

Botschaft

des

Bundesrathes an die Bundesversammlung über einen Gesetzentwurf betreffend Erleichterung der Stimmabgabe bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen zu Gunsten von im Militärdienst befindlichen Bürgern, sowie von Beamten und Angestellten der Post-, Telegraphen- und Zollverwaltung, der Eisenbahnen und Dampfschiffe, kantonalen Anstalten und Polizeikorps. (Nachtragsgesetz zu dem Bundesgesetze betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen vom 19. Juli 1872.)

(Vom 26. Oktober 1888.)

Tit.

Durch Beschluß des Nationalrathes vom 6. Dezember 1887 wurde der Bundesrath eingeladen:

„Einen Bericht nebst Gesetzentwurf vorzulegen zu dem Zwecke, den Angestellten der Eisenbahnen, der Dampfschiffe, der Post-, Telegraphen- und Zollverwaltung die Ausübung des Stimmrechts in eidgenössischen Angelegenheiten zu ermöglichen; ebenso, soweit thunlich, auch den über ihr Stimmrecht sich ausweisenden Schweizerbürgern, welche vorübergehend von ihrem Domizil abwesend sind.“

Die unmittelbare Veranlassung dieses Beschlusses, welcher sich an die Behandlung der Erneuerungswahlen in den Nationalrath vom Oktober 1887 knüpfte, war eine Eingabe einer größeren An-

zahl von in Freiburg wohnhaften und stimmberechtigten Eisenbahn-angestellten, welche sich darüber beklagten, daß ihnen, die durch ihre Dienstpflicht verhindert gewesen seien, sich innerhalb der gegebenen Zeit in dem Stimmlokal einzufinden, trotz ihres Begehrens und der empfehlenden Einladungen des Bundesrathes an die Regierung von Freiburg, keine Möglichkeit geboten worden sei, bei jenen Wahlen ihr Stimmrecht auszuüben.

Der uns gewordenen Einladung nachkommend, werden wir zunächst den ersten Punkt des Postulats besprechen, welcher die Beamten und Angestellten öffentlicher Verkehrs-administrationen betrifft.

I.

Nach der bestehenden Bundesgesetzgebung betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen (Bundesgesetze vom 19. Juli 1872, 31. Juli 1873 und 17. Juni 1874) finden die Wahlen in den schweizerischen Nationalrath, die Wahlen der eidgenössischen Geschwornen, die Abstimmungen über die Revision der Bundesverfassung, sowie diejenigen über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, unter Vorbehalt der in den genannten Gesetzen aufgestellten Bestimmungen, nach den Vorschriften der kantonalen Gesetze statt. Soweit jene vorbehaltenen Bestimmungen die Ausübung des Stimmrechts betreffen, um welche es sich in der vorliegenden Frage einzig handelt, haben die Kantone bezüglich eidgenössischer Wahlen und Abstimmungen nachfolgende, in den Art. 3, 4 und 38 des Bundesgesetzes vom 19. Juli 1872 niedergelegte Vorschriften zu beachten: Das Stimmrecht wird von jedem Schweizerbürger da ausgeübt, wo er als Ortsbürger oder als Niedergelassener oder Aufenthaltler wohnt. Stimmberechtigten, welche sich während der Nationalrathswahlen, die an ihrem Wohnorte stattfinden, oder während der Abstimmungen über die Revision der Bundesverfassung anderswo im Dienste der Eidgenossenschaft oder ihres Kantons unter den Waffen befinden, soll, falls nicht besondere Schwierigkeiten oder Umständlichkeiten damit verbunden sind, Gelegenheit gegeben werden, sich an jenen Wahlen oder Abstimmungen zu betheiligen. — Die Nationalrathswahlen und die Abstimmungen finden mittels schriftlicher und geheimer Stimmgabe statt, die Wahl der Geschwornen kann in offener Abstimmung vorgenommen werden. Stimmabgabe durch Stellvertretung ist untersagt. — In jeder Gemeinde ist über die Stimmberechtigten derselben ein Register zu führen, welches während wenigstens 14 Tagen vor einer Wahl oder Abstimmung zur Einsicht der Betheiligten öffentlich aufgelegt werden soll und nicht früher als drei Tage vor der Abstimmung geschlossen werden darf.

Diese maßgebenden eidgenössischen Vorschriften vorbehalten, wird die Ausübung des Stimmrechts, beziehungsweise die Stimmabgabe bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen in den Kantonen durch deren bezügliche Gesetze und Verordnungen geregelt.

Die Ausführung der Bestimmung betreffend die Stimmabgabe von im Militärdienst befindlichen Stimmberechtigten, welche schon vom ersten Bundesgesetze über die Nationalrathswahlen vom 21. Dezember 1850 her datirt, brachte keine nennenswerthen Anstände mit sich. Sie kam seit der neuen Bundesverfassung von 1874 selbstverständlich auch bei den Referendumsabstimmungen über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse in Anwendung und wurde im Sinne des Gesetzes auch auf solche stimmberechtigte Bürger ausgedehnt, bei denen der Einrückungstag zu einem Militärdienst oder der Entlassungstag aus einem solchen mit einem eidgenössischen Wahl- oder Abstimmungstag zusammenfiel. (S. Kreisschreiben des Bundesrathes an die Kantonsregierungen vom 11. Oktober 1881; Bundesblatt 1881, IV, pag. 49.)

Bald jedoch wurde die Aufmerksamkeit des Bundesrathes auf eine andere Kategorie von Bürgern gelenkt, welche, obschon in ähnlicher Lage sich befindend, wie die im Militärdienst stehenden Bürger, im Gesetze nicht ausdrücklich genannt waren und infolge dessen in verschiedenen Kantonen in der Ausübung ihres Stimmrechts sich behindert sahen. Es sind dies Angestellte in öffentlichen Dienstverhältnissen, namentlich Angestellte des öffentlichen Verkehrsdienstes. Schon im Jahre 1872 war der Bundesrath im Falle, an die Stände ein Kreisschreiben nachfolgenden Inhalts zu richten: „Eine Reihe von Eisenbahn-Angestellten und -Kondukteuren haben sich mit dem dringenden Gesuche an uns gewendet, daß ihnen Gelegenheit verschafft werde, an der eidgenössischen Abstimmung über die Bundesrevision vom 12. Mai nächsthin ebenfalls theilnehmen zu können. Da die Stimmabgabe der Bürger zu regeln zunächst Sache der betreffenden Kantone ist, so sind wir allerdings nicht in der Lage, für diese und ähnliche Klassen der Stimmberechtigten besondere Anordnungen zu treffen. Dagegen können wir nicht umhin, an Sie die Einladung zu richten, diesem Wunsche einer nicht unbedeutenden Zahl von Bürgern ebenfalls Ihre besondere Aufmerksamkeit zu widmen und sowohl den Post- als den Eisenbahn- und Dampfschiffangestellten die Theilnahme an dem großen vaterländischen Akte, soweit als es sich nur immer thun läßt, zu ermöglichen.“ Spätere an den Bundesrath gelangte Beschwerden veranlaßten die Behörde, mit Kreisschreiben vom 18. Okt. 1881 (Bundesbl. 1881, IV, pag. 50) die Kantonsregierungen einzuladen, auf die damals bevorstehenden Nationalrathswahlen „solche Anord-

nungen zu treffen, welche den Angestellten genannter Kategorien die Stimmabgabe zu ermöglichen geeignet seien, sei es dadurch, daß unter Aufsicht eines Mitgliedes des Gemeinderathes ein eigenes Wahlbureau errichtet, oder sei es, daß durch eine passende Zeitbestimmung oder beziehungsweise Erstreckung der Zeit für die in Frage stehenden Stimmberechtigten ein zweckentsprechender Ausweg geschafft würde“.

Eine im Jahre 1884 über diese Verhältnisse in den Kantonen vorgenommene Enquête ergab, daß in 14 Kantonen Anordnungen zum Zwecke, den Eisenbahnangestellten und andern in ähnlichen Dienstverhältnissen stehenden Bürgern die Theilnahme an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen zu erleichtern, getroffen waren. Ohne solche Anordnungen fanden sich die Kantone Uri, Schwyz, Nidwalden, Freiburg, Baselland, beide Appenzell, Graubünden, Tessin, Wallis und Gené, was von denselben damit erklärt und gerechtfertigt wurde, daß bei ihren Verhältnissen oder ihren allgemeinen Wahl- und Abstimmungseinrichtungen ein Bedürfniß ausnahmsweiser Maßnahmen nicht vorliege, oder letztere bei ihrer kantonalen Gesetzgebung nicht thunlich seien.

Mit Ausnahme von Freiburg sind auch aus diesen Kantonen in den letzten Jahren neue Bègehren um Erleichterung der Stimmabgabe oder Beschwerden über Verkümmern des Stimmrechts nicht eingelangt, woraus geschlossen werden darf, daß im Allgemeinen den besondern bezüglichlichen Bedürfnissen der in Frage stehenden Kategorien von Bürgern Rechnung getragen wird.

Unter solchen Umständen könnte man sich fragen, ob es nothwendig sei, zu Gunsten derselben von Bundes wegen gesetzgeberisch zu interveniren. Der Nationalrath hat diese Frage durch die Fassung seines Auftrags bejaht, und wir halten dafür, mit Recht.

Wenn der Anspruch jener Bürger, daß ihnen ermöglicht werde, ihr Stimmrecht auszuüben, als berechtigt anerkannt wird, so muß dafür gesorgt werden, daß dieses Recht in allen Kantonen ohne Ausnahme seine praktische Beachtung finde, und wenn konstatiert ist, daß die administrative Aktion der vollziehenden Behörde wegen Mangels einer förmlichen gesetzlichen Vorschrift nicht ausreichte, jener berechtigten Forderung überall Geltung zu verschaffen, so ist es angezeigt, jenen Mangel durch Erlaß gesetzlicher Bestimmungen zu heben. Aber selbst mit Rücksicht auf diejenigen Kantone, welche von sich aus oder auf Einladung des Bundesrathes entsprechende Einrichtungen getroffen haben, erscheint die Aufstellung einer gesetzlichen Vorschrift durch den Bund insofern nicht unnöthig, als ohne eine solche jene Einrichtungen jederzeit wieder

aufgehoben werden können. Und schließlich bedarf es einer gesetzlichen Regulirung auch zu dem Zwecke, um die Schranken festzustellen, innerhalb welcher sich die ausnahmsweisen Erleichterungen für Ausübung des Stimmrechts zu bewegen haben.

In der zu erlassenden gesetzlichen Vorschrift wird zunächst zu bestimmen sein, für welche besondere Verhältnisse stimmberechtigter Bürger ausnahmsweise Maßnahmen bezüglich Ausübung des Stimmrechts vorgesehen werden sollen. Das Postulat des Nationalrathes nennt zunächst — in seinem ersten Theile — die Dienstverhältnisse bei den Eisenbahnen und Dampfschiffen, bei der Post-, Telegraphen- und Zollverwaltung. Es sind dies dieselben Kategorien, welche der Nationalrath bei der Berathung des Art. 6 des Bundesgesetzes betreffend eidgenössische Wahlen und Abstimmungen im Jahre 1884 annahm, jenes Bundesgesetzes, welches nach vollendeter Detailberathung in der Schlußabstimmung vom Rathe selbst verworfen wurde. Damals wurden aber in dieselbe Linie gestellt und beigelegt „die Vorstände und Angestellten kantonalen Anstalten“.

Eine nähere Untersuchung dieser Verhältnisse bezüglich der Nothwendigkeit spezieller Berücksichtigung bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen hat Folgendes ergeben:

Die eidgenössische Zollverwaltung berichtet, sie habe Sonntagsdienst, welcher aber im Allgemeinen ihre Beamten und Angestellten an der Ausübung ihres Stimmrechts nicht hindere. Eine faktische Verhinderung liege nur bei einzelnen vom Abstimmungslokal entfernt liegenden Zollstätten vor, welche von einer einzigen Person bedient werden, die sich nicht durch ein Familienglied vertreten lassen könne; sodann bei Grenzwächtern, wenn sie zur Abstimmungszeit zum Patrouillendienst kommandirt seien. Wo es angehe, werde durch entsprechende Ablösung dafür Sorge getragen, daß das Zollpersonal seine Stimme abgeben könne; einzig in den obgenannten wenigen Fällen lasse sich eine solche Stellvertretung schwer bewerkstelligen. Diesbezügliche Klagen seien übrigens der Zollverwaltung bis anhin nicht zugekommen.

Die eidgenössische Postverwaltung sagt, die den stationären Poststellen zugetheilten Beamten und Angestellten seien im Allgemeinen in der Lage, ihr eidgenössisches Stimm- und Wahlrecht ausüben zu können; denn abgesehen davon, daß der Schalter-, sowie der Bestelldienst an den Sonntagen wesentlich beschränkt sei, nehme die Stimmabgabe so wenig Zeit in Anspruch, daß in der Regel jeder Stimmberechtigte den Gang zum Abstimmungs- oder Wahllokal ermöglichen könne. Nicht in diesem Falle befänden sich eine größere Zahl Bahnpostbeamte und Kondukteure, die in der gewöhn-

lichen Zeit der Abstimmung nicht an ihrem Wohnorte sich aufhalten oder wenigstens den Bahnhof nicht verlassen können. Es seien dies übrigens nicht fortwährend die nämlichen Personen, da ein Beamter während eines Jahres höchstens 180 Tage im fahrenden Dienst verwendet werden dürfe und die Kondukteure in der Regel monatlich die Routen wechseln. Eine Diensteinrichtung, durch welche es jedem stimmberechtigten Beamten oder Angestellten (Bahnpostbeamten oder Kondukteur) ermöglicht würde, sein eidgenössisches Stimm- und Wahlrecht in der allgemein üblichen Weise an seinem Wohnort auszuüben, lasse sich nicht treffen.

Was die Beamten und Bediensteten der Telegraphenverwaltung betrifft, so ergibt sich aus dem Berichte der letztern, daß die Beamten der Centralverwaltung und der Kreisinspektionen keinen obligatorischen Sonntagsdienst haben, wenn es auch als Regel gelte, daß wenigstens ein Theil derselben, etwa ein Drittel, Vormittags von 10—12 Uhr auf dem Posten sein solle. An Wahl- und Abstimmungstagen werde denselben aber die nöthige Dispensation zur Ausübung ihres Stimmrechts ohne Anstand gestattet. Die Beamten der Haupt- und Spezial-Telegraphenbüreaux haben an den Sonntagen beschränkten Dienst in dem Sinne, daß nur ein Theil derselben ($\frac{1}{2}$ — $\frac{2}{3}$) im Dienste stehe, und für diese sei der Stundenplan so eingerichtet, daß sie über die Mittagszeit genügend freie Zeit haben, um das Stimmrecht ausüben zu können. Die Beamten der Zwischenbüreaux (meistens mit der Post vereinigt) schließlich seien entweder zahlreich genug, um abwechselnd sich in das Abstimmungslokal verfügen zu können, oder sie haben beschränkten Sonntagsdienst (frei von 10—1 Uhr) und daher ebenfalls Gelegenheit zur Stimmabgabe.

Ueber die bezüglichen Verhältnisse beim Eisenbahnpersonal gibt der Bericht des Eisenbahndepartements folgende Auskunft: Die Eisenbahnverwaltungen haben einen Sonntagsdienst, welcher Beamte und Angestellte positiv verhindern kann, an ihrem Wohnorte an einem eidgenössischen Wahl- oder Abstimmungstag ihr Stimmrecht auszuüben. Die Beamten und Angestellten, welche von dieser Verhinderung betroffen werden können, gehören vor Allem aus dem Lokomotiv- und Zugpersonal an, dem der Diensturnus nur sehr ausnahmsweise die Gelegenheit bieten kann, an ihrem Wohnorte ihre Stimmberechtigung auszuüben, wenn für sie dieselbe Zeit und das gleiche Lokal für die Stimmabgabe gelten soll, wie für die übrigen Bürger. Die Verhinderung kann unter dieser Voraussetzung auch Angehörige des Stations-, Weichenwärter- und Bahnwärterpersonals treffen, und selbst das Depotpersonal, wenn Gemeinden in Frage kommen, welche die Urne nur für kurze Zeit

aufstellen oder wo das Stimmrecht in der Gemeindeversammlung ausgeübt wird. Es ist in Ansehung des Eisenbahnbetriebs nicht möglich, den Dienst so einzurichten, daß jedem stimmberechtigten Beamten und Angestellten ermöglicht werden könnte, seine Stimme am Wohnort wie ein anderer Bürger abzugeben. Eine Ablösung in diesem Umfang wäre an sich nicht durchführbar und hätte im Uebrigen lediglich das Resultat, daß alsdann statt der regulären Bediensteten deren Ablöser um ihr Stimmrecht kämen, da die Ablösung speziell beim Zugs- und Lokomotivpersonal nicht auf einen Theil der zur Ausübung des Stimmrechts nöthigen Zeit beschränkt werden könnte, sondern auf ganze Kurse sich beziehen müßte.

Aehnlich denjenigen der Eisenbahnen sind die Verhältnisse im Dampfschiffahrtsbetrieb.

Was nun Beamte und Angestellte in kantonalem Dienst betrifft, so haben die Regierungen die ihnen gestellte Frage: „ob die kantonale Verwaltung in einem ihrer Administrationszweige einen Sonntagsdienst habe, welcher Beamte oder Angestellte positiv verhindern könne, in ihrem Wohnorte an einem eidgenössischen Wahl- oder Abstimmungstage ihr Stimmrecht auszuüben“, in ihrer großen Mehrzahl einfach verneinend beantwortet. Aus den Kantonen Aargau, Tessin, Waadt und Genf aber vernehmen wir, daß allerdings gewisse Beamte und Angestellte durch ihren Dienst einer solchen Verhinderung in der Stimmabgabe ausgesetzt seien und daß denselben die Ausübung ihres Stimmrechts nur durch ausnahmsweise Vorkehren ermöglicht werden könne, resp. wirklich ermöglicht werde. Als solche Beamte und Angestellte werden genannt: Vorsteher und Wärter kantonaler Kranken-, Irren- und Pflegeanstalten, Angestellte von Strafanstalten und Untersuchungsgefängnissen, sowie Mitglieder des Polizeikorps.

Es wären also auf Grund der vorgenommenen Enquête als solche Stimmberechtigte, denen durch geeignete besondere Anordnungen Gelegenheit gegeben werden muß, an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen ihr Stimmrecht ausüben zu können, neben den im Militärdienst stehenden Bürgern zu nennen: die Beamten und Angestellten der Post- und Zollverwaltung, der Eisenbahnen und Dampfschiffe, sowie der kantonalen Anstalten und Polizeikorps. Wir glauben indessen, obschon die Telegraphenverwaltung, wie oben berichtet, für ihre Beamten und Angestellten besondere Erleichterungen der Stimmabgabe nicht unbedingt nöthig erachtet, auch sie mit aufnehmen zu sollen, da immerhin Verhältnisse und Umstände existiren oder eintreten können, welche dienstliche Verhinderungen mit sich bringen und die Möglichkeit gleicher Berück-

sichtigung, wie solche den Beamten anderer Verwaltungen zu Theil wird, wünschbar machen.

Was die kantonalen Anstalten betrifft, so sind darunter nicht nur solche zu verstehen, welche unmittelbar vom Kanton geführt und verwaltet werden, sondern die in den Kantonen bestehenden öffentlichen Anstalten für Kranken-, Irren- und Armenpflege überhaupt.

Die in den Kantonen zum Zwecke der Stimmerleichterung theilweise bereits getroffenen und gehandhabten Einrichtungen sind verschiedener Art. Sie bestehen im Wesentlichen in geeigneter Verlängerung der Abstimmungszeit oder in frühzeitigerer Abnahme der Ausweiskarten und Stimmzettel oder in Aufstellung besonderer Wahl- und Abstimmungsbüreaux, z. B. in Bahnhöfen, Häfen und Postgebäuden, oder in der Gestattung der Zusendung verschlossener Stimmzettel, hinwieder auch in der Gestattung der Stimmabgabe mit Stimmberechtigungsausweis außerhalb des Wohnortes im Wahlbureau des Aufenthaltsortes.

Grundsätzlich wird auch fernerhin den Kantonsbehörden überlassen bleiben müssen, nach den besondern Umständen und Bedürfnissen das Geeignete vorzukehren; denn wenn dieselben nach dem gegenwärtig geltenden Gesetze das gesammte reguläre Wahl- und Abstimmungsverfahren nach eigenem Ermessen zu ordnen haben, so muß dieser Grundsatz um so mehr gelten für untergeordnete Maßnahmen, durch welche speziellen Verhältnissen Rechnung getragen werden soll. Immerhin haben sich diese besondern Maßnahmen, wie die kantonalen Wahl- und Abstimmungsgesetze selbst, innerhalb der in dem Bundesgesetz über Wahlen und Abstimmungen aufgestellten Schranken zu halten. Die bezüglichlichen Vorschriften, daß die Stimmabgabe, mit Ausnahme der Wahl eidgenössischer Geschwornen, eine geheime und schriftliche sein soll, daß Stimmabgabe durch Stellvertretung untersagt sei, müssen für Alle ohne Unterschied zur Anwendung kommen, und auf denselben Standpunkt hat sich bis anhin der Bundesrath gestellt bezüglich der Vorschrift, daß das Stimmrecht von jedem Schweizerbürger da ausgeübt werde, wo er als Ortsbürger oder Niedergelassener oder Aufenthaltler wohnt. Als es sich bei der im Jahre 1884 vorgenommenen Enquête herausstellte, daß in einzelnen Kantonen für die Stimmabgabe der Eisenbahnangestellten Einrichtungen getroffen seien, die es denselben ermöglichen, ihr Stimmrecht gegen Abgabe der kommunalen Stimmberechtigungsausweise auch außerhalb der Gemeinde auszuüben, in der sie wohnhaft, beziehungsweise stimmberechtigt sind, haben wir hievon sämmtlichen Kantonen durch Kreisschreiben vom 19. September 1884 (Bundesblatt 1884, III, S. 675) Kenntniß ge-

geben mit dem Bemerken, daß, so wünschenswerth es sei, die im Kreisschreiben vom 18. Oktober 1881 vorgesehenen Erleichterungen der Stimmabgabe den Eisenbahn-, Post- und Dampfschiffangestellten auch fernerhin angedeihen zu lassen, dies doch nicht durch Vorkehrungen geschehen könne, die zu den klaren Bestimmungen des Bundesgesetzes im Widerspruche stünden, und mit der speziellen Einladung, dafür zu sorgen, daß die Stimmabgabe der betreffenden Bürger nur da stattfinde, wo sie gemäß Art. 3 des erwähnten Gesetzes wohnhaft, beziehungsweise stimmberechtigt seien. Und als später die Regierung von St. Gallen die Anfrage stellte, ob den Eisenbahnangestellten nicht wenigstens gestattet werden dürfe, innerhalb des Wahlkreises zu stimmen, zu welchem ihr Wohnort gehöre, wobei auf Art. 4 des zitierten Bundesgesetzes hingewiesen wurde, erwiederte der Bundesrath, der angerufene Art. 4 beziehe sich lediglich auf Militärs, welche sich außerhalb ihres Wohnortes im Dienste der Eidgenossenschaft oder des Kantons in Waffen befinden; es müsse daher an dem Grundsatz festgehalten werden, daß selbst in Fällen, in denen Eisenbahnangestellten Erleichterungen in Ausübung ihres Stimmrechts gewährt werden, die Stimmabgabe nur da stattfinde, wo dieselben wohnhaft, beziehungsweise stimmberechtigt seien.

Ungeachtet unserer Einladung findet nun aber, wie wir aus der jüngsten Einvernahme der Kantone ersehen, dieser Grundsatz auch jetzt noch nicht überall Beachtung, indem in zwei Kantonen der Westschweiz laut den Erklärungen ihrer Regierungen die Erleichterung der Stimmabgabe darin besteht, daß die Betreffenden ihr Stimmrecht bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen auch in einer andern Gemeinde, als derjenigen, wo sie wohnhaft und als Stimmberechtigte eingeschrieben sind, ausüben können.

Wir glauben an der in unsern angeführten Kreisschreiben niedergelegten Auffassung festhalten zu sollen. Ausnahmsmaßregeln zu Gunsten einzelner Bürger oder einzelner Kategorien von Bürgern müssen sich in den engsten möglichen Schranken halten. Nun ist nur bei einer Kategorie von in öffentlichen Dienstpflichten stehenden Bürgern die thatsächliche Unmöglichkeit vorhanden, ihr Stimmrecht an dem Orte, wo sie wohnhaft sind, auszuüben, nämlich bei denjenigen, welche sich am Tage einer eidgenössischen Wahl oder Abstimmung anderswo unter den Waffen befinden, weshalb es auch gerechtfertigt ist, diesen die Abgabe ihrer Stimmen auf ihrem Dienstplatz zu ermöglichen. Dagegen ist es, wie die Praxis in der großen Mehrzahl der Kantone beweist, durchaus unnöthig, auch die Angestellten der Post- und Zollverwaltung, der Eisenbahnen und Dampfschiffe, der kantonalen Anstalten und Polizeikorps behufs Erleichte-

rung ihrer Stimmabgabe von der Gesetzesvorschrift betreffend Stimmrechtsausübung am Wohnort zu dispensiren. Ist aber eine solche Dispensation zur Erreichung des Zweckes unnöthig, so ist sie auch ungerechtfertigt und unstatthaft. Wir schlagen Ihnen deshalb eine Fassung des neuen Artikels vor, welche für die den letztgenannten Kategorien stimmberechtigter Bürger zu gewährenden Erleichterungen Beobachtung der Gesetzesvorschrift verlangt.

Was nun die nach gemachten Erfahrungen nicht überflüssige Frage betrifft, wie den Bürgern, denen das Gesetz besondere Berücksichtigung ihrer Verhältnisse bei Wahlen und Abstimmungen andeuten lassen will, diese im gegebenen Falle wirklich gesichert werden könne, wenn alle bezüglich näheren Anordnungen den Gemeinde-, beziehungsweise Kantonsbehörden anheimgestellt bleiben, so läge der Gedanke nahe, für jene Anordnungen von vornherein die Genehmigung des Bundesrathes vorzubehalten. Allein abgesehen davon, daß es für diese Behörde schwierig sein müßte, ohne genauere Kenntniß der lokalen Verhältnisse eine Anordnung als ausreichend oder nicht ausreichend zu erkennen und zu beurtheilen, würde es zu dem gegenwärtigen Wahlgesetze nicht stimmen, daß eine untergeordnete Anordnung der Genehmigung des Bundesrathes unterstellt sein sollte, während für die kantonalen Wahlgesetze selbst eine solche nicht vorgesehen ist und auch nicht stattfindet. Es muß daher auch bezüglich der in Frage stehenden Spezialanordnungen der Art. 7 des Bundesgesetzes betreffend die eidg. Wahlen und Abstimmungen genügen, welcher wegen Verletzung der vorausgehenden Bestimmungen den Rekurs an den Bundesrath gestattet. Auf diesem Wege erhält die Bundesbehörde durch den eingelangten speziellen Einspruch und die Vernehmlassung der betreffenden Regierung darüber diejenige nähere Einsicht in die bezüglichlichen Verhältnisse, welche sie befähigt, im gegebenen Fall das Zweck- und Gesetzesentsprechende zu verfügen. Damit aber eine geordnete rechtzeitige Reglirung möglich sei, ist es nothwendig, daß die kantonalen Behörden die Anordnungen betreffend die Stimmabgabe der durch amtlichen Dienst behinderten Angestellten der Post- und Zollverwaltung, der Eisenbahnen u. s. w. wenigstens 14 Tage vor der eidg. Wahl oder Abstimmung öffentlich bekannt machen, was in der Fassung des Ihnen vorgeschlagenen Artikels ebenfalls vorgesehen ist.

II.

Der zweite Theil des Postulats verlangt, daß, soweit thunlich, auch den über ihr Stimmrecht sich ausweisenden Schweizerbürgern, welche vorübergehend von ihrem Domizile abwesend sind, die Ausübung des Stimmrechts in eidgen. Angelegenheiten ermöglicht werde.

Dieses Postulat hat eine viel größere Tragweite, als das erste, welches wir besprochen haben; quantitativ: weil bei jeder Wahl oder Abstimmung die Zahl der Fälle, in welchen es zur Anwendung käme, eine viel größere wäre, als bei dem ersten Postulate; dann aber auch qualitativ: weil es Zulässigkeit der Ausübung des Stimmrechts in einer andern Gemeinde als derjenigen des Wohnorts, also die Abweichung von einem der Hauptgrundsätze des bisherigen Wahl und Abstimmungsrechts, verlangt. Auch ist es klar, daß, wenn diese Abweichung in allgemeiner Weise statuiert würde, der erste Theil des Postulats so ziemlich dahin fallen könnte.

Es darf nun zunächst daran erinnert werden, daß diese Frage vor nicht langer Zeit Gegenstand einer einläßlichen Berathung im Nationalrathe war. Bei der Behandlung eines vom Bundesrathe vorgelegten neuen Bundesgesetzes über eidgenössische Wahlen und Abstimmungen im Jahre 1884 hatte die Mehrheit der nationalrätlichen Kommission zu dem Art. 6, welcher von der Erleichterung der Stimmabgabe für Angestellte der Post- und Zollverwaltung, der Eisenbahnen und Dampfschiffe u. s. w. handelte, im Sinne des jetzt vorliegenden Postulats folgenden Zusatz vorgeschlagen: „Es kann auch Vorsorge getroffen werden, daß solchen Stimmberechtigten, welche infolge ihres Berufes oft außerhalb ihres Wohnsitzes sich befinden, die Stimmgebung erleichtert wird.“ Es wurde für Aufnahme dieser Bestimmung geltend gemacht, daß es sich um ein Grundrecht des Bürgers handle, dessen Ausübung ihm so weit immer möglich erleichtert werden müsse; daß die infolge seines Berufes für ihn nothwendig gewordene Entfernung von seinem Wohnort ihn nicht seines Stimmrechts, beziehungsweise der Ausübung desselben, berauben dürfe; daß bei den neuen von dem Gesetz in Aussicht genommenen uniformen Einrichtungen — uniforme eidg. Stimmregister, obligatorische Einhändigung gleichlautender Stimmrechtsausweise, uniforme Stimmcouverts und Stimmzeddel u. s. w. — eine Stimmabgabe bei einem andern Abstimmungsbüreau als demjenigen seines Wohnortes ohne Schaden und Gefahr möglich sei, wobei selbstverständlich bei Wahlen ein anderes Verfahren zur Anwendung kommen müsse, als bei allgemeinen eidgen. Abstimm-

mungen. Allein es traten dem vorgeschlagenen Zusatze so gewichtige Bedenken entgegen, daß der Nationalrath denselben mit bedeutender Mehrheit verwarf.

Heute ist es noch schwerer als damals, einem Vorschlag im Sinne des Postulats zuzustimmen, und zwar aus folgenden Gründen:

Das Postulat setzt mit Recht als selbstverständlich voraus, daß der Bürger, welcher an einem andern Orte als seinem Wohnorte in einem gegebenen Falle sein Stimmrecht ausüben will, sich daselbst über sein Stimmrecht ausweise. Dies kann nur durch seine Stimmkarte oder eine Stimmberechtigungs-Bescheinigung geschehen. Solche Karten oder Bescheinigungen werden aber den Bürgern nicht in allen Kantonen abgegeben, und es müßte also dieser Punkt zunächst durch Bundesvorschrift allgemein verbindlich geregelt werden. Wie soll nun aber ein Wahl- oder Abstimmungsbüreau erkennen können, ob die von ortsfremden Leuten ihm vorgelegten, verschieden gestalteten und verschieden abgefaßten Stimmrechtsausweise ächt und annehmbar seien? Dieser Schwierigkeit, welche zu vielen Streiffällen und Beschwerden Anlaß geben würde, könnte dadurch begegnet werden, daß für die Stimmrechtsausweise die äußere Gestalt, sowie Form, Inhalt und Beglaubigung vorgeschrieben würde, was durch entsprechende Bundesvorschriften geschehen müßte. Der ausgefüllte Stimmzettel des betreffenden Schweizerbürgers könnte nun nicht ohne Weiteres in die Urne gelegt werden; denn er muß, wenn es sich um eine Verfassungsabstimmung handelt, an den Kanton gehen, in welchem der fragliche Bürger wohnt, und wenn es sich um eine Nationalrathswahl handelt, an seinen Wahlkreis, beziehungsweise an die Gemeinde, in welcher er als Stimmberechtigter eingeschrieben ist, und zwar in beiden letztern Fällen selbstverständlich mit der abgegebenen Stimmkarte. Wie soll dies nun zu- und hergehen, damit das Stimmgeheimniß gehörig gewahrt und Ordnungswidrigkeiten, welche zu Kontestationen und Wahlstreitigkeiten führen können, möglichst vorgebeugt werde? Auch hiefür bedürfte es bestimmter, allgemeiner bundesgesetzlicher Vorschriften.

So scheint uns denn ersichtlich zu sein, daß, wenn dem in Frage stehenden Postulate Folge gegeben werden wollte, dies jedenfalls nur so geschehen könnte, daß das eidg. Wahl- und Abstimmungsverfahren in einer Reihe von Punkten daraufhin neu geordnet werde. Vor vier Jahren, als die Gesamtrevision des Wahl- und Abstimmungsgesetzes in Frage lag, war dies möglich; heute, wo nur eine einzelne Frage aus diesem ganzen Gebiete vorliegt, erachten wir es, von Weiterem ganz abgesehen, für unthunlich,

von diesem einen Punkte aus zu einer, wenn auch ziemlich ausgedehnten, doch nur bruchstückweisen Revision des Gesetzes vorzugehen.

Allein selbst wenn man sich über dieses Bedenken hinwegsetzen wollte, so könnten wir eine Revision des Gesetzes im Sinne des Postulates nicht empfehlen.

Es ist nicht zu bestreiten, daß die Zulassung der Stimmrechtsausübung in einer andern Gemeinde als in derjenigen, wo man seinen Wohnsitz hat und im Stimmregister eingeschrieben ist, trotz aller Kautelen mehr Möglichkeiten für Irrungen und Störungen, mehr Spielraum für Willkürlichkeiten, Täuschungen und rechtswidrige Handlungen bietet, als die Einrichtung, wonach der Bürger gehalten ist, an dem Orte zu stimmen, wo er stimmberechtigt ist. Jede Vermehrung der Faktoren, welche in Thätigkeit treten, sowie der Stadien, welche die Stimmrechtsausübung zu durchlaufen hat, jede Theilung der Verantwortlichkeit, ja jede weitere aufgestellte Kautel bedeutet auch eine Vermehrung der Möglichkeit der angedeuteten Gefahren und damit auch der Beschwerden mit Allem, was daran hängt. Es wäre ein Irrthum, anzunehmen, daß es verhältnißmäßig seltene und nur ausnahmsweise Fälle wären, in welchen von der eröffneten Möglichkeit, an einem Wahl- oder Abstimmungstag in irgend einer beliebigen Gemeinde des Landes sein Stimmrecht auszuüben, Gebrauch gemacht würde. Schon jetzt würden diese Fälle zahlreich sein und könnten, wenn unter Umständen unehrliche Parteianschläge sich der Einrichtung bemächtigen sollten, massenhaft in's Werk gesetzt werden. Wenn bei Festhaltung des Grundsatzes der Stimmabgabe am Wohnort einzelne Bürger, welche an einem Wahl- oder Abstimmungstage von ihren Wohnorten abwesend sind, der Möglichkeit, ihr Stimmrecht auszuüben, verlustig gehen, so ist dieses das kleinere Uebel gegenüber dem viel größern, welches durch ein Abgehen von jenem Grundsatz geschaffen würde. In einer Zwangslage, auf welche das Gesetz Rücksicht zu nehmen hat, befinden sich nur jene Bürger, von denen im ersten Theile die Rede war, die Stimmberechtigten, welche durch öffentlichen Dienst gebunden und verhindert sind. Diesem Verhältniß sind Verhinderungen privater Natur nicht gleich zu stellen. Und wenn selbst für jene erstern Bürger besondere Maßnahmen, welche ihnen die Abgabe ihrer Stimmen ermöglichen sollen, nur unter dem Vorbehalt zulässig erklärt werden, daß dieselben mit dem Grundsatz der Stimmabgabe am Wohnort nicht in Widerspruch treten, so hat dieser Grundsatz noch viel weniger gegenüber solchen Bürgern zurückzutreten, welche sich in dem Fall einer Verhinderung rein privater Natur befinden.

Je strenger aber die Vorschrift festgehalten wird, daß die Stimmrechtsausübung da und nur da stattfinden soll, wo Einer wohnt, beziehungsweise im Stimmregister eingeschrieben ist, desto mehr darf und muß andererseits von den bezüglichen Einrichtungen verlangt werden, daß sie dem Bürger nicht unnöthige Beschwerlichkeiten und ungebührlichen Zeitverlust auferlegen. In dieser Beziehung scheinen in einer Anzahl von Kantonen die Gesetze den Bürgern noch nicht das Wünschbare und Mögliche zu gewähren. Da aber nach der jetzigen Bundesgesetzgebung über eidg. Wahlen und Abstimmungen die Organisation derselben vorläufig den Kantonen anheimgegeben ist, so ist eine durchgreifende Regulirung nur von einer Revision jener Bundesgesetzgebung zu erwarten, auf welche Revision, nachdem der erste Versuch einer solchen im Jahre 1884 nicht zum Ziele gelangte, in Bälde wieder zurückzukommen sein wird.

Indem wir, gestützt auf das Angebrachte, dafür halten, es sei dem zweiten Theile des Postulats keine weitere Folge zu geben, beschränken wir uns darauf, im Sinne des ersten Theiles desselben nachstehende Gesetzesvorlage Ihrer Genehmigung zu empfehlen, und benutzen den Anlaß, Sie, Tit., unserer vollkommensten Hochachtung zu versichern.

Bern, den 26. Oktober 1888.

Im Namen des schweiz. Bundesrathes,
Der Bundespräsident:
Hertenstein.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:
Ringier.

(Entwurf)

Bundesgesetz

betreffend

Abänderung des vierten Artikels des Bundesgesetzes über die eidg. Wahlen und Abstimmungen vom 19. Juli 1872.

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrathes vom
26. Oktober 1888,

beschließt:

Art. 1. Der vierte Artikel des Bundesgesetzes betreffend die eidg. Wahlen und Abstimmungen vom 19. Juli 1872 erhält folgende Fassung:

Art. 4. Stimmberechtigten, welche sich bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen im Militärdienst befinden, sowie Beamten und Angestellten der Post-, Telegraphen- und Zollverwaltung, der Eisenbahnen und Dampfschiffe, kantonaler Anstalten und Polizeikorps soll Gelegenheit gegeben werden, sich an diesen Wahlen und Abstimmungen zu betheiligen.

Die zu diesem Zwecke für die genannten Beamten und Angestellten von den Kantonsbehörden zu treffenden Einrichtungen dürfen indessen mit den Vorschriften der Art. 3 und 8 dieses Gesetzes nicht im Widerspruch stehen und sind wenigstens vierzehn Tage vor einer eidg. Wahl und Abstimmung zu veröffentlichen.

**Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung über einen Gesetzentwurf
betreffend Erleichterung der Stimmabgabe bei eidgenössischen Wahlen und
Abstimmungen zu Gunsten von im Militärdienst befindlichen Bürgern, sowie von Beamten
und Angestellten...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1888
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	48
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.11.1888
Date	
Data	
Seite	490-505
Page	
Pagina	
Ref. No	10 014 132

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.