

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 21. August 2013

909. Bundesgesetz über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandsschweizergesetz, ASG); Vernehmlassung

Gestützt auf die parlamentarische Initiative 11.446 von Ständerat Filippo Lombardi «Für ein Auslandsschweizergesetz», hat die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK) am 13. Mai 2013 die Parlamentsdienste und das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) beauftragt, ein Vernehmlassungsverfahren zu einem Vorentwurf für ein Auslandsschweizergesetz (ASG) durchzuführen. Mit Schreiben vom 14. Mai 2013 hat der Präsident der Kommission in der Folge den Kantonsregierungen den Vorentwurf samt erläuterndem Bericht der SPK zur Stellungnahme unterbreitet.

Mit der Vorlage sollen verschiedene Bestimmungen, die ausschliesslich Auslandsschweizerinnen und -schweizer betreffen und die bisher in verschiedenen Erlassen geregelt waren, in einem Erlass übersichtlich und in sich kohärent zusammengefasst werden. Dies betrifft insbesondere das Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandsschweizer (SR 161.5) und das Bundesgesetz über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland (SR 852.1). Das ASG soll insbesondere die Betreuung und Vernetzung der Auslandsschweizerinnen und Auslandsschweizer, ihre politischen Rechte, Sozialhilfeleistungen sowie voraussichtlich die Vermittlung schweizerischer Bildung im Ausland regeln. Letzteres soll allerdings nur dann geschehen, wenn der einem gesonderten Vernehmlassungsverfahren unterliegende Entwurf für ein Bundesgesetz über die schweizerische Bildung im Ausland integriert wird. Die Zusammenfassung dieser Bestimmungen in einem Gesetz soll eine Gesamtschau über Rechte und Pflichten der Auslandsschweizerinnen und Auslandsschweizer, über die vom Bund angebotenen Dienstleistungen und über seine Zusammenarbeit mit Interessenorganisationen erlauben. Neben der Beziehung der Schweiz zu den angemeldeten Auslandsschweizerinnen und -schweizern soll allgemein auch jene zu Schweizer Personen und Institutionen im Ausland geregelt werden, ebenso der konsularische Dienst und die konsularischen Dienstleistungen, die alle natürlichen und juristischen Schweizer Personen im Ausland beanspruchen können und die heute lediglich in einem Reglement enthalten sind.

Die Zusammenfassung in einem Erlass ermöglicht es weiter, gewisse Prinzipien des Bundes in seinen Beziehungen gegenüber allen erwähnten Personengruppen, die sich dauernd oder vorübergehend im Ausland aufhalten, festzuhalten. Dabei ist das Prinzip der Eigenverantwortung zentral. Jede Person soll die Verantwortung bei der Vorbereitung und Durchführung eines Auslandsaufenthaltes oder bei der Ausübung einer Tätigkeit im Ausland selber tragen. Dazu gehört insbesondere auch, dass kein Rechtsanspruch auf konsularischen Schutz besteht und die Behörden nur subsidiär handeln, nachdem die betreffende Person ihre Mittel der Selbsthilfe ausgeschöpft hat.

Im Rahmen der bei den Direktionen und weiteren betroffenen Stellen eingeholten Untervernehmlassungen wurde der Vorentwurf und die damit verbundene Zusammenfassung der Bestimmungen in einem Gesetz – soweit nicht auf eine Vernehmlassung verzichtet wurde – grundsätzlich begrüsst. Wiederholt wurde indessen darauf hingewiesen, es sei darauf zu achten, dass die neuen Regelungen weder für den Kanton noch für die Gemeinden zu Mehrkosten führten. Dies betrifft insbesondere den vorgesehenen Verzicht auf Rückvergütung des Bundes für an Auslandschweizerinnen oder Auslandschweizer geleistete Sozialhilfe durch die Kantone in den ersten drei Monaten nach deren Rückkehr, ebenso der Sozialhilfekosten für sich vorübergehend in der Schweiz aufhaltende Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer. Seitens der Gemeinden wurde zudem darauf hingewiesen, die Vorlage sei allgemein derart flexibel auszugestalten, dass kostengünstige Lösungen eingesetzt werden könnten, soweit es in den Kantonen einer neuen oder revidierten Umsetzung bedürfe.

Somit kann der Vorlage grundsätzlich zugestimmt werden. Wo erforderlich, ist ergänzend zu einzelnen Bestimmungen Stellung zu nehmen.

Am 17. Juni 2011 beschloss die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft auch eine Änderung des Bundesgesetzes über die Politischen Rechte der Auslandschweizer, die eine Vereinfachung der Erneuerung der Anmeldung der Auslandschweizerinnen und -schweizer zur Folge haben sollte (BBl 2011, 4839). Sie ist bis heute nicht in Kraft gesetzt worden. Gemäss den neu beschlossenen Art. 5a Abs. 3 und 4 hätte jede Teilnahme an einer Abstimmung einer Erneuerung der Anmeldung entsprochen. Bei der elektronischen Stimmabgabe hätten die Auslandschweizerinnen und -schweizer ihre Anmeldung auch elektronisch erneuern können. Diese Gesetzesänderung hätte indessen für die Gemeinden einen erheblichen Mehraufwand zur Folge gehabt. Es ist deshalb zu begrüßen, dass mit der nun vorgeschlagenen Lösung im ASG auf eine Regelung gemäss der Änderung vom 17. Juni 2011 verzichtet werden und stattdessen eine Anmeldung im Auslandschweizerregister als Grundlage für die Ausübung der politischen Rechte dienen soll.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Schreiben an die Staatspolitische Kommission des Ständerates, Sekretariat, Parlamentsdienste, 3003 Bern (auch per E-Mail an spk.cip@parl.admin.ch):

Mit Zuschrift vom 14. Mai 2013 haben Sie uns den Vorentwurf für ein Bundesgesetz über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandschweizergesetz, ASG) zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

A. Allgemeine Bemerkungen

Mit dem Vorentwurf sollen verschiedene Bestimmungen, die ausschliesslich Auslandschweizerinnen und -schweizer betreffen, in einem Erlass übersichtlich und in sich kohärent zusammengefasst werden. Ebenso sollen darin allgemein die Beziehungen zu Schweizer Personen und Institutionen im Ausland sowie der konsularische Schutz und die konsularischen Dienste für alle Schweizerinnen und Schweizer im Ausland geregelt werden. Wir begrüssen den in diesem Sinne vorgesehenen Erlass ausdrücklich. Insbesondere ist auch zu begrüssen, dass damit die von der Bundesversammlung am 17. Juni 2011 beschlossene Änderung des Bundesgesetzes über die Politischen Rechte der Auslandschweizer (BPRAS) betreffend Vereinfachung der Erneuerung der Anmeldung (BBl 2011, 4839) hinfällig wird. Diese Änderung hätte einen erheblichen und unnötigen Mehraufwand für die Gemeinden bedeutet.

Wir lehnen es hingegen aus finanziellen Überlegungen und aus Praktikabilitätsgründen ab, dass der Bund gemäss dem Vorentwurf den Kantonen die in den ersten drei Monaten nach der Rückkehr einer Auslandschweizerin oder eines Auslandschweizers in die Schweiz geleistete Sozialhilfe nicht mehr rückvergütet. Die Änderung hätte für den Kanton Zürich bzw. für seine Gemeinden eine erhebliche finanzielle Mehrbelastung zur Folge. Zudem kommt es – entgegen den Ausführungen in den Erläuterungen (S. 26) – immer wieder zu Zuständigkeitskonflikten. Oft ist zu Beginn noch nicht klar, wo die rückkehrende Person endgültig Wohnsitz nehmen wird. Zudem gibt es immer wieder Gemeinwesen, welche die Hilfeleistung mit dem Verweis auf den (vor der Anmeldung) fehlenden Wohnsitz verweigern und Rückwandererinnen und -wanderer – obwohl unrechtmässig – an die Heimatgemeinde verweisen. Der bisherige Art. 3 des Bundesgesetzes über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland (BSDA; SR 852.1) ist deshalb in Art. 38 ASG zu übernehmen.

Zudem fehlt eine Regelung, dass der Bund den Kantonen die Sozialhilfekosten für sich vorübergehend in der Schweiz aufhaltende Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer rückvergütet, wie dies heute auf Verordnungsstufe festgelegt ist (Art. 27 Abs. 2 Verordnung über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland, VSDA; SR 852.11). Diese ist ebenfalls in Art. 38 zu ergänzen.

Seitens der Gemeinden wird zudem zu Recht darauf hingewiesen, dass die Vorlage allgemein derart flexibel auszugestalten ist, dass kostengünstige Lösungen eingesetzt werden können, soweit es in den Kantonen einer neuen oder geänderten Umsetzung bedürfe. Dies gilt auch für die Ausgestaltung des Auslandschweizerregisters, das den Gemeinden keine Mehrkosten verursachen soll. Die vorliegende Vorlage enthält zur Ausgestaltung keine näheren Angaben, weshalb insbesondere beim Erlass der Ausführungsverordnungen darauf zu achten ist.

B. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Vernehmlassungsentwurfs

Zu Art. 3 Begriffe

Als Auslandschweizerin bzw. Auslandschweizer soll nach Art. 3 Bst. a gelten, wer in der Schweiz keinen Wohnsitz hat und im Auslandschweizerregister eingetragen ist. Auf welchen Wohnsitzbegriff Bezug genommen wird, geht weder aus der Bestimmung selbst noch aus dem erläuternden Bericht klar hervor. Es ist davon auszugehen, dass damit der zivilrechtliche Wohnsitz im Sinne von Art. 23 ff. ZGB gemeint ist.

Wir beantragen, Art. 3 Bst. a in diesem Sinne zu präzisieren, um Missverständnisse zu vermeiden.

Dies ist insbesondere auch deshalb angezeigt, weil im Bereich der Sozialhilfe der sogenannte Unterstützungswohnsitz massgebend ist (vgl. Art. 4 ff. Bundesgesetz über die Zuständigkeit für Unterstützung Bedürftiger, ZUG; SR 851.1), der nicht vollumfänglich mit dem Begriff des zivilrechtlichen Wohnsitzes übereinstimmt.

Mit Bezug auf den fehlenden Wohnsitz in der Schweiz soll weiter gemäss den Ausführungen im erläuternden Bericht (S. 11) darauf abgestellt werden, dass eine Person mit Schweizer Bürgerrecht entweder nie einen Wohnsitz in der Schweiz hatte oder sich im Falle der Auswanderung aus der Schweiz bei der letzten Wohngemeinde abgemeldet hat sowie bei keiner anderen schweizerischen Gemeinde angemeldet ist. Unseres Erachtens ist nicht auf die Meldeverhältnisse abzustellen, sondern es soll einzig der zivilrechtliche Wohnsitzbegriff massgebend sein. Dies ist in den Erläuterungen noch zu präzisieren.

Zu Art. 11 Eintrag in Auslandschweizerregister

Gemäss Art. 11 haben Schweizerinnen und Schweizer, die keinen Wohnsitz in der Schweiz haben, Anspruch darauf, im Auslandschweizerregister eingetragen zu werden. Der Eintrag ist die Voraussetzung für die Ausübung der Rechte und Pflichten der Auslandschweizerinnen und -schweizer sowie für die Erbringung von Dienstleistungen der Schweizer Behörden nach dem zweiten Titel des vorliegenden Gesetzes. Für Fälle von Bedürftigkeit und für Notfälle kann der Bundesrat Ausnahmen vorsehen.

Das Gesetz enthält keine Angaben, was im Auslandschweizerregister eingetragen werden soll. Gemäss den Erläuterungen zu Art. 3 Bst. b ASG (S. 12) wird das Auslandschweizerregister als Gesamtheit des elektronischen Informationssystems VERA gemäss der Verordnung vom 7. Juni 2004 über die vernetzte Verwaltung der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (VERA-Verordnung, SR 235.22) definiert. Danach und gemäss dem erläuternden Bericht (S. 18 oben) können auch Familienangehörige der anspruchsberechtigten Person eingetragen werden, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit. Somit ist bei der Umsetzung dieser Bestimmung auf Verordnungsstufe darauf zu achten, dass die Stimmberechtigung in der Schweiz und der Ort der Ausübung des Stimmrechts, d. h. die Stimmgemeinde gemäss Art. 18 ASG, ausdrücklich erfasst werden, soweit die Voraussetzungen erfüllt sind. Dazu gehören auch Ausschlussgründe gemäss Art. 17 ASG.

Weiter ist es unseres Erachtens verhältnismässig, dass der Eintrag im Auslandschweizerregister grundsätzlich Voraussetzung für den Bezug von Sozialhilfe ist. Wenn eine Person um eine Leistung ersucht, kann von ihr erwartet werden, dass sie auch ihren Pflichten nachkommt, zumal der Entwurf Ausnahmen für Fälle von Bedürftigkeit oder für Notfälle ausdrücklich vorsieht. Es muss jedoch bei der Umsetzung auf Verordnungsstufe sichergestellt werden, dass der Eintrag jederzeit und ohne grossen Aufwand möglich ist.

Zu Art. 18 Ausübung des Stimmrechts

Gemäss dieser Bestimmung üben die Auslandschweizerinnen und -schweizer ihr Stimmrecht in ihrer letzten Wohnsitzgemeinde aus. Verfügen sie über keine solche, üben sie es in ihrer Heimatgemeinde aus. Bei mehreren Heimatgemeinden üben sie es in jener aus, die sie bei der Anmeldung nach Art. 12 festgelegt haben.

Mit der vorgesehenen Regelung soll die bisherige freie Wahlmöglichkeit zwischen einer früheren Wohnsitzgemeinde und der Heimatgemeinde bzw. einer der Heimatgemeinden aufgehoben werden. Dies ist zu begrüssen, da damit die Auslandschweizerinnen und -schweizer nicht besser-

gestellt werden als die Schweizerinnen und Schweizer im Inland. Ebenso ist zu begrüssen, dass bei einer Eintragung ins Stimmregister einer Heimatgemeinde ein späterer Wechsel der Stimmgemeinde nicht mehr möglich ist, damit so Fälle doppelter Stimmabgabe aufgrund doppelter Eintragungen verhindert werden können.

Weiter ist auf Folgendes hinzuweisen. Art. 20 übernimmt den bisher geltenden Grundsatz gemäss Art. 5b BPRAS, wonach die Stimmregister für Auslandschweizerinnen und -schweizer in der Regel zentral bei der Kantonsverwaltung oder bei der Verwaltung des Hauptortes zu führen sind. Wir befürworten eine in diesem Sinne zentralisierte Führung des Stimmregisters ausdrücklich.

Allerdings ist in diesem Zusammenhang in Art. 18 ergänzend zu regeln, wo die Stimmberechtigten ihre Stimme abzugeben haben, d. h., welche Stelle bei einem zentralisierten Stimmregister als Stimmgemeinde gilt. Dabei ist die bisher in Art. 1 Abs. 3 der Verordnung über die politischen Rechte der Auslandschweizer festgehaltene Regelung im Grundsatz zu übernehmen, wonach diejenige Stelle, die das Stimmregister führt, auch die zuständige Stimmgemeinde darstellt. Ohne eine solche ausdrückliche Regelung könnte aus Art. 18 Abs. 1 und 2 geschlossen werden, dass auch in diesen Fällen die letzte Wohnsitzgemeinde und bei Fehlen derselben eine Heimatgemeinde als Stimmgemeinde gilt. Ein solches Auseinanderklaffen der Zuständigkeit für die Führung des Stimmregisters sowie der Entgegennahme der Stimmen wäre indessen sinnlos und würde zu zahlreichen Komplikationen führen. Gleichzeitig wäre mit unserem nachstehenden Vorschlag festgehalten, was unter dem Begriff Stimmgemeinde zu verstehen ist.

Wir beantragen deshalb, nach Abs. 2 von Art. 18 einen zusätzlichen Absatz mit folgendem Text einzufügen:

Sieht das kantonale Recht gemäss Art. 20 Abs. 1 ein zentrales Stimmregister für Auslandschweizerinnen und -schweizer vor, so gilt die Gemeinde bzw. jene Stelle der Kantonsverwaltung, die dieses führt, als Stimmgemeinde im Sinne von Abs. 1.

Im Übrigen verweisen wir auf die ergänzenden Ausführungen zu Art. 20.

Zu Art. 19 Eintrag und Löschung im Stimmregister

Gemäss Abs. 1 melden Auslandschweizerinnen und -schweizer, die ihre politischen Rechte ausüben wollen, dies ihrer Stimmgemeinde über die zuständige Vertretung. Die Stimmgemeinde trägt sie ins Stimmregister ein. Das Gesetz hält nicht fest, in welcher Form eine solche Meldung zu erfolgen hat.

Wir beantragen, Art. 19 Abs. 1 und 2 dahingehend anzupassen, dass eine solche Meldung **schriftlich** zu erfolgen hat, dies gilt insbesondere auch für den Verzicht auf die Ausübung der politischen Rechte gemäss Abs. 2.

Gemäss Abs. 3 löscht die Stimmgemeinde die betreffende Person im Stimmregister insbesondere dann, wenn das Stimmmaterial drei Mal in Folge als unzustellbar zurückgeschickt wird. Diese pragmatische Lösung zur Vermeidung von «Registerleichen» begrünnen wir ausdrücklich. Ergänzend ist unseres Erachtens in den Erläuterungen festzuhalten, dass unter Löschung auch eine «Deaktivierung» zu verstehen ist, wonach zwar vermerkt ist, dass die Stimmberechtigung weggefallen ist, aber die Angaben zur Person bis zur Wiederanmeldung zwecks Vermeidung eines grossen Neuerfassungsaufwandes erhalten bleiben können. Allenfalls ist auf Verordnungsstufe festzulegen, wie lange ein solcher Registereintrag in deaktiviertem Zustand erhalten bleiben soll, da sich erfahrungsgemäss Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer erst nach einigen Monaten oder sogar Jahren bei den Stimmregisterführenden erkundigen, weshalb sie keine Stimmunterlagen mehr erhalten.

Ausdrücklich zu begrünnen ist auch die Regelung gemäss Abs. 4 dieser Bestimmung, wonach die Stimmgemeinden und das EDA sich jederzeit gegenseitig über vorgenommene Änderungen und Löschungen von für das Stimmrecht erheblichen Daten im Stimmregister bzw. im Auslandschweizerregister informieren.

Zu Art. 20 Führung des Stimmregisters für Auslandschweizerinnen und -schweizer

Gemäss dem Wortlaut dieser Bestimmung führen die Kantone das Stimmregister für Auslandschweizerinnen und -schweizer zentral bei der Kantonsverwaltung oder bei der Verwaltung des Hauptortes (Abs. 1). Sie können das Stimmregister dezentral führen, wenn die Daten entweder kantonsweit harmonisiert und elektronisch erfasst sind oder regelmässig an zentraler Stelle elektronisch konsolidiert werden (Abs. 2 Bst. a und b).

Diese Regelung setzt voraus, dass neu stets die Kantone das Stimmregister zu führen haben. Eine solche Lösung ist abzulehnen. Das Stimmregister ist aufgrund des engen Zusammenhangs stets von jener Stelle zu führen, bei der auch die Stimmabgabe erfolgt. Wir verweisen dazu auf unsere Ausführungen zu Art. 18.

Dass eine Regelung gemäss unserem Vorschlag erforderlich ist, geht übrigens auch aus Art. 19 hervor, wonach die Stimmgemeinde Eintragungen und Löschungen im Stimmregister vorzunehmen hat. Würden

die Zuständigkeiten zur Führung des Stimmregisters und als Stimmgemeinde auseinanderklaffen, wäre diese Bestimmung sinnlos und würde im Widerspruch zu Art. 20 stehen.

Die bisherige Regelung in Art. 5b BPRAS ist demgegenüber sinnvoll. Gemäss Abs. 1 haben die Kantone das Stimmregister nicht zwingend selber zu führen, sondern nur festzulegen, ob das Stimmregister zentral bei der Kantonsverwaltung oder bei der Verwaltung ihres Hauptortes zu führen ist. Abs. 2 lässt unter bestimmten Voraussetzungen auch eine dezentrale Führung zu. Diese Regelung ist demzufolge beizubehalten.

Wir beantragen deshalb, die bisherige Regelung gemäss Art. 5b BPRAS unverändert in Art. 20 zu übernehmen.

Zu Art. 38 Kostenverteilung

Hier verweisen wir auf die allgemeinen Bemerkungen, wonach der bisherige Art. 3 des Bundesgesetzes über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland in Art. 38 zu übernehmen ist, ebenso eine Regelung gemäss Art. 27 Abs. 2 der Verordnung über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland.

Wir beantragen, Art. 38 entsprechend anzupassen.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi