



Urteil vom 30. April 2015

Besetzung

Richterin Marianne Teuscher (Vorsitz),
Richter Blaise Vuille, Richterin Ruth Beutler,
Gerichtsschreiber Rudolf Grun.

Parteien

A. _____,
Zustelladresse: c/o B. _____,
Beschwerdeführerin,

gegen

**Eidgenössisches Departement für auswärtige Angele-
genheiten EDA,**

Konsularische Direktion KD – Zentrum für Bürgerservice, So-
zialhilfe für Auslandschweizer/innen (SAS),
Bundesgasse 32, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Sozialhilfe an Schweizer Staatsangehörige im Ausland /
Rückerstattung.

Sachverhalt:**A.**

Die Beschwerdeführerin ist 1951 geboren und Bürgerin von Stäfa (Kanton Zürich). Sie lebt seit Jahren in Italien zusammen mit ihrem Lebensgefährten.

B.

Vom 1. Oktober 2001 bis 31. Juli 2012 bezog sie vom Bund Sozialhilfe (zuletzt EUR 456.30 im Monat). Der Umfang der Unterstützungsleistungen betrug für die Periode vom 1. Juli 2003 bis 31. Juli 2012 insgesamt CHF 75'674.79.

Im August 2012 bezog sie einen Erbanteil von EUR 36'456.- (CHF 45'445.47) und war somit auf keine weitere Unterstützung durch den Bund mehr angewiesen. Zudem bezieht sie seit dem 1. April 2013 eine monatliche AHV-Rente von CHF 1'289.-.

C.

Mit Verfügung vom 3. Juni 2013 hielt das Bundesamt für Justiz (BJ, seit 1. Januar 2015 Konsularische Direktion des EDA) fest, dass die in der Periode vom 1. Juli 2003 bis 31. Juli 2012 ausbezahlten Sozialhilfeleistungen von EUR 60'652.- (CHF 75'674.79) der Rückerstattungspflicht unterliegen würden (Ziff.1 des Dispositivs). Ferner gewährte das BJ der Beschwerdeführerin auf ihre Erbschaft einen kaufkraftbereinigten Vermögensfreibetrag von EUR 13'617.- bzw. CHF 17'000.- (Ziff. 2 des Dispositivs) und forderte von ihr die Überweisung des Restvermögens der Erbschaft in der Höhe von EUR 22'839.- (CHF 28'422.55) innert 30 Tagen (Ziff. 3 des Dispositivs).

D.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 25. Juni 2013 beantragt die Beschwerdeführerin den Verzicht auf die Rückerstattung von CHF 28'422.55, da sie diesen Betrag für die Instandstellung des Hauses ihres Lebensgefährten verwenden möchte. Das Dach des 120 Jahre alten Bauernhauses sei undicht und einsturzgefährdet. Wenn das Dach nicht erneuert werde, seien sie und ihr Lebensgefährte gezwungen, das baufällige Haus der Natur zu überlassen und wieder in die Schweiz zurückzukehren. Ferner sei ihr Lebensunterhalt nicht hinreichend gesichert, weil sie beide von ihrer AHV-Rente leben würden.

E.

Die Vorinstanz schliesst in ihrer Vernehmlassung vom 17. September 2013

auf Abweisung der Beschwerde und hält ergänzend fest, dass keine besonderen Umstände vorliegen würden, die einen ganzen oder teilweisen Verzicht auf die Rückforderung rechtfertigen würden. Die Dachsanierung müsse nicht von der Beschwerdeführerin organisiert und sofort finanziert werden, da das Haus ihrem Lebenspartner gehöre. Die AHV-Rente ermögliche einen Beitrag für die Miete und der Freibetrag belasse ihr einen gewissen finanziellen Spielraum, um sich an der Dachsanierung allenfalls mitzubeteiligen.

F.

Mit Replik vom 2. Oktober 2013 hält die Beschwerdeführerin an ihrem Begehren fest und bringt u.a. vor, ihr Lebenspartner verlange von ihr nachträglich die Miete für die letzten zehn Jahre (EUR 300.- im Monat, total EUR 36'000.-). Wenn die Vorinstanz ihr die Mietnachzahlung erstatte, werde sie den geforderten Betrag zurückzahlen. Ansonsten sei sie nicht gewillt, den Betrag zurückzuerstatten.

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 Beschwerdeführerin ist 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 Bundesverwaltungsgerichts C-4622/2012 vom 14. Juni 2013 E. 2 mit Hinweis).

3.

3.1 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. 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. Mit Sozialhilfeleistungen nach dem BSDA sind folglich nicht die wünschbaren, sondern lediglich die notwendigen Auslagen zu finanzieren. Das BSDA bezweckt in Not geratenen Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern eine einfache, angemessene Lebensführung zu ermöglichen. Bei der Festsetzung der Unterstützung ist zudem nicht allein auf die schweizerischen Verhältnisse abzustellen; mit zu berücksichtigen sind vielmehr die Lebenskosten am Aufenthaltsort der bedürftigen Personen (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 2015 geltenden Richtlinien der KD zur Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, welche inhaltlich der Version des BJ vom 1. Januar 2010 entsprechen [nachfolgend: Richtlinien],

online abrufbar unter: www.eda.admin.ch > Dienstleistungen und Publikationen > Dienstleistungen für Schweizer Staatsangehörige im Ausland > Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer [SAS]).

3.2 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 der Verordnung vom 4. November 2009 über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland [VSDA, SR 852.11] sowie Ziff. 2.1 der Richtlinien). Bei der Berechnung des Budgets stützen sich die zuständigen Behörden auf die allgemeinen sozialhilfrechtlichen Grundsätze (beispielsweise die Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe [SKOS] oder die Richtlinien). Schulden und Schuldzinsen werden nicht als Auslagen anerkannt, ausser besondere Umstände rechtfertigen deren ganze oder teilweise Übernahme (Art. 6 Abs. 2 VSDA).

3.3 Nach Art. 19 Abs. 1 BSDA sind empfangene Unterstützungsbeiträge zurückzuerstatten, wenn der Unterstützte keiner Hilfe mehr bedarf und ein angemessener Lebensunterhalt für ihn und seine Familie gesichert ist. Wer eine Unterstützung für sich oder einen andern wissentlich durch unwahre oder unvollständige Angaben erwirkt hat, ist in allen Fällen zur Rückerstattung verpflichtet (Art. 19 Abs. 3 BSDA). Auf die Rückerstattung kann ganz oder teilweise verzichtet werden, sofern es die Umstände rechtfertigen (vgl. Art. 19 Abs. 5 BSDA).

4.

4.1 Vorab gilt es festzuhalten, dass die finanzielle Situation des Lebensgefährten der Beschwerdeführerin (ebenfalls Schweizer Staatsangehöriger) im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht berücksichtigt werden kann, zumal er gemäss den dem Bundesverwaltungsgericht zur Verfügung gestellten Akten bis jetzt nie unterstützt werden musste und offenbar auch keinen Unterstützungsantrag gestellt hat. Infolgedessen kann die Beschwerdeführerin nicht einfach mit dem Hinweis, sie beide würden von ihrer AHV-Rente leben, auf einen angeblich nicht gesicherten Lebensunterhalt schliessen.

4.2 Dass die Beschwerdeführerin seit der Auszahlung ihres Erbanteils im August 2012 auf keine weitere finanzielle Unterstützung durch den Bund mehr angewiesen ist, ist unbestritten. Gemäss Ausführungen der Vorinstanz (vgl. Vernehmlassung der Vorinstanz vom 17. September 2013) teilte die Beschwerdeführerin der schweizerischen Vertretung in Mailand am 26. Juli 2012 selbst mit, dass sie aufgrund ihrer Erbschaft ab sofort keine Sozialhilfe mehr benötige. Zudem bezieht sie seit dem 1. April 2013 eine monatliche AHV-Rente von CHF 1'289.-. Selbst wenn sie mit diesem Betrag auch ihren Lebensgefährten unterstützt (vgl. ihre diesbezüglichen Angaben in der Rechtsmitteleingabe vom 25. Juni 2013), ermöglicht ihr diese Rente in Italien auch ohne Inanspruchnahme der Erbschaft einen angemessenen Lebensunterhalt. Schliesslich hatte sie bis Ende Juni 2012 keine Einnahmen und kam mit einer monatlichen Unterstützung von CHF 568.- (EUR 456.30) aus. Demzufolge sind bei der Beschwerdeführerin die Voraussetzungen für die Rückerstattung von Unterstützungsleistungen gemäss Art. 19 Abs. 1 BSDA grundsätzlich erfüllt, zumal davon auszugehen ist, dass ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit durch die Rückerstattung nicht gefährdet ist (vgl. diesbezüglich auch Ziff. 6.2. der Richtlinien).

4.3 Die Beschwerdeführerin macht in ihrer Rechtsmitteleingabe geltend, sie benötige den von der Vorinstanz eingeforderten Betrag (CHF 28'422.55) für die Dachsanierung des Hauses ihres Lebensgefährten. Diesbezüglich hielt die Vorinstanz zutreffend fest, dass es nicht an ihr sondern primär am Eigentümer liegt, diese Sanierung zu finanzieren. Als Bewohnerin bzw. Mieterin dieses Hauses zahlt sie indirekt mit dem Mietzins an allfällige Unterhalts- und Reparaturkosten. Wie bereits ausgeführt (vgl. E. 4.1 vorstehend), unterstützt sie ihren Lebensgefährten finanziell ("mein Lebensgefährte und ich leben momentan von meiner AHV von CHF 1'289.-"). Darüber hinaus verbleibt der Beschwerdeführerin von ihrer Erbschaft ein Restvermögen von CHF 17'000.-, was ihr – über die bereits als Bewohnerin geleisteten Beiträge hinaus – erlaubt, sich allenfalls freiwillig an den Sanierungskosten zu beteiligen. Die geltend gemachten Kosten für die Dachsanierung des Hauses ihres Lebensgefährten stellen in der jetzigen Lage keinen Umstand nach Art. 19 Abs. 5 BSDA dar, der es rechtfertigen würde, auf die Rückerstattung ganz oder teilweise zu verzichten.

4.4 In ihrer Replik vom 2. Oktober 2013 bringt die Beschwerdeführerin erstmals vor, ihr Lebenspartner verlange von ihr nachträglich Miete für die letzten zehn Jahre (EUR 36'000.-). Die erst zu diesem Zeitpunkt geltend gemachte Schuld bzw. gegenüber der Vorinstanz aufgestellte Forderung weist darauf hin, dass eine solche Schuld vorher gar nicht bestanden hat

bzw. lediglich deshalb nachträglich geltend gemacht wurde, um der Pflicht zur Rückerstattung der bezogenen Sozialhilfeleistungen zu entgehen. Da für die Beurteilung der Rückerstattungspflicht in casu der Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung massgebend ist und damals von einer Mietforderung bzw. von Mietschulden keine Rede war, können die diesbezüglichen Vorbringen ebenfalls keinen Grund darstellen, der einen Verzicht auf die Rückerstattung rechtfertigen würde. Im Übrigen sind Schulden, selbst wenn sie – entgegen den vorstehenden Ausführungen – zum massgebenden Zeitpunkt bestanden haben sollten, grundsätzlich nicht zu berücksichtigen. Dafür spricht der in Art. 6 Abs. 2 VSDA und in den jeweiligen kantonalen Sozialhilfegesetzen bzw. -verordnungen (z.B. § 22 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich vom 21. Oktober 1981 [SHV]) verankerte Grundsatz, dass Schulden in der Regel nicht als Auslagen anerkannt werden, bzw. die Sozialhilfe Schulden nur ausnahmsweise, zwecks Abwendung einer bestehenden oder drohenden Notlage, übernehmen soll. Dies beruht auf dem Grundsatz, dass andere Gläubigerinnen und Gläubiger nicht gegenüber dem Sozialhilfe leistenden Gemeinwesen bevorzugt werden sollen (vgl. u.a. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 2. Oktober 2014 [VB.2014.00383] E. 2.5 und 4.2, wo es ebenfalls um die Rückerstattung von Sozialhilfeleistungen aufgrund einer Erbschaft ging).

4.5 Bei der Festlegung des Freibetrages (CHF 17'000.-) richtete sich die Vorinstanz nach den Empfehlungen der SKOS. Gemäss Kapitel 3.1 der SKOS-Richtlinien (abrufbar unter <http://skos.ch/skos-richtlinien>) wird der Freibetrag einer Einzelperson, wenn bei einem Vermögensanfall die Rückerstattung verfügt wird, auf CHF 25'000.- festgelegt. Da dieser Freibetrag für in der Schweiz lebende Personen gilt, ist eine kaufkraftbereinigte Anpassung des Betrages an die Verhältnisse des Aufenthaltsstaates (in casu Italien) angemessen und nicht zu beanstanden, zumal solche Anpassungen an die Verhältnisse im jeweiligen Aufenthaltsstaat gesetzlich vorgesehen sind und der Praxis der Vorinstanz entsprechen (vgl. Art. 8 Abs. 1 BSDA, Art. 8 Abs. 3 VSDA und Ziff. 8.2.7. der Richtlinien). Die kaufkraftbereinigte Reduktion des Freibetrages von CHF 25'000.- auf CHF 17'000.- wurde von der Beschwerdeführerin denn auch nicht in Frage gestellt.

5.

Allerdings liess die Vorinstanz bei der Festlegung der Höhe des zurückzustattenden Betrages (EUR 22'839.- bzw. CHF 28'422.55) unberücksichtigt, dass die Beschwerdeführerin seit der Einstellung der Unterstützung (per 31. Juli 2012) bis zur Ausrichtung der AHV (ab 1. April 2013), also

während acht Monaten, offenbar auf das geerbte Vermögen zurückgriff (vgl. Mail EDA Mailand an BJ vom 26. Juli 2012, Beilage zu BVGer act. 8). Soweit daher das Vermögen teilweise für den angemessenen Lebensunterhalt verwendet wurde (anstelle der eingestellten Unterstützungsleistungen), besteht keine Pflicht zur Rückerstattung (vgl. Art. 19 Abs. 1 BSDA). Insofern sind vom Restvermögen die mutmasslichen Lebenshaltungskosten vom August 2012 bis März 2013 (analog den früheren Unterstützungsbeiträgen) abzuziehen. In derselben Mailnachricht ist ferner die Rede von dringenden Ausgaben ("Quote AHV, Brille und endlich neue Möbel für die Wohnung"). Soweit solche getätigt wurden und zu den notwendigen Lebenshaltungskosten gehören, sind sie ebenfalls vom Restvermögen abzuziehen bzw. müssen nicht zurückerstattet werden. Entsprechende Abklärungen in diesem Zusammenhang wurden von der Vorinstanz gemäss den dem Bundesverwaltungsgericht zur Verfügung gestellten Akten jedoch nicht vorgenommen. Somit ist der rechtserhebliche Sachverhalt nicht erstellt.

6.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz die von der Beschwerdeführerin in der Periode vom 1. Juli 2003 bis 31. Juli 2012 bezogenen Sozialhilfeleistungen zu Recht als rückerstattungspflichtig erklärte. Hinsichtlich der Festlegung der Höhe des zurückzuerstattenden Betrages verletzt die angefochtene Verfügung jedoch Bundesrecht (vgl. Art. 49 Bst. a und b VwVG). Demnach ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen und Ziff. 3 des Dispositivs der angefochtenen Verfügung aufzuheben. Im Übrigen ist sie abzuweisen. Die Sache ist zu weiteren Abklärungen und zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

7.

Bei diesem Verfahrensausgang sind keine Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG). Von einer Parteientschädigung kann abgesehen werden, da der teilweise obsiegenden Beschwerdeführerin, die zudem nicht anwaltlich vertreten ist, geringe Kosten erwachsen sind (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und Ziff. 3 des Dispositivs der angefochtenen Verfügung aufgehoben. Im Übrigen wird sie abgewiesen.

2.

Die Sache wird zu weiteren Abklärungen und zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

4.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

5.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde; Akten Ref-Nr. [...] 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: