



Urteil vom 27. Mai 2016

Besetzung

Richter Antonio Imoberdorf (Vorsitz),
Richter Daniele Cattaneo,
Richter Yannick Antoniazza-Hafner,
Gerichtsschreiberin Susanne Stockmeyer.

Parteien

X. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, Konsularische Direktion - Zentrum für Bürgerservice, Sozialhilfe für Auslandschweizer/innen (SAS),
Bundesgasse 32, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland.

Sachverhalt:**A.**

Der Beschwerdeführer (geb. 1958) ist Bürger von Signau (BE). In den Jahren 1991 bis 2010 hielt er sich in der Dominikanischen Republik auf. Von März 2010 bis Juli 2013 lebte er in Panama und reiste anschliessend nach Kolumbien. Am 2. August 2013 stellte er bei der dortigen Schweizer Vertretung ein Heimschaffungsgesuch, welches von der Vorinstanz bewilligt wurde. In der Folge reiste er am 19. September 2013 in die Schweiz ein, nahm Wohnsitz in Basel und meldete sich dort beim Sozialamt an. Am 26. Januar 2014 kehrte er nach Panama zurück. Die Sozialhilfe Basel-Stadt gewährte ihm dabei Rückkehrhilfe.

B.

Nachdem der Beschwerdeführer mit E-Mail vom 5. Mai 2014 bei der Schweizer Vertretung in San José um Ausrichtung einer monatlichen Unterstützung in Panama ersucht hatte, lehnte die Vorinstanz das Gesuch mit Verfügung vom 14. Mai 2014 ab. Sie führte im Wesentlichen aus, gemäss geltender Praxis würden wiederkehrende Leistungen im Aufenthaltsstaat nur bewilligt, wenn sich jemand seit mehreren Jahren dort aufgehalten habe und mit grosser Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit eine wirtschaftliche Selbständigkeit zu erwarten sei. Diese Voraussetzungen seien vorliegend nicht erfüllt. Der Beschwerdeführer habe zudem keine Angehörigen im Aufenthaltsland, sodass ihm nach einem knapp 4-monatigen Auslandsaufenthalt die Rückkehr in die Schweiz zugemutet werden könne. Mit Rechtmittleingabe vom 25. Juni 2014 beantragte der Beschwerdeführer beim Bundesverwaltungsgericht sinngemäss die Aufhebung der vorgeannten Verfügung.

C.

Von Anfangs August 2014 bis zum 15. Januar 2015 befand sich der Beschwerdeführer in Panama in Untersuchungshaft. Unmittelbar nach seiner Haftentlassung wurde ein Ausreiseverbot gegen ihn verhängt. Gestützt auf diesen Sachverhalt stellte der Beschwerdeführer am 16. Januar 2015 ein weiteres Gesuch um monatliche finanzielle Unterstützung im Ausland. In der Folge verfügte die Vorinstanz mit Entscheid vom 23. Juli 2015 die rückwirkende Gewährung einer wiederkehrenden Unterstützung (ab dem 15. Januar 2015), solange der Beschwerdeführer das Land nicht verlassen dürfe. Ansonsten wurde vollumfänglich auf die Verfügung vom 14. Mai 2014 verwiesen.

D.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 8. August 2015 beantragt der Beschwerdeführer sinngemäss die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung vom 23. Juli 2015.

E.

Am 20. Oktober 2015 wies das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde gegen die vorinstanzliche Verfügung vom 14. Mai 2014 ab (Verfahrens-Nr. C-3624/2014).

F.

Die Vorinstanz hielt in ihrer Vernehmlassung vom 7. November 2015 an ihrer Verfügung fest und schloss auf Abweisung der Beschwerde.

G.

Der Beschwerdeführer nahm mit Replik vom 10. Dezember 2015 nochmals Stellung.

H.

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, sofern keiner der Ausnahmetatbestände des Art. 32 VGG vorliegt. Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt.

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich gemäss Art. 37 VGG nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt.

1.3 Der Beschwerdeführer ist gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde legitimiert. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde vom 8. August 2015 ist demzufolge einzutreten (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 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-4622/2012 vom 14. Juni 2013 E. 2 m.H.).

3.

3.1 Die angefochtene Verfügung vom 23. Juli 2015 erging gestützt auf das Bundesgesetz vom 21. März 1973 über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland (BSDA, SR 852.1) und die Verordnung vom 4. November 2009 über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland (VSDA, SR 852.11).

3.2 Mit Wirkung auf den 1. November 2015 trat das neue Auslandschweizergesetz (ASG, SR 195.1) in Kraft. Die VSDA wurde ohne übergangsrechtliche Regelung durch die Auslandschweizerverordnung (V-ASG, SR 195.11) ersetzt. Das neue Auslandschweizergesetz führt dabei keine grundlegend *neuen* Rechte oder Pflichten ein, fasst jedoch die für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer wichtigsten Bestimmungen, die bisher auf mehrere Gesetze, Verordnungen und Reglemente verteilt waren, in einem Erlass zusammen. Es vereint die politischen Rechte der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer und die Sozialhilfe zu ihren Gunsten, ausserdem den konsularischen Schutz sowie die weiteren konsularischen Dienstleistungen (<https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=58991>). Somit rechtfertigt es sich vorliegend das neue Recht anzuwenden und auch auf die bisherige Rechtsprechung zurückzugreifen.

4.

4.1 In casu hatte der Beschwerdeführer am 5. Mai 2014 bei der Schweizer Vertretung in San José ein Gesuch um monatliche finanzielle Unterstützung in Panama gestellt. Dieses Gesuch lehnte die Vorinstanz mit Verfügung vom 14. Mai 2014 ab. Mit Rechtsmitteleingabe vom 25. Juni 2014 focht der Beschwerdeführer den vorinstanzlichen Entscheid an.

4.2 Noch während des (damals) hängigen Rechtsmittelverfahrens, Anfangs August 2014, wurde der Beschwerdeführer in Panama verhaftet und bis am 15. Januar 2015 in Untersuchungshaft versetzt. Nach seiner Entlassung ersuchte er am 16. Januar 2015 beim Schweizer Generalkonsulat in Panama erneut um monatliche Unterstützung; als Ursache der Hilfsbedürftigkeit nannte er "Krankheit und Untersuchungshaft" (vgl. Akten des Bundesverwaltungsgericht [BVGer act.] 13, Pkt. 32). Es kann somit – entgegen den Behauptungen des Beschwerdeführers – nicht davon ausgegangen werden, er habe nie die Möglichkeit gehabt, vor Erlass der vorinstanzlichen Verfügung vom 23. Juli 2015 ein weiteres Gesuch einzureichen (vgl. dagegen Stellungnahme des Beschwerdeführers vom 10. Dezember 2015, Pkt. 4).

4.3 Dieses Gesuch hiess die Vorinstanz daraufhin mit Verfügung vom 23. Juli 2015 wie folgt gut: ab dem 15. Januar 2015 bis zum 28. Februar 2015 wurde dem Beschwerdeführer eine einmalige Leistung von USD 3'152.75 gewährt. Ab dem 1. März 2015 bis zum 31. August 2015 erhielt er wiederkehrende Leistungen von USD 1'699 sowie eine Vergütung der belegten, nicht versicherten ambulanten ärztlichen Behandlung und der ärztlich verordneten Medikamente. Des Weiteren wurde ihm die Auflage gemacht, alles daran zu setzen, dass das Ausreisverbot so schnell wie möglich aufgehoben werde. Diese befristeten finanziellen Leistungen wurden infolge des Umstands gewährt, dass der Beschwerdeführer vom August 2014 bis 15. Januar 2015 in Panama inhaftiert gewesen sei und nach seiner Entlassung aufgrund eines Ausreisverbots Panama nicht habe verlassen können. Weiter wurde verfügt, die Unterstützung werde eingestellt, sobald er wieder aus Panama ausreisen dürfe. Ansonsten wurde ausdrücklich an den Ausführungen in der Verfügung vom 14. Mai 2014 festgehalten (vgl. Verfügung vom 23. Juli 2015). Die Verfügung vom 23. Juli 2015 focht der Beschwerdeführer mit Rechtsmitteleingabe vom 8. August 2015 an.

5.

5.1 Im Allgemeinen gilt, dass nach dem Prinzip des Devolutiveffekts die Zuständigkeit zur Überprüfung und Beurteilung eines Rechtsverhältnisses mit Einreichung einer Beschwerde grundsätzlich auf die Beschwerdeinstanz übergeht. Der Vorinstanz wird daher mit Rechtshängigkeit der Beschwerde die Herrschaft über den Streitgegenstand entzogen, sodass sie grundsätzlich nicht mehr auf ihre angefochtene Verfügung zurückkommen kann. Diese Devolutivwirkung wird durch Art. 58 VwVG abgeschwächt, da es der Vorinstanz erlaubt ist, auch während eines hängigen Beschwerdeverfahrens auf ihre angefochtene, noch nicht rechtskräftige Verfügung zurückzukommen (vgl. ANDREA PFLEIDERER, Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl., 2016, N 1 und N 2 zu Art. 58). Entspricht die Vorinstanz in der neuen Verfügung vollumfänglich den in der Beschwerde gestellten Begehren, wird die Beschwerde gegenstandslos. Entspricht sie den Begehren hingegen nur teilweise, so ist das Verfahren fortzusetzen und die strittig gebliebenen Teile sind von der Beschwerdeinstanz zu beurteilen (Art. 58 Abs. 3 VwVG; AUGUST MÄCHLER, Kommentar zum VwVG, 2008, N 16 und N 18 zu Art. 58 sowie PFLEIDERER, a.a.O., N 52 zu Art. 58).

5.2 Die Vorinstanz hat das Gesuch des Beschwerdeführers vom 16. Januar 2015 – trotz damals hängigen Rechtsmittelverfahrens – zu Recht an die Hand genommen, da seine Versetzung in Untersuchungshaft und die daraufhin erfolgte Verhängung eines Ausreiseverbots neue und wesentliche Tatsachen darstellten. Sie hat damit über eine Frage entschieden, die nicht Gegenstand des Verfahrens bezüglich *Dauerunterstützung* in Panama war. Allein gestützt darauf gewährte sie ihm finanzielle Unterstützung bis zur Aufhebung des Ausreiseverbots. Ansonsten verwies sie auf ihre abweisende Verfügung vom 14. Mai 2014, an deren dortigen Ausführungen festgehalten wurde (vgl. auch Vernehmlassung vom 7. November 2015 S. 4). In diesem Sinn hat sie den Anträgen des Beschwerdeführers im Ergebnis teilweise entsprochen (finanzielle Unterstützung in Panama für die Dauer des Ausreiseverbots), womit der Rechtsstreit über die nicht erfüllten Rechtsbegehren erhalten blieb und das Bundesverwaltungsgericht über die noch streitigen Punkte materiell entscheiden musste. In der Folge wies das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde gegen die vorinstanzliche Verfügung vom 14. Mai 2014 mit Urteil vom 20. Oktober 2015 ab (Verfahrens-Nr. C-3624/2014), dies mit der Begründung, dem Beschwerdeführer könne keine periodische Unterstützung in Panama gewährt werden, da we-

der in sozialer, familiärer noch wirtschaftlicher Hinsicht eine starke Verwurzelung in Panama gegeben sei, die seine Übersiedlung in die Schweiz als unzumutbar erscheinen liesse.

5.3 In dieser Hinsicht bringt der Beschwerdeführer nichts weiter vor, was nicht schon mit obgenanntem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Oktober 2015 bereits abgehandelt wurde. Insbesondere wurde die Rechtsmitteleingabe des Beschwerdeführers vom 8. August 2015 auch als Stellungnahme im Verfahren C-3624/2014 mitberücksichtigt. Der durch die Versetzung des Beschwerdeführers in Untersuchungshaft und die anschliessende Verhängung eines Ausreiseverbots wesentlich veränderte Sachverhalt wurde von der Vorinstanz – zu seinen Gunsten – dahingehend gewürdigt, dass ihm bis zur Aufhebung des gegen ihn verhängten Ausreiseverbots eine finanzielle Unterstützung (auch rückwirkend) in Panama gewährt wurde. Ansonsten handelt es sich bei der Frage, ob der Verbleib des Beschwerdeführers in Panama damals gerechtfertigt war, um eine bereits abgeurteilte Sache (sog. *res iudicata*, vgl. dazu BGE 125 III 241 E. 1), die einer abermaligen Prüfung nicht zugänglich ist. Insofern ist auf die Ausführungen im Urteil C-3624/2014 vom 20. Oktober 2015 zu verweisen. Dem Beschwerdeführer bleibt es selbstverständlich anheimgestellt, ein neues Gesuch bei der Schweizerischen Botschaft einzureichen.

6.

6.1 Sofern der Beschwerdeführer den Zeitpunkt der Einstellung der mit Verfügung vom 23. Juli 2015 gewährten monatlichen Unterstützung moniert, ist darauf hinzuweisen, dass ihm mit E-Mail vom 19. August 2015 von der Schweizerischen Botschaft mitgeteilt wurde, man habe eine offizielle Mitteilung vom "Servicio Nacional de Migración", datiert vom 13. August 2015, erhalten, der zu entnehmen sei, dass er das Land ab dem 3. August 2015 verlassen könne; er könne nun ein Gesuch für eine Heimschaffung in die Schweiz stellen (vgl. BVGer act. 3/3). Eine Kopie der erwähnten Bestätigung vom 13. August 2015 wurde dem Bundesverwaltungsgericht zu den Akten gereicht (vgl. BVGer act. 3/5). Aus der erwähnten Mitteilung des "Servicio Nacional de Migración" geht eindeutig hervor, dass das Ausreiseverbot per 3. August 2015 aufgehoben wurde, sodass sich diesbezüglich weitere Abklärungen erübrigen. Dem Antrag des Beschwerdeführers auf Anfrage bezüglich des genauen Datums der Löschung der Ausreisesperre ist damit nicht stattzugeben (vgl. Stellungnahme vom 10. Dezember 2015 Pkt. 1 in fine).

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass zwar die Vorinstanz mit Stellungnahme vom 22. Juni 2015 dem Bundesverwaltungsgericht in unzutreffender Weise mitteilte, der Beschwerdeführer könne das Land nun wieder verlassen, wobei auf das Urteil des "Segundo Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial" von Panama vom 12. Mai 2015 verwiesen wurde (vgl. Stellungnahme der Vorinstanz vom 22. Juni 2015, Pkt. 3 in fine [Beilage Nr. 3 der Beschwerde vom 8. August 2015]), obwohl damals noch ein Ausreiseverbot über ihn verhängt war. Diese Information hatte jedoch insofern keine weiteren Auswirkungen, als der Beschwerdeführer von der Vorinstanz dennoch bis zum 31. August 2015 finanziell unterstützt wurde (vgl. dazu auch Vernehmlassung der Vorinstanz vom 7. November 2015, ad. 1 in fine).

6.2 Es ist der Vorinstanz mit diesen Ausführungen nicht vorzuwerfen, dass sie die finanziellen Leistungen *per 31. August 2015* eingestellt hat, wurde die Unterstützung doch ausdrücklich nur für die Dauer der Ausreisesperre gewährt (vgl. Verfügung vom 23. Juli 2015).

7.

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass auch die tragischen Umstände und Ereignisse, welche den Beschwerdeführer in Panama zweifellos trafen, kein anderes Ergebnis zu rechtfertigen vermögen. Auch der Umstand, dass der Sozialdienst der Stadt Basel seine Rückkehr nach Panama finanzierte, kann vorliegend nicht berücksichtigt werden, zumal dieses Vorgehen nicht mit der Vorinstanz abgesprochen worden war.

8.

Zusammenfassend erweist sich die angefochtene Verfügung vom 23. Juli 2015 daher mit Blick auf Art. 49 VwVG als rechtmässig. Die Beschwerde ist somit abzuweisen.

9.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens würde der Beschwerdeführer grundsätzlich kostenpflichtig. Angesichts der besonderen Umstände ist jedoch von der Auferlegung von Verfahrenskosten abzusehen (vgl. Art. 63 Abs. 1 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 auferlegt.

3.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. [...] retour)

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Antonio Imoberdorf

Susanne Stockmeyer

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: