



Abteilung III
C-553/2014

Urteil vom 27. August 2014

Besetzung

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

Parteien

A. _____,
ohne Zustellungsdomizil in der Schweiz,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im
Ausland.

Sachverhalt:**A.**

A._____ wurde am 4. Juli 1992 in der Schweiz geboren. Als eheliche Tochter einer Kolumbianerin und eines Schweizerers besitzt sie von Geburt an ein doppeltes Bürgerrecht. Im Alter von neun Jahren wanderte sie mit ihren Eltern nach Kolumbien aus, wo sie seit dem 28. Oktober 2001 ununterbrochen lebt. A._____ ist eigenen Angaben zufolge mit einem Kolumbianer verheiratet, dem 1990 geborenen [...]. Sie selbst ist zur Zeit Hausfrau, ihr Ehemann Taxifahrer. Die gemeinsame Tochter [...] kam am 6. Februar 2010 zur Welt.

B.

Am 9./13. Dezember 2013 ersuchte A._____ via Schweizerische Vertretung in Bogotá um Ausrichtung einer periodischen Unterstützung nach dem Bundesgesetz vom 21. März 1973 über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland (BSDA, SR 852.1). Im entsprechenden Formular gab sie an, das aktuelle Einkommen ihrer Familie reiche nicht aus, um die monatlich anfallenden Kosten zu decken; das Bemühen um berufliche Qualifizierung und ein daraus resultierendes höheres Einkommen sei aber vorhanden. Die in einem Zusatzformular gestellte Frage, wie sie mit der Schweiz verbunden sei, beantwortete A._____ mit den Stichworten "Beziehung mit Familienmitgliedern, Magazin, Web" (vgl. Formular für Personen mit mehreren Nationalitäten).

Abgesehen von einer Unterstützung für die Haushaltsausgaben ersuchte A._____ um monatliche Beiträge für Bildung und Ausbildung ihres Ehemannes und ihrer Tochter. Hierfür veranschlagte sie in ihrer Berechnung einen Betrag von insgesamt 1'355'345.00 Kolumbianischen Peso (COP), 550'000.00 COP davon entfallend auf die erwähnten Ausgaben für Bildung und Ausbildung einschliesslich der Kosten für den Kindergartenbesuch der Tochter (vgl. Stellungnahme der Vertretung vom 3. Januar 2014). In ihrer eigenen Berechnung vom 3. Januar 2014 budgetierte die Vertretung den monatlichen Unterstützungsbetrag für die Gesuchstellerin auf monatlich insgesamt 1'026'750.00 COP (umgerechnet knapp 500 Franken).

C.

Mit Verfügung vom 22. Januar 2014 lehnte die Vorinstanz das Unterstützungsgesuch ab und führte zur Begründung aus, dass Doppelbürger, deren ausländisches Bürgerrecht vorherrsche, in der Regel nicht unterstützt würden. Im vorliegenden Fall sei das kolumbianische Bürgerrecht als

vorherrschend zu beurteilen, denn A._____ habe die prägenden Jahre ihrer Jugendzeit in Kolumbien verbracht und lebe dort seit 13 Jahren. Anhaltspunkte, die eine Ausnahme von der erwähnten Regel zuliessen, gäbe es nicht. Ihr Lebenspartner könne als ausländischer Staatsbürger ohnehin keine Sozialhilfe vom Bund erhalten. Das Gleiche gelte aber auch für die gemeinsame Tochter, obwohl diese neben dem Bürgerrecht Kolumbiens auch das der Schweiz besitze. Nur bei vorherrschendem Schweizer Bürgerrecht eines Elternteils wäre eine Unterstützung des Kindes bis zur Volljährigkeit möglich.

D.

Gegen diese Verfügung erhob A._____ am 24. Januar 2014 via Schweizerische Vertretung Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Mit ihr beantragt A._____ sinngemäss die Aufhebung der Verfügung und die Ausrichtung der von ihr geltend gemachten Unterstützungsbeiträge. Im Wesentlichen macht sie geltend, sie fühle sich immer noch mit der Schweiz verbunden und vergesse nie, dass sie auch Bürgerin dieses Staates sei. Aus diesem Gefühl heraus habe sie sich mit der Bitte um finanzielle Hilfe an die Schweizerische Botschaft gewandt, denn das Geld, das ihr Partner verdiene, decke ihre Kosten nicht. Sie beide wollten ihrer Tochter "zumindest die Grundlagen für eine gute Ausbildung" geben.

E.

In ihrer Vernehmlassung vom 26. März 2014 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführerin habe zwar geltend gemacht, mit der Schweiz stark verbunden zu sein, Beziehungen zu Familienmitgliedern in der Schweiz zu haben und Schweizer Magazine zu lesen; doch auch wenn dies zutrefte, sei ihre Verbundenheit mit Kolumbien insgesamt höher zu gewichten als die Beziehungen zur Schweiz.

F.

Das Bundesverwaltungsgericht hat der Beschwerdeführerin die Gelegenheit eingeräumt, sich zur Vernehmlassung der Vorinstanz zu äussern. Innerhalb der hierfür gesetzten Frist ist jedoch keine Stellungnahme 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 der in Art. 33 VGG aufgeführten Behörden erlassen wurden. Hierzu gehören auch Verfügungen des Bundesamtes für Justiz (BJ), die Sozialhilfeleistungen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland gemäss Art. 14 Abs. 1 BSDA zum Gegenstand haben.

1.2 Das Rechtsmittelverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.3 Als Adressatin der Verfügung vom 22. Januar 2014 ist die Beschwerdeführerin zur Beschwerde legitimiert. Auf ihre frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten (vgl. Art. 48 ff. VwVG).

2.

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechts-erheblichen 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 der Deutschschweiz geboren, wo sie etwas mehr als die ersten neun Jahre ihres Lebens verbracht hat. In Kolumbien lebt sie seit mehr als 12 Jahren. In welchem Umfang sie immer noch mit der Schweiz verbunden ist, ist entscheidungsrelevant für die Beantwortung der Frage, ob bei ihr das schweizerische Bürgerrecht als vorherrschend zu betrachten ist.

4.1 Während die Kindheit vor allem durch die Beziehung zu den Eltern und das durch sie vermittelte soziale Umfeld gestaltet wird, ist die Jugendzeit gekennzeichnet durch eigenständige Erfahrungen und das Bewusstsein von elternunabhängiger Individualität und Gruppenzugehörigkeit. Erst während der Jugendzeit bildet sich sozusagen die soziale, kulturelle und politische Identität einer Person heraus. Dies gilt auch für die Beschwerdeführerin, deren insoweit prägende Jugendjahre erst anbrachen, nachdem sie mit ihren Eltern nach Kolumbien ausgewandert war. Unter diesem Aspekt ist ihre Verbundenheit mit Kolumbien, dem Heimatland ihrer Mutter, als stärker zu betrachten als diejenige mit der Schweiz.

4.2 Zudem zeigen die im Rahmen des Gesuchs gemachten Angaben sowie die Beschwerdeschrift, dass die Beschwerdeführerin mit der deutschen Sprache nur noch wenig vertraut ist. Ihr Wortschatz erlaubt es zwar, ihr Anliegen auszudrücken, die Regeln von Grammatik und Syntax beherrscht sie aber kaum noch. In dem von ihr ausgefüllten "Formular für Personen mit mehreren Nationalitäten" hat sie die Frage nach ihrer Verbundenheit mit der Schweiz nur stichwortartig beantwortet und u.a. die "Beziehung mit Familienmitgliedern" genannt (vgl. Sachverhalt B). Ihre Antwort ist allerdings zu wenig konkret um folgern zu können, dass sie Kontakte zu – allenfalls väterlicherseits vorhandenen – Angehörigen in der Schweiz pflegt. Auch die Rechtsmitteleingabe enthält hierzu keine In-

formationen. Dass sie in Kolumbien Beziehungen zu Schweizern ausserhalb der Familie oder sonst wie zu schweizerischen Institutionen unterhält, wird von der Beschwerdeführerin nicht behauptet, ebenso wenig, dass sie seit ihrem Wegzug jemals wieder zu Besuchen in die Schweiz zurückgekehrt wäre.

4.3 Aus alledem ist zu schliessen, dass die Beschwerdeführerin keine besonders enge Beziehung zur Schweiz unterhält. Dass sie sich über das Land möglicherweise in Zeitschriften und im Web informiert (vgl. Sachverhalt B), reicht nicht aus, um ihre enge Verbundenheit zur Schweiz bejahen zu können. Das kolumbianische 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.

5.2 Was unter einem Notfall zu verstehen ist, hat sich in fortlaufender Praxis herausgebildet. Sie legt Art. 6 BSDA (bis Ende Dezember 2009: Bundesgesetz vom 21. März 1973 über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland [ASFG, AS 2009 5685]), dahingehend aus, dass Ausnahmen von der Regel nur in besonders krassen Fällen zulässig seien, d.h. in solchen Fällen, bei denen es aufgrund der gesamten Umstände nicht zu verantworten wäre, eine hilfsbedürftige Person von der Unterstützung auszuschliessen (vgl. Entscheid des EJPD vom 24. August 1992 in: Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 57.25 E. 4.4). Damit gemeint sind 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 kriegerische Ereignisse in Not geraten. Eine ähnliche Umschrei-

bung findet sich in den ab 1. Januar 2010 geltenden Richtlinien des BJ zur Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (www.bj.admin.ch > Themen > Migration > Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer > Auslandschweizer/in > Richtlinien für die Behandlung von Gesuchen um Sozialhilfeunterstützung, nachfolgend: Richtlinien). Gemäss Ziffer 1.2.3 der Richtlinien zählen zu den Ausnahmefällen, in denen trotz vorherrschendem ausländischem Bürgerrecht Sozialhilfe gewährt werden kann, explizit "akute Todesgefahr, sehr schwere Krankheit, (operativ) behebbare Invalidität" sowie "kriegerische Ereignisse, Naturkatastrophen, politische Wirren". Auch unter den so präzisierten Ausnahmeveraussetzungen kann, so die Rechtsprechung, materielle Hilfe aber nur dann ausgerichtet werden, wenn sich das schweizerische Bürgerrecht nicht in einem blossen Formalismus erschöpft (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-4314/2012 vom 12. Juli 2013 E. 5.2 und C-7743/2008 vom 16. Juli 2009 E. 6 mit Hinweisen).

5.3 Angesichts dessen, dass die Beschwerdeführerin einen schweizerischen Elternteil hat und den Grossteil ihrer Kindheit in der Schweiz verbracht hat, ist ihr schweizerisches Bürgerecht nicht nur als formalistisch anzusehen. Sie befindet sich allerdings nicht in einer Situation, die als Notfall im Sinne der zitierten Praxis und Rechtsprechung gelten könnte. Ihre Lage ist gekennzeichnet dadurch, dass das Haushaltseinkommen, d.h. der Verdienst ihres Ehemannes nicht ausreicht, um die Lebenshaltungskosten der Familie decken geschweige denn zusätzliche Ausgaben tätigen zu können (vgl. die Budgetberechnung der Botschaft vom 3. Januar 2014). Mit Sicherheit führt ein derartiger finanzieller Engpass zu erheblichen Einschränkungen, nicht aber zu einer Konstellation, in der die physische Existenz der Beschwerdeführerin auf dem Spiel steht. Von ihr wird dies auch gar nicht behauptet. Die Beschwerdeführerin kann daher, gestützt auf Art. 6 BSDA, für sich keine Ausrichtung von wiederkehrenden Unterstützungsleistungen verlangen. Die Gewährung von Sozialhilfe für den ausländischen Ehegatten scheitert bereits an der fehlenden gesetzlichen Grundlage.

6.

Offen bleibt die Frage, ob für die vierjährige Tochter der Beschwerdeführerin, die ebenfalls ein doppeltes Bürgerrecht besitzt, Unterstützungsleistungen auszurichten sind. Bei ihr ist ohne Weiteres davon auszugehen, dass das kolumbianische Bürgerrecht überwiegt; auch in ihrem Fall ist daher gemäss Art. 6 BSDA prinzipiell keine Sozialhilfe zu gewähren. Den Richtlinien zufolge kann von dieser Regel – abgesehen von den oben be-

schriebenen Ausnahmefällen (E. 5.2) – jedoch bei minderjährigen Kindern abgewichen werden. Bei ihnen muss keine Notlage bestehen, vielmehr können für sie auch Ausbildungskosten ausgerichtet werden. Abzuleiten ist dies aus Ziffer 1.2.3 der Richtlinien, die darauf hinweist, dass die Sozialhilfe bis zur wirtschaftlichen Selbständigkeit, höchstens aber bis zur Volljährigkeit des Kindes gewährt wird. Eine weitere Einschränkung gemäss Ziffer 1.2.3 ergibt sich daraus, dass die Sozialhilfe für das minderjährige Kind (mit vorherrschendem ausländischen Bürgerrecht) nur ausgerichtet wird, sofern das schweizerische Bürgerrecht bei einem Elternteil vorherrscht. Dies ist, wie dargelegt (E. 4.3), nicht der Fall. Aufgrund der insoweit fehlenden Voraussetzung wären auch für die Tochter der Beschwerdeführerin keine Unterstützungsleistungen auszurichten.

6.1 Fraglich ist, ob ein solches Ergebnis angesichts der Rechtsnatur der Richtlinien – d.h. ihrer Unverbindlichkeit für die Verwaltungsjustizbehörden – in Frage zu stellen ist. Die von einer Behörde erlassenen Richtlinien oder Weisungen (Verwaltungsverordnungen) sind zwar lediglich Instrumente, die in Auslegung der ihr übergeordneten Norm einer einheitlichen Verwaltungspraxis dienen; damit sind sie gleichzeitig aber auch nicht rechtlich irrelevant. Enthalten sie nämlich eine "überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben" so hat die Beschwerdebehörde hiervon nicht ohne Not abzuweichen (vgl. BGE 133 V 346 E. 5.4.2 und Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2010, S. 373 Rz. 16).

6.2 Soweit es die vorliegend zu prüfende Gewährung von Sozialhilfe an minderjährige Kinder betrifft, geht Ziffer 1.2.3 der Richtlinien nicht über den vorgegebenen Rahmen von Art. 6 BSDA hinaus. Ein absoluter Ausschlussgrund für Unterstützungsleistungen – insbesondere relevant bei den zitierten Ausnahme- bzw. Notfällen – besteht nach der Rechtsprechung nämlich dann, wenn das schweizerische Bürgerrecht eines Doppelbürgers bloss der Form nach existiert (vgl. E. 5.2). Erst recht muss eine derartige Restriktion zulässig sein, wenn es um keine eigentliche Notlage des Betroffenen, sondern wie hier um die Kosten einer Ausbildung geht. Bei einem minderjährigen Kind mit doppeltem Bürgerrecht, das keinen Elternteil mit vorherrschendem schweizerischen Bürgerrecht hat, kann jedenfalls schon deshalb ohne nähere Prüfung angenommen werden, dass ihm die Beziehung zur Schweiz fehlt und sein schweizerisches Bürgerrecht nur Formsache ist. Von daher ist festzustellen, dass die in Ziffer 1.2.3 der Richtlinien zitierte Beschränkung auf Kinder, die zumindest einen Elternteil mit vorherrschendem schweizerischen Bürgerrecht

haben, gleichbedeutend ist mit der von der Rechtsprechung im Rahmen von Art. 6 BSDA erklärten Ausnahmevoraussetzung, dass sich das schweizerische Bürgerrecht nicht in einem blossen Formalismus erschöpfen darf. Aufgrund der insoweit bestehenden Konformität der Bestimmungen kann auch für die Tochter der Beschwerdeführerin keine Sozialhilfe ausgerichtet werden.

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]).

9.

Die Beschwerdeführerin hat auf die Bezeichnung einer Zustelladresse in der Schweiz verzichtet und um Übersendung der Gerichtspost an die Botschaft in Bogotá gebeten (vgl. Eingabe vom 3. März 2014). Es ist daher im Interesse einer raschen Verfahrensabwicklung davon abzusehen, sie via Schweizer Vertretung förmlich zur Bekanntgabe eines Zustellungsdomzils aufzufordern und ihr für den gegenteiligen Fall die Veröffentlichung des gerichtlichen Entscheids in einem amtlichen Blatt in Aussicht zu stellen (vgl. Art. 11*b* Abs. 1 und Art. 36 Bst. b VwVG). Mit einer Informationskopie des vorliegenden Urteils, die sie über die Botschaft erhalten wird, sind ihre Interessen gewahrt.

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 (durch Publikation im Bundesblatt)
- die Schweizerische Botschaft in Bogotá mit zusätzlicher Informationskopie für die Beschwerdeführerin)
- 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 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: