

1359

Mittwoch, 12. August 1970

Fürsorge für Schweizerbürger
im Ausland.

Justiz- und Polizeidepartement. Antrag vom 6. Juli 1970
(Beilage).

Politisches Departement. Mitbericht vom 13. Juli 1970 (Ein-
verstanden).

Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 10. Juli 1970
(Einverstanden).

Gestützt auf die Ausführungen des Justiz- und Polizeidepartements und mit Zustimmung des Politischen Departements und des Finanz- und Zolldepartements hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

1. Vom Bericht des Justiz- und Polizeidepartements über das Ergebnis der Vorabklärungen für den Erlass eines Ausführungsgesetzes zu Art. 45^{bis} BV wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.
2. Er erklärt sich mit den im Bericht geschilderten Grundzügen der Neuordnung einverstanden.
3. Das Justiz- und Polizeidepartement wird ermächtigt, eine Expertenkommission, bestehend aus einigen Sachverständigen der Kantone und je einem Vertreter des Politischen Departements und des Finanz- und Zolldepartements, zur Vorberatung des von der Polizeiabteilung ausgearbeiteten Entwurfes zu einem Bundesgesetz über Fürsorgeleistungen an Schweizerbürger im Ausland einzuberufen.
4. Der bereinigte Entwurf ist dem Bundesrat vorzulegen, bevor er den Kantonsregierungen und interessierten Stellen zur Vernehmlassung unterbreitet wird.

Protokollauszug an das Justiz- und Polizeidepartement (10) zum Vollzug; an das Politische Departement (5) und an das Finanz- und Zolldepartement (8) zur Kenntnis.

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Sawatz

360.0.2.2 Bi

3003 Bern, 6. Juli 1970

An den BundesratFürsorge für Schweizerbürger im Ausland

- a. Zurzeit halten sich über 300'000 Schweizerbürger im Ausland auf. Obwohl sich die Lebensverhältnisse in manchen Ländern in den letzten Jahren gebessert haben und der Ausbau der Sozialversicherung unsern Landsleuten eine gewisse Erleichterung gebracht hat, darf nicht übersehen werden, dass viele 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, sich im Ausland aufhaltende Schweizer 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. Die übrigen Vereinbarungen sind von geringerer Tragweite; sie beschränken sich in der Regel auf die erste Unterstützung und die Heimschaffung bedürftiger Personen.

Nach schweizerischer Rechtsordnung ist die öffentliche Fürsorge Sache der Kantone, da keine Verfassungsbestimmung diese Aufgabe dem Bund überträgt. Obschon die Kantone und Gemeinden, wie bereits erwähnt, völkerrechtlich nicht verpflichtet wären, Schweizer im Ausland zu unterstützen, sehen sie sich immer wieder veranlasst, in Not geratenen Landsleuten auf Gesuch hin Unterhaltsbeiträge zu gewähren oder ihnen die Rückkehr in die Schweiz zu ermöglichen. Die Aufwendungen der Kantone für die Unterstützung von Schweizerbürgern im Ausland belaufen sich jährlich auf nahezu 2 1/2 Millionen Franken. Davon entfallen rund Fr. 820'000.-- auf Unterstützungen in Frankreich und Fr. 420'000.-- auf solche in der Bundesrepublik Deutschland.

- b. 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 Schweizerbürger und weniger als Bürger eines bestimmten Kantons oder einer Gemeinde betrachten, als ungerecht empfunden. Obschon sich die Eidgenössische Polizeidivision, welche die Unterstützungen nach dem Ausland vermittelt, bemüht, diese Unterschiede auszugleichen, lassen sie sich angesichts der Struktur der heimatlichen Fürsorge und weil die Kantone nicht gezwungen werden können, Unterstützungen ins Ausland zu leisten, nicht vermeiden.
- c. Schon vor dem letzten Weltkrieg, besonders aber in den Nachkriegsjahren, wurde das Begehren erhoben, der Bund möchte sich vermehrt in die Belange der 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 einen Beitrag leisten solle, wies Bundesrat Feldmann 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 der Schweizerbürger im Ausland übernehme.

Mit Eingabe vom 20. September 1957 ersuchte die Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren den Bundesrat, die Frage der Uebernahme der Fürsorgekosten der Auslandschweizer durch den Bund zu prüfen. Auch die Vertreter der Schweizervereine im Ausland wiesen immer wieder auf die Wünschbarkeit einer Vereinheitlichung der Unterstützungsgrundsätze hin. Dazu fehlte dem Bund aber vorerst die rechtliche Grundlage.

Nach dem von Volk und Ständen am 16. Oktober 1966 angenommenen neuen Verfassungsartikel 45 bis kann der Bund in Berücksichtigung der besondern Verhältnisse der Schweizer im Ausland die zur Regelung ihrer Rechte und Pflichten erforderlichen Bestimmungen, auch in bezug auf die Unterstützung, erlassen.

Am 28. August 1967 gelangte die Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren erneut an den Bundesrat mit dem Ersuchen, die Unterstützung der Schweizer im Ausland zulasten des Bundes zu übernehmen. Dabei wurde betont, dass nicht in erster Linie finanzielle Erwägungen die Kantone zu diesem Schritt bewegen, sondern die Sorge um eine einheitliche Behandlung der Fürsorgefälle von Schweizerbürgern 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 für eine grössere Stadtgemeinde hiefür kaum Schwierigkeiten bestünden. 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, solle auch für unsere Mitbürger im Ausland gelten. Dieses Postulat könne aber nur realisiert werden, wenn der Bund die Unterstützung für die Schweizer im Ausland übernehme.

Die Auslandschweizerkommission der Neuen Helvetischen Gesellschaft hat sich in ihrer Eingabe an das Eidgenössische Politische Departement vom 31. Juli 1968 ebenfalls für die Uebernahme der Fürsorge für Auslandschweizer durch den Bund ausgesprochen und vorgeschlagen, dass dieser Frage bei der Ausarbeitung der Ausführungsgesetzgebung zu Art. 45 bis BV eine gewisse Priorität eingeräumt werden soll.

- d. Die Eidgenössische Polizeiabteilung hat in Verbindung mit dem Auslandschweizerdienst des Eidgenössischen Politischen Departementes und der Finanzverwaltung des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes die Grundzüge des in Frage kommenden Ausführungserlasses studiert. Dabei stellte sich vor allem die Frage, ob der Bund die Unterstützung voll übernehmen solle oder ob sich die Kantone daran zu beteiligen hätten. Nachdem es sich vom Bunde aus gesehen 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 offenbar 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. Geprüft wurde, ob eine Lösung gefunden werden könnte, wonach sich die Kantone freiwillig für die Uebernahme, beispielsweise der Hälfte, der Fürsorgekosten bereit erklären würden. Voraussetzung dazu wäre, dass sich alle oder mindestens die überwiegende Mehrheit der Kantone dazu bereitfinden könnten. Wenn einzelne Kantone nicht mitmachen möchten, würde der Zweck der Bundeshilfe, die gleichmässige Unterstützung aller Schweizerbürger im Ausland, nicht erreicht. Auch an ein blosses Subventionsgesetz wurde gedacht. Damit würde aber das genannte Ziel der Bundesintervention ebenfalls nicht erreicht.

Als den Umständen gerecht werdende Lösung wurde schliesslich erachtet, den Kantonen die Verpflichtungen zu belassen, zu denen sie gemäss den Fürsorgeabkommen mit Frankreich und Deutschland gehalten sind. Der Bund seinerseits hätte alle weiteren Fürsorgekosten für Schweizerbürger im Ausland zu übernehmen, einschliesslich gewisser Beiträge für die Eingliederung heimgekehrter Auslandschweizer. Ueber die Höhe dieser Beiträge müsste diskutiert werden. Ein solcher Vorschlag würde rechtlich und praktisch keine Schwierigkeiten bereiten. Voraussichtlich würde bei normalen Verhältnissen die gesamte Belastung des Bundes den Betrag von 1,5 Mio Franken nicht übersteigen. Die Kantone hätten ungefähr gleich hohe Kosten zu übernehmen.

- e. Diese und zahlreiche weitere Fragen bedürfen der näheren Prü-

fung. Wir haben deshalb vorgesehen, eine kleine Expertenkommission, bestehend aus Sachverständigen der kantonalen Fürsorgedepartemente und je einem Vertreter des Eidgenössischen Politischen Departements und des Finanz- und Zolldepartements zu bestellen, welche den von der Polizeiabteilung ausgearbeiteten Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über Fürsorgeleistungen an Schweizerbürger im Ausland zu prüfen hätte. Nach dieser Bereinigung würden wir Ihnen im Sinne der Richtlinien über das Vorverfahren der Gesetzgebung vorschlagen, den Gesetzesentwurf den Kantonen und weiteren interessierten Stellen, wie der Auslandschweizerkommission der Neuen Helvetischen Gesellschaft, zur Vernehmlassung zu unterbreiten.

Gestützt auf diese Darlegungen gestatten wir uns, Ihnen folgende

A n t r ä g e

zu unterbreiten:

1. Der Bundesrat nimmt vom Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes über das Ergebnis der Vorabklärungen für den Erlass eines Ausführungsgesetzes zu Art. 45 bis BV in zustimmendem Sinne Kenntnis.
2. Der Bundesrat erklärt sich mit den im vorliegenden Bericht geschilderten Grundzügen der Neuordnung einverstanden.
3. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement wird ermächtigt, eine Expertenkommission, bestehend aus einigen Sachverständigen der Kantone und je einem Vertreter des Eidgenössischen Politischen Departementes und des Finanz- und Zolldepartementes, zur Vorberatung des von der Polizeiabteilung ausgearbeiteten Entwurfes zu einem Bundesgesetz über Fürsorgeleistungen an Schweizerbürger im Ausland einzuberufen.
4. Der bereinigte Entwurf ist dem Bundesrat vorzulegen, bevor er den Kantonsregierungen und interessierten Stellen zur Vernehmlassung unterbreitet wird.

EIDGENÖSSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

L. von Moos

Protokollauszug an:

- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement in 10 Exemplaren, zum Vollzug
- Eidgenössisches Politisches Departement, zur Kenntnis
- Eidgenössisches Finanz- und Zolldepartement, zur Kenntnis