

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>23.04.2024</b>
Thema	<b>Keine Einschränkung</b>
Schlagnote	<b>Politische Rechte von Auslandschweizerinnen und -schweizern, Wahl- und Abstimmungsverfahren</b>
Akteure	<b>Keine Einschränkung</b>
Prozesstypen	<b>Bundesratsgeschäft</b>
Datum	<b>01.01.1965 - 01.01.2021</b>

# Impressum

## Herausgeber

Année Politique Suisse  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Bern  
Fabrikstrasse 8  
CH-3012 Bern  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss)

## Beiträge von

Ackermann, Nadja  
Andrey, Georges  
Bühlmann, Marc  
Caretto, Brigitte  
Hablützel, Peter  
Hirter, Hans  
Lachat, Alexandre  
Mach, André  
Porcellana, Diane

## Bevorzugte Zitierweise

Ackermann, Nadja; Andrey, Georges; Bühlmann, Marc; Caretti, Brigitte; Hablützel, Peter; Hirter, Hans; Lachat, Alexandre; Mach, André; Porcellana, Diane 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Politische Rechte von Auslandschweizerinnen und -schweizern, Wahl- und Abstimmungsverfahren, Bundesratsgeschäft, 1972 – 2020*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 23.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Grundlagen der Staatsordnung</b>	1
Rechtsordnung	1
Stimm- und Wahlrecht	1
Institutionen und Volksrechte	1
Volksrechte	1
Wahl- und Abstimmungsverfahren	2
Föderativer Aufbau	5
Beziehungen zwischen Bund und Kantonen	5
<b>Aussenpolitik</b>	6
Auslandsschweizer	7

## Abkürzungsverzeichnis

<b>SPK-SR</b>	Staatspolitische Kommission des Ständerats
<b>AHV</b>	Alters- und Hinterlassenenversicherung
<b>SPK-NR</b>	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
<b>EDI</b>	Eidgenössisches Departement des Inneren
<b>ZGB</b>	Zivilgesetzbuch
<b>BV</b>	Bundesverfassung
<b>EPD</b>	Eidgenössisches Politisches Departement

---

<b>CIP-CE</b>	Commission des institutions politiques du Conseil des États
<b>AVS</b>	Assurance-vieillesse et survivants
<b>CIP-CN</b>	Commission des institutions politiques du Conseil national
<b>DFI</b>	Département fédéral de l'intérieur
<b>CC</b>	Code civil
<b>Cst</b>	Constitution fédérale
<b>DPF</b>	Département politique fédéral

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Rechtsordnung

#### Stimm- und Wahlrecht

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 08.03.2013  
NADJA ACKERMANN

Die Bundeskanzlei führte 2013 eine Vernehmlassung zur Teilrevision des **Bundesgesetzes über die politischen Rechte** durch. Durch die Überarbeitung der Bestimmungen betreffend die Nationalratswahlen soll garantiert werden, dass diese aufgrund der wachsenden Listen-Komplexität verstärkt EDV-gestützt und somit auch künftig noch fristgemäss durchgeführt werden können. Dazu soll eine auf der Basis der AHV-Nummer errechnete und nicht zurückführbare Nummer die Doppelkandidatur von Nationalratskandidaten verhindern. Weiter soll durch die Konzentration der Wahlmeldetermine der rechtzeitige Versand der Abstimmungsunterlagen sichergestellt werden. Schliesslich soll nur bei begründetem Verdacht auf Unregelmässigkeiten eine Nachzählung durchgeführt werden. Die vorgeschlagenen Änderungen waren in der Vernehmlassung mehrheitlich begrüsst worden, wobei jedoch bei einzelnen Massnahmen die Praktikabilität in Frage gestellt wurde. Im November verabschiedete der Bundesrat die Botschaft. Aufgrund der in der Vernehmlassung geäusserten Kritik verzichtete er im überarbeiteten Entwurf erstens auf die Differenzierung der Sammelfristen zu Volksbegehren, zweitens auf die durch ein Prüfsummenverfahren kontrollierte – sogenannte gehashte – AHV-Nummer aller Nationalratskandidaten und drittens auf die Streichung der Berufsangaben der Kandidaten. Zu den wichtigsten Neuerungen, über welche das Parlament im kommenden Jahr zu beraten haben wird, gehören folgende: Neu sollen Doppelkandidaturen nachträglich gestrichen werden können. Weiter soll der Wahlmeldeschluss auf den August des Wahljahres konzentriert und damit das Wahlmaterial spätestens in der 4.-letzten Woche vor dem Wahltag verteilt werden. Schliesslich sollen Nachzählungen eidgenössischer Volksabstimmungen auf jene Fälle beschränkt werden, in denen Unregelmässigkeiten glaubhaft gemacht werden können. Als Kompensation soll eine gesetzliche Grundlage für die Beobachtung von Urnengängen durch Stimmberechtigte auf der Basis gewachsener kantonaler Gewohnheiten geschaffen werden.<sup>1</sup>

### Institutionen und Volksrechte

#### Volksrechte

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 29.11.2013  
MARC BÜHLMANN

Ende November verabschiedete der Bundesrat seine Botschaft zur **Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte**. Die Änderungen betrafen insbesondere die Organisation der Nationalratswahlen, die aufgrund der wachsenden Zahl von Listen und Kandidaturen mit zunehmendem Organisationsaufwand einhergehen. Neu sollen, um die Funktionstüchtigkeit des Wahlverfahrens sicher zu stellen, unzulässige Doppelkandidaturen auch nachträglich noch gestrichen werden können. Weiter soll der Anmeldeschluss für Kandidaturen schweizweit auf den Monat August gelegt werden und das Wahlmaterial möglichst in jedem Kanton in der viertletzten Woche vor den Wahlen an die Wahlberechtigten gelangen. Die Panaschierstatistik, die in den letzten Jahren auf immer grösseres Interesse gestossen war, soll zudem neu von Gesetzes wegen erhoben werden. Volksabstimmungen waren vom fünften hauptsächlichen Revisionspunkt betroffen: Nachzählungen von eidgenössischen Urnengängen sollen nur dann durchgeführt werden, wenn Unregelmässigkeiten glaubhaft gemacht werden können. Auf einer zu schaffenden Gesetzesgrundlage sollen dabei Stimmberechtigte als Beobachter von Urnengängen fungieren. Drei weitere, ursprünglich geplante Änderungen – eine Differenzierung der Sammelfristen zu Volksbegehren, mit denen Sammelfrist und Einholen der Stimmrechtsbescheinigungen getrennt worden wären, die gehashte AHV-Nummer aller Nationalratskandidaten zwecks Vermeidung von Doppelkandidaturen über Kantonsgrenzen hinweg und die Streichung der Berufsangabe der Kandidierenden für den Nationalrat – waren in der zwischen März und Juni durchgeführten Vernehmlassung auf Kritik gestossen und deshalb aus dem Entwurf gestrichen worden. Die Räte werden erst 2014 über die Botschaft befinden.<sup>2</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 22.12.2001  
HANS HIRTER

## Wahl- und Abstimmungsverfahren

Gegen Jahresende beantragte der Bundesrat dem Parlament eine **Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte**. Er beabsichtigt dabei insbesondere, die rechtlichen Grundlagen für kantonale Versuche mit der **elektronischen Stimmabgabe** (via Internet) zu schaffen. Der Kanton Genf begann bereits mit den Vorarbeiten zu Testversuchen mit dem E-Voting. Die rasche Einführung war im Vorjahr mit parlamentarischen Vorstössen verlangt worden. Der Bundesrat soll ferner explizit ermächtigt werden, spezielle Informationskampagnen zur Verbesserung der Wahlchancen von Frauen und jungen Personen durchzuführen. Daneben soll die Bundeskanzlei beauftragt werden, die Unterschriftenlisten für Initiativen und Referenden im Internet bereitzustellen; allerdings nur zum Herunterladen und Ausdrucken und nicht zum direkten Unterzeichnen. Da in der neuen Bundesverfassung die **Parteien** rechtlich verankert sind, sollen sie in Zukunft bei den Nationalratswahlen privilegiert behandelt werden. Wenn sie sich bei der Bundeskanzlei **registrieren** lassen, würde für sie die Vorschrift nicht gelten, dass für die Wahlteilnahme mit einer Liste eine bestimmte Anzahl Unterschriften (100-400 je nach Kantonsgrösse) eingereicht werden muss. Diese Erleichterung würde allerdings nur registrierten Parteien gewährt, die bei den vorangegangenen nationalen Wahlen im betreffenden Kanton einen Sitz gewonnen oder einen Stimmenanteil von mindestens 3% erreicht haben. Voraussetzung für die Registrierung selbst ist, gemäss dem Entwurf des Bundesrates, die Organisation der Partei als Verein und die Vertretung mit entweder mindestens einem Sitz im Nationalrat oder je drei Sitzen in drei Kantonsparlamenten. Die vom Ständerat mit der Überweisung eines Postulats seiner SPK formulierte Anregung, das bezahlte Sammeln von Unterschriften für Volksinitiativen und Referenden zu verbieten, wurde vom Bundesrat nicht in das Reformpaket aufgenommen (01.3210).<sup>3</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 21.06.2002  
HANS HIRTER

Das Parlament verabschiedete die im Vorjahr vom Bundesrat beantragte **Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte**. Umstritten waren eigentlich nur zwei Neuerungen: das Projekt E-Voting (d.h. Abstimmen via Internet) und die Kompetenz des Bundesrats, bei den Nationalratswahlen **Kampagnen zur Förderung der Stimmbeteiligung und der Erfolgchancen von Frauenkandidaturen** durchzuführen (sog. Sensibilisierungskampagnen). Gegen den Widerstand der SVP-Fraktion, welche dem elektronischen Abstimmungsverfahren via Internet aus finanziellen Gründen keine Dringlichkeit zuerkennen wollte, schuf der erstberatende Nationalrat die Rechtsgrundlagen für die Durchführung von Pilotversuchen mit E-Voting in den Kantonen. Am meisten zu reden gaben die Sensibilisierungskampagnen. Die SVP beantragte Streichung, die Linke wollte den Bundesrat dazu nicht nur ermächtigen, sondern verpflichten, und Brunner (svp, SG) und Ursula Wyss (sp, BE) – bis Ende 2001 die beiden jüngsten im Rat – forderten, dass damit nicht nur weibliche, sondern auch junge Kandidaturen gefördert würden. Durchgesetzt hat sich schliesslich die Kommissionsmehrheit (Kann-Formel) ergänzt durch den Antrag Brunner/Wyss. Im Ständerat war es ebenfalls die Ermächtigung des Bundesrates, Sensibilisierungskampagnen durchzuführen, die zu einer Diskussion Anlass gab. Er folgte mit 17:15 Stimmen seiner Kommissionsmehrheit und strich diese Bestimmung. In der **Differenzbereinigung** lehnte er zweimal mit knapper Mehrheit (22:20) einen Vermittlungsantrag Spoerry (fdp, ZH) ab, welcher die Kampagnen auf die Förderung der Stimmbeteiligung und der angemessenen Geschlechterverteilung beschränken wollte. Der Nationalrat seinerseits verwies auf den verfassungsmässigen Auftrag zur ausgeglichenen Vertretung der Geschlechter auch in der Politik und hielt zuerst zweimal an den Sensibilisierungskampagnen fest. Er gab erst nach, als die **Einigungskonferenz** beider Räte einen Verzicht darauf beschlossen hatte.<sup>4</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 15.06.2004  
HANS HIRTER

Bei der Genehmigung der neuen Kantonsverfassung Graubündens kam es zu einer Kontroverse zwischen dem Bundesrat und dem Ständerat über das Majorzsystem. Auslöser dazu war eine Bemerkung in der bundesrätlichen Botschaft, welche, gestützt auf das Urteil einiger Staatsrechtler, das **Majorzsystem bei Parlamentswahlen** als „rechtlich zweifelhaft“ eingestuft hatte, da es im Widerspruch zum demokratischen Repräsentationsgedanken stehe. Auf die Anregung des Bundesrates, dieses Wahlsystem für kantonale Parlamente in Zukunft als nicht verfassungskonform zu taxieren, reagierte die SPK des Ständerats – dessen Mitglieder mit Ausnahme der Vertreter des Kantons Jura alle nach diesem System gewählt werden – kurz, heftig und negativ. Das Majorzsystem werde nicht nur in der Schweiz, sondern auch in einer ganzen Reihe anderer demokratischer Staaten für Parlamentswahlen angewendet, und sei vor allem in

ländlichen Gebieten ein gutes Verfahren zur Wahl von politischen Repräsentanten. Beide Ratskammern schlossen sich dieser Meinung an und auch Bundesrat Blocher distanzierte sich von der in der Botschaft formulierten Kritik am Majorzsystem.<sup>5</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 19.12.2006  
HANS HIRTER

In der gleichen Botschaft, in welcher er die allgemeine Volksinitiative vorgelegt hatte (06.053), beantragte der Bundesrat auch einige Anpassungen des Gesetzes über die politischen Rechte und des Gesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer, welche mit der allgemeinen Volksinitiative nichts zu tun haben. Es ging dabei insbesondere um eine Präzisierung des Begriffs «Stellvertretung» und um die rechtliche Absicherung der Weiterentwicklung des **Vote électronique** nach dem Abschluss der ersten Pilotphase. Die drei bisher an Versuchen mit der elektronischen Stimmabgabe beteiligten Kantone Genf, Neuenburg und Zürich sollen in Zukunft generell eine befristete Bewilligung erhalten und diese nicht mehr für jede eidgenössische Abstimmung neu einholen müssen. Dazu sollen weitere Kantone Versuche durchführen können und die Anforderung, diese Testabstimmungen wissenschaftlich zu begleiten, wird fallen gelassen. Als Voraussetzung für die generelle Einführung der Stimmabgabe im Internet auch für Auslandschweizer soll der Bund die Kantone zudem verpflichten können, ein zentrales elektronisches Stimmregister für im Kanton stimmberechtigte Auslandschweizer zu führen. Im Gegensatz zur Vorlage über die Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative war für diesen Teil der Neuerungen im Nationalrat Eintreten unbestritten. Die neuen Bestimmungen wurden in der Dezembersession mit einigen Abweichungen gegenüber der Version des Bundesrates gutgeheissen.<sup>6</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 23.03.2007  
HANS HIRTER

Die im Vorjahr vom Bundesrat beantragten und vom Nationalrat gutgeheissenen Anpassungen des Gesetzes über die politischen Rechte und des Gesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer fanden auch im Ständerat Zustimmung (06.053). Es ging dabei insbesondere um eine Präzisierung des Begriffs «Stellvertretung» und um die rechtliche Absicherung der Weiterentwicklung des **Vote électronique** nach dem Abschluss der ersten Pilotphase. Zur Einführung von E-voting siehe auch die Antwort von Bundeskanzlerin Huber auf eine Frage Guisan (fdp, VD; A 07.5076).<sup>7</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 26.09.2014  
MARC BÜHLMANN

In seiner Botschaft zum revidierten **Bundesgesetz über die politischen Rechte** schlug der Bundesrat fünf hauptsächliche Neuerungen vor, die insbesondere die Organisation der Nationalratswahlen betreffen, die aufgrund der zunehmenden Kandidierenden- und Listenzahl sowie der wachsenden Zahl an Wahlberechtigten immer komplexer geworden sei: (1) Unzulässige Doppelkandidaturen sollen auch nach der Meldefrist noch gestrichen werden können. (2) Diese Meldefrist wird auf den August des Wahljahres konzentriert, damit das Wahlmaterial spätestens vier Wochen vor dem Wahltag verteilt werden kann. (3) Für die Erstellung einer Panaschierstatistik, die auf hohes Interesse stösst, soll eine Gesetzesgrundlage geschaffen werden. (4) Ein weiterer Revisionsvorschlag betraf die Nachzählung bei Volksabstimmungen, die auch bei sehr knappen Ergebnissen nur dann angewendet werden soll, wenn Unregelmässigkeiten glaubhaft gemacht werden können. Dieser Vorschlag war die Umsetzung einer parlamentarischen Initiative von Rudolf Joder (svp, BE). (5) Zudem war eine Gesetzesgrundlage vorgesehen, mit der Stimmberechtigte Urnengänge beobachten sollten, um solche Unregelmässigkeiten zu melden. Weil die weiteren Vorschläge (Differenzierung von Sammelfristen bei fakultativen Referenden zwischen Sammlung und Stimmrechtsbescheinigung, gehashte (verschlüsselte) AHV-Nummern für Nationalratskandidierende, Streichen der Berufsangabe von Kandidierenden) in der Vernehmlassung auf Widerstand gestossen waren, nahm sie der Bundesrat in seiner Botschaft nicht weiter auf.

Als Erstrat beugte sich der Nationalrat über die Revision. Eintreten war unbestritten. Zu diskutieren gab hingegen ein Antrag einer links-grünen Minderheit für einen Automatismus für Nachzählungen – ein Punkt, der auch vom Bundesgericht so angeregt worden war: Eine Nachzählung solle immer dann stattfinden, wenn die gesamteidgenössische Differenz weniger als 0,1 Prozent betrage und das Ständemehr durch Kantone mit deutlichen Entscheiden nicht bereits erreicht sei. Bisherige Lesart des Bundesgerichtes war, dass ein sehr knappes Resultat immer auch eine Unregelmässigkeit darstelle; allerdings sei vom Gesetzgeber zu präzisieren, was 'knapp' sei. Die bürgerliche Ratsmehrheit liess sich allerdings nicht überzeugen und stimmte

für den bundesrätlichen Vorschlag und gegen einen Automatismus. Auf mehr Unterstützung stiess ein Einzelantrag Marianne Streiff (evp, BE), der verlangte, dass auch Unterlisten einer bei der Bundeskanzlei registrierten Partei von der Pflicht befreit werden, mit der Einreichung des Wahlvorschlages auch noch Unterschriften von Stimmberechtigten beilegen zu müssen. Zu diskutieren gab schliesslich, wie mit überzähligen Namen auf einer Liste umgegangen werden soll. Der Antrag der Kommissionsmehrheit, die lediglich mit Stichentscheid zustande gekommen war, wollte in jenem Fall, in dem auf einer Liste mehr Namen vermerkt wurden als der Kanton Sitze hat, die handschriftlich hinzugefügten Namen streichen, um die Kandidierenden auf den hinteren Listenplätzen nicht zu bestrafen. Die Minderheit, die dem Vorschlag des Bundesrates folgen wollte und sich letztlich durchsetzte, pochte hingegen auf die Überlegung, dass der Wählerwille handschriftlich eher hervortrete und deshalb die untersten gedruckten Namen auf einer Liste gestrichen werden sollen. Obwohl der Bundesrat die Idee der Differenzierung der Sammelfristen nicht mehr in die Botschaft aufgenommen hatte, plädierte eine Ratsminderheit für die Gültigkeit von Unterschriften, die während der Sammelfrist eingereicht, aber erst nach der Sammelfrist beglaubigt bei der Bundeskanzlei eintreffen. Das Hauptargument, das auf der vorjährigen Diskussion um die Versäumnisse einzelner Gemeinden bei den letztlich nicht zustande gekommenen Referenden gegen Doppelbesteuerungsabkommen beruhte, war die Einschränkung des Referendumsrechts, wenn eine Unterschrift zwar fristgerecht zustande käme, die Post oder eine Gemeinde aber zu langsam arbeite. Jene Parteien, die mit Unterschriftensammeln Erfahrungen haben, stimmten diesem Minderheitsantrag mehrheitlich zu: die SVP, die SP und die GP sagten mit 110 zu 76 Stimmen Ja. Gestrichen wurde dafür der Vorschlag des Bundesrates für eine Beobachtung von Urnengängen durch Stimmberechtigte. Der so doch recht stark abgeänderte Entwurf wurde mit 175 Stimmen einstimmig gutgeheissen.

Der Ständerat beriet das Geschäft in der Sommersession. Wie die Mehrheit des Nationalrates wollte auch die kleine Kammer keinen Automatismus für Nachzählungen bei knappen Volksentscheiden. Nur ganz knapp verzichtete die kleine Kammer darauf, wie ursprünglich vorgesehen die Berufsangaben der Kandidierenden bei den Nationalratswahlen zu streichen. Die Kommissionsmehrheit argumentierte vergeblich, dass es praktisch unmöglich sei, zu überprüfen, ob die Angaben auch wirklich stimmten. Auch den Antrag Streiff (evp, BE) und den Vorschlag, die vorgedruckten und nicht die handschriftlichen Namen auf einer Liste mit zu vielen Kandidierenden zu streichen, hiess die kleine Kammer entsprechend den Vorschlägen der Volksvertreterinnen und Volksvertreter gut. Sie schuf allerdings auch einige Differenzen. So wurde ein Einzelantrag Ivo Bischofberger (cvp, AI) angenommen, der die Voranmeldspflicht der Kandidierenden für Majorz Kantone streichen wollte. Die Pflicht zu Voranmeldungen mache in Einerwahlkreisen keinen Sinn. Zudem stellte sich der Ständerat gegen die Differenzierung von Sammel- und Einreichfrist bei Volksbegehren. Die kleine Kammer wollte vielmehr die Komitees in die Pflicht nehmen, die genügend Zeit für die Einholung der Beglaubigungen einplanen müssten. Der in der Zwischenzeit von der Bundeskanzlei ausgearbeitete Leitfaden für die Gemeinden und der Vorschlag des Bundesrates, die Komitees gesetzlich zu verpflichten, die Unterschriftenlisten laufend und nicht erst kurz vor Ablauf der Sammelfrist einzureichen, wurden begrüsst. Damit lag die gleiche Differenz zwischen den Räten vor wie bei der 2012 von der SPK-NR eingereichten Motion, die ebenfalls eine Differenzierung der Fristen gefordert hätte und vom Nationalrat angenommen, vom Ständerat aber abgelehnt worden war. Weiter schuf der Ständerat einen neuen Absatz, mit dem die im Nationalrat unbestrittene Verlängerung der Fristen für die Ansetzung von Volksinitiativen nicht generell, sondern nur in Wahljahren, dann aber um sechs Monate möglich sein soll. Schliesslich setzte sich der Ständerat für die im Nationalrat abgelehnte Idee der Beobachtung von Urnengängen ein. Auch der Ständerat hiess den so veränderten Entwurf einstimmig gut.

In der ersten Runde der Differenzbereinigung gab der Nationalrat zumindest teilweise nach. Er lenkte ein bei der Diskussion um die Differenzierung der Sammelfristen, die letztlich auf eine Verlängerung der bisherigen Referendumsfrist von 100 Tagen hinausgelaufen wäre. Die grosse Kammer unterstützte auch die Idee der Verpflichtung der Komitees, gesammelte Unterschriften laufend für die Beglaubigung in den Gemeinden einzureichen. Umgeschwenkt war hier die SVP, bei der die Mehrheit nun für den Vorschlag des Ständerates stimmte. Zustimmung gab es in der grossen Kammer auch für die Berücksichtigung der Besonderheiten der Einerwahlkreise und die Fristverlängerung für die Behandlung von Volksinitiativen in Wahljahren. Allerdings beharrte der Nationalrat auf seiner Ablehnung gegen die Beobachtung von Urnengängen. Diese Differenz wurde dann im Ständerat knapp mit 23 zu 21 Stimmen



ausgeräumt. Die Ratsmehrheit folgte dabei der Kommissionsminderheit, die argumentierte, dass die Beobachtung weiterhin möglich sei, aber nicht im Gesetz verankert werden müsse. Es wäre ein Armutszeugnis, wenn die Vorlage aufgrund dieser geringen Differenz noch scheitern würde. In den Schlussabstimmungen wurde das neue Bundesgesetz im Nationalrat mit 172 zu 0 (bei 26 Enthaltungen aus der SP- und der GP-Fraktion) und im Ständerat mit 38 zu 4 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) angenommen.<sup>8</sup>

## Föderativer Aufbau

### Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 01.02.2019  
DIANE PORCELLANA

La CIP-CN propose, comme le Conseil fédéral, d'adopter le projet d'arrêté fédéral accordant la **garantie fédérale aux constitutions révisées des cantons de Schwyz, de Zoug, de Fribourg, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne et d'Appenzell Rhodes-Intérieures**. Pour les cantons de Schwyz et de Fribourg, la modification apportée vise à davantage de transparence du financement de la vie politique. Le canton de Zoug précise le droit de vote suite à la révision des dispositions du Code civil (CC) relatives à la protection de l'adulte, au droit des personnes et au droit de la filiation. Le canton de Bâle-Ville souhaite l'abandon du quorum lors d'élections au Grand Conseil. Dans sa nouvelle constitution, il inscrit le droit au logement sous le titre «Garantie des droits fondamentaux» et instaure des mesures de protection du logement. Pour Bâle-Campagne, les membres du Conseil d'Etat ne pourront plus faire partie de l'Assemblée fédérale. Enfin, une nouvelle date pour le dépôt des initiatives est fixée dans la constitution d'Appenzell Rhodes-Intérieures.<sup>9</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 22.03.2019  
DIANE PORCELLANA

Le Conseil des Etats et le Conseil national ont adopté le projet d'arrêté fédéral accordant la **garantie fédérale aux constitutions révisées** des cantons de Schwyz, de Zoug, de Fribourg, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne et d'Appenzell Rhodes-Intérieures.<sup>10</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 06.12.2019  
DIANE PORCELLANA

Le Conseil fédéral prie le Parlement d'accorder la **garantie fédérale aux constitutions cantonales révisées des cantons d'Uri, du Tessin, de Vaud, du Valais et de Genève**. Pour le canton d'Uri, les modifications constitutionnelles concernent la régulation des grands prédateurs, ainsi que l'extension du scrutin majoritaire aux communes ayant jusqu'à quatre représentantes et représentants au Grand conseil. S'agissant du Tessin, le nouveau texte prévoit que la loi définit les cas dans lesquels les Tessinoises et Tessinois de l'étranger acquièrent les droits politiques dans les affaires cantonales et communales. Les délais de récoltes des signatures pour les initiatives populaires et les référendums sont étendus, respectivement de 60 à 100 jours et de 45 à 60 jours. Enfin, il redéfinit les conditions de soumission au vote populaire des initiatives populaires législatives et n'autorise les projets avec variantes que lors de révisions totales de la constitution. La constitution vaudoise est complétée d'une nouvelle obligation pour le canton et les communes en matière d'hébergement médico-social. Ils doivent veiller à ce que les personnes ne pouvant pas rester à domicile, en raison de leur santé ou de leur âge, aient accès à des structures d'hébergements adaptées. En Valais, la session constitutive du Grand conseil est repoussée du quatrième au septième lundi suivant son renouvellement intégral. Le délai entre les deux tours lors des élections cantonales passe de deux à trois semaines. Enfin, dans le canton de Genève, la nouvelle teneur de l'article 216 de la constitution cantonale étend aux communes, les tâches publiques dans le domaine de l'art et de la culture ainsi que le financement de la vie culturelle, aux communes.

La CIP-CE propose également d'octroyer la garantie fédérale à l'ensemble des constitutions cantonales.<sup>11</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 11.03.2020  
DIANE PORCELLANA

La **garantie fédérale aux constitutions cantonales révisées des cantons d'Uri, du Tessin, de Vaud, du Valais et de Genève** a été tacitement octroyée par le Conseil des Etats. L'extension du scrutin majoritaire aux communes ayant jusqu'à quatre représentantes et représentants au Grand conseil, prévue dans la constitution d'Uri, a été au centre des discussions.

Ses partisans ont mentionné les arrêts du Tribunal fédéral concernant les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures en 2014 et des Grisons en 2019, pour prouver que la modification constitutionnelle est conforme au droit fédéral. Les conditions pour

recourir au système majoritaire établies en 2014 seraient remplies, puisque les communes uranaises disposent d'une grande autonomie, que les grandes communes sont faiblement peuplées et que l'affiliation politique des candidats revêt une moindre importance. De plus, les communes concernées par l'extension du scrutin majoritaire ont au maximum 2'000 habitants et quatre députés à élire. Elles pourraient donc recourir au scrutin majoritaire, puisque le Tribunal fédéral l'autorise en 2019 pour des circonscriptions avec au maximum 7'000 habitants et cinq sièges à attribuer. Outre ces arguments, ils indiquent que plus de la moitié du législatif cantonal sera encore élue ou nommée à la proportionnelle selon le modèle du double Pukelsheim.

Selon Lisa Mazzone (verts, GE), opposée à la validation de la disposition constitutionnelle, le canton d'Uri ne remplirait pas les exigences établies par le Tribunal fédéral. Premièrement, les communes uranaises qui vont passer à un système majoritaire, ne sont pas des communes retirées fonctionnant avec autonomie. Deuxièmement, la population est attentive à l'appartenance politique des candidates et candidats. Elle a également mentionné l'avis de droit demandé par le Conseil d'Etat uranais sur la question de l'extension du scrutin majoritaire, qui concluait que la mesure n'était pas conforme à la Constitution fédérale.

Lors du passage au Conseil national, le rapporteur de la CIP-CN a appelé au respect de la souveraineté cantonale. S'agissant du nouveau système électoral prévu dans la constitution d'Uri, il a signalé qu'il avait été appliqué dernièrement et qu'aucune plainte n'avait encore été déposée. Le Conseil fédéral a rappelé que toutes les communes concernées, ainsi qu'une nette majorité de la population uranaise, avaient soutenu la modification constitutionnelle.

La minorité de la commission soutient que l'extension du scrutin majoritaire aux communes ayant jusqu'à quatre représentants au parlement cantonal est contraire au droit fédéral. En effet, dans son arrêt de 2016 concernant le canton d'Uri, le Tribunal fédéral avait qualifié l'élection majoritaire au parlement cantonal de constitutionnelle, qu'en l'existence d'un véritable système de représentation proportionnelle dans les municipalités ayant trois sièges ou plus au parlement. Elle a aussi brandi l'avis juridique demandé par le Conseil d'Etat. Enfin, la minorité a évoqué le fait que, lors des débats liés aux initiatives parlementaires visant l'autonomie des cantons pour les procédures électorales, le Conseil national avait souhaité l'instauration de certains garde-fous pour renforcer l'égalité des droits électoraux inscrite à l'article 34 de la Constitution fédérale.

Le Conseil national a finalement, par 103 voix contre 88, octroyé la garantie fédérale à la constitution cantonale révisée du canton d'Uri. Ainsi, l'ensemble des constitutions cantonales soumises à la chambre basse l'ont obtenue.<sup>12</sup>

## Aussenpolitik

### Aussenpolitik

Enfin, le Conseil fédéral a décidé d'interrompre ses travaux de **révision de la loi de 1975** sur les droits politiques des Suisses de l'étranger en raison du résultat peu encourageant obtenu par l'avant-projet mis en procédure de consultation en 1983. Ainsi donc, les citoyens suisses établis hors du territoire national ne pourront pas à l'avenir exercer leur droit de vote par correspondance ou par procuration comme le prévoyait le projet. Selon les opposants, ce dernier aurait dérogé au principe du domicile. Un autre avant-projet, visant, lui, à simplifier le système des **subventions accordées aux 17 écoles suisses à l'étranger**, a été mis en procédure de consultation. Celui-ci prévoit en outre de renforcer les subsides fédéraux pour les enfants suisses qui ne peuvent pas bénéficier de l'enseignement d'une école helvétique. (c.f. aussi: Mobilisation de guerre)<sup>13</sup>

## Auslandschweizer

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 06.09.1972  
GEORGES ANDREY

Pour la Cinquième Suisse, deux événements d'importance ont marqué l'année 1972 : la collecte nationale effectuée le premier Août et consacrée à l'Organisation des Suisses de l'étranger, fondée en 1916 par la Nouvelle Société Helvétique ; et surtout le cinquantième congrès des Suisses de l'étranger, tenu dans la capitale fédérale quelques semaines plus tard. Le thème traité à Berne, l'exercice des droits politiques par nos ressortissants de l'extérieur, a suscité une grande attention. Les Suisses de l'étranger eux-mêmes sont profondément **divisés sur l'octroi des droits politiques**.

Ses partisans estiment que la Cinquième Suisse représente une masse – 313'000 personnes environ, réparties dans 140 pays, dont 62 pourcent en Europe – qui mérite non seulement de pouvoir s'exprimer, mais encore d'être représentée au parlement. Les adversaires invoquent des raisons diverses, qui vont de l'abstentionnisme prévisible aux inconvénients réels découlant du droit de vote, comme par exemple aux Etats-Unis où son exercice enlèverait automatiquement aux doubles-nationaux leur citoyenneté américaine. De son côté, une commission d'experts, nommée par le Conseil fédéral, a étudié la question ; elle s'est déclarée favorable au maintien du principe de domiciliation comme critère d'exercice des droits politiques. Sur le plan des prestations publiques, le Conseil des Etats a voté une **loi fédérale d'assistance aux Suisses nécessiteux de l'étranger**, aux termes de laquelle les charges incombant jusqu'ici aux cantons et communes sont transférées à la Confédération (MCF 11383).

Mentionnons enfin que l'autorité fédérale, consciente du fait que nos communautés d'émigrés constituent toujours l'atout principal de l'image de marque de la Suisse à l'étranger, a néanmoins estimé judicieux la création d'une commission de coordination des divers organes de la propagande nationale dont la tâche sera de contribuer au rayonnement de notre pays dans le monde.<sup>14</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 21.12.1973  
GEORGES ANDREY

La protection des nationaux, l'octroi de droits politiques, l'assistance aux nécessiteux et le soutien (MCF 11383) à nos écoles de l'étranger (MCF 11871) ont constitué en 1973 les principaux objets qui ont trait à la Cinquième Suisse. Dans le premier cas, le Conseil fédéral a été amené, face à certaines inquiétudes suscitées par les événements du Chili, à justifier l'action de notre ambassadeur à Santiago, C. Masset, qui a reçu instruction de garantir aide, protection et, au besoin, refuge à tout citoyen suisse en danger. Dans le second, il a autorisé le DPF à ouvrir **une procédure de consultation** sur un projet de loi relatif à l'exercice du droit de vote de nos ressortissants domiciliés hors de nos frontières. Dans le troisième, les Chambres ont définitivement adopté **la nouvelle loi sur les mesures d'assistance** auxquelles nos concitoyens pourront faire appel en cas de besoin. Enfin, dans le dernier mais non moins important domaine des écoles suisses à l'étranger, le gouvernement, connaissance prise du rapport final du groupe de travail ad hoc, a soumis au parlement un projet de loi fédérale sur l'aide à leur apporter. Il permettra en particulier à la Confédération un soutien financier plus substantiel. Il prévoit aussi une extension du droit de regard de l'autorité fédérale et notamment la création au DFI d'une Commission consultative chargée de l'examen de toutes les questions touchant ce secteur.<sup>15</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 04.10.1974  
GEORGES ANDREY

Notre présence à l'étranger n'est pas assurée seulement par les missions diplomatiques, mais encore et surtout par les nombreuses collectivités de Suisses qui y résident. Depuis longtemps et notamment depuis 1966 (reconnaissance constitutionnelle d'un statut des Suisses de l'étranger), on parle dans la mère-patrie de conférer à ces concitoyens certains droits politiques (participation aux votations et élections, droit de signer des demandes d'initiative et de référendum). Après consultation des milieux intéressés, le gouvernement a chargé le DPF d'élaborer un message et un projet de loi à cet effet. L'une des caractéristiques considérées comme les plus importantes de ce projet réside dans la fixation du vote en Suisse voire dans la commune d'origine, autrement dit dans **l'exclusion du vote par correspondance**. Autre modalité de présence à l'extérieur, culturelle celle-là, nos **écoles de l'étranger** bénéficieront dorénavant d'un appui plus solide de la Confédération (MCF 11871). Ainsi en ont décidé gouvernement et parlement. Tout en gardant leur statut privé, ces établissements, au nombre de 19 actuellement, devraient ainsi pouvoir, non seulement surmonter plus aisément leurs difficultés financières, mais encore s'ouvrir davantage aux couches modestes des populations indigènes, surtout dans les pays en développement.<sup>16</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 11.12.1975  
PETER HABLÜTZEL

Auf den 1966 angenommenen Verfassungsartikel 45 bis BV sind in den letzten Jahren verschiedene Erlasse gefolgt, welche die Stellung der über 300'000 Auslandschweizer verbessern sollen. Ein neues Bundesgesetz regelt nun auch ihre politischen Rechte. Es basiert auf dem Aufenthaltprinzip, d.h. der Auslandschweizer darf diese Rechte nicht etwa auf dem Korrespondenzweg ausüben, wie dies manche Kreise aus der Fünften Schweiz gefordert hatten ; er muss zu diesem Zweck in der von ihm bezeichneten Gemeinde (Heimatort oder früherer Wohnort) persönlich anwesend sein. **Das Aufenthaltprinzip**, von Kritikern als Minilösung deklamatorischen Charakters bezeichnet, **benachteiligt faktisch viele Auslandschweizer**, denen eine teure Heimreise finanziell nicht möglich ist, entspricht aber der Regelung für Ausländer in der Schweiz, die sich hier jeder politischen Tätigkeit enthalten müssen.<sup>17</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 15.08.1990  
BRIGITTE CARETTI

La révision de la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger, proposée en août par le gouvernement, prévoit, comme principale modification, l'introduction du **droit de vote par correspondance depuis l'étranger** pour les membres de la Cinquième Suisse. Subséquemment les cantons auront, selon ce projet, la possibilité de centraliser l'organisation liée à l'exercice de ces droits afin de décharger les communes. Le matériel de vote voyagera directement entre les autorités responsables en Suisse et les citoyens expatriés, sans transiter par les représentations consulaires ou diplomatiques helvétiques. L'information sur la vie politique et le déroulement des scrutins sera assurée par Radio Suisse Internationale ainsi que par la Revue Suisse, bien qu'il soit envisagé de les compléter par d'autres moyens audio-visuels.<sup>18</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 15.08.1990  
BRIGITTE CARETTI

Une première tentative afin d'autoriser cette forme de vote échoua en 1985, après que le Conseil fédéral eut pris connaissance des résultats mitigés de la procédure de consultation. Un second essai, qui aboutit à l'actuel projet, fut initié par l'adoption par les deux Chambres, en 1987 et 1988, d'une motion du député Stucky (prd, ZG) (86.944). Ce mouvement fut renforcé par la décision du Conseil fédéral d'avril 1989, octroyant aux étrangers demeurant en Suisse le droit de participer, par correspondance, aux élections et votations de leur pays d'origine. Les motivations d'ordre psychologique sont, pour le gouvernement, importantes dans ce contexte. Il s'agit, d'une part, d'assurer l'égalité des citoyens devant la loi et, d'autre part, de **permettre aux Suisses de l'étranger de participer plus activement à la vie du pays**, en faisant abstraction de considérations pécuniaires ou pratiques.

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 09.04.1991  
ANDRÉ MACH

Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses à l'étranger en 1977, ceux-ci pouvaient exercer leurs droits politiques sur le plan fédéral à condition qu'ils se rendent en Suisse. A partir de 1992, cette "cinquième Suisse" qui représente environ 450'000 personnes pourra voter par correspondance depuis l'étranger grâce à **la nouvelle loi adopté en 1991 par les Chambres**. Celle-ci fait suite à la décision du Conseil fédéral, en 1989, d'autoriser les étrangers demeurant en Suisse de participer, par correspondance, aux élections de leur pays d'origine. L'information sur la vie politique suisse sera assurée par Radio suisse internationale, dont les émissions politiques seront développées, et par la Revue suisse, dont le tirage va doubler. Le matériel officiel d'information publié à l'occasion des votations sera également distribué à l'étranger. Les cantons devront se charger de l'organisation liée à l'exercice de ces droits. Pour des raisons administratives et de modification des lois cantonales, les Suisses de l'étranger n'ont pas pu participer aux élections fédérales d'automne 1991, comme prévu initialement. Cela n'a pas empêché le PRD et le PDC d'essayer de s'"approprié" ce nouveau potentiel électoral non-négligeable; le premier a annoncé la création d'une association à leur intention et le second a déjà pris des mesures pour diffuser le magazine du parti à ces nouveaux électeurs potentiels.<sup>19</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 01.07.1992  
ANDRÉ MACH

Le 1er juillet est entrée en vigueur **la nouvelle loi fédérale** sur les droits politiques des Suisses de l'étranger; celle-ci autorise le **vote par correspondance, ainsi que la signature d'initiatives et de référendums**, mais uniquement sur le plan fédéral. Seules les personnes inscrites auprès d'une ambassade ou d'un consulat peuvent recevoir le matériel pour voter par correspondance. L'entrée en vigueur de cette nouvelle loi a fait doubler le nombre des inscriptions: sur les 380'000 personnes disposant du droit de vote, quelque 32'000 étaient inscrites à la fin du mois de novembre alors qu'elles n'étaient que 14'000 lors des votations du 17 mai. Après le PRD, l'UDC et le PDC ont

également fondé une section de leur parti réservée aux Suisses de l'étranger.<sup>20</sup>

- 
- 1) BBl, 2013, S. 9217 ff.
  - 2) BBl, 2013, S. 9217 ff.; Medienmitteilungen BR vom 8.3. und vom 29.11.13; NZZ, 9.3.13; SN, 19.6.13; NZZ, 30.11.13.
  - 3) AB SR, 2001, S. 503 f.; BBl, 2001, S. 6401 ff.; AZ, 19.6.01; BaZ, 1.12.01; LT, 23.3.01; Bund, 11.5.01; TG, 22.12.01.
  - 4) AB NR, 2002, S. 331 ff., 863 ff., 966, 1069 f. und 1139; AB SR, 2002, S. 333 ff., 439 ff., 486 ff., 548 und 553; BBl, 2002, S. 4383 ff. Siehe auch BBl, 2002, S. 6603 (Voraussetzungen für die Durchführung von Pilotversuchen mit der elektronischen Stimmabgabe). Zu den im Kanton Genf durchgeführten Pilotversuchen siehe BaZ, 29.7.02.
  - 5) BBl, 2004, S. 1107 ff. (BR) und 3635 ff. (SPK-SR); AB SR, 2004, S. 260 ff.; AB NR, 2005, S. 1057 f.; BBl, 2004, S. 3643.
  - 6) AB NR, 2006, S. 1973 ff.; BBl, 2020 S. 5261 ff.
  - 7) AB NR, 2007, S. 351; AB NR, 2007, S. 599; AB SR, 2007, S. 219 ff.; AB SR, 2007, S. 311; BBl, 2007 S. 2293 ff.; F 07.5076
  - 8) AB NR, 2014, S. 428 ff., 1506 ff., 1868; AB SR, 2014, S. 467 ff., 899 ff., 983; BBl 2013, S. 9271 ff., 7387 ff.; BRG 13.103; SGT, 5.3.14; NZZ, SGT, 20.3.14; NZZ, 11.6., 16.9.14
  - 9) FF, 2018, p.7719s; Rapport CIP-CN du 1.2.19; BaZ, 26.7.18
  - 10) BO CE, 2019, p.122s; BO CN, 2019, p.575
  - 11) Communiqué de presse CIP-CE du 31.1.20; FF, 2020, p.139s
  - 12) ATF 140 I 394; ATF 143 I 92; ATF 145 I 259; BO CE, 2020, p.52s ; BO CN, 2020, p. 269s
  - 13) Loi sur les droits politiques: 24 Heures, 11.6.85; Subventions aux écoles: 24 Heures, 2.8.85.
  - 14) BO CE, 1972, p. 662 s.; BO CE, 1972, p. 906 ss.; Documenta, 1972, no 5, p. 22 ss.; FF, 1972, p. 540 ss.; JdG, 26.7. et 28.8.72; GdL, 19.8., 20.8. et 6.9.72; NZZ, 23.8.72; NZ, 28.8.72; TG, 28.8.72.
  - 15) BO CE, 1973, p. 112; BO CE, 1973, p. 253; BO CN, 1973, p. 1419; BO CN, 1973, p. 1862 s.; BO CN, 1973, p. 382; BO CN, p. 85 ss.; Droits politiques : NZZ, 289, 26.6.73 ; TG, 146, 26.6.73.; FF, 1974, p. 233 ss.; RO, 1973, p. 1976 ss.; Rapport : NZZ, 88, 22.2.73 ; TA, 44, 22.2.73.
  - 16) BO CE, 1974, p. 434 ss.; BO CE, 1974, p. 542; BO CN, 1974, p. 1332 s.; BO CN, 1974, p. 893 ss.; BO CN, 1974, p.1552; Cf. Ldb, 294, 19.12.74 ; NZZ, 521, 19.12.74 ; TLM, 353, 19.12.74. Cf. aussi Documenta, 1974, no 8, p. 13 ss.; FF, 1974, p. 233 ss.
  - 17) AB NR, 1975, S. 1240 ff.; AB NR, 1975, S. 1697 ff.; AB SR, 1975, S. 690 ff.; BBl, 1975, S. 1285 ff.; BBl, 1975, S. 2280 ff.; Jaccard, Auslandschweizer.; Vgl. TA, 76, 3.4.75; NZZ, 92, 22.4.75 ; 104, 7.5.75 ; 259, 7.11.75 ; JdG, 96, 26.4.75 ; 138, 17.6.75 ; La Gruyère, 49, 21.4.75 ; 85, 26.7.75 ; Ww, 17, 30.4.75; Ldb, 226, 1.10.75 ; BÜZ, 264, 8.10.75 sowie die Presse vom 12.4., 1.9. und 25.9.75.
  - 18) FF, III, 1990, p.429ss.; presse du 16.8.90; NZZ, 18.8.90.
  - 19) BO CE, 1991, p.195s.; BO CN, 1991, p.331ss.; Dém., 16.11.91.; FF, I, 1991, p.1260ss.
  - 20) 24 Heures, 26.6.92; NZZ, 22.12.92; BaZ, 16.7.92 et TA, 15.8.92 (PDC et UDC); L'Hebdo, 25.6.92.