

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 20. Mai 2015

### **545. Verordnung über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Vernehmlassung)**

Mit Schreiben vom 9. März 2015 hat das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) dem Regierungsrat einen Entwurf für eine Verordnung über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandschweizerverordnung, V-ASG) zur Stellungnahme unterbreitet. Der Verordnungsentwurf (VE) soll das von den eidgenössischen Räten am 26. September 2014 angenommene Bundesgesetz über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandschweizergesetz, ASG) präzisieren. Die Referendumsfrist zu diesem Gesetz ist am 15. Januar 2015 unbenützt abgelaufen (BBl 2014, 7229). Im Gesetz werden verschiedene Bestimmungen, die ausschliesslich Auslandschweizerinnen und -schweizer betreffen, in einem Erlass zusammengefasst. Insbesondere wurden das Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer (SR 161.5) und das Bundesgesetz über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland (BSDA; SR 852.1) in die Vorlage integriert, deren Umsetzung zu einem grossen Teil durch die Kantone zu erfolgen hat.

Der Verordnungsentwurf betrifft im Wesentlichen Aufgaben, die in den Zuständigkeitsbereich der Sicherheitsdirektion sowie der Direktion der Justiz und des Innern (insbesondere des Statistischen Amtes als kantonalem Wahl- und Abstimmungsbüro) fallen.

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 das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an [kdasb@eda.admin.ch](mailto:kdasb@eda.admin.ch)):

Mit Zuschrift vom 9. März 2015 haben Sie uns den Entwurf einer Verordnung über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandschweizerverordnung, V-ASG) zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

### **A. Allgemeine Bemerkungen**

Der vorliegende Verordnungsentwurf enthält die Ausführungsbestimmungen zum von den eidgenössischen Räten am 26. September 2014 verabschiedeten Auslandschweizergesetz (ASG). Grundsätzlich begrüssen wir den Entwurf und beschränken uns nachfolgend auf wenige Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen. Ergänzend erlauben wir uns den Hinweis, dass die Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen nicht durchwegs zu den angegebenen Artikeln im Verordnungsentwurf passen. Dies betrifft beispielsweise die Erläuterungen zu Art. 4 Abs. 3 und 4, die richtigerweise zu Art. 4 Abs. 2 und Art. 5 gehören dürften.

### **B. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Verordnungsentwurfs**

#### ***Art. 4 Anmeldung***

In Abs. 2 und 3 wird festgehalten, welche Angaben die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer bei der Anmeldung zu machen haben und dass sie die vom EDA bezeichneten Dokumente für den Nachweis der Identität beizubringen haben. Es fehlen jedoch genauere Angaben, wie sie in der geltenden Verordnung über die politischen Rechte der Auslandschweizer (SR 161.51) in Art. 1 Abs. 2 zur Anmeldung festgehalten sind. Für die Registerführung ist es jedoch zwingend, einen definierten Merkmalskatalog als Grundlage zu haben. Für die Registerführung bzw. Zustellung der Stimm- und Wahlunterlagen sowie für die Prüfung von Initiativ- und Referendumsunterzeichnungen sind folgende Merkmale zwingend:

- Name(n)
- Vorname(n)
- Geburtsdatum
- Heimatgemeinde und Heimatkanton
- Bisheriger Wohnsitz
- Wohnadresse (allenfalls zusätzlich: Zustelladresse)

Die Erfassung der Wohnadresse ist auch für die Überprüfung der Stimmberechtigung und zur eindeutigen Identifikation der Unterzeichnenden von Initiativ- und Referendumsbegehren sowie Wahlvorschlagsformularen notwendig. Dies ist auch in jenen Fällen unerlässlich, in denen gemäss Erläuterungen zu Art. 11 von der Wohnadresse als Zustelladresse abgewichen wird und die betreffenden Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer bei der Unterzeichnung von eidgenössischen Volksbegehren die Zustelladresse als Wohnort angeben können (Art. 15 Abs. 2 V-ASG).

Weiter genügt eine blosser Bestätigung der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, dass sie sich in der letzten Wohnsitzgemeinde in der Schweiz abgemeldet haben, nicht. Dies ist durch entsprechende Dokumente zu belegen oder beim Fehlen solcher Unterlagen von der zuständigen Vertretung abzuklären.

Wir beantragen, Art. 4 in diesem Sinne anzupassen.

#### ***Art. 7 Anmeldung für die Ausübung der politischen Rechte***

Gemäss Abs. 1 melden sich Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die ihre politischen Rechte ausüben wollen, schriftlich oder durch persönliche Vorsprache bei der zuständigen Vertretung an. Die Vertretung leitet diese Anmeldung an die zuständige Stimmgemeinde (letzte Wohnsitzgemeinde in der Schweiz oder bei Fehlen einer solchen die angegebene Heimatgemeinde) weiter (Abs. 4). Eine Überprüfung der Stimmberechtigung und der Abmeldung am bisherigen politischen Wohnsitz ist nicht vorgesehen. Die das Stimmregister führende Stelle kann diese Überprüfung nicht mit verhältnismässigem Aufwand vornehmen. Diese Problematik stellt sich zudem auch bei Personen ohne festen Wohnsitz im Ausland und bei Personen ohne ehemaligen Wohnsitz in der Schweiz, zumal diese sich auch unkontrolliert nach ihrer Erfassung im Stimmregister bei einer Gemeinde in der Schweiz anmelden können. Zur Vermeidung von mehrfachen Stimmabgaben durch dieselbe Person ist es deshalb zwingend erforderlich, dass die zuständige Vertretung die Voraussetzungen bei der Anmeldung prüft.

Wir beantragen, Art. 7 in diesem Sinne anzupassen.

#### ***Art. 8 Eintragung im Stimmregister***

Wir verweisen dazu auf die Ausführungen zu Art. 7.

#### ***Art. 9 Meldung bei Wohnsitzwechsel***

Der Begriff «frühzeitig» ist unklar. Wir beantragen, ihn durch «spätestens acht Wochen vor dem nächsten Urnengang» zu ersetzen, damit die Zustellung des Stimmmaterials an die geltende Adresse bestmöglich sichergestellt werden kann. Die Frist von acht Wochen ergibt sich aus der Praxis (siehe Bemerkung zu Art. 11).

#### ***Art. 10 Streichung aus dem Stimmregister***

Die Regelung gemäss Abs. 1 zur Streichung aus dem Stimmregister wird ausdrücklich begrüsst.

Gemäss Abs. 2 können stimmberechtigte Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die aus dem Stimmregister gestrichen wurden, bei der (zuständigen) Vertretung mit einem begründeten Gesuch die Wiedereintragung in das Stimmregister verlangen. Unklar ist, wer über dieses Gesuch entscheidet.

Wir beantragen, Abs. 4 dahingehend zu ergänzen, dass die Vertretung – nötigenfalls nach Rücksprache mit der registerführenden Stelle – über das Gesuch entscheidet und ihren Entscheid auch der Stimmregisterführerin bzw. dem Stimmregisterführer mitteilt.

#### ***Art. 11 Versand des Stimmmaterials***

*Zu Abs. 1 und den entsprechenden Erläuterungen:* Gemäss den Erläuterungen kann von einer Zustellung an die Wohnadresse nur in zwingenden Fällen abgewichen werden. Dies geht aus dem Verordnungstext so nicht hervor. In der Praxis wird es in Einzelfällen unterschiedliche Beurteilungen geben, ob eine von der Wohnadresse abweichende Zustelladresse «zwingend» erforderlich ist.

Wir beantragen deshalb, Abs. 1 dahingehend anzupassen, dass eine solche Zustellung auf begründetes Gesuch hin an eine andere Zustelladresse möglich ist. Dies ermöglicht auch eine Zustellung an andere Personen als diejenigen, die in den Erläuterungen aufgeführt sind. Dazu gehören beispielsweise Personen, die aus beruflichen oder anderen Gründen oft herumreisen müssen und sich nur selten an ihrem angegebenen Wohnort aufhalten. In solchen Fällen sollte sogar eine Zustellung an eine Adresse in der Schweiz möglich sein, sofern sichergestellt ist, dass diese Zustelladresse nicht missbräuchlich angegeben wurde.

*Zu Abs. 2:* Die Frist von sechs Wochen ist zu knapp und durch eine Frist von acht Wochen zu ersetzen. Das Stimmregister wird in den Kantonen des Consortium Vote électronique acht Wochen vor dem Urnengang für die elektronische Stimmabgabe aufbereitet. Bei Neuanmeldungen wären sechs Wochen zwar weniger problematisch, da das Stimmmaterial (ohne Möglichkeit für E-Voting) von den Gemeinden nachgesandt werden könnte. Jedoch ergäbe das einen unnötigen administrativen Mehraufwand. Bei einem Adresswechsel wäre es zudem möglich, dass Stimmmaterial nachgesandt werden müsste, obwohl bereits Stimmmaterial an die vorherige Adresse unterwegs ist. Dies kann mit einer Adressumleitung dazu führen, dass eine stimmberechtigte Person im Ausland das Stimmmaterial doppelt erhält. Eine rechtzeitige Sperrung der Möglichkeit zur elektronischen Stimmabgabe wäre nicht in allen Fällen sichergestellt. Wir beantragen, in diesem Sinne die Frist auf acht Wochen festzusetzen.

*Zu Abs. 3:* Der Wortlaut «Die Stimmgemeinde versendet das Stimmmaterial so, dass die Stimmberechtigten ihre Stimme rechtzeitig abgeben können» ist unklar. Eine «rechtzeitige» Stimmabgabe aufgrund des Versands kann nicht garantiert werden. Zudem würde sich der Zeitpunkt des Versands je nach Wohnsitz der stimmberechtigten Person im

Ausland unterschiedlich darstellen. Zudem kann die Stimmgemeinde die Dauer bis zur Zustellung des Stimmmaterials im Ausland nicht überprüfen. Auch ist der Stimmmaterialversand aufgrund verschiedenster Vorbereitungsarbeiten von verschiedenen Seiten (Bund, Kanton, Gemeinde, Druckereien, Verpackungsstellen usw.) nicht unbeschränkt früh möglich. Eine Formulierung im Sinne der diesbezüglichen zeitlichen Bestimmung der Verordnung über die politischen Rechte (SR 161.11, Art. 2b) wäre klarer: «Die Stimmgemeinde versendet das Stimmmaterial in der Regel eine Woche vor dem offiziellen Versand im Inland.»

Wir beantragen, Abs. 3 dementsprechend anzupassen.

*Zu Abs. 4:* Wir begrüßen ausdrücklich, dass in Abs. 4 der Inhalt von Art. 10 Abs. 3 der geltenden Verordnung über die politischen Rechte der Auslandschweizer übernommen wird.

#### ***Art. 12 Stimmabgabe an der Urne***

Aus Art. 18 Abs. 3 ASG ergibt sich, dass die Stimmabgabe jederzeit auch persönlich an der Urne erfolgen kann, d. h. auch ohne vorangehende Mitteilung. Eine Mitteilung ist einzig erforderlich, wenn die stimmberechtigte Person auf die vorgängige Zustellung des Stimmmaterials per Post verzichten und es abholen (lassen) will.

Wir beantragen, Abs. 1 in diesem Sinne anzupassen.

#### ***Art. 13 Stimmabgabe durch Stellvertretung***

Das Vorgehen gemäss Abs. 1 ist untauglich und steht im Widerspruch zur Regelung einzelner Kantone, wonach Wahl- oder Stimmzettel nicht in einem verschlossenen Kuvert in die Urne geworfen werden dürfen. Denn so kann nicht kontrolliert werden, ob mehrere Zettel zur gleichen Vorlage oder Wahl abgegeben werden. Zudem muss bei einer Wahl mit mehreren Wahlzetteln (Proporzahlen) der Zettel an der Urne abgestempelt werden, um gültig zu sein. Auch fällt die Regelung der Vorgehensweise bei der Stimmabgabe durch Dritte an der Urne in die Kompetenz der Kantone und kann nicht in einer Verordnung des Bundes festgelegt werden (vgl. Art. 5 Abs. 6 Bundesgesetz über die politischen Rechte, SR 161.1). Schliesslich genügen die bestehenden kantonalen Regelungen dazu, sodass Art. 13 überflüssig ist.

Wir beantragen, Art. 13 ersatzlos wegzulassen.

**Art. 16 (Förderungsmassnahmen)**

*Zu Abs. 1:* Wir begrüssen es, dass der Bund kantonale Vorhaben unterstützen wird.

*Zu Abs. 2:* Diese Formulierung verstehen wir so, dass der Bund sich – bei Vorliegen eines kantonalen Gesuchs – mit bis zu 40% an sämtlichen Weiterentwicklungen beteiligt, von denen die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer profitieren. Als Beispiele dafür werden Systemzertifizierungen, die Einführung der universellen Verifizierbarkeit oder des papierlosen E-Votings betrachtet. Sofern diese Bestimmung nicht so zu verstehen wäre, müsste sie entsprechend präzisiert werden.

**Art. 28 Umfang**

Nach dem Wortlaut in Bst. c dieser Bestimmung übernimmt der Bund bei Bedarf die notwendigen Leistungen von der Ankunft in der Schweiz bis zur ersten Kontaktaufnahme mit dem Sozialdienst. In den Erläuterungen wird dazu ausgeführt, der Bund komme für die notwendigen Leistungen auf, bis der Fall vom Sozialdienst des Aufenthaltskantons übernommen werden könne. Klarer wäre, wenn in Art. 28 Bst. c V-ASG nicht die erste Kontaktaufnahme, sondern entsprechend den Erläuterungen die erste Fallaufnahme durch den nach kantonalem Recht zuständigen Sozialdienst des Wohn- bzw. Aufenthaltskantons als Zeitpunkt für den Übergang der Kostentragungspflicht festgesetzt würde.

Wir beantragen, Art. 28 Bst. c in diesem Sinne anzupassen.

**Art. 41 Verfahren bei dringlicher Sozialhilfe**

*Zu Abs. 2–4:* Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer sind während vorübergehender Aufenthalte in der Schweiz in Notfällen vom Aufenthaltskanton nach kantonalem Recht zu unterstützen; der Bund erstattet dem Kanton die Kosten. In den Erläuterungen dazu heisst es, Voraussetzung für eine Kostenübernahme durch den Bund sei, dass die Auslandschweizerin oder der Auslandschweizer bedürftig im Sinne von Art. 22 des Auslandschweizergesetzes (ASG) sei und in der aktuellen Situation auch im Ausland anspruchsberechtigt wäre. Dies widerspricht jedoch dem Wortlaut der Bestimmung und ist abzulehnen. Ein Kostenersatz durch den Bund wäre damit praktisch ausgeschlossen, denn die Gemeinden und Kantone sind kaum je in der Lage, die Bedürftigkeit einer bloss vorübergehend in der Schweiz weilenden Person nach Art. 22 ASG nachzuweisen. Hinzu kommt, dass künftig nur noch Schweizerinnen und Schweizer, die im Auslandschweizerregister eingetragen sind, als Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer gelten. Diese Vorausset-

zung ist in vielen Fällen jedoch nicht erfüllt. Deshalb müssen – wie im Wortlaut der Bestimmung festgehalten – die kantonalen Voraussetzungen für die Gewährung von Notfallhilfe auch für die Rückerstattung des Bundes massgebend sein. Die Erläuterungen sind entsprechend anzupassen.

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



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**