

Eidgenössisches Departement für
auswärtige Angelegenheiten
Konsularische Direktion
Bundesgasse 32
3003 Bern

Bern, im Mai 2015

Stellungnahme zur Verordnung über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der Verordnung über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland soll auch die Verordnung über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland ersetzt werden. Als Fachverband der Sozialhilfe nimmt die SKOS gerne die Gelegenheit wahr, zu den die Sozialhilfe betreffenden Bestimmungen des Verordnungsentwurfs wie folgt Stellung zu nehmen:

Gesamtsicht

Die SKOS teilt das der Vorlage zugrunde liegende umfassende Verständnis der Sozialhilfe. Es ermöglicht den zuständigen Behörden sowohl einmalige als auch wiederkehrende, materielle und immaterielle Hilfen zu leisten. Die Konkretisierung der im Gesetz vorgesehenen vorbeugenden, generellen und individuellen Massnahmen (Art. 18) schafft Klarheit für die zuständigen Behörden und die Adressaten der Hilfeleistungen. Dies bedingt, dass die konsularischen Dienste über die hierzu erforderlichen Ressourcen verfügen.

Die SKOS begrüsst das den Regelungen spürbar zugrunde liegende positive Menschenbild. Es ist richtig und wichtig, sich primär an den Stärken der Hilfesuchenden zu orientieren und diese zu fördern. Zwar ist die persönliche bzw. immaterielle Hilfe Bestandteil einer umfassend verstandenen Sozialhilfe; Beratung und Betreuung sollte aber dennoch nur bei Bedarf soweit nötig geleistet werden – so wie dies in Art. 32 und 33 je Abs. 2 zum Ausdruck kommt. Auch die vorgesehenen Auszahlungsmodalitäten (Art. 36) lassen annehmen, dass die Selbstbestimmung der bedürftigen Personen nicht ohne Not eingeschränkt wird.

Im Bereich der Sozialhilfe kommt es immer wieder zu Situationen, in denen die Hilfe rasch einsetzen muss. Die SKOS ist erfreut, dass entsprechend ihrer diesbezüglichen Rückmeldung (Stellungnahme vom 30. August 2013) Art. 11 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs umformuliert wurde und im vorliegenden Verordnungsentwurf dem Umstand allfälliger Dringlichkeit in verschiedener Hinsicht Rechnung getragen wird (vgl. Art. 17 Abs. 2, Art. 34 Abs. 3).

Kommentare zu einzelnen Aspekten

1. Anrechenbare Einnahmen und Ausgaben

Die SKOS begrüsst die Klarstellung, dass nur tatsächlich und rechtzeitig erhältliche Einnahmen angerechnet werden dürfen. Bedarfsseitig sind die Kosten der medizinischen Grundversorgung zwingend als anrechenbare Ausgaben anzuerkennen.

Die SKOS bedauert, dass die Definition der anspruchsbegründenden Bedürftigkeit im Gesetzesentwurf (Art. 24, Subsidiarität) unvollständig bzw. unpräzise ausgefallen ist; nur bei nicht hinreichenden eigenen Mitteln und Leistungen Dritter bestehe Anspruch auf Unterstützung. Dass diese vorrangigen Leistungen nicht nur hinreichend sein, sondern auch rechtzeitig eingehen müssen, ist der Definition nicht zu entnehmen. Die Präzisierung in der Verordnung, wonach nur tatsächlich vorhandene oder rechtzeitig erhältliche Einnahmen berücksichtigt werden dürfen (Art. 23), ist deshalb sehr zu begrüßen.

Betreffend der anrechenbaren Ausgaben stellt die SKOS fest, dass nicht die in der Schweizer Sozialhilfe üblichen Begriffe verwendet werden; so ist in Art. 22 Abs. 1 lit. a insbesondere von einer «Pauschale für Haushaltskosten (Haushaltsgeld)» die Rede, deren Höhe sich an den in der Schweiz geltenden Ansätzen anlehne und nach Haushaltsgrössen abgestuft werde (Art. 24). Sofern dieses «Haushaltsgeld» mit dem in der Schweizer Sozialhilfe gebräuchlichen Grundbedarf für den Lebensunterhalt (vgl. SKOS-Richtlinie B.2) identisch ist, schlägt die SKOS eine Anpassung der Terminologie im vorliegenden Verordnungsentwurf vor. Andernfalls wäre eine Präzisierung der im «Haushaltsgeld» enthaltenden Budgetpositionen wünschenswert.

Gemäss Art. 27 Abs. 1 E-ASG richten sich Art und Umfang der Sozialhilfe nach den besonderen Verhältnissen des Empfangsstaates, unter Berücksichtigung der notwendigen Lebensbedürfnisse einer oder eines sich dort aufhaltenden Schweizer Staatsangehörigen. Gemäss schweizerischer Rechtsauffassung gehören die Kosten der medizinischen Grundversorgung zur Existenzsicherung. Die Übernahme der Kosten der medizinischen Grundversorgung ist zur Sicherung eines menschenwürdigen Daseins unabdingbar. Art. 22 des Verordnungsentwurfes, d.h. die Auflistung der anrechenbaren Ausgaben, ist deshalb unbedingt um diese Position zu erweitern.

Im Weiteren erachtet die SKOS die systematische Einordnung der Ausführungen betreffend Leistungen für Personen in Heimen, Spitälern und ähnlichen Einrichtungen unter Art. 26 als irreführend und regt eine Korrektur an. Der vorgesehene Abs. 2 von Art. 26 äussert sich – anders als Abs. 1 – nicht zur Höhe der wiederkehrenden Leistungen, sondern zu den anrechenbaren Ausgaben bei Personen in Heimen, Spitälern und ähnlichen Einrichtungen und ist deshalb als Abs. 2 in Art. 22 einzufügen (der derzeitige Abs. 2 würde zu Abs.3). Die vorgesehene Einordnung impliziert, dass bei diesen Personen die anrechenbaren Ausgaben die Höhe der Leistungen bestimmen, ohne dass es zur Berücksichtigung allfälliger Einnahmen kommen würde; dass also die erwähnten Ausgaben unabhängig von anderen Einnahmen vollumfänglich übernommen würden. Doch auch bei Personen in Heimen, Spitälern und ähnlichen Einrichtungen ergibt sich die Höhe der wiederkehrenden Leistungen durch eine Gegenüberstellung der anrechenbaren Ausgaben mit den anrechenbaren Einnahmen, der derzeitige Abs. 1 von Art. 26 stimmt also auch hier. Es ist für diese Personenkategorie keine Sonderbestimmung zur Unterstützungsberechnung (Art. 26), sondern eine zu den anrechenbaren Ausgaben (Art. 22) erforderlich.

2. Einstellung und Kürzung der Hilfe

Art. 38 Abs. 1 des Verordnungsentwurfes weist in die richtige Richtung, ist aber direkter zu formulieren, indem das Erfordernis der Angemessenheit der Sanktion als massgebliches Kriterium erwähnt wird.

Der Gesetzesentwurf statuiert eine Reihe von Ausschlussgründen (Art. 26). Die SKOS erachtet es als absolut richtig und wichtig, dass die Möglichkeit des Ausschlusses relativiert wird. Art. 38 Abs. 1 des Verordnungsentwurfes weist in die richtige Richtung, indem er die Möglichkeit der blossen Leistungskürzung statt des Ausschlusses explizit erwähnt. Allerdings ist diese Bestimmung direkter zu formulieren und dem Verhältnismässigkeitsprinzip ist Rechnung zu tragen. Es ist klarzustellen, dass in leichten Fällen keinesfalls ein Ausschluss, sondern eine in einem angemessenen Verhältnis zum Fehlverhalten stehende Kürzung zu erfolgen hat.

3. Rückkehrhilfe

Der Bund hat nebst den Reisekosten auch angemessene Transportkosten sowie die Lebenshaltungskosten für einen Monat ab Rückkehr, inklusive der Kosten für sofort erforderliche Einrichtungsgegenstände, zu übernehmen.

Die SKOS erachtet die Umschreibung der Voraussetzungen der Rückkehrhilfe (Art. 27) als ausreichend bestimmt und inhaltlich sinnvoll. Insbesondere ist zu begrüssen, dass die Absicht der dauerhaften Rückkehr vorliegen muss und die Finanzierung nicht von einer vorgängigen Unterstützung abhängig gemacht wird.

Hingegen ist der Umfang der Rückkehrhilfe (Art. 28) zu ergänzen, die Rückkehrhilfe soll sich nicht auf die blosser Finanzierung der Reisekosten beschränken. Da der Bund die Möglichkeit hat, durch Einstellung der wiederkehrenden Leistungen im Ausland einen bedürftigen Auslandschweizer oder eine bedürftige Auslandschweizerin (vgl. Art. 30 Abs. 1 E-ASG) faktisch zur Rückreise zu zwingen, ist es sachgerecht, wenn er sich in angemessener Weise an den damit verbundenen Kosten beteiligt! Zwar kann der bedürftigen Person die Rückreise nur dann nahegelegt werden, wenn dies in ihrem Interesse bzw. im Interesse der Familie liegt. Gemäss Art. 20 Abs. 1 lit. c des Verordnungsentwurfs setzt aber der Anspruch auf wiederkehrende Leistungen unter anderem voraus, dass ein Verbleib im Ausland (sog. Empfangsstaat) aufgrund der gesamten Umstände gerechtfertigt ist. Durch die Leistungseinstellung oder –verweigerung wird die bedürftige Person zur Rückkehr in die Schweiz veranlasst. Im innerstaatlichen Verhältnis würde das so handelnde Gemeinwesen allenfalls noch während maximal 5 Jahren für die Unterstützung zuständig bleiben (vgl. Art. 10 ZUG, Verbot der Abschiebung). Im Falle von rückkehrenden Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern fällt jedoch sogar die aktuell geltende Ersatzpflicht des Bundes für die Kosten der ersten drei Monate ab Rückkehr (Art. 3 Abs. 1 BSDA) mit Inkrafttreten des ASG dahin. Deshalb, und um der bedürftigen Person genügend Zeit für die Kontaktaufnahme und Klärung mit dem neu zuständigen Gemeinwesen einzuräumen, ist in die Verordnung eine der SKOS-Richtlinie C.1.7 nachgebildete Regelung aufzunehmen. Die Liste, der im Rahmen der Rückkehrhilfe zu übernehmenden Leistungen, ist um folgende Positionen zu erweitern (womit lit. c des Vorentwurfs hinfällig wird):

- Umzugskosten (Transport persönlicher Gegenstände, soweit in einem sinnvollen Verhältnis zur Neuanschaffung),
- sofort erforderlicher Einrichtungsgegenstände,
- sowie Lebenshaltungskosten, inkl. Wohnkosten und Kosten der medizinischen Grundversorgung, für den ersten Monat ab Rückkehr in die Schweiz.

Schliesslich regt die SKOS an, Art. 20 Abs. 2 mit einer positiven Umschreibung zu ergänzen. Aktuell wird lediglich erwähnt, welcher Aspekt für die Frage der Rückkehr bzw. den Anspruch auf wiederkehrende Leistungen nicht massgeblich ist. Es wäre sinnvoll, diese Aussage mit der positiven Formulierung gemäss den Erläuterungen (S. 7) zu ergänzen: «Massgebend ist, wo die Integration stärker und die Chance auf künftige wirtschaftliche Unabhängigkeit grösser ist.» Mit dieser Ergänzung wird klargestellt, dass es nicht nur um die Chance auf wirtschaftliche Unabhängigkeit im sog. Empfangsstaat, sondern um einen Vergleich der diesbezüglichen Chance im Empfangsstaat mit jener in der Schweiz geht.

4. Unterstützung von sich vorübergehend in der Schweiz aufhaltenden Auslandschweizern

Die SKOS begrüsst grundsätzlich die Regelung betreffend die Gewährung von Sozialhilfe an Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die sich bloss vorübergehend in der Schweiz aufhalten. Es ist jedoch nicht nachvollziehbar, weshalb der Aufenthaltskanton das Inkassorisiko tragen soll.

Es ist sachlich richtig, dass der Aufenthaltskanton die sog. «dringliche Sozialhilfe» zu leisten hat, da dieser aufgrund der räumlichen Nähe und Kenntnis der örtlichen Verhältnisse der Dringlichkeit besser Rechnung tragen bzw. schneller reagieren und die notwendige Hilfe leisten kann. Dass der Aufenthaltskanton die Hilfe nach kantonalem Recht zu gewähren hat, entspricht der innerstaatlichen Regelung (vgl. Art. 2 Abs. 2 ZUG) und ist im Sinne einer einheitlichen Rechtsordnung zu begrüessen.

In diesem Sinne regt die SKOS an, die Rückerstattung der Kosten durch den Bund ebenfalls den innerstaatlichen Regelungen anzulehnen und der finanziellen Zuständigkeit des Bundes entsprechend Rechnung zu tragen. Betreffend Pflicht des Aufenthaltskantons zur Leistung von Notfallhilfe wird in den Erläuterungen zu Abs. 2 bis 4 von Art. 41 die Analogie zur innerstaatlichen Regelung von Art. 13 Abs. 1 ZUG explizit erwähnt. Analog zum ZUG sind auch die weiteren Zuständigkeiten in solchen Fällen zu regeln: Der Bund hat dem Aufenthaltskanton die notwendigen Kosten der notfallmässigen Unterstützung des bedürftigen Auslandschweizers oder der bedürftigen Auslandschweizerin zu ersetzen (vgl. Art. 14 Abs. 1 ZUG) und allfällige Leistungen Dritter sowie Rückerstattungsforderungen gegenüber der unterstützten Person geltend zu machen (vgl. Art. 25 und 26 je Abs. 2 ZUG).

Aktuell – und auch nach der vorgesehenen Regelung von Art. 41 Abs. 2 – trägt der Aufenthaltskanton das Kostenrisiko. Nicht selten lehnt der Bund seine Kostenersatzpflicht mit der Begründung ab, dass die Bedürftigkeit der betreffenden Person nicht nachgewiesen bzw. die Leistungspflicht Dritter nicht hinreichend geklärt sei. Mit dieser Begründung verkennt der Bund – anders als in Art. 34 Abs. 3 des Verordnungsentwurfs – die besonderen Umstände bei der Erbringung von «dringlicher Sozialhilfe».

Damit insbesondere notwendige medizinische Leistungen sichergestellt werden können, hat die zuständige Behörde des Aufenthaltskantons eine subsidiäre Kostengutsprache zu leisten. Die zeitliche Dringlichkeit verunmöglicht eine umfassende Abklärung der finanziellen Verhältnisse und der Leistungspflicht Dritter zum Voraus. Die Kostengutsprache muss geleistet werden, weil vorrangige Leistungen nicht rechtzeitig vorhanden und die Bedürftigkeit im fraglichen Zeitpunkt somit ausgewiesen ist (vgl. oben, Pkt. 1). Sofern der medizinische Leistungserbringer seine Forderungen nicht von anderer Seite befriedigt erhält, hat die Sozialhilfe entsprechend ihrer Kostengutsprache die Kosten zu übernehmen. Das nachträgliche Klären und Einfordern von Eigenleistungen und Leistungen Dritter wird durch den ausländischen Wohnsitz und die Rückkehr der betroffenen Person ins Ausland erschwert. Deshalb ist es sowohl im Sinne einer einheitlichen Rechtsordnung als auch aus Praktikabilitätsgründen – der Bund ist aufgrund seiner Vertretungen im Ausland näher bei den betroffenen Personen und allfälligen leistungspflichtigen Dritten – angezeigt, dass der Bund dem

Aufenthaltskanton die Kosten vollumfänglich ersetzt. Abs. 2 von Art. 41 V-ASG ist wie folgt anzupassen: «Der Bund vergütet dem Aufenthaltskanton die Kosten. Er ist für die Geltendmachung von Unterhalts- und Unterstützungsbeiträgen, anderen Leistungen Dritter sowie der Rückerstattung durch die unterstützte Person zuständig».

5. Notdarlehen an sich vorübergehend im Ausland aufhaltende Schweizer/Schweizerinnen

Die Möglichkeit eines Erlasses der Rückerstattungspflicht soll positiv rechtlich verankert werden.

Die SKOS begrüsst, dass betreffend Ausrichtung von Notdarlehen die Beschränkung des anspruchsberechtigten Personenkreises auf Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer aufgehoben und nach der im ASG neu vorgesehenen Regelung alle sich im Ausland aufhaltenden Schweizer Staatsangehörigen grundsätzlich anspruchsberechtigt sind. Es ist auch richtig, dass die Ausrichtung dem Subsidiaritätsprinzip unterliegt und im Grundsatz von einer Rückerstattungspflicht auszugehen ist. Allerdings können die so vom Bund vorschussweise übernommenen Kosten, insbesondere Spital- und Arztkosten, im Einzelfall die finanziellen Möglichkeiten der betroffenen Person übersteigen. Diese sehen sich entweder gezwungen, sich anderweitig zu verschulden oder über eine unverhältnismässig lange Zeit Ratenzahlungen zu leisten.

Dem Bericht der staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 27. Januar 2014 ist zu entnehmen, dass bisher etwa 50 Prozent der Vorschüsse im Rahmen der Nothilfe zurückerstattet wurden. Das zeigt, dass die Rückforderung entweder nicht vollumfänglich möglich war oder bereits heute in Einzelfällen auf die [vollständige] Rückerstattung verzichtet wurde. Zur Herstellung von Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit ist es angezeigt, die vermutlich bereits heute angewandte Erlasspraxis in der Verordnung zu regeln.

Fazit

Grundsätzlich erachtet die SKOS Inhalt und Detaillierungsgrad der Bestimmungen zur Sozialhilfe im Entwurf der Auslandschweizerverordnung für angemessen. Dennoch sind ein paar Mängel, sowohl systematischer als auch inhaltlicher Natur, nicht zu übersehen. Nebst Präzisierungen bzw. Ergänzungen zugunsten der Betroffenen, gilt es der primären Verantwortlichkeit des Bundes für Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen sowie für sich vorübergehend im Ausland aufhaltende Schweizer Staatsangehörige bei der Kostenpflicht Rechnung zu tragen und die Kantone bzw. Gemeinden diesbezüglich nicht über Gebühr zu belasten.

Wir danken Ihnen im Voraus für die Prüfung unserer Anmerkungen und Verbesserungsvorschläge.

Mit freundlichen Grüssen

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SKOS – CSIAS – COSAS



Therese Frösch, Co-Präsidentin



Dorothee Guggisberg, Geschäftsführerin