



Abteilung III
C-5982/2011

Urteil vom 7. Juni 2013

Besetzung

Richterin Ruth Beutler (Vorsitz),
Richter Blaise Vuille, Richter Jean-Daniel Dubey,
Gerichtsschreiber Kilian Meyer.

Parteien

E._____ und **M.**_____, El Salvador,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Sozialhilfe an Schweizer Staatsangehörige im Ausland.

Sachverhalt:**A.**

Der Beschwerdeführer (geb. 1943, schweizerisch-salvadorianischer Doppelbürger) ersuchte am 14. Juni 2011 bei der Schweizerischen Vertretung in Guatemala gestützt auf das Bundesgesetz vom 21. März 1973 über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland (BSDA, SR 852.1) um finanzielle Unterstützung für sich und seine Ehefrau (geb. 1943, schweizerisch-salvadorianische Doppelbürgerin) zur Deckung eines Defizits in den Lebenshaltungskosten. Die Schweizerische Vertretung in Guatemala überwies den Antrag am 5. Juli 2011 an das Bundesamt für Justiz (BJ, Vorinstanz) und merkte an, die Gesuchsteller besäßen ein Haus sowie ein Ferienhaus, das sie nach eigenen Aussagen nicht ohne Verlust verkaufen könnten. In einem Begleitbericht hielt die Vertretung fest, dass es sich um ein erstmaliges Gesuch handle. Beim Gesuchsteller sei das salvadorianische Bürgerrecht vorherrschend. Er sei in El Salvador geboren und aufgewachsen, lebe dort und habe im Jahr 1994 das Schweizer Bürgerrecht erlangt. Zudem wies die Vertretung darauf hin, dass ein Verkauf des Ferienhauses ratsam wäre.

B.

Mit Verfügung vom 8. September 2011 wies die Vorinstanz das Unterstützungsgesuch ab. Zur Begründung wurde darauf hingewiesen, dass Doppelbürger, deren ausländisches Bürgerrecht vorherrsche, gemäss Art. 6 BSDA in der Regel nicht unterstützt würden. Die Beschwerdeführer seien beide in El Salvador geboren und aufgewachsen. Die Beschwerdeführerin habe nie in der Schweiz gelebt. Der Beschwerdeführer sei erst mit 51 Jahren Schweizer Bürger geworden. Sein Lebensmittelpunkt sei in El Salvador, auch wenn er als junger Mann drei Jahre in der Schweiz verbracht habe. Beide hätten keine besonders enge Beziehung zur Schweiz. Es lägen keine besonderen Umstände vor, welche eine ausnahmsweise Unterstützung rechtfertigen könnten. Diese Verfügung wurde den Beschwerdeführern am 26. September 2011 im Schweizerischen Konsulat in San Salvador übergeben.

C.

Mit Beschwerde vom 18. Oktober 2011 beantragen die Beschwerdeführer die Aufhebung dieser Verfügung und die Zusprechung von Sozialhilfeleistungen. Zur Begründung wird ausgeführt, sie hätten beide eine enge Beziehung zur Schweiz. Das Schweizer Bürgerrecht herrsche vor. E. _____ habe als Kind in der Schweiz Verwandte besucht und als jun-

ge Erwachsene eine Zeitlang in der Schweiz gelebt. In den 60er-Jahren hätten sie sich in der Schweiz kennengelernt. Sie seien mehrmals mit den Kindern in der Schweiz gewesen, um diesen ihre Heimat zu zeigen. Später hätten sie wiederholt ihre Söhne besucht, als diese in der Schweiz Militärdienst leisteten, dort studierten und arbeiteten. Vier ihrer Kinder hätten in der Schweiz mindestens zehn Jahre lang gelebt, zwei davon bis heute. M._____ habe während seines ganzen Berufslebens als Vertreter für die schweizerische X._____ AG gearbeitet. Das Domizil sei zwar El Salvador, der Lebensmittelpunkt aber immer die Schweiz gewesen. Sie hätten sich aus familiären und beruflichen Gründen oft in der Schweiz aufgehalten. Sie nähmen seit jeher aktiv am Leben der Schweizer Kolonie in El Salvador teil und seien Mitglieder des Schweizer Wohltätigkeitsclubs. Die Behauptung, sie hätten keine besonders enge Beziehung zur Schweiz, sei falsch und beleidigend. Sie beide hätten in El Salvador keinen Anspruch auf Sozialleistungen und würden von den Behörden dort quasi als Ausländer behandelt. In Bezug auf die finanzielle Situation sei anzumerken, dass M._____ sich im Jahr 2003 habe frühpensionieren lassen. Das Pensionskassenkapital habe er sich auszahlen lassen. Seither hätten sie von diesem Kapital gelebt, das nun aber aufgebraucht sei. Jetzt hätten sie kein Einkommen, ausser ein paar Hundert Dollar, die E._____ aus der Vermietung einer sich im Besitz ihrer Familie befindlichen Liegenschaft erziele, und den paar Hundert Franken, die M._____ von der AHV erhalte. Sie besäßen zwar ein Haus und ein Ferienhaus. Diese Immobilien hätten sie aber bisher nicht verkaufen können, obwohl sie diese weit unter dem Marktpreis ausgeschrieben hätten. In den letzten drei Jahren seien sie von ihren Kindern unterstützt worden, doch diese hätten selber mit finanziellen Sorgen zu kämpfen.

D.

Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 16. März 2012 die Abweisung der Beschwerde. Bei beiden Beschwerdeführern herrsche das ausländische Bürgerrecht vor, weshalb keine Sozialhilfe ausgerichtet werden könne. M._____ sei 1943 als Kind salvadorianischer Eltern in El Salvador geboren und dort aufgewachsen. Als junger Erwachsener habe er knapp zwei Jahre in der Schweiz gearbeitet. Durch Heirat habe er 1994 unter erleichterten Bedingungen das Schweizer Bürgerrecht erwerben können. Er sei über lange Jahre für die Schweizer Firma X._____ AG als Vertreter in Südamerika tätig gewesen und gebe an, häufige Kontakte zu Verwandten und Bekannten in der Schweiz zu pflegen und regelmässig Schweizer Zeitungen zu lesen. Er habe aus diesen Gründen unbestritten eine gewisse Beziehung zur Schweiz. Er habe aber

sein Leben im Wesentlichen in El Salvador verbracht. E._____ sei 1943 als Tochter eines Schweizer und einer Salvadorianerin in El Salvador geboren. Sie habe mit der Geburt sowohl das Schweizer als auch das salvadorianische Bürgerrecht erworben. Mangels rechtzeitiger Beibehaltungserklärung habe sie das Schweizer Bürgerrecht verloren, es 1987 aber durch Wiedereinbürgerung erneut erworben. Sie habe gemäss dem von ihr unterzeichneten Formular für Doppelbürgerinnen Ferien in der Schweiz verbracht, aber nie hier gelebt. Ihr Lebenszentrum liege seit je eindeutig in El Salvador. Die sieben Kinder der Beschwerdeführer seien zwischen 29 und 44 Jahre alt. Drei Nachkommen lebten in El Salvador, einer in Guatemala, einer in den USA und zwei in der Schweiz.

E.

Die Beschwerdeführer führten mit Replik vom 26. März 2012 aus, sie empfänden das Schweizer Bürgerrecht als eindeutig vorherrschend, seien sich jedoch bewusst, dass das Gericht ihre subjektiven Empfindungen nicht berücksichtigen könne. Das Schweizer Bürgerrecht herrsche aber auch aufgrund objektiver Gesichtspunkte vor. Trotz des Domizils in El Salvador sei der Lebensmittelpunkt während des ganzen Berufslebens die Schweiz gewesen. Die Einkommensquelle sei stets in der Schweiz gewesen. Durch den Verkauf von Schweizer Maschinen habe M._____ zum Erfolg der X._____ AG und zum Wohlstand der Schweiz beigetragen. Er habe in der Schweiz keine AHV-Beiträge zahlen können und in El Salvador keine Sozialversicherungsbeiträge zahlen dürfen. Sie seien beide stets vom Lohn aus der Schweiz abhängig gewesen und betrachteten dies als entscheidenden Bestandteil ihres Lebensmittelpunkts. Diese lebenswichtige Verbindung zur Schweiz und das totale Fehlen solcher Verbindungen zu El Salvador sei der zentrale objektive Punkt, weshalb das Schweizer Bürgerrecht als vorherrschend anzuerkennen sei.

F.

Auf den weiteren Akteninhalt wird, soweit erheblich, in den nachfolgenden 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 Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Aus-

nahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden. Dazu gehört auch das Bundesamt für Justiz, das vorliegend im Bereich des BSDA eine Verfügung im erwähnten Sinne und daher ein zulässiges Anfechtungsobjekt erlassen hat. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor.

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

1.3 Die Beschwerdeführer sind als Verfügungsadressaten zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist 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 sowie – falls nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat – die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet 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 Der Bund gewährt Auslandschweizern, die sich in einer Notlage befinden, Sozialhilfeleistungen (Art. 1 BSDA). Auslandschweizer sind Schweizer Bürger, die im Ausland Wohnsitz haben oder sich seit mehr als drei Monaten dort aufhalten (Art. 2 BSDA). Sozialhilfeleistungen werden gemäss dem in Art. 5 BSDA festgehaltenen Grundsatz der Subsidiarität nur an Personen ausgerichtet, die ihren Lebensunterhalt nicht hinreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, Beiträgen von privater Seite oder Hilfeleistungen des Aufenthaltsstaates bestreiten können.

3.2 Schweizerisch-ausländische Doppelbürger, deren ausländisches Bürgerrecht vorherrscht, werden in der Regel nicht unterstützt (Art. 6 BSDA). Das Vorherrschen des Schweizer Bürgerrechts stellt bei Doppelbürgern eine grundlegende Voraussetzung für den Anspruch auf Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen dar (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4741/2009 vom 23. März 2010 E. 5.2). Stellt ein Doppelbürger ein Ge-

such um Sozialhilfeleistungen, ist vorerst über die Frage des vorherrschenden Bürgerrechts zu befinden. Zu beachten sind dabei gemäss Art. 2 Abs. 1 der Verordnung vom 4. November 2009 über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland (VSDA, SR 852.11) die Umstände, welche zum Erwerb des ausländischen Bürgerrechts geführt haben (Bst. a), der Aufenthaltsstaat während der Kindheit und der Ausbildungszeit (Bst. b), die Dauer des Aufenthalts im jetzigen Aufenthaltsstaat (Bst. c) und die Beziehung zur Schweiz (Bst. d).

3.3 In Notfällen nach Artikel 25 VSDA gilt bei Doppelbürgern das Schweizer Bürgerrecht als vorherrschend (Art. 2 Abs. 2 VSDA). Ist ein Auslandschweizer auf sofortige Sozialhilfe angewiesen, so gewährt die schweizerische Vertretung die notwendige Leistung (Art. 25 Abs. 1 VSDA). Gemäss Ziff. 1.2.3 der Richtlinien des Bundesamtes für Justiz zur Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer vom 1. Januar 2010 (online abrufbar unter: www.bj.admin.ch > Themen > Migration > Sozialhilfe Auslandschweizer > Auslandschweizer/in) kann in Ausnahmefällen trotz vorherrschendem ausländischem Bürgerrecht Sozialhilfe gewährt werden; so bei akuter Todesgefahr, sehr schwerer Krankheit und behebbarer Invalidität sowie bei kriegesischen Ereignissen, Naturkatastrophen und politischen Wirren. Schliesslich sind Ausnahmen bei minderjährigen Kindern und schwerstbehinderten Erwachsenen möglich, sofern bei einem Elternteil das schweizerische Bürgerrecht überwiegt.

4.

4.1 Streitig und zu prüfen ist, ob bei den Beschwerdeführern das schweizerische oder das salvadorianische Bürgerrecht als vorherrschend gemäss Art. 6 BSDA i.V.m. Art. 2 Abs. 1 VSDA einzustufen ist. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Prüfung aufgrund objektiver Kriterien vorzunehmen. Dass die Beschwerdeführer ihre Beziehung zur Schweiz als sehr eng und ihr Schweizer Bürgerrecht subjektiv als vorherrschend empfinden, kann demnach im Rahmen der nachfolgenden Prüfung – wie die Beschwerdeführer in ihrer Stellungnahme vom 26. März 2012 in zutreffender Weise festhielten – keine entscheidende Rolle spielen.

4.2 Beim Entscheid über das vorherrschende Bürgerrecht sind die Umstände, welche zum Erwerb des ausländischen Bürgerrechts geführt haben, zu beachten (Art. 2 Abs. 1 Bst. a VSDA). Diesbezüglich ist unbestritten, dass die Beschwerdeführerin – als Tochter eines Schweizer und einer Salvadorianerin – mit der Geburt beide Staatsangehörigkeiten erwarb, das Schweizer Bürgerrecht in der Folge mangels rechtzeitiger Bei-

behaltungserklärung verlor, im Jahr 1987 durch Wiedereinbürgerung aber erneut erwarb. Der Beschwerdeführer ist von Geburt an Salvadorianer. Das Schweizer Bürgerrecht erwarb er als Folge der Ehe mit der Beschwerdeführerin im Jahr 1994 durch erleichterte Einbürgerung gemäss Art. 28 des Bürgerrechtsgesetzes vom 29. September 1952 (BüG, SR 141.0).

4.3 Zu berücksichtigen ist sodann der Aufenthaltsstaat während der Kindheit und der Ausbildungszeit (Art. 2 Abs. 1 Bst. b VSDA). Der Beschwerdeführer ist in El Salvador geboren und aufgewachsen. Er reiste im April 1963 im Alter von 20 Jahren erstmals in die Schweiz, wo er sich bis Juni 1964 zu Ausbildungs- und anschliessend bis Februar 1966 zu Erwerbszwecken aufhielt. Die Beschwerdeführerin ist ebenfalls in El Salvador geboren und aufgewachsen. Sie hat sich gemäss dem von ihr am 7. August 2011 unterzeichneten Formular für Doppelbürger/innen einzig zu Ferien- und Besuchszwecken in der Schweiz aufgehalten. In der Beschwerdeschrift wird dargetan, sie habe als Kind mehrmals mit ihrer Familie Verwandte in der Schweiz besucht. Als junge Erwachsene habe sie eine Zeitlang in der Schweiz gelebt und hier ihren Ehemann kennengelernt.

4.4 In Bezug auf das Kriterium der Aufenthaltsdauer im jetzigen Aufenthaltsstaat (Art. 2 Abs. 1 Bst. c VSDA) ist festzuhalten, dass beide Beschwerdeführer ihren Wohnsitz – unterbrochen von einem lange zurückliegenden, rund zehnjährigen Aufenthalt in Mexiko – während des grössten Teils ihres Lebens in El Salvador hatten, wo sie bis heute wohnen. Der Beschwerdeführer lebte von 1964 bis 1966 in der Schweiz. Dass sich die Beschwerdeführerin in diesen Jahren ebenfalls eine Zeitlang in der Schweiz aufhielt und hier ihren Ehemann kennenlernte, ist zwar als glaubhaft einzustufen, ändert aber nichts daran, dass beide Beschwerdeführer ihr Leben im Wesentlichen in El Salvador verbracht haben.

4.5 Zu beachten sind sodann die Beziehungen der Beschwerdeführer zur Schweiz (Art. 2 Abs. 1 Bst. d VSDA). Der Beschwerdeführer hat nach seinem Aufenthalt in der Schweiz in den 60er Jahren bis zur Frühpensionierung im Jahr 2003 als Vertreter in Mittel- und Südamerika für die Schweizer Industriefirma X. _____ AG gearbeitet. Diese Schweizer Unternehmung war somit – wie der Beschwerdeführer betont – für die gesamte Familie während Jahrzehnten die « Quelle des Lebensunterhalts »; die finanzielle Abhängigkeit betraf nicht zuletzt auch die Altersvorsorge. Der Beschwerdeführer reiste aus beruflichen Gründen über zwanzig Male in die Schweiz. Die Beschwerdeführer reisten mit ihren Kindern mehrmals

in die Schweiz, um diesen ihre Heimat zu zeigen. Mehrere Söhne der Beschwerdeführer lebten längere Zeit hier und leisteten auch Militärdienst. Die Beschwerdeführer kamen dementsprechend wiederholt auf Familienbesuch in die Schweiz, wo zwei der insgesamt sieben Kinder nach wie vor wohnhaft sind. In El Salvador sind die Beschwerdeführer zudem Mitglieder des Schweizer Wohltätigkeitsclubs und tragen dort zur Erhaltung der Schweizer Traditionen im Ausland bei. Die Beschwerdeführer sind demnach mit der Schweiz eng verbunden. Die Behauptung der Vorinstanz, die Beschwerdeführer hätten « keine besonders enge Beziehung zur Schweiz », ist vor diesem Hintergrund unzutreffend. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass der Beschwerdeführer nur erleichtert eingebürgert werden konnte, weil er mit der Schweiz eng verbunden ist (vgl. Art. 28 Abs. 1 Bst. b BÜG). Es ist für das Bundesverwaltungsgericht daher nachvollziehbar, dass die Beschwerdeführer die Begründung der angefochtenen Verfügung in diesem Punkt als tatsächlichenwidrig empfinden. Im Ergebnis ist diese allerdings nicht zu beanstanden. Die Beziehung zur Schweiz ist nur eines von verschiedenen zu berücksichtigenden Kriterien; entscheidend ist indes die Frage, welches Bürgerrecht vorherrscht. Dabei kommt es durchaus vor, dass bei einer Person das ausländische Bürgerrecht vorherrscht, obwohl sie mit der Schweiz eng verbunden ist. Eine solche enge Verbundenheit besteht zwar wie dargetan im vorliegenden Fall. Der Argumentation der Beschwerdeführer, dass die Schweiz wegen der langjährigen finanziellen Abhängigkeit von der X. _____ AG als ihr Lebensmittelpunkt und das Schweizer Bürgerrecht deshalb als vorherrschend einzustufen sei, ist jedoch nicht zu folgen. Die Tätigkeit für die X. _____ AG und die Abhängigkeit von der schweizerischen Altersvorsorge vermittelt zwar durchaus einen Bezug zur Schweiz. Dieser fällt jedoch klarerweise weniger ins Gewicht als die unbestrittenen Tatsachen, dass die Beschwerdeführer in El Salvador geboren und aufgewachsen sind und den grössten Teil ihres Lebens dort gewohnt haben (s. vorne, E. 4.3 f.).

4.6 In Würdigung aller relevanter Kriterien (Art. 2 Abs. 1 VSDA) ist festzuhalten, dass bei beiden Beschwerdeführern das salvadorianische Bürgerrecht vorherrscht. Sie sind in El Salvador geboren und aufgewachsen und haben die meiste Zeit ihres Lebens dort gelebt. Die Beschwerdeführerin erwarb das Schweizer Bürgerrecht mit der Geburt, lebte aber nie während längerer Zeit in der Schweiz. Der Beschwerdeführer lebte zwar als junger Mann einige Jahre in der Schweiz und arbeitete zeit seines Berufslebens für eine Schweizer Unternehmung; er wohnt aber seit langer Zeit in El Salvador und wurde erst – als Folge der Ehe mit einer Schweizer

Bürgerin – im Jahr 1994 erleichtert eingebürgert. Weder die frühere berufliche noch die bestehende familiäre Bindung an die Schweiz ändern etwas daran, dass bei den Beschwerdeführern das salvadorianische Bürgerrecht vorherrscht.

4.7 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz das Unterstützungsgesuch der Beschwerdeführer zu Recht abgelehnt hat, weil diese als Doppelbürger, deren ausländisches Bürgerrecht vorherrscht, in der Regel keinen Anspruch auf Unterstützung haben (Art. 6 BSDA). Den Beschwerdeführern könnten nur ausnahmsweise, namentlich in Notfällen, Sozialhilfeleistungen gewährt werden. Eine Notfallsituation im Sinne der dargelegten Praxis (s. vorne, E. 3.3) wird von den Beschwerdeführern nicht behauptet und geht auch aus den vorliegenden Akten nicht hervor.

5.

Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung Bundesrecht nicht verletzt und den rechtserheblichen Sachverhalt richtig und vollständig feststellt; sie ist auch angemessen (vgl. Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

6.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens wären die Beschwerdeführer grundsätzlich kostenpflichtig. Angesichts der besonderen Umstände wird jedoch ausnahmsweise von der Auferlegung von Verfahrenskosten abgesehen (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 S. 10

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt.

3.

Dieses Urteil geht an:

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

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Ruth Beutler

Kilian Meyer

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: