

BVGer C-2333/2009 vom 30. August 2010

Bundesverwaltungsgericht, 2010-08-30, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-2333_2009

FR: TAF C-2333/2009 du 30 août 2010

IT: TAF C-2333/2009 del 30 agosto 2010

Regeste

Sozialhilfe an Auslandschweizer

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht - unter Vorbehalt der in Art. 32 VGG genannten Ausnahmen - Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), welche von einer der in Art. 33 VGG aufgeführten Behörden erlassen wurden. Darunter fallen Verfügungen des BJ betreffend Sozialhilfeleistungen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland nach Art. 14 Abs. 1 BSDA.

E. 1.2

Gemäss Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt.

E. 1.3

Der Beschwerdeführer ist als Adressat der Verfügung vom 6. März 2009 zur Beschwerde legitimiert (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten (vgl. Art. 49 ff. VwVG).

E. 2

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie - wenn nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat - die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet im Beschwerdeverfahren das Bundesrecht von Amtes wegen an. Es ist gemäss Art. 62 Abs. 4 VwVG an die Begründung der Begehren nicht gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen. Massgebend ist grundsätzlich die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. E. 1.2 des in BGE 129 II 215 teilweise publizierten Urteils des Bundesgerichts 2A.451/2002 vom 28. März 2003).

E. 3

Die angefochtene Verfügung erging gestützt auf die Bestimmungen des bis zum 31. Dezember 2009 geltenden ASFG (vgl. Sachverhalt Bst. D). Da sich die Verfügung auf einen Dauersachverhalt bezieht, welcher unter der Geltung des alten Rechts begonnen hat und nach wie vor andauert, ist diesbezüglich das seit dem 1. Januar 2010 geltende neue

Recht, mithin die Bestimmungen des BSDA und der Verordnung vom 4. November 2009 über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland (VSDA, SR 852.11) anzuwenden. Da sich die neuen Bestimmungen von den bisherigen inhaltlich im Wesentlichen nicht unterscheiden, erwächst dem Beschwerdeführer durch ihre Anwendung kein Nachteil und kann auch auf die zum alten Recht entwickelte Rechtsprechung zurückgegriffen werden (vgl. zum Ganzen ausführlich die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-8045/2007 vom 16. Juni 2010 E. 2.2 sowie C-1335/2007 vom 27. Januar 2010 E. 3 mit weiteren Hinweisen).

E. 4

Gemäss Art. 1 BSDA gewährt der Bund im Rahmen dieses Gesetzes Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern, die sich in einer Notlage befinden, Sozialhilfeleistungen. "Auslandschweizer" im Sinne dieses Gesetzes sind nach Art. 2 BSDA Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die im Ausland Wohnsitz haben oder sich seit mehr als drei Monaten dort aufhalten. Der Anspruch auf Sozialhilfeleistungen nach dem BSDA ist demnach zunächst und in allererster Linie an die Voraussetzung geknüpft, Schweizer Bürgerin oder Bürger zu sein (bei Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern muss das Schweizer Bürgerrecht immerhin vorherrschen [Art. 6 BSDA e contrario]). Die Ehefrau des Beschwerdeführers sowie die drei im Unterstützungsgesuch vom 20. November 2008 aufgeführten Kinder verfügen einzig über die kenianische Staatsbürgerschaft und sind daher von vornherein nicht unterstützungsberechtigt. Dass auf dem dem Beschwerdeführer von der Vertretung zugestellten Formular zur Budgetberechnung - irrtümlicherweise - zwei Personen unter der Bezeichnung "unterstützt" aufgeführt wurden, worauf er sich im Beschwerdeverfahren nun berufen will (vgl. Beschwerde S. 2, Replik S. 3 sowie auch Rechtsmitteleingabe an das Bundesgericht vom 26. Mai 2009 S. 5), vermag daran nichts zu ändern. Weder die Vertretung noch die Vorinstanz haben eine dahingehende Zusicherung abgegeben. Dass er angeblich aufgrund dieses Formulars davon ausging, sowohl er als auch seine Ehefrau würden unterstützt, erscheint im Übrigen weder glaubhaft noch erwiesene dies als behelflich. Das Bundesverwaltungsgericht hatte bereits im Rahmen der früheren Beschwerdeverfahren einlässlich dargelegt, dass (und aus welchem Grund) seine Familienangehörigen nicht unterstützungsberechtigt sind (vgl. das noch unter Geltung des ASFG ergangene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-1278/2006 und C-5521/2007 vom 10. Januar 2008 E. 4.2; das BSDA hat diesbezüglich keine Änderungen mit sich gebracht). Dementsprechend kann er aus der sinngemässen Berufung auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes nichts für sich ableiten (vgl. zu diesem sowie zu dessen Voraussetzungen bspw. nur ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 626 ff., und insb. Rz. 631 ff.).

E. 5

Gemäss Art. 5 BSDA werden Sozialhilfeleistungen nur Personen gewährt, die ihren Lebensunterhalt nicht hinreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, Beiträgen von privater Seite oder Hilfeleistungen des Aufenthaltsstaates bestreiten können. Art. 8 Abs. 1 BSDA bestimmt, dass sich Art und Mass der Sozialhilfe nach den besonderen Verhältnissen des Aufenthaltsstaates richten, unter Berücksichtigung der notwendigen Lebensbedürfnisse eines sich dort aufhaltenden Schweizers. Bei der Festsetzung der Unterstützung ist daher nicht allein auf die schweizerischen Verhältnisse abzustellen; mitzuberücksichtigen sind vielmehr die Lebenskosten am Aufenthaltsort der bedürftigen Personen. Mit Sozialhilfeleistungen nach dem BSDA sind nicht die wünschbaren, sondern lediglich die

notwendigen Auslagen zu finanzieren. Das BSDA bezweckt (wie schon das ASFG), in Not geratenen Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern eine einfache, angemessene Lebensführung zu ermöglichen (zum Ganzen vgl. die Botschaft des Bundesrates vom 6. September 1972 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer, BBl 1972 II 559/560, sowie Ziff. 1.1 der ab 1. Januar 2010 geltenden Richtlinien des BJ zur Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer [nachfolgend: Richtlinien], online unter: www.bj.admin.ch > Themen > Migration > Sozialhilfe Auslandschweizer > Auslandschweizer/in > Richtlinien für die Behandlung von Gesuchen um Sozialhilfeunterstützung). Um dem Gleichbehandlungsgebot Rechnung zu tragen, wird in jedem Unterstützungsfall ein Sozialhilfebudget erstellt (vgl. Art. 13 Abs. 3 sowie auch Art. 5 Abs. 1 Bst. a und Art. 9 Abs. 1 VSDA sowie Ziff. 2.1 der Richtlinien). Bei der Berechnung der Budgets stützen sich die zuständigen Behörden auf die allgemeinen sozialhilferechtlichen Grundsätze (beispielsweise die Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe [SKOS] oder - wie in casu - die Richtlinien). Sowohl die schweizerischen Vertretungen im Ausland als auch das BJ sind befugt, unrichtig oder unvollständig ausgefüllte Unterstützungsgesuche im dargelegten Sinne zu korrigieren bzw. zu ergänzen; bei Bedarf kann das BJ den Sachverhalt weiter abklären (vgl. Art. 16 und Art. 17 VSDA sowie zum Ganzen auch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-5363/2009 vom 2. März 2010 E. 5.3). Somit ist hinsichtlich der Frage des Anspruchs des Beschwerdeführers auf Sozialhilfeunterstützung bzw. seiner Bedürftigkeit nach Art. 5 BSDA vorab zu prüfen, ob das der angefochtenen Verfügung zugrundeliegende Haushaltsbudget korrekt erstellt wurde.

E. 6

Die Vorinstanz ist offenbar einerseits von der Annahme ausgegangen, der Beschwerdeführer und seine Ehefrau lebten in einem gemeinsamen Haushalt mit den drei im Unterstützungsgesuch vom 20. November 2008 erwähnten Kindern, andererseits davon, dass hinsichtlich des einen dieser drei Kinder (auch) zur Ehefrau des Beschwerdeführers kein Kindesverhältnis besteht. Bei der Erstellung des Haushaltsbudgets hat sie die Methode der kombinierten Berechnung zur Anwendung gebracht.

E. 6.1

Den weiteren Ausführungen ist vorzuschicken, dass sich in casu die Anwendung der einen oder der anderen Berechnungsmethode (in Frage kämen vorliegend - je nach Konstellation [dazu sogleich] - entweder die individuelle Berechnung oder aber die pauschale Berechnung mit Kopfquote bzw. die kombinierte Berechnung; vgl. zu den verschiedenen Methoden und ihrer jeweiligen Berechnungsweise Ziff. 2.6 der Richtlinien) im Hinblick auf die Frage des Bestehens eines Anspruchs des Beschwerdeführers auf Sozialhilfeunterstützung als weichenstellend bzw. entscheidend erweisen kann: Bei der pauschalen bzw. kombinierten Berechnung würden auf der Seite der Passiven zusätzlich zu den Ausgaben des Beschwerdeführers und seiner Ehefrau auch diejenigen der Kinder (aller drei oder eines Teils; dazu E. 6.3 und 6.4) Berücksichtigung finden. Die Wahrscheinlichkeit, einen Negativsaldo zu erhalten, erwiese sich in diesen Fällen (da vorliegend einzig der Beschwerdeführer Einnahmen zu generieren scheint), als ungleich grösser als unter Zugrundelegung der individuellen Methode, bei welcher lediglich Ausgaben und Einnahmen des Beschwerdeführers einander gegenüberzustellen wären.

E. 6.2

Der erste der massgeblichen Parameter im Hinblick auf die Frage nach der bei der Erstellung des Haushaltsbudgets anzuwendenden Berechnungsmethode stellt die Grösse bzw. Zusammensetzung des Haushalts dar (vgl. Ziff. 2.6.1 Richtlinien). Der Beschwerdeführer hat im Unterstützungsgesuch vom 20. November 2008 als eigenen Wohnort sowie denjenigen seiner Ehefrau das küstennah (unweit Mombasas) gelegene M. _____ angegeben, als Wohnort der Kinder das in der Grenzregion zu Uganda gelegene K. _____. Diese beiden Orte liegen über 700 km (Luftlinie) voneinander entfernt. Treffen diese Angaben des Beschwerdeführers zu, so erscheint ausgeschlossen, dass die Kinder im gleichen Haushalt wie er und seine Ehefrau leben. Eine von ihm verwendete Formulierung in einer E-Mail an die Schweizer Vertretung vom 14. Februar 2009 könnte jedoch andererseits wiederum dahingehend ausgelegt werden, dass (nun) doch auch die drei Kinder mit im gemeinsamen Haushalt leben. Wie es sich damit genau verhält, lässt sich aufgrund der vorliegenden Akten letztlich jedoch nicht mit Sicherheit feststellen. Sollte der gemeinsame Haushalt aus den fünf Familienmitgliedern bestehen, käme entweder die Methode der pauschalen Berechnung mit Kopfquote oder diejenige der kombinierten Berechnung zur Anwendung (vgl. Ziff. 2.6.3 und 2.6.5 der Richtlinien sowie in diesem Zusammenhang sogleich E. 6.3); sollten die Kinder jedoch andernorts leben, wäre das Budget - da die Ehefrau des Beschwerdeführers nur über die kenianische Staatsbürgerschaft verfügt und der Haushalt sodann in die Kategorie "gemischt-nationales Ehepaar ohne minderjährige Kinder, nur ein Ehegatte leistungsberechtigt" fallen würde (vgl. die Tabelle in Ziff. 2.6.1 der Richtlinien) - nach der Methode der individuellen Berechnung zu erstellen (vgl. Ziff. 2.6.4 der Richtlinien). Ob die drei Kinder im Haushalt des Beschwerdeführers und seiner Ehefrau, also mit diesen zusammen leben oder nicht, kann nach dem Dargelegten (vgl. E. 6.1) im Zusammenhang mit der Frage des Anspruchs auf Sozialhilfeleistungen sodann entscheidende Auswirkungen haben. Diesbezügliche gesicherte Kenntnis des Sachverhalts erweist sich somit als unabdingbar.

E. 6.3

Hinsichtlich des zweiten für die Frage der anzuwendenden Berechnungsmethode massgeblichen Parameters ist - auch im Sinne einer Verdeutlichung der diesbezüglich nicht ohne weiteres nachvollziehbar formulierten Richtlinien (Ziff. 2.6) - Folgendes festzuhalten: Die pauschale Berechnung mit Kopfquote findet Anwendung, wenn sich der Haushalt einzig aus Personen zusammensetzt, zwischen welchen familienrechtliche Unterstützungspflichten bestehen; diese Personen bilden - um den von der Vorinstanz verwendeten Begriff aufzunehmen - eine sogenannte "Kernfamilie" im Sinne der Richtlinien. Das BJ scheint diesen Begriff dort vordergründig zwar anders zu definieren (nämlich als Ehepaar bzw. Eltern oder Elternteil "mit minderjährigen Kindern", so in der Tabelle in Ziff. 2.6.1 sowie unter Ziff. 2.6.5); entscheidend ist jedoch - wie erwähnt und wie letztlich auch aus den Richtlinien deutlich wird - nicht die Minderjährigkeit der im gemeinsamen Haushalt lebenden Kinder, sondern ob ihnen gegenüber seitens der allenfalls (nach BSDA) unterstützungsberechtigten Mitglieder des Haushalts eine Unterstützungspflicht gestützt auf das Familienrecht besteht. Die kombinierte Berechnungsmethode ist demgegenüber anzuwenden, wenn im Haushalt neben der Kernfamilie im soeben definierten Sinne weitere Personen (auch minderjährige) leben, bezüglich derer keine solche familienrechtliche Unterstützungspflicht besteht. Der in der Tabelle verwendete Begriff der "nicht leistungsberechtigten Personen" erweist sich damit als irreführend (damit ist nicht etwa eine allfällige Leistungs- bzw. Unterstützungsberechtigung nach BSDA gemeint sondern eine familienrechtliche), ebenso

die Verwendung des Begriffs der minderjährigen Kinder, da es sich bei der Minderjährigkeit - wie dargelegt - nicht um das massgebliche Kriterium handelt. Die Richtlinien erweisen sich daher insofern als missverständlich formuliert. Massgeblich ist somit - um dies noch einmal festzuhalten -, ob der Haushalt ausschliesslich aus Mitgliedern einer Kernfamilie (im dargelegten Sinn) besteht oder ob weitere, nicht zur Kernfamilie zu zählende Personen mit einer solchen zusammenleben. Für den vorliegenden Fall - und unter der Annahme, dass die Kinder tatsächlich im Haushalt des Beschwerdeführers und seiner Ehefrau leben (vgl. E. 6.2) - würde dies bedeuten, dass ein weiteres entscheidendes Sachverhaltselement nicht hinreichend abgeklärt wurde: Letztlich steht nämlich nicht fest, hinsichtlich welcher der drei Kinder familienrechtliche Unterstützungspflichten seitens der Ehefrau des Beschwerdeführers oder des Beschwerdeführers selbst bestehen. Es ist daher in casu nicht klar, ob lediglich Mitglieder einer Kernfamilie im Sinne der Richtlinien zusammenleben respektive aus wie vielen Mitgliedern sich - andernfalls - die Kernfamilie zusammensetzt. Im ersteren Fall wäre das Budget, wie dargelegt, nach der pauschalen Berechnung mit Kopfquote zu erstellen, im letzteren Fall nach der kombinierten Berechnung (wie dies die Vorinstanz getan hat). Insbesondere müsste also zunächst zweifelsfrei abgeklärt werden, welcher Natur das Verhältnis zwischen der Ehefrau des Beschwerdeführers und den drei Kindern ist. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass Erstere 1984 geboren ist, während die drei Kinder A. _____, B. _____ und C. _____ (respektive) die Jahrgänge 1994, 1997 und 2003 aufweisen. Eine leibliche Mutterschaft zu A. _____ erscheint damit praktisch als ausgeschlossen, wovon offenbar auch die Vorinstanz ausging (vgl. ihre E-Mail an die Vertretung vom 16. Januar 2009). Ebenso erscheint das Bestehen eines Kindesverhältnisses zu B. _____ mehr als fraglich. In den Vorakten ist jedoch auch mehrfach von einem Adoptionsverfahren hinsichtlich der drei Kinder durch den Beschwerdeführer die Rede (vgl. bspw. sein Schreiben an die Vorinstanz vom 1. Juli 2008 oder die E-Mail der Vertretung an das BJ vom 3. März 2009), so dass inzwischen allenfalls auch ein Kindesverhältnis des einen oder mehrerer bzw. aller Kinder zum Beschwerdeführer selbst bestehen könnte. Gemäss seinen Angaben im Unterstützungsgesuch vom 20. November 2008 hatten (bereits) damals seine Ehefrau und er jedenfalls die elterliche Sorge hinsichtlich der drei Kinder inne. Wie es sich damit verhält, ob ein allfälliges Adoptionsverfahren möglicherweise inzwischen abgeschlossen werden konnte bzw. ob - andernfalls - Unterstützungspflichten womöglich gestützt auf ein bestehendes Pflegeverhältnis bestehen, wurde jedoch von der Vorinstanz - soweit aus den vorliegenden Akten ersichtlich - nicht abgeklärt. Auch insofern erweist sich die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung als unvollständig.

E. 6.4

Schliesslich erweisen sich teilweise auch die Angaben betreffend die anzurechnenden periodischen Ausgaben (vgl. Ziff. 2.3 der Richtlinien) bzw. die von der Vorinstanz in diesen Belangen getroffenen Abklärungen als unzureichend. Insbesondere gilt dies im Zusammenhang mit den Kosten, welche hinsichtlich der Kinder - so sie denn im gemeinsamen Haushalt leben - anfallen (Ausbildungskosten etc.). Diesbezüglich wurden - wie es scheint - keinerlei Nachforschungen angestellt.

E. 7

Die vorinstanzliche Verfügung enthält in ihrer Begründung lediglich einen pauschalen Verweis auf das erstellte Budget, jedoch keinerlei Ausführungen zu Art und Weise von dessen Zustandekommen und insbesondere keinerlei Darlegungen zum diesem zugrunde

gelegten Sachverhalt, der zur Anwendung gebrachten Berechnungsmethode und den verwendeten zahlenmässigen Angaben. Aus den vorstehenden Ausführungen erhellt, dass sich für die Beurteilung der Frage des Bestehens eines Anspruchs des Beschwerdeführers auf Sozialhilfeleistungen nach dem BSDA grundlegende Fragen aufgrund der vorinstanzlichen Akten nicht beantworten lassen bzw. diesbezüglich hinreichende vorinstanzliche Sachverhaltsabklärungen fehlen. Dies betrifft nach dem Dargelegten namentlich die persönlichen Verhältnisse des Beschwerdeführers (einerseits die Wohnverhältnisse, andererseits die Beziehung zwischen der Ehefrau des Beschwerdeführers bzw. diesem selber und den Kindern respektive das Bestehen allfälliger familienrechtlicher Unterstützungspflichten), aber auch die finanziellen Verhältnisse. Eine schlüssige rechtliche Beurteilung durch das Bundesverwaltungsgericht lässt sich daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt bzw. anhand der bestehenden Akten nicht vornehmen. Naheliegenderweise wird es an der Vorinstanz sein, die dafür notwendigen Abklärungen vorzunehmen.

E. 8

Nach dem Gesagten ist festzuhalten, dass die Vorinstanz den rechtserheblichen Sachverhalt unvollständig abgeklärt hat und die angefochtene Verfügung somit Bundesrecht verletzt (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Die Beschwerde ist daher insoweit gutzuheissen, als die Verfügung vom 6. März 2009 aufzuheben und die Sache zur ergänzenden Sachverhaltsabklärung und anschliessenden neuen Verfügung an die Vorinstanz zurückzuweisen ist.

E. 9

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Verfahrenskosten zu erheben (vgl. Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG). In Anbetracht der verhältnismässig geringen Höhe der dem Beschwerdeführer erwachsenen Kosten wird von der Zusprechung einer Parteientschädigung abgesehen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Dispositiv S. 13

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.