



## **Urteil vom 20. Oktober 2015**

---

Besetzung

Richterin Marianne Teuscher (Vorsitz),  
Richterin Jenny de Coulon Scuntaro,  
Richter Daniele Cattaneo,  
Gerichtsschreiber Rudolf Grun.

---

Parteien

1. **A.** \_\_\_\_\_,  
2. **B.** \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Eidgenössisches Departement für auswärtige Angele-  
genheiten EDA, Konsularische Direktion KD, Sozialhilfe  
für Auslandschweizer/innen (SAS),  
Bundesgasse 32, 3003 Bern,  
Vorinstanz.**

---

Gegenstand

Sozialhilfe an Schweizer Staatsangehörige im Ausland.

**Sachverhalt:****A.**

Die Beschwerdeführerin (geb. 1949, Schweizer Bürgerin) wohnt zusammen mit ihrem Ehemann (Beschwerdeführer, geb. 1955, mit schweizerischem und libanesischem Bürgerrecht) seit Mai 2010 im Libanon. Beide leben von der Rente der Beschwerdeführerin.

**B.**

Am 24. September 2014 gelangten die Beschwerdeführer mit einem formellen Gesuch an die Schweizerische Botschaft in Beirut und baten um Ausrichtung periodischer Unterstützungsleistungen nach dem Bundesgesetz vom 21. März 1973 über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland (BSDA, SR 852.1). Zur Begründung wurde geltend gemacht, dass das ganze Kapital verloren gegangen sei (drei durch den Beschwerdeführer aufgebaute Restaurants hätten nach und nach mit Totalverlust geschlossen werden müssen). Ferner erhalte die Beschwerdeführerin durch die Ende 2006 erfolgte Frühpensionierung lediglich eine Rente von ca. CHF 1'700.- im Monat.

**C.**

Mit zwei separaten Verfügungen vom 25. November 2014 (eröffnet am 30. Dezember 2014) wies das Bundesamt für Justiz (BJ, seit 1. Januar 2015 Konsularische Direktion des EDA) das Gesuch der Beschwerdeführer vom 24. September 2014 um Ausrichtung einer periodischen Unterstützung ab. Zur Begründung wurde in Bezug auf den Beschwerdeführer hingewiesen, dass bei ihm das libanesisches Bürgerrecht vorherrsche, weshalb er nicht unterstützt werden könne. Bezüglich der Beschwerdeführerin liege keine Bedürftigkeit vor, da der Saldo der Gegenüberstellung ihrer Auslagen (USD 998.30) und Einnahmen (USD 1'770.-) positiv ausfalle (USD 771.70). Ausserdem müsste eine Unterstützung auch bei nachgewiesener Bedürftigkeit abgelehnt werden, da sich die Beschwerdeführerin erst seit Mai 2010 im Libanon aufhalte und dort die Aussicht auf eine wirtschaftliche Unabhängigkeit in absehbarer Zeit nicht gegeben sei.

**D.**

Mit Rechtsmitteleingabe vom 1. Januar 2015 (Eingang bei der Schweizerischen Botschaft in Beirut am 23. Januar 2015) beantragen die Beschwerdeführer die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügungen und die Ausrichtung einer periodischen Unterstützung. Zur Begründung wird im Wesentlichen vorgebracht, der Beschwerdeführer habe keine bindende

Beziehung zum Libanon und habe seine "erwachsenen Jahre" in der Schweiz verbracht, wo er u.a. als Übersetzer für Asylsuchende/Flüchtlinge tätig gewesen sei und vor allem den gemeinsamen Haushalt geführt habe.

**E.**

Die Vorinstanz schliesst in ihrer Vernehmlassung vom 20. März 2015 auf Abweisung der Beschwerde.

**F.**

Mit verfahrensleitender Anordnung vom 25. März 2015 erhielten die Beschwerdeführer Gelegenheit, zur Vernehmlassung vom 20. März 2015 Stellung zu nehmen. Die hierfür gesetzte Frist liessen sie ungenützt verstreichen.

**G.**

Auf den weiteren Akteninhalt wird, soweit rechtserheblich, in den Erwägungen eingegangen.

**Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

**1.**

**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 Sozialhilfeleistungen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland nach Art. 14 Abs. 1 BSDA.

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

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

**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 zum Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung dargestellt haben (vgl. Urteil des BVGer C-4103/2013 vom 30. April 2015 E. 2 m.H.).

### **3.**

**3.1** Gemäss Art. 1 BSDA gewährt der Bund im Rahmen dieses Gesetzes Auslandschweizern (vgl. zum Begriff Art. 2 BSDA), die sich in einer Notlage befinden, Sozialhilfeleistungen. Entsprechend dem Grundsatz der Subsidiarität werden solche Unterstützungen nur an Personen ausgerichtet, die ihren Lebensunterhalt nicht hinreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, Beiträgen von privater Seite oder Hilfeleistungen des Aufenthaltsstaates bestreiten können (vgl. Art. 5 BSDA).

**3.2** Art und Mass der Sozialhilfe richten sich nach den besonderen Verhältnissen des Aufenthaltsstaates, unter Berücksichtigung der notwendigen Lebensbedürfnisse eines sich dort aufhaltenden Schweizers (vgl. Art. 8 Abs. 1 BSDA). Je nach Situation kann die Sozialhilfe in Form von wiederkehrenden oder einmaligen Leistungen gewährt werden (vgl. Art. 4 der Verordnung vom 4. November 2009 über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland [VSDA, SR 852.11]), wobei im vorliegenden Fall eine Verfügung betreffend eine wiederkehrende Unterstützungsleistung zu beurteilen ist. Anspruch auf die Ausrichtung wiederkehrender Sozialleistungen haben Personen, wenn sie alle Möglichkeiten ausgeschöpft haben und bedürftig sind (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. a und Bst. b VSDA). Zudem muss ihr Verbleib im Aufenthaltsstaat aufgrund der gesamten Umstände gerechtfertigt erscheinen (Art. 5 Abs. 1 Bst. c VSDA), was namentlich dann der Fall ist, wenn sich die betroffene Person schon seit mehreren Jahren im Aufenthaltsstaat aufhält (Ziff. 1), wenn sie mit grosser Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit im Aufenthaltsstaat wirtschaftlich selbständig wird (Ziff. 2) oder wenn sie nachweist, dass ihr wegen enger familiärer Bande oder anderer Beziehungen die Heimkehr nicht zugemutet werden kann. Dabei ist das Verhältnis zwischen Sozial-

hilfekosten im Ausland und denjenigen in der Schweiz unerheblich (vgl. Art. 5 Abs. 2 VSDA). Diese Kriterien werden in den seit 1. Januar 2015 geltenden Richtlinien der KD zur Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (nachfolgend: Richtlinien) konkretisiert, welche inhaltlich der Version des BJ vom 1. Januar 2010 entsprechen (vgl. [www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch) > Dienstleistungen und Publikationen > Dienstleistungen für Schweizer Staatsangehörige im Ausland > Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (SAS) > rechtliche Grundlagen > Richtlinien). Erscheint der Verbleib im Aufenthaltsstaat nicht gerechtfertigt, kann dem Betroffenen die Heimkehr in die Schweiz nahegelegt werden, wobei der Bund anstelle der Unterstützung im Ausland die Heimreisekosten übernimmt (vgl. Art. 11 BSDA; Art. 11 und 12 VSDA).

**3.3** Die allfällige Bedürftigkeit einer Person wird – um dem Gleichbehandlungsgebot Rechnung zu tragen – in jedem Unterstützungsfall auf der Grundlage eines Haushaltsbudgets festgestellt. Jedem Gesuch um Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen ist daher ein solches Budget beizulegen, in welchem die anrechenbaren Einnahmen der gesuchstellenden Person ihren anerkannten Ausgaben gegenüber gestellt sind (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. a und Art. 13 Abs. 3 VSDA sowie Ziff. 2.1 der Richtlinien). Bei der Berechnung des Budgets stützen sich die zuständigen Behörden auf die allgemeinen sozialhilferechtlichen Grundsätze (beispielsweise die Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe [SKOS] oder die Richtlinien).

**3.4** Schweizerisch-ausländische Doppelbürger, deren ausländisches Bürgerrecht vorherrscht, werden in der Regel nicht unterstützt (Art. 6 BSDA). Für die Beurteilung der Frage, welches Bürgerrecht überwiegt, ist auf verschiedene Kriterien abzustellen, beispielhaft aufgeführt in Art. 2 Abs. 1 VSDA. Dabei sind namentlich zu beachten: die Umstände, welche zum Erwerb des ausländischen Bürgerrechts geführt haben (Bst. a), der Aufenthaltsstaat während der Kindheit und der Ausbildungszeit (Bst. b), die Dauer des Aufenthalts im jetzigen Aufenthaltsstaat (Bst. c) und die Beziehung zur Schweiz (Bst. d). Art. 2 Abs. 2 VSDA hält fest, dass in Notfällen nach Art. 25 das Schweizer Bürgerrecht als vorherrschend gilt.

#### **4.**

Da für die Berechnung des Haushaltsbudgets und somit für eine allfällige Bedürftigkeit von entscheidender Bedeutung ist, dass sowohl die Beschwerdeführerin als auch der Beschwerdeführer die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Unterstützung nach dem BSDA erfüllen, ist in

Bezug auf den Beschwerdeführer vorab zu beurteilen, welches seiner Bürgerrechte überwiegt. Die Vorinstanz vertritt dabei den Standpunkt, das libanesische Bürgerrecht sei vorherrschend.

**4.1** Den vorinstanzlichen Akten ist zu entnehmen, dass der Beschwerdeführer von 1955 (Geburt) bis 1960 in Saudi Arabien bzw. Kuwait, von 1960 bis 1977 im Libanon, von 1977 bis 1979 in den USA und dann bis Ende Mai 2010 in der Schweiz gelebt hat. Seither wohnt er wiederum im Libanon. Während er das libanesische Bürgerrecht seit Geburt besitzt, erwarb er das schweizerische Bürgerecht erst im Januar 1992 (erleichterte Einbürgerung infolge Heirat einer Schweizerin). Zwar hielt er sich damit mehr als die Hälfte seines Lebens (31 Jahre) in der Schweiz auf, war hier jedoch kaum erwerbstätig (sporadische Einsätze als Übersetzer für Flüchtlinge und Asylsuchende). In dieser Zeit soll er auch regelmässig ins Ausland gereist sein, um nicht näher genannte Projekte zu bearbeiten (vgl. act. 20 des BJ). Persönliche oder sonstige verwandtschaftliche Beziehungen zu Schweizerinnen und Schweizern unterhielt er – ausser zur Beschwerdeführerin – keine und war gemäss seinen eigenen Angaben auch nicht in einem Schweizer Verein (vgl. act. 1 des BJ). Demgegenüber verbrachte er die überwiegende Zeit seiner Kindheit und insbesondere die Jahre der Adoleszenz bzw. des frühen Erwachsenenlebens (darunter die gesamte Schulzeit), in welchem der Aufbau eigentlicher bzw. eigener sozialer Beziehungen und – damit einhergehend – auch die Verwurzelung an einem Ort bzw. in einem Land erfolgt, im Libanon. Hinzu kommt, dass er mit 55 Jahren mit der Absicht in den Libanon gezogen ist, dort die letzten Jahre seiner Erwerbstätigkeit sowie seinen Lebensabend zu verbringen.

**4.2** Im vorliegenden Fall greift eine ausschliesslich numerische Betrachtung, d.h. eine blosse Gegenüberstellung der Anzahl im einen bzw. anderen Land verbrachten Lebensjahre zu kurz. Gemäss den übrigen in Art. 2 Abs. 1 VSDA aufgeführten Kriterien (Bst. a, b und d) sind die Beziehungen des Beschwerdeführers zum Libanon viel intensiver als zur Schweiz. In diesem Kontext kann daher der Dauer des Aufenthalts im jeweiligen Staat (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. c VSDA e contrario) lediglich eine eingeschränkte Bedeutung beigemessen werden (vgl. dazu auch Urteil des BVGer C-3788/2010 vom 29. Dezember 2011 E. 4.2.2). Die Vorinstanz schloss somit beim Beschwerdeführer zu Recht auf ein vorherrschendes libanesisches Bürgerrecht, weshalb er grundsätzlich nicht in den Genuss von Schweizer Sozialhilfeleistungen kommen kann (vgl. Art. 6 BSDA). Ausserordentliche Gründe, die eine Abweichung von dieser Regel recht-

fertigen würden (vgl. Art. 2 Abs. 2 i.V.m. Art. 25 VSDA), liegen offensichtlich nicht vor und werden auch nicht geltend gemacht.

## 5.

**5.1** Da der Beschwerdeführer nicht gestützt auf das BSDA unterstützt werden kann, können seine Auslagen auch nicht im Haushaltsbudget der Beschwerdeführerin berücksichtigt werden. Die Differenzen zwischen den Budgets der Beschwerdeführerin (act. 8 des BJ) sowie der Botschaft in Beirut (act. 7 des BJ) vom 24. September 2014 einerseits und der Vorinstanz vom 25. November 2014 andererseits (act. 24 des BJ) resultieren im Wesentlichen denn auch nur daraus, dass im ersten Fall Kosten/Auslagen für zwei Personen (Defizit von USD 870.- bzw. USD 900.-) und im anderen Fall lediglich solche für die Beschwerdeführerin (Überschuss von ca. USD 770.-) erfasst wurden. Die von der Vorinstanz bei der Berechnung des Budgets angewendeten allgemeinen sozialhilferechtlichen Grundsätze (u.a. das Haushaltsgeld für den Libanon pro 2014 von USD 300.- im Monat für eine Person gemäss Ziff. 2.2.1 der Richtlinien) werden von der Beschwerdeführerin an sich nicht in Frage gestellt. Zu Recht hat die Vorinstanz demnach bei ihrem Budget nur die Hälfte der Haushaltskosten (in casu ist es sogar etwas mehr als die Hälfte) aufgeführt. Ebenso nicht zu beanstanden ist die Erfassung von lediglich 76.50% des Haushaltsgeldes für eine Person in einem 2-Personenhaushalt (vgl. Ziff. 2.2.1 der Richtlinien) sowie von 10% für Taschengeld, Kleider und Gebühren (vgl. Ziff. 2.2.2 ff. der Richtlinien).

**5.2** Weil das Haushaltsbudget der Beschwerdeführerin (ohne Kosten/Auslagen des Beschwerdeführers) einen Überschuss aufweist, ist sie nicht bedürftig im Sinne von Art. 5 BSDA. Infolgedessen kann auch die Frage, ob sie keinen Anspruch auf periodische Leistungen hat, weil die Voraussetzungen von Art. 5 Abs. 1 Bst. c VSDA nicht erfüllt sein sollen (u.a. genügende Aufenthaltsdauer im jetzigen Aufenthaltsstaat, dortige wirtschaftliche Selbständigkeit in absehbarer Zeit), offen gelassen werden. Betrachtet man nämlich die wirtschaftlichen Aussichten der Beschwerdeführer zusammen, so verbessert sich die Einkommenssituation gemäss Abklärungen der Botschaft in Beirut (vgl. Begleitnotiz vom 23. Januar 2015) bereits ab 1. Februar 2018 (AHV-Rente für den Beschwerdeführer von CHF 892.- im Monat). So oder so unerheblich dabei ist das Verhältnis zwischen den Unterstützungskosten im Libanon und in der Schweiz (vgl. Art. 5 Abs. 2 VSDA); d.h. es spielt keine Rolle, dass eine Unterstützung der Beschwerdeführer in der Schweiz teurer käme als im Libanon.

**6.**

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz das Gesuch der Beschwerdeführer um Ausrichtung einer periodischen Unterstützungsleistung zu Recht abgewiesen hat. Die angefochtenen Verfügungen verletzen daher Bundesrecht nicht (vgl. Art. 49 VwVG), weshalb die Beschwerde abzuweisen ist.

**7.**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens würden die Beschwerdeführer 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 9

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt.

**3.**

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführer (durch Vermittlung der Schweizerischen Botschaft in Beirut)
- die Schweizerische Botschaft in Beirut mit der Bitte, das Original des Urteils gegen Empfangsbestätigung zuzustellen und die Empfangsbestätigung anschliessend ans Bundesverwaltungsgericht zu senden
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde; Akten Ref-Nr. A [...] zurück)

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Marianne Teuscher

Rudolf Grun

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: