Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.43/2007 /ble

Urteil vom 5. April 2007
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler,
Ersatzrichterin Stamm Hurter,
Gerichtsschreiber Fux.

Parteien
X._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Beschwerdedienst, p.A. Bundesverwaltungsgericht, Postfach, 3000 Bern 14.

Gegenstand
Fürsorgeleistungen an Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 28. November 2006.

Sachverhalt:
A.
Der Schweizer Bürger X._____ (geboren 1951) übersiedelte im September 2004 nach Ecuador. Im Juli 2004 hatte er eine ecuadorianische Staatsangehörige (geboren 1943) geheiratet. Er ist Vater eines Sohnes (geboren 1999) sowie zweier Töchter (beide geboren 1982), die in Chile bzw. in den Vereinigten Staaten (USA) wohnen. X._____ weilte aufgrund seiner Tätigkeit als Servicemonteur mehrmals für längere Zeit im Ausland, so unter anderem in den Jahren 1981 bis 1984 auch in Ecuador.
Wegen finanzieller Probleme ersuchte X._____ am 6. September 2005 um Ausrichtung von monatlichen Unterstützungsleistungen nach dem Bundesgesetz vom 21. März 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer. Die Schweizerische Botschaft in Quito überwies das Gesuch mit positiver Stellungnahme hinsichtlich der Ausrichtung monatlicher Zahlungen in der Höhe von US$ 245.– an das Bundesamt für Justiz.
Das Bundesamt für Justiz lehnte das Unterstützungsgesuch mit Verfügung vom 22. Dezember 2005 ab. X._____ beschwerte sich dagegen erfolglos beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (Entscheid vom 28. November 2006).
B.
X._____ hat am 22. Dezember 2006 bei der Schweizerischen Vertretung in Quito eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde zuhanden des Bundesgerichts eingereicht. Er beantragt sinngemäss, den Entscheid des Departements vom 28. November 2006 aufzuheben und das Unterstützungsgesuch zu bewilligen.
Im Zuge der Vernehmlassung überwies das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Angelegenheit zuständigkeitshalber an das Bundesverwaltungsgericht, das mit Schreiben vom 8. Februar 2007 auf eine Vernehmlassung verzichtet hat.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.
Der angefochtene Entscheid erging am 28. November 2006. Auf das vorliegende Verfahren findet somit noch das bis Ende 2006 geltende Bundesgesetz vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG) Anwendung (vgl. Art. 132 Abs. 1 des am 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110]).
2.
Das Bundesgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, welches Rechtsmittel zulässig und in welchem Umfang darauf einzutreten ist (BGE 131 I 153 E. 1 S. 156; 131 II 571 E. 1 S. 573, je mit Hinweis).
2.1 Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements ist grundsätzlich zulässig (Art. 22 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 21. März 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer [SR 852.1; im Folgenden: Auslandschweizer-Fürsorgegesetz, ASFG]in Verbindung mit Art. 98 lit. b OG); ein Ausschlussgrund, namentlich derjenige gemäss Art. 99 Abs. 1 lit. h OG, ist nicht gegeben (BGE 100 Ib 339 ff., mit Hinweisen). Die Änderung von Art. 22 ASFG (gemäss Anhang Ziff. 120 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht [VGG; SR 173.32]) ist hier noch nicht anwendbar (vgl. Art. 49 und 53 Abs. 1 VGG). Der Beschwerdeführer ist als direkter Adressat des angefochtenen Entscheids zur Beschwerde berechtigt (Art. 103 lit. a OG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten.
2.2 Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde können die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 104 lit. a und lit. b OG), nicht jedoch die Unangemessenheit des angefochtenen Entscheids (vgl. Art. 104 lit. c OG).
Das Bundesgericht wendet im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren das Bundesrecht von Amtes wegen an. Es ist gemäss Art. 114 Abs. 1 OG nicht an die Begründung der Parteibegehren gebunden und kann deshalb die Beschwerde auch aus andern als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen (BGE 131 II 361 E. 2 S. 366, mit Hinweisen).
3.
3.1 Der Bund gewährt Auslandschweizern, die ihren Lebensunterhalt nicht hinreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, Beiträgen von privater Seite oder Hilfeleistungen des Aufenthaltsstaates bestreiten können, in Notlagen Fürsorgeleistungen (Art. 1 und Art. 5 ASFG).
Dem Hilfsbedürftigen kann die Heimkehr in die Schweiz nahegelegt werden, wenn dies in seinem wohlverstandenen Interesse oder in dem seiner Familie liegt; in diesem Fall übernimmt der Bund anstelle der weiteren Unterstützung im Ausland die Heimreisekosten (Art. 11 Abs. 1 ASFG). Ob die Heimkehr im wohlverstandenen Interesse des Hilfsbedürftigen liegt, hat das Bundesamt für Justiz im Einvernehmen mit der schweizerischen Vertretung nach fürsorgerischen Grundsätzen zu beurteilen; finanzielle Erwägungen sollen nicht ausschlaggebend sein (Art. 14 Abs. 1 der Verordnung vom 26. November 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer [SR 852.11; im Folgenden: ASFV]). Dem Hilfsbedürftigen soll die Heimkehr namentlich dann nicht nahegelegt werden, wenn Gründe der Menschlichkeit dagegen sprechen, insbesondere wenn sie enge Familienbande zerreissen oder aus einem Aufenthalt von längerer Dauer sich ergebende enge Beziehungen zum Aufenthaltsstaat zerstören würde oder wenn die Hilfsbedürftigkeit von kurzer Dauer ist (Art. 14 Abs. 2 ASFV).
3.2 Eine auf eine gewisse Dauer angelegte Unterstützung am Ort soll nur für diejenigen Auslandschweizer in Frage kommen, die sich im Ausland eine Existenz aufgebaut haben, dort weitgehend integriert sind und (nachträglich) in eine finanzielle Notlage geraten. Hingegen sollen in der Regel Leistungen nicht beansprucht werden können, um eine Existenz im Ausland erst aufzubauen und unternehmerische Risiken abzudecken; dies wäre mit der Natur des Gesetzes als eigentlicher Fürsorgeerlass nicht vereinbar. Anders verhält es sich allenfalls dann, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Auslandschweizer nach einer kurzen Unterstützungsphase den Lebensunterhalt in absehbarer Zeit selber wird bestreiten können; es muss eine gewisse Zukunftsperspektive erkennbar sein. Grundsätzlich ist es damit zulässig, einem vor kürzerer Zeit Ausgereisten, der im Auswanderungsland wirtschaftlich nicht Fuss fassen kann und voraussichtlich auf lange Sicht unterstützungsbedürftig bleiben dürfte, die Rückreise nahezulegen (und die Übernahme der Rückreisekosten zu garantieren) bzw. die Erbringung von Leistungen ins Ausland zu verweigern, wenn keine besonderen Gründe i.S. von Art. 14 Abs. 2 ASFV vorliegen (Urteile 2A.654/2005 vom 9. Dezember 2005, E.
2.1, mit Hinweisen).
4.

Es ist nicht strittig, dass sich der Beschwerdeführer in einer Notlage im Sinn der zitierten Art. 1 und Art. 5 ASFG befindet. Zu prüfen ist daher einzig, ob die Vorinstanz zu Recht annehmen durfte, die Heimkehr des Beschwerdeführers liege in dessen wohlverstandenem Interesse.

4.1 Die Vorinstanz geht davon aus, dass der Beschwerdeführer bereits von Beginn weg mit dem Aufbau einer Existenz in Ecuador gescheitert sei. Angesichts seines fortgeschrittenen Alters sowie der angespannten allgemeinen Arbeitsmarktlage in Ecuador habe der Beschwerdeführer kaum Chancen, sich in naher oder ferner Zukunft im Gastland wirtschaftlich zu etablieren.

Dem hält der Beschwerdeführer entgegen, dass ihm mit einer Heimkehr in die Schweiz nicht geholfen wäre. Die Rückkehr würde enge Familienbande zerreissen. Durch die Heirat mit seiner ecuadorianischen Frau sei er Teil ihrer Familie geworden, die aus 2 Söhnen und 4 Enkeln bestehe. Er habe einen grossen Teil seines Berufslebens im Ausland verbracht und habe daher praktisch seinen gesamten schweizerischen Freundes- und Bekanntenkreis aus den Augen verloren. In der Schweiz wäre er vollständig auf die Fürsorge angewiesen, während er in Ecuador in der Eigentumswohnung seiner Ehefrau leben könne und nur für die Lebenshaltungskosten aufkommen müsse.

4.2 Der heute rund 56-jährige Beschwerdeführer lebt seit September 2004 in Ecuador, wo er bereits in den Jahren 1981 bis 1984 als Montageleiter einer Schweizer Unternehmung tätig war und sich nach eigenen Angaben einen grossen Freundes- und Bekanntenkreis aufgebaut hatte. Im Zeitpunkt seines Gesuchs befand er sich gerade ein Jahr dort. Wie die Vorinstanz zutreffend erwog, kann aufgrund des Umstands, dass der frühere Aufenthalt in Ecuador bereits über 20 Jahre zurückliegt und die erneute Wohnsitznahme erst vor relativ kurzer Zeit erfolgt ist, nicht von einer derart tiefen Verwurzelung ausgegangen werden, die eine Heimkehr im Sinn von Art. 14 Abs. 2 ASFV zum Vornherein ausschliessen würde. Dabei durfte die Vorinstanz auch berücksichtigen, dass es dem Beschwerdeführer in der Vergangenheit offenbar möglich war, seinen Freundes- und Bekanntenkreis in Ecuador auch von der Schweiz aus zu pflegen.

Dass der Wunsch des Beschwerdeführers, zusammen mit seiner heutigen Ehepartnerin in deren Heimatland zu leben, durchaus verständlich sei, wurde von der Vorinstanz nicht verkannt. Im vorliegenden Fall zerreisst eine Heimkehr des Beschwerdeführers aber keine Familienbande, hat doch seine Ehegattin gestützt auf Art. 7 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20) einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz. Die erwachsenen, nicht gemeinsamen Söhne der Ehefrau sowie deren Nachkommen, mit denen der Beschwerdeführer im Übrigen nicht verwandt ist, gehören - entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers - nicht zur "Kern-Familie" im Sinn von Art. 14 Abs. 2 ASFV.

Dem Beschwerdeführer ist es von Anfang an nicht gelungen, eine eigene wirtschaftliche Existenz in Ecuador aufzubauen. Sein mit Pensionskassengeldern finanziertes Lebensmittelgeschäft erlaubte es ihm nicht, seinen Lebensunterhalt zu verdienen, und musste mit Verlust aufgegeben werden. Der Beschwerdeführer bringt neu vor, dass er ab und zu tageweise, mit Glück sogar wochenweise, arbeiten könne und etwa US$ 30.– in der Woche verdiene. Abgesehen davon, dass diese Behauptung nicht belegt wird, ist sie auch nicht geeignet, die Einschätzung der Vorinstanz, wonach nicht mit einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation zu rechnen sei, in Frage zu stellen. Das angebliche gegenwärtige Einkommen würde nur knapp die Hälfte der beantragten monatlichen Unterstützungsleistung betragen. Der Beschwerdeführer macht auch nicht geltend, dass er in naher Zukunft mit einer festen Anstellung oder einem besseren Einkommen rechnen könnte. Im Gegenteil räumt er selber ein, dass die Wirtschaftslage in seiner Wahlheimat im Moment schwierig sei. Unter diesen Umständen kann nicht von einer (nur) temporären Hilfsbedürftigkeit gesprochen werden. Auf der andern Seite bestehen bei der gegenwärtigen Konjunkturlage in der Schweiz für den (anscheinend beruflich qualifizierten) Beschwerdeführer trotz seines Alters durchaus gewisse Chancen, eine zumutbare Arbeitsstelle zu erhalten.

Schliesslich hat die Vorinstanz zu Recht besonderes Gewicht auf den Umstand gelegt, dass der Beschwerdeführer als Folge seiner prekären finanziellen Situation zurzeit nicht gegen Krankheit versichert ist, während dieser Schutz in der Schweiz wegen des Krankenversicherungsobligatoriums gewährleistet wäre (vgl. Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung; SR 832.10). Insofern ist auch unter fürsorgerischen Gesichtspunkten eine Rückkehr angezeigt. Die Heimreisekosten können gegebenenfalls vom Bund übernommen werden (Art. 11 ASFG in Verbindung mit Art. 15 ASFV).

5.

Nach dem Gesagten verstösst es nicht gegen Bundesrecht, wenn die Vorinstanz die beantragte Unterstützung

verweigert und dem Beschwerdeführer die Heimkehr nahegelegt hat. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich als unbegründet und ist daher abzuweisen.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdeführer grundsätzlich kostenpflichtig (Art. 156 Abs. 1 OG). Mit Blick auf seine finanzielle Situation rechtfertigt es sich jedoch, von der Erhebung einer Gerichtsgebühr abzusehen (vgl. Art. 153a Abs. 1 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Es werden keine Kosten erhoben.
3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer (durch Vermittlung der Schweizer Botschaft in Quito), dem Bundesverwaltungsgericht sowie dem Bundesamt für Justiz schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 5. April 2007
Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: