

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung VI
F-1836/2014

Urteil vom 9. September 2016

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),
Richter Yannick Antoniazza-Hafner,
Richter Daniele Cattaneo,
Gerichtsschreiber Julius Longauer.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

**Eidgenössisches Departement
für auswärtige Angelegenheiten EDA,**
Konsularische Direktion (KD), 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. 30. Oktober 1947, Bürger von B._____) lebt nach eigenen Angaben seit dem Jahr 1979 im Ausland; zuletzt seit dem Jahr 1991 in Kambodscha. Dort erwirkte er wiederholt Verurteilungen wegen Pädophilie. Die letzte Verurteilung lautete auf zwei Jahre Gefängnis, davon ein Jahr bedingt vollziehbar.

B.

Der Beschwerdeführer ersuchte am 22. Dezember 2013 aus dem Gefängnis, in dem er seine Freiheitsstrafe verbüsst, um monatliche Unterstützung für den Lebensunterhalt nach dem damaligen Bundesgesetz vom 21. März 1973 über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland (BSDA, AS 1973 1976) (Akten der Vorinstanz [VI-act.] 1).

Dem Gesuch legte der Beschwerdeführer ein selbst ausgefülltes Sozialhilfebudget bei, in welchem er den laufenden monatlichen Ausgaben im Betrag von USD 910.75 für Wohnungsmiete usw. monatliche Einnahmen in Gestalt einer AHV-Rente im Betrag von USD 450.- gegenüberstellte. Der solchermassen errechnete monatliche Unterstützungsbeitrag belief sich demnach auf USD 460.75.

C.

Mit Verfügung vom 5. März 2014 lehnte das Bundesamt für Justiz (BJ) – per 1. Januar 2015 wurde der entsprechende Fachbereich „Sozialhilfe für Auslandschweizer/innen“ der Konsularischen Direktion (KD) beim EDA angegliedert – das Gesuch des Beschwerdeführers ab.

Zur Begründung führt das BJ aus, dass für Personen im Strafvollzug in der Regel keine Sozialhilfeleistungen erbracht würden. Seien die Haftbedingungen in einem Staat aber derart schlecht, dass ein Häftling ohne Leistungen der Sozialhilfe Schaden nehmen könnte, könnten einmalige oder wiederkehrende Leistungen für das Nötigste gewährt werden. Den Akten könne entnommen werden, dass dem Beschwerdeführer eine Rente von USD 450.- (CHF 396.-) zur Verfügung stehe. Damit besitze er genügend eigene finanzielle Mittel, um die nötigsten Einkäufe während der Haftzeit zu tätigen. Er sei daher nicht bedürftig (VI-act. 8).

D.

Gegen die vorgenannte Verfügung legte der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 24. März 2014 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht ein.

Zur Begründung brachte er im Wesentlichen vor, dass die AHV-Rente den Lebensunterhalt nicht decke, zumal seine derzeitige Inhaftierung zusätzliche Ausgaben mit sich bringe. Die Kosten für das Essen, die medizinische Betreuung und den Anwalt beliefen sich auf einen Betrag, der seine AHV-Rente übersteige. Eine bevorstehende Darmoperation und seine Bitte an das kambodschanische Gericht, ihm einen „pro fide“ Anwalt zu bestellen, demonstrierten seine Lage. Er wohne seit Februar 1991 in einem kleinen gemieteten Studio, wo seine zwei Hunde, Pflanzen und seine persönliche Habe von Nachbarn versorgt würden. „Rente, Steuern etc.“ gingen weiter bis zu seiner Rückkehr oder der Konfiskation durch den Hauseigentümer.

E.

Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 22. Oktober 2014 Abweisung der Beschwerde. Ergänzend teilte sie mit, der Beschwerdeführer solle am 31. Oktober 2014 aus dem Strafvollzug entlassen und aus Kambodscha ausgewiesen werden.

F.

Von der ihm eingeräumten Möglichkeit zur Einreichung einer Replik machte der Beschwerdeführer keinen Gebrauch.

G.

Auf den weiteren Akteninhalt wird – soweit erheblich – in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Verfügungen des BJ (bzw. seit dem 1. Januar 2015 des KD) betr. Sozialhilfe an Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 32 ff. VGG).

1.2 Das Bundesverwaltungsgericht behandelt Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG (Art. 32 VGG), sofern sie von einer der in Art. 33 VGG aufgeführten Behörden stammen und keiner der Ausnahmetatbestände des Art. 32 VGG vorliegt. Diese Voraussetzungen sind vorliegend allesamt erfüllt.

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

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 4. März 2014 erging unter der Herrschaft des BSDA und der Verordnung vom 4. November 2009 über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland (VSDA, AS 2009 5861). An die Stelle der beiden genannten Erlasse traten per 1. November 2015 das Auslandschweizergesetz vom 26. September 2014 (ASG, SR 195.1) und die Auslandschweizerverordnung vom 7. Oktober 2015 (V-ASG, SR 195.11). Das neue Recht führt keine grundlegend neuen Rechte und Pflichten ein. Es fasst die für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer wichtigsten Bestimmungen auf dem Gebiet der politischen Rechte, der Sozialhilfe, des konsularischen Schutzes und der sonstigen konsularischen Dienstleistungen, die bisher auf mehrere Gesetze, Verordnungen und Reglemente verteilt waren, in einem Erlass zusammen (vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 7. Oktober 2015, <www.admin.ch> Dokumentation > Mitteilungen, abgerufen am 03.08. 2016).

3.2 Gemäss Art. 67 ASG werden nach bisherigem Recht gewährte Leistungen des Bundes auch nach Inkrafttreten dieses Gesetzes entrichtet. Andere übergangsrechtliche Bestimmungen enthält das neue Recht nicht. Namentlich regelt es nicht explizit, wie zu verfahren ist, wenn die Rechtsänderung während der Rechtshängigkeit eines Verfahrens auf Gewährung der Sozialhilfe erfolgt. Aufgrund des allgemeinen übergangsrechtlichen Grundsatzes, wonach Rechtssätze für Sachverhalte gelten, die sich ereigneten, als diese Rechtssätze in Kraft standen (vgl. etwa ALFRED KÖLZ, In-

tertemporales Verwaltungsrecht, in ZSR 124/II [1983] S. 160), ist die vorliegende Streitsache nach altem Recht zu beurteilen. Denn angesichts der Tatsache, dass die Vorinstanz Leistungen für maximal ein Jahr zusprechen konnte (Art. 4 Abs. 2 VSDA, neu: Art. 18 Abs. 2 V-ASG), weist die vorliegende Streitsache keinerlei Berührungspunkte zum neuen, erst am 1. November 2015 in Kraft getretenen Recht auf. Allerdings kommt diesem Umstand keine praktische Bedeutung zu, weil die Regelung der Sozialhilfe im neuen Recht inhaltlich weitgehend dem alten Recht entspricht.

4.

4.1 Gemäss Art. 1 BSDA (neu: Art. 22 ASG) gewährt der Bund bedürftigen Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern Sozialhilfe. Als bedürftig gilt gemäss Art. 5 BSDA (neu: Art. 24 ASG), wer seinen Lebensunterhalt nicht (oder nicht rechtzeitig) aus eigenen Kräften oder Mitteln, aus Beiträgen von privater Seite oder aus Hilfeleistungen des Aufenthaltsstaates bestreiten kann. Art und Umfang der Sozialhilfe richten sich nach den besonderen Verhältnissen des Empfangsstaates, unter Berücksichtigung der notwendigen Lebensbedürfnisse einer oder eines sich dort aufhaltenden Schweizer Staatsangehörigen (Art. 8 BSDA, neu: Art. 27 ASG).

4.2 Die Messgrösse für den anrechenbaren Lebensunterhalt bildet das soziale Existenzminimum, das über die Gewährung der notwendigen Güter für das physische Überleben hinaus eine angemessene Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben gewährleisten soll (CLAUDIA HÄNZI, Leistungen der Sozialhilfe in den Kantonen, in: Christoph Häfeli [Hrsg.], Das Schweizerische Sozialhilferecht, Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung, 2008, S. 112 f.). Entsprechend dem Bedarfsdeckungsprinzip soll die Sozialhilfe einer individuellen, konkreten und aktuellen Notlage abhelfen. Dem entspricht, dass die Sozialhilfeleistungen nur für die Gegenwart (und die Zukunft, falls die Notlage dann noch anhält) ausgerichtet werden, nicht jedoch für die Vergangenheit (CHRISTOPH HÄFELI, Prinzipien der Sozialhilfe, in: Christoph Häfeli [Hrsg.], a.a.O., S. 78 f.).

4.3 Sozialhilfe kann in wiederkehrender oder einmaliger Form geleistet werden (Art. 4 Abs. 1 VSDA, neu: Art. 18 Abs. 1 V-ASG). In wiederkehrender Form wird die Sozialhilfe einer Person gewährt, deren anerkannte Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen, sofern ihr liquidierbares Vermögen bis auf den Vermögenfreibetrag verwertet worden ist und ihr Verbleib im Aufenthaltsstaat aufgrund der gesamten Umstände gerechtfertigt ist (Art. 5 Abs. 1 VSDA, neu: Art. 19 Abs. 1 V-ASG). Was unter anrechenbaren Ausgaben zu verstehen ist, ergibt sich aus Art. 6 und 8 VSDA

(neu: Art. 21 und 23 V-ASG). Sie umfassen eine Pauschale für den Grundbedarf (Haushaltsgeld) zur Finanzierung der alltäglichen Lebenshaltungskosten (Nahrung, Hygiene und Kleidung) sowie weitere regelmässig anfallende Ausgaben wie Wohnkosten, Beiträge an Versicherungen und Mobilitätsauslagen, soweit sie notwendig, angemessen und belegt sind.

5.

5.1 Der Beschwerdeführer ersuchte um wiederkehrende Sozialhilfeleistungen für den Lebensunterhalt ergänzend zu seinem AHV-Renteneinkommen. Im selbst erstellten Sozialhilfebudget veranschlagte er seine monatlichen Auslagen mit USD 910.75. Dieser Betrag umfasste die Kosten seiner gewöhnlichen Lebensführung in Freiheit (Grundbetrag, Taschengeld, Wohnungsmiete, Wohnnebenkosten, Gebühren für Radio, TV, Telefon und Internet, Gebühren für Elektrizität und Gas, Versicherungen, Auslagen für Kleidung und Reinigung, Verkehrsauslagen, Auslagen für Aufenthaltsbewilligung). Tatsächlich aber verbüsste er in diesem Zeitpunkt eine Freiheitsstrafe. Nach seiner Entlassung aus dem Strafvollzug erwartete ihn die Ausweisung aus dem Land. Es ist unter diesen Umständen offensichtlich, dass die geltend gemachten Auslagen nicht zum notwendigen Lebensunterhalt des Beschwerdeführers gehörten bzw. ihm gar nicht erst erwachsen konnten. Ihre Berücksichtigung im Sozialhilfebudget ist daher ausgeschlossen.

5.2 Die Praxis geht davon aus, dass die Kosten der naturgemäss stark eingeschränkten Lebensbedürfnisse einer inhaftierten Person vom Aufenthaltsstaat getragen werden. Sozialhilfeleistungen werden daher grundsätzlich nicht ausgerichtet. Anders verhält es sich, wenn die Haftbedingungen in einem Land derart schlecht sind, dass ein mittelloser Häftling ohne Leistungen der Sozialhilfe Schaden nehmen könnte. In einer solchen Konstellation können einmalige oder wiederkehrende Leistungen für das Nötigste gewährt werden (Hafterstehungskosten). Unter diese Kosten fallen insbesondere Ausgaben für eine ausgewogene und ausreichend Nahrung, medizinische Grundversorgung, Hygieneartikel und ein kleines Taschengeld, unter anderem um den Kontakt zur Aussenwelt aufrecht erhalten zu können (vgl. dazu Richtlinien der KD zur Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer und zu Notdarlehen für Personen mit vorübergehendem Aufenthalt im Ausland, S. 26, Ziff. 4.3, <www.eda.admin.ch> Das EDA > Organisation des EDA > Direktionen und Abteilungen > Konsularische Direktion > Zentrum für Bürgerservice > Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer [SAS], abgerufen am 04.08.2016).

5.3 Wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung ausführt, sind die Verhältnisse in kambodschanischen Gefängnissen aus schweizerischer Sicht sehr schlecht. Verfügt ein Insasse über ausreichende finanzielle Mittel, so kann er jedoch seine Situation verbessern und auf ein angemessenes Niveau heben. Schweizer Staatsangehörige, die in kambodschanischen Gefängnissen inhaftiert sind, werden daher bei Bedürftigkeit durch Übernahme der Hafterstehungskosten für die nötigsten Lebensbedürfnisse unterstützt (z.B. Nahrungsergänzung und Hygieneartikel). Erfahrungsgemäss genügt dafür ein Betrag von monatlich rund CHF 175.-. Der Beschwerdeführer indessen bezog auch während des Gefängnisaufenthalts eine Altersrente der AHV von CHF 396.-. Die verfügbaren Mittel des Beschwerdeführers waren somit deutlich höher als die Hafterstehungskosten. Nachdem die Auslagen für das Halten einer Mietwohnung sowie die übrigen mit dem Führen eines Lebens in Freiheit zusammenhängenden Kosten nicht zum sozialhilferechtlich relevanten Lebensunterhalt des eine Freiheitsstrafe verbüssenden Beschwerdeführers gehörten, war die vom BSDA vorausgesetzte Bedürftigkeit für die Dauer des Gefängnisaufenthaltes klar nicht gegeben.

5.4 An dieser Schlussfolgerung vermögen die erst auf Rechtsmittelebene vorgetragene kursorische Hinweise auf Medizinalkosten und Kosten der Verteidigung durch einen Rechtsanwalt, die durch das Renteneinkommen nicht gedeckt seien, schon mangels Substanz nichts zu ändern. Der Vollständigkeit halber wird der Beschwerdeführer jedoch darauf hingewiesen, dass derartige Auslagen nicht zu den regelmässig anfallenden Kosten des Lebensunterhalts gehören und daher auf Antrag hin als einmalige Leistungen im Sinne von Art. 10 VSDA (neu: Art. 20 V-ASG) separat vergütet werden, sofern sie notwendig sind und die vorhandenen Mittel nicht ausreichen. Darauf wies die Vorinstanz jedenfalls in Bezug auf grössere Gesundheitskosten eigens hin. Solche einmaligen Leistungen der Sozialhilfe waren jedoch nicht Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens und mussten es auch nicht sein. Sie können daher auch nicht zum Thema des Rechtsmittelverfahrens gemacht werden. Schliesslich ist vorsorglich festzuhalten, dass Schulden und Schuldzinsen von der Sozialhilfe grundsätzlich nicht übernommen werden (Art. 6 Abs. 2 VSDA, neu: 21 Abs. 2 V-ASG).

6.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz das Gesuch des Beschwerdeführers zu Recht mangels Bedürftigkeit abwies. Die angefochtene Verfügung ist daher im Lichte von Art. 49 VwVG nicht zu beanstanden und die Beschwerde abzuweisen.

7.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wäre der Beschwerdeführer grundsätzlich kostenpflichtig. Angesichts der besonderen Umstände rechtfertigt es sich jedoch, von der Auferlegung von Verfahrenskosten abzusehen (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 (...)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Andreas Trommer

Julius Longauer

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: