Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung III
C-1276/2006
{T 0/2}

Urteil vom 11. Mai 2007

Mitwirkung: Richter Antonio Imoberdorf (Kammerpräsident); Richterin Elena Avenati-Carpani; Richter Bernard Vaudan; Gerichtsschreiber Daniel Grimm.

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

gegen

Bundesamt für Justiz (BJ), Bundesrain 20, 3003 Bern,
Vorinstanz

betreffend
Fürsorgeleistungen an Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer.

Sachverhalt:

A. A._____ (geboren _____, nachfolgend Beschwerdeführerin) ist Schweizer Bürgerin. Ab 1985 lebte sie ununterbrochen im Ausland. Seit 1997 wohnt die inzwischen pensionierte Frau in Italien. Vom Juli 2003 bis und mit August 2006 erhielt sie, ergänzend zur AHV-Rente, eine monatliche Unterstützung nach dem Bundesgesetz vom 21. März 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (ASFG, SR 852.1), deren Höhe periodisch neu festgelegt wurde. Mittels Gutsprache vom 3. August 2005 gewährte ihr das Bundesamt für die Zeit vom Februar 2005 bis April 2005 zudem einen einmaligen Betrag von € 702.--, da der Beschwerdeführerin infolge eines Krebsleidens und damit verbundener häufiger Besuche beim Therapeuten zusätzliche Verkehrsauslagen erwachsen waren.

B. Am 11. August 2006 stellte A._____ ein Gesuch um Fortgewährung der monatlichen Unterstützung gemäss ASFG. In einem zweiten Unterstützungsgesuch vom 5. September 2006 bat sie sodann um die Rückerstattung medizinisch bedingter Transportkosten im Umfang von € 2496.-- für die Zeitspanne vom Mai 2005 bis November 2005.

C. Mit Verfügung vom 12. September 2006 wies die Vorinstanz die beiden Unterstützungsgesuche ab. Zur Begründung führte sie aus, die Beschwerdeführerin erhalte eine monatliche AHV-Rente von umgerechnet zur Zeit € 980.--. Die anfallenden regelmässigen Auslagen bewegten sich in derselben Grössenordnung, das Budget sei mit anderen Worten ausgeglichen. Sozialhilferechtlich gelte sie somit nicht als bedürftig, weshalb keine Unterstützung mehr zu gewähren sei. Von den geltend gemachten Verkehrsauslagen von € 160.-- könnten nur € 60.-- ins Budget aufgenommen werden, da kein aktuelles Arztzeugnis vorliege, welches belege, dass die Beschwerdeführerin nach wie vor einer therapeutischen Behandlung bedürfe. Auch zusätzliche Fahrspesen aus der Periode vom Mai 2005 bis November 2005 könnten nicht übernommen werden. Sozialhilfe werde normalerweise nicht rückwirkend gewährt, sondern diene der Bestreitung der aktuellen Auslagen. Weil das Bundesamt der Gesuchstellerin bereits am 3. August 2005 Mehrkosten in der Höhe von € 702.-- für Fahrspesen vergütet habe und in der Vergangenheit generell ein ausserordentlich hoher Betrag für solche Aufwendungen in den entsprechenden Budgets veranschlagt worden sei, betrachte es die diesbezüglichen Kosten als abgegolten.

D. Mit Beschwerde vom 20. September 2006 an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beantragt die Beschwerdeführerin (sinngemäss) die Aufhebung der angefochtenen Verfügung, die Weiterführung der Unterstützung im bisherigen Umfang und die Übernahme der Transportkosten für die physiotherapeutischen Behandlungen bis zum 11. November 2005. Im Wesentlichen bringt sie vor, mit der AHV-Rente von umgerechnet € 970.-- bzw. € 980.-- könne man seinen Lebensunterhalt an ihrem Aufenthaltsort fast nicht bestreiten, obwohl sie eine Person sei, die sehr sparsam lebe. Der Betrag von € 60.-- für Verkehrsauslagen sei kaum re-

alistisch. Pro Monat fielen allein € 40.-- für Haftpflichtversicherung und Autosteuern an. Für den einmaligen Zuschuss vom vergangengen Jahr an die Fahrspesen sei sie dankbar. Bis zum Ende der Therapie am 11. November 2005 habe sie jedoch nochmals 6'000 Kilometer zurückgelegt. Wegen der ablehnenden Verfügung überlege sich die Beschwerdeführerin eine Heimkehr in die Schweiz, wo sie der Allgemeinheit infolge der höheren Lebenshaltungskosten aber möglicherweise mehr zur Last fallen werde. Ein weiteres finanzielles Problem bestehe darin, dass sie wegen einer Mietstreitigkeit einen Anwalt habe beiziehen müssen, dessen Rechnung sie nun nicht bezahlen könne.

E. Das Bundesamt schliesst in seiner Vernehmlassung vom 2. November 2006 auf Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführerin ihrerseits hält mit Replik vom 1. Januar 2007 an ihren Anträgen fest.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Verfügungen des BJ betreffend Fürsorgeleistungen an Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 31 und Art. 33 Bst d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]).

1.2 Das Bundesverwaltungsgericht übernimmt die Beurteilung der beim Inkrafttreten des Verwaltungsgerichtsgesetzes am 1. Januar 2007 bei Eidgenössischen Rekurs- oder Schiedskommissionen oder bei Beschwerdediensten der Departemente hängigen Rechtsmittel. Für die Beurteilung gilt das neue Verfahrensrecht (Art. 53 Abs. 2 VGG).

1.3 Gemäss Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.

1.4 Die Beschwerdeführerin ist als Verfügungsbetroffene zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die frist- und formgerechte Beschwerde ist einzutreten (Art. 48 ff. VwVG).

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 sowie 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. Massgebend ist grundsätzlich die Sach- und

Rechtslage zum Zeitpunkt seines Entscheides.

3. Nach Art. 1 ASFG gewährt der Bund im Rahmen dieses Gesetzes Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern, die sich in einer Notlage befinden, Fürsorgeleistungen. Gemäss Art. 5 ASFG werden solche Unterstützungen nur an Personen ausgerichtet, die ihren Lebensunterhalt nicht hinreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, Beiträgen von privater Seite oder Hilfeleistungen des Aufenthaltsstaates bestreiten können.

4.

4.1 Aus den Akten geht hervor, dass die Beschwerdeführerin bis ins Jahr 2003 im Stande war, den laufenden Lebensunterhalt mit ihren Einkünften (zuletzt in Form einer AHV-Rente) zu bestreiten. Wegen einer Krebserkrankung (Brustkrebs), welche zahlreiche medizinische und therapeutische Behandlungen nach sich zog, geriet sie danach in finanzielle Schwierigkeiten. Am 17. Juli 2003 ersuchte sie erstmals um eine Unterstützung gemäss ASFG. In der Folge erklärte sich das Bundesamt bereit, der Rentnerin materielle Hilfen zu gewähren. Deren Höhe wurde seither laufend (meist jährlich) angepasst, wobei die monatlichen Fehlbeträge, für die Gutsprache geleistet wurde, zwischen € 66.70 und € 302.-- schwankten. Das letzte, von der Schweizerischen Botschaft in Rom am 10. August 2006 aufgrund der Angaben der Beschwerdeführerin erstellte Budget präsentiert sich – nach Bereinigung durch die Vorinstanz – nunmehr ausgeglichen, stehen den Ausgaben von € 985.-- doch Einnahmen von rund € 980.-- gegenüber. Das BJ lehnte es deshalb ab, die Gesuchstellerin weiterhin zu unterstützen.

4.2 Nach Art. 8 Abs. 1 ASFG richten sich Art und Mass der Fürsorge nach den besonderen Verhältnissen des Aufenthaltsstaates, unter Berücksichtigung der notwendigen Lebensbedürfnisse eines sich dort aufhaltenden Schweizer Staatsangehörigen. Bei der Festsetzung der Unterstützung ist nicht allein auf die schweizerischen Verhältnisse abzustellen. Mitzuberücksichtigen sind vielmehr die Lebenskosten am Aufenthaltsort der bedürftigen Person (vgl. Urteile des Bundesgerichts 2A.454/2006 vom 11. Oktober 2006, E. 2.1, 2A.24/2000 vom 20. März 2000, E. 2a u. 2A.39/2A.198/1991 vom 30. April 1993, E. 3a). Mit Sozialhilfeleistungen nach dem ASFG sind nicht die wünschbaren, sondern wie angetönt lediglich die notwendigen Auslagen zu finanzieren. Das ASFG bezweckt, in Not geratenen Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern eine einfache, angemessene Lebensführung zu ermöglichen (zum Ganzen vgl. die Botschaft des Bundesrates vom 6. September 1972 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer, BBl 1972 II 559/560). Um dem Gleichbehandlungsgebot Rechnung zu tragen, wird in jedem Unterstützungsfall ein Sozialhilfebudget erstellt. Bei der Berechnung der Budgets stützen sich die zuständigen Behörden auf die allgemeinen sozialhilferechtlichen Grundsätze (vgl. beispielsweise die Richtlinien für die Bemessung der materiellen Hilfe gemäss Bundesgesetz vom 21. März 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer oder die Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe [SKOS]). Sowohl die schweize-

rischen Vertretungen im Ausland als auch das Bundesamt sind befugt, unrichtig oder unvollständig ausgefüllte Unterstützungsgesuche im dargelegten Sinne zu korrigieren bzw. zu ergänzen (vgl. Art. 20 und Art. 22 der Verordnung vom 26. November 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer [ASFV, SR 852.11). Die Vorinstanz ist hierbei nicht gehalten, die ihr von einer Schweizervertretung übermittelten Budgetposten tel quel zu übernehmen (vgl. Art. 22 ASFV). Kostengutsprache wird in der Regel für einen bestimmten Zeitraum, längstens für die Dauer eines Jahres, erteilt (Art. 23 ASFV). Eine gesetzliche Pflicht zu darüberhinausgehender Hilfe besteht nicht, vielmehr geht es darum, die finanzielle Situation der um Unterstützung nachsuchenden Person periodisch zu überprüfen und allenfalls eine Neubeurteilung vorzunehmen. Vorliegend gilt es primär zu prüfen, ob das der angefochtenen Verfügung zu Grunde liegende Budget vom 10. August 2006 (umfassend die Periode vom 1. September 2006 bis 31. August 2007) korrekt erstellt wurde respektive die anzuwendenden Kriterien eine einzelfallgerechte Umsetzung erfuhren.

5.

5.1 Dass im Budget vom 10. August 2006, anders als in den Budgets der Vorjahre, kein Ausgabenüberschuss mehr resultiert, hängt zur Hauptsache mit den tieferen Verkehrsauslagen und einem reduzierten Unterhaltsbeitrag (Ausgabenposition 2.2) zusammen. Strittig sind vorab die Transportkosten. Derweil die Schweizerische Botschaft in Rom besagte Aufwendungen aufgrund der Angaben der Beschwerdeführerin auf monatlich € 160.-- veranschlagte, korrigierte das BJ sie auf einen Betrag von € 60.-- herunter (in der Vernehmlassung ist irrtümlicherweise von € 100.-- die Rede). Dieser Betrag, welcher dem momentan üblichen Ansatz entspricht, erscheint unter den heutigen Begebenheiten angemessen. Bei den Verkehrsauslagen sind im Normalfall die günstigsten Transportarten zu berücksichtigen. Wenn eine Person wie die Beschwerdeführerin auf ein Privatauto angewiesen ist, so können die diesbezüglichen Kosten ausnahmsweise übernommen werden, sofern die Benützung des Fahrzeugs aus medizinischen Gründen (zum Beispiel für ärztliche oder therapeutische Konsultationen) erforderlich ist und keine öffentlichen Verkehrsmittel zur Verfügung stehen. Dadurch entstandene höhere Fahrspesen müssen allerdings belegt werden. In den früheren Unterstützungsperioden ist dies geschehen, indem entsprechende medizinische Unterlagen eingereicht wurden (vgl. die ärztlichen Atteste vom 3. Februar 2005 und 13. April 2005 bzw. die undatierte Bestätigung der Therapietermine), weshalb Verkehrsauslagen zwischen € 100.-- und € 120.-- bewilligt werden konnten. Auch im jetzigen Budget wäre demnach nur dann ein € 60.-- übersteigender Betrag angezeigt, wenn die Beschwerdeführerin darlegte, dass die für den Unterstützungszeitraum September 2006 bis August 2007 prognostizierten Verkehrsauslagen medizinisch notwendigen Behandlungen dienen. Solche Belege fehlen. Daran vermag die Beweisofferte in der Beschwerdeschrift nichts zu ändern, bezieht sich die in Aussicht gestellte Bestätigung für physiotherapeutische Termine doch wiederum auf frühere, nicht mehr massgebende Unterstützungszeiträume.

5.2 Auf der Ausgabenseite wurde zudem der Grundbetrag gekürzt. Der allgemeine Unterhaltsbeitrag pro Person wird von den schweizerischen Vertretungen jährlich neu festgelegt. Dessen Höhe, die innerhalb eines Landes von Region zu Region varieren kann, wird nicht beanstandet. Auch mit Blick auf die übrigen Positionen finden sich in den Akten keine Anhaltspunkte für die Annahme, das Bundesamt sei bei der Berechnung des Budgets nicht in rechtskonformer Weise vorgegangen. Die Ausführungen auf Beschwerdeebene sind in dieser Hinsicht zu unsubstanziert. Abgesehen davon wurden einzelne Positionen gegenüber früher erhöht. Somit bleibt es bei einem Total der Ausgaben von € 985.--. Auf der Einnahmenseite ist der Beschwerdeführerin derweil eine Summe von Fr. 1'552.-- (AHV-Rente) anzurechnen. Ausgehend von dem von der Vorinstanz angegebenen Wechselkurs (Mitte September 2006 Fr. 1.-- = € 0.63) ergibt dies einen Betrag von € 977.--. Von daher resultiert zur Zeit selbst in Berücksichtigung von Wechselkursschwankungen kein namhafter Ausgabenüberschuss. Bei einem sparsamen Einsatz aller ihr zur Verfügung stehenden Mittel (Sparpotenzial bestünde beispielsweise mit Blick auf die Prüfung von Mitfahrgelegenheiten bei Nachbarn und die Wahl eines weniger abgelegenen Logis) sollte die Betroffene vielmehr in der Lage sein, ihren Lebensunterhalt in Italien selbst zu bestreiten. Hinzuzufügen wäre, dass sie gemäss den Abklärungen, welche die Schweizerische Botschaft in Rom im August 2005 getätigt hat, auch nach der italienischen Fürsorgegesetzgebung keine materiellen Hilfen beanspruchen könnte (vgl. hierzu ebenfalls das Urteil des Bundesgerichts 2A.372/1992 vom 10. Juni 1993, E. 2c). Demzufolge ist sie momentan nicht als bedürftig im Sinne von Art. 1 und Art. 5 ASFG zu betrachten.

5.3 Mit separatem Gesuch vom 5. September 2006 verlangt die Beschwerdeführerin des Weiteren die Rückerstattung von Verkehrsauslagen, die in die Zeit vom Mai 2005 bis November 2005 fielen. Sozialhilfekosten werden nach Art. 23 Abs. 2 ASFV nicht oder nur beim Vorliegen besonderer Rechtfertigungsgründe rückwirkend abgegolten. Aktenmässig erstellt ist, dass sich die Gesuchstellerin vom 24. Januar 2005 bis zum 11. November 2005 zwecks Nachbehandlung ihres Krebsleidens dreimal wöchentlich zur Therapie in einen etwas mehr als 30 Kilometer entfernten Ort begeben musste (vgl. die bereits erwähnte, undatierte Bestätigung). Vom 1. März 2005 an budgetierte die Vorinstanz dafür monatlich € 120.- (zuvor € 100.-), einer Summe, die deutlich über dem Grundansatz liegt (siehe die vorangehende E. 5.1). Obwohl die therapeutisch bedingten Transportkosten nur bis zum 11. November 2005 ausgewiesen sind, wurde besagter Ausgabeposten in dieser Höhe bis zum 31. August 2006 beibehalten. Am 3. August 2005 erhielt die Beschwerdeführerin wegen der verschriebenen Therapien zusätzliche € 702.-- ausgerichtet, für die Unterstützungsperiode 2004/05 ergibt dies mithin berücksichtigte Verkehrsauslagen von € 2'022.-- (6 x € 100.--, 6 x € 120.--, 1 x € 702.--) und für die Periode 2005/06 rund € 1'440.-- (12 x € 120.--). Die indirekt mit ärztlichen Attesten belegten Fahrspesen (3 Fahrten pro Woche à 65 Kilometer in der Zeit vom 24. Januar 2005 bis 11. November 2005 bei einem Kilometeransatz von € 0.40)

bewegen sich in der Grössenordnung von € 3'040.--. Damit wird den besonderen Lebensbedingungen der Rentnerin, die für gewisse Bedürfnisse auf ein Fahrzeug angewiesen ist, hinreichend Rechnung getragen. Eine nachträgliche Erhöhung der Abgeltung für die erwähnten Fahrspesen erscheint daher nicht gerechtfertigt.

5.4 Schliesslich gibt die Beschwerdeführerin zu bedenken, dass sie der Schweiz im Falle einer Rückkehr wahrscheinlich mehr Kosten verursachen würde. Dieser Einwand erweist sich als unbehelflich. Ob die Heimkehr im wohlverstandenen Interesse der hilfsbedürftigen Person liegt, hat das BJ im Einvernehmen mit der schweizerischen Vertretung nach fürsorgerischen Grundsätzen zu beurteilen; finanzielle Erwägungen sollen nicht ausschlaggebend sein (vgl. Art. 14 Abs. 1 ASFV; ferner die Urteile des Bundesgerichts 2A.654/2005 vom 9. Dezember 2005, E. 2.1 oder 2A.302/2002 vom 24. Juni 2002, E. 2). Ein konkreter Antrag liegt aber nicht vor. Was die sonstigen Vorbringen betrifft (Aufwendungen für einen Anwalt in Mietstreitigkeit, allenfalls später anfallende Auslagen im Zusammenhang mit medizinischen Behandlungen), so wäre die Übernahme solcher Kosten einzelfallweise – und ausser in Notfällen – vorgängig zu beantragen.

5.5 Nach dem bisher Gesagten befindet sich die Beschwerdeführerin zur Zeit nicht in einer Situation, die ihr einen Anspruch auf Ausrichtung von Fürsorgeleistungen gemäss ASFG vermitteln würde (vgl. Art. 1 und Art. 5 ASFG). Die Vorinstanz hat den beiden Gesuchen vom 11. August 2006 und 5. September 2006 demnach zu Recht nicht entsprochen. Sollte sich die finanzielle Lage der Beschwerdeführerin (insbesondere wegen sich zu ihren Ungunsten entwickelnden Wechselkursen) merklich verschlechtern, steht es ihr frei, mit einem neuen Unterstützungsgesuch an die zuständigen Behörden zu gelangen.

6. Zusammenfassend ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung Bundesrecht nicht verletzt. Der rechtserhebliche Sachverhalt wurde richtig und vollständig festgestellt und die Vorinstanz hat auch ihr Ermessen pflichtgemäss ausgeübt (vgl. Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist deshalb abzuweisen.

7. Bei diesem Ausgang des Verfahrens würde die Beschwerdeführerin grundsätzlich kostenpflichtig. Angesichts der besonderen Umstände rechtfertigt es sich, auf die Erhebung von Verfahrenskosten zu verzichten (Art. 63 Abs. 1 in fine VwVG i.V.m. Art. 6 Bst. b des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

****

(Dispositiv S. 8)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt.
3. Dieses Urteil wird eröffnet:
   - der Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
   - der Vorinstanz (eingeschrieben, Akten Ref-Nr. A 39 502 retour)

Der Kammerpräsident: Der Gerichtsschreiber:

Antonio Imoberdorf Daniel Grimm

Rechtsmittelbelehrung
Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Das angefochtene Urteil und die Beweismittel sind, soweit sie die Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand am: