

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-1274/2006

{T 0/2}

Urteil vom 29. August 2007

Mitwirkung: Richter Antonio Imoberdorf; Richterin Elena Avenati-Carpani;
Richter Blaise Vuille; Gerichtsschreiber Daniel Grimm.

L. _____, Zustelladresse: _____
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Justiz (BJ), Bundesrain 20, 3003 Bern,
Vorinstanz

betreffend
Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (ASFG).

Sachverhalt:

- A. L._____ (nachfolgend Beschwerdeführer) wurde am _____ in Lima geboren. Durch Abstammung erwarb er die schweizerische und durch seine Geburt in Peru die peruanische Staatsangehörigkeit. Seit einem schweren Autounfall im Jahre 1963 ist er an den Rollstuhl gebunden. Durch die jahrelange Invalidität geriet er allmählich in finanzielle Engpässe. Am 9. Oktober 1991 wandte sich der Beschwerdeführer deshalb erstmals an die Schweizerische Botschaft in Lima und ersuchte um Unterstützung in Form einer monatlichen Rente für den Lebensunterhalt. Aufgrund eines Beschwerdeentscheids des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) vom 24. August 1992 erhielt er fortan materielle Hilfen gemäss dem Bundesgesetz vom 21. März 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (ASFG, SR 852.1).
- B. Weil der Gesuchsteller über Jahre hinweg Invalidenrenten der peruanischen Sozialversicherung nicht deklariert hatte, verfügte das ehemals zuständige Bundesamt für Polizei (BAP, heute Bundesamt für Justiz [BJ], hiernach Bundesamt) am 23. Oktober 2000, der Betroffene habe die zuviel bezogenen Unterstützungsleistungen innerhalb von 18 Monaten zurückzuerstatten. Auf Beschwerde hin wurde die Zeitdauer für die Rückerstattungen am 12. Januar 2001 wiedererwägungsweise auf drei Jahre ausgedehnt. Nachdem weitere Ungereimtheiten zum Vorschein gekommen waren, namentlich wurde dem Beschwerdeführer vorgeworfen, Sozialhilfeleistungen missbräuchlich verwendet, bewusst falsche Angaben zu Verkehrsauslagen gemacht und eine neue Wohnung bezogen zu haben ohne die Schweizervertretung darüber zu informieren, stellte das Bundesamt die bisher gewährte Unterstützung am 13. Mai 2003 per sofort ein. Diese Anordnung, die nicht nur die monatlichen Beiträge für den Lebensunterhalt sondern auch die medizinisch bedingten Auslagen umfasste, erging nicht in Verfügungsform.
- C. Am 26. April 2004 ersuchte der Beschwerdeführer im Nachhinein um den Erlass einer anfechtbaren Verfügung. Wegen der seither verstrichenen Zeit empfahl ihm das Bundesamt, ein neues Unterstützungsgesuch vorzulegen. Ein solches ging am 30. Juni 2004 bei der Schweizerischen Botschaft in Lima ein. Darin verlangte er materielle Hilfen von monatlich PEN (Peruanischer Sol) 3'580.40. Infolge umfangreicher Abklärungen verzögerte sich die Weiterbearbeitung der Angelegenheit durch die Vorinstanz. Mit Schreiben vom 4. Juli 2005 bekräftigte der Gesuchsteller seinen Antrag auf Wiederaufnahme der Unterstützung. Die unklaren Eigentums- bzw. Besitzverhältnisse der von ihm bewohnten Liegenschaft und sonstige offene Fragen führten danach zu weiteren Verzögerungen.
- D. Mit Verfügung vom 18. September 2006 lehnte die Vorinstanz die Wiederausrichtung von Sozialhilfeleistungen ab. Zur Begründung führte sie aus, nach Art. 5 ASFG habe ein Sozialhilfeempfänger alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um seine Auslagen niedrig zu halten und Einnahmen zu erzie-

len. Um eine neuerliche Unterstützung prüfen zu können, sei vollständige Klarheit über die finanzielle Situation erforderlich. Bis heute würden aber massgebliche Unterlagen wie die verlangten Bankauszüge oder eine Kopie des Mietvertrages bzw. Belege für Mietzinszahlungen fehlen. Auch die Frage, wie der Antragsteller sein Budgetdefizit seit der Einstellung der Unterstützung durch den Bund gedeckt habe, sei unbeantwortet geblieben. Der Beschwerdeführer bewohne eine Mietwohnung im teuren Residenzviertel. Er lege nicht stichhaltig dar, warum ihm eine Rückkehr in die 176 m² grosse, im gleichen Viertel liegende Eigentumswohnung der Mutter oder ein Umzug in ein billigeres Quartier nicht möglich sei. Ausserdem stünde es ihm offen, die AHV-Rente vorzubeziehen. Das vom Bundesamt aufgrund der verfügbaren Daten berechnete Budgetdefizit betrage zur Zeit PEN 572.-- (umgerechnet Fr. 216.15). Auf der Ausgabenseite seien die Aufwendungen für die Garage und diejenigen für die Krankenschwester gestrichen worden. Die Gelder in der Höhe von \$ 650.--, welche der Beschwerdeführer jeden Monat von der Immobilienagentur G._____ erhalte, seien hingegen als Einnahmen anzurechnen. Damit sei die Bedürftigkeit nicht ausgewiesen und eine Unterstützung von Seiten des Bundes komme unter solchen Voraussetzungen nicht in Betracht.

- E. Am 30. Oktober 2006 reichte der Beschwerdeführer bei der Schweizerischen Botschaft in Lima eine Reihe von Unterlagen nach und ersuchte (sinngemäss) um die Aufhebung des angefochtenen Entscheides und die Zusprechung von Fürsorgeleistungen. Die Eingabe wurde als Beschwerde gegen die vorinstanzliche Verfügung vom 18. September 2006 betrachtet und zuständigkeitshalber an das EJPD überwiesen. In der Eingabe führt der Antragsteller aus, seine wirtschaftliche Lage präsentiere sich gleich wie 1992/93. Ausser der leicht gestiegenen Rente der peruanischen Sozialversicherung verfüge er über keine Einkünfte. Seit ihm die Eidgenossenschaft ungerechtfertigterweise die Unterstützung entzogen habe, seien seine Mutter und die mit der Familie L._____ befreundete K._____ in die Bresche gesprungen. Von Frau K._____ erhalte er jeden Monat ein rückzahlbares Darlehen von \$ 650.--, von denen \$ 400.-- für die Miete des Appartements und \$ 250.-- für den Lebensunterhalt bestimmt seien. Mit den PEN 600.-- der Mutter begleiche er die für Essen, Wohnen, Medizin und Transport anfallenden Kosten.
- F. Die eingereichten Belege bewogen die Vorinstanz am 18. Januar 2007 im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens dazu, eine neue Verfügung zu erlassen. Darin wurden dem Beschwerdeführer für den Zeitraum von Juli 2006 bis längstens Juli 2007 in teilweiser Wiedererwägung des ursprünglichen Entscheides vom 18. September 2006 Sozialhilfeleistungen im Umfang von PEN 605.-- (Fr. 237.--) monatlich zugesprochen. In diesem Zusammenhang hielt das Bundesamt fest, das aufgrund der erhaltenen Informationen erstellte Budget weise ein Defizit von PEN 605.-- aus. Der Beschwerdeführer erreiche aber bald das Alter für den Vorbezug einer AHV-Rente, womit er im Stande sein werde, die aktuellen Lebenshaltungskosten künftig selber zu decken. Es werde ihm daher nahegelegt, sich mit einem entsprechenden Antrag umgehend an die zuständige Zentralstelle in

Genf zu wenden. Aus diesem Grunde würden die rückwirkend ab Juli 2006 gewährten Sozialhilfeleistungen nur bis zum Zeitpunkt der Auszahlung der ersten AHV-Rente, längstens jedoch bis Juli 2007 ausgerichtet.

- G. In ihrer Vernehmlassung vom 19. Januar 2007 beantragt die Vorinstanz, die Beschwerde sei als gegenstandslos geworden abzuschreiben.
- H. In der Replik vom 23. März 2007 betonte der Beschwerdeführer unter Hinweis auf eine Erklärung von K. _____ vom 15. März 2007 nochmals, bei den \$ 650.-- handle es sich nicht um Einkommen, sondern eine vorübergehende Schuld.
- I. Auf den weiteren Akteninhalt wird, soweit rechtserheblich, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
 - 1.1 Verfügungen des BJ betreffend Fürsorgeleistungen an Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 31 und Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]).
 - 1.2 Das Bundesverwaltungsgericht übernimmt die Beurteilung der beim Inkrafttreten des Verwaltungsgerichtsgesetzes am 1. Januar 2007 bei Eidgenössischen Rekurs- oder Schiedskommissionen oder bei Beschwerdediensten der Departemente hängigen Rechtsmittel. Für die Beurteilung gilt das neue Verfahrensrecht (Art. 53 Abs. 2 VGG).
 - 1.3 Gemäss Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt.
 - 1.4 Der Beschwerdeführer ist als Verfügungsbetroffener legitimiert (Art. 48 ff. VwVG). Auf die frist- und formgerechte Beschwerde ist, soweit sie durch die teilweise Wiedererwägung der angefochtenen Verfügung nicht gegenstandslos wurde, einzutreten (vgl. unten Ziff. 2).
2. Die Vorinstanz hat ihren ursprünglichen Entscheid vom 18. September 2006 am 18. Januar 2007 in Anwendung von Art. 58 Abs. 1 VwVG teilweise in Wiedererwägung gezogen. Anstatt überhaupt keine materiellen Hilfen gemäss ASFG zu gewähren, ist das Bundesamt nunmehr bereit, vom Juli 2006 bis längstens Juli 2007 monatlich PEN 605.-- auszurichten. Den Angaben des Beschwerdeführers zufolge beläuft sich der monatlich Fehlbetrag allerdings auf PEN 3'580.40 (vgl. sein Gesuch um Wiederaufnahme der Unterstützung von Ende Juni 2004) bzw. PEN 3'619.90 (Budget zum Zeitpunkt des angefochtenen Entscheids). Gemäss Art. 58 Abs. 3 VwVG setzt die Beschwerdeinstanz die Behandlung der Beschwerde fort, soweit

diese durch die neue Verfügung nicht gegenstandslos geworden ist. Eine Anfechtung der Verfügung vom 18. Januar 2007 war – entgegen der erteilten Rechtsmittelbelehrung – nicht erforderlich (vgl. BGE 126 III 85 E. 3 S. 88 f.).

3. Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes sowie 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 zum Zeitpunkt seines Entscheides.
4.
 - 4.1 Nach Art. 1 ASFG gewährt der Bund im Rahmen dieses Gesetzes Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern, die sich in einer Notlage befinden, Fürsorgeleistungen. Gemäss Art. 5 ASFG 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.
 - 4.2 Schweizerisch-ausländische Doppelbürger, deren ausländisches Bürgerrecht vorherrscht, werden nach Art. 6 ASFG in der Regel nicht unterstützt. Für die Bestimmung des vorherrschenden Bürgerrechts sind vor allem die Umstände, welche zum Erwerb des ausländischen Bürgerrechts geführt haben und die Beziehungen zur Schweiz massgebend (vgl. Art. 8 Abs. 1 der Verordnung vom 26. November 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer [ASFV, SR 852.11]).
5.
 - 5.1 Art. 6 ASFG setzt eine Bedürftigkeit der zu unterstützenden Person voraus. Unter den vorliegenden Umständen (vgl. Ziffer 5.2 – 6.3 unten) erübrigt es sich indessen, auf besagten Aspekt näher einzugehen. Auch die Frage des vorherrschenden ausländischen Bürgerrechts bedarf keiner nochmaliger Erörterungen, hat sich die diesbezügliche Situation seit dem in gleicher Angelegenheit ergangenen Entscheid des EJPD vom 24. August 1992 (publiziert in Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 57.25) doch kaum verändert. Vielmehr ist nach wie vor davon auszugehen, dass beim Beschwerdeführer das peruanische Bürgerrecht vorherrscht.
 - 5.2 Bei dieser Sachlage gilt es in erster Linie zu prüfen, ob Gründe vorliegen, um (erneut) von der Regel von Art. 6 ASFG abzuweichen. Der Wortlaut dieser Bestimmung lässt Ausnahmen vom Grundsatz der Nichtunterstützung bei vorherrschendem ausländischen Bürgerrecht zu. Der Gesetzgeber wollte damit Härten, Unbilligkeiten und Unzulänglichkeiten vorbeugen, die sich wegen der Besonderheit eines Sachverhalts aus der strikten Anwendung des Gesetzes ergeben könnten (VPB 57.25). Die Rechtspre-

chung legt Art. 6 ASFG, auch in Berücksichtigung der Botschaft des Bundesrates vom 6. September 1972 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (BBl 1972 II S. 548 ff.), dahingehend aus, 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. Zu denken ist namentlich an Konstellationen, in denen die physische Existenz der Betroffenen auf dem Spiel steht, die Möglichkeit ein menschenwürdiges Leben zu führen tangiert ist oder wenn Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer durch kriegerische Ereignisse in Not geraten (VPB 57.25). Voraussetzung der Ausrichtung materieller Hilfen bleibt dem Sinn und Zweck des ASFG entsprechend aber stets, dass sich das schweizerische Bürgerrecht nicht in einem blossen Formalismus erschöpft.

- 5.3 Das EJPD gelangte im bereits zitierten Entscheid vom 24. August 1992 zum Schluss, der Beschwerdeführer befinde sich in einer Situation, welche materielle Hilfen nach dem ASFG zu rechtfertigen vermöchten. Gestützt auf diesen Beschwerdeentscheid wurde er in der Folge bis Mitte Mai 2003 mit monatlichen Beiträgen unterstützt. Obwohl das schweizerische Bürgerrecht auf Seiten des Betroffenen auch heute nicht nur der Form nach besteht, lassen verschiedene Entwicklungen, die sich in der Zwischenzeitgetragen haben, die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen über das vom Bundesamt in der Verfügung vom 18. Januar 2007 festgelegte Mass hinaus keineswegs mehr als unumgänglich erscheinen. Wie eben dargetan, stellt die Unterstützung trotz Vorherrschens des ausländischen Bürgerrechts einen Ausnahmetatbestand dar. Nur schon diese Ausgangslage legt es nahe, die entsprechenden Bestimmungen des ASFG strikt anzuwenden.

6.

- 6.1 Einem Auslandschweizer stehen im Rahmen eines Unterstützungsverfahrens nicht nur Rechte zu, sondern es obliegen ihm selbstredend auch gewisse Mitwirkungspflichten (vgl. Art. 7 ASFG). Die Unterstützung kann unter anderem verweigert werden, wenn die betroffene Person das ihr Zumutbare, um ihre Lage zu verbessern, offensichtlich unterlässt (Art. 7 Bst. e ASFG). Der Beschwerdeführer wurde wiederholt auf seine Mitwirkungspflichten, die noch andere Sachverhalte umfassen (vgl. Art. 7 Bst. a – Bst. f ASFG), aufmerksam gemacht. Die Prüfung der Akten bringt in dieser Hinsicht einiges an Sparpotenzial zum Vorschein. So sind die veranschlagten Mietkosten mit \$ 400.-- vergleichsweise hoch. Dies hängt damit zusammen, dass der Betroffene im gehobenen Residenzviertel von Lima wohnt. Mit Sozialhilfeleistungen nach dem ASFG sind nicht die wünschbaren, sondern lediglich die notwendigen Auslagen zu finanzieren (Art. 8 Abs. 1 ASFG). Das ASFG bezweckt, in Not geratenen Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern eine einfache, angemessene Lebensführung zu ermöglichen (zum Ganzen vgl. die bundesrätliche Botschaft zum ASFG, a.a.O. S. 559/560). Dem Beschwerdeführer wäre es daher möglich, den Wohnsitz an eine weniger attraktive Wohnlage resp. in einen kostengünstigeren Stadtteil zu verlegen, was namhafte Einsparungen mit sich

brächte (zu den Mietaufwendungen anderer unterstützungsbedürftiger Personen in Lima siehe die Stellungnahme der Schweizervertretung vom 28. Juni 2006). Denkbar wäre ebenfalls eine Rückkehr in die selbst für zwei Personen noch sehr geräumige Wohnung der Mutter, wie dies die Vertretung vor Ort vorschlägt. Inwiefern ihm dies unzumutbar sein sollte, wird nicht in plausibler Weise dargetan. Eine weitere Alternative bedeutete für den alleinstehenden, pflegebedürftigen Beschwerdeführer die Unterbringung in einem von Deutschen geführten Pflegeheim, wo zur Zeit ebenfalls zwei Auslandschweizer leben und unterstützt werden (zu den beiden letztgenannten Varianten vgl. den Bericht der Schweizerischen Botschaft in Lima vom 19. Januar 2006). Die Periode seit der Einstellung der Unterstützung im Mai 2003 macht sodann offenkundig, dass er auf Zuwendungen von privater Seite (einerseits K._____, andererseits seine Mutter O._____) zählen konnte und kann. Solche Beiträge haben gegenüber Hilfeleistungen des Bundes Vorrang (Art. 5 ASFG). Ob es opportun ist, die Überweisungen von K._____ als rückzahlbare Darlehen bzw. Schuld zu behandeln, erscheint unter den gegebenen Umständen (der Beschwerdeführer agierte bei einem Immobilienerwerb als Mittelsmann von K._____, entsprechende Einkünfte hat er nie deklariert) fraglich, mag aber offen bleiben, hat der Betroffene wie erwähnt doch nicht alle Sparmöglichkeiten ausgeschöpft.

- 6.2 Aufgrund des Gesagten wäre das BJ nach Art. 7 ASFG eigentlich gehalten gewesen, ganz auf die Zusprechung von Fürsorgeleistungen zu verzichten. Gleichwohl wurde in der teilweise in Wiedererwägung gezogenen Verfügung vom 18. Januar 2007 Gutsprache für die Ausrichtung materieller Hilfen geleistet. Die Vorinstanz schlug dem Beschwerdeführer (der Mitglied der freiwilligen AHV ist) hierbei vor, bei der zuständigen Stelle umgehend einen Antrag auf Vorbezug der AHV einzureichen und befristete die Unterstützung bis längstens Juli 2007. Ob er den Empfehlungen inzwischen Folge geleistet hat, ist nicht bekannt, ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass der Vorbezug von AHV-Leistungen für ihn eine zusätzliche Milderung bedeuten würde. Ein weiteres Entgegenkommen ist angesichts der vom Beschwerdeführer in den vergangenen Jahren an den Tage gelegten Haltung, die im Kontext von Art. 7 ASFG nicht hinzunehmen ist, weder geboten noch aus sonstigen Gründen angezeigt. Bei dieser Sachlage braucht nicht geprüft zu werden, ob bei den übrigen Budgetposten zusätzliche Einsparungen realisierbar wären.
- 6.3 Nach dem Gesagten ist dem Beschwerdeführer zuzumuten, weitere Anstrengungen zu unternehmen (Umzug in eine günstigere Wohnung, Inanspruchnahme von Zuwendungen Dritter, Vorbezug von Leistungen der AHV), um sein Budget auszugleichen. Die Ausrichtung von Unterstützungsleistungen nach dem ASFG über das mit der Verfügung vom 18. Januar 2007 gewährte Mass hinaus wurde ihm daher zu Recht verweigert.
7. Zusammenfassend ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung, nachdem das Bundesamt sie in Wiedererwägung zog, Bundesrecht nicht verletzt. Der rechtserhebliche Sachverhalt wurde – im Ergebnis – richtig und vollständig festgestellt und die Vorinstanz hat auch ihr Ermessen pflichtge-

mässig ausgeübt (Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist deshalb abzuweisen, soweit sie durch die teilweise Wiedererwägung nicht gegenstandslos wurde.

8. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 in fine VwVG i.V.m. Art. 6 Bst. b des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Da dem Verfügungsbetroffenen keine verhältnismässig hohen Kosten erwachsen sind, ist – soweit er obsiegt – keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 4 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit sie nicht gegenstandslos geworden ist.
2. Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt.
3. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
4. Dieses Urteil wird eröffnet:
 - dem Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
 - der Vorinstanz (Gerichtsurkunde, Akten Ref-Nr. A 29 005/01 retour)

Der Kammerpräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Antonio Imoberdorf

Daniel Grimm

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Das angefochtene Urteil und die Beweismittel sind, soweit sie die Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand am: