

## **Regierungsrat**

Rathaus / Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn  
www.so.ch

Eidg. Departement für auswärtige  
Angelegenheiten  
Konsularische Direktion  
Bundesgasse 32  
3003 Bern

26. Mai 2015

### **Vernehmlassung zur Verordnung über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Schreiben vom 9. März 2015 die Verordnung über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland zur Vernehmlassung zugestellt. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns äussern zu können und nehmen dazu wie folgt Stellung:

#### **1. Allgemeine Bemerkungen**

Der vorgelegte Vernehmlassungsentwurf regelt im Detail und gestützt auf das Bundesgesetz vom 26. November 2014 über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (ASG) vor allem konsularische Dienstleistungen zu Gunsten von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern. Die Bestimmungen entsprechen zur Hauptsache bereits dem bestehenden Recht oder stützen sich auf die geltende Praxis. Damit begrüssen wir den Verordnungsentwurf grundsätzlich. Einzelne vertiefende Bemerkungen sind dennoch anzubringen.

#### **2. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen**

##### **2.1. Art. 4**

In der geltenden Verordnung über die politischen Rechte der Auslandschweizer (SR 161.51) sind in Art. 1 Abs. 2 Angaben zur Anmeldung von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern definiert. Im Entwurf der V-ASG (E-V-ASG) fehlt ein solcher Merkmalskatalog. 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 erforderlich:

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

Für die Überprüfung von unterzeichneten Initiativ- und Referendumsbögen oder Wahlvor-schlagsformularen ist es zur eindeutigen Identifikation der Stimmberechtigten notwendig, dass für alle Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer eine Wohnadresse im Stimmregister auf-genommen wird. Dies ist auch für jene Fälle unerlässlich, in welchen gemäss Weisung zu Art. 11 von der Wohnadresse als Zustelladresse abgewichen wird und die betreffenden Auslandschwei-zerinnen und Auslandschweizer bei der Unterzeichnung von eidgenössischen Volksbegehren die Zustelladresse als Wohnort angeben sollten (Art. 15 Abs. 2 E-V-ASG; siehe auch Bemerkung zu Art. 11).

#### 2.2. Art. 8:

Aus der Norm geht nicht hervor, dass die zuständige Vertretung im Ausland prüft, ob eine Per-son stimmberechtigt ist, bevor sie deren Anmeldung der Stimmgemeinde weiterleitet. Insbeson-dere in Kantonen mit zentralisiertem Auslandschweizerstimmregister hat die registerführende Stelle nicht die Möglichkeit, die Stimmberechtigung mit verhältnismässigem Aufwand zu über-prüfen. Die Problematik, ob kein Eintrag im Stimmregister einer anderen Schweizer Gemeinde besteht, stellt sich insbesondere bei Personen ohne festen Wohnsitz im Ausland und bei Perso-nen ohne ehemaligen Wohnsitz in der Schweiz. Die Überprüfung, ob für eine Auslandschweize-rin oder einen Auslandschweizer bereits ein Eintrag in einer anderen Schweizer Gemeinde be-steht, muss deshalb vor dem Versand der Anmeldung an die Stimmgemeinde durch die zustän-dige Schweizerische Vertretung vorgenommen werden.

#### 2.3. Art. 9:

Der Begriff „frühzeitig“ ist unklar und sollte durch „spätestens 8 Wochen vor dem nächsten Ur-nengang“ präzisiert werden, damit die Zustellung des Stimmmaterials an die geltende Adresse bestmöglich sichergestellt werden kann. Die Frist von 8 Wochen ergibt sich aus der Praxis (siehe Bemerkung zu Art. 11).

#### 2.4. Art. 10:

Diese klare Regelung für die Gemeinden allgemein und im Speziellen die Möglichkeit zur Strei-chung nach dreimaligem erfolglosem Zustellungsversuch werden explizit begrüsst.

#### 2.5. Art. 11:

##### 2.5.1. Zu Abs. 1 und den entsprechenden Erläuterungen zum Vorentwurf:

In der Praxis wird es in Einzelfällen unterschiedliche Beurteilungen geben, ob eine von der Wohnadresse abweichende Zustelladresse „zwingend“ erforderlich ist.

##### 2.5.2. Zu Abs. 2:

Die Frist von 6 Wochen in Abs. 2 ist zu knapp und sollte durch eine Frist von 8 Wochen ersetzt werden. Das Stimmregister wird in den Kantonen des Consortium Vote électronique 8 Wochen vor dem Urnengang finalisiert. Bei Neuansmeldungen wären die 6 Wochen zwar weniger prob-lematisch, da das Stimmmaterial (ohne Möglichkeit für E-Voting) von den Gemeinden nachge-sandt werden könnte. Jedoch ergäbe das administrative Mehraufwände. Bei einem Adresswech-sel 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 ein/e stimmberechtigte/r Auslandschweizer/in das Stimmmaterial doppelt er-hält (1x Stimmmaterial mit E-Voting-Möglichkeit und einmal ohne E-Voting-Möglichkeit). Damit keine doppelte Stimmabgabe möglich ist, müsste der Stimmrechtsausweis in diesem Fall für die elektronische Stimmabgabe gesperrt werden, was aber nicht gewährleistet werden kann.

##### 2.5.3. 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 Versandes kann nicht garantiert werden und in der Praxis würden sich unterschiedliche Beur-teilungen eines „rechtzeitigen“ Versandes ergeben. Zudem ist der Stimmmaterialversand auf-grund verschiedenster Vorbereitungsarbeiten von verschiedenen Seiten (Bund, Kanton, Gemein-de, Druckereien, Verpackungsstellen etc.) 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.

#### 2.5.4. Zu Abs. 4:

Es wird begrüsst, dass in Abs. 4 der Inhalt aus der geltenden Verordnung über die politischen Rechte der Auslandschweizer (SR 161.51, Art. 10 Abs. 3) übernommen wird.

#### 2.6. Art. 12:

Dieser Artikel erscheint kompliziert und unklar. Die Frist müsste an die Regelung von Art. 11 (8 Wochen statt 6 Wochen) angepasst werden. Zudem müsste eine stimmberechtigte Person auch die Möglichkeit haben, ohne vorgängige Mitteilung ihre Stimme an der Urne abzugeben. Abs. 2 wäre gegenläufig zur Praxis in einigen Kantonen.

#### 2.7. Art. 16:

##### 2.7.1. Zu Abs. 1:

Es wird begrüsst, dass der Bund kantonale Vorhaben unterstützen wird.

##### 2.7.2. Zu Abs. 2:

Diese Formulierung wird so verstanden, dass sich der Bund bei Vorliegen eines kantonalen Gesuchs mit bis zu 40% an sämtlichen Weiterentwicklungskosten beteiligt, bei welchen die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer profitieren. Als Beispiele dafür werden Systemzertifizierungen, die Einführung der universellen Verifizierbarkeit oder des papierlosen E-Voting betrachtet. Sofern diese Norm nicht so zu verstehen wäre, müsste eine Präzisierung vorgenommen werden.

#### 2.8. Art. 22 und 24:

Bei den anrechenbaren Ausgaben ist festzustellen, dass nicht die in der Schweizer Sozialhilfe üblichen Begriffe verwendet werden. In Art. 22 Abs. 1 Bst. a ist von einer «Pauschale für Haushaltskosten (Haushaltsgeld)» die Rede, dessen Höhe sich an den in der Schweiz geltenden Ansätzen anlehne und nach Haushaltgrösse abgestuft werde (Art. 24). Sofern mit diesem «Haushaltsgeld» der Grundbedarf für den Lebensunterhalt, wie in den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe dargestellt, gemeint ist, sprechen wir uns dafür aus, die Terminologie gleich zu halten. Andernfalls wäre eine Präzisierung der im «Haushaltsgeld» enthaltenen Budgetpositionen wünschenswert.

Gemäss Art. 27 Abs. 1 ASG richten sich Art und Umfang der Sozialhilfe nach den besonderen Verhältnissen des Empfangsstaates, unter Berücksichtigung der notwendigen Lebensbedürfnisse einer oder eines sich dort aufhaltenden Schweizer Staatsangehörigen. Wir sind der Ansicht, dass zu dieser Existenzsicherung auch die Kosten der medizinischen Grundversorgung gehören. Die Übernahme dieser Kosten ist zur Sicherung eines menschenwürdigen Daseins unabdingbar. Art. 22 des Verordnungsentwurfes bzw. die Auflistung der anrechenbaren Ausgaben, ist deshalb um diese Position zu erweitern.

#### 2.9. Art. 27 ff.:

Die Umschreibung der Voraussetzungen der Rückkehrhilfe (Art. 27) ist ausreichend und sinnvoll. Hingegen erscheint der Umfang der Rückkehrhilfe (Art. 28) zu knapp. Der Bund hat faktisch die Möglichkeit, durch Einstellen der wiederkehrenden Leistungen im Ausland einen bedürftigen Auslandschweizer oder eine bedürftige Auslandschweizerin zur Rückreise zu zwingen. Zwar kann der bedürftigen Person die Rückreise nur dann nahegelegt werden, wenn diese in ihrem Interesse bzw. im Interesse der Familie liegt. Gleichzeitig setzt aber der Anspruch auf wiederkehrende Leistungen voraus, dass ein Verbleib im Ausland aufgrund der gesamten Umstände gerechtfertigt ist (Art. 20 Abs. 1 Bst. c des E-V-ASG). Letztlich erscheint der Handlungsspielraum in dieser Fragestellung sehr weit. Dies im Gegensatz zu den innerstaatlich geltenden Regeln. Die sozialhilferechtlich unterstützungspflichtigen Gemeinwesen der Schweiz setzen sich in vergleichbaren Fällen relativ rasch dem Vorwurf aus, das Verbot der Abschiebung missachtet zu haben (vgl. Art. 10 des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977, Zuständigkeitsgesetz, ZUG, SR 851.1) und laufen Gefahr, noch während maximal

fünf Jahren für eine Unterstützung zuständig zu bleiben. Im Falle von rückkehrenden Auslandsschweizerinnen und Auslandschweizern fällt nun mit Inkrafttreten des ASG sogar die aktuell noch geltende Ersatzpflicht des Bundes für die Kosten der ersten drei Monate ab Rückkehr dahin. Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht, wenn der Bund sich in angemessener Weise an den mit einer Rückkehr verbundenen Kosten beteiligt und sich nicht nur auf die Übernahme der Reiseaufwendungen beschränkt. Gleichzeitig gilt es, der bedürftigen Person genügend Zeit für die Kontaktaufnahme und Klärung mit dem neu zuständigen Gemeinwesen einzuräumen. Entsprechend beantragen wir, dass in die Verordnung eine der Richtlinie C.1.7 der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe nachgebildete Regelung aufgenommen wird. Die Liste der die Rückkehrhilfe umfassenden Leistungen ist damit um folgende Positionen zu erweitern:

- Umzugskosten (Transport persönlicher Gegenstände, soweit in einem sinnvollen Verhältnis zur Neuanschaffung),
- sofort erforderliche Einrichtungsgegenstände,
- sowie Lebenshaltungskosten, inkl. Wohnkosten und Kosten der medizinischen Grundversorgung, für den ersten Monat ab Rückkehr in die Schweiz.

#### 2.10. Art. 41:

Es erscheint uns sachlich richtig, dass der Aufenthaltskanton die sog. «dringliche Sozialhilfe» zu leisten hat. Dieser kann wegen der räumlichen Nähe und Kenntnis der örtlichen Verhältnisse die Situation besser einschätzen und schneller reagieren. Dass der Aufenthaltskanton die Hilfe zudem nach kantonalem Recht zu gewähren hat, entspricht der innerstaatlichen Regelung (vgl. Art. 2 Abs. 2 ZUG), was auch der Einheitlichkeit der Rechtsordnung dient.

In diesem Sinne sprechen wir uns dafür aus, dass die Rückerstattung der Kosten durch den Bund ebenfalls an die innerstaatlichen Regelungen angelehnt wird. Betreffend die Pflicht eines Aufenthaltskantons zur Leistung von Notfallhilfe wird in den Erläuterungen zu Abs. 2 bis 4 von Art. 41 die Analogie zur innerstaatlichen Regelung von Art. 13 Abs. 1 ZUG explizit erwähnt. Spiegelbildlich zum ZUG sind unseres Erachtens auch die weiteren Zuständigkeiten in solchen Fällen zu regeln: der Bund hat dem Aufenthaltskanton die notwendigen Kosten der notfallmässigen Unterstützung der bedürftigen Personen zu ersetzen (vgl. Art. 14 Abs. 1 ZUG) und allfällige Leistungen Dritter sowie Rückerstattungsforderungen gegenüber der unterstützten Person geltend zu machen (vgl. Art. 25 und 26 je Abs. 2 ZUG).

Aktuell – und auch nach der vorgesehenen Regelung von Art. 41 Abs. 2 – trägt der Aufenthaltskanton aber das Kostenrisiko. Damit wird insbesondere verkannt, dass bei Notfallhilfe pragmatisches und rasches Handeln im Zentrum stehen muss. Dies wird durch das erläuterte Inkassorisiko jedoch behindert. Abs. 2 von Art. 41 E-V-ASG ist demnach wie folgt anzupassen: «Der Bund vergütet dem Aufenthaltskanton die Kosten. Er ist für die Geltendmachung von Unterhalts- und Unterstützungsbeiträgen, anderen Leistungen Dritter sowie die Rückerstattung durch die unterstützte Person zuständig.»

Wir danken abschliessend noch einmal für die Gelegenheit zur Stellungnahme und hoffen auf eine umfassende Berücksichtigung unserer Ergänzungen. Für Rückfragen steht Ihnen Frau Claudia Hänzi, Chefin Amt für soziale Sicherheit, [claudia.haenzi@ddi.so.ch](mailto:claudia.haenzi@ddi.so.ch), Tel. 032 627 23 10 zur Verfügung.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.  
Roland Heim  
Landammann

sig.  
Andreas Eng  
Staatsschreiber