

zu 11.446

Parlamentarische Initiative Für ein Auslandschweizergesetz

**Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates
vom 27. Januar 2014**

Stellungnahme des Bundesrates

vom 7. März 2014

Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Entwurf eines Bundesgesetzes über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland der Staatspolitischen Kommission des Ständerats sowie zum Bericht der Kommission vom 27. Januar 2014¹ nehmen wir nach Artikel 112 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

7. März 2014

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Didier Burkhalter

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

¹ BBl 2014 1915

Stellungnahme

1 Ausgangslage

Aufgrund der von den eidgenössischen Räten angenommenen parlamentarischen Initiative Lombardi (11.446) «Für ein Auslandschweizergesetz» wurde die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) beauftragt, einen Gesetzesentwurf auszuarbeiten. Die SPK-S entwarf das vorliegende Bundesgesetz über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandschweizergesetz, ASG) und verabschiedete den Entwurf am 27. Januar 2014. Das ASG soll vier geltende Erlasse ablösen, die Beziehungen des Bundes zu den Auslandschweizerinnen und -schweizern regeln: das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1975² über die politischen Rechte der Auslandschweizer, das Bundesgesetz vom 21. März 1973³ über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland, das Bundesgesetz über die Vermittlung schweizerischer Bildung im Ausland, das zurzeit in der parlamentarischen Beratung ist⁴ und das Auslandschweizer-Ausbildungsgesetz vom 9. Oktober 1987⁵ ablösen soll, sowie das Reglement des schweizerischen diplomatischen und konsularischen Dienstes vom 24. November 1967⁶.

Mit der Zielsetzung, die internationale Mobilität von Schweizer Staatsangehörigen zu erleichtern, sind im vorgelegten Gesetzesentwurf (E-ASG) Regelungen betreffend Schweizer Personen und Institutionen im Ausland definiert. Der Geltungsbe- reich des E-ASG schliesst ausser den im Ausland niedergelassenen Schweizerinnen und Schweizern auch jene ein, die bei einem vorübergehenden Auslandsaufenthalt in Not geraten. Damit erhält auch der Beistand des Bundes (konsularischer Schutz, Krisenmanagement) eine zeitgemässe Gesetzesgrundlage. Weitere Zielsetzungen der Vorlage sind die erhöhte Kohärenz der Politik des Bundes bezüglich der Schweizer Personen und Institutionen im Ausland, die gesetzliche Verankerung einer allge- meinen Anlaufstelle für Schweizer Personen im Ausland («Guichet unique» im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten, EDA) und die Ver- stärkung der Zusammenarbeit des Bundes mit Institutionen, welche die Interessen der Auslandschweizerinnen und -schweizer gegenüber dem Bund vertreten. Im Sinn eines Leistungskatalogs führt das E-ASG konsularische Dienstleistungen an, die namentlich für Schweizer Staatsangehörige im Ausland erbracht werden.

Die Zusammenfassung von bestehenden Erlassen in einem einzigen Gesetz ermög- licht die Verankerung gewisser transversaler Prinzipien, die der Bund seinen Bezie- hungen zu Schweizer Personen und Institutionen im Ausland zugrunde legen soll. Eine zentrale Stellung nimmt dabei der Grundsatz der Eigenverantwortung ein: Jede Person trägt die Verantwortung bei der Vorbereitung und Durchführung eines Aus- landsaufenthalts oder der Ausübung einer Tätigkeit im Ausland. Hierzu hält die Vorlage ferner fest, dass kein Rechtsanspruch gegenüber dem Bund auf konsulari- schen Schutz besteht und dass die Behörden subsidiär handeln, das heisst nach Ausschöpfung der Mittel zur Selbsthilfe durch die betroffene Person.

² SR 161.5

³ SR 852.1

⁴ Vgl. Botschaft und Gesetzesentwurf, BBl 2013 5277

⁵ SR 418.0

⁶ SR 191.1

Insgesamt beinhaltet die Vorlage eine Zusammenführung von bestehenden Rechts-erlassen, die in wesentlichen Punkten aktualisiert werden, und schafft keine neuen Rechtsansprüche für Schweizer Personen im Ausland. Im Bereich der Sozialfürsorge ist der Bund gemäss E-ASG nicht mehr verpflichtet, Sozialhilfeleistungen zurückzu-erstatten, welche die Kantone an rückkehrende Empfangsberechtigte leisten (womit der unterstützungsrechtliche Wohnsitzgrundsatz konsequent angewendet wird). Eine Ausfallgarantie des Bundes an die Genossenschaft «Solidaritätsfonds der Ausland-schweizer» (Soliswiss) wird aufgehoben. Wo der Bund Finanzhilfen leistet, geschieht dies neu im Rahmen eines mehrjährigen Zahlungsrahmens und mit der Unterbreitung periodischer Botschaften an die eidgenössischen Räte. Mittels Ände-rung des Parlamentsgesetzes soll der Bundesrat bei jeder Änderung im Bestand des diplomatischen und konsularischen Vertretungsnetzes zur Konsultation der Aussen-politischen Kommissionen verpflichtet werden.

2 **Stellungnahme des Bundesrates**

Der Bundesrat heisst die Vorlage mit Ausnahme der unten angeführten Änderungs-anträge gut. Er bezeichnete in seinem Bericht vom 18. Juni 2010 über die Ausland-schweizerpolitik (in Erfüllung des Postulats Lombardi Filippo 04.3571) die Schaf-fung einer einheitlichen gesetzlichen Grundlage als Element eines Rahmens, der neben anderen Voraussetzungen zur Formulierung einer eigentlichen kohärenten Auslandschweizerpolitik beitragen könnte.⁷ Der Bundesrat begrüsst folglich die Vorlage in ihrer Stossrichtung, und zwar namentlich folgende Aspekte:

- Der Bundesrat erkennt einen Nutzen in der Zusammenführung mehrerer bestehender Erlasse in einem Gesetz, welche die Verwendung umfassender Konzepte und einheitlicher Begriffsdefinitionen ermöglicht hat. Er nimmt allerdings die Vermittlung schweizerischer Bildung im Ausland davon aus.
- Der Bundesrat begrüsst, dass dem Gesetzesentwurf der wichtige Grundsatz der Eigenverantwortung zugrunde gelegt ist. Dieser Grundsatz wird in Arti-kel 5 E-ASG ausdrücklich genannt.
- Der Bundesrat betrachtet die einheitliche Anlaufstelle («Guichet unique») als Schlüsselement für eine kohärente Politik und bürgerfreundliche Dienstleistungen zugunsten der Schweizer Staatsangehörigen im Ausland. Der Aufbau des «Guichet unique» ist mit der Schaffung der Konsularischen Direktion EDA in die Wege geleitet worden. Der Bundesrat will durch einen leistungsfähigen «Guichet unique» bürgernahe Dienstleistungen sicherstel-len und die Kooperation zwischen den Fachämtern optimieren.
- Die Vorlage verschafft dem Bund eine gesetzliche Basis für die immer wich-tiger werdende Zusammenarbeit mit Partnern, insbesondere mit privatrecht-lichen, und gewährleistet dabei den Spielraum für eine flexible Handhabung. Insbesondere gewährt die Vorlage den zuständigen Stellen den nötigen Spielraum bei der Erbringung des konsularischen Beistands und beim Kri-senmanagement.

⁷ www.eda.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer > Bericht des Bundesrats

- Mit Bezug auf Finanzhilfen des Bundes zugunsten spezifischer Tätigkeiten gewährt die Vorlage dem Bund eine vergrösserte Planungssicherheit dank einem mehrjährigen Zahlungsrahmen.
- Der Bundesrat begrüsst die Verankerung von diversen konsularischen Dienstleistungen auf Gesetzesstufe. Die Vorlage enthält eine zeitgemässe gesetzliche Grundlage insbesondere für den Schutz der Interessen von Personen eines fremden Staates und für den konsularischen Schutz zugunsten juristischer Personen.

Zur Vorlage im Allgemeinen bedauert der Bundesrat, dass der E-ASG Inkohärenzen zum Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990⁸ (SuG) aufweist. Nach Artikel 7 Buchstabe h SuG ist mittels Kreditvorbehalten und Höchstsätzen den Einschränkungen der Finanzpolitik Rechnung zu tragen. Die Kreditvorbehalte («der Bund kann im Rahmen der bewilligten Kredite») und Höchstsätze sind jedoch nicht bei allen Förderartikeln der Vorlage (Art. 21, 22, 23, 37, 38, 64 sowie 3. Titel E-ASG) vorgesehen. Dies betrifft insbesondere die Artikel 22, 23 und 37 zur Sozialhilfe, wo dem Bund über den Kreditvorbehalt der erforderliche Ermessensspielraum bei der Subventionsvergabe zur Verfügung stehen muss.

Im Speziellen unterbreitet der Bundesrat zu einzelnen Punkten der Vorlage nachstehende Überlegungen und stellt Änderungsanträge.

2. Titel 2. Kapitel: Auslandschweizerregister

Art. 11 Eintrag im Auslandschweizerregister

In Artikel 11 der Vorlage ist statuiert, dass die Schweizer Staatsangehörigen ohne Wohnsitz in der Schweiz die Pflicht haben, sich bei der zuständigen Vertretung zwecks Eintragung im Auslandschweizerregister anzumelden. Eine ähnliche Norm im bisherigen Recht (Reglement des schweizerischen diplomatischen und konsularischen Dienstes) würde damit gesetzlich verankert. Nach Ansicht des Bundesrates sollte der Gesetzgeber die freiwillige Eintragung im Auslandschweizerregister auf Antrag der berechtigten Person als eine Alternative zur vorgeschlagenen Meldepflicht prüfen.

Der Bundesrat würdigt zwar die namentlich aus dem Blickwinkel administrativer Effizienz erfolgten Überlegungen, welche die Kommission bewogen haben, die Anmeldepflicht zu statuieren. Er hält es indes für richtig, die Frage grundsätzlich und weniger nach Massgabe des Verwaltungsaufwands zu beurteilen.

Die obligatorische Anmeldung bei einem Auslandsaufenthalt von länger als einem Jahr wird als Immatrikulation bezeichnet. Während eines guten Teils des 20. Jahrhunderts konnte der Verstoß gegen diese Pflicht Beschränkungen in der Gewährung konsularischer Dienstleistungen zur Folge haben. Dass die Bezeichnung dem militärischen Vokabular entstammt, ist ein Hinweis darauf, dass die Immatrikulationspflicht anfänglich wesentlich einem Bedürfnis der militärischen Kontrolle entsprach. In den Jahren des ersten Weltkriegs kannte das Gesetz noch den Grundsatz einer unabhängig vom Aufenthaltsort gültigen, generellen Wehrpflicht und sah für den Verstoß dagegen Sanktionen vor. In der Folge wurde die Militärflicht im Fall der

Auslandschweizer eingeschränkt. Mit dem Militärgesetz vom 3. Februar 1995⁹ wurde das militärische Meldewesen vollständig von den Vertretungen ins Inland verlegt. Jede nach schweizerischem Recht militärpflichtige Person muss heute vor der Auswanderung aus der Schweiz den allenfalls noch geschuldeten Militärpflichtersatz entrichten und die militärische Abmeldung vornehmen.

Seit zwei Jahrzehnten ist das Versäumnis der Immatrikulation rechtlich folgenlos infolge einer veränderten Rechtsauffassung sowie aus der Erkenntnis, dass sie nicht erzwingbar wäre. In Übereinstimmung mit dieser Entwicklung hat sich das Paradigma der Vertretungstätigkeit von der Kontrolle hin zur kundenfreundlichen Dienstleistung verschoben.

Der Bundesrat geht davon aus, dass Schweizer Staatsangehörige im Ausland den Nutzen der Immatrikulation heute höher gewichten als die Rechtspflicht, und dass dieser Nutzen auch bei deren Wegfall bestehen bleiben wird.

Im Licht des Ausgeführten trägt die Vorlage nach Ansicht des Bundesrates den heutigen Realitäten nicht Rechnung, indem sie eine auf Gesetzesstufe gehobene Anmeldepflicht regelt und diese überdies mit dem Wegfall der einjährigen Anmeldefrist gegenüber dem heutigen Recht noch verschärft. Die Eigenverantwortung ist eine Leitlinie des Gesetzes nach Artikel 5 E-ASG. Für die Regelung der Anmeldung ist somit ein kohärentes Verhältnis zu dieser Leitlinie herzustellen. Kohärent scheint dem Bundesrat eine Regelung, welche der oder dem Schweizer Staatsangehörigen ohne Wohnsitz im Inland die Entscheidung anheim stellt, sich durch die Anmeldung die Pflege engerer Beziehungen zu ihrem oder seinem Heimatstaat zu erleichtern. Mit dem Ansatz einer Anmeldung auf Antrag konsistent ist es, den Staatsangehörigen, die sich im Ausland niederlassen, grundsätzlich die Anmeldung zu empfehlen. Der Bundesrat begründet auch die Anreize hierfür, welche die Vorlage enthält. Dazu zählt namentlich die Ausübung der politischen Rechte im Ausland, die an die Anmeldung der stimmberechtigten Person gebunden ist. Mit der Regelung der Anmeldung auf Antrag wird davon abgesehen, Personen, die keine massgebliche Beziehung zur Schweiz pflegen, einer letztlich gar nicht erzwingbaren Anmeldepflicht zu unterstellen. Wenn diese Personen ihre möglicherweise gelockerten Beziehungen zum Heimatstaat beleben wollen, stehen ihnen die Vertretungen und das gesamte Informationsangebot des EDA zur Verfügung. Es gilt dabei zu beachten, dass knapp 73 Prozent der bei einer Vertretung immatrikulierten Auslandschweizerinnen und -schweizer ein Doppel- oder Mehrfachbürgerrecht besitzen und oft schon seit Generationen im Land ihrer zweiten Staatsangehörigkeit wohnen.

Art. 12 und 13 Anmeldung; Meldung von Änderungen

Der Bundesrat nimmt Bezug auf die Meldungen, welche die Einwohnerregister nach den Artikeln 12 Absatz 4 und 13 Absatz 3 E-ASG dem EDA als Registerführer des Auslandschweizerregisters machen. Er präzisiert diesbezüglich, dass die Umsetzung den Einwohnergemeinden obliegt, was sich sowohl auf die Einrichtung als auch auf den Betrieb der elektronischen Meldeflüsse zwischen Einwohnerregistern und Auslandschweizerregister bezieht.

2. Titel 3. Kapitel: Politische Rechte

Art. 21 Förderungsmassnahmen

Nach Ansicht des Bundesrates muss Artikel 21 E-ASG mit den Bestimmungen des Subventionengesetzes (SuG) in Einklang gebracht werden, indem ein Maximalprozentsatz für die Kostenbeteiligung des Bundes an der Weiterentwicklung der kantonalen Systeme des Vote électronique festgelegt wird, die den hauptsächlichlichen Gegenstand der Förderungsmassnahmen darstellen dürften. Er beantragt eine entsprechend angepasste Fassung von Artikel 21. Durch den Maximalsatz wird verdeutlicht, dass diejenigen Kosten der Empfänger beitragsberechtigt sind, die in direktem Zusammenhang mit den Auslandschweizerinnen und -schweizern stehen. Nach SuG bestimmen das Interesse des Bundes sowie das Interesse der Empfänger an der Aufgabenerfüllung das Ausmass einer Finanzhilfe (Art. 7 Bst. b SuG) und haben die Begünstigten die zumutbaren Eigenleistungen zu erbringen (Art. 6 Bst. d SuG). Auch in Anbetracht der Tatsache, dass die betreffenden Systeme mittelfristig auch den Stimmberechtigten im Inland zur Verfügung stehen sollen, scheint dem Bundesrat eine Obergrenze für Beiträge von 40 Prozent der effektiven Kosten angemessen zu sein. Der Bundesrat begrüsst, dass im Bericht (Erläuterung zu Art. 21 E-ASG, Ziff. 3.2.3) bekräftigt wird, dass die Unterstützungen als einmalige Hilfe gewährt werden, die insgesamt das Volumen von 20 Millionen Franken nicht überschreiten (für die Ausgabenbremse massgebliches Volumen). Mit der Fassung von Artikel 21, die der Bundesrat beantragt, wird der Beitragsumfang gemäss gesetzlicher Grundlage eingeschränkt und somit zusätzlich sichergestellt, dass das Volumen von 20 Millionen Franken nicht überschritten wird. Über die finanziellen Auswirkungen der Unterstützungstätigkeit des Bundes hat der Bundesrat in seinem Bericht vom 14. Juni 2013¹⁰ zu Vote électronique unter Ziffer 17 informiert.

2. Titel 5. Kapitel: Unterstützung von Auslandschweizer-Institutionen

Artikel 38 E-ASG ermächtigt den Bund zur Unterstützung von Institutionen, die im Sinn von Artikel 38 Absatz 1 E-ASG tätig sind. Der Bundesrat befürwortet die offene Fassung der Bestimmung, die der bestehenden Praxis entspricht. Zudem wird Artikel 75 E-ASG (Finanzierung) der Unterstützungstätigkeit eine erhöhte Planungssicherheit verschaffen. Der Umstand, dass die Auslandschweizer-Organisation (ASO) weltweit mehr oder weniger alle Auslandschweizergemeinschaften zusammenschliesst, lässt aus der Sicht des Bundesrats ihre ausdrückliche Nennung in Absatz 2 als gerechtfertigt erscheinen. Auf dieser Basis kann die pragmatische Zusammenarbeit des Bundes mit der ASO weiter verstärkt werden.

Was den Antrag der Kommissionsminderheit zu Artikel 38 E-ASG anbelangt, stellt der Bundesrat fest, dass diese im Vergleich zur Fassung der Kommissionsmehrheit detailliertere Bestimmungen zur Regelung interner Angelegenheiten der ASO enthält. Damit treten die gesetzliche Einflussnahme und die Autonomie der ASO als privatrechtliche Stiftung in ein Spannungsverhältnis. Der Bundesrat rät zu Zurückhaltung auf diesem Gebiet, denn die Tatsache, dass der Bund Vorschriften über die Art der Organisation, die Organe und die Nominierung von Organen macht, steht im Widerspruch zu den Bestimmungen im Zivilgesetzbuch¹¹ (ZGB). Mit

¹⁰ BBl 2013 5069

¹¹ SR 210

Bezug auf den Antrag der Kommissionsminderheit ist hervorzuheben, dass die Repräsentation der Auslandschweizergemeinschaft mittels eines Auslandschweizerrats nach Absatz 4 nicht der Kernaufgabe entspricht, die das ZGB der Rechtsform der Stiftung zuweist, nämlich der zweckmässigen Verwendung eines Stiftungsvermögens. Aus dieser Überlegung erwartet der Bundesrat, dass sich die ASO, falls die Räte dem Antrag der Kommissionsminderheit folgen, in Bezug auf die Tätigkeit nach Absatz 4 bis zum Inkrafttreten des ASG als Verein konstituiert haben wird, weil die Verfolgung des angestrebten Zwecks in der Rechtsform des Vereins mit der heutigen Rechtspraxis konsistenter ist.

Mit Bezug auf die im Minderheitsantrag ebenfalls unter Absatz 4 stipulierte administrative Unterstützung des EDA für die Wahl des Auslandschweizerrats steht das EDA bereits mit der ASO in Kontakt und wird mit ihr im Sinne der Motion 13.3006 der APK-N eine gemeinsame Lösung ausarbeiten, die dem geltenden Datenschutzrecht Rechnung trägt. Die Zusammenarbeit in diesem Bereich wird in die Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen dem EDA und der ASO aufgenommen werden.

3. Titel: Vermittlung schweizerischer Bildung im Ausland

In seiner Botschaft vom 7. Juni 2013 zum Bundesgesetz über die Vermittlung schweizerischer Bildung im Ausland ist der Bundesrat zum Schluss gelangt, dass dessen Integration in das ASG nicht angezeigt ist. Er hält an dieser Überzeugung fest. Viel wichtiger als die gesetzliche Integration scheint dem Bundesrat die Frage der effizienten Zusammenarbeit in der Umsetzung zu sein. Der Antrag des Bundesrates schliesst neben dem 3. Titel auch die Streichung derjenigen allgemeinen Bestimmungen und Schlussbestimmungen ein, welche der Integration des VSBA dienen.

4. Titel: Konsularischer Schutz und weitere konsularische Dienstleistungen zugunsten von Personen im Ausland

Art. 74 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

Durch das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946¹² über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und das Bundesgesetz vom 19. Juni 1959¹³ über die Invalidenversicherung ist die freiwillige Versicherung für im Ausland wohnhafte Personen errichtet worden. Das EDA unterstützt die Schweizerische Ausgleichskasse und die IV-Stelle für Versicherte im Ausland bei der Durchführung der freiwilligen Versicherung.

6. Titel: Schlussbestimmungen

Art. 79 Rechtspflege

Was den Rechtsschutz betrifft, ist der Bundesrat mit Artikel 79 E-ASG einverstanden. Er möchte jedoch darauf hinweisen, dass in den Erläuterungen zu die-

¹² SR 831.10

¹³ SR 831.20

sem Artikel Beschränkungen der Überprüfungsebefugnis im Beschwerdeverfahren beschrieben werden, die sich weder auf den kommentierten Artikel noch auf die allgemeinen Verfahrenssetze stützen lassen.

Art. 82 Statistik

Mit Bezug auf Artikel 82 E-ASG ist der Bundesrat der Auffassung, dass ebenfalls auf das Registerharmonisierungsgesetz vom 23. Juni 2006¹⁴ (RGH) hinzuweisen ist. Nach Artikel 15 Absatz 1 RHG stellen die Bundesstellen nach Artikel 2 Absatz 1 RHG, darunter VERA (Bst. d), das nach Artikel 3 Buchstabe a des E-ASG mit dem Auslandschweizerregister identisch ist, dem Bundesamt für Statistik die Daten unentgeltlich zur Verfügung. Die Modalitäten der Erhebung und der Auswertungsmassnahmen, zu welchen Artikel 82 ermächtigt, sind in der Statistikerhebungsverordnung vom 30. Juni 1993¹⁵ zu regeln.

Art. 84 Übergangsbestimmungen

Der Bundesrat bemerkt zu Absatz 1, dass dieser sehr offen und unbestimmt formuliert ist; der Bundesrat geht davon aus, dass damit lediglich festgehalten werden soll, dass unter bisherigem Recht bereits konkret zugesicherte, aber noch nicht ausgerichtete Leistungen auch nach Inkrafttreten des ASG ausgerichtet werden.

Ein Antrag des Bundesrates zu Absatz 3 hat nur Geltung, falls die eidgenössischen Räte seinem Antrag bezüglich des 3. Titels nicht folgen. Absatz 3 soll den Übergang zu den neuen Bestimmungen über die Finanzhilfen auf das bisherige Recht regeln. Diese Bestimmung wurde wortwörtlich aus Artikel 25 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Vermittlung schweizerischer Bildung im Ausland übernommen. Als bisheriges Recht gilt in dieser Bestimmung das Auslandschweizer-Ausbildungsgesetz vom 9. Oktober 1987¹⁶ (AAG). Damit der Übergang von Beiträgen nach dem genannten Gesetz zu den Finanzhilfen nach ASG gewährleistet ist, muss Artikel 84 auf das AAG Bezug nehmen.

Änderung anderer Erlasse

Parlamentsgesetz

Unter Änderung anderer Erlasse sieht der Gesetzesentwurf die Ergänzung von Artikel 152 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹⁷ (ParlG) durch einen Absatz 3^{bis} vor, der die Konsultation der Aussenpolitischen Kommissionen der Räte bei Änderungen im Bestand der diplomatischen und konsularischen Vertretungen anstrebt. Der Bundesrat glaubt nicht, dass diese Änderung opportun ist. Die Grundlagen in Bezug auf die Mitwirkung des Parlaments in der Aussenpolitik sind in der Bundesverfassung¹⁸ (BV) und im ParlG geregelt. Die Bundesversammlung beaufichtigt nach Artikel 166 BV die Pflege der Beziehungen zum Ausland (Oberaufsicht über die aussenpolitische Tätigkeit des Bundesrates und der Bundesverwaltung). Artikel 24 ParlG verbrieft die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der

¹⁴ SR 431.02

¹⁵ SR 431.012.1

¹⁶ SR 418.0

¹⁷ SR 171.10

¹⁸ SR 101

Willensbildung über wichtige aussenpolitische Grundsatzfragen und Entscheide. Hierbei stehen dem Parlament namentlich die Mittel der ordentlichen Geschäftsprüfung und der Finanzprüfung zur Verfügung. Im Zusammenhang mit der Ausgestaltung des Vertretungsnetzes sei daran erinnert, dass sich das EDA bei der stetigen Optimierung dieses Netzes an den Vorgaben der aussenpolitischen Strategie des Bundesrates orientiert. Letztere wird von den eidgenössischen Räten zur Kenntnis genommen. Ein starkes und universelles Vertretungsnetz ist das Ziel. Ein gut ausgebautes Netz ermöglicht Flexibilität und Nähe zu den Akteuren, das Knüpfen von Kontakten, die Stärkung des Images der Schweiz, die Förderung des Austausches und die Vertretung der schweizerischen Interessen.

In den vergangenen Jahren haben die Haushaltspolitik einerseits und die Entstehung neuer Aufgaben andererseits die Überprüfung der Aufgaben des Vertretungsnetzes nötig gemacht, resultierend in vermehrten Synergieanstrengungen und stärkerer Beschränkung auf Kernaufgaben. So hat der Bundesrat das EDA im Rahmen des Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspakets 2014 (KAP 2014) – das der Bundesrat in Erfüllung eines Auftrags des Parlaments am 19. Dezember 2012¹⁹ verabschiedet hat – beauftragt, in Zusammenarbeit mit anderen Departementen im gesamten Vertretungsnetz Synergiemassnahmen im Umfang von 30 Millionen Franken ab 2014 zu identifizieren. Das KAP 14, im Rahmen von dessen Umsetzung jüngst Anpassungen und Mittelkürzungen im Vertretungsnetz unvermeidlich waren (darunter die Schliessung einzelner konsularischer Posten), gründet auf Aufträgen der Bundesversammlung.

Der Bundesrat hält weiter fest, dass die Bundesverfassung in der Aussenpolitik keine starre Kompetenzaufteilung zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat kennt. Dem Bundesrat steht die operative Kompetenz zu. Seiner Meinung nach ist die Mitwirkung der Bundesversammlung in der Aussenpolitik im Rahmen des Parlamentsgesetzes schon geregelt. Die Bundesversammlung kann diese Mitwirkung insbesondere im Rahmen der Beratungen zum aussenpolitischen Bericht des Bundesrates wahrnehmen, die Veränderungen im Bestand des Vertretungsnetzes einschliessen. Mit dem Fragerecht verfügen die Kommissionen bereits über ein weiteres Mittel zur verstärkten Ausübung ihrer Mitwirkung. Es steht den Kommissionen frei, z. B. ein ständiges Traktandum Vertretungsnetz einzuführen. Um kurzfristigen Bedürfnissen Rechnung zu tragen – dabei geht es nicht nur um Eröffnungen von Botschaften und Generalkonsulaten sowie die Verstärkung ihrer konsularischen Dienstleistungen wie z. B. in Ho Chi Minh City, Myanmar, sondern oft auch um Ressourcenumschichtungen, um den verschiedensten Aufträgen des Vertretungsnetzes gerecht werden zu können – schlägt der Bundesrat eine Formulierung in Artikel 152 Absatz 2 ParlG im folgenden Sinn vor: Der Bundesrat muss die Aussenpolitischen Kommissionen rasch informieren.

Bundesgesetz über die Bearbeitung von Personendaten im EDA

Mit dem E-ASG werden Anpassungen in Artikel 4 des Bundesgesetzes vom 24. März 2000²⁰ über die Bearbeitung von Personendaten im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten vorgeschlagen. Der Bundesrat stellt hierzu drei Anträge, wovon einer auch Artikel 6 des genannten Bundesgesetzes betrifft.

¹⁹ BBI 2013 823

²⁰ SR 235.2

Der erste Antrag bezieht sich auf Absatz 1 sowie auf Absatz 2 Buchstabe a. Seit Inkrafttreten des Gesetzes über die Bearbeitung von Personendaten ist die Möglichkeit der Eintragung von Partnerschaften gleichgeschlechtlicher Paare geschaffen worden (Partnerschaftsgesetz vom 18. Juni 2004²¹). An die eingetragene Partnerschaft werden diverse vergleichbare Rechtsfolgen geknüpft wie an die Ehe. Der Erlass des ASG bietet daher die Gelegenheit, die Grundlage für die Bearbeitung von Personendaten eingetragener Partnerinnen und Partner der bei der Vertretung angemeldeten Personen aufzunehmen.

Was denselben Absatz anbelangt, macht der Bundesrat darauf aufmerksam, dass Artikel 4 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Bearbeitung von Personendaten im EDA durch Ergänzung mit der Konsularischen Direktion (KD) angepasst werden muss. Im Jahr 2011 wurde die Konsularische Direktion (KD) geschaffen. Eines der Hauptziele bei der Gründung dieser neuen Direktion war es, der zunehmenden Mobilität der Schweizerinnen und Schweizer und den stetig steigenden Anforderungen an die Erbringer konsularischer Dienstleistungen Rechnung zu tragen (der Bericht zum E-ASG hebt unter Ziff. 1.2 die Zielsetzungen dieser Direktion hervor). Die KD koordiniert die konsularischen Dienstleistungen und gewährleistet als zentrale Anlaufstelle einen optimalen Service public. In diesem Rahmen unterstützt sie das schweizerische Vertretungsnetz im Ausland (Botschaften und Konsulate) und hat die Funktion eines «Guichet unique» für alle Fragen und Auskünfte betreffend konsularische Dienstleistungen.

Im Rahmen einer im Gang befindlichen Revision des ZGB (Beurkundung des Personenstands und Grundbuch), namentlich des Artikels 43a ZGB, wird Artikel 4 Absatz 1 durch die Erwähnung der KD auch ergänzt. Diese Anpassung soll auch berücksichtigt werden, falls das Inkrafttreten des ASG erst nach Abschluss der ZGB Revision erfolgen sollte.

Die zweite Antrag des Bundesrates bezieht sich auf Absatz 3 Buchstabe c des Gesetzes über die Bearbeitung von Personendaten, der die Ermächtigung zur Bearbeitung von Personendaten regelt. Seiner Ansicht nach sind in diesem Zusammenhang die Sozialhilfe (Art. 22–37 E-ASG) und Notdarlehen (Art. 64 E-ASG) getrennt zu regeln, weshalb eine aus zwei Buchstaben bestehende Bestimmung beantragt wird. Buchstabe c regelt die Bearbeitung von besonders schützenswerten Daten im Fall von Sozialhilfesuchstellenden. Buchstabe d regelt die Bearbeitung von Daten über die Vermögens- und Einkommensverhältnisse von Gesuchstellenden für Notdarlehen sowie über die Gründe von Notfällen inklusive Daten über die Gesundheit, sofern diese für die Begründung des Notfalls absolut unerlässlich sind. Generell können Daten nur in Ausübung der gesetzlichen Aufgabe bearbeitet werden.

Der dritte Antrag bezieht sich auf den neuen Absatz 5, der durch den E-ASG dem Artikel 4 des Gesetzes über die Bearbeitung von Personendaten hinzugefügt wird. Der Bundesrat macht darauf aufmerksam, dass Daten dem BFS nur zu statistischen Zwecken im Rahmen der Erfüllung von dessen rechtlichen Aufgaben übermittelt werden dürfen. Um die eindeutige Bestimmung des Katalogs der von einer solchen Weiterleitung betroffenen Daten zu ermöglichen, beantragt der Bundesrat die Ergänzung von Artikel 6 durch einen Buchstaben g, der die Zuständigkeit für den Erlass der materiellen Bestimmungen regelt, in denen der Katalog der betreffenden

²¹ SR 211.231

Personendaten ebenfalls präzisiert werden muss (voraussichtlich in der heutigen VERA-Verordnung²²). In der Folge kann Artikel 4 Absatz 5 gestrichen werden.

3 Anträge des Bundesrates

1. Der Bundesrat befürwortet grundsätzlich die Stossrichtung der parlamentarischen Initiative. Er beantragt die Annahme des Gesetzesentwurfs.
2. Im Sinn der vorstehenden Überlegungen stellt er überdies die folgenden Einzelanträge:

3.1 Änderung der Art. 11 und 14 E-ASG

Art. 11 Eintrag im Auslandschweizerregister

¹ Wer die Schweizer Staatsangehörigkeit besitzt und keinen Wohnsitz in der Schweiz hat, hat Anspruch darauf, im Auslandschweizerregister eingetragen zu werden.

² Der Eintrag ist die Voraussetzung für die Ausübung der Rechte und Pflichten der Auslandschweizerinnen und -schweizer sowie für die Erbringung von Dienstleistungen durch Schweizer Behörden nach diesem Titel. Ausgenommen sind Fälle, in denen dringliche Sozialhilfe geboten ist.

Art. 14 Streichung des Eintrags und Vernichtung der Akten

¹ Die Abmeldung erfolgt auf Antrag der Auslandschweizerin oder des Auslandsschweizers.

² Sie erfolgt von Amtes wegen, wenn die angemeldete Person:

- a. in der Schweiz Wohnsitz begründet hat;
- b. nicht mehr die Schweizer Staatsangehörigkeit besitzt;
- c. als minderjährige Person im Auslandschweizerregister eingetragen wurde und nach Erreichen der Volljährigkeit nach schweizerischem Recht trotz Aufforderung nicht innert 90 Tagen die Anmeldung bestätigt hat;
- d. verstorben ist;
- e. nicht oder nicht mehr unter der angegebenen Adresse erreichbar ist;
- f. für verschollen erklärt wurde.

³ Der Bundesrat regelt die Vernichtung der Daten.

3.2 Änderung von Art. 21

Art. 21 Förderungsmassnahmen

¹ Der Bund kann im Rahmen der bewilligten Kredite Massnahmen der Kantone und der Institutionen gemäss Artikel 38 Absatz 1 unterstützen, die den Auslandschweizerinnen und -schweizern die Ausübung der politischen Rechte erleichtern.

² Die Beiträge des Bundes an die Kantone betragen höchstens 40 Prozent der effektiven Kosten.

3.3 Änderung von Art. 38

Artikel 38 ist gemäss Vorlage anzunehmen. Der Minderheitsantrag ist abzulehnen.

3.4 3. Titel (Art. 39–55)

Der gesamte 3. Titel ist zu streichen. Ferner sind zu streichen: die Artikel 1 Buchstabe b, 2 Buchstaben e und f, 80 Absätze 4 und 5, 84 Absätze 2, 3, 4 und 5 sowie Anhang Ziffer 1 Buchstabe c (Bst. d wird zu Bst. c). Ferner ist in Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe c der Satzteil «oder in dem eine Schweizerschule niedergelassen ist» zu streichen.

3.5 Änderung von Art. 74

Art. 74 Einleitungssatz

Das EDA unterstützt die Schweizerische Ausgleichskasse und die IV-Stelle für Versicherte im Ausland bei der Durchführung der freiwilligen Versicherung im Ausland nach:

(Bst. a und b. gemäss Vorlage)

3.6 Änderung von Art. 82

Art. 82 Statistik

Der Bundesrat kann die für dieses Gesetz notwendigen statistischen Erhebungen anordnen und vom Bundesamt für Statistik oder vom EDA nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992²³, nach Artikel 15 Absatz 1 des Registerharmonisierungsgesetzes vom 23. Juni 2006²⁴ und nach Artikel 4 des Bundesgesetzes vom 24. März 2000²⁵ über die Bearbeitung von Personendaten im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten auswerten lassen.

²³ SR 431.01

²⁴ SR 431.02

²⁵ SR 235.2

3.7 Änderung von Art. 84 Abs. 3

Nur falls dem Antrag 3.4 nicht Folge gegeben wird.

Art. 84 Abs. 3

³ Der Übergang von Beiträgen nach dem Auslandschweizer-Ausbildungsgesetz vom 9. Oktober 1987²⁶ zu den Finanzhilfen nach dem 3. Titel dieses Gesetzes erfolgt nach Artikel 25 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom ...²⁷ über die Vermittlung schweizerischer Bildung im Ausland.

3.8 Änderung von Art. 152 ParlG

Streichung der Änderung der Absätze 3^{bis} und 3^{ter}.

Änderung von Absatz 2:

Art. 152 Abs. 2

² Der Bundesrat informiert die Ratspräsidien und die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen regelmässig, frühzeitig und umfassend über wichtige aussenpolitische Entwicklungen sowie über geplante Änderungen im Bestand der diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Schweiz im Ausland. Die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen leiten diese Informationen an andere zuständige Kommissionen weiter.

3.9 Änderung von Art. 4 Abs. 1 und 2 Bst. a des Bundesgesetzes über die Bearbeitung von Personendaten im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten

Art. 4 Abs. 1 und 2 Bst. a

¹ Zur Erfüllung der konsularischen Aufgaben führen die schweizerischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen im Ausland (Vertretungen) und die Konsularische Direktion ein Auslandschweizerregister mit Daten über die bei der Vertretung angemeldeten Personen, ihre Ehepartnerinnen und Ehepartner, ihre eingetragenen Partnerinnen und Partner und ihre Kinder.

² Die Vertretungen und die im Departement zuständigen Stellen bearbeiten zudem Daten über:

- a. Auslandschweizerinnen und -schweizer sowie Schweizerinnen und Schweizer, die sich vorübergehend im Ausland aufhalten, gegebenenfalls ihre Ehepartnerinnen und Ehepartner, ihre eingetragenen Partnerinnen und Partner und ihre Kinder im Rahmen des konsularischen Schutzes.

²⁶ AS 1988 1096, 2006 2197, 2008 3437, 2011 5277

²⁷ BBl 2013 5311

3.10 Änderung von Art. 4 Abs. 3 Bst. c und d des Bundesgesetzes über die Bearbeitung von Personendaten im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten

Art. 4 Abs. 3 Bst. c und d

³ Die Datensammlungen können enthalten:

- c. besonders schützenswerte Daten über Vermögens- und Einkommensverhältnisse sowie über die Gesundheit von Personen, die ein Gesuch um Sozialhilfe gestellt haben, soweit dies für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben nötig ist;
- d. Angaben über Vermögens- und Einkommensverhältnisse von Personen, die ein Gesuch um Notdarlehen gestellt haben, sowie über die Gründe des Notfalls. Ausnahmsweise können Daten über die Gesundheit bearbeitet werden, sofern diese Daten für die Begründung des Notfalls absolut unerlässlich sind.

3.11 Art. 4 Abs. 5 und Art. 6 Bst. g des Bundesgesetzes über die Bearbeitung von Personendaten im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten

Art. 4 Abs. 5

Streichen

Art. 6 Bst. g

Der Bundesrat erlässt Ausführungsbestimmungen über:

- g. die Übermittlung der Personendaten an das Bundesamt für Statistik.