



August 2007 / BD

## Normkonzept Hilfe an Schweizer Touristen

### 1 Ausgangslage

Bei der Verordnung über die finanzielle Hilfe an vorübergehend im Ausland weilende Schweizer Staatsangehörige vom 3. Juli 2002 (SR 191.2) handelt es sich um eine befristete Verordnung nach Art. 184 Abs. 3 BV. Nach dieser Bestimmung kann der Bundesrat, wenn die Wahrung der Interessen des Landes es erfordert, befristete Verordnungen erlassen. Die gegenwärtige Verordnung gilt bis am 31. August 2007. Sie wurde vom Bundesrat mit BRB vom 4. Juli 2007 bis zum 31. Dezember 2011 verlängert.

Im Beschluss betr. Verlängerung der Gültigkeitsdauer erteilt der Bundesrat dem EJPD den Auftrag, ihm bis spätestens zum 31. Dezember 2009 eine Botschaft über die Schaffung einer rechtlichen Grundlage in einem formellen Gesetz zu unterbreiten.

Der Bundesratsbeschluss lässt zwei gesetzgeberische Wege zu:

- Überführung der Regeln der Touristenverordnung in ein (bestehendes oder neues) Gesetz, oder
- Schaffung einer Delegationsnorm in einem Gesetz und Beibehaltung des heutigen Texts auf Verordnungsebene.

### 2 Unser Vorschlag

Wir schlagen vor, eine Delegationsnorm in das Bundesgesetz über die Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (ASFG) zu integrieren und die Details wie bis anhin in der Touristenverordnung zu regeln.

Im Folgenden wird dieser Vorschlag im Vergleich mit andern Möglichkeiten begründet und näher dargestellt.

### 3 Inhalt der Verordnung

Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die während einer Auslandsreise in Not geraten, erhalten auf Gesuch vom Bund einen innert zwei Monaten rückzahlbaren Vorschuss für die Aufwendungen für:

- die Heimreise in die Schweiz,
- eine Überbrückungshilfe,
- Spital- und Arztkosten.

Bei den Vorschüssen handelt es sich um zinslose Darlehen. Anders die Fürsorgeleistungen: Sie setzen voraus, dass der Lebensbedarf nicht gesichert ist, und sind nur dann zurückzuer-

statten, wenn die Person später wieder in günstige gesicherte finanzielle Verhältnisse gelangt. Bei den Vorschüssen hingegen hat sich die gesuchstellende Person vor Erhalt der Leistung schriftlich zur bedingungslosen Rückzahlung innert 60 Tagen zu verpflichten. Erst im Rahmen des Inkassos können monatliche Ratenzahlungen vereinbart werden. Für den Vollzug sind einerseits die Schweizer Vertretungen im Ausland und andererseits das Bundesamt für Justiz (SAS) zuständig. Die Verordnung umfasst 13 Artikel.

Die Ämterkonsultation im Rahmen der Verlängerung der Verordnung hat gezeigt, dass kein grundsätzlicher materieller Abänderungsbedarf besteht.

#### **4 Verfassungsrechtliche Basis für eine gesetzliche Regelung**

Die heutige Regelung lässt sich auf Art. 54 BV (Auswärtige Angelegenheiten) abstützen. Zu den auswärtigen Angelegenheiten, für die der Bund zuständig ist, gehören auch innerstaatliche Massnahmen wie rechtsetzende Erlasse, sofern sie einen genügenden Aussenbezug aufweisen.

Nicht abstützt werden kann die Verordnung auf die verfassungsrechtliche Bestimmung über Auslandschweizerinnen und -schweizer (Art. 40 BV), da die Personen, denen geholfen wird, keine enge Beziehung zum Aufenthaltsstaat haben und deshalb keine „Auslandschweizerinnen oder -schweizer“ sind. Auch Art. 115 BV (Unterstützung Bedürftiger) kann nicht beigezogen werden, weil diese Bestimmung dem Bund nur die Kompetenz erteilt, die Zuständigkeit der Kantone zu regeln und ihn nicht ermächtigt, in besonderen Fällen Personen zu unterstützen oder ihnen Vorschüsse zu gewähren.

#### **5 Integration der Thematik in das Bundesgesetz über die Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (ASFG)**

Folgende Gründe sprechen dafür, die heutigen Regelungen bzw. eine Delegationsnorm in das Bundesgesetz über die Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (ASFG) zu integrieren.

Die „Touristenhilfe“ ist inhaltlich und von den Abläufen her eng mit der Auslandschweizerfürsorge verwandt:

- In beiden Fällen liegt eine Notlage im Ausland vor.
- Hilfe wird ausschliesslich jenen Personen gewährt, die das Schweizer Bürgerrecht besitzen.
- Die Touristenhilfe bildet sachlich einen Spezialfall der „Auslandschweizerfürsorge“ (im Sinne des allgemeinen Sprachgebrauchs). Sie soll weiterhin auf Schweizer Bürgerinnen und Bürger beschränkt sein. Eine Ausdehnung auf in der Schweiz wohnhafte Ausländerinnen und Ausländer steht nicht zur Diskussion.
- Das Verfahren ist gleich ausgestaltet wie bei der Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und -schweizer.

Auch aus gesetzestechnischer Sicht ist eine Integration ins ASFG vorteilhaft: Wenn die die Verordnung oder eine entsprechende Delegationsnorm in das ASFG eingebaut wird, kann teilweise auf bereits bestehende Regeln im ASFG verwiesen werden (keine „Normenflut“). So ist z.B. der Beschwerdeweg in beiden Fällen der gleiche.

## 6 Beschränkung auf eine Delegationsnorm

Es stellt sich die Frage, ob die Schaffung einer Delegationsnorm genügt oder ob weitere wichtige Aspekte auf Gesetzesstufe geregelt werden müssen.

Nach Art. 164 Abs. 1 BV gehören alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen ins Gesetz. Dazu gehören insbesondere die grundlegenden Regeln über die Rechte und Pflichten von Personen (Bst. c). Die Touristenverordnung regelt die Voraussetzungen eines Vorschusses, die Rückzahlungspflicht und das Verfahren. Sie enthält also grösstenteils grundlegende Rechte und Pflichten der Einzelnen in Bezug auf das in Frage stehende Rechtsverhältnis zwischen Staat und Einzelperson.

Es scheint uns jedoch möglich, diese Grundsätze in einer Delegationsnorm bereits zum Ausdruck zu bringen, indem der Bundesrat ermächtigt wird, innert 60 Tagen rückzahlbare Darlehen für vorübergehend im Ausland weilende Schweizer Bürgerinnen und Bürger auf Verordnungsebene vorzusehen.

Eine solche Lösung entspricht dem rechtlichen Anliegen des Bundesrats, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, ohne die Touristenverordnung materiell zur Diskussion zu stellen, am besten.

## 7 Konzept für eine Änderung des ASFG

Eine Delegationsnorm allein genügt nicht, weil sich das ASFG ja mit einem ganz anderen Thema befasst und sich auf eine andere Verfassungsnorm abstützt als die Touristenhilfe. Die Aufnahme einer Delegationsnorm ins ASFG verlangt deshalb zusätzlich formale Änderungen. Ausgangspunkt ist die künftige Zweiteilung des (neu benannten) Gesetzes: Im ersten Teil wird wie bisher die Auslandschweizerfürsorge geregelt. Der zweite, neue Teil befasst sich mit der „Touristenhilfe“ und enthält die Delegationsnorm. Da das heutige Gesetz „Abschnitte“ enthält, ist eine neue Gliederung mit Kapiteln problemlos möglich.

Im Einzelnen sind folgende Änderungen nötig:

### *Neuer Titel des Gesetzes*

Der Titel des teilrevidierten Gesetzes muss sowohl die Auslandschweizerfürsorge als auch die Touristenhilfe erwähnen.

### *Neuer Ingress*

Der Ingress muss ergänzt werden, weil sich die Touristenhilfe nicht auf Art. 40 BV, sondern Art. 54 BV abstützt.

### *Neue Überschrift:*

Erstes Kapitel: Fürsorgeleistungen an Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer

Es folgen unverändert die Abschnitte 1 – 7 des heutigen Gesetzes.

### *Neue Überschrift:*

Zweites Kapitel: Darlehen an in Not geratene vorübergehend im Ausland weilende Schweizer Staatsangehörige

Dieses Kapitel umfasst einen einzigen Artikel:

*Neuer Art. 22bis*

Er enthält die neue Delegationsnorm.

*Neue Überschrift:*

Drittes Kapitel: Übergangs- und Schlussbestimmungen

Diese Überschrift ersetzt die Überschrift für den heutigen 8. Abschnitt. Die einzelnen Bestimmungen werden unverändert beibehalten.

## **8 Exkurs: Zusätzliche Anpassung der Touristenverordnung nötig**

Auch wenn nur eine neue Delegationsnorm geschaffen wird, muss die Verordnung angepasst werden, weil sie nicht mehr befristet ist. Die entsprechende Klausel ist also zu streichen. Zugleich muss der Ingress der Verordnung angepasst werden.

Neben dieser Minimallösung ist auch eine etwas aufwändigere Variante möglich, die zu einer Straffung der Verordnung führt. Je nach Ausgestaltung der Delegationsnorm können Bestimmungen gestrichen werden, weil sie bereits in der Delegationsnorm vorgesehen sind (z.B. Art. 1, Art. 2 und Art. 3 Abs. 1).

Wir werden zu gegebener Zeit einen Projektantrag für die Revision der Touristenverordnung vorlegen.

## **9 Alternativen**

### 9.1 Schaffung eines eigenständigen Gesetzes

Dieses Vorgehen würde dem Thema zu viel Gewicht verleihen. Auf eine Verordnung könnte damit hingegen wohl verzichtet werden.

### 9.2 Überführung der ganzen Touristenverordnung ins ASFG

Da die Verordnung recht kurz ist und einerseits Regeln enthält, die mit Blick auf Art. 164 Abs. 1 Bst. c BV für die betroffenen Personen wichtig sind, andererseits Abläufe gemäss AFSG wiederholt, wäre es auch denkbar, alle Bestimmungen ins ASFG zu integrieren. Diese Lösung hätte zwei Vorteile:

- übersichtliche abschliessende Regelung auf Gesetzesstufe,
- Die Rechtsordnung käme mit einem Erlass weniger aus.

Sie hat aber folgende Nachteile:

- der Inhalt der Verordnung wird zur Diskussion gestellt;
- Im Gesetz müssten auch Bestimmungen ohne Gesetzesrang aufgenommen werden;
- das Gesetz würde deutlich umfangreicher;
- der Aufwand für die Gesetzesrevision wäre erheblich grösser als bei der von uns vorgeschlagenen Lösung.