



Abteilung III
C-4314/2012

Urteil vom 12. Juli 2013

Besetzung

Richterin Ruth Beutler (Vorsitz),
Richter Antonio Imoberdorf, Richter Blaise Vuille,
Gerichtsschreiberin Barbara Giemsa-Haake.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Justiz BJ, Fachbereich Sozialhilfe,
Bundesrain 20, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Sozialhilfe an Schweizer Staatsangehörige im Ausland.

Sachverhalt:**A.**

A._____, Jahrgang 1963, ist seit Geburt Staatsangehörige von Brasilien. Ende 1990, im Alter von 27 Jahren, verliess sie das Land und heiratete im Dezember 1990 einen im Kanton Zürich lebenden Schweizer, wodurch sie – nach dem damals geltenden Recht – auch das Schweizer Bürgerrecht erwarb. Im August 2006 wurde ihre Ehe geschieden. Im Zeitraum von Mai 2006 bis einschliesslich September 2011 gewährte ihr die Stadt Zürich Fürsorgeleistungen. Sie kehrte danach nach Brasilien zurück.

B.

Am 11. Mai 2012 nahm das Schweizerische Generalkonsulat in Rio de Janeiro ein formelles Gesuch entgegen, in dem A._____ die Ausrichtung einer periodischen Unterstützung nach dem Bundesgesetz vom 21. März 1973 über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland ([BSDA, SR 852.1], bis Ende Dezember 2009: Bundesgesetz über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer, [ASFG, AS 2009 5685]) beantragte. In diesem Zusammenhang machte sie geltend, ihre schwere Krankheit – eine Krebserkrankung – verunmögliche ihr die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Aufgrund dessen könne sie weder die Kosten ihres Unterhalts noch die einer in Brasilien notwendigen medizinischen Behandlung aufbringen. Vorgängige Operationen an Lunge und Becken seien aber notwendig, damit sie überhaupt zwecks weiterer Therapien in die Schweiz zurückkehren könne.

C.

Mit Verfügung vom 11. Juli 2012 wies das Bundesamt für Justiz (BJ) das Gesuch um periodische Unterstützung ab. Zur Begründung führte es aus, die Voraussetzungen hierfür seien nicht erfüllt, insbesondere weil Doppelbürger, deren ausländischen Bürgerrecht vorherrsche, in der Regel nicht unterstützt würden (Art. 6 BSDA). Dies gelte auch im Falle von A._____, deren brasilianisches Bürgerrecht als vorherrschend zu betrachten sei. Die Übernahme medizinischer Auslagen sei jedoch in Ausnahmefällen auch bei vorherrschendem ausländischem Bürgerrecht möglich und werde geprüft.

D.

Gegen diese Verfügung erhob A._____ mit Rechtsmitteleingabe vom 10. August 2012 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sinngemäss beantragt sie, die Verfügung sei aufzuheben und ihr sei die bean-

tragte Unterstützungsleistung zuzusprechen. Ein Recht hierauf – und ebenfalls ein Anspruch auf eine Invalidenrente – ergebe sich ihrer Meinung nach bereits daraus, dass sie während ihrer Arbeitsjahre in der Schweiz Sozialabgaben abgeführt habe.

E.

Mit Verfügung vom 11. September 2012 hat das BJ der Beschwerdeführerin die Übernahme der Kosten für ärztliche Hilfe im Zeitraum vom 1. Juni 2012 bis zum 31. Mai 2013 zugesprochen.

F.

In ihrer Vernehmlassung vom 6. November 2012 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Sie führt aus, es gäbe keine Anhaltspunkte dafür, dass die kinderlose und geschiedene Beschwerdeführerin besonders enge Beziehungen zur Schweiz unterhalte. Derartige Beziehungen würden von ihr auch gar nicht geltend gemacht. Unter Berücksichtigung aller Umstände – eingeschlossen die jeweiligen Aufenthalte in Brasilien und in der Schweiz – sei ihr brasilianisches Bürgerrecht als vorherrschend zu betrachten; periodische Unterstützungen durch die Schweiz entfielen somit. Der von der Beschwerdeführerin behauptete Anspruch auf Leistungen der schweizerischen Sozialversicherungen spiele für die hier in Frage stehende Ausrichtung von Sozialhilfe keine Rolle.

G.

Das Bundesverwaltungsgericht hat der Beschwerdeführerin die Gelegenheit eingeräumt, sich zur Vernehmlassung der Vorinstanz zu äussern. Innerhalb der hierfür gesetzten Frist ist jedoch keine entsprechende Stellungnahme eingegangen.

H.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht – unter Vorbehalt der in Art. 32 VGG genannten Ausnahmen – Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), welche von einer der in Art. 33 VGG aufgeführten Behörden erlassen wurden. Darunter fallen Verfügungen des BJ, welche Sozialhilfeleistungen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland gemäss Art. 14 Abs. 1 BSDA zum Gegenstand haben.

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

1.3 Als Adressatin der Verfügung vom 11. Juli 2012 ist die Beschwerdeführerin zur Beschwerde legitimiert (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten (vgl. Art. 50 und 52 VwVG).

2.

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie – wenn 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.

3.

3.1 Gemäss Art. 1 BSDA gewährt der Bund im Rahmen dieses Gesetzes Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern, 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 (Art. 5 BSDA).

3.2 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 der Verordnung vom 4. November 2009 über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland (VSDA, SR 852.11). Dabei sind namentlich zu beachten: die Umstände, welche zum Erwerb des ausländischen Bürgerrechts geführt haben (Bst. a), der Aufenthaltsstaat während der Kindheit und 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.

Die Beschwerdeführerin ist in Brasilien aufgewachsen und kam erst im Alter von 27 Jahren in die Schweiz. Das hiesige Bürgerrecht hat sie nach damaligem Recht durch Heirat erworben. In der Schweiz hat sie sich rund 21 Jahre aufgehalten, während sie den grössten und prägenden Teil ihres Lebens in ihrem Herkunftsland verbrachte. Dass sie sich mit der Schweiz besonders verbunden fühlt, ist nicht ersichtlich und wird von ihr – wie die Vorinstanz zurecht bemerkt hat – auch nicht geltend gemacht. Insbesondere ergibt sich aus den vorinstanzlichen Akten, dass die Beschwerdeführerin, die immerhin mehr als 20 Jahre in Zürich gelebt hat, nur sehr wenig Deutsch spricht und sich in dieser Sprache auch schriftlich kaum ausdrücken kann (vgl. das von der Botschaft am 11. Mai 2012 ausgefüllte Formular für Doppelbürger/innen; E-Mail des BJ an die Botschaft vom 3. Juli 2012). Auch ihre Rechtsmitteleingabe hat sie in portugiesischer Sprache abgefasst und zusammen mit einer deutschen Übersetzung des Generalkonsulats eingereicht; in der darauffolgenden Korrespondenz hat sie ihre schweizerische Zustelladresse nur in gebrochenem Deutsch mitteilen können. Aus alldem ist zu schliessen, dass die Beschwerdeführerin keine besonders enge Beziehung zur Schweiz unterhält, erkennbar auch daran, dass sie fünf Jahre nach ihrer Scheidung – trotz ungünstiger finanzieller Lebensbedingungen – wieder nach Brasilien zurückgekehrt ist. Der Umstand, dass sie in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausgeübt hat, hat vor dem geschilderten Hintergrund keine entscheidende Bedeutung. Das brasilianische Bürgerrecht der Beschwerdeführerin ist somit gegenüber dem schweizerischen als vorherrschend zu betrachten.

5.

5.1 Damit stellt sich die Frage, ob von der in Art. 6 BSDA aufgestellten Regel, eine Unterstützung nur bei vorherrschendem inländischem Bürgerrecht auszurichten, abgewichen werden kann. Kriterien, die eine Ausnahme von dieser Regel zulassen würden, werden allerdings weder im Gesetz noch in der dazugehörigen Verordnung explizit aufgeführt. Art. 2 Abs. 2 VSDA hält zwar fest, dass bei Doppelbürgerinnen und Doppelbürgern in Notfällen nach Art. 25 das Schweizer Bürgerrecht als vorherrschend gilt; der Begriff des Notfalls wird in Art. 25 VSDA jedoch nicht definiert. Sein Absatz 1 statuiert für die schweizerische Vertretung lediglich die Verpflichtung zur notwendigen Leistung, wenn ein Auslandschweizer oder eine Auslandschweizerin auf sofortige Sozialhilfe angewiesen ist. Diese Bestimmung entspricht inhaltlich der bis Ende Dezember 2009 gültigen Regelung von Art. 25 Abs. 1 der Verordnung vom 26. November 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (ASFV, AS 1973 1983), welche bei einer ausgesprochenen Notlage und fehlender anderweitiger Überbrückung eine vorläufige Unterstützung zur Deckung des lebensnotwendigen Bedarfs vorsah.

5.2 Angesichts der fehlenden Definition des Begriffs "Notlage" kann auf die hierzu bestehende Praxis bzw. Rechtsprechung verwiesen werden. Sie legte Art. 6 ASFG, gleichlautend mit dem heutigen Art. 6 BSDA, dahingehend aus, dass Ausnahmen von der Regel nur in besonders krasen Fällen zulässig sind, d.h. in solchen Fällen, bei denen es aufgrund der gesamten Umstände nicht zu verantworten wäre, eine hilfsbedürftige Person von der Unterstützung auszuschliessen (vgl. Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 57.25 E. 4.4). Gemeint sind dabei namentlich Konstellationen, in denen die physische Existenz der Betroffenen auf dem Spiel steht, die Möglichkeit, ein menschenwürdiges Leben zu führen, unmittelbar gefährdet erscheint oder wenn Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer durch kriegsereignisse in Not geraten. Eine ähnliche Umschreibung findet sich auch unter Ziffer 1.2.3 der ab 1. Januar 2010 geltenden Richtlinien des BJ zur Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (nachfolgend: Richtlinien, online unter: www.bj.admin.ch > Themen > Migration > Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer > Auslandschweizer/in > Richtlinien für die Behandlung von Gesuchen um Sozialhilfeunterstützung). Auch unter den so präzisierten Ausnahmevoraussetzungen kann materielle Hilfe aber nur dann ausgerichtet werden, wenn sich das schweizerische Bürgerrecht

nicht in einem blossen Formalismus erschöpft (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgericht C-7743/2008 vom 16. Juli 2009 E. 6 mit Hinweisen).

5.3 Dass das schweizerische Bürgerrecht der Beschwerdeführerin nur der Form nach besteht, ist aufgrund ihres mehr als 20-jährigen Aufenthalts in der Schweiz nicht anzunehmen. Da ihre Krankheit lebensbedrohlich und eine Rückkehr in die Schweiz derzeit offenbar unmöglich ist, gehört sie somit durchaus zu den Personen, denen unter Ausnahme von der in Art. 6 BSDA aufgestellten Regel eine Unterstützung nicht verweigert werden dürfte.

6.

6.1 Die Vorinstanz hat in der angefochtenen Verfügung eine Prüfung der Ausnahmevoraussetzungen und bejahendenfalls die Übernahme der medizinischen Auslagen in Aussicht gestellt. Mit nachfolgender Verfügung vom 11. September 2012 hat sie der Beschwerdeführerin die Übernahme der Kosten ärztlicher Hilfe für den Zeitraum eines Jahres bewilligt. Dabei zählt sie zur ärztlichen Hilfe die Kosten für Medikamente, Pflegehilfe zuhause, ärztliche verordnete Physiotherapie im Zusammenhang mit Krebsleiden sowie die nicht von einer Krankenversicherung gedeckten Spitalaufenthalte.

6.2 Unklar ist, ob der Beschwerdeführerin noch weitere, über die ärztliche Hilfe hinausgehenden Unterstützungsleistungen auszurichten sind. Als Ausnahmefälle, die eine Abweichung von der Grundregel des Art. 6 BSDA zulassen, nennt Ziffer 1.2.3 der Richtlinien u.a. "akute Todesgefahr" und "sehr schwere Krankheit", beschränkt aber die hierfür erforderliche Sozialhilfe auf die "Finanzierung der ärztlichen Hilfe im Aufenthaltsstaat".

6.3 Die Richtlinien des BJ können allerdings keine rechtliche Verbindlichkeit entfalten, die über die ihrer gesetzlichen Grundlage hinausgeht. Von einer Behörde erlassene Richtlinien oder Weisungen sind lediglich Instrumente, die in Auslegung der ihr übergeordneten Norm einer einheitlichen Verwaltungspraxis dienen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2642/2011 vom 19. September 2012 E. 6.3). Von daher erscheint fraglich, ob die in Ziffer 1.2.3 der Richtlinien vorgesehene Beschränkung auf ärztliche Hilfe – da von Art. 6 BSDA möglicherweise nicht gedeckt – zulässig ist. In gewissen Ausnahmefällen, beispielsweise bei lebensbe-

drohender Krankheit, können auch Unterstützungen angezeigt sein, die über die medizinische Versorgung hinausgehen.

6.4 Im vorliegenden Fall ergibt sich aufgrund des aktenkundigen Sachverhalts und des in Art. 5 BSDA statuierten Subsidiaritätsprinzips die Notwendigkeit einer zusätzlichen anderweitigen Unterstützung jedoch nicht.

6.4.1 Den Akten bzw. den eigenen Angaben der Beschwerdeführerin ist zu entnehmen, dass sie im Anschluss an ihre Rückkehr nach Brasilien materielle Hilfe von Verwandten und Freunden erhalten konnte. Es kann auch davon ausgegangen werden, dass sie, die noch im September 2011 Fürsorgeleistungen der Stadt Zürich erhielt, kaum anschliessend in ihr Geburtsland zurückgekehrt wäre, wenn sie dort nicht mit Unterstützung hätte rechnen können. Dass die bisher von dritter Seite empfangenen Unterstützungsleistungen ausreichend waren, darf vermutet werden, da die Beschwerdeführerin hierfür Eltern und Geschwister offensichtlich nicht in Anspruch nehmen wollte (vgl. E-Mail der Schweizerischen Botschaft vom 8. August 2012). Da ihr die Vorinstanz mit Verfügung vom 11. September 2012 die Übernahme praktisch sämtlicher medizinischer Kosten zugesprochen hat, führt dies zur Schlussfolgerung, dass die Beschwerdeführerin in vollem Umfang – sowohl was ihren Lebensunterhalt wie auch ihre ärztliche Versorgung betrifft – die für sie existenznotwendige Hilfe erhält.

6.4.2 Im Übrigen hat die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vom 6. November 2012 anklingen lassen, dass sie die ärztliche Hilfe für die Beschwerdeführerin solange finanzieren wird, als hierfür keine Leistungspflicht auf brasilianischer Seite festgestellt werden kann. Die Vorinstanz geht zwar möglicherweise zu Unrecht davon aus, dass die Richtlinien in generell verbindlicher Weise eine überlebensnotwendige Unterstützung auf die Kosten ärztlicher Hilfe beschränken dürfen (vgl. E. 6.3). Angesichts der vorangegangenen Erwägungen erweist sich im hier vorliegenden Fall – bezogen auf die Sachlage, wie sie sich im Zeitpunkt des Urteils präsentiert (vgl. BVGE 2012/21 E. 5.1) – eine derartige Beschränkung aber als zulässig. Es bleibt hinzuzufügen, dass die Beschwerdeführerin die ihr eingeräumte Möglichkeit, zur Vernehmlassung der Vorinstanz Stellung zu nehmen, nicht wahrgenommen hat und damit insbesondere nicht darauf beharrt hat, nach der ihr mit Verfügung vom 11. September 2012 zugesprochenen Finanzierung der ärztlichen Hilfe weitere Unterstützung zu benötigen.

7.

Zusammenfassend ergibt sich somit, dass die Vorinstanz die Ausrichtung der beantragten wiederkehrenden Unterstützungsleistungen zurecht verweigert hat. Die angefochtene Verfügung erweist sich im Ergebnis als bundesrechtskonform. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

8.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens würde die Beschwerdeführerin 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 nächste Seite

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- das Schweizerische Generalkonsulat in Rio de Janeiro
- die Vorinstanz

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Ruth Beutler

Barbara Giemsa-Haake

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 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. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: