



Abteilung VI
F-1867/2016

Urteil vom 2. Februar 2018

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),
Richter Gregor Chatton, Richter Yannick Antoniazza-Hafner,
Gerichtsschreiber Mathias Lanz.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführerin,
Zustelladresse: c/o B. _____

gegen

Konsularische Direktion (KD)
Sozialhilfe für Auslandschweizer/innen (SAS),
Effingerstrasse 27, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Sozialhilfe an Schweizer Staatsangehörige im Ausland.

Sachverhalt:**A.**

A. _____ (geb. 1953; nachfolgend: Beschwerdeführerin) ist polnisch-schweizerische Doppelbürgerin. Sie wurde in Polen geboren und wuchs auch dort auf. 1976 zog sie von Polen in die Schweiz, wo sie durch Heirat das schweizerische Bürgerrecht erwarb. Am 1. September 2003 – wenige Monate nach der Scheidung – kehrte sie nach Polen zurück und nahm dort in Kraków Wohnsitz. Die Beschwerdeführerin hat erklärermassen keine Kinder (Akten der Vorinstanz [VI-act.] 2 und 4).

B.

Am 17. Januar 2016 ersuchte die Beschwerdeführerin via Schweizerische Botschaft in Warschau um Ausrichtung von wiederkehrenden Sozialhilfeleistungen gestützt auf das Auslandschweizergesetz vom 26. September 2014 (ASG, SR 195.1). In ihrem Gesuchsformular führte sie dazu aus, sie sei als freie Journalistin tätig und habe von März 2014 bis Mitte 2015 an einer schweren Krankheit gelitten. Danach habe sie praktisch keine Verdienstmöglichkeiten mehr gehabt (VI-act. 2).

C.

Mit Verfügung vom 27. Januar 2016 lehnte die Konsularische Direktion des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (nachfolgend: Vorinstanz) das Gesuch um Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen ab. Die Vorinstanz führte zur Begründung an, dass bei der Beschwerdeführerin die polnische Staatsbürgerschaft überwiege, weshalb ihr gemäss Art. 25 ASG keine Sozialhilfe gewährt werden könne (VI-act. 9).

D.

Gegen die (gemäss Rückschein am 18. Februar 2016 eröffnete) vorinstanzliche Verfügung gelangte die Beschwerdeführerin am 14. März 2016 (Datum Eingang bei der Schweizerischen Botschaft in Warschau: 16. März 2016) an das Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragte die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung sowie die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen gestützt auf das ASG (Akten des BVGer [BVGer-act.] 1).

E.

Die Vorinstanz liess sich am 16. Juni 2016 vernehmen und schloss auf Abweisung der Beschwerde (BVGer-act. 10).

F.

Die Beschwerdeführerin liess die ihr mit Zwischenverfügung vom 23. Juni 2016 angesetzte Frist zur Erstattung einer Replik unbenutzt verstreichen.

G.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen der Vorinstanz über die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland nach Art. 33 Abs. 1 ASG (Art. 62 ASG i.V.m. Art. 33 Bst. d VGG; vgl. auch Art. 32 VGG).

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG und Art. 2 Abs. 4 VwVG).

1.3 Die Beschwerdeführerin ist als Verfügungsadressatin zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

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 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 an die Begründung der Begehren nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

2.2 Die Pflicht zur Abklärung des Sachverhaltes von Amtes wegen (Art. 12 VwVG) wird im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch die Mitwirkungspflicht der Parteien (Art. 13 VwVG) sowie durch die Begründungspflicht (Art. 52 Abs. 1 VwVG) und den Grundsatz von Treu und Glau-

ben eingeschränkt. Das Bundesverwaltungsgericht beschränkt sich deshalb in der Regel darauf, die Stichhaltigkeit der Parteivorbringen zu prüfen (BGE 110 V 48 E. 4a; BVGE 2014/36 E. 1.5; vgl. OLIVER ZIBUNG/ELIAS HOFSTETTER, in Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], 2. Aufl. 2016, Art. 49 N. 37 m.H.). 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. dazu Urteil des BVGer C-4103/2013 vom 30. April 2015 E. 2 m.H.).

3.

3.1 Der Bund gewährt bedürftigen Auslandschweizerinnen und -schweizern Sozialhilfe (Art. 22 ASG). Auslandschweizerinnen und -schweizer im Sinne des ASG sind Schweizerinnen und Schweizer, die in der Schweiz keinen Wohnsitz haben und im Auslandschweizerregister eingetragen sind (Art. 3 Bst. a ASG). Die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen setzt unter anderem voraus, dass die Auslandschweizerinnen und -schweizer ihren Lebensunterhalt nicht hinreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, aus Beiträgen von privater Seite oder aus Hilfeleistungen des Empfangsstaates bestreiten können (Art. 24 ASG). Auslandschweizerinnen und -schweizern mit mehrfacher Staatsangehörigkeit wird in der Regel keine Sozialhilfe gewährt, wenn die ausländische Staatsangehörigkeit vorherrscht (Art. 25 ASG).

3.2 Stellt eine Person mit mehrfacher Staatsangehörigkeit ein Gesuch um Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen, so entscheidet die Vorinstanz zuerst über die vorherrschende Staatsangehörigkeit (Art. 16 Abs. 1 der Auslandschweizerverordnung vom 7. Oktober 2015 [V-ASG, SR 195.11]). Zu berücksichtigen ist dabei, unter welchen Umständen die Person die ausländischen Staatsangehörigkeiten erworben hat (Art. 16 Abs. 1 Bst. a V-ASG), in welchem Staat sich die Person während der Kindheit und der Ausbildungszeit aufgehalten hat (Bst. b), wie lange sich die Person bereits im betreffenden Empfangsstaat aufhält (Bst. c) und welche Beziehung die Person zur Schweiz hat (Bst. d).

3.3 In Fällen dringlicher Sozialhilfe gilt die Schweizer Staatsangehörigkeit als vorherrschend (Art. 16 Abs. 2 V-ASG). Bei Dringlichkeit gewährt die Schweizer Vertretung im Ausland den Auslandschweizerinnen und -schweizern mit mehrfacher Staatsangehörigkeit die unumgängliche So-

forthilfe, wobei diese an die allenfalls später bewilligten, periodischen Leistungen angerechnet werden kann (Art. 33 Abs. 2 ASG; Art. 41 Abs. 1 V-ASG). Soforthilfe ist jedoch nur in akuten Notfällen, wie beispielsweise für ärztliche Notfallbehandlungen, zu gewähren (Richtlinien der Konsularischen Direktion zur Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer [SAS] und zu Notdarlehen für Personen mit vorübergehendem Aufenthalt im Ausland, Ziff. 8.2.6 [nachfolgend: Richtlinien]; < https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/das-eda/organisation-eda/Richtlinien-AS_DE.pdf >, abgerufen am 19. Dezember 2017).

Von einem solchen akuten Notfall war vorliegend nicht auszugehen. Weder wurde er von der Beschwerdeführerin im Gesuchsverfahren geltend gemacht, noch ergab er sich sonst wie aus den von ihr eingereichten Unterlagen. Die Bestimmung von Art. 16 Abs. 2 V-ASG gelangte deshalb zu Recht nicht zur Anwendung. Somit ist zu prüfen, welche Staatsangehörigkeit bei der Beschwerdeführerin als vorherrschend zu betrachten ist.

4.

4.1 Die Vorinstanz gelangte im angefochtenen Entscheid zum Schluss, dass bei der Beschwerdeführerin die polnische Staatsbürgerschaft vorherrsche, weshalb sie das Gesuch um Sozialhilfeleistungen abwies. Die Beschwerdeführerin habe ihr polnisches Staatsbürgerrecht durch Geburt erworben. In Polen habe sie auch ihre Kindheit, ihre Jugend und ihr frühes Erwachsenenleben verbracht. Diese Zeit sei für die Persönlichkeitsbildung prägend. Erst 1976, mit 23 Jahren, sei sie in die Schweiz gekommen und habe durch Heirat mit einem Schweizer Bürger das Schweizer Bürgerrecht erlangt. In der Schweiz habe sie anschliessend mit ihrem Mann während 27 Jahren gelebt und als Journalistin gearbeitet. 2003 sei sie – nur wenige Monate nach ihrer Scheidung – nach Polen zurückgegangen. Seither sei sie dort wohnhaft. In das Auslandschweizerregister habe sie sich erst 2006 eintragen lassen und dies aus Anlass einer Vorsprache bei der Schweizer Botschaft in Polen zur Verlängerung ihres Reisepasses. Weitere Kontakte zur Schweizer Kolonie seien keine ersichtlich. In der Schweiz wolle sie zwar noch Freunde und Bekannte haben, jedoch habe sie diese 2014 letztmals besucht. Insgesamt habe sie somit bis heute während 36 Jahren in Polen und während 27 Jahren in der Schweiz gelebt. Eine Situation, in der trotz vorherrschender ausländischer Staatsbürgerschaft ausnahmsweise dennoch Sozialhilfe zu gewähren wäre, liege nicht vor (vgl. VI-act. 9).

4.2 Die Beschwerdeführerin wendet sinngemäss ein, die Vorinstanz habe ihre persönlichen Verhältnisse nicht in allen Teilen korrekt erfasst und – was die Bedeutung ihrer Staatsbürgerschaften betreffe – falsch gewichtet. In Wirklichkeit sei sie nicht erst 1976 in die Schweiz gekommen, sondern habe schon in den beiden vorangegangenen Jahren je sechs Monate hier verbracht. Die Zeit in der Schweiz habe sie ganz besonders geprägt, weil sie hier einen weiten und harten Weg gegangen sei, um ihr Berufsziel erreichen zu können. Zuerst habe sie – anfänglich noch mit sehr geringen Deutschkenntnissen – während dreier Jahre für die schweizerische Matura gelernt. Nach deren Bestehen habe sie Kunstgeschichte studiert. Während und auch noch lange nach dem Studium habe sie bei der Post als Nachtaushilfe gearbeitet. Erst 1996 habe sie ihr Ziel erreicht und eine Arbeit als Redaktorin in einem grossen schweizerischen Presseverlag aufnehmen können. Komme hinzu, dass sie mit zwei „ganz besonderen“ Schweizer Männern verheiratet gewesen sei. Diese hätten sie geprägt und seien von ihr geprägt worden; sie seien nach wie vor miteinander befreundet. Sie selbst sei immer bemüht gewesen, die beiden Kulturen miteinander zu verknüpfen. Davon zeugten viele ihrer Arbeiten. Sie habe ihr Leben zwischen 20 und 50 in der Schweiz verbracht. Hier habe sie den weitaus grössten Teil ihres Gefühlslebens und ihrer intellektuellen Entwicklung erfahren. Sie interessiere sich nach wie vor mindestens so stark für dieses Land wie für Polen, schaue Kultursendungen des schweizerischen Fernsehens und lese schweizerische Internetseiten. Vor allem aber schreibe sie über die Schweiz. Bis 2003 sei sie Mitglied in einem Schweizer Journalistenverband gewesen. Heute sei sie Mitglied der ‚Association Polonaise des Auteurs, Journalistes et Traducteurs en Europe‘. Hart und intensiv sei auch ihre Wiedereingliederung in Polen gewesen. Beinahe drei Jahre habe es gedauert, bis sich ihre Situation dort etwas stabilisiert habe. Ihre Wohnung in Zürich habe sie aus Sicherheitsgründen erst im Jahre 2005 definitiv aufgegeben.

4.3 Die Beschwerdeführerin äusserte sich weder im Gesuchs- noch im Rechtsmittelverfahren detailliert zu den Gründen, die sie nach fast 30-jährigem Aufenthalt in der Schweiz dazu bewogen, alles aufzugeben und definitiv nach Polen zurückzukehren. Einzig in einem an die Sozialbehörde von Kreuzlingen adressierten Schreiben vom 17. Januar 2016, das sie in Kopie der Beschwerde beilegte, führte sie aus, dass sie ihre Stelle verloren habe und die Ehe aufgelöst worden sei. Darin sind nun aber nicht schon zwingende Gründe zu erblicken, um eine nach eigener Darstellung weit fortgeschrittene berufliche und soziale Integration ohne weiteres aufzugeben. Dass die Beschwerdeführerin in der Schweiz durch ihre Ausbildung und das anschliessende Berufsleben, aber auch durch ihre Ehen mit zwei

Schweizerbürgern persönlich und kulturell in hohem Masse geprägt wurde, ist nicht zu bestreiten. Dennoch ist der Vorinstanz im Rahmen einer Gesamtbetrachtung darin beizupflichten, dass dem ersten Lebensabschnitt (Geburt, Kindheit, Jugend und junges Erwachsenenleben) zusammen mit der Tatsache einer selbstbestimmten Rückkehr nach Polen und dem aktuellen Lebensabschnitt in diesem Land (der im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung auch schon wieder mehr als zwölf Jahre dauerte) mehr Gewicht zukommt. Daran ändert nichts, dass sich die Beschwerdeführerin mit der Schweiz nach wie vor sehr verbunden fühlt und bemüht ist, diese Verbundenheit nach Möglichkeit privat und beruflich weiterzupflegen. Die private Verbundenheit mit Kontakten zu in der Schweiz lebenden Freunden und Bekannten sowie mit der Lektüre kultureller Beiträge bewegen sich ganz offensichtlich nicht in einem erheblichen Rahmen (vgl. Urteil des BVGer C-553/2014 vom 27. August 2014 E. 4.3). Die berufliche Befassung ist schon eher bemerkenswert, dürfte allerdings nicht ganz selbstlos sein, kann es für die Beschwerdeführerin als freiberufliche Journalistin doch geradezu essentiell sein, Themengebiete aufzugreifen, in denen sie ihr spezielles Wissen und ihre besonderen Fähigkeiten zu ihrem eigenen Vorteil einbringen kann.

4.4 In Würdigung des Gesagten ist deshalb nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz davon ausgeht, dass die polnische Staatsbürgerschaft der Beschwerdeführerin überwiegt.

5.

5.1 Die Bestimmung von Art. 25 ASG lässt jedoch Ausnahmen vom Grundsatz zu, wonach Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern mit mehrfacher Staatsangehörigkeit keine Sozialhilfe zu gewähren ist, wenn die ausländische Staatsangehörigkeit vorherrscht. Der Gesetzgeber wollte damit im Einzelfall Härten, Unbilligkeiten und Unzulänglichkeiten vorbeugen, die sich wegen der Besonderheit eines Sachverhalts aus der strikten Anwendung des Gesetzes ergeben könnten. Die Ausnahmetatbestände sind auf besonders krasse Fälle zu beschränken, bei denen es aufgrund der gesamten Umstände nicht zu verantworten wäre, eine hilfsbedürftige Person von der Unterstützung auszuschliessen. Zu denken ist namentlich an Konstellationen, in denen die physische Existenz der Betroffenen auf dem Spiel steht oder wenn die Möglichkeit, ein menschenwürdiges Leben zu führen, unmittelbar gefährdet erscheint. Die Anerkennung einer Ausnahme setzt eine umfassende Abwägung sämtlicher betroffenen, öffentlichen und privaten Interessen voraus. Entsprechend dem Sinn und Zweck des ASG

darf zudem das schweizerische Bürgerrecht nicht bloss der Form nach bestehen. Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer mit mehrfacher Staatsangehörigkeit, bei denen lediglich ein finanzielles Interesse an der Schweiz besteht, können nicht unterstützt werden (vgl. Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 57.25 E. 4.4; Urteile des BVGer C-553/2014 vom 27. August 2014 E. 5.2; C-4314/2012 vom 12. Juli 2013 E. 5.2; C-7743/2008 vom 16. Juli 2009 E. 6 und C-1271/2006 vom 24. Mai 2007 E. 5.2).

5.2 Ob eine Ausnahmesituation vorliegt, prüft das Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich mit freier Kognition (vgl. 49 VwVG; ZIBUNG/HOFSTETTER, Art. 49 N. 3). Die Vorinstanz hat ihre Praxis zu den Tatbestandskonstellationen möglicher Ausnahmen von Art. 25 ASG in ihren ab 1. Januar 2016 geltenden Richtlinien konkretisiert. Wenngleich diese Richtlinien für das Bundesverwaltungsgericht nicht bindend sind, so sind diese dennoch zu berücksichtigen, soweit sie eine dem Einzelfall gerecht werdende Anwendung der Ausnahmeregelung von Art. 25 ASG zulassen (BGE 122 V 19 E. 5b/bb; BVGE 2013/59 E. 9.3.7; Urteile des BVGer C-553/2014 vom 27. August 2014 E. 6.1 und C-4314/2012 vom 12. Juli 2013 E. 6.3).

5.3 In dem von ihr selbst am 17. Januar 2016 ausgefüllten Gesuchsformular (VI-act. 2) erweckt die Beschwerdeführerin den Eindruck, völlig mittellos zu sein. Sie hält darin fest, dass ihren monatlichen Ausgaben von PLN (polnische Zloty) 4'520.– keinerlei Einkommen gegenüberstehe. An Vermögen habe sie nur noch Mobiliar im Werte von ca. PLN 12'000.–. Von Verwandten oder etwa dem polnischen Staat erhalte sie ebenfalls nichts. Diese Angaben können in ihrer Absolutheit ganz offensichtlich nicht den Tatsachen entsprechen. Trotz ihrer beruflichen Selbständigkeit wäre von der Beschwerdeführerin zumindest zu erwarten gewesen, dass sie darlegt, wie sich ihre finanziellen Verhältnisse in einem grösseren Zeitraum bis zur Antragstellung präsentierten. Ihr handschriftlicher Vermerk auf dem erwähnten Formular, wonach sie für die Bezahlung der Mietzinse von Oktober 2014 bis Oktober 2015 ihre finanziellen Reserven in Schweizer Franken aufgebraucht habe, erklärt die Einkommens- und Vermögenssituation nicht hinreichend. Ebenso wenig kann überzeugen, wenn die Beschwerdeführerin als in Polen lebende polnische Staatsangehörige ohne irgendwelche Erläuterungen bzw. Belege geltend macht, keinerlei Sozialleistungen des polnischen Staates in Anspruch nehmen zu können. Die pauschale Darstellung der finanziellen Situation steht auch in einem gewissen Widerspruch zu Äusserungen, die die Beschwerdeführerin im bereits erwähnten

Schreiben vom 17. Januar 2016 an die Sozialbehörde von Kreuzlingen tätige (Beschwerdebeilage). Demnach habe sich ihre finanzielle Lage zwar im Frühling 2015 wesentlich verschlechtert, da sie „praktisch keine bezahlten Aufträge“ mehr bekommen habe. Sie arbeite aber nach wie vor, schreibe Texte, die publiziert würden, „doch unbezahlt oder miserabel bezahlt“.

5.4 Somit kann gestützt auf die von der Beschwerdeführerin eingereichten Unterlagen nicht von einem ungebührlichen Härtefall im Sinne der vorstehenden Ausführungen (E. 5.1 und E. 5.2) ausgegangen werden, der es rechtfertigen würde, von der Regel abzuweichen und der Beschwerdeführerin trotz ihrer vorherrschenden polnischen Staatsangehörigkeit Sozialhilfeleistungen auszurichten.

6.

Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Vorinstanz die Ausrichtung von wiederkehrenden Sozialhilfeleistungen an die Beschwerdeführerin zu Recht verweigert hat. Die Beschwerde ist abzuweisen.

7.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wäre die Beschwerdeführerin 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 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]).

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Einschreiben mit Empfangsbestätigung;
Beilage: Akten Ref-Nr. [...])

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Andreas Trommer

Mathias Lanz

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: