



Abteilung VI
F-1837/2016

Urteil vom 16. November 2016

Besetzung

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

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

**Eidgenössisches Departement für auswärtige Angele-
genheiten EDA,**
Konsularische Direktion – Zentrum für Bürgerservice,
Sozialhilfe für Auslandschweizer/innen (SAS),
Bundesgasse 32, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Sozialhilfe an Schweizer Staatsangehörige im Ausland.

Sachverhalt:**A.**

Der Beschwerdeführer (geb. 1955, Bürger von Noflen/BE) lebte von 1993 bzw. 1994 (Immatrikulation am 31. Mai 1994) bis August 2014 bzw. bis Ende Dezember 2014 in Bolivien. Gemäss Auskunft des Amtes für Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei des Kantons Bern (vgl. Akten der Vorinstanz [nachfolgend: EDA act.] 5 und 6), hatte er vom 1. Januar 2015 bis 9. September 2015 seinen Wohnsitz in der Schweiz. Gemäss seinen eigenen Angaben sei er vom August 2014 bis September 2015 in der Schweiz gewesen (vgl. EDA act. 6). Seit September 2015 wohnt er wieder in Bolivien.

B.

Am 15. Dezember 2015 gelangte der Beschwerdeführer an die Schweizer Vertretung in Lima und ersuchte gestützt auf das Bundesgesetz über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland vom 26. September 2014 (Auslandsschweizergesetz, ASG; SR 195.1) um Ausrichtung periodischer Unterstützungsleistungen.

In seinem Gesuch vom 15. Dezember 2015 sowie im gesuchsbegleitenden Bericht vom 18. Januar 2016 (EDA act. 2) führte der Beschwerdeführer insbesondere aus, er sei in der Schweiz nicht gut behandelt worden, weshalb er wieder nach Bolivien zurückgekehrt sei. Er habe vergeblich versucht, die AHV-Rente mit 60 Jahren zu beziehen, was aber nur bei schwerer Krankheit möglich sei. Seine Ersparnisse seien aufgebraucht und in seinem Alter sei es schwierig, Arbeit zu finden.

C.

Mit Verfügung vom 1. Februar 2016 (eröffnet am 16. Februar 2016) lehnte die Vorinstanz das Gesuch des Beschwerdeführers ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, von einem langen Auslandsaufenthalt könne wegen des Unterbruchs von 14 Monaten, in den er sich in der Schweiz aufgehalten habe, nicht (mehr) gesprochen werden. Seit der Ankunft in Bolivien habe er von Ersparnissen und von der Unterstützung der Verwandtschaft gelebt. Eine Arbeitsstelle habe er nicht in Aussicht. In Bolivien habe er auch keine Kinder. Ferner sei er nicht verheiratet und lebe auch nicht in einem stabilen Konkubinat. Es gäbe daher keine Gründe, die eine Unterstützung im Ausland rechtfertigten.

D.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 17. Februar 2016 (weitergeleitet ans Bundesverwaltungsgericht durch die Schweizer Vertretung in Lima am 14. März 2016) beantragt der Beschwerdeführer die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und Ausrichtung von wiederkehrenden Leistungen. Zur Begründung bringt er im Wesentlichen vor, der Aufenthalt in der Schweiz habe nichts mit einer Rückkehr zu tun, sondern mit der angeschlagenen Gesundheit seiner Mutter. In der Schweiz habe er sich nach drei Monaten anmelden müssen. Er habe sich aber in Bolivien nie abgemeldet. In der Schweiz habe er in der Wohnung seiner Mutter gelebt. Im Gegensatz zu seinem Wohnsitz in Bolivien habe er in der Schweiz weder Möbel noch sonstige Wohnungseinrichtungen. In Bolivien habe er einen Pflegesohn (37 Jahre alt und selber Familienvater). Auch lebe er seit Jahren in einem stabilen Konkubinat. Der Pflegesohn, der sich um Frau und Kind kümmern müsse, und seine Freunde hätten nur bedingt Möglichkeiten, ihn weiter zu unterstützen. Zu berücksichtigen sei auch seine gesundheitliche Situation (Asthma, Arthritis und schwere Stauballergie). In der Schweiz komme er nicht ohne Asthmaspray aus und habe sehr grosse Gelenkschmerzen, die ihm das Gehen während der nassen und kalten Monate erschweren würden. Dies sei im warmen, subtropischen Klima in Bolivien so nicht der Fall (keine Allergie, beinahe kein Asthma und sehr selten Gelenkschmerzen).

E.

Die Vorinstanz schliesst in ihrer Vernehmlassung vom 26. Mai 2016 auf Abweisung der Beschwerde, wobei sie die enge familiäre Bande des Beschwerdeführers in Bolivien – insbesondere sein angeblich stabiles Konkubinat – in Frage stellt.

F.

In seiner Eingabe vom 14. Juli 2016 hält der Beschwerdeführer an seinem Antrag und dessen Begründung fest, wobei er auf die Dringlichkeit von Sozialhilfe hinweist (Gesundheit angeschlagen durch das Fehlen einer ausgewogenen Ernährung).

G.

Auf den weiteren Akteninhalt (u.a. die E-Mails vom 13. September und 7. November 2016 an die Schweizer Vertretung in Lima) wird, soweit rechtserheblich, in den Erwägungen 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 in Art. 33 VGG aufgeführten Behörde erlassen wurden. Darunter fallen u.a. Verfügungen der KD betreffend Sozialhilfeleitungen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland nach Art. 33 Abs. 1 ASG.

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

1.3 Der Beschwerdeführer ist gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde legitimiert. Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

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 im Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung dargestellt haben (vgl. Urteil des BVerger C-4103/2013 vom 30. April 2015 E. 2 m.H.).

3.

3.1 . Gemäss Art. 22 ASG gewährt der Bund im Rahmen dieses Gesetzes Auslandschweizerinnen und -schweizern, die bedürftig sind, Sozialhilfe. Auslandschweizerinnen und -schweizer im Sinne dieses Gesetzes sind nach Art. 3 Bst. a ASG Schweizerinnen und Schweizer, die in der Schweiz keinen Wohnsitz haben und im Auslandschweizerregister eingetragen sind. Gemäss Art. 24 ASG wird Auslandschweizerinnen und -schweizern

nur dann Sozialhilfe gewährt, wenn diese ihren Lebensunterhalt nicht hinreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, aus Beiträgen von privater Seite oder aus Hilfeleistungen des Empfangsstaates bestreiten können. Auslandschweizerinnen und -schweizern mit mehrfacher Staatsangehörigkeit wird in der Regel keine Sozialhilfe gewährt, wenn die ausländische Staatsangehörigkeit vorherrscht (Art. 25 ASG).

3.2 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. 27 Abs. 1 ASG). Je nach Situation kann die Sozialhilfe in Form von wiederkehrenden oder einmaligen Leistungen gewährt werden (vgl. Art. 18 Abs. 1 V-ASG). Anspruch auf wiederkehrende Leistungen hat eine Person, wenn ihre anrechenbaren Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen und ihr liquidierbares Vermögen bis auf den Vermögensfreibetrag verwertet worden ist (Art. 19 Abs. 1 Bst. a und Bst. b V-ASG). Zudem muss ihr Verbleib im Empfangsstaat aufgrund der gesamten Umstände gerechtfertigt sein (Art. 19 Abs. 1 Bst. c V-ASG), was namentlich dann der Fall ist, wenn sich die betreffende Person schon seit mehreren Jahren im Empfangsstaat aufhält (Ziff. 1), wenn sie mit grosser Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit im Empfangsstaat wirtschaftlich selbständig wird (Ziff. 2) oder wenn sie nachweist, dass ihr wegen enger familiärer Bande oder anderer Beziehungen die Rückkehr in die Schweiz nicht zugemutet werden kann (Ziff. 3). Dabei ist unerheblich, ob die entsprechenden Leistungen im Ausland oder in der Schweiz kostengünstiger wären (Art. 19 Abs. 2 V-ASG). Diese Kriterien werden in den Richtlinien der KD zur Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (gültig ab 1. Januar 2016; nachfolgend: Richtlinien) konkretisiert (vgl. www.eda.admin.ch > Dienstleistungen und Publikationen > Dienstleistungen für Schweizer Staatsangehörige im Ausland > Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (SAS) > rechtliche Grundlagen > Richtlinien). Erscheint der Verbleib im Empfangsstaat nicht gerechtfertigt, kann dem oder der Bedürftigen die Rückkehr in die Schweiz nahegelegt werden, wobei der Bund anstelle der Unterstützung im Ausland die Rückkehrkosten übernimmt (vgl. Art. 30 ASG).

4.

4.1 Die Vorinstanz hat das vorliegend zu beurteilende Unterstützungsgesuch mit der Begründung abgewiesen, der Beschwerdeführer erfülle die Voraussetzungen für wiederkehrende Leistungen im Ausland nicht. Dabei stützte sie sich neben den in Art. 19 Abs. 1 Bst. c V-ASG aufgeführten

Voraussetzungen auf die in Ziff. 1.3.4 der Richtlinien aufgeführten Kriterien. Gemäss diesen Bestimmungen, die vom Gericht grundsätzlich zu berücksichtigen sind (vgl. Urteil des BVGer C-6795/2014 vom 29. April 2015 E. 4.1 m.H. auf BVGE 2010/33 E. 3.3.1), wird zwischen Umständen unterschieden, die eher für eine Leistung vor Ort im Ausland sprechen, und solchen, die eher die Heimkehr in die Schweiz nahelegen.

4.2 Eher für eine Leistung vor Ort spricht gemäss den Richtlinien, wenn der Lebensunterhalt im Empfangsstaat bisher ganz oder teilweise durch eine Erwerbstätigkeit finanziert wurde, wenn die gesuchstellende Person sich seit mehr als fünf Jahren im Empfangsstaat aufhält und in der Gesellschaft des Empfangsstaats gut integriert ist. Ebenfalls ins Gewicht fällt, wenn enge persönliche Bindungen zu Personen des Empfangsstaats bestehen (z.B. Ehe bzw. stabiles Konkubinat und Verwandtschaft), so dass eine Heimkehr nicht zugemutet werden kann.

Eher gegen eine Leistung vor Ort spricht gemäss den Richtlinien, wenn die Chancen auf wirtschaftliche Unabhängigkeit trotz Arbeitsfähigkeit gering sind, wenn der Lebensunterhalt im Empfangsstaat bisher vor allem aus Ersparnissen finanziert wurde, wenn keine ordentliche Aufenthaltsbewilligung vorhanden ist, bzw. eine solche nicht innert nützlicher Frist beschafft werden kann. Auch der Umstand, dass die gesuchstellende Person weder mit einer Person des Empfangsstaats verheiratet ist noch in einem stabilen Konkubinat lebt, oder Verwandte im Empfangsstaat hat, spricht gegen die Ausrichtung von Unterstützungsleistungen im Ausland.

Diese Kriterien machen deutlich, dass eine Unterstützung vor Ort im vorliegenden Kontext insbesondere dann als insgesamt gerechtfertigt anzusehen ist, wenn eine eigentliche Verwurzelung – sozial, familiär und wirtschaftlich – im Empfangsstaat besteht.

4.3 Der Beschwerdeführer verliess die Schweiz im Alter von 38 Jahren und lebte von 1993 bis 2014 in Bolivien. Von August 2014 bis September 2015 hielt er sich in der Schweiz auf, wobei er hier auch seinen Wohnsitz hatte. Seit September 2015 lebt er wieder in Bolivien. Wie die Vorinstanz zutreffend ausführte, handelte es sich bei der Zeitspanne (rund 14 Monate), die er in der Schweiz verbracht hatte, nicht um einen vorübergehenden Aufenthalt, auch wenn er sich in Bolivien vorher nicht offiziell abgemeldet hatte. Die Dauer des Aufenthalts und die gesamten Umstände weisen darauf hin, dass der Beschwerdeführer damals die Absicht hatte, dauernd bzw. längerfristig in der Schweiz zu bleiben, selbst wenn ihn – wie von ihm

geltend gemacht – die Behörden in der Schweiz aufgefordert haben sollten, sich hier anzumelden. So gab er als einzigen Grund für seine Rückkehr nach Bolivien an, von den Behörden in der Schweiz nicht gut behandelt worden zu sein. Es ist daher von einem wesentlichen Unterbruch auszugehen, der seinen langjährigen früheren Aufenthalt in Bolivien relativiert. Auch erfüllt er damit die in den Richtlinien aufgeführte Voraussetzung des (ununterbrochenen) fünfjährigen Aufenthalts im Empfangsstaat nicht mehr.

4.4 Fraglich sind auch die erst in der Beschwerde vorgebrachten angeblich engen familiären Bindungen in Bolivien. Sein Pflegesohn ist längst erwachsen und hat selbst Kinder und kann sich – wie er selbst darlegt – nicht (mehr) um ihn kümmern. Von einer Partnerin, mit welcher er seit Jahren in einem stabilen Konkubinat leben soll, hat er vorher nie etwas erwähnt (auch nicht ihren Namen). Dies lässt den Schluss zu, dass der Beschwerdeführer eben keine derart enge Beziehung zu einer Person vor Ort hat, die bei einer allfälligen Unterstützung im Empfangsstaat mitberücksichtigt werden kann. Im Übrigen hat er keine Verwandten in Bolivien. In der Schweiz hingegen leben noch seine Mutter und Geschwister.

4.5 Ferner ist der Beschwerdeführer in wirtschaftlicher Hinsicht in Bolivien nicht gut integriert. Früher war er für eine NGO tätig, konnte vom Lohn, den er damals erhielt offenbar aber nur knapp leben. Heute hat er gemäss eigenen Angaben keine Einnahmen und kein Vermögen mehr. Seit seine Ersparnisse aufgebraucht sind, lebt er von der spärlichen Unterstützung seines Pflegesohnes und seiner Freunde. Zwar versucht er, eine Arbeit zu finden, gibt jedoch selber zu, dass dies in seiner Situation schwierig sei. Es ist deshalb nicht davon auszugehen, dass er im Empfangsstaat in absehbarer Zeit wirtschaftlich selbständig wird. Auch gesellschaftlich kann von einer guten Integration angesichts seiner Inhaftierung zwischen 1999 und 2001 im Empfangsstaat nicht gesprochen werden.

4.6 In seiner Rechtsmitteleingabe erwähnt der Beschwerdeführer erstmals seinen angeblich schlechten Gesundheitszustand als Argument gegen eine Rückkehr in die Schweiz, bringt jedoch keine Belege vor, die seine Behauptung stützen würden. Im Gesuch vom 15. Dezember 2015 (vgl. EDA act. 2) gab er auf die Frage nach seinem Gesundheitszustand „regulär“ an. Trotz seines angeblich schlechten Gesundheitszustandes war es ihm möglich, über ein Jahr in der Schweiz zu leben. Zudem erwähnte er seinen Gesundheitszustand im Zusammenhang mit der Rückkehr nach

Bolivien mit keinem Wort. Gemäss seinen Angaben ist denn auch die fehlende schwere Krankheit dafür verantwortlich, dass er seine AHV-Rente nicht bereits mit 60 beziehen könne (vgl. Anhang zu EDA act. 2).

4.7 Aufgrund der gesamten Umstände liegt somit keine tiefgreifende Verwurzelung des Beschwerdeführers im Empfangsstaat vor, welche eine Unterstützung vor Ort rechtfertigen würde. Keine Bedeutung kommt von Gesetzes wegen der Überlegung zu, dass der Lebensunterhalt im Empfangsstaat weniger kostet als in der Schweiz (vgl. Art. 19 Abs. 2 V-ASG).

5.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz die Ausrichtung einer periodischen Unterstützung im Ausland an den Beschwerdeführer zu Recht verweigert hat. Die angefochtene Verfügung erweist sich demnach mit Blick auf Art. 49 VwVG als rechtmässig. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

6.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens würde der Beschwerdeführer 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]).

Dispositiv Seite 9

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt.

3.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (durch Vermittlung der Schweizerischen Vertretung in Lima)
- die Vorinstanz (gegen Empfangsbestätigung; Akten Ref-Nr. [...] zurück)
- die Schweizerische Vertretung in Lima mit der Bitte, das Urteil gegen Empfangsbestätigung zuzustellen und die Empfangsbestätigung anschliessend ans Bundesverwaltungsgericht zu senden

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 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: