

Einige Erläuterungen zum neuen Bundesgesetz über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer

Autor(en): [s.n.]

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für öffentliche Fürsorge : Monatsschrift für Sozialhilfe : Beiträge und Entscheide aus den Bereichen Fürsorge, Sozialversicherung, Jugendhilfe und Vormundschaft**

Band (Jahr): **71 (1974)**

Heft 4

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-839117>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Einige Erläuterungen zum neuen Bundesgesetz über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer

Mitgeteilt durch die Polizeiabteilung des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements in Bern.

Mit dem Bundesgesetz vom 21. März 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer, welches auf den 1. Januar 1974 in Kraft getreten ist, haben die eidgenössischen Räte und der Bundesrat einen bedeutungsvollen Schritt zur Verbesserung der Rechtsstellung unserer Mitbürger im Ausland getan. Das Gesetz beruht auf dem von Volk und Ständen im Jahre 1966 angenommenen Verfassungsartikel 45bis (Auslandschweizer-Artikel). Es überträgt dem Bund die Fürsorgepflicht für Auslandschweizer und bildet die Grundlage zu einer rechtsgleichen Behandlung der Hilfsbedürftigen, die bei der bisherigen Unterstützung durch die Kantone und Gemeinden nicht gewährleistet war. Sein Hauptziel besteht darin, notleidenden Auslandschweizern eine ausreichende, von ihrem Kantons- und Gemeindebürgerrecht unabhängige Unterstützung im Aufenthaltsstaat zu gewähren oder ihnen die Heimkehr in die Schweiz zu ermöglichen.

Bei der parlamentarischen Beratung des Gesetzes, aber auch schon im Vorverfahren, haben namentlich zwei Punkte zu Auseinandersetzungen Anlass gegeben: Der Geltungsbereich und die finanzielle Belastung der Kantone. Ursprünglich war vorgesehen, die gesamte Fürsorge für alle Schweizer im Ausland im Gesetz zu regeln. Diese an sich wünschenswerte Lösung stiess jedoch auf rechtliche Schwierigkeiten. Wie die Justizabteilung in einem Gutachten betont hat, umfasst der Ausdruck «Auslandschweizer» (französisch: Suisses de l'étranger) im Sinne von Artikel 45bis der BV die im Ausland niedergelassenen Schweizer Bürger, nicht aber solche, die sich nur vorübergehend dort aufhalten wie z. B. Touristen, Studierende, Geschäftsleute usw. Das Gesetz könnte die Fürsorge für diese Personen nur regeln, wenn es sich ausser auf Artikel 45bis BV noch auf eine weitere Gesetzgebungskompetenz des Bundes abstützen liesse. Eine solche besteht aber nicht.

Bei der zweiten Frage ging es um die Kosten. Es war zu prüfen, ob der Bund die gesamten Kosten übernehmen soll oder ob sich die Kantone daran zu beteiligen haben. Da es sich nicht in erster Linie darum handelte, die Kantone zu entlasten, wurde zuerst an eine Kostenteilung gedacht. Gegen eine solche sprachen aber rechtliche und praktische Bedenken. Die Kantone hätten nämlich nicht verpflichtet werden können, sich an der Unterstützung ihrer im Ausland lebenden Landsleute zu beteiligen. Es wurde auch an ein Subventionsgesetz gedacht, doch musste diese Lösung fallengelassen werden, weil damit das Ziel, die einheitliche Behandlung der Auslandschweizer, nicht erreicht worden wäre. Schliesslich einigte man sich auf die im Gesetz verankerte Lösung, wonach die Kantone noch die Kosten übernehmen sollen, die ein anderer Staat aufgrund eines Fürsorgeabkommens von der Schweiz zurückfordern kann. Gemeint sind die Fürsorgeabkommen mit Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland, die sich im grossen und ganzen bewährt haben. Die Kantone haben also die Kosten, welche den beiden Vertragsstaaten zu vergüten sind, wie bis anhin zu tragen. Bei der parlamentarischen Beratung des

Gesetzes setzte sich eine starke Minderheit für eine Änderung in dem Sinne ein, dass der Bund alle Kosten, also auch diejenigen, welche nach den beiden Abkommen von der Schweiz zu erstatten sind, übernehmen sollte. In der Abstimmung wurde jedoch der Antrag des Bundesrates und der beiden vorberatenden Kommissionen mit 60 : 54 Stimmen gutgeheissen.

Das Gesetz gliedert sich in acht Abschnitte und umfasst 26 Artikel.

Der *Titel* des Gesetzes gab sowohl in den Kommissionen wie in den Räten zu Erörterungen Anlass. Weshalb von «Auslandschweizern» und nicht einfach von «Schweizer Bürgern im Ausland» gesprochen werden kann, wurde bereits dargelegt. Im Nationalrat wurde sodann vorgeschlagen, die Bezeichnung «Fürsorge» durch «Unterstützung» zu ersetzen. Dieser Antrag wurde aber mit Rücksicht darauf, dass die im Gesetz vorgesehenen Hilfsmassnahmen mit der Bezeichnung «Fürsorgeleistungen» besser umschrieben werden, verworfen.

Der erste Abschnitt über den *Geltungsbereich* des Gesetzes enthält für die Auslandschweizer besonders wichtige Grundsätze. Die ständerätliche Kommission hat Ziel und Sinn des Gesetzes, namentlich von Artikel 1, so interpretiert, dass daraus ein subjektiver Anspruch auf Hilfe abgeleitet werden kann. Der Bundesrat und die nationalrätliche Kommission schlossen sich dieser Interpretation an; diese blieb auch in den Räten unbestritten.

In Artikel 1 sind namentlich die Worte «Notlage» und «Fürsorgeleistungen» zu beachten. Danach haben Auslandschweizer nur dann Anspruch auf Leistungen, und zwar auf Fürsorgeleistungen, wenn sie sich in einer Notlage befinden. Eine Unterstützung nach dem Bundesgesetz setzt somit voraus, dass sich der Gesuchsteller in einem Notstand befindet, den er selber nicht beheben kann. Was unter Fürsorgeleistungen zu verstehen ist, wird im Gesetz nicht näher umschrieben. Nach einem in der modernen Fürsorge geltenden Grundsatz soll der Fürsorgeberechtigte diejenige Leistung erhalten, die er benötigt, um ein menschenwürdiges Dasein zu fristen. Dagegen gehören zu den Fürsorgeleistungen nicht Entschädigungen für Existenzverluste oder andere materielle Schäden, welche Auslandschweizer bei kriegerischen Ereignissen, wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen oder Naturkatastrophen erlitten haben. Der Solidaritätsfonds für Auslandschweizer, der auf einer Kombination von Versicherung und Sparkapital beruht und mit einer Bundesgarantie ausgestattet ist, wird demnach durch das neue Bundesgesetz keineswegs überflüssig. Wie die Ereignisse der letzten Jahre in verschiedenen Ländern gezeigt haben, sind unsere Mitbürger im Ausland auch in Zukunft gut beraten, wenn sie sich durch den Beitritt zu diesem Fonds rechtzeitig gegen allfällige materielle Verluste absichern.

Artikel 2 umschreibt den Kreis der fürsorgeberechtigten Personen. Wie bereits ausgeführt wurde, war es aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich, alle im Ausland lebenden Schweizer Bürger dem Gesetz zu unterstellen. Der Gesetzgeber musste sich auf die eigentlichen Auslandschweizer beschränken. Dies machte es notwendig, den Begriff «Auslandschweizer» im Gesetz näher zu umschreiben. Bundesrat und Parlament haben sich bemüht, eine saubere Lösung zu finden. Nach Artikel 2 fallen unter das Gesetz alle Schweizer Bürger, die im Ausland ihren

Wohnsitz haben oder sich seit mehr als drei Monaten dort aufhalten. Unter Wohnsitz wird der zivilrechtliche Wohnsitz im Sinne von Artikel 23 ZGB verstanden. Schweizer Bürger, die sich nur kurzfristig im Ausland aufhalten, wie z. B. Touristen, Geschäftsreisende oder Grenzgänger, fallen also nicht unter das Gesetz, solange ihr Aufenthalt im Ausland weniger als drei Monate gedauert hat. Die Hilfe für diesen Personenkreis soll besonders geregelt werden.

Muss ein Auslandschweizer nach seiner Rückkehr in die Schweiz unterstützt werden, so übernimmt der Bund gemäss Artikel 3 des Gesetzes die entsprechenden Kosten längstens für drei Monate vom Tage der Rückkehr an gerechnet. Diese Bestimmung ist nur für das Verhältnis zwischen Bund und Kanton von Bedeutung. Sie stellt ein Entgegenkommen gegenüber dem unterstützungspflichtigen Kanton dar. Zudem soll damit ein reibungsloser Übergang der Fürsorge auf die nach kantonalem Recht zuständige Fürsorgebehörde gewährleistet werden. Nach Artikel 16 des Gesetzes haben die Kantone bzw. Gemeinden die Betreuung heimgekehrter Auslandschweizer zu übernehmen. Sie können die ausgelegten Kosten für die ersten drei Monate nachher dem Bund belasten.

Nach einem in der Fürsorge anerkannten Grundsatz soll die Hilfe bereits dann einsetzen, wenn eine Person in erkennbarer Weise von einem Notstand bedroht ist. Diesem Grundsatz trägt Artikel 4 Rechnung. Dabei kann es sich um materielle oder ideelle Hilfeleistungen im Einzelfall oder um generelle Massnahmen handeln.

Im zweiten Abschnitt des Gesetzes wird bestimmt, unter welchen *Voraussetzungen* eine Unterstützung gewährt, abgelehnt oder entzogen werden kann. Nach Artikel 5 sollen Unterstützungen entsprechend dem Prinzip der Subsidiarität der öffentlichen Fürsorge 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. 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 Einrichtungen bestehen, welche in Anspruch genommen werden könnten. Dazu gehören die Sozialversicherung und allfällige Fürsorgeleistungen des Aufenthaltsstaates.

Die Bestimmung, wonach Doppelbürger nur unterstützt werden sollen, sofern das Schweizerbürgerrecht vorherrschend ist, mag in vielen Fällen problematisch erscheinen. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass in erster Linie derjenige Heimatstaat die Fürsorgepflicht erfüllen soll, zu welchem der Hilfsbedürftige engere Beziehungen unterhält. Die Abklärung der Frage, welches Bürgerrecht vorherrscht, wird nicht immer leicht sein. Folgende Kriterien können eine Rolle spielen: Ob der Gesuchsteller einen Schweizer Pass besitzt; ob er immatrikuliert ist; ob er Beziehungen zur Schweizerkolonie unterhält; ob er der freiwilligen AHV angeschlossen ist usw. Solche Tatsachen sind beim Entscheid zu berücksichtigen. Sie können aber nicht allein massgebend sein. Die Kommission für die Hilfe an kriegsgeschädigte Auslandschweizer hat seinerzeit in dieser Frage eine Praxis entwickelt, die sich bewährt hat. Doppelbürger, die in ihrem zweiten Heimatstaat niedergelassen sind, haben sich bei Hilfsbedürftigkeit in erster Linie an die Fürsorgebehörden des Aufenthaltsstaates zu wenden.

Artikel 7 umschreibt die Voraussetzungen, unter welchen die Fürsorge abgelehnt oder entzogen werden kann.

Im dritten Abschnitt werden die *Fürsorgeleistungen* genannt. Art und Mass der Hilfe richten sich grundsätzlich nach den Besonderheiten des Einzelfalles. Auch wenn der Hilfsbedürftige unter bestimmten Voraussetzungen einen gesetzlichen Anspruch auf Hilfe hat, so bleibt die Bestimmung von Art und Mass der Hilfe doch den Fürsorgeorganen überlassen. Diese haben darüber nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Massgebend sind die Verhältnisse im Aufenthaltsstaat, unter Berücksichtigung der Bedürfnisse eines dort lebenden Schweizer Bürgers. Sinn dieser Bestimmung ist es, auch unseren in Entwicklungsländern lebenden und dort in Not geratenen Landsleuten angemessen helfen zu können. Erhalten Schweizer Bürger vom Aufenthaltsstaat nach schweizerischen Begriffen eine ungenügende Unterstützung, so kann ihnen eine zusätzliche Hilfe zu Lasten der Schweiz aufgrund des Bundesgesetzes gewährt werden.

Die Rückkehr in die Schweiz (Artikel 11) kann keinem Auslandschweizer aufgezwungen werden. Sie kann und soll dem Hilfsbedürftigen aber nahegelegt werden, wenn sie in seinem eigenen Interesse oder in dem seiner Familie liegt. Dies dürfte meistens der Fall sein, wenn der Auslandsaufenthalt noch kein Jahr gedauert hat und mit einer längeren Unterstützung gerechnet werden muss. In diesen Fällen kann die weitere Unterstützung im Ausland abgelehnt werden. Grundsätzlich sollen finanzielle Überlegungen für den Entscheid, ob eine Heimnahme erfolgen soll, nicht ausschlaggebend sein. Die Heimnahme hilfsbedürftiger Auslandschweizer muss gut vorbereitet und mit den Behörden des zukünftigen Wohnkantons abgesprochen werden. Die Unterkunft in der Schweiz und die fürsorgerische Betreuung müssen sichergestellt sein. Die Eidgenössische Polizeiabteilung wird der zuständigen kantonalen Behörde möglichst frühzeitig von der beabsichtigten Heimkehr hilfsbedürftiger Auslandschweizer Kenntnis geben. Die kantonale Behörde verständigt hierauf die wohnörtliche Fürsorgebehörde.

Die *Verfahrensvorschriften* werden im vierten Abschnitt geregelt. Der Gesetzgeber hat sich bemüht, den Instanzenweg möglichst abzukürzen und das Verfahren zu vereinfachen. Zuständig für den Entscheid ist die Eidgenössische Polizeiabteilung. Deren Dienst für Auslandschweizer- und Rückwandererhilfe war schon bisher zuständig für die Hilfe an kriegsgeschädigte Auslandschweizer. Er vermittelte auch die Unterstützungen der Kantone und Gemeinden an die im Ausland lebenden Schweizer Bürger und wirkte bei Heimschaffungen mit. Den schweizerischen Vertretungen im Ausland kommt die Aufgabe zu, die Hilfsgesuche der Auslandschweizer entgegenzunehmen, zu prüfen und mit einem Bericht und Antrag an die Polizeiabteilung weiterzuleiten. In dringenden Fällen sind die Vertretungen ermächtigt, eine unumgängliche Überbrückungshilfe von sich aus, unter Mitteilung an die Polizeiabteilung, zu gewähren. Diese Kompetenz gilt aber nur für ausgesprochene Notfälle und bis der Entscheid der Polizeiabteilung vorliegt. Die Polizeiabteilung kann die schweizerischen Vertretungen ermächtigen, weitere Unterstützungen von sich aus zu gewähren.

Ablehnende Verfügungen, gleichgültig, ob sie von der Polizeiabteilung oder

von einer schweizerischen Vertretung getroffen werden, sind dem Gesuchsteller schriftlich und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen zu eröffnen.

Nach Artikel 15 können die schweizerischen Hilfsvereine im Ausland zur Mitarbeit herangezogen werden. Den Hilfsvereinen steht es aber frei, ob sie eine Aufgabe übernehmen wollen oder nicht. Die schweizerischen Vertretungen haben zu entscheiden, welche Funktionen sie allenfalls dem Hilfsverein übertragen wollen. Schon bisher leistete der Bund diesen Selbsthilfewerken, vorausgesetzt dass sie über ihre Tätigkeit Rechnung ablegten, Beiträge. Gemäss Artikel 4 Absatz 2 des Gesetzes wird dies auch in Zukunft möglich sein.

Der fünfte Abschnitt enthält Bestimmungen über die *Unterhalts- und Verwandtenbeitragspflicht* sowie die *Rückerstattungen*. Die Unterhalts- und Unterstützungspflicht bleibt zwar nach Artikel 18 vorbehalten; ihre Durchsetzung im Ausland dürfte aber problematisch sein. Unterhalts- oder unterstützungspflichtige Angehörige in der Schweiz werden nach Möglichkeit gemäss den Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches und der geltenden Gerichtspraxis zu Beitragsleistungen herangezogen werden müssen.

Artikel 19 regelt die Rückerstattung. Diese wird vorbehalten für den Fall, dass der Unterstützte später wieder in den Besitz von Mitteln gelangt. Seine Existenz und diejenige seiner Familie müssen aber gesichert sein. Im Falle des Ablebens des Unterstützten haften seine Erben für die Rückerstattung, jedoch nur soweit sie aus dem Nachlass bereichert werden. Unterstützungen, die eine Person vor dem vollendeten 20. Altersjahr oder darüber hinaus für ihre Ausbildung bezogen hat, werden nicht zurückgefordert. Nach Gesetz verjähren die Rückerstattungsforderungen mit dem Ablauf von 10 Jahren seit Ausrichtung der Unterstützung, soweit sie nicht vertraglich oder durch Entscheid der Polizeiabteilung festgesetzt worden sind.

Der sechste Abschnitt regelt die *Kostenverteilung zwischen Bund und Kanton*.

Von einiger Bedeutung ist noch der siebente Abschnitt, dessen einziger Artikel 22 die *Rechtspflege* ordnet. Weil dem hilfsbedürftigen Auslandschweizer gesetzlich umschriebene Rechtsansprüche auf Leistungen zuerkannt werden, musste auch das Beschwerderecht entsprechend geregelt werden. Artikel 22 sieht vor, dass der Gesuchsteller gegen Verfügungen der schweizerischen Vertretung an die Eidgenössische Polizeiabteilung und gegen erstinstanzliche Verfügungen der Polizeiabteilung an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement rekurrieren kann. Beschwerdeentscheide der Polizeiabteilung und des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements unterliegen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Legitimiert zur Beschwerde sind neben dem Gesuchsteller bzw. seinem gesetzlichen Vertreter auch die Kantone und Gemeinden, sofern sie durch die angefochtene Verfügung berührt sind und an deren Aufhebung oder Änderung ein schützenswertes Interesse haben.

Im achten Abschnitt finden sich die *Übergangs- und Schlussbestimmungen*. Danach bleiben die am 1. Januar 1974 noch gültigen Kostengutsprachen der Kantone und Gemeinden weiterhin in Kraft. Der Bund wird aber die Fürsorgekosten ab 1. Januar 1974 zu seinen Lasten übernehmen. Die Fürsorgedepartemente der Kantone melden der Polizeiabteilung bis zum 31. März 1974 alle hängigen Unter-

stützungsfälle von Schweizer Bürgern im Ausland (ohne Fürsorgeabkommen mit Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland).

Nach Artikel 24 Absatz 2 ist der Bundesrat befugt, von den in Artikel 3 Absatz 2 genannten Fristen abzuweichen, wenn grössere Gruppen von Auslandsschweizern durch ausserordentliche Umstände in Not geraten. Gedacht wird an kriegerische Ereignisse oder allgemeine politische Zwangsmassnahmen mit der Notwendigkeit, eine Schweizerkolonie ganz oder teilweise zu evakuieren. Beizufügen wäre allerdings, dass es sich um eine typische Kann-Vorschrift handelt, die im Gegensatz zur ordentlichen Hilfe keinen Rechtsanspruch begründet.

Wie sich das Gesetz auf die 315 000 im Ausland lebenden Schweizerbürger einschliesslich Doppelbürger auswirken wird, bleibt abzuwarten. Sicher werden viele, die auf einsamen Posten stehen und mit Sorgen ihrer Zukunft entgegensehen, erleichtert zur Kenntnis genommen haben, dass sie mit einer Hilfe von seiten ihres Heimatlandes rechnen können, wenn sie altershalber, wegen Krankheit oder aus andern Gründen in eine Notlage geraten sollten. Ob das Gesetz seinen Zweck erfüllen wird, hängt aber auch weitgehend von seiner Handhabung ab. Der Bundesrat und die gesetzgebenden Räte wünschen, dass seine Bestimmungen bei Ermessensentscheiden – und solche bilden bei der Fürsorge ja die Regel – möglichst weitherzig ausgelegt werden. Dabei soll es das Bestreben der Fürsorgeorgane sein, Hilfsbedürftige nicht nur zu unterstützen, sondern auch ihren Willen und ihre Kräfte so zu fördern, dass sie sich nach Möglichkeit wieder von der Fürsorge lösen und selbst behaupten können.

Brauchen Arbeitslose keinen Radio?

Am 27. Februar 1937 meldete die Schweizer Radiozeitung:

«In einer Gemeinde wurde ein ehrbarer Mann arbeitslos und musste um Armenunterstützung nachkommen. Die zuständige Behörde entsprach dem Gesuch unter der Bedingung, dass der Radioapparat aus der Wohnung verschwinden müsse. Dabei ist zu sagen, dass der Mann das Gerät selber gebaut hat, es sich also nicht etwa um einen auf Abzahlung angeschafften Apparat handelt. Wir halten dafür, dass das Vorgehen der in Frage stehenden Behörden unzulässig ist. Aber auch vom rein menschlichen Standpunkt aus betrachtet muss das Ansinnen befremden: weil arbeitslos, soll offenbar der Mann nicht mehr Radio hören dürfen! Die Angelegenheit wurde von uns dem Rechtsdienst der Obertelegrafendirektion mit dem Ersuchen um Untersuchung zur Kenntnis gebracht.» (Mitgeteilt in Nr. 91/61 der NZZ vom 24. Februar 1974.)

Was ist aus heutiger Sicht zu dieser Meldung zu sagen? Nach den Empfehlungen der Schweiz. Konferenz für öffentliche Fürsorge vom 24. November 1970 soll mit der Unterstützung nicht nur der unbedingt notwendige Lebensbedarf bewilligt werden. Es geht vielmehr darum, ein soziales Existenzminimum sicherzustellen. Und dieses soziale Existenzminimum steht in einer Relation zum allgemeinen Lebensstandard der Bevölkerung. Auch wer materielle Hilfe bezieht, soll nicht ausschliesslich auf die lebensnotwendigen Kalorien und Vitamine verwiesen werden. Er soll überdies in einem vertretbaren Rahmen seine kulturellen Bedürfnisse be-