

BVGer F-2583/2021 vom 23. September 2022

Bundesverwaltungsgericht, 2022-09-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_F-2583_2021

FR: TAF F-2583/2021 du 23 septembre 2022

IT: TAF F-2583/2021 del 23 settembre 2022

Regeste

Sozialhilfe an Auslandschweizer

Erwägungen

E. 1.1

Verfügungen der KD betreffend Sozialhilfeleistungen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland nach Art. 33 Abs. 1 ASG unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 62 ASG i.V.m. Art. 31 ff. VGG).

E. 1.2

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

E. 1.3

Die Beschwerdeführenden sind als Verfügungsadressaten, die ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung der angefochtenen Verfügung haben, zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen (Rechtsmittelfrist [Art. 50 Abs. 1 VwVG] und Form der Beschwerde [Art. 52 VwVG]) sind erfüllt. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

E. 2.1

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes und - sofern nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat - die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Ein Entscheid ist unangemessen, wenn er zwar innerhalb des Ermessensspielraums liegt und die Verfassungsprinzipien sowie Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung beachtet, das Ermessen aber unzweckmässig gehandhabt und keine den Umständen des Einzelfalls angepasste Lösung getroffen wurde (vgl. Benjamin Schindler, in: Kommentar VwVG, 2. Aufl. 2019, Art. 49 N. 33 ff.).

E. 2.2

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.

E. 3

Geht es - wie hier - um wiederkehrende Leistungen, ist analog zum Sozialversicherungsrecht auf dem Gebiet der Sozialhilfe an Schweizer Staatsangehörige im

Ausland grundsätzlich auf die tatsächlichen Verhältnisse abzustellen, wie sie sich zum Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung dargestellt haben (vgl. Urteil des BVGer C-4103/2013 vom 30. April 2015 E. 2).

E. 4.1

Gemäss Art. 22 ASG gewährt der Bund im Rahmen dieses Gesetzes Auslandschweizerinnen und -schweizern, die bedürftig sind, Sozialhilfe. Auslandschweizerinnen und -schweizer im Sinne dieses Gesetzes sind nach Art. 3 Bst. a ASG Schweizerinnen und Schweizer, die in der Schweiz keinen Wohnsitz haben und im Auslandschweizerregister eingetragen sind. Gemäss Art. 24 ASG wird Auslandschweizerinnen und -schweizern nur dann Sozialhilfe gewährt, wenn sie ihren Lebensunterhalt nicht hinreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, aus Beiträgen von privater Seite oder aus Hilfeleistungen des Empfangsstaates bestreiten können. Auslandschweizerinnen und -schweizern mit mehrfacher Staatsangehörigkeit wird in der Regel keine Sozialhilfe gewährt, wenn die ausländische Staatsangehörigkeit vorherrscht (Art. 25 ASG).

E. 4.2

Art und Umfang der Sozialhilfe richten sich nach den besonderen Verhältnissen des Empfangsstaates, unter Berücksichtigung der notwendigen Lebensbedürfnisse einer oder eines sich dort aufhaltenden Schweizer Staatsangehörigen (Art. 27 Abs. 1 ASG). Je nach Situation kann die Sozialhilfe in Form von wiederkehrenden oder einmaligen Leistungen gewährt werden (vgl. Art. 18 Abs. 1 der Verordnung vom 7. Oktober 2015 über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland [V-ASG; SR 195.11]). Anspruch auf wiederkehrende Leistungen hat eine Person, wenn ihre anrechenbaren Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen und ihr liquidierbares Vermögen bis auf den Vermögensfreibetrag verwertet worden ist (Art. 19 Abs. 1 Bst. a und Bst. b V-ASG). Zudem muss ihr Verbleib im Empfangsstaat aufgrund der gesamten Umstände gerechtfertigt sein (Art. 19 Abs. 1 Bst. c V-ASG), was namentlich dann der Fall ist, wenn sich die betreffende Person schon seit mehreren Jahren im Empfangsstaat aufhält (Ziff. 1), wenn sie mit grosser Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit im Empfangsstaat wirtschaftlich selbständig wird (Ziff. 2) oder wenn sie nachweist, dass ihr wegen enger familiärer Bande oder anderer Beziehungen die Rückkehr in die Schweiz nicht zugemutet werden kann (Ziff. 3). Dabei ist unerheblich, ob die entsprechenden Leistungen im Ausland oder in der Schweiz kostengünstiger wären (Art. 19 Abs. 2 V-ASG).

E. 4.3

Die allfällige Bedürftigkeit einer Person wird - um dem Gleichbehandlungsgebot Rechnung zu tragen - in jedem Unterstützungsfall auf der Grundlage eines Haushaltsbudgets festgestellt. Bei der Berechnung des Budgets stützen sich die zuständigen Behörden auf die allgemeinen sozialhilferechtlichen Grundsätze, welche in der Weisung über die Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (nachfolgend: Weisung), gültig seit 1. Januar 2020 oder in den Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) niedergelegt sind.

E. 4.4

Die Sozialhilfe kann mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden (Art. 28 ASG), wobei diese verhältnismässig sein müssen und nicht sachfremd sein dürfen (Ziff. 6.4.2 der Weisung). Eine Bedingung liegt vor, wenn die Rechtswirksamkeit einer Verfügung von

einem künftigen, ungewissen Ereignis abhängig gemacht wird (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 913). Eine Auflage ist die mit einer Verfügung verbundene zusätzliche Verpflichtung zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen. Von der Bedingung unterscheidet sie sich dadurch, dass die Rechtswirksamkeit der Verfügung nicht davon abhängt, ob die Auflage erfüllt wird oder nicht. Die Verfügung ist auch gültig, wenn die Auflage nicht erfüllt wird (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 919 f.). Während die Erfüllung der Bedingung durch die Behörde nicht beeinflusst werden kann, ist die Auflage selbständig durchsetzbar (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 920; Tschannen/Müller/Kern, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5 Aufl. 2022, Rz. 730).

E. 4.5

Gemäss Art. 26 Bst. d ASG kann die Sozialhilfe verweigert oder entzogen werden, wenn die gesuchstellende Person die ihr gestellten Bedingungen oder Auflagen nicht erfüllt oder wesentliche Änderungen ihrer Verhältnisse nicht meldet. Der Wortlaut von Art. 38 Abs. 1 V-ASG geht über den Inhalt von Art. 26 ASG hinaus, indem darin festgehalten wird, dass bei einem fehlbaren Verhalten nach Art. 26 ASG die Sozialhilfe «auch lediglich gekürzt» werden kann. Art. 38 Abs. 1 V-ASG findet in Art. 26 ASG eine hinreichende formell-gesetzliche Grundlage: Wenn die Sozialhilfe verweigert oder entzogen werden kann, dann ist es a maiore ad minus auch zulässig, sie lediglich zu kürzen. Zudem wirkt sich die Verordnungsbestimmung zu Gunsten der gesuchstellenden Person aus. Auch in der Weisung wird in Bezug auf die Wohnkosten explizit festgehalten, dass diese entsprechend reduziert werden, wenn die «Auflage» nicht «befolgt» wird (zur Terminologie vgl. E. 4.6 hiernach), in eine günstigere Wohnung umzuziehen (Ziff. 2.3.1 der Weisung).

E. 4.6

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die Anweisung, eine günstigere Wohnung zu suchen, keine Auflage, sondern eine Bedingung darstellt. Zwar ist die befristete Gewährung der Sozialhilfe nicht davon abhängig, dass die Bedingung erfüllt wird. Indessen handelt es sich hier um ein Dauerschuldverhältnis, dessen Fortsetzung von der Erfüllung der Bedingung abhängig gemacht wurde (vgl. Sachverhalt Bst. B., D. und E.). Sowohl die Reduktion der Unterstützung (vgl. Verfügung vom 14. Dezember 2020) als auch deren Einstellung mit Wirkung ab 1. April 2021 (vgl. streitige Verfügung vom 19. April 2021) wurde im Wesentlichen damit begründet, die Beschwerdeführenden hätten zwei Mal die «Auflage» nicht erfüllt, in eine günstigere Wohnung umzuziehen. Die Nichteinhaltung der Aufforderung wirkte sich somit direkt auf den Ausgang des jeweiligen Verfahrens aus, weshalb hier nicht eine Auflage, sondern eine Bedingung vorliegt. Die Qualifikation als Bedingung ergibt sich auch daraus, dass die Behörde den Umzug in eine günstigere Wohnung nicht durchsetzen kann (vgl. E. 4.4 am Ende).

E. 5.1

Die Vorinstanz verweigert die Ausrichtung einer wiederkehrenden Leistung mit der Begründung, die Beschwerdeführenden hätten die in der Verfügung vom 14. Dezember 2020 formulierte Auflage (gemeint: Bedingung), eine Wohnung zu suchen, mit einem Mietzins, der im ortsüblichen Rahmen für eine bescheidene Unterkunft dieser Grösse liege (max. THB 20'000), nicht erfüllt. Ferner hätten sie kein Arztzeugnis eingereicht, welches bestätigen würde, dass ein Umzug für den Beschwerdeführer aus gesundheitlichen Gründen nicht möglich sei.

E. 5.2

Die Beschwerdeführenden stellen sich dagegen auf den Standpunkt, die ortsüblichen Mieten für eine vergleichbare Wohnung würden zwischen THB 65'000 und THB 80'000 betragen. Der Beschwerdeführer benötige aufgrund seines Gesundheitszustandes eine ständige Betreuung durch die Beschwerdeführerin. Diese sei wiederum auf die Unterstützung des Sicherheitsdienstes im Gebäude angewiesen, wenn Arztbesuche erforderlich würden. Ihre Wohnung sei rollstuhlgerecht, was bei den meisten Wohnungen in Thailand nicht der Fall sei. Zudem biete die Wohnung die Möglichkeit, eine Pflegerin unterzubringen. Der Beschwerdeführer sei nicht in der Lage, einen Umzug ohne die Gefahr fataler gesundheitlicher Schäden durchzustehen. Dieser Zustand sei durch medizinische Unterlagen belegt.

E. 5.3

In ihrer Vernehmlassung ergänzt die Vorinstanz, die Beschwerdeführenden würden sich weigern, über ihre finanziellen Verhältnisse Auskunft zu geben, indem sie keine Belege zum bei der D._____ investierten Kapital eingereicht hätten. Ferner hätten sie es unterlassen, ihre Zusatzversicherungen zu kündigen, obwohl sie mehrmals auf die hohen Kosten hingewiesen worden seien. Sie hätten folglich das ihnen Zumutbare, um ihre Lage zu verbessern, unterlassen.

E. 5.4

In ihrer Replik entgegnet die Beschwerdeführenden, sie hätten ihre persönlichen Verhältnisse von Anfang an offengelegt. Von der D._____ seien ihnen USD 10'000 als Geschäftseinlage für ihre Vorarbeiten gutgeschrieben worden. Dafür sei ihnen ein Anteil von 7.86% und darauf basierend eine monatliche Auszahlung gewährt worden. Ihre finanzielle Situation habe sich nach dem plötzlichen Tod des Direktors der D._____ im (...) 2021 grundlegend geändert. Das Unternehmen in E._____ sei geschlossen worden. Damit sei kein zukünftiges Einkommen mehr in Aussicht. Wohnungen für THB 20'000 hätten jeweils eine Grösse von ca. 35 m², was für den Beschwerdeführer, der nicht mehr auf die Strasse gehen könne, einer Zelle gleichkomme. Die Beschwerdeführerin könne ihn nicht lange alleine lassen, weshalb es wichtig sei, Einkaufsmöglichkeiten in der Nähe zu haben. Die Entlassungspapiere aus dem Krankenhaus habe die Beschwerdeführerin der schweizerischen Botschaft im Original abgegeben.

E. 6

Zu prüfen ist zunächst, ob die Bedingung der Vorinstanz, wonach die Beschwerdeführenden in eine Wohnung mit einem Mietzins von max. THB 20'000 hätten umziehen sollen, verhältnismässig und sachgerecht war.

E. 6.1

Die Wohnkosten (Miet- bzw. Hypothekarzins) stellen einen Teil der materiellen Grundsicherung dar. Gemäss Ziff. 2.3.1 der Weisung sind sie voll anzurechnen, sofern die Wohnungsgrösse den Umständen angemessen ist und der Mietzins im ortsüblichen Rahmen für eine bescheidene Wohnung dieser Grösse liegt. Überhöhte Wohnkosten werden so lange angerechnet, bis eine zumutbare Lösung möglich ist. Die unterstützte Person kann zur Wohnungssuche oder zur Untervermietung verpflichtet (gemeint: angehalten) werden. Die Berücksichtigung der gegenwärtigen Mietkosten kann befristet werden. Wird die Auflage (gemeint: Bedingung) nicht befolgt (gemeint: erfüllt), werden die anrechenbaren Wohnkosten entsprechend reduziert. Im Hinblick auf den Umzug in eine günstigere Wohnung ist die Situation im Einzelfall genau zu prüfen und die Grösse und die

Zusammensetzung der Familie, eine allfällige Verwurzelung an einem bestimmten Ort, das Alter und die Gesundheit der betroffenen Personen sowie der Grad der sozialen Integration sind zu berücksichtigen. Der Umstand, dass eine Person im betreffenden Quartier seit vielen Jahren verwurzelt ist, verleiht für sich allein genommen keinen Anspruch auf den Verbleib in einer Wohnung, die das Mietzinsmaximum überschreitet (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2012.00158 vom 12. April 2012 E. 3.3). Sozialhilfesuchende Personen, die in solchen Wohnungen leben, müssen unter Umständen gewisse Härten - z. B. ein Herausreissen aus der gewohnten Umgebung - sowie gewisse Einschränkungen in der Lebensqualität in Kauf nehmen (Urteil des BGer 2P.207/2004 vom 7. September 2004 E. 3.2). Weigert sich die betroffene Person, eine günstigere Wohnung zu suchen oder in eine effektiv verfügbare und zumutbare günstigere Wohnung umzuziehen, können die anrechenbaren Wohnkosten auf jenen Betrag reduziert werden, der durch die günstigere Wohnung entstanden wäre (vgl. dazu Claudia Hänzi, Leistungen der Sozialhilfe in den Kantonen, in: Das Schweizerische Sozialhilferecht, 2008, S. 120 ff.).

E. 6.2

Die Beschwerdeführenden haben für ihren Standpunkt, wonach ein Umzug in eine günstigere Wohnung aufgrund des Gesundheitszustandes des Beschwerdeführers nicht möglich sei, keine Belege eingereicht. Entsprechend ist davon auszugehen, dass der Gesundheitszustand des Beschwerdeführers einem Umzug nicht entgegensteht. Die Vorinstanz konnte aufzeigen, dass Wohnungen in Bangkok für THB 20'000 gemietet werden können, welche den sich aus der Erkrankung des Beschwerdeführers (Epilepsie und mehrere Schlaganfälle) ergebenden Bedürfnissen, wie die Nähe zu öffentlichen Verkehrsmitteln (konkret der BTS/MRT-Linie), Sicherheitsdienst im Gebäude, etc. entsprechen. Auch hatten die Beschwerdeführenden genügend Zeit gehabt, eine günstigere Wohnung zu finden, wurden sie doch bereits im April 2020 hierzu aufgefordert. Es wäre ihnen somit möglich und zumutbar gewesen, in eine günstigere Wohnung umzuziehen. Die entsprechende Bedingung erweist sich somit als sachgerecht und verhältnismässig.

E. 7

Zu prüfen bleibt, welche Konsequenzen sich aus der Nichterfüllung der Bedingung ergeben.

E. 7.1

Wie bereits dargelegt, sieht die Weisung explizit eine Reduktion der Wohnkosten im Budget und damit eine Kürzung der Sozialhilfeleistungen vor, wenn die Auflage (gemeint: Bedingung) nicht befolgt (gemeint: erfüllt) wird, in eine günstigere Wohnung umzuziehen (Ziff. 2.3.1 der Weisung). Dies deckt sich mit Art. 38 Abs. 1 V-ASG, der die Möglichkeit einer Kürzung der Leistungen enthält, wenn Auflagen oder Bedingungen nicht erfüllt werden. Unbestritten ist, dass die Beschwerdeführenden, auch wenn sie in einer Wohnung für THB 20'000 leben würden, ihren Lebensunterhalt dennoch nicht aus eigener Kraft bestreiten könnten. Zudem ist der betagte Beschwerdeführer schwer krank und auf permanente Unterstützung durch die ebenfalls betagte Beschwerdeführerin und auf Medikamente angewiesen. Die gänzliche Streichung von Unterstützungsleistungen könnte die Beschwerdeführenden in eine existentielle Notlage bringen. Vor diesem Hintergrund erscheint diese Massnahme nicht angemessen, zumal die Möglichkeiten der Kürzung von Leistungen besteht. Die Berücksichtigung eines angemessenen Mietzinses im Budget der Beschwerdeführenden und gestützt darauf die Ausrichtung einer entsprechenden Unterstützungsleistung erscheint vorliegend geboten und steht im Einklang mit der Aufgabe

der Sozialhilfe, eine einfache, den Anforderungen der Menschenwürde genügende Lebensführung zu gewährleisten. Weshalb die Vorinstanz von Art. 38 Abs. 1 V-ASG bzw. von Ziff. 2.3.1 der Weisung abweicht, legt sie nicht dar (vgl. zur Unangemessenheit im Zusammenhang mit dem Abweichen von Verwaltungsverordnungen Schindler, a.a.O., Art. 49 N. 40) und ist auch nicht nachvollziehbar. Die gänzliche Verweigerung der Unterstützungsleistungen steht zwar im Einklang mit Art. 26 Bst. d ASG, erscheint aber unangemessen im Sinne von Art. 49 Bst. c VwVG.

E. 7.2

Die Beschwerde ist daher gutzuheissen, die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen, mit der Aufforderung, im Budget der Beschwerdeführenden einen angemessenen Mietzinsanteil anzurechnen und gestützt darauf eine wiederkehrende Leistung ab dem 1. April 2021 gemäss den gesetzlichen Bestimmungen festzusetzen.

E. 7.3

Bei diesem Ergebnis ist auf das Vorbringen der Beschwerdeführenden, sie hätten nach dem Tod des Direktors der D._____, Herrn F._____, im (...) 2021 und der Schliessung der D._____ in E_____, keine Aussicht auf ein künftiges Einkommen mehr, nicht einzugehen. Die Vorinstanz wird diesen Umstand im Budget der Beschwerdeführenden beziehungsweise bei der Festsetzung der Höhe der Anspruchsberechtigung zu berücksichtigen haben.

E. 8.1

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind keine Kosten zu erheben (Art. 63 Abs. 1 VwVG).

E. 8.2

Die Beschwerdeführenden wären für die ihnen erwachsenen notwendigen Kosten zu entschädigen (Art. 64 Abs. 1 und 2 VwVG; Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass ihnen - die nicht anwaltlich vertreten sind - aus dem vorliegenden Verfahren Kosten im Sinne der massgeblichen Bestimmungen entstanden sind. Deshalb ist ihnen keine Parteientschädigung zuzusprechen. (Dispositiv nachfolgende Seite)

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