat, ist dessen Einsatz kaum geeignet, die Zustellung der Stimmunterlagen massgeblich zu beschleunigen.

Anpassungen auf Gesetzesstufe wären ferner notwendig, falls die im Kapitel V./F. (Verzicht auf Abstimmungsbroschüre), im Kapitel V./H. (E-Versand) oder im Kapitel V./I. (Stimmabgabe durch Stellvertretung) skizzierten Massnahmen umgesetzt werden sollen.

Massnahmen im Bereich der Regelung der brieflichen Stimmabgabe (Kapitel V./D.) und allfälliger Optimierungen in der Vollzugsorganisation (vgl. Darstellung in Kapitel V./E.) liegen in der Zuständigkeit der Kantone. Nach Auffassung des Bundesrates sollte sich der Bund diesbezüglich regulatorisch zurückhalten und sich darauf beschränken, die Kantone dazu einladen, ihre Abläufe bezüglich der Ausübung der politischen Rechte der Auslandschweizerinnen und -schweizer zu überprüfen.

Zur Verbesserung der Ausübung der politischen Rechte der Auslandschweizerinnen und -schweizer sind möglichst nachhaltige Lösungen mit hohem Verbesserungspotential, bei niedrigen Risiken und verhältnismässigem Aufwand anzustreben. Nach der vorliegenden Untersuchung ist die elektronische Stimmabgabe weiterhin als weitumfassender und erfolgsversprechender Handlungsansatz einzustufen. Für die elektronische Stimmabgabe sind bereits zahlreiche Vorarbeiten geleistet und Erfahrungen gesammelt worden. Mit dem Beschluss des Bundesrates vom 3. März 2023 wird drei Kantonen der Einsatz von E-Voting im Versuchsbetrieb und mit einem limitierten Elektorat ab Juni 2023 ermöglicht.¹⁰⁹ Damit sind

¹⁰⁸ Vgl. die Laufzeiten gemäss der Schweizerischen Post, verfügbar unter: www.post.ch/briefe-international > Dokumente International > Länderinformationen: Preiszonen und Beförderungszeit

¹⁰⁹ Medienmitteilung des Bundesrates vom 3. März 2023; verfügbar unter www.bk.admin.ch > Politische Rechte > E-Voting > Medienmitteilungen.

die Weichen für die Wiederaufnahme der Versuche und eine Weiterentwicklung der elektronischen Stimmabgabe gestellt. Da das Verbesserungspotential einerseits und die Risiken respektive der Aufwand andererseits bei den weiteren untersuchten Handlungsoptionen in einem Missverhältnis zueinander stehen, spricht der Bundesrat keine weiteren Empfehlungen zur Umsetzung aus.

Literaturverzeichnis

AUSLANDSCHWEIZER-ORGANISATION (Hrsg.) (2021): Neue Zustellwege fürs Wahl- und Stimmcouvert? In: Schweizer Revue 5/2021. Bern. Kann abgerufen werden unter: www.swisscommunity.org/de > News & Medien > Schweizer Revue > Alle Ausgaben > 2021 > Oktober 5/21 (Stand: 03.03.2023).

BIAGGINI, GIOVANNI (2013): External Voting: Wohin soll beim Auslandschweizerstimmrecht die Reise gehen? In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 114/2013, 469–470.

BIAGGINI, GIOVANNI (2017): BV-Kommentar. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl. Zürich: Orell Füssli.

BUNDESKANZLEI (Hrsg.) (2022): Chronologie Volksabstimmungen. Bern. Kann abgerufen werden unter: www.bk.admin.ch > Politische Rechte > Volksabstimmungen > Chronologie Volksabstimmungen (Stand: 03.03.2023).

CARONI, MARTINA (2009): Geld und Politik. Die Finanzierung politischer Kampagnen im Spannungsfeld von Verfassung, Demokratie und politischem Willen. Bern: Stämpfli.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL (Hrsg.) (2022): Tableau récapitulatif des référendums de la V^{ème} République. Paris. Kann abgerufen werden unter: www.conseil-constitutionnel.fr > actualités et événements > événements > Le référendum sous la V^{ème} République > Liste des référendums nationaux organisés sous la V^e République (Stand: 03.03.2023).

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES (Hrsg.) (2022): Evaluation des services consulaires fournis par les représentations suisses à l'étranger. Bern. Kann abgerufen werden unter: www.efk.admin.ch > Publikationen > Beziehungen im Ausland (Prüfauftrag 19404).

CRACKNELL, RICHARD / PILLING SAM (2021). UK Election Statistics: 1918-2021: A Century of Elections. House of Commons Library Briefing Paper no. CBP7529 vom 18. August 2021. London. Kann abgerufen werden unter: www.commonslibrary.parliament.uk > Research > Research Briefings > A Century of Elections (Stand: 03.03.2023).

EPINEY, ASTRID (2015): Zur (teilweisen) «Unmöglichkeit» der Umsetzung von auf Volksinitiativen beruhenden Verfassungsbestimmungen am Beispiel der Art. 121a, 197 Ziff. 11 BV. In: Jusletter vom 10.08.2015, 1–13.

FREHNER, NORINA / GLASER, ANDREAS / HAECHLER, TILL / LANGER, LORENZ (2019): Interventionen von Gemeinden und Gemeindeverbänden in kantonalen Abstimmungskampagnen. Rechtsgutachten zuhanden des Verbandes Basellandschaftlicher Gemeinden. Aarau. Kann abgerufen werden unter: www.zdaarau.ch > Publikationen > Studienbericht Nr. 18 (Stand: 03.03.2023).

GLATTHARD, JONAS / RIGENDINGER, BALZ (2021): Verspätete Abstimmungs-Post: Die Lösung liegt im frühen Versand. In: swissinfo.ch 2021. Kann abgerufen werden unter: www.swissinfo.ch > Suchen > «Verspätete Abstimmungs-Post: Die Lösung liegt im frühen Versand» (Stand: 03.03.2023).

GRISEL, ETIENNE (2004) : Initiative et référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse. 3. Auflage. Bern: Stämpfli Editions SA.

HANGARTNER YVO / KLEY ANDREAS (2000): Die Demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Zürich: Schulthess.

HORLACHER MAJ-BRITT (2017): Die politischen Rechte der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer. Zürich: Schulthess.

JOHNSTON, NEIL / MILLER, VAUGHNE / WHITE ISOBEL (2016): Referendums. House of Commons Library Briefing Paper no. 7692 vom 30. August 2016. London. Kann abgerufen werden unter: www.commonslibrary.parliament.uk > Research > Research Briefings > Referendums (Stand: 03.03.2023).

LATZER, MICHAEL / BÜCHI, MORITZ / KAPPELER, KIRAN / FESTIC, NOEMI (2021): Internetverbreitung und digitale Bruchlinien in der Schweiz 2021: Themenbericht aus dem World Internet Project – Switzerland 2021. Zürich: Universität Zürich.

MAHON, PASCAL (2020): Les droits politiques. In: DIGGELMANN, OLIVER / HERTIG RANDALL, MAYA / SCHINDLER, BENJAMIN (Hrsg.): Verfassungsrecht der Schweiz. Zürich, Basel, Genf: Schulthess, 1499–1543.

STEINMANN, GEROLD (2014): Kommentar zu Art. 34 BV. In: EHRENZELLER, BERNHARD / SCHINDLER, BENJAMIN / SCHWEIZER, RAINER J. / VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.): Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar. 3. Auflage. Zürich: Dike.

PIRKER, BENEDIKT HARALD (2017), Behördliche Interventionen in Abstimmungskämpfe. In: Aktuelle Juristische Praxis 11/2017, 1366–1382.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE (Hrsg.) (2022): Les données relatives aux élections et aux référendums. Paris. Kann abgerufen werden unter: www.data.gouv.fr > Toutes les thématiques > Élections (Stand: 03.03.2023).

SCHWEIZERISCHE POST (Hrsg.) (2022): Dokumente und Kleinwaren International. Länderinformationen zu Preiszonen und Beförderungszeit. Bern. Kann abgerufen werden unter: www.post.ch/briefe-international > Dokumente International > Länderinformationen: Preiszonen und Beförderungszeit (Stand: 03.03.2023).

TÖNDURY, ANDREA (2012): Verfassungsrechtliche Grundlagen der staatlichen Abstimmungskommunikation im Kanton Aargau. In: ZIEGLER, BÉATRICE (Hrsg.): Wahl-Probleme der Demokratie. Zürich: Schulthess, 151–176.

TSCHANNEN, PIERRE (2015): Kommentar zu Art. 34 BV. In: WALDMANN, BERNHARD / BELSER, EVA MARIA / EPINEY, ASTRID (Hrsg.): Bundesverfassung. Basler Kommentar. Basel: Helbing Lichtenhahn.

TSCHANNEN, PIERRE (2021): Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft. 5. Aufl. Bern: Stämpfli.

Anhang

Stimmberechtigte Auslandschweizerinnen und -schweizer anlässlich der Volksabstimmung vom 25. September 2022

Kantone	Stimmberechtigte		
	Total	davon	
		Auslandschweizerinnen und -schweizer	Anteil A-CH-Stimmberechtigte von Total Stimmberechtigten im Kanton (in %)
ZH	960'684	33'542	3.5
GE	274'245	31'842	11.6
VD	467'730	22'857	4.9
BE	746'228	22'106	3.0
AG	439'435	11'839	2.7
TI	224'811	11'586	5.2
SG	329'981	10'391	3.1
BS	114'039	9'649	8.5
FR	212'695	7'513	3.5
VS	231'452	7'082	3.1
NE	113'969	6'492	5.7
LU	284'084	6'191	2.2
BL	190'927	5'044	2.6
TG	177'776	4'673	2.6
GR	141'475	4'562	3.2
SO	182'547	4'085	2.2
JU	54'234	2'964	5.5
SZ	107'065	2'364	2.2
ZG	78'144	2'259	2.9
SH	53'575	1'932	3.6
AR	38'994	1'564	4.0
GL	26'688	1'033	3.9
NW	31'737	678	2.1
OW	27'399	636	2.3
AI	12'173	531	4.4
UR	26'998	494	1.8
CH	5'549'085	213'909	3.9

Quelle: BBI 2023 486 und BK