

11383

Botschaft
des Bundesrates an die Bundesversammlung
zum Entwurf eines Bundesgesetzes über Fürsorgeleistungen
an Auslandschweizer

(Vom 6. September 1972)

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir beehren uns, Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zu einem Bundesgesetz über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer zu unterbreiten.

1 Übersicht

Artikel 45^{bis} der Bundesverfassung ermächtigt den Bund, in Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse der Auslandschweizer die zur Regelung ihrer Rechte und Pflichten erforderlichen Bestimmungen zu erlassen, namentlich über die Ausübung politischer Rechte, die Erfüllung der Wehrpflicht und die Unterstützung. Im Bestreben, die fürsorgerechtfliche Stellung der Auslandschweizer zu verbessern, sieht der beiliegende Entwurf vor, dass der Bund – mit gewissen Einschränkungen – die Fürsorge für Auslandschweizer übernehmen soll. Die Heimatkantone hätten weiterhin alle Unterstützungen, die ein anderer Staat aufgrund eines Fürsorgeabkommens von der Schweiz zurückfordern kann, zu tragen. Die Unterbringung und Betreuung heimgekehrter Auslandschweizer wäre Sache der nach kantonalem Recht zuständigen Behörde. Der Bund würde den Kantonen aber allfällige Fürsorgekosten für die ersten drei Monate zurückvergüten, sofern sich der Hilfsbedürftige mindestens drei Jahre im Ausland aufgehalten hat. Durch diese Regelung sollen die bisher aufgetretenen und immer wieder beangandeten Ungleichheiten in der Unterstützung notleidender Auslandschweizer vermieden und eine raschere Erledigung der Hilfsgesuche ermöglicht werden.

2 Ausgangslage

Nach einer bei den schweizerischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen durchgeführten Erhebung hielten sich Ende 1971 insgesamt 313 709 immatrikulierte Schweizer Bürger, davon 150 522 Doppelbürger, im Ausland auf. Diese verteilen sich auf 140 Länder. Obwohl sich die Lebensverhältnisse in

Dodis

manchen Ländern in den letzten Jahren gebessert haben und der Ausbau der Sozialversicherung vielen Landsleuten eine wesentliche Erleichterung gebracht hat, darf nicht übersehen werden, dass immer wieder Mitbürger aus verschiedenen Gründen mit Existenzschwierigkeiten zu kämpfen haben und öffentliche Hilfe beanspruchen müssen.

Im internationalen Verhältnis besteht keine völkerrechtliche Pflicht zur Unterstützung von Ausländern. Kein Staat ist demnach gehalten, für hilfsbedürftige Schweizer, die sich in seinem Gebiet aufhalten, zu sorgen, soweit er sich dazu nicht ausdrücklich verpflichtet hat. Desgleichen hat der Heimatstaat keine allgemeine völkerrechtliche Verpflichtung, seine Bürger im Ausland zu unterstützen. Die Schweiz hat mit verschiedenen Staaten, namentlich mit den Nachbarländern, durch den Abschluss von Niederlassungsverträgen oder durch besondere Fürsorgeabkommen eine zeitlich und im Personenkreis mehr oder weniger beschränkte Gleichbehandlung der Angehörigen der beiden Länder vereinbart. Eigentliche Fürsorgeabkommen konnten bis jetzt nur mit Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen werden. Nach diesen Abkommen sind die im andern Staat lebenden Angehörigen im Bedarfsfalle von diesem wie eigene Bürger zu unterstützen. Dabei hat der Aufenthaltsstaat die Unterstützungskosten während einer bestimmten Zeitspanne, in der Regel 30 Tage, zu tragen, während die zusätzlichen Auslagen vom Heimatstaat zu ersetzen sind.

Nach schweizerischer Rechtsordnung ist die öffentliche Fürsorge Sache der Kantone. Der Bund hat zwar seit dem Ersten Weltkrieg für Auslandschweizer, die wegen kriegerischer oder politischer Wirren in Not geraten waren, bedeutende Leistungen erbracht. Diese hatten aber nicht den Charakter von Fürsorge im eigentlichen Sinne; vielmehr handelte es sich um eine aufbauende Hilfe für den Verlust der Existenz aufgrund ausserordentlicher Ereignisse. Die Hilfsaktion aufgrund des Bundesbeschlusses vom 13. Juni 1957 über eine ausserordentliche Hilfe an Auslandschweizer und Rückwanderer, die infolge des Krieges von 1939 bis 1945 Schäden erlitten haben, ist im wesentlichen abgeschlossen. Für die gemäss diesem Beschluss von einer besondern Kommission bewilligten Renten und Zusatzleistungen ist das Deckungskapital sichergestellt. Landsleuten, die infolge neuer kriegerischer Ereignisse oder allgemeiner politischer Zwangsmassnahmen in Not geraten und ihre Wahlheimat verlassen müssen, kann der Bund vorübergehend helfen. Die hierfür erforderlichen Mittel werden jährlich in den Voranschlag der Eidgenossenschaft aufgenommen. Der Bund entledigt sich damit nicht einer ihm durch die Verfassung übertragenen Rechtspflicht. Er würdigt vielmehr die schwierige Lage dieser Auslandschweizer und Rückwanderer. Durch die Hilfe des Bundes soll vermieden werden, dass sich die Hilfsbedürftigen, die normalerweise für ihren Unterhalt selbst aufkommen können, an die Fürsorgebehörden wenden müssen. In den letzten Jahren ist die Zahl der Auslandschweizer, denen auf diese Weise geholfen werden musste, stark zurückgegangen.

Von dieser ausserordentlichen Hilfeleistung unterscheidet sich die ordentliche Fürsorge für Auslandschweizer. Obschon die Kantone und Gemeinden, wie bereits erwähnt, völkerrechtlich nicht verpflichtet wären, Schweizer im Ausland

zu unterstützen, sehen sie sich immer wieder veranlasst, Landsleuten, die aus Gründen wie Alter, Krankheit, wirtschaftliche Krisen, Arbeitslosigkeit usw. fürsorgebedürftig werden, finanziell beizustehen oder ihnen die Heimreise zu ermöglichen. Rücksichten der Menschlichkeit lassen es als geboten erscheinen, unsern Mitbürgern im Ausland zu helfen, wenn sie die unumgängliche Hilfe weder vom Aufenthaltsstaat noch von privater Seite erhalten können.

Die Aufzählung der heimatlichen Hilfsmöglichkeiten für Schweizer im Ausland wäre ohne Erwähnung der privaten schweizerischen Fürsorgeeinrichtungen (Hilfsvereine, Heime, Spitäler) unvollständig. Die Gesamtzahl dieser Institutionen, welche Auslandschweizer zu eigenen Lasten unterstützen, kann auf über 150 geschätzt werden. Ihre Fürsorge kommt in erster Linie den bedürftigen alten und kranken Landsleuten zugute, die der betreffenden Gemeinschaft angehören, aber auch durchreisenden Mitbürgern. Die Mittel werden zum grössten Teil von den Auslandschweizern selbst aufgebracht. Daneben werden sie durch Schenkungen, Vermächtnisse usw. geäufnet. Der Bund und die Kantone gewähren den schweizerischen Fürsorgeeinrichtungen, soweit sie bedürftige Auslandschweizer aufnehmen oder unterstützen, auf Gesuch hin jährliche Beiträge. Gegenwärtig verfügt die Eidgenossenschaft zu diesem Zweck über einen jährlichen Kredit von 85 000 Franken. Dazu kommen entsprechende Leistungen der Kantone, die sich 1971 auf 63 900 Franken beliefen. 1971 gelangten 57 solcher Einrichtungen in den Genuss eines öffentlichen Beitrages.

Als Selbsthilfewerk ist sodann der «Solidaritätsfonds der Auslandschweizer» zu nennen, dem gegenwärtig 13 671 Mitglieder angehören und der die genossenschaftliche Vereinigung der Auslandschweizer zu gemeinsamer Selbsthilfe für den Fall von Existenzverlust im Ausland infolge kriegerischer Ereignisse, Unruhen oder allgemeiner politischer Zwangsmassnahmen bezweckt. Bis Ende Mai 1971 gewährte dieser Fonds reglementarische Pauschalentschädigungen von 3,980 Millionen Franken an insgesamt 363 Genossenschafter. Die Genossenschaft äufnet ihr Vermögen durch statutarische und freiwillige Leistungen der Genossenschafter und Beiträge Dritter. Mit Bundesbeschluss vom 22. Juni 1962 hat der Bund dem Solidaritätsfonds für Auslandschweizer eine Ausfallgarantie gewährt. Diese wurde mit 1,084 Millionen Franken beansprucht. Davon hat der Solidaritätsfonds bis heute 284 000 Franken zurückbezahlt. Die Garantiesumme des Bundes beträgt somit noch 800 000 Franken.

21 Die Entstehung der Vorlage

Bei der Unterstützung durch die Kantone und Gemeinden ergeben sich vielfach Unzukömmlichkeiten, indem die Auslandschweizer unterschiedlich behandelt werden, je nachdem, welchem Kanton sie angehören. Nicht selten kommt es vor, dass zwei in Not geratene Angehörige der gleichen schweizerischen Gemeinschaft im Ausland nach ihrer Heimatberechtigung verschiedene Unterstützungen zugesprochen erhalten. Solche Ungleichheiten werden von unsern Landsleuten im Ausland, die sich dort vorab als Schweizer Bürger und

weniger als Bürger eines bestimmten Kantons oder einer Gemeinde betrachten, als ungerecht empfunden. Obschon sich die Eidgenössische Polizeiabteilung, welche die Unterstützungen nach dem Ausland vermittelt, bemüht, diese Unterschiede auszugleichen, lassen sie sich angesichts der Struktur der heimatischen Fürsorge und weil die Kantone nicht gezwungen werden können, Unterstützungen ins Ausland zu leisten, nicht vermeiden.

Schon vor dem letzten Weltkrieg, besonders aber in den Nachkriegsjahren, wurde das Begehren gestellt, der Bund möchte sich vermehrt in die Auslandschweizerfürsorge einschalten. In seiner Antwort auf die in ein Postulat umgewandelte Motion Möckli aus dem Jahre 1956, die darauf abzielte, dass der Bund zur Ergänzung und Förderung des Konkordates über die wohnörtliche Unterstützung Beiträge leisten soll, wies der Bundesrat nach, dass Bundesbeiträge kein taugliches Mittel zur Förderung des Konkordates seien. Er nahm aber den von einzelnen Kantonen geäusserten Gedanken auf und erklärte, wenn die Kantone eine Entlastung suchten, sei es naheliegender, dass der Bund die Unterstützung für Schweizer Bürger im Ausland übernehme.

Mit Eingabe vom 20. September 1957 ersuchte die Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren den Bundesrat, die Fürsorge für die Auslandschweizer zu übernehmen. Auch die Vertreter der Schweizervereine im Ausland wiesen immer wieder auf die Wünschbarkeit einer Vereinheitlichung der Unterstützungsgrundsätze hin. Dazu fehlte dem Bund aber damals die rechtliche Grundlage.

Am 16. Oktober 1966 stimmten Volk und Stände dem neuen Artikel 45^{bis} in der Bundesverfassung zu. Damit erhielt der Bund u. a. die Möglichkeit, die Fürsorge für Auslandschweizer zu regeln. Für Einzelheiten wird auf die Botschaft vom 2. Juli 1965 an die Bundesversammlung über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 45^{bis} betreffend die Schweizer im Ausland (BBl 1965 II 385) verwiesen.

Am 28. August 1967 gelangte die Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren erneut an den Bundesrat mit dem Ersuchen, die Unterstützung für Schweizer im Ausland zulasten des Bundes zu übernehmen. Dabei wurde betont, dass nicht in erster Linie finanzielle Erwägungen die Kantone zu diesem Schritt bewogen, sondern die Sorge um eine einheitliche Behandlung der Fürsorgefälle von Schweizer Bürgern im Ausland, die bei der heutigen Regelung nicht gewährleistet sei. Oft sei es einer Berggemeinde oder einem Bergkanton nicht möglich, erhebliche Beträge ins Ausland zu schicken, während dies einer grösseren Stadtgemeinde kaum Schwierigkeiten bereite. Der moderne Grundsatz, der im Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung verwirklicht wurde, nämlich, dass für die Beurteilung eines Unterstützungsfalles und die Bemessung der Unterstützung die Verhältnisse des Wohnortes massgebend sind, sollte auch für unsere Mitbürger im Ausland gelten. Dieses Postulat könne aber nur verwirklicht werden, wenn der Bund die Unterstützung für die Schweizer im Ausland übernehme.

Die Auslandschweizerkommission der Neuen Helvetischen Gesellschaft sprach sich in ihrer Eingabe vom 31. Juli 1968 an das Eidgenössische Politische Departement ebenfalls für die Übernahme der Fürsorge für Auslandschweizer durch den Bund aus. Dabei beantragte sie, dieser Frage bei der Ausarbeitung der Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 45^{bis} BV eine gewisse Priorität einzuräumen.

Am 12. August 1970 hat der Bundesrat das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ermächtigt, eine Expertenkommission zur Vorberatung des von der Polizeiabteilung ausgearbeiteten Vorentwurfes zu einem Bundesgesetz über Fürsorgerleistungen an Schweizer Bürger im Ausland einzuberufen. Die Kommission nahm ihre Tätigkeit unter dem Vorsitz von Dr. O. Schürch, Direktor der Eidgenössischen Polizeiabteilung, am 16. September 1970 auf.

Als Experten gehörten ihr an:

- D. Monnet, Generalsekretär des Departements für Sozialfürsorge und Versicherungen des Kantons Waadt, Lausanne;
- Fürsprecher J.-Ph. Monnier, Chef des Kantonalen Fürsorgeamtes, Neuenburg;
- Fürsprecher M. Ney, Direktor des Auslandschweizersekretariates der Neuen Helvetischen Gesellschaft, Bern;
- Dr. H. Richner, Chef des Kantonalen Fürsorgeamtes, Aarau;
- Dr. H. Schoch, Direktionssekretär der Fürsorgedirektion des Kantons Zürich, Zürich;
- Fürsprecher W. Thomet, Vorsteher der Rechtsabteilung der Fürsorgedirektion des Kantons Bern, Bern;

und als Vertreter des Bundes:

- Dr. M. Leippert, Eidgenössisches Politisches Departement;
 - Dr. Ch. Minger, Eidgenössisches Finanz- und Zolldepartement;
 - Fürsprecher H. Mumenthaler
 - R. Binggeli
- } Eidgenössische Polizeiabteilung.

Die Expertenkommission entledigte sich ihres Auftrages in acht ganztägigen Sitzungen.

22 Grundsätzliche Fragen zur Neuordnung

221 Übernahme der Fürsorge durch den Bund

Die unterschiedlichen Unterstützungen rufen nach einer bundesrechtlichen Regelung. Diese wird es ermöglichen, die besonders gearteten Verhältnisse, in denen sich unsere Mitbürger im Ausland befinden und die sich von denjenigen der Bürger im Inland grundlegend unterscheiden, angemessen zu berücksichtigen. Die Rechtsgleichheit gehört zu den fundamentalen Grundsätzen unserer Rechtsgemeinschaft. Die Gleichbehandlung muss auch Geltung

haben, wo Bürger davon betroffen werden, die sich kaum wehren können und für die sich niemand wirksam einsetzt. Deshalb sollte der in Not geratene Landsmann im Ausland das bekommen, was er für die Erhaltung seiner Existenz am Aufenthaltsort benötigt und nicht was im Heimatkanton üblich ist. Da die Kantone nicht gezwungen werden können, Unterstützungen ins Ausland zu leisten und frei sind in der Bemessung der freiwillig übernommenen Unterstützungen, ist eine befriedigende Regelung nur auf Bundesebene möglich. Das Argument der Entlastung der Kantone von Unterstützungslasten durch den Bund muss dabei in den Hintergrund treten.

Für die Bundesintervention spricht ebenfalls, dass die Wahrung der Interessen von Schweizer Bürgern im Ausland Bundesaufgabe ist und die Fürsorge auch dazu gehört. Wenn zudem nicht der Bund über die Unterstützung der Schweizer Bürger im Ausland legisliert, stösst er immer wieder auf Schwierigkeiten, wenn es gilt, die Fürsorge zwischenstaatlich zu regeln. Auch praktische Gründe sprechen für die Übernahme der Fürsorge der Auslandschweizer durch den Bund. Die Kantone und Gemeinden sind bei der Beurteilung der ihnen unterbreiteten Hilfsgesuche auf die Berichte der schweizerischen Vertretungen im Ausland oder der Schweizervereine angewiesen. Die schweizerischen Vertretungen sind jedoch Bundesorgane und die Schweizervereine sind eng mit ihnen verbunden. Öfters sind zwischen schweizerischen Vertretungen im Ausland und kantonalen Fürsorgeorganen Meinungsverschiedenheiten über die Notwendigkeit oder das Ausmass einer Unterstützung entstanden. Eine einheitliche Regelung und Leitung drängt sich deshalb auf.

222 *Belastung der Kantone*

Beim Studium der Grundzüge des in Frage kommenden Ausführungserlasses stellte sich die Frage, ob der Bund die Unterstützung voll übernehmen solle oder ob sich die Kantone daran zu beteiligen hätten. Da es sich nicht in erster Linie darum handelt, die Kantone zu entlasten, sondern eine einheitliche und gleichmässige Hilfe für unsere Landsleute im Ausland sicherzustellen, wurde an eine Kostenteilung gedacht. Eine solche Lösung stösst jedoch auf rechtliche und praktische Schwierigkeiten. So kann nach einem Gutachten der Justizabteilung der Bund mangels einer verfassungsrechtlichen Grundlage die Kantone nicht verpflichten, sich an einer Unterstützung ihrer im Ausland lebenden Landsleute zu beteiligen. Es wurde geprüft, ob eine Lösung gefunden werden könnte, wonach sich die Kantone freiwillig für die Übernahme, beispielsweise der Hälfte, der Fürsorgekosten bereit erklären würden. Voraussetzung hiefür wäre, dass sich alle oder mindestens die überwiegende Mehrheit der Kantone dazu bereit finden könnten. Wenn einzelne Kantone nicht mitmachen möchten, würde der Zweck der Bundeshilfe, die gleichmässige Unterstützung aller Schweizer Bürger im Ausland, nicht erreicht. Auch an ein blosses Subventionsgesetz wurde gedacht. Damit würde aber das genannte Ziel der Bundesintervention ebenfalls nicht erreicht.

Eine der Rechtslage und den gesetzlichen Voraussetzungen entsprechende Lösung wurde schliesslich darin gefunden, dass den Kantonen die Verpflichtungen überlassen bleiben, zu denen sie gemäss den Fürsorgeabkommen mit Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland gehalten sind. Der Bund seinerseits hätte alle weiteren Fürsorgekosten für Auslandschweizer zu übernehmen, einschliesslich gewisser Beiträge für die Eingliederung heimgekehrter Auslandschweizer.

223 *Geltungsbereich des Gesetzes*

Anfänglich bestand die Meinung, dass das zu schaffende Gesetz dem Bund die Kompetenz geben müsste, nicht nur im Ausland niedergelassenen, sondern auch vorübergehend dort weilenden Landsleuten im Notfall zu helfen. Zum Kreis der fürsorgeberechtigten Personen sollten demnach, um nur einige Beispiele zu nennen, auch Geschäftsleute, Studierende und Touristen zählen, die aus irgendwelchen Gründen in Schwierigkeiten geraten und sich an die nächste diplomatische oder konsularische Vertretung wenden. Da in der Expertenkommission hinsichtlich der Verfassungsmässigkeit einer solchen Bestimmung Zweifel herrschten, wurde die Frage der Eidgenössischen Justizabteilung unterbreitet. Diese kam in ihrem Gutachten zum Schluss, dass unter «Auslandschweizern» (franz.: «Suisse de l'étranger») im Sinne von Artikel 45^{bis} BV nur die im Ausland wohnhaften Schweizer Bürger, nicht aber Auslandsreisende oder Auslandsgänger zu verstehen sind. Gerade die Festlegung dieses Begriffs sei Gegenstand des Differenzbereinigungsverfahrens anlässlich der parlamentarischen Beratungen über Artikel 45^{bis} BV gewesen. Da sich das Gesetz ausschliesslich auf diesen Verfassungsartikel abstützen könne und damit Bestandteil des zu schaffenden Auslandschweizerstatuts bilde, sei eine Bestimmung, die Überbrückungshilfen für vorübergehend im Ausland weilende in Not geratene Schweizer mit Wohnsitz in der Schweiz vorsehe, darin fehl am Platz. Eine andere als Verfassungsgrundlage taugliche Rechtsetzungskompetenz des Bundes konnte aber nicht gefunden werden. Artikel 102 Ziffer 8 BV scheidet nach Auffassung der Justizabteilung deswegen aus, weil sich die Bundesversammlung für den Erlass eines Gesetzes oder Bundesbeschlusses nicht auf eine dem Bundesrat zustehende Kompetenz stützen kann. Artikel 85 Ziffer 6 BV falle deshalb nicht in Betracht, weil die Überbrückungshilfen an vorübergehend im Ausland weilende Schweizer Bürger keine «Massregeln für die äussere Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität» des Landes darstellen und die Bundesversammlung aufgrund von Artikel 85 Ziffer 6 BV nicht zu Dauerregelungen solcher Materien befugt wäre.

Die Regelung hat sich demnach auf die Hilfe für Auslandschweizer im eigentlichen Sinn zu beschränken. Als Auslandschweizer im Sinne des Gesetzes wären Schweizer Bürger zu betrachten, die im Ausland Wohnsitz haben oder sich seit mehr als drei Monaten dort aufhalten. Die Hilfe für vorübergehend, d. h. nur bis zu drei Monaten im Ausland weilende Schweizer Bürger, die nirgends gesetzlich verankert ist, wäre besonders zu regeln. Der Bundesrat teilt

die Auffassung der Expertenkommission, dass diese Einschränkung des Geltungsbereiches nicht ganz befriedigen kann. Eine andere Auslegung des Begriffs «Auslandschweizer» liesse sich aber mit dem Wortlaut von Artikel 45^{bis} BV und dessen Interpretation anlässlich der parlamentarischen Beratungen (vgl. Amtl. Bull. 1966 NR S. 5, linke Spalte, 137; SR S. 13/14, 55/56) kaum vereinbaren.

23 Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Am 31. Januar 1972 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement den Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer zusammen mit einem ergänzenden Bericht den Kantonsregierungen, dem Eidgenössischen Politischen Departement zuhanden der schweizerischen diplomatischen Vertretungen, der Auslandschweizerkommission der Neuen Helvetischen Gesellschaft sowie einer Reihe besonders interessierter Organisationen zur Vernehmlassung zugestellt. Insgesamt wurden 32 Stellen offiziell begrüsst, von denen praktisch alle geantwortet haben. Im besondern liegen die Vernehmlassungen von 24 Kantonen vor.

Die eingegangenen Antworten lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die Übernahme der Fürsorge durch den Bund wird allgemein befürwortet. In ihrer Gesamtheit wird die Vorlage als wohlabgewogen, leicht verständlich und fortschrittlich bezeichnet. Zwei Punkte der Gesetzesvorlage geben jedoch zu Meinungsverschiedenheiten und zum Teil heftiger Kritik Anlass: die finanzielle Belastung der Kantone (Art. 1 Abs. 2) und der Geltungsbereich des Gesetzes (Art. 2).

Verschiedene Kantone, nämlich Bern, Luzern, Freiburg, Wallis und Neuenburg verlangen, dass der Bund auch die Kosten übernehmen sollte, welche aufgrund der beiden Fürsorgeabkommen mit Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland für Auslandschweizer in diesen Ländern zu erstatten sind. Die vorgeschlagene Lösung benachteilige die finanzschwachen Abwanderungskantone, welche verhältnismässig viele Schweizer in Frankreich und Deutschland zu unterstützen haben. Zudem hätte die Regelung zur Folge, dass für Schweizer in Frankreich sehr häufig sowohl die Heimatkantone als auch der Bund Unterstützungen leisten müssten. Diese Doppelspurigkeit sollte vermieden werden. Artikel 45^{bis} BV ermächtige den Bund, die Unterstützung für alle Auslandschweizer umfassend zu regeln und die Kosten zu übernehmen. Das «Groupement romand des institutions d'assistance publique et privée» macht im übrigen geltend, Artikel 45^{bis} BV enthalte keine Bestimmung, welche die Kantone verpflichte, sich an den Unterstützungskosten für Auslandschweizer zu beteiligen. Die Auslandschweizerkommission würde eine vollumfängliche Übernahme der Kosten durch den Bund begrüssen. Die Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge hätte eine solche Regelung ebenfalls vorgezogen. Sie bezeichnet die vorgeschlagene Lösung jedoch als guten Kompro-

miss. Die Mehrheit der Kantone und der befragten Organisationen stimmt der Regelung, wie sie Artikel 1 Absatz 2 vorsieht, ausdrücklich oder stillschweigend zu.

Sodann bemängeln die Kantone Neuenburg und Genf ebenso wie die Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge und im besondern einige schweizerische Vertretungen im Ausland, dass das Gesetz nicht auch auf Schweizer Bürger, die während eines vorübergehenden Aufenthaltes im Ausland in Not geraten, anwendbar sein soll. Artikel 45^{bis} BV sei in bezug auf die Fürsorge zu eng gefasst. Die Regelung der Fürsorge nur für Auslandschweizer im eigentlichen Sinne genüge nicht. Durch die Annahme des neuen Verfassungsartikels 45^{bis} wollten Volk und Stände die Rechtsgrundlage für eine umfassende Regelung der Unterstützung aller Schweizer im Ausland und nicht nur für die dort Niedergelassenen schaffen. Durch das Gesetz werde die angestrebte Gleichbehandlung aller Schweizer im Ausland nicht erreicht. Die gleiche Auffassung vertritt das bereits erwähnte Groupement romand. Die Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge anerkennt dagegen, dass Artikel 2 des Gesetzes klare Verhältnisse schaffen würde. Die überwiegende Mehrheit der Kantone und befragten Organisationen befürwortet ebenfalls die vorgeschlagene Regelung. Für die Hilfe an vorübergehend im Ausland weilende Schweizer Bürger wird dagegen eine besondere Regelung auf Bundesebene verlangt.

Schliesslich werden zu einzelnen Artikeln Änderungen oder Ergänzungen vorgeschlagen. Die Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge beantragt z. B., dass die Entscheide der Polizeibehörde schriftlich begründet und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen werden sollten. Auf die Rückforderung einer Unterstützung, die jemand nach dem 20. Altersjahr für seine Ausbildung bezogen hat, sei zu verzichten. Einzelne Kantone schlagen vor, die Frist, innerhalb welcher Unterstützungen zurückgefordert werden können, auf 15 Jahre auszuweiten. Schliesslich beantragen der Kanton St. Gallen und die Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge, auf die Beschwerdemöglichkeit gegenüber Entscheiden der Polizeibehörde an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement zu verzichten und statt dessen den Rekurs an eine von der Verwaltung unabhängige Rekurskommission vorzusehen.

Der Bundesrat hat alle Vorschläge sorgfältig geprüft und ihnen, soweit möglich, Rechnung getragen. Verschiedene Anträge sollen jedoch erst in der Verordnung Berücksichtigung finden.

3 Besonderer Teil

31 Grundzüge

Wie bereits erwähnt, bezweckt die Neuregelung der Unterstützung hilfsbedürftiger Auslandschweizer nicht in erster Linie, die Kantone finanziell zu entlasten, sondern eine möglichst rechtsgleiche Behandlung unserer Mitbürger im Ausland, gleichgültig welches Kantonsbürgerrecht sie besitzen, sicherzustellen.

Die vorgeschlagene Lösung trägt dieser Zielsetzung Rechnung, auch wenn die Kantone weiterhin die Kosten für die Unterstützung ihrer Mitbürger in Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland nach den bestehenden Fürsorgeabkommen zu übernehmen haben. Der in beiden Verträgen enthaltene Grundsatz des «*traitement national*», wonach der Aufenthaltsstaat Art und Mass der Unterstützung wie für seine eigenen Angehörigen zu bestimmen hat, schliesst jede unterschiedliche Behandlung unserer Landsleute aus. Im übrigen verpflichtet Artikel 45^{bis} BV den Bund nicht, sämtliche Kosten für die Unterstützung der Auslandschweizer zu übernehmen.

Der Bundesrat hätte eine umfassende gesetzliche Regelung, welche auch die Unterstützung an vorübergehend im Ausland weilende Schweizer Bürger ermöglichen würde, ebenfalls begrüsst. Aus verfassungsrechtlichen Gründen, auf welche wir bereits hingewiesen haben, kann aber diesem an sich berechtigten Begehren nicht entsprochen werden. Der Bundesrat beabsichtigt dafür, die Polizeiabteilung zu ermächtigen, Schweizer Bürgern, die bei einem vorübergehenden Aufenthalt im Ausland in Not geraten sind, unter bestimmten Voraussetzungen rückzahlbare Vorschüsse zu gewähren. Die Polizeiabteilung hätte das Inkasso zu besorgen. Für uneinbringliche Forderungen würde der Bund haften. Der Kreditbedarf wäre alljährlich in den Voranschlag des Bundes aufzunehmen und durch das Parlament genehmigen zu lassen. Diese Regelung, welche im einzelnen noch geprüft werden muss, wäre als Ergänzung zu dem gestützt auf Artikel 102 Ziffer 8 BV (SR 101) erlassenen Konsularreglement vom 24. November 1967 (AS 1967 1994) gedacht, welches die schweizerischen Vertretungen verpflichtet, durchreisenden Schweizer Bürgern behilflich zu sein, wenn sie in eine Notlage geraten.

32 Die einzelnen Bestimmungen

Titel

Das Gesetz hat vor allem die finanzielle Unterstützung oder Heimnahme hilfsbedürftiger Auslandschweizer zum Ziel. Es scheint deshalb angezeigt, von «Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer» zu sprechen. Die anfänglich vorgesehene Bezeichnung «Bundesgesetz über die Fürsorge für Auslandschweizer» würde auch Fürsorgemassnahmen und -einrichtungen umfassen, welche in einem Gesetz, das vor allem im Ausland zu vollziehen sein wird, nicht geregelt werden können. Das gleiche gilt für die Bezeichnung «Hilfeleistungen».

I. Abschnitt: Geltungsbereich

(Art. 1–4)

Dieser Abschnitt enthält einige wichtige Grundsätze. Artikel 1 Absatz 1 statuiert die Fürsorgepflicht des Bundes für hilfsbedürftige Auslandschweizer. Als Ausnahme zu diesem Grundsatz sieht Artikel 1 Absatz 2 die Verpflichtung

der Kantone zur Übernahme der Kosten vor, welche ein anderer Staat von der Schweiz aufgrund eines Fürsorgeabkommens zurückfordern kann. Gemeint sind die Fürsorgeabkommen mit Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland, die durch das Gesetz nicht berührt werden. Dabei wäre zu bemerken, dass mit dem Abschluss weiterer auf dem Prinzip des gegenseitigen Kostenersatzes beruhender Fürsorgeabkommen nicht zu rechnen ist. Artikel 2 umschreibt den Kreis der fürsorgeberechtigten Personen. Kurzfristig im Ausland weilende Schweizer Bürger (Touristen, Geschäftsreisende oder andere Personen mit Wohnsitz in der Schweiz) fallen demnach nicht unter das Gesetz. Unter «Wohnsitz» ist der Ort zu verstehen, an welchem sich der Schweizer mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält (Art. 23–26 ZGB). Als Wohnsitz im Sinne des Gesetzes würde daneben ein Aufenthalt von über drei Monaten gelten, wobei die ganze Zeit des Auslandsaufenthaltes und nicht nur der Aufenthalt in einem bestimmten Land zu berücksichtigen wäre. Die Immatrikulation ist zur Begründung des Wohnsitzes nicht massgebend, sondern nur der tatsächliche Aufenthalt im Ausland. Wir verweisen im übrigen auf Ziffer 31. Die Bestimmung von Artikel 3, wonach der Bund allfällige Unterstützungskosten für längstens drei Monate, vom Tage der Rückkehr eines Auslandschweizers in die Schweiz an gerechnet, übernimmt, stellt nicht bloss ein Entgegenkommen gegenüber den nach kantonalem Recht zuständigen Fürsorgebehörden dar; sie bezweckt vor allem den reibungslosen Übergang der Fürsorge auf die zuständigen Fürsorgeorgane in der Schweiz. Unter «Rückkehr» wird die endgültige Heimkehr verstanden. Reisen in die Schweiz zu Ferien- oder Kuraufenthalten fallen nicht unter diesen Begriff. Voraussetzung für die Unterstützung zu lasten des Bundes ist ferner, dass sich der Hilfsbedürftige mindestens drei Jahre im Ausland aufgehalten hat. Der Bund übernimmt in diesen Fällen die Unterstützung, gleichgültig ob der Auslandschweizer freiwillig oder unter dem Druck der Verhältnisse in die Schweiz zurückgekehrt ist. Anerkannt werden während der dreimonatigen Frist nicht nur die tatsächlich ausgelegten Kosten, sondern auch alle Aufwendungen aus Verpflichtungen, welche der Kanton nach fürsorgerischen Grundsätzen für den Hilfsbedürftigen eingegangen ist. Nach Artikel 3 Absatz 2 findet diese Bestimmung keine Anwendung auf Personen, die zur Zeit der Rückkehr in die Schweiz zu lasten eines Kantons unterstützt worden sind. Dazu gehören die Fürsorgefälle gemäss den Fürsorgeabkommen mit Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland. In diesen Fällen soll der Kanton die Unterstützung auch nach der Rückkehr des Hilfsbedürftigen übernehmen. Andererseits wird der Bund die Kosten während der ersten drei Monate auch dann tragen, wenn der Bedürftige im Ausland noch nicht unterstützt werden musste.

Nach einem allgemein anerkannten Grundsatz soll die Fürsorge bereits dann einsetzen, wenn eine Person von Verarmung bedroht ist. Durch Artikel 4 Absatz 1 wird der Bund daher ermächtigt, vorbeugende Massnahmen zu treffen oder zu unterstützen, die geeignet sind, Auslandschweizer vor drohender Not zu bewahren. Dabei kann es sich um materielle oder ideelle Hilfe im Ein-

zelfall oder um generelle Massnahmen handeln, wie z. B. Aufklärung der Auslandschweizer über besondere gesundheitliche oder materielle Gefahren, Massnahmen zum Schutze von Mutter und Kind, Erziehung und Ausbildung Jugendlicher, Anregung gesetzlicher Besserungs- oder Schutzmassnahmen in Verbindung mit der zuständigen Behörde, Abgabe von Kleidern, Lebensmitteln oder Medikamenten an minderbemittelte Auslandschweizer. Artikel 4 Absatz 2 enthält nichts Neues. Schon bisher hat der Bund schweizerischen Hilfsvereinen, Asylern und Spitälern unter gewissen Bedingungen Beiträge gewährt.

2. Abschnitt: Fürsorgeberechtigung

(Art. 5–7)

In diesem Abschnitt wird bestimmt, unter welchen Voraussetzungen eine Unterstützung gewährt, abgelehnt oder entzogen werden kann. Nach Artikel 5 sollen Unterstützungen nur dann ausgerichtet werden, wenn die Bedürftigkeit nicht auf andere Weise rechtzeitig behoben werden kann. Der Selbstbehauptungswille des Bürgers soll durch das Gesetz nicht gelähmt werden. Niemand kann vom Einsatz der eigenen Kräfte und Mittel oder von der Wahrnehmung sonstiger Möglichkeiten absehen und die Sorge um ein menschenwürdiges Leben der Allgemeinheit überlassen. Die Fürsorgeorgane werden in jedem Falle vor der Gewährung einer Hilfe zu prüfen haben, ob sich der Gesuchsteller nicht selber helfen kann, ob er Verwandte hat, die ihm beistehen könnten, und ob allenfalls andere öffentliche oder private Hilfseinrichtungen bestehen, welche in Anspruch genommen werden könnten. Dazu gehören die Sozialversicherung und allfällige Fürsorgerleistungen des Aufenthaltsstaates. Wenn es geboten erscheint, ist die erforderliche Hilfe vorschussweise gegen Rückzahlungsverpflichtung oder Abtretung von Ansprüchen gegenüber Dritten zu leisten. Bei Doppelbürgern (Art. 6) wird darauf abgestellt, welches Bürgerrecht vorherrscht. Ob das Schweizer Bürgerrecht vorherrscht, muss von Fall zu Fall unter Berücksichtigung allfälliger besonderer Umstände beurteilt werden. Der Besitz eines Schweizer Passes bildet allein noch keinen genügenden Beweis dafür, dass das Schweizer Bürgerrecht vorherrscht. Die Verordnung des Bundesrates wird darüber nähere Angaben enthalten. Artikel 7 nennt die Tatbestände, die zur Ablehnung oder zum Entzug der Unterstützung führen können. Diese Bestimmung dürfte zur Vorbeugung nützlich sein, in der Praxis aber selten zur Anwendung gelangen.

3. Abschnitt: Fürsorgerleistungen

(Art. 8–12)

Die Bestimmungen dieses Abschnittes setzen den Fürsorgerleistungen Grenzen. Art und Mass der Fürsorge richten sich grundsätzlich nach den Erfordernissen des Einzelfalles und, wie in Artikel 8 ausdrücklich bestimmt wird, nach den Verhältnissen des Aufenthaltsstaates unter Berücksichtigung der not-

wendigen Lebensbedürfnisse eines sich dort aufhaltenden Schweizer. Bei der Festsetzung der Unterstützung kann somit nicht allein auf die schweizerische Praxis abgestellt werden. Massgebend sind die Lebenskosten am Aufenthaltsort des Bedürftigen. Die Hilfe soll dem Empfänger die Führung eines nach schweizerischen Begriffen menschenwürdigen Lebens ermöglichen. Artikel 8 Absatz 2 sieht deshalb vor, dass Auslandschweizern zu allfälligen Fürsorgeleistungen des Aufenthaltsstaates (sofern diese nach schweizerischen Begriffen ungenügend sind) zusätzliche Beihilfen zulasten des Bundes gewährt werden können. Dies gilt auch für Auslandschweizer in Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland. Nach Artikel 9 kann die Hilfe im übrigen mit Auflagen verbunden oder an Bedingungen geknüpft werden. Dazu gehört in gewissen Fällen auch die Leistung einer Sicherheit. Artikel 10 statuiert ein Verbot der Abtretung und Verpfändung zugesicherter Leistungen. Dadurch soll verhindert werden, dass Dritte gegenüber dem Bund Ansprüche stellen können. Da der Auslandschweizer im Machtbereich des Staates steht, in welchem er lebt, kann seine Heimkehr schweizerischerseits nicht erzwungen werden. Sie kann und soll dem Hilfsbedürftigen aber nahegelegt werden, wenn sie in seinem wohlverstandenen Interesse oder in dem seiner Familie liegt (Art. 11). Finanzielle Erwägungen sollen nicht ausschlaggebend sein. Würde die Heimnahme für den Unterstützten oder seine Familie eine Härte bedeuten (langer Aufenthalt im Ausland, Trennung von Angehörigen), ist darauf zu verzichten. Die Heimkehr kann durch Übernahme der Reisekosten ermöglicht werden. Lehnt der Hilfsbedürftige die Heimkehr in die Schweiz ab, obwohl diese in seinem Interesse oder in dem seiner Angehörigen läge, kann die Unterstützung im Ausland abgelehnt werden. Die Heimreisekosten werden nur übernommen, wenn eine Hilfsbedürftigkeit vorliegt und die Heimkehr aus fürsorglichen Gründen notwendig ist. Die Polizeiabteilung wird dem zuständigen Kanton von der bevorstehenden Heimschaffung Kenntnis geben. Bestattungskosten (Art. 12) werden als letzte Unterstützung eines verstorbenen Hilfsbedürftigen betrachtet und zulasten des Bundes übernommen, soweit sie nicht von den Angehörigen getragen werden oder der Aufenthaltsstaat dafür aufkommt. Unter «schicklicher Bestattung» wird ein einfaches Begräbnis oder eine Feuerbestattung nach schweizerischen Begriffen verstanden. Anerkannt werden die hiefür unumgänglichen Kosten.

4. Abschnitt: Verfahrensvorschriften

(Art. 13–18)

In den Artikeln 13–18 ist das Verfahren für die Erwirkung einer Unterstützung, die Prüfung des Gesuches und der Entscheid geregelt. Für die Anmeldung bestimmt Artikel 13 lediglich, dass sich der Hilfsbedürftige an die für ihn zuständige schweizerische diplomatische oder konsularische Vertretung zu wenden habe. Die Anmeldung kann mündlich oder schriftlich erfolgen. Der Gesuchsteller oder sein gesetzlicher Vertreter ist jedoch gehalten, auf Verlan-

gen der schweizerischen Vertretung ein Gesuch auszufüllen und zu unterzeichnen. Stellvertretung ist gestattet. Zuständig für den Entscheid ist nach Artikel 14 Absatz 1 die Eidgenössische Polizeidivision. Diese kann die schweizerischen Vertretungen jedoch ermächtigen, bestimmte Unterstützungen in eigener Kompetenz zu gewähren (Art. 14 Abs. 3). Gedacht wird dabei an einmalige kleinere Beihilfen gemäss besondern Richtlinien. Die Übertragung der Entscheidungsbefugnis an eine und die gleiche Stelle bietet die Gewähr einer einheitlichen und rechtsgleichen Behandlung aller Fürsorgeempfänger, welche durch das Gesetz angestrebt wird. Die Einräumung der Kompetenz an die schweizerischen Vertretungen, in dringlichen Fällen die unumgängliche Überbrückungshilfe zu gewähren, wovon die Polizeidivision zu verständigen ist (Art. 14 Abs. 2), ändert nichts an diesem Grundsatz. Artikel 15 bringt grundsätzlich nichts Neues. Schon bisher wurden da und dort die schweizerischen Hilfsvereine im Ausland zur Mitarbeit bei der Unterstützung von Auslandsschweizern herangezogen. Ob und wann von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werden soll, haben die schweizerischen Vertretungen zu entscheiden. Den Hilfsvereinen steht es aber frei, ob sie bei der Auslandsschweizerfürsorge mitwirken wollen oder nicht. Gemäss Artikel 16 ist die Unterbringung und Betreuung nach der Heimkehr auch bei Kostenübernahme durch den Bund (Art. 3) Sache der nach kantonalem Recht zuständigen Behörde. Dem Bund würden die personellen Mittel für die Übernahme dieser Aufgabe fehlen. Zudem ist die Fürsorge im Inland verfassungsmässig Sache der Kantone. Die Amtsstellen des Bundes, der Kantone und Gemeinden haben auf Ersuchen der Fürsorgeorgane bei der Abklärung der Verhältnisse unentgeltlich mitzuwirken und Auskunft zu erteilen, soweit die Durchführung des Gesetzes es erfordert (Art. 17).

5. Abschnitt: Unterhalts- und Verwandtenbeiträge; Rückerstattungen

(Art. 18–20)

In diesem Abschnitt wird die Geltendmachung familienrechtlicher Unterhalts- und Unterstützungsansprüche und die Rückerstattungspflicht für bezogene Unterstützungen geregelt. Da die Durchsetzung familienrechtlicher Unterhalts- und Unterstützungsansprüche im Ausland je nachdem, welches Recht zur Anwendung gelangt, problematisch ist, wird ihre Geltendmachung in Artikel 18 mehr *pro memoria* festgehalten. In der Praxis wird die Polizeidivision versuchen, sich auf gutlichem Wege mit dem Pflichtigen über die Höhe des von ihm zu leistenden Beitrages zu verständigen. Soweit schweizerisches Recht anwendbar ist, richten sich die Ansprüche nach den einschlägigen Bestimmungen des ZGB und der gerichtlichen Praxis. Artikel 19 bestimmt, wann und unter welchen Voraussetzungen Unterstützungen zurückzubezahlen oder zurückzuerstatten sind. Die in den Absätzen 1–5 aufgezählten Rückerstattungsfälle entsprechen den Bedürfnissen einer neuzeitlichen Fürsorgepraxis. Danach wird vom früher Unterstützten eine Rückzahlung erst dann gefordert, wenn sie für

ihn zumutbar ist und wenn er sich wirtschaftlich soweit erholt hat, dass ihm und seiner Familie eine angemessene Existenz hinreichend gesichert ist. Dazu gehört auch die Befriedigung eines gewissen Nachholbedarfes und die Möglichkeit, die üblichen Versicherungen abzuschliessen. Unterstützungen, die jemand vor Vollendung des 20. Altersjahres bezogen hat, werden nicht zurückgefordert. Als Ausbildungskosten, die selbst dann nicht zurückgefordert werden, wenn sie nach dem 20. Altersjahr gewährt wurden, gelten auch Aufwendungen für die Nacherziehung oder Umschulung. Dagegen sind wissentlich durch unwahre oder unvollständige Angaben erwirkte Leistungen vollumfänglich zurückzuerstatten. Die Erben haften für die Rückzahlung der vom Erblasser bezogenen Unterstützungen nur, soweit sie aus dem Nachlass bereichert werden. Eine Rückforderung kommt somit nur in Frage, wenn der Nachlass nach Bezahlung aller Schulden und der Bestattungs- und Erbgangskosten, aber ohne die Rückerstattungsforderung, einen Aktivsaldo aufweist. Besondere Umstände, die es rechtfertigen würden, auf eine Rückforderung ganz oder teilweise zu verzichten (Art. 19 Abs. 5), könnten z. B. dann vorliegen, wenn der rückzahlungspflichtige Erbe selber in bescheidenen Verhältnissen lebt und die Rückerstattungsforderung einen bestimmten Betrag nicht übersteigt. Die Frist von zehn Jahren, nach deren Ablauf eine Unterstützung nicht mehr zurückgefordert werden kann (Art. 20), ist eine absolute. Jede Unterstützung verjährt nach Ablauf von zehn Jahren, sofern die Rückforderung nicht vertraglich oder durch Entscheid der Polizeiabteilung festgesetzt worden ist.

6. Abschnitt: *Beschwerde*

(Art. 21)

Artikel 21 ordnet die Rechtspflege. Danach kann der Fürsorgeberechtigte gegen Verfügungen der Fürsorgebehörden mit der Begründung Beschwerde führen, dass sie eine bestimmte Vorschrift verletzen oder den Verhältnissen nicht angemessen seien. Es werden beurteilt:

- Beschwerden gegen Verfügungen der schweizerischen Vertretungen durch die Polizeiabteilung.
- Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide der Polizeiabteilung durch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement.
- Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Entscheide des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes betreffend den ganzen oder teilweisen Widerruf begünstigender Verfügungen sowie die Rückerstattung ausbezahlter Zuwendungen durch das Bundesgericht.

Im übrigen gelten die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (AS 1969 737). Danach sind auch die Kantone und Gemeinden zur Beschwerde berechtigt, sofern sie durch die angefochtene Verfügung berührt sind und an deren Aufhebung oder Änderung ein schutzwürdiges Interesse haben (Art. 48 VwVG).

7. Abschnitt: Übergangs- und Schlussbestimmungen

(Art. 22–25)

Artikel 22 enthält Übergangsbestimmungen für die beim Inkrafttreten des Gesetzes hängigen Fürsorgefälle. Danach wird der Bund die Unterstützungskosten ab Inkrafttreten des Gesetzes übernehmen. In diesem Zeitpunkt bereits gewährte, d. h. ausgerichtete, Unterstützungen, werden aber noch dem bisher pflichtigen Gemeinwesen belastet. Der in Artikel 23 Absatz 1 erwähnte Bundesbeschluss vom 13. Juni 1957 ist, wie schon aus seinem Titel geschlossen werden kann, ausschliesslich auf Auslandschweizer und Rückwanderer anwendbar, die infolge des Krieges von 1939 bis 1945 Schäden erlitten haben. Deshalb kann er durch dieses Gesetz nicht aufgehoben werden. Nach Artikel 23 Absatz 2 erhält der Bundesrat die Befugnis zum Erlass besonderer Bestimmungen für den Fall, dass grössere Gruppen von Auslandschweizern durch ausserordentliche Umstände (gedacht wird an kriegerische Ereignisse, allgemeine politische Zwangsmassnahmen usw.) in eine Notlage geraten und in die Schweiz zurückkehren sollten. In diesem Falle könnte der Bundesrat z. B. Sammeltransporte durchführen und von den in Artikel 3 Absatz 1 des Gesetzes erwähnten Fristen für die Übernahme der Fürsorgekosten abweichen. Diese Sonderregelung würde aber auch nur eigentliche Fürsorgeleistungen umfassen. Durch Artikel 24 wird der Bundesrat mit dem Vollzug des Gesetzes und dem Erlass der erforderlichen Ausführungsbestimmungen beauftragt. Artikel 25 ermächtigt ihn, den Zeitpunkt des Inkrafttretens zu bestimmen.

4 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen des Gesetzes lassen sich im voraus nur schwer beurteilen. Nach einer letztmals im Jahre 1965 erstellten Statistik der Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren betragen die kantonalen Leistungen für die Unterstützung von Schweizer Bürgern im Ausland jährlich 1,8 Millionen Franken. Für 1971 muss mit einem Betrag von schätzungsweise 2,4 Millionen Franken gerechnet werden. Davon entfallen auf Unterstützungen in Frankreich und Deutschland gemäss Fürsorgeabkommen rund 1,2 Millionen Franken, für welche die Kantone aufzukommen haben. Der Bund hätte demnach ebenfalls rund 1,2 Millionen Franken zu tragen. Dazu kommen die den Kantonen zu vergütenden Kosten für die Eingliederung heimgekehrter Auslandschweizer gemäss Artikel 3 des Gesetzes. Diese Aufwendungen lassen sich im voraus nicht berechnen, sie dürften aber den Betrag von 200 000 Franken im Jahr kaum übersteigen. Die Übernahme der Fürsorge für Auslandschweizer durch den Bund wird bei der Polizeibehörde bei gleichbleibenden Verhältnissen eine Personalvermehrung von voraussichtlich höchstens zwei Mitarbeitern erfordern.

5 Verfassungsmässigkeit

Das Gesetz stützt sich auf Artikel 45^{bis} BV, der den Bund ermächtigt, in Berücksichtigung der besondern Verhältnisse der Auslandschweizer die zur Regelung ihrer Rechte und Pflichten erforderlichen Bestimmungen, namentlich auch über die Unterstützung, zu erlassen.

6 Schlussbemerkungen

Der vorliegende Entwurf zu einem Bundesgesetz über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer ist das Ergebnis eingehender und gründlicher Beratungen. Seine Grundzüge sind klar und tragen den seit Jahren immer wieder vorgebrachten Begehren der Auslandschweizerorganisationen und der Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren Rechnung. Im Vordergrund steht die Gleichbehandlung der hilfsbedürftigen Auslandschweizer und die Vereinheitlichung der Fürsorgepraxis. Den Kantonen wird die bundesrechtliche Regelung der Auslandschweizerfürsorge eine finanzielle Entlastung bringen. Die auf der andern Seite dem Bund erwachsende Belastung ist angesichts des angestrebten, nicht anders zu verwirklichenden Zieles verantwortbar. Durch die Annahme des neuen Verfassungsartikels 45^{bis} hat das Schweizervolk bekundet, dass es die Mängel der heutigen Ordnung beheben will und gewillt ist, die Auslandschweizerfürsorge dem Bund zu übertragen.

Gestützt auf die vorstehenden Darlegungen beehren wir uns, Ihnen den beiliegenden Entwurf zu einem Bundesgesetz über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer zur Annahme zu empfehlen.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 6. September 1972

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Celio

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

Bundesgesetz über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft*

gestützt auf Artikel 45^{bis} der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 6. September 1972¹⁾,

beschliesst:

1. Abschnitt: Geltungsbereich

Art. 1

Im allgemeinen

¹ Der Bund gewährt im Rahmen dieses Gesetzes Auslandschweizern, die sich in einer Notlage befinden, Fürsorgeleistungen.

² Aufwendungen, die ein anderer Staat aufgrund eines Fürsorgeabkommens von der Schweiz zurückfordern kann, sind vom zuständigen Gemeinwesen des Heimatkantons zu tragen.

Art. 2

Begriff des Auslandschweizers

Auslandschweizer im Sinne dieses Gesetzes sind Schweizer Bürger, die im Ausland Wohnsitz haben oder sich seit mehr als drei Monaten dort aufhalten.

Art. 3

Unterstützung bei Heimkehr

¹ Müssen Auslandschweizer, die sich mindestens drei Jahre im Ausland aufgehalten haben, nach ihrer Rückkehr in die Schweiz unterstützt werden, so übernimmt der Bund die Kosten längstens für drei Monate, vom Tage der

¹⁾ BBl 1972 II 548

Rückkehr an gerechnet. Die Fürsorgeleistungen richten sich in diesem Falle nach den Bestimmungen des Aufenthaltskantons.

² Diese Bestimmung findet keine Anwendung auf Personen, die zur Zeit ihrer Rückkehr in die Schweiz zulasten eines Kantons unterstützt worden sind.

Art. 4

Vorbeugende Massnahmen

¹ Der Bund kann in besondern Fällen Massnahmen treffen oder unterstützen, die geeignet sind, Auslandschweizer vor drohender Not zu schützen.

² Er kann Organisationen, die Auslandschweizern Hilfe gewähren, fördern und ihnen insbesondere Beiträge leisten.

2. Abschnitt: Fürsorgeberechtigung

Art. 5

Grundsatz

Fürsorgeleistungen werden nur Auslandschweizern gewährt, die ihren Lebensunterhalt nicht hinreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, Beiträgen von privater Seite oder Hilfeleistungen des Aufenthaltsstaates bestreiten können.

Art. 6

Doppelbürger

Doppelbürger, deren ausländisches Bürgerrecht vorherrscht, werden in der Regel nicht unterstützt.

Art. 7

Ausschlussgründe

Die Fürsorge kann abgelehnt oder entzogen werden, wenn der Gesuchsteller

- a. schweizerische öffentliche Interessen schwer geschädigt hat;
- b. wissentlich durch unwahre oder unvollständige Angaben Unterstützungen erwirkt oder zu erwirken versucht;
- c. sich weigert, den Fürsorgeorganen über seine persönlichen Verhältnisse Auskunft zu erteilen oder sie zur Einholung von Auskünften zu ermächtigen;

- d. die ihm gestellten Bedingungen oder Auflagen nicht erfüllt, wesentliche Änderungen seiner Verhältnisse nicht meldet oder das ihm Zumutbare, um seine Lage zu verbessern, offensichtlich unterlässt;
- e. Unterstützungen missbräuchlich verwendet.

3. Abschnitt: Fürsorgeleistungen

Art. 8

Art und Mass

¹ Art und Mass der Fürsorge richten sich nach den besondern Verhältnissen des Aufenthaltsstaates, unter Berücksichtigung der notwendigen Lebensbedürfnisse eines sich dort aufhaltenden Schweizer.

² Unter Wahrung dieses Grundsatzes können Auslandschweizern, die vom Aufenthaltsstaat Fürsorgeleistungen beziehen, zusätzliche Beihilfen gewährt werden.

Art. 9

Bedingungen und Auflagen

Fürsorgeleistungen können mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden.

Art. 10

Abtretung und Verpfändung

Zugesicherte Unterstützungen dürfen weder abgetreten noch verpfändet werden. Jede Abtretung oder Verpfändung ist nichtig.

Art. 11

Heimkehr

¹ Dem Hilfsbedürftigen kann die Heimkehr in die Schweiz nahegelegt werden, wenn dies in seinem wohlverstandenen Interesse oder in dem seiner Familie liegt. In diesem Fall übernimmt der Bund anstelle der weitem Unterstützung im Ausland die Heimreisekosten.

² Der Bund kann die Heimreisekosten auch übernehmen, wenn sich ein Hilfsbedürftiger von sich aus zur Heimkehr entschliesst.

Art. 12

Bestattungskosten

Der Bund kann die Kosten der schicklichen Bestattung im Ausland verstorbener unbemittelter Auslandschweizer übernehmen, soweit dafür nicht die Angehörigen oder der Aufenthaltsstaat aufkommen.

4. Abschnitt: Verfahrensvorschriften

Art. 13

Anmeldung

¹ Wer eine Fürsorgeleistung des Bundes im Ausland beansprucht, hat sich an die für ihn zuständige schweizerische diplomatische oder konsularische Vertretung zu wenden.

² Die schweizerische Vertretung prüft und ergänzt das Gesuch und überweist es mit Bericht und Antrag der Polizeiabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (Polizeiabteilung).

Art. 14

Entscheid

¹ Die Polizeiabteilung entscheidet über die ihr unterbreiteten Gesuche und leistet für die von ihr bewilligte Hilfe Gutsprache.

² In dringlichen Fällen gewährt die schweizerische Vertretung die unumgängliche Überbrückungshilfe; sie verständigt die Polizeiabteilung.

³ Die Polizeiabteilung kann überdies die schweizerischen Vertretungen ermächtigen, andere Unterstützungen von sich aus zu gewähren.

⁴ Ablehnende Verfügungen und Entscheide sind schriftlich zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen.

Art. 15

Mitwirkung der Hilfsvereine

Die schweizerischen Hilfsvereine im Ausland können von den schweizerischen Vertretungen zur Mitarbeit herangezogen werden.

Art. 16

Betreuung nach Heimkehr

Die Unterbringung und Betreuung hilfsbedürftiger heimgekehrter Landsleute ist Sache der nach kantonalem Recht zuständigen Behörde, auch wenn der Bund die Kosten trägt.

Art. 17

Amtshilfe

Die Amtsstellen des Bundes, der Kantone und Gemeinden sind gehalten, bei der Abklärung der Verhältnisse unentgeltlich mitzuwirken.

**5. Abschnitt: Unterhalts- und Verwandtenbeiträge;
Rückerstattung**

Art. 18

Unterhalts- und Unterstützungspflicht

Soweit eine familienrechtliche Unterhalts- oder Unterstützungspflicht besteht, bleibt ihre Geltendmachung vorbehalten.

Art. 19

Rückerstattung

¹ Unterstützungen sind zurückzuerstatten, wenn der Unterstützte keiner Hilfe mehr bedarf und soweit ein angemessener Lebensunterhalt für ihn und seine Familie als ausreichend gesichert erscheint.

² Unterstützungen, die jemand vor dem vollendeten 20. Altersjahr oder für seine Ausbildung über diesen Zeitpunkt hinaus bezogen hat, werden nicht zurückgefordert.

³ Wer eine Unterstützung für sich oder einen andern wissentlich durch unwahre oder unvollständige Angaben erwirkt hat, ist in allen Fällen zur Rückerstattung verpflichtet.

⁴ Erben sind zur Rückerstattung der vom Erblasser bezogenen Unterstützungen verpflichtet, soweit sie aus dem Nachlass bereichert werden.

⁵ Über die Rückerstattung entscheidet die Polizeibehörde. Sie kann ganz oder teilweise auf die Rückerstattung verzichten, sofern es die Umstände rechtfertigen.

Art. 20

Befristung und Unverzinslichkeit

Eine Fürsorgeleistung kann zehn Jahre nach der Ausrichtung nicht mehr zurückgefordert werden, wenn die Forderung nicht vertraglich oder durch Entscheidung der Polizeiabteilung festgesetzt worden ist. Rückerstattungsforderungen sind unverzinslich.

6. Abschnitt: Beschwerde

Art. 21

Verfügungen schweizerischer Vertretungen unterliegen der Beschwerde an die Polizeiabteilung, Verfügungen und Entscheide der Polizeiabteilung der Beschwerde an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement; dieses entscheidet endgültig, soweit nicht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist.

7. Abschnitt: Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 22

Übergangsbestimmungen

¹ Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes übernimmt der Bund unter Vorbehalt von Artikel 1 Absatz 2 die hängigen Fürsorgefälle.

² Früher erteilte, noch wirksame Anordnungen und Kostengutsprachen bleiben in Kraft; sie sind jedoch möglichst bald diesem Gesetz anzupassen.

³ Beim Inkrafttreten dieses Gesetzes bereits gewährte Fürsorgeleistungen werden dem bisher pflichtigen Gemeinwesen belastet.

Art. 23

Ausserordentliche Hilfeleistungen

¹ Der Bundesbeschluss vom 13. Juni 1957 über eine ausserordentliche Hilfe an Auslandschweizer und Rückwanderer, die infolge des Krieges von 1939 bis 1945 Schäden erlitten haben, wird durch dieses Gesetz nicht berührt.

² Geraten grössere Gruppen von Auslandschweizern durch ausserordentliche Umstände in Not, so ist der Bundesrat befugt, von den in Artikel 3 Absatz 1 genannten Fristen abzuweichen.

Art. 24

Vollzug

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt. Er erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.

Art. 25

Schlussbestimmung

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.