



Urteil vom 13. Januar 2014

Besetzung

Richterin Marianne Teuscher (Vorsitz),
Richterin Jenny de Coulon Scuntaro,
Richter Antonio Imoberdorf,
Gerichtsschreiber Rudolf Grun.

Parteien

A. _____,
Zustellungsdomizil: Frau lic. iur. Tanja Knodel,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Justiz BJ, Fachbereich Sozialhilfe, Bundes-
rain 20, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Sozialhilfe an Schweizer Staatsangehörige im Ausland.

Sachverhalt:**A.**

Die Beschwerdeführerin (geb. 1963) ist Bürgerin von Lupfig (Kanton Aargau). Seit April 2008 hält sie sich zusammen mit ihren Kindern (geb. 1997, 1999, 2001 und 2003), welche sowohl die schweizerische als auch die ägyptische Staatsangehörigkeit besitzen, in Kairo auf. Seit diesem Zeitpunkt lebt sie von ihrem Ehemann, der ebenfalls die schweizerische und ägyptische Staatsangehörigkeit besitzt, getrennt. Bis zum Sommer 2010, als ihr Ehemann noch in der Schweiz lebte und arbeitete, unterstützte dieser die Beschwerdeführerin mit Fr. 1'000.- im Monat. Ebenso bezahlte er die Schulkosten für die Kinder (bis Februar 2011). Als er von dem in der Schweiz beim Bezirksgericht Horgen durch die Beschwerdeführerin eingeleiteten Scheidungsverfahren erfahren hatte, gab er seine Arbeit und seinen Wohnsitz in der Schweiz auf, kehrte im August 2010 nach Ägypten zurück und stellte die Unterhaltszahlungen ein.

B.

Am 14. September 2010 wurde der Vorinstanz – gestützt auf das Bundesgesetz vom 21. März 1973 über Sozialhilfe und Darlehen von Schweizer Staatsangehörigen im Ausland (BSDA, SR 852.1) – ein bei der Schweizerischen Vertretung in Kairo eingereichtes Gesuch der Beschwerdeführerin um Ausrichtung einer periodischen Unterstützung überwiesen.

C.

Mit Verfügung vom 27. September 2010 wurde der Beschwerdeführerin (für sich und die Kinder) mit Wirkung ab 1. September 2010 bis Ende Februar 2011 ein monatlicher Unterstützungsbeitrag von EGP 3'162.- (ägyptische Pfund) zugesprochen. Der Unterstützungsbeitrag wurde an die Auflage geknüpft, dass sich die Beschwerdeführerin um Erwerbsarbeit bemühe und damit wieder finanzielle Unabhängigkeit erlange. Die offene Rechnung für Uniformen und Schulmaterial wurde zurückgewiesen, da von der Sozialhilfe grundsätzlich keine Auslagen für Privatschulen übernommen würden. Ferner stellte die Vorinstanz fest, dass lediglich die Übernahme der Rückreisekosten geprüft würde, sollte die Beschwerdeführerin beruflich und damit finanziell im Ausland keine Perspektiven haben. Gleichzeitig wurde ihr diesbezüglich die Pflicht auferlegt, frühzeitig abzuklären, welche Voraussetzungen für das Verlassen des Landes mit den Kindern zu erfüllen seien und die entsprechenden Abklärungen und Vorbereitungen zu treffen.

D.

In der gegen diese Verfügung erhobenen Rechtsmitteleingabe vom 27. Oktober 2010 beantragt die Beschwerdeführerin sinngemäss eine erneute Prüfung der Unterstützung ab Februar 2011 und die Feststellung, dass die Rückreise in die Schweiz nicht zumutbar sei. Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, sie habe in der Schweiz keine Familienangehörigen mehr. Die Kinder seien eingeschult und eine Reintegration in das schweizerische Schulsystem sei insbesondere für die beiden älteren sehr schwierig. Ferner würden die Kinder dem Vater als Familienoberhaupt unterstehen, der ihre Ausreise aus Ägypten verhindern könne und wohl auch verhindern werde, weshalb eine Planung der Rückreise, die mit einem grossen Aufwand verbunden sei, keinen Sinne mache (der Vater würde mit Sicherheit Kenntnis davon erhalten). Im Übrigen werde es ihr, als alleinerziehender Mutter von vier Kindern, kaum möglich sein, ihr Budget bis Ende Februar 2011 mittels Erwerbseinkommen zu 100 Prozent zu decken.

E.

In ihrer Vernehmlassung vom 19. Januar 2011 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde und hält unter Hinweis auf die einschlägigen Rechtsgrundlagen fest, dass die Voraussetzungen für periodische Unterstützungen der Beschwerdeführerin und ihrer Kinder im Ausland nach dem jetzigen Stand der Dinge nicht erfüllt seien. Die Familie halte sich deutlich weniger als fünf Jahre in Ägypten auf und habe bis vor kurzem von den Unterhaltsbeiträgen des Mannes bzw. Vaters gelebt. Die wirtschaftliche Selbständigkeit sei nicht erreichbar. Der Umstand, dass die Schwester der Beschwerdeführerin und deren Kinder sowie die Verwandten des Ex-Ehemannes ebenfalls in Ägypten leben würden, mache eine Rückkehr in die Schweiz nicht unzumutbar. Dass der Vater der Kinder allenfalls in Ägypten bleibe, könne nicht dazu führen, den Verbleib von Frau und Kindern dort zulasten der Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und -schweizer zu verlängern. Zur Klärung der Frage in Bezug auf die Rückreisemöglichkeit der Kinder, sei der Beschwerdeführerin eine Frist von sechs Monaten eingeräumt worden. Ihre Befürchtungen, der Vater der Kinder werde versuchen, deren Ausreise zu verhindern, könnten sie nicht von der Auflage befreien, die Rückkehr in die Schweiz vorzubereiten. Auch die Verpflichtung, sich um Arbeit zu bemühen, sei nicht aufzuheben. Ohne die Auflagen mache die Fortführung der befristeten Überbrückungshilfe keinen Sinn.

F.

Das Bundesverwaltungsgericht hat der Beschwerdeführerin am 25. Januar 2011 die Gelegenheit eingeräumt, sich zur Vernehmlassung der Vorinstanz zu äussern. Innerhalb der hierfür angesetzten Frist ging jedoch keine entsprechende Stellungnahme ein.

G.

Mit ergänzender Eingabe vom 29. August 2013 teilte die Beschwerdeführerin auf Anfrage hin mit, dass sie seit 1. November 2010 bei B. _____ arbeite. Das Gehalt (ca. EGP 8'000.- netto im Monat gemäss den Lohnbelegen der Monate Juni und August 2013) reiche aber nicht aus, um die Unterhalts-, Schul- und Arztkosten zu bezahlen, weshalb sie am Unterstützungsantrag festhalte. Gemäss Scheidungsurteil vom November 2010 stehe ihr für den Fall, dass ihr Ex-Ehemann keinen Unterhalt für die Kinder bezahle, monatlich Fr. 2'000.- aus dem Pensionskassenguthaben zu (welches zu diesem Zweck arretiert worden sei). Seit zwei Jahren bemühe sie sich schon um die Vollstreckung dieses Urteils. Sollte sie das Geld nach so langen Bemühungen endlich erhalten, werde sie auf weitere Sozialhilfe der Schweiz verzichten.

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 betreffend Sozialhilfeleistungen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland nach Art. 14 Abs. 1 BSDA.

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

1.3 Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der Verfügung vom 27. September 2010 zur Beschwerde legitimiert (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist – unter Vorbehalt der nachfolgenden Erwägungen – 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. 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-4622/2012 vom 14. Juni 2013 E. 2 mit Hinweis).

3.

3.1 Ausgangspunkt des streitigen Verwaltungsverfahrens bildet der *Streitgegenstand*. Er umfasst das durch die Verfügung geregelte Rechtsverhältnis, soweit dieses angefochten wird (vgl. BGE 136 II 165 E. 5 und 136 II 457 E. 4.2). Der Streitgegenstand wird durch zwei Elemente bestimmt: erstens durch den Gegenstand der angefochtenen Verfügung oder des angefochtenen Entscheides (*Anfechtungsgegenstand*) und zweitens durch die Parteibegehren. Das Anfechtungsobjekt, die Verfügung bzw. der Entscheid der unteren Instanz, bildet den Rahmen, welcher den möglichen Umfang des Streitgegenstandes begrenzt. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann nur sein, was Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen. Gegenstände, über welche die erstinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat und über welche sie nicht entscheiden musste, darf die zweite Instanz grundsätzlich nicht beurteilen, ansonsten sie in die funktionelle Zuständigkeit der ersten Instanz eingreift (BGE 136 II 457 E. 4.2, 133 II 30 E. 2.4 und 133 II 35 E. 2). Im Rahmen des Anfechtungsgegenstandes wird der Streitgegenstand gemäss der Dispositions-

maxime durch die Parteibegehren definiert. Es braucht aber nicht die Verfügung als Ganzes im Streit zu liegen; vielmehr können auch nur Teile des Verfügungsdispositivs angefochten worden (vgl. ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2013, Rz. 686 ff.).

3.2 Die Rechtsmitteleingabe der Beschwerdeführerin richtet sich einerseits nur gegen einen Teil der vorinstanzlichen Verfügung. So beantragt jene explizit die Feststellung, dass die Rückreise in die Schweiz nicht zumutbar sei, und beanstandet die ihr in diesem Zusammenhang auferlegten Pflichten (Abklärung der Voraussetzungen für das Verlassen des Landes mit den Kindern, Vorbereitung der Rückkehr). Andererseits beantragt sie die Prüfung einer Unterstützung (der Situation angepasst) ab Februar 2011. Gegenstand der angefochtenen Verfügung sind jedoch lediglich periodische Unterstützungsleistungen bis Ende Februar 2011. Da allfällige weitere Unterstützungsleistungen nur einen Sinn machen, wenn (nebst veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen) die Rückkehr als nicht zumutbar zu erachten ist (was von der Vorinstanz offenbar in Frage gestellt wird), wurde darüber erstinstanzlich noch gar nicht befunden, weshalb die Prüfung der Ausrichtung inklusive Festlegung der Höhe von Unterstützungsleistungen – aufgrund der heutigen Situation bzw. der Umstände nach Februar 2011 – auch nicht Gegenstand des Beschwerdeverfahrens sein kann. Auf den diesbezüglichen Antrag der Beschwerdeführerin ist daher nicht einzutreten.

4.

4.1 Gemäss Art. 1 BSDA gewährt der Bund im Rahmen dieses Gesetzes Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern, die sich in einer Notlage befinden, Sozialhilfeleistungen. "Auslandschweizer" im Sinne dieses Gesetzes sind Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die im Ausland Wohnsitz haben oder sich seit mehr als drei Monaten dort aufhalten (vgl. Art. 2 BSDA).

4.2 Sozialhilfeleistungen nach dem BSDA werden gemäss Art. 5 BSDA nur Personen gewährt, die ihren Lebensunterhalt nicht hinreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, Beiträgen von privater Seite oder Hilfeleistungen des Aufenthaltsstaates bestreiten können. Diese Bestimmung nennt mit der Bedürftigkeit eine weitere – wirtschaftliche – Voraussetzung für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen. Gleichzeitig findet sich in ihr der Grundsatz der Subsidiarität der Sozialhilfe verankert: Auf solche Leistungen besteht nur Anspruch, wenn sämtliche anderen Möglichkeiten,

den Lebensunterhalt zu finanzieren (insbesondere eigene Erwerbstätigkeit, Vermögensverzehr, Versicherungsleistungen, Verwandtenunterstützung, Sozialhilfe des Aufenthaltsstaats), ausgeschöpft sind (vgl. Ziffern 1.2.2 und 1.4 der ab 1. Januar 2010 gültigen 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).

4.3 Nach Art. 11 Abs. 1 BSDA kann dem Hilfsbedürftigen die Heimkehr in die Schweiz nahe gelegt werden, wenn dies in seinem wohlverstandenen Interesse oder dem seiner Familie liegt. In diesem Fall übernimmt der Bund anstelle der weiteren Unterstützung im Ausland die Heimreisekosten. Anspruch auf regelmässige Leistungen im Ausland besteht nur, wenn der Verbleib im Aufenthaltsstaat aufgrund der gesamten Umstände gerechtfertigt ist. Art. 5 Abs. 1 Bst. c der Verordnung vom 4. November 2009 über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland (VSDA, SR 852.11) konkretisiert die insofern wichtigsten Fälle; namentlich ist dann von einem gerechtfertigten Verbleib im Ausland auszugehen, wenn die betreffende Person sich schon seit mehreren Jahren im Aufenthaltsstaat aufhält (Ziff. 1), mit grosser Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit im Aufenthaltsstaat wirtschaftlich selbstständig wird (Ziff. 2) oder nachweist, dass ihr wegen enger familiärer Bande oder anderer Beziehungen die Heimkehr nicht zugemutet werden kann (Ziff. 3). Aus dieser Aufzählung ergibt sich, dass die Ausrichtung wiederkehrender Leistungen eine gewisse Verwurzelung im Aufenthaltsstaat voraussetzt. In diesem Sinne gehen auch das Bundesgericht und das Bundesverwaltungsgericht in ihrer Rechtsprechung davon aus, dass die dauernde Unterstützung vor Ort grundsätzlich nur denjenigen Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern zugutekommen soll, die im Ausland eine Existenz aufgebaut haben, dort weitgehend integriert sind und nachträglich in eine finanzielle Notlage geraten. Demgegenüber sollten – da mit dem Gedanken der Sozialhilfe nicht vereinbar – in der Regel keine Leistungen beansprucht werden können, um eine Existenz im Ausland erst aufzubauen und unternehmerische Risiken abzudecken (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.43/2007 vom 5. April 2007 E. 3.2 sowie Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-8801/2010 vom 4. Mai 2012 E. 3.3 mit weiteren Hinweisen). Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen ist es nicht entscheidend, ob es die öffentliche Hand teurer kommt, wenn eine Per-

son im Inland statt im Ausland unterstützt werden muss (vgl. Ziffer 1.2.4 der Richtlinien sowie Art. 5 Abs. 2 VSDA).

5.

5.1 Dass die Beschwerdeführerin zum Zeitpunkt der Verfügung (Aufenthalt von lediglich zweieinhalb Jahren, keine wirtschaftliche Selbständigkeit) in Ägypten nicht als verwurzelt im Sinne von Art. 11 Abs. 1 BSDA i.V.m. Art. 5 Bs. 1 Bst. c VSDA betrachtet werden konnte, ist offensichtlich und spricht – wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung zutreffend festhielt – grundsätzlich gegen eine Unterstützung vor Ort. Andererseits ergibt sich schon aus der gesetzlichen Regelung, die diesbezüglich klar ist, dass dem Hilfsbedürftigen nur dann die Heimkehr nahe gelegt werden kann, wenn dies in seinem wohlverstandenen Interesse oder dem seiner Familie liegt (vgl. Art. 11 Abs. 1 BSDA). In casu bedeutet dies, dass für die Beschwerdeführerin nur dann die Heimkehr in Frage kommt bzw. sie nicht vor Ort unterstützt wird, wenn ihre Kinder, für die sie das Sorgerecht hat, Ägypten zusammen mit ihr verlassen können. Eine Heimkehr ohne ihre Kinder könnte ihr – unabhängig von der Dauer ihres Aufenthaltes oder ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten in Ägypten – wohl kaum zugemutet werden (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. c Ziff. 3 VSDA).

5.2 Die Frage, ob – wie in Ziffer 4 der angefochtenen Verfügung zur Bedingung erhoben – von der Beschwerdeführerin verlangt werden kann, die faktische und rechtliche Möglichkeit der Rückkehr in die Schweiz mit den Kindern zu klären und die Rückkehr vorzubereiten, kann letztlich jedoch offen gelassen werden. So hält die Vorinstanz in derselben Ziffer einleitend fest, dass einzig die Übernahme der Rückreisekosten geprüft werde, wenn die Beschwerdeführerin beruflich bzw. finanziell keine Perspektiven im Ausland habe. Hat sie aber diesbezügliche Perspektiven, dann erübrigt sich auch die oben erwähnte Klärung und die Vorbereitung der Rückkehr.

5.3 Wie dem Bundesverwaltungsgericht erst Ende August 2013 mitgeteilt wurde, geht die Beschwerdeführerin seit dem 1. November 2010 (vier Tage nach dem Verfassen der Beschwerdeschrift!) einer geregelten Arbeit nach und verdient ca. EGP 8'000.- netto im Monat (vgl. Lohnabrechnungen der Monate Juni und August 2013). Umgerechnet entspricht dies einem Betrag von CHF 1'280.- (Stand: 12. November 2013) und somit ca. fünf Mal mehr als das Durchschnittseinkommen in Ägypten. Gleichzeitig hat die Beschwerdeführerin monatliche Auslagen (inkl. Schulgelder für die Kinder) von EGP 8'600.- aufgelistet. Ob diese Angaben zutreffend sind,

ist – wie bereits ausgeführt (vgl. E. 3.2 vorstehend) – in einem (neuen) Verfahren aufgrund der Situation ab Februar 2011 bzw. der aktuellen Umstände zu prüfen und zu beurteilen. Auf jeden Fall weist allein schon die Tatsache, dass die Beschwerdeführerin nach Ablauf der ihr bis Ende Februar 2011 gewährten Unterstützung bei der Vorinstanz kein Folgegesuch um Ausrichtung weiterer periodischer Unterstützungsleistungen eingereicht und sich auch nicht zur Vernehmlassung der Vorinstanz geäußert hat, darauf hin, dass sie bis heute ihren gesamten Lebensunterhalt – inklusive der Auslagen für die Privatschule der Kinder, welche grundsätzlich nicht von der Sozialhilfe übernommen werden – selbst bestreiten konnte.

6.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die vorinstanzliche Verfügung – insofern noch ein rechtlich geschütztes Interesse an deren Anfechtung besteht – als bundesrechtskonform erweist (Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist daher abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Für die weitere Behandlung des Antrags der Beschwerdeführerin um Ausrichtung einer erneuten Unterstützung vor Ort (aufgrund der heutigen Situation) ist die Sache zuständigkeitshalber der Vorinstanz zu überweisen.

7.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens würde die Beschwerdeführerin grundsätzlich kostenpflichtig. Angesichts der besonderen Umstände ist jedoch von der Auferlegung von Verfahrenskosten abzusehen (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 Seite 10

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

2.

Die Sache wird zur weiteren Behandlung der Vorinstanz überwiesen.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde; Beilagen Akten Ref-Nr. [...] und Kopie der Eingabe der Beschwerdeführerin vom 29. August 2013)

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Marianne Teuscher

Rudolf Grun

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: