



Abteilung III
F-6673/2014

Urteil vom 11. November 2016

Besetzung

Richter Antonio Imoberdorf (Vorsitz),
Richterin Marianne Teuscher, Richter Blaise Vuille,
Gerichtsschreiberin Mirjam Angehrn.

Parteien

A. _____,
Zustelladresse: B. _____,
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 an Schweizer Staatsangehörige im Ausland.
(Rechtsverweigerung)

Sachverhalt:**A.**

Der Beschwerdeführer, geb. 1950, ist Bürger von X._____ und Y._____. Mit Leistungsbestätigung des Bundesamts für Justiz (BJ) vom 28. Juni 2013 wurde dem Beschwerdeführer letztmals ab 1. März 2013 bis 30. September 2013 eine Unterstützung nach dem damaligen Bundesgesetz vom 21. März 1973 über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland (BSDA, AS 1973 1976) in der Höhe von monatlich THB 5'903.- zugesprochen (vgl. Akten der Vorinstanz [BJ-act.] 14).

B.

Die Schweizerische Ausgleichskasse SAK sprach dem Beschwerdeführer am 2. September 2013 eine ordentliche Altersrente mit Kürzung wegen Rentenvorbezugs in der Höhe von CHF 2005.- zu (BJ-act. 39).

C.

Mit Beitragsverfügung vom 5. Dezember 2013 für das Jahr 2013 (Beitrag für die Periode vom 1. Januar bis 30. September 2013) stellte die Zentrale Ausgleichsstelle ZAS dem Beschwerdeführer eine Rechnung in der Höhe von CHF 730.60 zu (BJ-act. 26).

D.

Am 7. Mai 2014 gelangte der Beschwerdeführer an die Schweizer Vertretung in Bangkok und ersuchte um Übernahme der AHV-Beiträge vom 1. Januar bis 30. September 2013. Er teilte mit, dass er den Betrag am 6. Januar 2014 bezahlt habe (BJ-act. 27).

E.

Mit Schreiben vom 30. Mai 2014 teilte die Schweizer Vertretung dem Beschwerdeführer anscheinend mit (entsprechende Kopie nicht in den Akten), die frühere Unterstützungsperiode sei seit Ende September 2013 abgeschlossen. Falls er eine neue Unterstützung, z.B. für die AHV-Beiträge wolle, müsse ein neues Gesuch mit allen üblichen Unterlagen gestellt werden, aus welchem hervorgehe, dass er bedürftig sei, d.h. nicht in der Lage sei, seine Kosten mit seinen Einnahmen zu bezahlen. Die Frage der Rückerstattung werde voraussichtlich im September vom BJ behandelt (BJ-act. 31 und 32).

F.

Am 1. Juni 2014 gelangte der Beschwerdeführer erneut an die Schweizer Vertretung und führte aus, in seinem Schreiben vom 7. Mai 2014 sei es um die Unterstützungsperiode gegangen, die seit Ende 2013 abgeschlossen

sei, nämlich um die AHV-Beiträge vom 1. Januar bis zum 30. September 2013. Das BJ habe in seiner Stellungnahme vom 12. August 2013 an das BVGer zu seiner Beschwerde vom 26. Mai 2013 (C-237/2013) geschrieben, „Für den AHV/IV-Beitrag Januar - September 2013 könne der Beschwerdeführer ein Gesuch um Übernahme stellen...“. Genau dies habe er mit seinem Gesuch vom 7. Mai 2014 getan. Er könne nur für neue AHV-Beiträge ein neues Unterstützungsgesuch stellen, denn Sozialhilfe im Nachhinein dürfe gemäss den geltenden Bedingungen und Vorschriften nicht bewilligt werden. Seit dem 1. Oktober 2013 sei er aber der freiwilligen AHV nicht mehr angeschlossen (BJ-act. 32).

G.

Die Schweizer Vertretung wollte vom Beschwerdeführer via E-Mail vom 8. Juli 2014 wissen, ob sie ihm die Gesuchsunterlagen zusenden solle, damit er für die AHV-Beiträge Sozialhilfeleistungen beantragen könne. Des Weiteren wurde ihm mitgeteilt, dass es gemäss BJ keinen Sinn mache, über die Rückerstattung zu diskutieren, währenddem er einen Antrag auf Unterstützung stelle (BJ-act. 36; BVGer-act. 1 Beilage 4).

H.

Mit Beschwerde vom 7. November 2014 gelangte der Beschwerdeführer an das Bundesverwaltungsgericht. Er führte im Wesentlichen aus, es sei nicht seine Absicht, einen Antrag auf Unterstützung zu stellen. Es sei ihm völlig unerklärlich, wer auf die Idee kommen könne, er wolle oder müsse ein neues Gesuch um Sozialhilfe stellen, damit er die Rückerstattung der AHV-Beiträge für den 1. Januar 2013 bis zum 30. September 2013 beantragen könne. Die Stellungnahme des BJ vom 12. August 2013 habe er doch nach Treu und Glauben so verstehen dürfen, dass er nach Erhalt der AHV-Rechnung mit einfachem Brief, unter Beilage der Rechnung, das Gesuch um Rückerstattung stellen dürfe. Es sei in dieser Stellungnahme nicht die Rede davon gewesen, dass er ein neues Gesuch um Sozialhilfe stellen müsse. Zudem seien ihm die Erläuterungen des BJ zur Verordnung vom 4. November 2009 über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland (VSDA, AS 2009 5861) bekannt, „wo es in Art. 20 Vorschüsse und Leistungsbeginn heisse ... Absatz 2 präzisiere die alte Regelung, wonach Unterstützungen nicht rückwirkend gewährt werden ...“. Dies habe er so verstanden, dass ein neues Gesuch im Jahre 2014 für eine Leistung im Jahre 2013 abgelehnt werden müsse. Zudem sei er seit dem 1. Oktober 2013 nicht mehr Empfänger von Sozialhilfe, weil er seit seinem 63. Altersjahr die AHV-Rente erhalte. Ein Antrag auf Unterstützung müsse doch schon wegen des Erhalts der AHV-Rente abgelehnt werden. Die

AHV-Beiträge des Jahres 2013, resp. bis zum 30. September 2013, würden aber die Zeit betreffen, als er noch Sozialhilfeempfänger gewesen sei und wo das BJ auch für die Vorjahre die AHV-Beiträge zurückerstattet habe. Und er sei ja wegen dieser Beiträge für das Jahr 2013 bereits im Jahr 2013 an das BJ gelangt, sonst hätte das BJ in seiner Stellungnahme vom 12. August 2013 nicht darauf eingehen können.

Er habe ein Recht darauf, vom BJ innert angemessener Frist eine Verfügung zu erhalten, die er anfechten könne. Bis heute habe er vom BJ keine Antwort erhalten. Das BJ habe somit seinen Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs verletzt. Er stelle deshalb den Antrag, das BJ sei aufzufordern, umgehend eine Verfügung zu erlassen und wegen der Verweigerung des rechtlichen Gehörs zu rügen. Des Weiteren sei das BJ anzuweisen, solche Bagatellfälle in Zukunft innert angemessener Frist zu erledigen (BVGer-act. 1).

I.

Die Vorinstanz schloss in ihrer Vernehmlassung vom 5. Januar 2015 auf Abweisung der Beschwerde und führte im Wesentlichen Folgendes aus: Der Beschwerdeführer habe letztmals im September 2013 Sozialhilfe bekommen. Anschliessend habe er sich mit Schreiben vom 7. Mai 2014 an die Schweizer Vertretung in Thailand gewendet und um Übernahme der Beiträge für die freiwillige AHV für die Periode vom Januar bis September 2013 ersucht, welche er am 6. Januar 2014 bezahlt habe. Der Beschwerdeführer sei darauf aufmerksam gemacht worden, dass er hierfür ein neues Gesuch stellen müsse, damit die Bedürftigkeit zum Zeitpunkt des Gesuchs abgeklärt werden könne. Laut Art. 13 Abs. 3 VSDA sei zu diesem Zweck ein Budget einzureichen. Dies habe der Beschwerdeführer nicht getan. Im Schreiben vom 8. Juli 2014 (BJ-act. 36) habe er vielmehr darauf verzichtet, ein Gesuch für die AHV/IV-Beiträge einzureichen („ich bestätige abschliessend, dass ich keinen neuen Antrag auf Unterstützung stellen werde“).

Zu jenem Zeitpunkt habe er neben einem Einkommen aus Erwerbstätigkeit bereits über eine AHV-Rente von monatlich rund CHF 2'000.- verfügt. Da kein Gesuch um Sozialhilfe hängig gewesen sei und sie davon ausgegangen seien, dass sich die wirtschaftliche Situation des Beschwerdeführers entspannt habe, habe die Vertretung den Beschwerdeführer (wie in solchen Situationen üblich sei) mit Schreiben vom 10. Oktober 2014 aufgefordert, die bezogenen Leistungen zurückzuerstatten oder nachzuweisen, dass er dazu nicht in der Lage sei.

Der Beschwerdeführer verfüge inzwischen nach eigenen Angaben (Schreiben vom 7. November 2014, BJ-act. 39) über ein Einkommen von CHF 2'810.73 (= THB 96'086.-). Es sei somit offensichtlich, dass keine Bedürftigkeit im Sinne des BSDA vorliege (BVGer-act. 7).

J.

Der Beschwerdeführer hat von der Möglichkeit, eine Replik einzureichen, keinen Gebrauch gemacht.

K.

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 nach Art. 5 VwVG. Das BJ (seit 1. November 2015: EDA) gehört zu den Behörden nach Art. 33 VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine das Sachgebiet betreffende Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG liegt nicht vor. Gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer anfechtbaren Verfügung kann - wie gegen die Verfügung selbst - Beschwerde geführt werden (Art. 46a VwVG; vgl. MARKUS MÜLLER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich 2008, Rz. 3 zu Art. 46a VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht ist daher für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Die Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde ist akzessorisch zum Hauptverfahren, weshalb sich die Beschwerdebefugnis nach der Legitimation im Hauptverfahren richtet. Demnach ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen (respektive teilzunehmen versucht) hat, durch eine ordnungsgemäss ergangene Verfügung besonders berührt wäre und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hätte, mithin im Hauptprozess Parteistellung beanspruchen könnte (Art. 6 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VwVG; UHLMANN/WÄLLE-BÄR in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016, Rz. 5 zu Art. 46a VwVG). Sodann muss der oder die Rechtssuchende ein Begehren auf Erlass einer Verfügung gestellt haben, und es muss ein Anspruch auf

Erlass einer solchen bestehen, folglich die Behörde nach den massgebenden Bestimmungen verpflichtet sein, in Verfügungsform zu handeln (vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 1306 S. 447 m.H.).

Im Rahmen des Eintretens ist somit vorweg von Amtes wegen zu prüfen, ob eine beschwerdeführende Person plausibel macht, dass die säumige Behörde zum Erlass einer anfechtbaren Verfügung rechtlich verpflichtet gewesen wäre (vgl. dazu MÜLLER, a.a.O., Rz. 7 ff. zu Art. 46a VwVG, m.w.H.).

2.

Zu prüfen ist mithin, ob das BJ vorliegend verpflichtet gewesen wäre, eine anfechtbare Verfügung zu erlassen:

2.1 Der Beschwerdeführer ist der Meinung, die Vorinstanz hätte auf sein Gesuch vom 7. Mai 2014 hin, auf Übernahme der AHV-Beiträge vom 1. Januar bis 30. September 2013, eine Verfügung erlassen müssen. Er begründet dies im Wesentlichen damit, dass er kein neues Gesuch um Übernahme stellen müsse, da die Beiträge zur Unterstützungsperiode gehören würden, die seit Ende 2013 abgeschlossen sei.

2.2 Die Vorinstanz stellt sich dagegen auf den Standpunkt, der Beschwerdeführer hätte ein neues Gesuch stellen müssen, damit die Bedürftigkeit zum Zeitpunkt des Gesuchs hätte abgeklärt werden können. Laut Art. 13 Abs. 3 VSDA sei zu diesem Zweck ein Budget einzureichen.

3.

Nach Prüfung der Verfahrensakten kommt das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss, dass das Vorgehen des BJ weder inhaltlich noch im Ergebnis zu beanstanden ist.

3.1 Wie die Vorinstanz korrekt festhält, wird die allfällige Bedürftigkeit einer Person – um dem Gleichbehandlungsgebot Rechnung zu tragen – in jedem Unterstützungsfall auf der Grundlage eines Haushaltsbudgets festgestellt. Jedem Gesuch um Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen ist daher ein solches Budget beizulegen, in welchem die anrechenbaren Einnahmen der gesuchstellenden Person ihren anerkannten Ausgaben gegenüber gestellt sind (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. a und Art. 13 Abs. 3 VSDA). Überdies bleibt hinzuzufügen, dass diese Bestimmungen mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland vom 26. September 2014 (Auslandschweizergesetz, ASG; SR 195.1) sowie der

Verordnung über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandschweizerverordnung, V-ASG; SR 195.11) am 1. November 2015 inhaltlich gleich geblieben sind (vgl. Art. 19 Abs. 1 Bst. a und Art. 30 Abs. 2 V-ASG sowie Ziff. 8.1.1 und 8.2.3 der ab 1. Januar 2016 geltenden Richtlinien der KD zur Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (nachfolgend: Richtlinien; vgl. www.eda.admin.ch > Dienstleistungen und Publikationen > Dienstleistungen für Schweizer Staatsangehörige im Ausland > Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (SAS) > rechtliche Grundlagen > Richtlinien).

3.2 Der Beschwerdeführer stellte bereits früher Gesuche um Übernahme von AHV-Beiträgen. Am 1. Dezember 2011 gelangte er an die Schweizerische Vertretung in Bangkok und ersuchte um Übernahme der AHV-Beiträge für das Jahr 2010 (BJ-act. 11). Die Schweizerische Vertretung in Bangkok übermittelte das Gesuch um eine einmalige Unterstützung am 27. Dezember 2011 an das BJ (BJ-act. 14). Am 2. April 2012 teilte das BJ der Schweizerischen Ausgleichskasse mit, dass der AHV/IV-Beitrag für das Jahr 2010 für den Beschwerdeführer demnächst von ihrem Finanzdienst überwiesen werde (BJ-act. 24). Im Zeitpunkt der Bezahlung des Beitrags wurde der Beschwerdeführer mit monatlichen Sozialhilfeleistungen unterstützt. So wurde ihm mit Verfügung vom 29. August 2011 eine Unterstützung für die Zeit vom 1. Juli 2011 bis 30. Juni 2012 zugesichert (BJ-act. 17). Die Grundlage dieser periodischen sowie der einmaligen Unterstützung betreffend der AHV-Beiträge bildete ein Haushaltsbudget.

Am 11. Juni 2013 bezahlte das BJ sodann den AHV/IV-Beitrag für das Jahr 2012 zuzüglich Ausstände. Auch diese Zahlung erfolgte auf der Grundlage eines Haushaltsbudgets (vgl. Bst. A).

Bei der Einreichung des Gesuchs vom 7. Mai 2014 um Übernahme der AHV-Beiträge vom 1. Januar bis 30. September 2013 hingegen erhielt der Beschwerdeführer keine Unterstützungsleistungen mehr. Die letzte Unterstützungsperiode dauerte bis zum 30. September 2013 (BJ-act. 14). Da Unterstützungsleistungen nur auf der Grundlage eines Haushaltsbudgets entrichtet werden können, hat die Vorinstanz vom Beschwerdeführer zu Recht ein neues Haushaltsbudget verlangt.

4.

4.1 Dagegen brachte der Beschwerdeführer vor, es sei ihm völlig unerklärlich, wer auf die Idee kommen könne, er wolle oder müsse ein neues Gesuch um Sozialhilfe stellen, damit er die Rückerstattung der AHV-Beiträge für den 1. Januar 2013 bis zum 30. September 2013 beantragen könne.

Die Stellungnahme des BJ vom 12. August 2013 habe er doch nach Treu und Glauben so verstehen dürfen, dass er nach Erhalt der AHV-Rechnung mit einfachem Brief, unter Beilage der Rechnung, das Gesuch um Rückerstattung stellen dürfe. Es sei in dieser Stellungnahme nicht die Rede davon gewesen, dass er ein neues Gesuch um Sozialhilfe stellen müsse.

4.2 Bezüglich der AHV/IV-Beiträge führte die Vorinstanz in ihrer Stellungnahme vom 12. August 2013 folgendes aus: „Für den AHV/IV-Beitrag Januar-September 2013 kann der Beschwerdeführer ein Gesuch um Übernahme stellen.“ (BJ-act. 20 S. 2).

4.3 Die Vorinstanz hat dem Beschwerdeführer somit unmissverständlich mitgeteilt, dass er für den AHV/IV-Beitrag Januar-September 2013 ein Gesuch um Übernahme stellen kann. Und wie bereits festgehalten, wird die allfällige Bedürftigkeit einer Person – um dem Gleichbehandlungsgebot Rechnung zu tragen – in jedem Unterstützungsfall auf der Grundlage eines Haushaltsbudgets festgestellt. Jedem Gesuch um Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen ist daher ein solches Budget beizulegen, in welchem die anrechenbaren Einnahmen der gesuchstellenden Person ihren anerkannten Ausgaben gegenüber gestellt sind (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. a und Art. 13 Abs. 3 VSDA).

5.

5.1 Der Beschwerdeführer machte weiter geltend, die AHV-Beiträge des Jahres 2013, resp. bis zum 30. September 2013, würden die Zeit betreffen, als er noch Sozialhilfeempfänger gewesen sei.

5.2 Im Bereich der Sozialhilfe gilt das Prinzip der Bedarfsdeckung. Gemäss diesem Prinzip soll die Sozialhilfe einer Notlage abhelfen, die individuell, konkret und aktuell ist (Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung von Sozialhilfe der Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe [SKOS-Richtlinien], 4. überarbeitete Ausgabe April 2005, S. 28 < http://skos.ch/uploads/media/2016_SKOS-Richtlinien-komplett-d.pdf >, abgerufen im November 2016). Der Beschwerdeführer hätte somit seinem Gesuch um Übernahme der AHV/IV-Beiträge für das Jahr 2013 ein neues Haushaltsbudget beilegen müssen, damit seine aktuelle Situation hätte beurteilt werden können.

Überdies bleibt folgendes festzustellen: Den Akten kann entnommen werden, dass der Beschwerdeführer die Rechnung der Zentralen Ausgleichsstelle ZAS in der Höhe von CHF 730.60 vom 5. Dezember 2013 am 6. Ja-

nuar 2014 bezahlt hat. Seit dem 1. Oktober 2013 erhält der Beschwerdeführer die AHV-Rente (BJ-act. 39). Der Beschwerdeführer befand sich somit zum Zeitpunkt der Begleichung der Rechnung weder in einer konkreten und aktuellen Notlage, noch machte er geltend, sich in einer solchen zu befinden. Sozialhilfe wird ausschliesslich subsidiär geleistet. Bevor Sozialhilfe in Anspruch genommen werden kann, sind die eigenen Mittel (wie in casu die AHV-Rente) auszuschöpfen (SKOS, häufig gestellte Fragen zur Sozialhilfe, S. 3 Ziff. 4, < http://skos.ch/uploads/media/FAQ_2013_01.pdf >, abgerufen im November 2016). Leistungen der AHV gehen grundsätzlich der Sozialhilfe vor und sind im Budget der unterstützten Person vollumfänglich anzurechnen (SKOS-Richtlinien, a.a.O., S. 106).

6.

Nach dem Gesagten hatte der Beschwerdeführer keinen Anspruch auf Erlass einer Verfügung, womit es vorliegend an der Beschwerdelegitimation fehlt. Daher fehlt es der Rechtsverweigerungsbeschwerde an einem zwingend erforderlichen Element (vgl. oben E. 1.2), und es ist auf die unzulässige Beschwerde somit nicht einzutreten.

7.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wäre der Beschwerdeführer grundsätzlich kostenpflichtig. Angesichts der besonderen Umstände ist jedoch von der Auferlegung von Verfahrenskosten abzusehen (Art. 63 Abs. 1 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]).

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde wird nicht eingetreten.

2.

Es werden keine Kosten auferlegt.

3.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. A [...])

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Antonio Imoberdorf

Mirjam Angehrn

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: