

BVGer F-6925/2016 vom 13. April 2017

Bundesverwaltungsgericht, 2017-04-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_F-6925_2016

FR: TAF F-6925/2016 du 13 avril 2017

IT: TAF F-6925/2016 del 13 aprile 2017

Regeste

Sozialhilfe an Auslandschweizer

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht unter Vorbehalt der in Art. 32 VGG genannten Ausnahmen Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, welche von einer in Art. 33 VGG aufgeführten Behörde erlassen wurden. Darunter fallen u.a. Verfügungen der KD betreffend Sozialhilfeleitungen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland nach Art. 33 Abs. 1 ASG.

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 gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde legitimiert. Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

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 Sachverhaltes und - sofern 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. Analog zum Sozialversicherungsrecht ist auf dem Gebiet der Sozialhilfe an Schweizer Staatsangehörige im Ausland grundsätzlich auf die tatsächlichen Verhältnisse abzustellen, wie sie sich im Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung dargestellt haben (vgl. Urteil des BVGer C-4103/2013 vom 30. April 2015 E. 2 m.H.).

E. 3

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 diese 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

Wie aus dem Sachverhalt hervorgeht, handelt es sich bei beiden Beschwerdeführenden um venezolanisch-schweizerische Doppelbürger. Dass beim Beschwerdeführer die Schweizer Staatsangehörigkeit (noch) vorherrscht, ist unbestritten (siehe dazu die von der Schweizer Vertretung in Barcelona getätigten Abklärungen [Checkliste unter EDA act. 1]). Was die Beschwerdeführerin anbelangt, vertritt die Vorinstanz hingegen den Standpunkt, die venezolanische Staatsangehörigkeit erweise sich als vorherrschend, da sie die massgebliche Lebensphase in Venezuela verbracht habe, dort geboren und erst durch Heirat Schweizerin geworden sei und ihre Beziehungen zur Schweiz "als gering" bezeichnet werden müssten. In der Rechtsmitteleingabe vom 25. Oktober 2016 wird indes sinngemäss geltend gemacht, auch auf Seiten der Beschwerdeführerin sei die Schweizer Staatsangehörigkeit vorherrschend. So sei sie seit 35 Jahren mit einem Schweizer verheiratet und habe "2 Schweizer" geboren. In finanziell besseren Zeiten seien die Eheleute regelmässig in die Schweiz gereist. In Caracas sei die Beschwerdeführerin zudem aktives Mitglied des Schweizerclubs und der "Damas suizas" gewesen und sie habe ein sehr enges Verhältnis zu Schweizer Bürgern gepflegt.

E. 4.1

Für die Beurteilung der Frage, welche Staatsangehörigkeit vorherrscht, ist gemäss Art. 16 Abs. 1 der Verordnung vom 7. Oktober 2015 über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandschweizerverordnung, V-ASG; SR 195.11) zu berücksichtigen, unter welchen Umständen die Person die ausländische Staatsangehörigkeit erworben hat (Bst. a), in welchem Staat sich die Person während der Kindheit und Ausbildungszeit aufgehalten hat (Bst. b), wie lange sich die Person im betreffenden Empfangsstaat aufhält (Bst. c) und welche Beziehung die Person zur Schweiz hat (Bst. d). In Fällen dringlicher Sozialhilfe gilt die Schweizer Staatsangehörigkeit als vorherrschend (Art. 16 Abs. 2 V-ASG; vgl. hierzu auch Ziff. 1.3.3 der ab 1. Januar 2016 gültigen Richtlinien der KD zur Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer [nachfolgend: Richtlinien], abrufbar unter www.eda.admin.ch > Dienstleistungen und Publikationen > Dienstleistungen für Schweizer Staatsangehörige im Ausland > Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer [SAS] > rechtliche Grundlagen > Richtlinien).

E. 4.2

Die bald 66-jährige Beschwerdeführerin ist in Venezuela geboren, wodurch sie die dortige Staatsbürgerschaft erwarb. In diesem Land hat sie praktisch ihr ganzes Leben (bis Frühjahr 2015) verbracht, einschliesslich der besonders prägenden Jahre der Kindheit, Adoleszenz und Ausbildungszeit (Art. 16 Abs. 1 Bst. b V-ASG). In der Schweiz wohnhaft war sie nie. Die Schweizer Staatsangehörigkeit hat sie erst im Alter von 30 Jahren durch Heirat eines ausgewanderten Schweizers erworben, weshalb diesem Kriterium nur eine eingeschränkte Bedeutung zukommt (Art. 16 Abs. 1 Bst. a V-ASG). Die zwei Kinder wiederum sind zwar Doppelbürger, jedoch beide mit Wohnsitz in Drittstaaten und ohne sonstigen Bezug zur

Schweiz. Sodann hat die Beschwerdeführerin im Gesuchsverfahren Spanisch als Muttersprache angegeben und die Rubrik "Weitere Sprachkenntnisse" leer gelassen (vgl. EDA act. 1/Formular AS 2). Es muss daher angenommen werden, dass sie mit keiner Landessprache vertraut ist. In Venezuela verwurzelt und durch diese Kultur geprägt, ist sie mit jenem Land offenkundig viel stärker verbunden als mit der Schweiz. Dass sie mit ihrem Gatten einst regelmässig Reisen hierhin unternommen haben will, wofür es allerdings keinerlei Belege gibt, reicht im dargelegten Kontext denn so oder so nicht aus, um eine enge Verbundenheit zur Schweiz bejahen zu können. Dasselbe gilt hinsichtlich der ebenfalls nicht näher erörterten Aktivitäten im Schweizerclub und der Art und Weise der Beziehungen zu anderen Schweizerinnen und Schweizern im Herkunftsstaat. Unter Würdigung aller relevanten Kriterien ist das venezolanische Bürgerrecht der Beschwerdeführerin gegenüber dem schweizerischen somit als eindeutig vorherrschend zu betrachten.

E. 4.3

Damit stellt sich die Frage, ob von der in Art. 25 ASG aufgestellten Grundregel, eine Unterstützung nur bei vorherrschendem inländischem Bürgerrecht auszurichten, abgewichen werden kann. Ziff. 1.3.3 der Richtlinien erlaubt es, in Ausnahmefällen (minderjähriges Kind; schwerstbehinderter handlungsunfähiger Erwachsener; akute Todesgefahr; sehr schwere Krankheit; operativ behebbare Invalidität; kriegerische Ereignisse; Naturkatastrophen; politische Wirren) trotz vorherrschender ausländischer Staatsangehörigkeit Sozialhilfe zu gewähren. Indem die Beschwerdeführenden darauf hinweisen, in Venezuela einer Todesgefahr ausgesetzt gewesen zu sein, aufgrund des Erlebten noch lang traumatisiert zu bleiben und die dortige Situation als fast kriegerische Zustände bezeichnen, beanspruchen sie faktisch auch für sich eine solche Ausnahmeregel.

E. 4.4

Die Ausnahmefälle sind, wie schon die Auflistung unter Ziff. 1.3.3 der Richtlinien verdeutlicht, restriktiv auszulegen. Was unter einer Ausnahme zu verstehen ist, hat sich in fortlaufender Praxis zu Art. 6 des Bundesgesetzes vom 21. März 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (ASFG, AS 1973, 1976; vom 1. Januar 2010 bis 31. Oktober 2015 Bundesgesetz über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland [BSDA], AS 2009 5685) herausgebildet, einer Bestimmung, welche sich inhaltlich weitgehend mit Art. 25 ASG deckt. Demnach dienen Ausnahmen von der Regel dazu, Härten, Unbilligkeiten und Unzulänglichkeiten vorzubeugen, die sich wegen der Besonderheit eines Sachverhalts aus der strikten Anwendung des Gesetzes ergeben könnten. Es geht mithin darum, Ausnahmetatbestände auf besonders krasse Fälle zu beschränken, bei denen es aufgrund der gesamten Umstände nicht zu verantworten wäre, eine hilfsbedürftige Person von der Unterstützung auszuschliessen (vgl. statt vieler Urteil des BVGer C-553/2014 vom 27. August 2014 E. 5.2 m.w.H.).

E. 4.5

Die eben präzisierten Ausnahmevoraussetzungen beziehen sich selbstredend stets nur auf die Situation in demjenigen Staat, in welchem konkret um finanzielle Hilfen gemäss ASG ersucht wird. Hierbei ist auf die tatsächlichen Verhältnisse abzustellen, wie sie sich zum Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung präsentierten (siehe E. 2 hiervor). Die Beschwerdeführenden haben nicht in Venezuela, sondern in Spanien ein Unterstützungsgesuch eingereicht. Zu diesem Zeitpunkt (August 2016) hielten sie sich seit

rund 16 Monaten dort auf. Dementsprechend stellten sie auch den Antrag, in diesem Land bis auf weiteres monatliche Sozialhilfeleistungen ausgerichtet zu bekommen. Damit gilt Spanien als Empfangsstaat im Sinne von Art. 3 Bst. c ASG, womit bei der Beurteilung des vorliegenden Gesuches auf die Situation im aktuellen Aufenthaltsstaat abzustellen ist (siehe dazu auch Art. 24 und Art. 27 ASG). Was von den Beschwerdeführenden in diesem Zusammenhang vorgebracht wird, bezieht sich einzig auf die Wirren in ihrer früheren (Wahl)heimat und kann aufgrund des Gesagten keine Berücksichtigung finden. Dass die angegebenen gesundheitlichen Leiden (Bluthochdruck, Bandscheibenschmerzen) nicht unter einen der oben erwähnten Ausnahmetatbestände fallen, versteht sich nach der Wohnsitzverlegung in einen sicheren europäischen Drittstaat derweil von selbst. Die Beschwerdeführerin ist daher gestützt auf Art. 25 ASG nicht unterstützungsberechtigt und kann demzufolge für sich keine Sozialhilfe im Sinne dieses Gesetzes beanspruchen.

E. 5.1

Zu prüfen bleibt, ob allenfalls dem Beschwerdeführer Unterstützungsleistungen auszurichten sind. 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 V-ASG). 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 (vgl. 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). Besagte Kriterien werden ebenfalls in den Richtlinien konkretisiert.

E. 5.2

Der Beschwerdeführer und seine Ehefrau machen geltend, dass ihre Ausgaben die Einnahmen übersteigen und die verwertbaren Reserven praktisch aufgebraucht seien. Ein entsprechendes, von der Schweizer Vertretung ausgefülltes Budget befindet sich in den Akten (vgl. EDA act. 1/Formular AS 13). Selbst wenn aufgrund dessen von der Bedürftigkeit der Eheleute bzw. des Beschwerdeführers ausgegangen wird, besteht wie eben dargetan (siehe E. 5.1 weiter vorne) nur dann ein Anspruch auf die beantragten wiederkehrenden Leistungen, wenn auch die übrigen Voraussetzungen hierfür erfüllt sind, was nach Auffassung der Vorinstanz nicht der Fall ist. Die verfügende Behörde stützt sich in diesem Zusammenhang auf Art. 19 Abs. 1 Bst. c V-ASG sowie Ziff. 1.3.4 der Richtlinien. Gemäss diesen Bestimmungen, die vom Gericht grundsätzlich zu berücksichtigen sind (vgl. Urteil des BVGer C-6795/2014 vom 29. April 2015 E. 4.1 m.H. auf BVGE 2010/33 E. 3.3.1), wird zwischen Umständen unterschieden, die eher für eine Leistung vor Ort im Ausland sprechen, und solchen, die eher die Heimkehr in die Schweiz nahelegen.

E. 5.3

Eher für eine Leistung vor Ort spricht den Richtlinien zufolge, wenn der Lebensunterhalt im Empfangsstaat bisher ganz oder teilweise durch eine Erwerbstätigkeit finanziert wurde, wenn die gesuchstellende Person sich seit mehr als fünf Jahren im Empfangsstaat aufhält und in der Gesellschaft des Empfangsstaats gut integriert ist. Ebenfalls ins Gewicht fällt, wenn enge persönliche Bindungen zu Personen des Empfangsstaats bestehen (z.B. Ehe bzw. stabiles Konkubinat und Verwandtschaft), so dass eine Heimkehr nicht zugemutet werden kann. Eher gegen eine Leistung vor Ort spricht gemäss den Richtlinien, wenn die Chancen auf wirtschaftliche Unabhängigkeit trotz Arbeitsfähigkeit gering sind, wenn der Lebensunterhalt im Empfangsstaat bisher vor allem aus Ersparnissen finanziert wurde, wenn keine ordentliche Aufenthaltsbewilligung vorhanden ist bzw. eine solche nicht innert nützlicher Frist beschafft werden kann. Auch der Umstand, dass die gesuchstellende Person weder mit einer Person des Empfangsstaats verheiratet ist noch in einem stabilen Konkubinat lebt, oder Verwandte im Empfangsstaat hat, spricht gegen die Ausrichtung von Unterstützungsleistungen im Ausland. Diese Kriterien machen deutlich, dass eine Unterstützung vor Ort im vorliegenden Kontext insbesondere dann als insgesamt gerechtfertigt anzusehen ist, wenn im Empfangsstaat - sozial, familiär und wirtschaftlich - eine eigentliche Verwurzelung besteht (zum Ganzen vgl. Urteil des BVGer F-1837/2016 vom 16. November 2016 E. 4.2).

E. 5.4

Der Beschwerdeführer hält sich mit seiner Gattin seit bald zwei Jahren in Spanien - dem Empfangsstaat - auf. Erforderlich wäre ein mehrjähriger Aufenthalt (vgl. Art. 19 Abs. 1 Bst. c Ziff. 1 V-ASG). Praxisgemäss werden Unterstützungsleistungen vor Ort erst gewährt, wenn der Aufenthalt mehr als fünf Jahre beträgt (Ziff. 1.3.4 der Richtlinien).

Unbestrittenermassen handelt es sich sodann nicht um einen bloss vorübergehenden Aufenthalt; vielmehr taten die Beschwerdeführenden kund, längerfristig in Spanien bleiben zu wollen. Eine Rückkehr nach Venezuela käme für sie höchstens dann in Betracht, wenn sich die Situation dort in den nächsten Jahren verbessern sollte (siehe Beschwerdeeingabe und Lebenslauf). Hervorzuheben wäre an dieser Stelle nochmals, dass die Betroffenen mit der beantragten Sozialhilfe den Lebensunterhalt in Spanien bestreiten möchten, weshalb die in Venezuela verbrachte Zeit folgerichtig nicht angerechnet werden kann. Das Ehepaar liegt bezogen auf die Anwesenheit im Empfangsstaat damit deutlich unter der üblichen zeitlichen Limite.

E. 5.5

Des Weiteren ist der Beschwerdeführer in wirtschaftlicher Hinsicht nicht gut integriert. Anders als in seiner früheren Wahlheimat hat er in Spanien nie gearbeitet. Die Arbeitssuche gestaltet sich seinen eigenen Angaben schwieriger als angenommen, was angesichts seines Alters und der nach wie vor angespannten wirtschaftlichen Lage im Empfangsstaat verständlich erscheint. Dies führte dazu, dass er und seine Gattin ihren Lebensunterhalt seither aus Ersparnissen gedeckt haben. Die vorinstanzliche Einschätzung, wonach die Wahrscheinlichkeit, in absehbarer Zeit wirtschaftliche Selbständigkeit zu erlangen, gering sei, lässt sich vor diesem Hintergrund nicht beanstanden. Zu ergänzen wäre an dieser Stelle, dass sich der Verkauf der Liegenschaft in Caracas auch von der Schweiz aus organisieren bzw. fortführen lässt.

E. 5.6

Nichts zu ihren Gunsten abzuleiten vermögen die Beschwerdeführenden schliesslich aus der geltend gemachten familiären Bande zu Spanien. Wohl stellt die in Madrid lebende Tochter einen mitzuberücksichtigenden Aspekt dar, allerdings ist nicht einzig auf diesen einen Faktor sondern die gesamten Umstände abzustellen. Abgesehen davon bestehen in dieser Hinsicht ansonsten keine besonderen Beziehungen zum Empfangsstaat. So hat sich der Sohn in Kolumbien niedergelassen, derweil die übrigen Verwandten entweder in Venezuela oder in der Schweiz (u.a. drei Brüder des Gesuchstellers) ansässig sind. Kommt hinzu, dass der Beschwerdeführer nicht mit einer Person des Empfangsstaates verheiratet ist, stammt seine Ehefrau doch aus Venezuela (zu diesem Kriterium siehe wiederum Ziff. 1.3.4 der Richtlinien). Im Übrigen wählten die Eheleute zum Wohnen innerhalb von Spanien eine Gegend mit vielen Schweizern und Deutschen, was zumindest auf Seiten des Beschwerdeführers für eine fortbestehende Verbundenheit mit diesem Sprach- und Kulturkreis spricht.

E. 5.7

Alles in allem liegt somit keine so tiefgreifende Verwurzelung der Beschwerdeführenden in Spanien vor, dass dies eine Unterstützung vor Ort rechtfertigen würde. Keine Bedeutung kommt von Gesetzes wegen der Überlegung zu, dass der Lebensunterhalt im Empfangsstaat weniger kostet als in der Schweiz (vgl. Art. 19 Abs. 2 V-ASG).

E. 5.8

Soweit die Beschwerdeführenden darüber hinaus beklagen, man habe ihnen keine Alternative angeboten, sei auf die Möglichkeit der Übernahme der Reisekosten für die Rückkehr in die Schweiz verwiesen (Art. 30 ASG, Art. 34 Abs. 5 V-ASG). Wohl hat die Vorinstanz diese Möglichkeit erst in der Vernehmlassung aufgegriffen (vgl. BVGer act. 5), allerdings stellte dies für die Betroffenen bislang gar keine Option dar. Bei einem allfälligen Gesuch hätte die Vorinstanz die Bedürftigkeit aufgrund der aktuellen Situation aber zu prüfen und die Heimkehrkosten für den Beschwerdeführer gegebenenfalls zu übernehmen.

E. 5.9

Die tragischen Umstände, unter denen die Beschwerdeführenden ihre einstige (Wahl)heimat verlassen mussten, werden nicht verkannt. Im internationalen Verhältnis besteht indes keine völkerrechtliche Pflicht eines Staates, Ausländerinnen und Ausländer oder ausgewanderte Personen zu unterstützen. Wohl gebieten der Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 8 Abs. 1 BV) und das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV), dass allen sich hier in der Schweiz aufhaltenden und in Notlage geratenen Personen (ob eigene Staatsbürger oder nicht), bei Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen, Fürsorge zukommt. Andernorts trägt hingegen primär der Heimat- oder Aufenthaltsstaat für die eigenen Staatsangehörigen und die Bewohner die Verantwortung. Dies ergibt sich aus dem Territorialitätsprinzip (zum Ganzen vgl. Urteil des BVGer C-3132/2013 vom 11. Dezember 2014 E. 4.3.2 und 4.3.3 m.H.). Unter den dargelegten Prämissen vermögen die beschriebenen finanziellen Engpässe, welche massgeblich durch die wirtschaftliche und politische Entwicklung in Venezuela entstanden sind, kein anderes Ergebnis zu rechtfertigen.

E. 6

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz die Ausrichtung einer periodischen Unterstützung im Ausland zu Recht verweigert hat. Die angefochtene Verfügung verletzt daher Bundesrecht nicht (vgl. Art. 49 VwVG), weshalb die Beschwerde abzuweisen ist.

E. 7

Bei diesem Ausgang des Verfahrens würden die Beschwerdeführenden grundsätzlich kostenpflichtig. Angesichts der besonderen Umstände ist jedoch von der Auferlegung von Verfahrenskosten abzusehen (vgl. Art. 63 Abs. 1 in fine VwVG i.V.m. Art. 6 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Dispositiv Seite 13

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