



Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern
spk.cip@parl.admin.ch

Bern, 30. August 2013

**Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes
über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland
(Auslandschweizergesetz, ASG – Pa.Iv. 11.446)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen zum Entwurf eines Bundesgesetzes über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandschweizergesetz, ASG – Pa.Iv. 11.446). Gerne nehmen wir dazu Stellung.

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

Spitalgasse 34
Postfach · 3001 Bern

Telefon 031 329 69 69
Telefax 031 329 69 70

info@spschweiz.ch
www.spschweiz.ch

Zusammenfassung

Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP Schweiz) begrüsst die Schaffung eines einheitlichen AuslandschweizerInnengesetzes. Der vorliegende Entwurf fasst verschiedene Erlasse zusammen, was die Lesbarkeit der Vorschriften erleichtert, die für Schweizer Personen und Institutionen im Ausland Gültigkeit haben. Neu wird zudem das „Guichet-unique“-Prinzip eingeführt, was den Zugang zu den Behörden erleichtert.

So begrüßenswerte diese ästhetischen und formalen Verbesserungen sind, so bedauerlich bleibt die verpasste Gelegenheit einer dringend erforderlichen Grundsatzdiskussion über die politischen Rechte von AusländerInnen innerhalb und ausserhalb der Schweiz und der fehlende Mut, auch Verfassungsfragen zu berühren. Die SP wird sich im Parlament dafür einsetzen, auch diese Diskussion jetzt zu lancieren.

Am vorliegenden Entwurf sind dringend Verbesserungen anzubringen. Namentlich muss am bestehenden Immatrikulationsobligatorium festgehalten, die Direktwahl des Auslandschweizerrates sichergestellt, die Auslandschweizerorganisation mit einem öffentlich-rechtlichen Leistungsauftrag ausgestattet und eine mehrjährige Finanzierung sichergestellt werden. Dies würde es dem Parlament ermöglichen, alle vier Jahre über die AuslandschweizerInnenpolitik eine Strategiediskussion zu führen.

Allgemeine Bemerkungen

Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP Schweiz) begrüsst die Schaffung eines einheitlichen AuslandschweizerInnengesetzes. Der vorliegende Entwurf fasst verschiedene Erlasse zusammen und führt das „Guichet-unique“-Prinzip ein, was die Lesbarkeit der Vorschriften erleichtert, die für Schweizer Personen und Institutionen im Ausland Gültigkeit haben und erleichtert gleichzeitig den Zugang zu den Behörden.

So begrüßenswerte diese ästhetischen und formalen Verbesserungen sind, so bedauerlich bleibt die verpasste Gelegenheit einer dringend erforderlichen Grundsatzdiskussion über die politischen Rechte von AuslandsbürgerInnen innerhalb und ausserhalb der Schweiz und der fehlende Mut, auch Verfassungsfragen zu berühren. Die SP wird sich im Parlament dafür einsetzen, auch diese Diskussion jetzt zu lancieren.

Für eine kohärente Ausgestaltung der politischen Rechte von AuslandsbürgerInnen – eine Verfassungsdiskussion ist überfällig

Verfassungsrechtlich bilden in der Schweiz Staatsbürgerschaft und politische Rechte eine Einheit: das Recht zu stimmen und zu wählen setzt die Staatsbürgerschaft voraus. Der Erwerb der Staatsbürgerschaft erfolgt Kraft Geburt. Bei einer entsprechenden väterlichen oder mütterlichen Abstammung wird automatisch die Schweizer Staatsbürgerschaft übertragen (**ius sanguinis, Abstammungsprinzip**).

Zahlreiche Staaten – darunter alle nord- und südamerikanischen Länder, Australien sowie (in teilweise modifizierter Form) Frankreich, Irland, Deutschland (Optionenprinzip) und Schweden – verbinden den Erwerb der Staatsangehörigkeit mit dem Geburtsort: wer im entsprechenden Land zur Welt kommt, erhält grundsätzlich dessen Staatsbürgerschaft (**ius solis, Geburtsortprinzip**).

Das Schweizer Abstammungsprinzip und das in vielen anderen Staaten übliche Geburtsortprinzip überlagert sich bei den AuslandschweizerInnen. So erwerben AuslandschweizerInnen der zweiten Generation in den Staaten mit Geburtsortprinzip automatisch dessen Staatsbürgerschaft. Viele von ihnen behalten dabei die Schweizer Staatsbürgerschaft bei. Da gibt es keine Schranken. Haben sie die Schweizer Staatsbürgerschaft durch Geburt im Ausland erworben, so genügt eine einfache Deklaration, die vor Vollendung des 22. Lebensjahres abgegeben wird, um sie zu behalten (Bürgerrechtsgesetz Art. 10). Die Möglichkeit mehrfacher Staatsbürgerschaften hat die Schweiz 1972 eingeführt, was mit der Generationenfolge dazu beiträgt, dass **inzwischen 73% der AuslandschweizerInnen** (520'165 der 715'710 per 31.12.2012) eine Mehrfachbürgerschaft aufweisen.

Das ist grundsätzlich eine erfreuliche Tatsache. Dennoch kann das reine Abstammungsprinzip in der Generationenfolge fragwürdige Ergebnisse zeitigen. So kann die Schweizer Staatsbürgerschaft – die erwähnte Deklaration vorausgesetzt – auf die dritte und vierte und fünfte Generation von (inzwischen so genannten) AuslandschweizerInnen weiter vererbt werden, selbst wenn die Betreffenden keinerlei Bezug zum Heimatland ihrer Grosseltern bzw. Urgrosseltern oder Ururgrosseltern mehr haben, dessen Sprachen nicht verstehen, das Land nie besucht haben oder sonst keinerlei Bezug haben mit Ausnahme des roten Schweizer Passes.¹ Die Kombination von ius solis (oder einer anderen Form erleichteter Einbürgerung) im Gastland mit einer der weltweit reinsten Ausgestaltungen des ius sanguinis im Schweizer Staatsbürgerschaftsrecht kann in der Generatio-

¹ Weiterhin genügt eine einfache Deklaration vor Vollendung des 22. Lebensjahres (Bürgerrechtsgesetz Art. 10). Das Schweizer Bürgerrecht kann von einem Auslandschweizer selbst dann nicht verwirkt werden, wenn er keinerlei Bezug mehr zur Schweiz hat. Will er das Schweizer Bürgerrecht nicht mehr, so muss er ein formales Begehren stellen, aus dem Bürgerrecht entlassen zu werden, und darin nachweisen, dass er in der Schweiz keinen Wohnsitz hat und eine andere Staatsangehörigkeit besitzt oder ihm eine solche zugesichert ist (Bürgerrechtsgesetz Art. 42). In die Entlassung werden die minderjährigen, unter der elterlichen Sorge des Entlassenen stehenden Kinder einbezogen; Kinder über 16 Jahre jedoch nur, wenn sie schriftlich zustimmen (Bürgerrechtsgesetz Art. 44).

nenfolge der AuslandschweizerInnen potenziell seltsame Blüten treiben. Der SP hat dazu jemand berichtet: „Meine beiden Buben sind dafür ein Beispiel, sie besitzen vier Staatsbürgerschaften und durch das ius solis potentiell eine fünfte (Schweiz, USA, UK, Somalia durch ius sanguinis, Italien durch ius solis)“.

Der Entwurf des AuslandschweizerInnengesetzes reagiert auf diese Tatsache des globalisierten 21. Jahrhunderts mit dem Vorschlag, gestützt auf das Freiwilligkeitsprinzip die Ausübung der politischen Rechte und die Unterstellung unter das neue Gesetz dem freien Willensentscheid des Individuums zu überlassen und insofern von der Staatsbürgerschaft abzukoppeln. Der Gesetzesentwurf anerkennt also, dass die aufgrund des ius sanguinis potenziell endlose Weitergabe der Schweizer Staatsbürgerschaft in der Generationenfolge möglicherweise seltsame Auswirkungen zeitigt, schlägt aber vor, nicht etwa das ius sanguinis zu überdenken, sondern allein dafür zu sorgen, dass es bei AuslandschweizerInnen nur noch bei jenen eine Rechtswirkung hat, die das selber so wünschen und für alle anderen möglichst ins Leere laufen zu lassen.

Konkret sieht der Gesetzesentwurf vor, dass zwei zentrale Rechtswirkungen – die Ausübung der politischen Rechte und die Unterstellung unter das vorliegende Gesetz – an zwei freiwillige Registrierungen, d.h. explizite Willenskundgebungen des Individuums zu knüpfen. Alle anderen wären zwar weiterhin Schweizer StaatsbürgerInnen mit Wohnsitz im Ausland, aber der Staat hätte keine Ahnung mehr, wie viele das sind und würde sie auch sonst nach Möglichkeit ignorieren.

Dieser Lösungsvorschlag leuchtet nicht wirklich ein. Denn alle Schweizer StaatsbürgerInnen behalten das Recht auf Rückkehr und behalten unbefristet das Recht, jederzeit die Ausübung der politischen Rechte und die Unterstellung unter das AuslandschweizerInnengesetz zu beantragen. Auch dann, wenn sie – möglicherweise seit Generationen – keinerlei Bezug zur Schweiz mehr aufweisen.

Die SP Schweiz fordert deshalb, parallel zur Debatte über dieses neue AuslandschweizerInnengesetz auch eine informierte Debatte über die heutigen Wirkungen des ius sanguinis und mögliche Reformen zu führen. Weil es hier um Verfassungsfragen geht, kann diese Debatte nicht innerhalb der Diskussionen über den vorliegenden Gesetzesentwurf geführt werden. Der innere Zusammenhang ist aber so stark, dass eine parallele Diskussion angebracht erscheint.

Wer über die Wirkungen des ius sanguinis auf langfristig und dauerhaft im Ausland niedergelassene Schweizer StaatsbürgerInnen diskutiert, wird auch Kohärenzgründen nicht darum herumkommen, auch dessen Wirkungen für AuslandsbürgerInnen in der Schweiz mit langfristiger und dauerhafter Niederlassung in der Schweiz zu überprüfen. Das ius sanguinis ist ein einziges Rechtsinstitut, dessen Wesen es eben gerade ist, dass es die Frage des Geburtsortes und des Aufenthaltsortes radikal ausblendet. Nicht die Betroffenheit von Gesetzen oder die Steuerpflicht sind entscheidend, sondern allein die Abstammung.

⇒ Die SP schlägt deshalb vor, ein Postulat ungefähr mit folgenden Wortlaut zu beschliessen:

Der Bundesrat ist einzuladen, die politischen, rechtlichen und sozialen Wirkungen von Mehrfach-Staatsbürgerschaften von SchweizerInnen mit langfristiger und dauerhafter Niederlassung im Ausland sowie von AuslandsbürgerInnen mit langfristiger und dauerhafter Niederlassung in der Schweiz zu überprüfen, Optionen einer kohärenten Neuausgestaltung auszuarbeiten und darüber Bericht zu erstatten.

Zusätzlich braucht es Antworten auf eine zweite Verfassungsfrage: kann und soll das Recht zu wählen und zu stimmen von der Schaffung einer eigenen territorial gebundenen Repräsentanz abgekoppelt werden? Heute können AuslandschweizerInnen zwar auf ihren Wunsch hin stimmen und wählen, aber sie haben keinen eigenen Wahlkreis und können sich deshalb nicht selber repräsentieren. Hinzu kommt das Problem einer inakzeptablen Rechtsungleichheit. Weil die Wahlen in den Ständerat nach kantonalem Recht organisiert sind, können die AuslandschweizerInnen in

der einen Hälfte der Kantone den Ständerat und die Ständerätin mitwählen und in der anderen Hälfte der Kantone sind sie von diesem Recht ausgeschlossen. Italien, Frankreich und andere Länder haben diese Problematik so gelöst, dass sie ihren AuslandsbürgerInnen nicht allein das Recht zu stimmen und zu wählen geben, sondern ihnen auch einen eigenen oder mehrere Wahlkreise zugestehen mit dem Recht, sich im nationalen Parlament repräsentieren zu lassen. Ein eigener Abgeordneter im nationalen Parlament erleichtert den AuslandsbürgerInnen dieser Staaten die politische Meinungsbildung und das Einbringen ihrer spezifischen Erfahrungen und Interessen.

⇒ Die SP schlägt deshalb vor, ein weiteres Postulat ungefähr mit folgenden Wortlaut zu beschliessen:

Der Bundesrat ist einzuladen, die wichtigsten in Europa gebräuchlichen und diskutierten Modelle zur Ausgestaltung der politischen Rechte und politischen Repräsentanz von Auslandsbürgern und Auslandsbürgerinnen abzuklären, Vorschläge zu deren Modernisierung im Schweizer Recht zu erarbeiten und darüber Bericht zu erstatten.

Bemerkungen zum AuslandschweizerInnenengesetz im Einzelnen

Titel

Der Titel „Auslandschweizergesetz“ wirft die Frage auf, ob es sich allein an Männer richtet.

⇒ Für die SP ist klar:

Ein geschlechterneutraler Name des vorliegenden Gesetzes ist zwingend.

Art. 1 – Gegenstand

Die SP unterstützt den breiten Gegenstand des vorliegenden Gesetzesentwurfs.

Art. 2 – Zweck

Die Schweiz hatte bisher keine formulierte Strategie einer AuslandschweizerInnen-Politik. Diese Lücke ist auch vom Bundesrat in seinem Bericht vom 18.06.2010 über die Auslandschweizerpolitik erkannt worden. Er gelangte dort zum Schluss, es stelle sich „die berechnete Frage, ob es angesichts des andauernden zahlenmässigen Wachstums der Auslandschweizergemeinschaft und ihrer damit einhergehenden zunehmenden politischen Bedeutung nicht an der Zeit wäre, eine eigentliche, kohärente Auslandschweizerpolitik zu formulieren“.

Die SP wird weiter hinten vorschlagen, eine gesetzliche Basis für eine Finanzierung aller vorgeschlagenen Massnahmen zugunsten der AuslandschweizerInnen über einen Rahmenkredit zu schaffen. Ein Rahmenkredit würde es erlauben, alle vier Jahre Bilanz zu ziehen und sich Ziele für die nächsten vier Jahre zu setzen. Umso mehr müsste bereits im Zweckartikel festgehalten werden, dass das Gesetz anstrebt, eine gesamtheitliche Politik im Bereich der internationalen Mobilität sicherzustellen:

⇒ Die SP schlägt deshalb vor, Artikel 2 Buchstabe c. wie folgt zu ergänzen:

Art. 2 – Zweck

Mit diesem Gesetz will der Bund:

(...)

c. die internationale Mobilität der Schweizerinnen und Schweizer erleichtern und diesbezüglich eine einheitliche und kohärente Politik sicherstellen;

Art. 3 – Begriff

Der ASG-Entwurf sieht in Artikel 3 Buchstabe a vor, nur jene seien als „Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer“ anerkannt, „die in der Schweiz keinen Wohnsitz haben und im Auslandschweizerregister eingetragen sind“.

Dies ist zu eng. Warum sollen jene Schweizer Staatsbürger und Staatsbürgerinnen, die in der Schweiz keinen Wohnsitz haben und sich vorübergehend oder dauerhaft im Ausland niedergelassen haben, nicht mehr als „Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer“ anerkannt werden können?

Namentlich in Kombination mit Art. 11, der den Eintrag im Auslandschweizerregister freiwillig erklärt, produziert die in Art. 3 vorgesehene Definition eine sehr grosse Gruppe von Schweizer Staatsbürger und Staatsbürgerinnen, denen der Status eines Auslandschweizers bzw. einer Auslandschweizerin aberkannt würde. Dafür findet sich im erläuternden Bericht keine nachvollziehbare Begründung.

Die Begriffsbestimmung in Art. 3 ist deshalb für die SP allein dann annehmbar, wenn in Art. 11 klargestellt wird, dass der Eintrag ins AuslandschweizerInnen-Register weiterhin obligatorisch ist.

Art. 5 – Eigenverantwortung und Vorsorge

Eigenverantwortung ist ohne Zweifel richtig und wichtig. Es ist allerdings nicht einzusehen, weshalb sozialstaatliche Angebote, welche im Inland die Eigenverantwortung ergänzen, nicht auch für Bürger und Bürgerinnen mit Wohnsitz im Ausland aufrecht erhalten werden sollten. Zumindest die freiwillige Vorsorge, die ohne Zweifel Teil eines umfassenden Konzepts der Eigenverantwortung bildet, soll deshalb ebenfalls explizite Erwähnung finden. Dies namentlich unter Berücksichtigung davon, dass die Eigenverantwortung im Falle der Staatsangehörigen im Ausland ohne eigenes Verschulden in verschiedener Hinsicht nicht ebenso greift wie bei Inlandschweizern. Laut Stellungnahme der Auslandschweizer-Organisation ASO bewirkt die Einschränkung der Versicherungsmöglichkeit bei der Freiwilligen AHV/IV, dass viele AuslandschweizerInnen keine adäquate Vorsorge treffen können. Im Bereich Krankenversicherung gehen analoge Wirkungen von Alterslimiten, Karenzfristen und Vorbehalten wegen bestehender Leiden aus. Gewaltakte und Entführungen können sich auch in Ländern ereignen, für welche das EDA keine Reisewarnung ausgegeben hat. Gerade bei international mobilen Staatsangehörigen kann daher die Eigenverantwortung nicht absolut gesetzt werden. Komplementär bedarf es einer staatlichen Zuständigkeit.

Generell gehört als Gegenstück zur individuellen Verantwortung die kollektive Verantwortlichkeit der Eidgenossenschaft für ihre Staatsangehörigen im Ausland und das Interesse des Landes an seiner Diaspora gemäss Art. 40 BV ebenso prominent erwähnt. Dort heisst es explizit:

„Er [Der Bund] erlässt Vorschriften über ... die Unterstützung sowie die Sozialversicherungen.“

Durch die Revision der Freiwilligen AHV/IV auf 2001 sind allerdings viele unserer Auslandsbürger und insbesondere nicht berufstätige Auslandschweizerinnen der Versicherungsmöglichkeit bei einer Sozialversicherung beraubt worden. In anderen Fällen können sie sich nur völlig unzureichend versichern. Analoge Lücken klaffen im Bereich der Krankenversicherung. Aus Sicht der ASO und auch der SP muss Vorsorge vor Fürsorge kommen. Sie setzt sich deshalb dafür ein, dass Landsleuten im Ausland, die sich in ihrem Wohnland nicht adäquat bei einer öffentlichen Vorsorgeeinrichtung gegen die Risiken von Alter, Invalidität, Krankheit usw. versichern können, die Absicherung bei den schweizerischen Sozialwerken ermöglicht wird. Die Schweiz würde damit nur vorsehen, was mehrere EU-Staaten ihren Staatsangehörigen im Ausland anbieten.

⇒ Die SP schlägt deshalb vor, den Titel von Artikel 5 wie folgt zu erweitern und einen neuen Absatz 2 einzufügen:

Art. 5 Eigenverantwortung und Vorsorge

¹ ...

² Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die sich in ihrem Gastland nicht angemessen bei öffentlichen Vorsorgeeinrichtungen versichern können, können sich freiwillig bei den schweizerischen Sozialwerken und Versicherungen absichern.

Art. 7 – Guichet unique

Die SP unterstützt die Einrichtung eines „Guichet unique“ und damit das Ziel, innerhalb der Verwaltung ein Zentrum für AuslandschweizerInnen-Politik aufzubauen und im Aussenverhältnis den Verkehr mit der Verwaltung möglichst bürgerInnen-freundlich auszugestalten. Die in Artikel 7 gewählten Formulierungen sind allerdings allzu weich, ja unbestimmt, und bedürfen der Konkretisierung.

⇒ Die SP schlägt deshalb vor, Artikel 7 Absatz 2 und Absatz 3 wie folgt zu ergänzen:

Art. 7 «Guichet unique»

² Es erbringt die konsularischen Dienstleistungen in der Regel über sein Vertretungsnetz sowie über E-Government. Es stellt sicher, dass die Dienstleistungen der Grundversorgung effizient, in guter Qualität und für alle angeboten werden.

³ Es ist in der Umsetzung dieses Gesetzes federführend und koordiniert die Verwaltungstätigkeit eingehende Anfragen mit den zuständigen Verwaltungsstellen des Bundes und der Kantone, denen Aufgaben nach diesem Gesetz übertragen sind.

Art. 8 Aussenpolitische Strategie

Die Umschreibung des strategischen Auftrags in Artikel 8 fokussiert allein auf die Interessen der Betroffenen. Nicht in jedem Fall stimmen die Interessen einiger weniger Betroffener mit den übergeordneten Interessen aller anderen oder des Staates und der Öffentlichkeit überein. In diesem Sinne hat der Bundesrat stets zusätzlich übergeordneten Gesichtspunkten Rechnung zu tragen, die über die reine Interessenwahrung bestimmter Anspruchsgruppen hinausgehen.

⇒ Die SP schlägt deshalb vor, Artikel 8 wie folgt zu ergänzen:

Art. 8 Aussenpolitische Strategie

Der Bundesrat berücksichtigt bei der Festlegung seiner aussenpolitischen Strategie die Rolle, die Potentiale und die Interessen der Auslandschweizerinnen und -schweizer.

Zu den Potentialen gehört die spezifische Rolle der Auslandschweizerinnen und -schweizer als „BotschafterInnen der Schweiz“. Sie tragen durch ihre Äusserungen, aber auch durch ihr konkretes Verhalten in nicht unerheblichem Masse zum Bild bei, das sich die internationale Öffentlichkeit von der Schweiz macht. Sie können dabei Zerrbilder der Schweiz verstärken oder abschwächen.

Art. 8a (neu) Nicht-Diskriminierung

Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer unterstehen den Gesetzen ihres Gastlandes. Gleichzeitig gelten für sie Regelungen ihres schweizerischen Herkunftslandes, einschliesslich internationaler vertraglicher Verpflichtungen. Daraus können (unbeabsichtigt) diskriminierende Effekte resultieren. So sind beispielsweise Landsleute, die aus einem EU-Land in die Schweiz zurückkehren, hinsichtlich Nachzug ausländischer Familienangehöriger aufgrund des Personenfreizügigkeitsabkommens Schweiz-EU schlechter gestellt als EU-BürgerInnen (siehe parlamentarische Initiative von SP-Nationalrat Andy Tschümperlin [10.427](#) „Beseitigung und Verhinderung von Inländerdiskriminierung“). Gestützt auf den Verfassungsgrundsatz der Nicht-Diskriminierung (Art. 8, Abs. 2 BV) drängt sich deshalb eine gesetzliche Grundlage auf, welche erlaubt, die Nicht-Diskriminierung für unsere AuslandsbürgerInnen zu konkretisieren. Dies ist angesichts der wachsenden internationalen Mobilität der Schweizer Staatsangehörigen angezeigt.

⇒ Die SP schlägt deshalb vor, einen neuen Artikel 8a wie folgt einzufügen:

Art. 8a Nicht-Diskriminierung

Auslandsschweizerinnen und Auslandsschweizer dürfen aufgrund ihres ausländischen Wohnsitzes in der Schweiz nicht diskriminiert werden.

Art. 9 Vernetzung

Die SP begrüsst die in Artikel 9 vorgeschlagene Vernetzung der Auslandsschweizer und -schweizerinnen untereinander und zur Schweiz, schlägt aber vor, deutlich weiter zu gehen.

Besondere Bedeutung kommt gezielten Massnahmen zugunsten der Auslandsschweizerjugend zu. Heute gibt es wohl Angebote für junge AuslandsschweizerInnen, an einem Lager in der Schweiz teilzunehmen. Diese sind jedoch nur für begüterte AuslandsschweizerInnen bezahlbar. Hier muss auch beachtet werden, dass das Lohn- und Kostenniveau in der Schweiz im Vergleich zu den meisten anderen Ländern sehr hoch ist. Die SP schlägt deshalb vor, den Austausch von SchülerInnen, Lehrlingen, jungen Berufsleuten und StudentInnen zwischen Inland- und AuslandsschweizerInnen auf Bundes- und Kantonsebene zu fördern, etwa mittels Plattformen, idealerweise im Internet, welche interessierte Familien zusammenführen könnten. Dies ermöglicht beiden Seiten eine (ausser Reisekosten) kostenneutrale Möglichkeit, ein fremdes Land oder die Heimat wirklich kennenzulernen. Inlandsschweizerjugendliche können dabei eine Fremdsprache verbessern/erlernen und Auslandsschweizerjugendliche einen direkten Bezug bekommen und gegebenenfalls die Sprache oder eine andere Landessprache der Heimat lernen. Diese Aufgabe könnte mittels Leistungsauftrag auch an die ASO oder eine andere geeignete Organisation übertragen werden, die auf die Förderung des SchülerInnen- und StudentInnen-Austauschs spezialisiert ist.

⇒ Die SP schlägt deshalb vor, Artikel 9 mit einem neuen Absatz 3 wie folgt zu ergänzen:

Art. 9 Vernetzung

³ Der Bund fördert den Austausch von jungen Auslandsschweizern und -schweizerinnen untereinander und mit ihrer Heimat.

Art. 10 Information

Die in Artikel 10 vorgesehene Beschränkung der Informationspflicht des Bundes an die registrierten Auslandsschweizer und -schweizerinnen vermag nicht zu befriedigen. Laut Artikel 3 Buchstabe a betrifft der Begriff der Auslandsschweizer und -schweizerinnen ja allein jene, die sich freiwillig ins entsprechende Register eingetragen haben.

Dies birgt erhebliche Risiken. Auch nicht Registrierte mit Wohnsitz ausserhalb der Schweiz bleiben StaatsbürgerInnen unseres Landes und können jederzeit in unser Land zurückkehren. Haben sie aber keinerlei Bezug mehr zu unserem Lande, so erschwert dies die Integration. Auch können sie jederzeit auf ihren Entscheid zurückkommen und doch noch von ihren politischen Rechten Gebrauch machen – selbst dann, wenn sie kaum mehr einen Bezug zur Schweiz haben.

Unabhängig davon, ob sich Auslandsschweizer und Auslandsschweizerinnen freiwillig registrieren lassen, bleibt es ein wichtiges staatsbürgerliches Ziel, dass sich die Eidgenossenschaft an die im Ausland wohnhaften Schweizer Bürger und Bürgerinnen adressieren kann – und sei es auch nur zum Zweck, sie wiederholt auf die Möglichkeit hinweisen zu können, sich im Auslandsschweizerregister registrieren zu lassen.

⇒ Die SP schlägt deshalb vor, Artikel 10 wie folgt abzuändern:

Art. 10 Information

¹ Der Bund informiert die im Ausland wohnhaften Schweizer Bürger und Bürgerinnen in elektronischer ...

² Das EDA kann namentlich eine Sammlung gesetzlicher Grundlagen, welche die im Ausland wohnhaften Schweizer Bürger und Bürgerinnen betreffen, in elektronischer Form zur ...

Art. 11 Eintrag ins Auslandschweizerregister

Die SP lehnt die im vorliegenden Entwurf vorgeschlagene Aufhebung der heutigen Immatrikulationspflicht der Auslandschweizer und -schweizerinnen entschieden ab. Wie eingangs erläutert wurde, ist nicht die Immatrikulationspflicht aufzuheben, sondern eine zeitgemässe Ausgestaltung der Staatsbürgerschaft anzustreben, d.h. vom jetzigen reinen ius sanguinis Schritte in Richtung ius solis zu machen.

Das vorgeschlagene Prinzip der Freiwilligkeit ist mit den Zielsetzungen des vorliegenden Gesetzes nicht vereinbar. Sie stünde im Widerspruch zu den angegebenen Zielen (Art. 2) und würde die konsularische Betreuung erschweren. Nur wenn die Auslandschweizer und -schweizerinnen registriert sind, können sie über ihre Rechte und Pflichten aufgeklärt werden; behördliche Informationen (Art. 10) würden nur noch einen Teil der schweizerischen Diaspora erreichen. Auch die angestrebten statistischen Erhebungen (Art. 81) würden ohne Meldepflicht illusorisch. Auch im Falle von Gesuchen für Sozialhilfe (Art. 24ff.) oder konsularischen Schutz (Art. 55ff.) könnten erst nach langwierigen Verfahren zur Klärung der Identität und Berechtigung bearbeitet werden. Damit konsularische Dienstleistungen effizient erbracht werden können, müssen die Auslandschweizer und -schweizerinnen zweifelsfrei identifiziert sein. Der bürokratische Aufwand vervielfacht sich, wenn anlässlich einer ersten Kontaktaufnahme zuerst langwierige Abklärungen getroffen werden müssen.

Die Erfahrungen anderer Staaten mit der freiwilligen Anmeldung sind alles andere als ermutigend. Trotz permanenter Werbekampagnen sind bei den Auslandsvertretungen Österreichs lediglich etwa die Hälfte der schätzungsweise 500'000 AuslandösterreicherInnen registriert. Auch die Bemühungen der kanadischen Behörden, ihre Landsleute im Ausland zur freiwilligen Registrierung zu bewegen, haben bloss bei einem Bruchteil der vielleicht 3 Millionen Auslandskanadier gefruchtet.

Das Fehlen von Sanktionen im Falle der Nichterfüllung der Meldepflicht (Erläuternder Bericht, S. 17) erachten wir als Scheinproblem. Sollten Sanktionen als unentbehrlich erachtet werden, können solche eingebaut werden (z.B. erhöhte Gebühren bei Missachtung der Meldepflicht oder verlängerte Behandlungsfristen, etc.).

Im schlimmst anzunehmenden Fall werden sich nur noch jene Auslandschweizer und -schweizerinnen im AuslandschweizerInnenregister eintragen, welche sich bereits unter dem alten Recht aus eigener Initiative im Stimmrechtsregister eingetragen haben. In diesem Fall würde die Anzahl registrierter Auslandschweizer und -schweizerinnen von heute 715'000 auf noch gerade 149'000 zurückgehen.

Das wäre nicht allein für die Betroffenen von Nachteil. Der Entwurf des AuslandschweizerInnengesetzes geht von der falschen Grundannahme aus, dass nur der Auslandschweizer und die Auslandschweizerinnen etwas zu verlieren hätten, wenn sie auf eine Registrierung verzichten würden. Es ist aber ganz im Gegenteil so, dass auch die Schweiz als Staat ein grosses Interesse daran hat, mit seinem Bürgerinnen und Bürgern in Kontakt zu stehen – unabhängig von deren aktuellem Wohnort.

Denn diese Personen haben als Schweizer Staatsbürger und Staatsbürgerinnen unabhängig von ihrer Registrierung Rechte und Pflichten, die der Staat nicht einfach ignorieren kann. Sie haben jederzeit das Recht auf Rückkehr. Sie behalten ihr Recht auf freiwillige Militärdienstleistung. Sie haben auch jederzeit das Recht, subsidiäre Hilfe anzufordern. Auch diese kann ihnen nicht verweigert werden, allein weil sie darauf verzichtet haben, sich zu registrieren.

Es ist deshalb nicht zielführend, wenn die Behörden diese Menschen nicht kennen, nicht zählen und mit ihnen nicht kommunizieren.

⇒ Die SP schlägt deshalb vor, Artikel 11 wie folgt abzuändern:

Art. 11 Eintrag ins AuslandschweizerInnenregister

¹ ... und keinen Wohnsitz in der Schweiz hat, ist verpflichtet, sich im Auslandschweizerregister einzutragen.

Art. 12 Anmeldung – Art. 13 Meldung von Änderungen

Es ist nicht zeitgemäss, den Eintrag ins AuslandschweizerInnenregister allein durch eine Anmeldung bei der zuständigen Vertretung zuzulassen. Bekanntlich hat das EDA zwischen 1990 und 2014 im Zuge rigoroser Sparmassnahmen 63 (!) Konsulate geschlossen oder ist im Begriff, diese zu schliessen, davon allein 28 Konsulate zwischen 2011 und 2013. Die Kombination des freiwilligen Eintrags ins AuslandschweizerInnenregister mit dem zwingenden Erfordernis, persönlich „bei der zuständigen Vertretung“ zu erscheinen (Art. 12, Abs. 1) erhöht die Hürde zusätzlich.

Botschafter Gerhard Brügger, Direktor der 2011 neu errichteten Konsularischen Direktion des EDA, wird nicht müde zu betonen, die Rolle von Schalterbeamten und Schalterbeamtinnen in Konsulaten nehme ab und die Möglichkeiten des eGovernment nehme zu. Der Service public könne deshalb auch ohne Konsulate in geografischer Nähe von AuslandschweizerInnen ohne weiteres gewährleistet werden. Wer dieses Argument ernst nimmt, kann nicht gleichzeitig in ein Gesetz hineinschreiben, es sei zwingend erforderlich, sich für einen freiwilligen Eintrag in ein AuslandschweizerInnenregister persönlich bei der zuständigen Vertretung anzumelden. Vielmehr sind die Möglichkeiten des eGovernment – namentlich auch zwischen den Behörden – zu nutzen. In bestimmten Weltgegenden ist das nächst gelegene Schweizer Konsulat inzwischen mehrere Tausend Kilometer entfernt.

Eine effiziente Lösung und zugleich eine administrative Vereinfachung könnte darin bestehen, dass die Anmeldung im Ausland automatisch erfolgt, sobald sich jemand in der Schweiz abmeldet. Es entbehrt der Logik, dass Art. 13, Abs. 3 von den Einwohnergemeinden verlangt, Rückkehrer dem EDA zu melden, nicht aber Abmeldungen mit Ziel Ausland.

⇒ Die SP schlägt deshalb vor, Artikel 12 Absatz 1 wie folgt zu ergänzen:

Art. 12 Anmeldung

¹ Der Eintrag ins AuslandschweizerInnenregister kann durch Anmeldung bei der zuständigen Vertretung oder durch Meldung der Schweizer Einwohnergemeinde an das EDA anlässlich der Abmeldung vor der Ausreise ins Ausland erfolgen.

Art. 14 Abmeldung und Vernichtung der Daten

Wird an der Pflicht zum Eintrag im AuslandschweizerInnenregister festgehalten, so ist Artikel 14 Absatz 2 Buchstabe c zwingend zu streichen. Dieser sieht vor, Personen von Amtes wegen aus dem Register zu streichen, die als Minderjährige eingetragen wurden und die Anmeldung nach Erreichen der Volljährigkeit trotz Aufforderung nicht innert 30 Tagen bestätigt haben.

⇒ Die SP schlägt vor, Artikel 14 Absatz 2 Buchstabe c zu streichen:

Art. 14 Abs. 2 Buchstabe c

streichen

Sollte die Pflicht, sich im AuslandschweizerInnenregister einzutragen, entgegen dem Antrag der SP nicht beibehalten werden, so müsste – in Anbetracht wachsender Mobilität und der Unzuverlässigkeit mancher Postdienste – die Anzahl Aufforderungen auf drei sowie die Frist zumindest auf mindestens 6 Monate angehoben werden.

Art. 18 Ausübung des Stimmrechts

Art. 18 Abs. 1 Stimmgemeinde

Die SP lehnt die vorgeschlagene Einschränkung bezüglich Stimmgemeinde ab und schlägt vor, die geltende Regelung (Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer, SR 161.5, Art. 5) beizubehalten. AuslandschweizerInnen üben ihre politischen Rechte sinnvollerweise in jener Gemeinde aus, mit der sie am engsten verbunden sind. Die Wahlmöglichkeit ist somit sachgerecht.

⇒ Die SP schlägt deshalb vor, Artikel 18 Absatz 1 wie folgt abzuändern:

Art. 18 Ausübung des Stimmrechts

¹ Auslandschweizerinnen und -schweizer können eine ihrer Heimat- oder früheren Wohnsitzgemeinden als Stimmgemeinden wählen.

Als zusätzliche Option für Personen in Grenzregionen schlägt die SP eine Lösung vor, wie sie mit der Interpellation Hodgers (13.3276) ins Spiel gebracht wurde. Insbesondere bei Schweizer GrenzgängerInnen ist es sinnvoll, dass sie in jener Gemeinde stimmen und wählen, mit der sie durch ihre Erwerbstätigkeit verbunden sind, unabhängig davon, ob sie dort gewohnt haben oder heimatberechtigt sind. Zu regeln ist bei dieser Option, wo sie ihre politischen Rechte ausüben, wenn sie die Erwerbstätigkeit einstellen.

⇒ Die SP schlägt deshalb vor, neu einen Artikel 18 Absatz 1bis einzuschleiben:

Art. 18 Ausübung des Stimmrechts

^{1bis} In der Schweiz erwerbstätige Schweizerinnen und Schweizer mit Wohnsitz im Ausland können ihre politischen Rechte in der Gemeinde ausüben, in welcher sie erwerbstätig sind. Nach Aufgabe ihrer Erwerbstätigkeit können sie ihre Stimmgemeinde beibehalten.

Art. 18 Abs. 3 Form der Stimmabgabe

Die Stimme sollte nicht allein persönlich oder brieflich, sondern auch elektronisch abgegeben werden können. Dies ist aus Kohärenzgründen (Art. 18, Abs. 4) explizit zu erwähnen.

⇒ Die SP schlägt deshalb vor, Artikel 18 Absatz 3 wie folgt zu ergänzen:

Art. 18 Ausübung des Stimmrechts

³ Die Stimmabgabe kann persönlich, brieflich oder elektronisch erfolgen.

Art. 18 Abs. 4 E-Voting

Die gewählte Formulierung betr. e-voting ist zu schwach. Die Kantone müssen in die Pflicht genommen werden und sollen alles daran setzen, damit sie zumindest für die Auslandschweizer und die Auslandschweizerinnen bis 2015 ein sicheres e-voting anbieten können.

Der Bund kann den Kantonen im Bereich der politischen Rechte durchaus Vorschriften machen. So schrieben 2007 die eidgenössischen Räte den Kantonen in Artikel 5b des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer (SR 161.5) vor, die Stimmregister für AuslandschweizerInnen zentral zu führen oder zumindest kantonsweit zu harmonisieren, elektronisch zu führen und die Daten regelmässig elektronisch an ein zentral geführtes Stimmregister für AuslandschweizerInnen weiterzugeben. Die Kantone hatten bis 2009 Zeit, diese bundesgesetzliche Vorschrift umzusetzen. Diese Vorschrift hatte den einzigen Zweck, die Voraussetzungen für die Einführung der elektronischen Stimmabgabe (E-Voting) zu schaffen. Was hindert den Bund, nun auch die Einführung des E-Voting selber den Kantonen zwingend vorzuschreiben?

⇒ Die SP schlägt deshalb vor, Artikel 18 Absatz 4 durch folgende Formulierung zu ersetzen:

Art. 18 Ausübung des Stimmrechts

⁴ Die Kantone ermöglichen den Auslandschweizerinnen und -schweizern bis spätestens zu den eidgenössischen Wahlen 2015 die elektronische Stimmabgabe und das elektronische Unterzeichnen von Initiativen, Referenden und Wahlvorschlägen. Die Kontrolle der Stimmberechtigung, das Stimmgeheimnis und die Erfassung aller Stimmen müssen gewährleistet und Missbräuche durch vollständige Verifizierbarkeit ausgeschlossen bleiben.

Art. 19 Eintrag und Löschung im Stimmregister

Es leuchtet nicht ein, weshalb die Auslandvertretungen ein Auslandregister führen, dieses aber nicht zum Tragen kommt, sofern die Stimmgemeinden für die Versendung des Stimmmaterials nicht mehr über eine gültige Postadresse verfügen. Die Erfahrung bei Postsendungen ins Ausland zeigt, dass die Unzustellbarkeit mannigfache Gründe haben kann, die möglicherweise mit dem Verhalten des Stimmberechtigten wenig zu tun haben. Im Zeitalter des Mobiltelefons und des Emails wäre in einem solchen Falle zu erwarten, dass die zuständige Vertretung vor der Löschung im Stimmregister eine kleine Nachforschung über den Verbleib der fraglichen Stimmberechtigten durchführt.

⇒ Die SP schlägt vor, in Artikel 19 Absatz 3 den Passus über die automatische Löschung zu streichen und statt dessen die Unzustellbarkeit in einem neuen Absatz 3bis wie folgt zu regeln:

Art. 19 Eintrag und Löschung im Stimmregister

³ Fallen die Voraussetzungen zur Ausübung der politischen Rechte weg oder verzichtet eine Auslandschweizerin oder ein Auslandschweizer auf die Ausübung der politischen Rechte ~~oder wird das Stimmmaterial drei Mal in Folge als unzustellbar zurückgeschickt~~, so löscht die Stimmgemeinde die betreffende Person im Stimmregister.

^{3 bis} Wird das Stimmmaterial als unzustellbar zurückgeschickt, so klärt die zuständige Vertretung gestützt auf das AuslandschweizerInnenregister die neue Postadresse ab. Verlaufen diese Abklärungen ergebnislos und wird das Stimmmaterial drei Mal in Folge als unzustellbar zurückgeschickt, so löscht die Stimmgemeinde die betreffende Person im Stimmregister.

Art. 21 Förderungsmassnahmen

Die SP begrüsst Art. 21, der Massnahmen des Bundes vorsieht, die den Auslandschweizern und -schweizerinnen die Ausübung der politischen Rechte erleichtern. Wer ausserhalb der Schweiz lebt, ist trotz Internet nicht im gleichen Mass in die politische Öffentlichkeit und die üblichen Mechanismen der politischen Meinungsbildung eingebettet wie jene, die ihren Wohnsitz in der Schweiz haben. Damit in einer Demokratie die politische Meinungsbildung sachbezogen und informiert erfolgen kann, ist es zentral, dass die Kommunikation funktioniert. Die Leute, die sich politisch engagieren und ihre politischen Rechte wahrnehmen, haben Anspruch darauf, dass man sie erreicht. In der Schweiz spielen die Parteien bei der politischen Meinungsbildung eine wichtige Rolle. Sie können sich über die Medien direkt an die Bevölkerung wenden. Bei Wahlen können die politischen Parteien in vielen Kantonen ihre Wahlwerbung direkt an unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger zusenden, die zusätzlich zum Wahlmaterial jeweils ein dickes Kuvert mit weiteren Informationen über die Kandidierenden erhalten. – All diese Möglichkeiten gibt es für im AuslandschweizerInnen nicht. Die Medien berichten in Ausland kaum über Schweizer Abstimmungen oder Schweizer Wahlgänge. Das Internet bietet nur teilweise Ersatz.

Diese Auffassung teilen auch der Nationalrat und der Ständerat. Sie überwiesen 2009 (NR) und 2011 (SR) die Motion [09.3852](#) „Stärkere staatsbürgerliche Einbindung von Auslandschweizern durch bessere politische Information“. Diese Motion fordert den Bundesrat auf, „die nötigen Mas-

snahmen zu ergreifen (organisatorischer oder allenfalls gesetzgeberischer Art), um den rund 700 000 Auslandschweizern eine vielfältigere Versorgung mit politischer Information zukommen zu lassen.“ Am 12. Juni 2013 bekräftigte eine klare Mehrheit des Nationalrates diese Motion und widersetzte sich dem bundesrätlichen Antrag auf Abschreibung. Die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates argumentierte in ihrer schriftlichen Begründung, „dass das Ziel, die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer mit einer umfassenden und ausgewogenen politischen Information zu versorgen, die unter anderem von den politischen Parteien erarbeitet wird, nicht erreicht ist. So senden nach wie vor nicht alle Kantone die Informationen der politischen Parteien mit den Abstimmungsunterlagen an die im Ausland lebenden Stimmberechtigten. Den politischen Parteien wird so der Zugang zur Fünften Schweiz erschwert, obwohl deren Bedeutung immer mehr zunimmt und die Organisationen, welche diese vertreten, einen Mangel an Informationen beklagen. Laut Auftrag der Motion hat der Bundesrat sein Möglichstes zu tun, um sicherzustellen, dass die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer umfassend informiert werden.“

⇒ Die SP schlägt deshalb vor, Artikel 21 mit einem neuen Absatz 2 wie folgt zu ergänzen:

Art. 21 Förderungsmassnahmen

² Der Bund ergreift die nötigen Massnahmen, die Auslandschweizer und -schweizerinnen mit einer umfassenden und ausgewogenen politischen Information zu versorgen, die unter anderem von den politischen Parteien erarbeitet wird.

Der bestehende Art. 21 wird dadurch zu Absatz 1. Der Einschub "im Rahmen der bewilligten Kredite" ist gesetzgeberisch überflüssig und kann ersatzlos gestrichen werden. Die Verwaltung kann auch ohne diesen Einschub nicht mehr ausgeben als ihr im Voranschlag zur Verfügung steht.

Art. 21 Förderungsmassnahmen

¹ Der Bund kann ~~im Rahmen der bewilligten Kredite~~ Massnahmen treffen, die ...

5. Kapitel: Unterstützung von Auslandschweizer-Institutionen

Das 5. Kapitel steht unter dem Titel „Unterstützung von Auslandschweizer-Institutionen“ und besteht allein aus einem einzigen Artikel, welcher die Möglichkeit von Subventionen an die Auslandschweizer-Organisationen (ASO) vorsieht.

Dieser Ansatz ist klar zu eng.

⇒ Die SP schlägt deshalb vor, dem Titel des 5. Kapitels wie folgt zu formulieren:

5. Kapitel: Beziehungen der AuslandschweizerInnen untereinander und zur Schweiz

Art. 39 – Förderung der Beziehungen der AuslandschweizerInnen untereinander und zur Schweiz

Der vorgeschlagene Artikel 39 trägt keinen Titel, ist inhaltlich aber im Wesentlichen ein Subventionsartikel an die Auslandschweizer-Organisation ASO. Die ASO hat ohne Zweifel grosse Verdienste. Sie ist 1988 aus der Auslandschweizer-Kommission der Neuen Helvetischen Gesellschaft herausgewachsen und hat seither die Rechtsform einer privatrechtlich organisierten Stiftung. Die Stiftungsurkunde ist am 3. März 1989 öffentlich beurkundet worden.

Fast ein Vierteljahrhundert später stellt sich die Frage, ob diese Rechtsform noch zeitgemäss ist. Die ASO steht an einem völlig anderen Ort als 1989. Auch die Anzahl der Auslandschweizer und -schweizerinnen hat sich seither vervielfacht. Wie weltweiten Beziehungen sind nicht mehr durch den Kalten Krieg, sondern eine sich rasch vertiefende Globalisierung geprägt. Der internationalen Mobilität der Menschen wird allgemein höchste Bedeutung zugemessen.

Der Entwurf eines AuslandschweizerInnengesetzes tänzelt etwas um den heissen Brei herum und spricht in Art. 39 Abs. 1 ganz neutralistisch davon, der Bund könne „Institutionen unterstützen,

welche die Beziehungen der Auslandschweizerinnen und -schweizer untereinander und zur Schweiz fördern oder Auslandschweizerinnen und -schweizern Hilfe gewähren“. Wer soll denn das sein, wenn nicht die ASO? Die Antwort gibt der Gesetzesentwurf in Art. 39 Abs. 2 gleich selber. Es seien „insbesondere der Auslandschweizer-Organisation Finanzhilfen“ zu gewähren. Und zwar „zur Wahrung der Interessen und zur Information der Auslandschweizerinnen und -schweizer.“ Weil auch der Gesetzgeber dies als allzu dünn betrachtet, wird in Art. 39 Abs. 3 ergänzt, das EDA schliesse „mit den Institutionen Leistungsvereinbarungen“ ab.

Die SP betrachtet diese gesetzliche Grundlage zur Subventionierung einer privatrechtlichen, demokratisch kaum legitimierten Stiftung als allzu dünn. Sie schlägt nach dem Modell des Bundesgesetzes zur Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz (SR 194.2) eine Subventionierung mittels öffentlich-rechtlicher Leistungsvereinbarungen (Art. 30 Abs. 3) vor. Ferner soll der AuslandschweizerInnen-Rat – heute ein blosses Organ der ASO – in ein direkt gewähltes, demokratisch legitimates Konsultativorgan des Bundes umgewandelt werden (neuer Art. 39a).

⇒ Die SP schlägt deshalb vor, Art. 39 mit einem Titel zu versehen und Abs. 3 zu ergänzen:

Art. 39 Förderung der Beziehungen der AuslandschweizerInnen untereinander und zur Schweiz

³ ... mit den Institutionen öffentlich-rechtliche Leistungsvereinbarungen ab. Darin ...

Neuer Art. 39 a – Rat der Auslandschweizer und -schweizerinnen

Im Kern geht es hier um die Frage, wie der Staat mit seinen im Ausland wohnhaften Schweizer Bürgern und Bürgerinnen im Rahmen eines demokratisch legitimierten Verfahrens in einen informierten und konstruktiven Dialog treten kann.

Dieser Dialog soll am Ende auf zwei Füßen stehen: Auf einer direkten Vertretung der im Ausland wohnhaften Schweizer Bürgern und Bürgerinnen im Schweizer Parlament durch die Bildung eigener Wahlkreise der AuslandschweizerInnen – dies setzt eine Verfassungsänderung voraus – sowie auf einer Aufwertung und besseren Legitimierung des bestehenden AuslandschweizerInnen-Rates (ASR) zu einem direkt gewählten Konsultativorgan von Bundesrat und Verwaltung. Dies kann im Rahmen des vorliegenden Gesetzes ohne weiteres geregelt werden.

Der ASR soll als ergänzendes Milizorgan die zuständigen Bundesorgane in jenen Bereichen unterstützen, in denen der Verwaltung die entsprechenden speziellen Kenntnisse der Situation vor Ort fehlen. Neben dieser fachlichen Funktion soll er auch ein wirksames Instrument zur Vertretung der ebenso spezifischen wie vielfältigen Interessen der Auslandschweizer und -schweizerinnen bilden und die entsprechende Einflussnahme auf die Tätigkeit der Verwaltung in geordnete Bahnen lenken. Beiden Seiten wird durch die Schaffung kompetenter Organe die Mitwirkung am Zustandekommen von Kompromissen ermöglicht, die über eine reine Interessenvertretung hinausgehen im Sinne eines Schrittes in Richtung einer partizipativen Demokratie. Das erklärt auch, weshalb die ausserparlamentarischen Kommissionen in unserem auf Ausgleich und Konsens angelegten politischen System über eine lange Tradition verfügen.

Der erläuternde Bericht zu dem vorliegenden Entwurf ASG bezeichnet den heutigen AuslandschweizerInnenrat – aktuell ein blosses Leitungsorgan der privatrechtlich organisierten Auslandschweizer-Organisation – vollmundig als „Parlament der Fünften Schweiz“. Dieser Anspruch wird freilich bei weitem nicht eingelöst. Namentlich das kooptative Wahlverfahren in den ASR hat zur Folge, dass der aktuelle ASR keinerlei demokratische Legitimität hat. Er vertritt in erster Linie sich selber sowie ein paar traditionell besonders gut vernetzte Honoratioren einiger AuslandschweizerInnenvereine. Das Wahlverfahren erinnert deshalb eher an neofeudalen Klientelismus als an Gepflogenheiten einer modernen parlamentarischen Demokratie.

Hier einige Beispiele im Vorfeld der Wahlen zum aktuellen ASR für die Amtsperiode 2013 – 2017:

o L. M., Student in den USA, hätte gerne kandidiert, kann es sich aber finanziell nicht leisten, weil der ASR bloss eine Spesenentschädigung von max. Fr. 100 entrichtet. Damit kann er das Flugticket aus den USA und zurück bei weitem nicht finanzieren.

o J. C. S., Unternehmer in Buenos Aires, wollte dem Club Suiza beitreten, um sich von diesem nominieren zu lassen. Dort ist aber der Mitgliederbeitrag prohibitiv hoch. Er hätte ein Viertel der Miete von Herrn Schwab ausgemacht. Entsprechend elitär ist dessen Mitgliedschaft. Nur Schweizervereine können aber KandidatInnen nominieren.

o J. C. S. wurde dann von der Schweizerisch-Argentinischen Handelskammer nominiert. Die Dachorganisation der AuslandschweizerInnen-Vereine in Argentinien ignorierte diese Kandidatur aber völlig. Sie hörte J. C. S. nie an und bot ihm auch sonst keinerlei Möglichkeit, sich vorzustellen. Umso absurder war ihre Begründung, weshalb sie ihn nicht in den ASR delegierte: „Wir kennen sie nicht“.

o F. B. in Mailand möchte auch kandidieren. Er ist aber vor sechs Jahren aus der Società Svizzera ausgestiegen, weil diese politisch sehr einseitig zusammengesetzt ist. Eine Alternative gibt es nicht.

o D. B. in Rumänien hätte auch gerne kandidiert. Dies würde in seinem Land 1000 AuslandschweizerInnen voraussetzen; in Rumänien gibt es aber nur 500. Weil er in einer internationalen Organisation tätig ist und in der ganzen Region sehr gut vernetzt ist, ist diese Hürde ebenfalls schwer nachvollziehbar.

o In Frankreich bestimmen rund 70 Präsidentinnen und Präsidenten der in der UASF zusammengeschlossenen Vereinigungen, wer die rund 180 000 Schweizerinnen und Schweizer in Frankreich im ASR vertritt – also gerade mal 0,05 Prozent. Der Präsident der UASF musste seinen Posten als Präsident und Vertreter im ASR im Sommer 2013 nach Irregularitäten im Wahlverfahren zum ASR räumen. Der Bund übt bisher keinerlei Aufsicht über die Wahlen in den ASR aus, behauptet dann aber doch bei jeder Gelegenheit, der ASR sei „das Parlament der fünften Schweiz“.

Die eklatanten Defizite des Wahlprozederes in den ASR gehen auch aus der Interpellation [13.3621](#) hervor. Gleichzeitig mit der Aufwertung des ASR zu einem Konsultativorgan von Bundesrat und Verwaltung muss deshalb auch eine demokratische Wahl in dieses Gremium sichergestellt werden, wie dies auch die vom Nationalrat am 3.05.2013 gutgeheissene Motion [13.3006](#) seiner Ausserpolitischen Kommission fordert. Diese Motion ist vom Bundesrat zunächst nicht ganz korrekt interpretiert worden. Es geht nicht darum, Hunderttausende von E-Mail-Adressen an Private weiterzureichen. Vielmehr soll unter Wahrung des Datenschutzes die Möglichkeit geschaffen werden, dass alle Auslandschweizer und -schweizerinnen an direkten und geheimen Wahlen teilnehmen können. Bereits heute verschickt das EDA regelmässig Informationen von Privaten – zum Beispiel der Internetplattform <https://www.swisscommunity.org> per Email an Hunderttausende von E-Mail-Adressen. Es ist nicht einzusehen, weshalb das EDA das nicht auch mit anderen Inhalten – beispielsweise zur Organisation der Wahlen zum AuslandschweizerInnen-Rat – machen kann. Nur mit einer demokratisch legitimierten Direktwahl kann der ASR die Rolle eines Sprachrohrs der schweizerischen Diaspora erfüllen und sich zu einer sinnvollen Kommunikationsplattform zur Entwicklung einer kohärenten Auslandschweizerpolitik weiterentwickeln.

⇒ Die SP schlägt deshalb den Einschub eines Artikels 39a wie folgt vor:

Art. 39a Rat der Auslandschweizer und -schweizerinnen

¹ Ein Rat der Auslandschweizer und -schweizerinnen berät Bundesrat und Bundesverwaltung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Er fördert die Vernetzung der Auslandschweizer und -schweizerinnen und deren Meinungsbildung.

² Der Bund schafft gestützt auf das Auslandschweizerregister die Voraussetzungen, damit die Auslandschweizer und -schweizerinnen in direkten und geheimen Wahlen den Rat der Auslandschweizer und -schweizerinnen wählen können. Die Ratsmitglieder werden für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Ein Reglement regelt die Entschädigung der Reisespesen.

³ Der Bund erlässt Vorschriften, die ein demokratisch einwandfreies Wahlverfahren gewährleisten. Namentlich regelt er die Transparenz und den maximalen Geldeinsatz zugunsten von Kandidierenden und unterstützt Massnahmen, die eine ausgewogene und sachliche Information der Wahlberechtigten ermöglichen.

3. Titel: Schweizer Schulen und weitere Formen der Vermittlung schweizerischer Bildung im Ausland

Die SP begrüsst die Zusammenführung der für Auslandschweizerinnen und -schweizer relevanten Erlasse in einem einzigen Gesetz. Sie sieht darin eine Rationalisierung ebenso in der Gesetzgebung als auch in der Gesetzesanwendung. Angesichts von Zielsetzung, Spezifität und Reglungsdichte des geplanten „Bundesgesetzes über die Präsenz schweizerischer Bildung im Ausland“ hält es die SP jedoch auch für vertretbar, dieses als separaten Erlass zu konzipieren.

4. Titel. 1. Kapitel: Konsularischer Schutz (Art. 55 – 65)

Die SP begrüsst, die Gewährung des konsularischen Schutzes auf Gesetzesebene zu regeln. Auch die Stärkung des Eigenverantwortungsprinzips wird begrüsst. Schweizer und Schweizerinnen, die sich selbstverschuldet grosser Gefahr aussetzen, sollen nur unter bestimmten Voraussetzungen konsularischen Schutz erhalten und sich gegebenenfalls an den entstandenen Kosten beteiligen.

4. Titel. 2. Kapitel: Weitere konsularische Dienstleistungen zugunsten von Personen im Ausland

Art. 67 Aus- und Rückwanderungsberatung

Die SP begrüsst die Integration der Aus- und Rückwanderungsberatung ins ASG und die Überführung dieser Dienstleistungen vom BFM in die Konsulardirektion im EDA. Sie erachtet diese Angebote zur Erleichterung der internationalen Mobilität im Sinne von Präventionsmassnahmen für sinnvoll.

Neuer Art. 74 – Finanzierung und Evaluation

Die Subventionstätigkeit des Bundes sollte nicht allein gestützt auf das vorliegende Gesetz erfolgen, sondern Ausfluss einer parlamentarisch legitimierten Strategie einer AuslandschweizerInnen-Politik sein. Wie auch in anderen Bereichen von langfristig angelegten Massnahmen im Bereich der schweizerischen Aussenpolitik üblich, ist dafür die geeignetste Form die Schaffung eines Rahmenkredites. Dieser ermöglicht dem Bundesrat, periodisch die Ziele und Instrumente seiner AuslandschweizerInnen-Politik darzulegen und Bilanz über das bisher Erreichte zu ziehen. Auch das Legalitätsprinzip spricht dafür, dauerhafte Subventionen nicht nur anlässlich der Verabschiedung eines Gesetzes, sondern periodisch auch anlässlich der parlamentarischen Debatte über einen Rahmenkredit zu legitimieren.

Der Entwurf sieht in Art. 74 nicht einen Rahmenkredit, sondern einen einfachen Bundesbeschluss für eine mehrjährige Beitragsperiode vor. Die SP regt an nochmals zu überprüfen, ob nicht eher die Form eines Rahmenkredites gewählt werden sollte. Zusätzlich braucht es eine gesetzliche Grundlage für einen Mechanismus, der eine wirksame Verwendung der bewilligten Mittel und eine regelmässige Evaluation ermöglicht.

⇒ Die SP schlägt deshalb vor, den Titel von Art. 74 zu ergänzen und dem Artikel einen neuen Abs. 2 anzufügen:

Art. 74 Finanzierung und Evaluation

² Der Bundesrat wacht über die wirksame Verwendung der bewilligten Mittel. Er veranlasst regelmässige Evaluationen und erstattet der Bundesversammlung darüber für jede Kreditperiode Bericht.

Eine identische Formulierung findet sich in Artikel 5 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (SR193.9), das die rechtliche Grundlage zur Sprechung von Rahmenkrediten in diesem Gebiet bildet. Es ist sinnvoll, Massnahmen der Schweizerischen Aussenpolitik im Ausland in Form von Rahmenkrediten zu finanzieren und so periodisch eine qualifizierte und informierte Debatte über Sinn und Zweck und Wirksamkeit zu ermöglichen.

Art. 81 Statistik

Diesem Ermächtigungsartikel für statistische Auswertungen kommt grosse Bedeutung zu. Er wird von der SP ausdrücklich begrüsst. Der Staat ist für das Ergreifen zweckdienlicher Massnahmen auf statistische Grundlagen angewiesen.

Ein Problem in diesem Zusammenhang bildet das Fehlen einer Statistik über die in der Schweiz wohnhaften Doppelbürger und Doppelbürgerinnen. Diese werden statistisch als "reine" Schweizer BürgerInnen erfasst. Es besteht aber ein starkes Interesse der politischen Parteien zu wissen, wie viele in der Schweiz wohnhafte Personen in einem anderen Staat politische Rechte ausüben können. Beispiel: 2014 finden die Wahlen ins Europäische Parlament statt. Laut aktuellen Schätzungen wohnen nicht allein 1.2 Millionen EU-BürgerInnen in der Schweiz, wie die Zahlen des BFM glauben machen. Vielmehr müssen jene schätzungsweise über 800'000 Schweizer BürgerInnen hinzugerechnet werden, die zusätzlich zum Schweizer Staatsbürgerrecht noch ein Staatsbürgerrecht aus einem EU-Staat besitzen. Etwas mehr als die Hälfte von ihnen wohnt gegenwärtig in der Schweiz. Abzüglich unmündiger Personen dürften so um die 1.3 Millionen Wahlberechtigte zum Europäischen Parlament in der Schweiz wohnen. Teilnahmeberechtigt sind ja nicht allein die EU-AusländerInnen in der Schweiz, sondern auch die unbekannte Anzahl EU-DoppelbürgerInnen. Diese Frage gehört möglicherweise nicht in das vorliegende Gesetz. Immerhin will dieses laut Zweckartikel generell die Mobilität im Ausland fördern. Diese Mobilität wird ohne Zweifel erhöht, wenn in der Schweiz wohnhafte DoppelbürgerInnen den Bezug zu ihrem Heimatstaat pflegen.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Christian Levrat
Präsident



Peter Hug
Politischer Fachsekretär