



Abteilung III
C-7664/2007

Urteil vom 1. Februar 2011

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),
Richter Antonio Imoberdorf, Richter Bernard Vaudan,
Gerichtsschreiber Julius Longauer.

Parteien

B._____, ohne Zustelldomizil in der Schweiz,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Sozialhilfe an Schweizer Staatsangehörige im Ausland.

Sachverhalt:**A.**

Der Beschwerdeführer (geb. 1966) leidet seit seiner Jugend an Rückenbeschwerden. In Thailand, wo er seit 1995 lebt, unterzog er sich im Jahr 1999 bei der Diagnose einer Spondylolisthesis und einer Diskushernie lumbal dem operativen Eingriff einer Laminektomie und Stabilisation an der Lendenwirbelsäule. Die Operation, die von der Auslandschweizerfürsorge finanziert wurde, hatte vorerst eine deutliche Besserung der Beschwerden zur Folge. Nach 2003 verschlechterte sich der Zustand des Beschwerdeführers mit entsprechend nachteiligen Folgen für seine Erwerbsfähigkeit. Im Jahr 2004 meldete sich der Beschwerdeführer bei der Invalidenversicherung (IV) an. In der Zwischenzeit wurde ihm eine halbe IV-Rente zugesprochen.

B.

Noch während der Rechtshängigkeit des IV-Verfahrens, am 14. Februar 2007, lehnte es die IV-Stelle für Versicherte im Ausland (IVSTA) ab, die Kosten einer von den thailändischen Ärzten des Beschwerdeführers empfohlenen Re-Operation an der Lendenwirbelsäule zu übernehmen und verwies den Beschwerdeführer für den Fall einer finanziellen Notlage an die Sozialhilfe für Auslandschweizer. Dieser Empfehlung kam der Beschwerdeführer nach und stellte am 9. März 2007 gestützt auf das Bundesgesetz vom 21. März 1973 über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland (BSDA, SR 852.1), dessen offizielle Bezeichnung bis zum 31. Dezember 2009 das Bundesgesetz über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (ASFG) lautete, ein Gesuch um Übernahme der Operationskosten.

C.

Auf entsprechendes Aufgebot der IVSTA hin hielt sich der Beschwerdeführer Ende März 2007 in der Schweiz auf, wo er zu Händen des IV-Verfahrens von der Academy of Swiss Insurance Medicine (asim) des Universitätsspitals Basel interdisziplinär (internistisch, neurologisch und orthopädisch) begutachtet wurde. Das am 8. August 2007 fertiggestellte Gutachten zog die Vorinstanz im Einverständnis des Beschwerdeführers für das eigene Verfahren bei. Des Weiteren veranlasste die Vorinstanz eine ärztliche Beurteilung durch den Vertrauensarzt der schweizerischen Vertretung in Bangkok, die anhand der ihm zur Verfügung gestellten Unterlagen der asim am 21. August 2007 erfolgte. Da sowohl die asim als auch der Vertrauensarzt von einer

chirurgischen Intervention abriet, lehnte die Vorinstanz das Gesuch des Beschwerdeführers um Kostenübernahme mit Verfügung vom 2. Oktober 2007 ab.

D.

Gegen die vorgenannte Verfügung gelangte der Beschwerdeführer mit Rechtsmitteleingabe vom 30. Oktober 2007 an das Bundesverwaltungsgericht.

E.

Mit Zwischenverfügung vom 13. Februar 2008 wurde der Beschwerdeführer aufgefordert, ein Zustellungsdomizil in der Schweiz zu bezeichnen, ansonsten für ihn bestimmte Entscheide auf dem Ediktalweg zu eröffnen wären. Der Beschwerdeführer erklärte sich in einem Schreiben vom 10. März 2008 ausserstande, der Aufforderung nachzukommen.

F.

Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 27. Mai 2008 die Abweisung der Beschwerde.

G.

Im Rahmen des weiteren Schriftenwechsels äusserten sich der Beschwerdeführer am 30. Juni 2008 und 16. September 2008 und die Vorinstanz am 18. August 2008 zur Sache.

H.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1. Verfügungen des Bundesamts für Justiz über Sozialhilfeleistungen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 31 ff. des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]).

1.2. Gemäss Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt.

1.3. Der Beschwerdeführer ist als Verfügungsbetroffener zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist deshalb einzutreten (Art. 49 ff. VwVG).

2.

2.1. 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, 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. 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-1261/2006 vom 19. Januar 2009 E. 2 mit Hinweisen).

2.2. Die angefochtene Verfügung erging gestützt auf das ASFG, das durch das Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die finanzielle Unterstützung von Schweizer Staatsangehörigen im Ausland (AS 2009 5685) mit Wirkung auf den 1. Januar 2010 in das BSDA umbenannt wurde, inhaltlich jedoch – was die Sozialhilfe an Auslandschweizer angeht – keine Änderung erfuhr. Die Verordnung vom 26. November 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (ASFV, AS 1973 1983) ihrerseits wurde ohne übergangsrechtliche Regelung auf den 1. Januar 2010 durch die Verordnung vom 4. November 2009 über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland (VSDA, SR 852.11) ersetzt. Auch dieser Erlass übernimmt den Inhalt des bisherigen Rechts weitgehend unverändert. In einigen Bereichen hat der Ordnungsgeber die Praxis kodifiziert, wie sie bis anhin den altrechtlichen Richtlinien und Rundschreiben entnommen werden konnte. Der Anwendung des neuen Rechts steht daher grundsätzlich nichts entgegen. Dabei kann auf die bisherige Rechtsprechung zurückgegriffen werden (vgl. Urteil des

Bundesverwaltungsgerichts C-4994/2009 vom 14. Oktober 2010 E. 3 mit Hinweisen).

3.

Nach Art. 1 BSDA gewährt der Bund Auslandschweizern, die sich in einer Notlage befinden, im Rahmen des Gesetzes Sozialhilfeleistungen. Art. 5 BSDA macht die Sozialhilfe davon abhängig, dass der Betroffene seinen Lebensunterhalt weder hinreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, noch mit Beiträgen von privater Seite oder Hilfeleistungen des Aufenthaltsstaates bestreiten kann. Art. 6 BSDA stellt sodann den Grundsatz auf, dass Doppelbürger, deren ausländisches Bürgerrecht vorherrscht, in der Regel nicht unterstützt werden. Art. 7 BSDA schliesslich sieht vor, dass Sozialhilfe abgelehnt oder entzogen werden kann, wenn der Gesuchsteller bestimmte Ausschlussgründe setzt.

Die Sozialhilfe kann in wiederkehrender oder einmaliger Form erfolgen, je nachdem, ob sie der Deckung laufender Lebenshaltungskosten oder der Finanzierung einmaliger Auslagen dient. In einmaliger Form wird die Sozialhilfe einer Person gewährt, deren anrechenbare Einnahmen nach Abzug der anerkannten Ausgaben nicht ausreichen, um eine einmalige für den Lebensunterhalt notwendige Auslage zu bezahlen, und bei der kein den Freibetrag übersteigendes liquidierbares Vermögen vorhanden ist (Art. 10 VSDA). Was unter anrechenbaren Einnahmen und anerkannten Ausgaben zu verstehen ist, ergibt sich aus Art. 6 bis 8 VSDA.

4.

4.1. In der vorliegenden Streitsache geht es um einmalige Sozialhilfe in Gestalt der Finanzierung eines chirurgischen Eingriffs. Dabei steht fest, dass die Mittel des Beschwerdeführers nicht ausreichen, um die Kosten des Eingriffs zu tragen. Umstritten und zu prüfen ist, ob diese Kosten als für den Lebensunterhalt notwendige Auslage im Sinne von Art. 10 VSDA anzuerkennen sind. Das wäre hier der Fall, wenn der chirurgische Eingriff als Teil der medizinischen Grundversorgung gelten könnte, die in der Schweiz von der obligatorischen Krankenversicherung abgedeckt ist (vgl. CLAUDIA HÄNZI, Leistungen und Sozialhilfe in den Kantonen, in: Christoph Häfeli [Hrsg.], Das Schweizerische Sozialhilferecht – Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung, Luzern 2008, S. 125 ff.). Somit kann in Anlehnung an die einschlägigen Normen des Sozialversicherungsrechts davon ausgegangen werden, dass die Kosten eines operativen Eingriffs zum sozialhilferechtlich notwendigen Lebensunterhalt gehören, wenn der

operative Eingriff im Sinne von Art. 32 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) eine wirksame, zweckmässige und wirtschaftliche Massnahme zur Behandlung eines Gesundheitsschadens darstellt, sei er nun Krankheit oder Folge eines Unfalls.

4.2. Wesentliche Grundlage der angefochtenen Verfügung bildet das polydisziplinäre Gutachten der asim vom 8. August 2007. Dieses wurde zwar zu Händen des IV-Verfahrens erstellt. Das berührt jedoch seine Beweiseignung für das vorliegende Verfahren nicht, solange es für die streitigen Belange umfassend ist, auf allseitigen Untersuchungen beruht, auch die geklagten Beschwerden berücksichtigt, in Kenntnis der Vorakten (Anamnese) abgegeben worden ist, in der Beurteilung der medizinischen Zusammenhänge und in der Beurteilung der medizinischen Situation einleuchtet und die Schlussfolgerungen des Experten begründet sind (vgl. BGE 125 V 351 E. 3a S. 351). Dass es nicht von behandelnden Ärzten angefertigt wurde, beeinträchtigt seine Beweiskraft entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht. Es verhält sich diesbezüglich umgekehrt. Die Tatsache, dass der behandelnde Arzt in erster Linie seinem Patienten verpflichtet ist, kann je nach Konstellation Abstriche an der Beweiskraft seiner Berichte rechtfertigen (BGE 125 V 351 E. 3b/cc S. 353).

4.3. Den oben genannten Anforderungen an die Beweiskraft ärztlicher Gutachten und Berichte genügt das asim-Gutachten ohne weiteres. Es wurde auf der Grundlage umfangreicher medizinischer Vorakten, fachärztlicher Untersuchungen des Beschwerdeführers, der sich zu diesem Zweck eigens in die Schweiz begab, und den Beschlüssen einer interdisziplinären Konsensbesprechung angefertigt. Die begutachtenden Ärzte wurden dabei von der Vorinstanz auf die Fragestellung des vorliegenden Verfahrens hingewiesen, die denn auch Eingang in das Gutachten gefunden hat. Von einem chirurgischen Eingriff raten sie ab. Die erwünschte Re-Operation an der Lendenwirbelsäule erachten sie nicht als angezeigt, weil der radiologische Befund (keine Hinweise auf eine Rezidivhernie, weiter Spinalkanal, keine relevanten Einengungen im Bereich der Nervenabgangsstellen, geringfügige Lockerungsanzeichen bei einer Schraube mit ansonsten gutem ossärem Durchbau der Spondylodese) die beklagte Symptomatik weder in ihrem Ausmass noch in ihrer spezifischen Ausprägung erklären könne. Eine nennenswerte Besserung der Symptome, die vermutlich einen erheblichen funktionellen Anteil hätten, sei nicht zu erwarten. Was eine neu

diagnostizierte zervikale Diskushernie anbetrifft, liessen sich derzeit keine radikulären, sensomotorischen Ausfälle oder Reizerscheinungen dokumentieren. Solange dies nicht der Fall sei, sei die Durchführung einer Diskektomie nicht indiziert.

4.4. Bereits gestützt auf das asim-Gutachten ergibt sich, dass die vom Beschwerdeführer gewünschte Operation mangels medizinisch ausgewiesener Indikation nicht als zweckmässige Massnahme im Sinne von Art. 32 Abs. 1 KVG anerkannt werden kann (vgl. dazu GEBHARD EUGSTER, Bundesgesetz über die Krankenversicherung [KVG], in: Erwin Murer/Hans-Ulrich Stauffer [Hrsg.], Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Sozialversicherungsrecht, Zürich etc. 2010, Rz. 7 ff. zu Art. 32), weshalb eine Finanzierung durch die Sozialhilfe gestützt auf Art. 10 VSDA ausgeschlossen ist. Dass die Vorinstanz vor ihrem Entscheid eine "weitere unabhängige Beurteilung" sämtlicher ärztlicher Unterlagen durch einen Vertrauensarzt der schweizerischen Vertretung in Bangkok veranlasste, erscheint vor dem Hintergrund des Umfangs und der Qualität des asim-Gutachtens als überflüssige Beweisanordnung. Angesichts der Tatsache, dass dieser Vertrauensarzt ein Internist mit Spezialisierung auf dem Gebiet der Allergologie und Immunologie ist, bestehen darüber hinaus begründete Zweifel an der Tauglichkeit der Massnahme. Sinn macht ein Beizug des Vertrauensarztes nur insoweit, als allgemeines medizinisches Fachwissen als Entscheidungshilfe bei der Beurteilung der Schlüssigkeit des asim-Gutachtens gefragt war. Das war jedoch offensichtlich nicht die ursprüngliche Intention der Vorinstanz. Weitere Erörterungen zu diesem Thema erübrigen sich jedoch, weil das asim-Gutachten als Entscheidungsgrundlage ausreichend ist. Dementsprechend muss auch nicht weiter auf die im Zusammenhang mit dem vertrauensärztlichen Bericht erhobenen Einwände des Beschwerdeführers eingegangen werden.

5.

Anzufügen ist, dass das Bundesverwaltungsgericht in der vom Beschwerdeführer gerügten Art und Weise, wie er vom negativen Entscheid erfuhr, keine Rechtsfehler erkennen kann. Weder ist zu beanstanden, dass der Beschwerdeführer telefonisch vororientiert wurde, als er sich am 23. August 2007 gerade auf dem Weg zu einem Arzttermin befand, noch ist etwas daran auszusetzen, dass die Schweizerische Botschaft ihm am 8. Oktober 2007 innert Stundenfrist über den Versand der angefochtenen Verfügung Auskunft geben konnte, noch kann der Beschwerdeführer etwas daraus ableiten, dass ihm nebst dem

Verfügungsooriginal irrtümlich auch das für die Botschaft bestimmte Belegexemplar zugestellt wurde. Es kann in diesem Zusammenhang auf die zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vom 27. Mai 2008 verwiesen werden.

6.

Das Bundesverwaltungsgericht gelangt abschliessend zum Ergebnis, dass die angefochtene Verfügung zu Recht erging (Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

7.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wäre der Beschwerdeführer grundsätzlich kostenpflichtig. Angesichts der besonderen Umstände ist jedoch von der Auferlegung von Verfahrenskosten abzusehen (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. 9

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt.

3.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (...)
- die Vorinstanz (...)
- die Schweizerische Botschaft in Bangkok (...)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Andreas Trommer

Julius Longauer

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung durch Publikation im Bundesblatt 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 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: