



Urteil vom 24. Oktober 2016

Besetzung

Richterin Marianne Teuscher (Vorsitz),
Richter Martin Kayser, Richter Yannick Antoniazza-Hafner,
Gerichtsschreiber Rudolf Grun.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführerin,

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.**

Die Beschwerdeführerin (geb. 1995, Bürger von Dürrenroth/BE) ist in der Schweiz geboren. Neben dem Schweizer Bürgerrecht verfügt sie auch über die peruanische Staatsbürgerschaft. Im März 2007 zog sie mit ihrer Familie (Eltern und Geschwister) nach Peru und absolvierte dort den Rest ihrer obligatorischen Schulzeit. Zurzeit macht sie eine Lehre als Bürokauffrau.

B.

Am 6. Mai 2015 gelangte die Beschwerdeführerin an die Schweizer Vertretung in Lima und ersuchte gestützt auf das Bundesgesetz vom 21. März 1973 über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland (BSDA, AS 1973 1976) um Ausrichtung periodischer Unterstützungsleistungen (Akten der Vorinstanz [nachfolgend: EDA act.] 2/Formular AS 2).

C.

Mit Verfügung vom 16. Juni 2015 (eröffnet am 29. Juni 2015) wies die Konsularische Direktion des EDA (KD) das Gesuch der Beschwerdeführerin um wiederkehrende Unterstützungsleistungen ab. Zur Begründung führte sie aus, dass Doppelbürger, deren ausländisches Bürgerrecht vorherrsche, in der Regel nicht unterstützt würden. Den ersten Lebensjahren in der Schweiz und der frühesten Kindheit komme bei der Beurteilung des vorherrschenden Bürgerrechts kein besonderes Gewicht zu. Die Lebensphase als junger Mensch (Schulabschluss und berufliche Ausbildung) werde als prägender erachtet als jene, welche die Beschwerdeführerin als Kleinkind in der Schweiz verbracht habe. Insbesondere sei davon auszugehen, dass sie in dieser Phase bedeutende soziale Beziehungen in Peru aufgebaut habe.

D.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 24. August 2015 (Eingang bei der Schweizerischen Vertretung in Lima am 26. August 2015) beantragt die Beschwerdeführerin die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und die Ausrichtung von Unterstützungsleistungen während ihrer beruflichen Ausbildung in Peru. In Bezug auf das vorherrschende Bürgerrecht weist sie insbesondere darauf hin, dass sie in der Schweiz eingeschult worden sei, hier (in Peru) die Schweizer Schule besucht habe und sich vorwiegend in einem schweizerischen Umfeld bewegt habe.

E.

Die Vorinstanz schliesst in ihrer Vernehmlassung vom 14. Dezember 2015 auf Abweisung der Beschwerde.

F.

Das Bundesverwaltungsgericht hat der Beschwerdeführerin die Gelegenheit eingeräumt, sich zur Vernehmlassung der Vorinstanz zu äussern. Innerhalb der hierfür gesetzten Frist ist jedoch keine entsprechende Stellungnahme eingetroffen.

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 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. 14 Abs. 1 BSDA bzw. Art. 33 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland vom 26. September 2014 (Auslandsschweizergesetz, ASG; SR 195.1)

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

1.3 Die Beschwerdeführerin 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 BVGer C-4103/2013 vom 30. April 2015 E. 2 m.H.).

3.

3.1 Die angefochtene Verfügung erging gestützt auf die Bestimmungen des bis zum 31. Oktober 2015 geltenden BSDA und der Verordnung vom 4. November 2009 über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland (VSDA, AS 2009 5861). Mit dem Inkrafttreten des ASG und der Verordnung über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland vom 7. Oktober 2015 (Auslandsschweizerverordnung, V-ASG; SR 195.11) wurden das BSDA und die VSDA aufgehoben.

3.2 Gemäss Art. 67 ASG werden nach bisherigem Recht gewährte Leistungen des Bundes auch nach Inkrafttreten dieses Gesetzes entrichtet. Eine spezielle übergangsrechtliche Bestimmung über das anwendbare Recht bei einem hängigen Verfahren zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts enthält das ASG hingegen nicht. Auf der Grundlage allgemeiner übergangsrechtlicher Grundsätze ist bei einem Sachverhalt, der über den Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts hinaus andauert, in der Regel das neue Recht anwendbar, sofern nicht ein Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot vorliegt (Urteil des BVGer C-8206/2015 vom 24. Mai 2016 E. 3.2 m.H.).

3.3 In casu geht es um monatliche Unterstützungsleistungen ab 1. Juni 2015 (vgl. EDA act. 2), also auch für einen Zeitraum nach dem Inkrafttreten des neuen Rechts (1. November 2015). Ferner erwächst der Beschwerdeführerin durch die Anwendung des neuen Rechts kein Nachteil, da die im vorliegenden Fall anwendbaren Bestimmungen des ASG und der V-ASG inhaltlich mit den entsprechenden Bestimmungen des BSDA und der VSDA identisch sind. Somit ist das neue Recht anzuwenden. Dabei kann auch auf die zum alten Recht entwickelte Rechtsprechung zurückgegriffen werden (Urteil des BVGer C-8206/2015 vom 24. Mai 2016 E. 3.3 m.H.).

4.

4.1 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.

4.2 Auslandschweizerinnen und -schweizern mit mehrfacher Staatsangehörigkeit wird in der Regel keine Sozialhilfe gewährt, wenn die ausländische Staatsangehörigkeit vorherrscht (Art. 25 ASG). Für die Beurteilung der Frage, welche Staatsangehörigkeit vorherrscht, ist gemäss Art. 16 Abs. 1 V-ASG zu berücksichtigen, unter welchen Umständen die Person die ausländische Staatsangehörigkeit erworben hat (Bst. a), in welchem Staat sich die Person während der Kindheit und Ausbildungszeit aufgehalten hat (Bst. b), wie lange sich die Person im betreffenden Empfangsstaat aufhält (Bst. c), und welche Beziehung die Person zur Schweiz hat (Bst. d). In Fällen dringlicher Sozialhilfe gilt die Schweizer Staatsangehörigkeit als vorherrschend (Art. 16 Abs. 2 V-ASG; vgl. auch Ziff. 1.3.3 der ab 1. Januar 2016 gültigen Richtlinien der KD zur Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer [nachfolgend: Richtlinien] konkretisiert: www.eda.admin.ch > Dienstleistungen und Publikationen > Dienstleistungen für Schweizer Staatsangehörige im Ausland > Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer [SAS] > rechtliche Grundlagen > Richtlinien).

5.

Die Vorinstanz vertritt den Standpunkt, die peruanische Staatsangehörigkeit der Beschwerdeführerin erweise sich als vorherrschend, da sie die massgebliche Lebensphase (zweite Hälfte der Kindheit und die Jahre der Adoleszenz) in Peru verbracht habe, weshalb ihr kein Anspruch auf Unterstützungsleistungen nach dem BSDA (bzw. ab 1. November 2015 nach dem ASG) zustehe.

5.1 Die Beschwerdeführerin ist schweizerisch-peruanische Doppelbürgerin und hat beide Bürgerrechte durch Abstammung erworben (vgl. Art. 16 Abs. 1 Bst. a V-ASG), weshalb sich einzig aus diesem Kriterium noch nichts zum vorherrschenden Bürgerrecht ableiten lässt.

5.2 Was den Aufenthalt der Beschwerdeführerin im jeweiligen Staat während ihrer Kindheit und ihrer Ausbildungszeit sowie die Aufenthaltsdauer im

Empfangsstaat anbelangt (vgl. Art. 16 Abs. 1 Bst. b und c V-ASG), so ergibt sich aus den Akten Folgendes: Sie verbrachte die ersten 11½ Jahre in der Schweiz und lebt nun seit über neun Jahren (etwas mehr als acht Jahre zum Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung) in Peru. Damit hat sie zwar den grössten Teil ihrer bisherigen Lebensjahre in der Schweiz verbracht. Eine ausschliesslich numerische Betrachtung, mithin eine blossige Gegenüberstellung der Anzahl im einen bzw. anderen Land verbrachten Lebensjahre in diesem Zusammenhang, greift – wie die Vorinstanz zutreffend ausführte – jedoch zu kurz. Denn den ersten Lebensjahren bzw. der frühesten Kindheit, in denen die gelebte Beziehung zu den Eltern im Vordergrund steht, kann insofern nicht gleichermassen Bedeutung zukommen wie der zweiten Hälfte der Kindheit und den Jahren der Adoleszenz bzw. des frühen Erwachsenenlebens, in welchem der Aufbau eigentlicher bzw. eigener sozialer Beziehungen und – damit einhergehend – auch die Verwurzelung an einem Ort bzw. in einem Land erfolgt (vgl. Urteil des BVGer C-3788/2010 vom 29. Dezember 2011 E. 4.2.2).

Im vorliegenden Fall kann daher der Dauer des Aufenthalts der Beschwerdeführerin in der Schweiz bis zu ihrem Umzug nach Peru lediglich eine eingeschränkte Bedeutung beigemessen werden. Die besonders prägenden Jahre der Adoleszenz (zweiter Teil ihrer Schulzeit) und des früheren Erwachsenenlebens (einschliesslich Absolvierung einer Berufslehre) verbrachte bzw. verbringt sie demgegenüber in Peru, weshalb davon auszugehen ist, dass sie sich in diesen Jahren ein bedeutendes soziales Netz aufgebaut hat, durch die Kultur Perus geprägt ist und sich dort verwurzelt hat. Schliesslich hat sie als Muttersprache Spanisch (neben Deutsch) angegeben (vgl. EDA act. 2/Formular AS 2).

5.3 In Bezug auf die heutigen Verbindungen der Beschwerdeführerin zur Schweiz (vgl. Art. 16 Abs. 1 Bst. d V-ASG) macht sie u.a. geltend, Beziehungen zu in der Schweiz lebenden Verwandten und Freunden zu unterhalten. Konkrete Hinweise zu den Personen und zur Art der Beziehungen (tatsächliche Kontakte, Besuche usw.) ergeben sich jedoch nicht aus den Akten. Auf jeden Fall kann von engen Beziehungen (familiärer oder freundschaftlicher Art) zu in der Schweiz lebenden Personen nicht die Rede sein. Ferner hat sie – mit Ausnahme eines Besuchs über Weihnachten 2014, wo sie sich offenbar über Weiterbildungsmöglichkeiten erkundigte – keine Ferien oder andere Besuche in der Schweiz unternommen oder aber Besuche aus der Schweiz erhalten. Wenig zu ihren Gunsten ableiten kann sie auch aus ihren in Peru aufgebauten Beziehungen zu anderen Schweizer Staatsangehörigen (Besuch der Schweizerschule in Lima sowie ihre Mitgliedschaft im Club Suizo). Einerseits werden an der Schweizerschule in

Lima nicht nur Schweizerinnen und Schweizer, sondern auch Peruanerinnen und Peruaner sowie Kinder anderer Nationalitäten unterrichtet. Andererseits kann die Beschwerdeführerin auch diesbezüglich keine näheren Angaben zur Art und Weise dieser Beziehungen machen, weshalb lediglich von losen Bekanntschaften und nicht von engen freundschaftlichen Beziehungen auszugehen ist. Nicht dargelegt wird ferner, wie oft die Beschwerdeführerin ihre Freizeit im Club Suizo verbringt bzw. verbracht hat. Offensichtlich nimmt sie dort neben der Mitgliedschaft keine weiteren Vereinsaufgaben wahr.

5.4 Unter Würdigung aller relevanter Kriterien (Art. 16 Abs. 1 Bst. a – d V-ASG) ergibt sich zusammenfassend, dass keine besonders enge Beziehung zur Schweiz vorliegt und demnach von der vorherrschenden peruanischen Staatsangehörigkeit auszugehen ist, weshalb der Beschwerdeführerin zu Recht keine Unterstützungsleistungen gewährt worden sind. Ein Ausnahmefall für die Ausrichtung von Sozialhilfe trotz vorherrschender ausländischer Staatsangehörigkeit liegt in casu nicht vor (vgl. Ziff. 1.3.3 der Richtlinien: Minderjährigkeit, Schwerstbehinderung, akute Todesgefahr, schwere Krankheit, Invalidität, kriegerische Ereignisse, Naturkatastrophen, politische Wirren).

6.

Die angefochtene Verfügung erweist sich damit als bundesrechtskonform. Der rechtserhebliche Sachverhalt wurde richtig und vollständig festgestellt und die Vorinstanz hat auch ihr Ermessen pflichtgemäss ausgeübt (vgl. Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

7.

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

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde; Akten Ref-Nr. [...] zurück)

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: