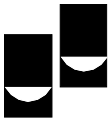
Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-7743/2008
{T 0/2}

Urteil vom 16. Juli 2009

Besetzung

Richterin Ruth Beutler (Vorsitz), Richter Bernard Vaudan, Richter Antonio Imoberdorf,
Gerichtsschreiberin Barbara Haake.

Parteien

X._____, ohne Zustellungsdomizil in der Schweiz,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Justiz BJ,
Bundesrain 20, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer.

Sachverhalt:

A.
X._____ wurde am 30. Mai 1984 in Khartum (Sudan) geboren und lebt seitdem ununterbrochen dort. Als eheliche Tochter einer Sudanesin und eines Schweizers besitzt sie von Geburt an das Schweizer Bürgerrecht (Heimatort: Langnau i. E.). Aus diesem Grund konnte sie offensichtlich nicht gleichzeitig auch das sudanesische Bürgerrecht erwerben (vgl. Fax der Schweizerischen Botschaft in Khartum vom 16. Oktober 2002). Die Ehe ihrer Eltern wurde 1989 geschieden. Bis 1995 leistete der Vater, der mittlerweile wieder in der Schweiz lebt, unregelmässige Unterhaltszahlungen. Ab Oktober 2002 erhielt X._____ vier Jahre lang Unterstützung gemäss dem Bundesgesetz vom 21. März 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (ASFG, SR 852.1); hiermit wurden ihr Lebensunterhalt sowie ihr Schulbesuch finanziert.

B.
Am 13. August 2008 stellte X._____ ein neues Gesuch um Unterstützungsleistungen, welche ihren Lebensunterhalt sowie die Gebühren für ein Universitätsstudium abdecken sollten. Die Schweizerische Vertretung in Khartum hat zu diesem Gesuch angemerkt, dass es der Gesuchstellerin aus zeitlichen und kulturellen Gründen nicht möglich sei, ihr Studium durch Erwerbstätigkeit zu finanzieren.

C.
Mit Verfügung vom 30. Oktober 2008 lehnte die Vorinstanz das Unterstützungsgesuch ab und führte zur Begründung aus, dass Hochschulstudiengänge zu den privilegierten Möglichkeiten eines beruflichen Werdegangs gehörten. Die finanziellen Mittel hierzu hätten sich die Studierenden weitgehendst durch Erwerbsarbeit zu verdienen. Sei dies an Ort nicht möglich, könnten diese eigenen Bemühungen nicht durch Sozialhilfeleistungen ersetzt werden. Die Gesuchstellerin müsse daher selbst – gegebenenfalls in der Schweiz – Umstände schaffen, um ihre berufliche Zukunft aufzubauen und finanziell unabhängig zu werden.

D.
Gegen diese Verfügung erhob X._____ eine undatierte Beschwerde zuhanden der Schweizerischen Botschaft in Khartum. Die Vertretung leitete die (in Arabisch abgefasste und ins Englische übersetzte)

Beschwerde am 1. Dezember 2008 an das Bundesverwaltungsgericht weiter und übersandte am 29. Januar 2009 eine Beschwerdeverbesserung in französischer Sprache. Darin macht die Beschwerdeführerin geltend, sie habe im Jahr 2006 mit ihrem Universitätsstudium beginnen können, dieses Studium aber wegen Wegfalls der Fürsorgeleistungen abbrechen müssen. Im Jahr 2008 habe ihre Tante noch die Gebühren für das erste Studienjahr bezahlen können; ihr sei dies aber aus wirtschaftlichen Gründen nachher nicht mehr möglich gewesen. Sie, X._____, benötige daher nochmals Sozialhilfeleistungen, da nur ein Universitätsabschluss ihr überhaupt zu einer beruflichen Anstellung verhelfen könne. Sie habe zurzeit nicht die Absicht, in die Schweiz zu kommen, denn sie müsse sich um ihre kranke Mutter kümmern, deren eigenes Einkommen nicht einmal für ihre Medikamente ausreiche. Auch um ihre Mutter unterstützen zu können, sei sie auf die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen angewiesen.

E.

In ihrer Vernehmlassung vom 18. Februar 2009 erläutert die Vorinstanz die vorherige Begründung der angefochtenen Verfügung. Ausbildungen im tertiären Bereich, insbesondere Hochschulstudien, könnten nicht durch Fürsorgeleistungen finanziert werden. Zudem werde jungen Erwachsenen in der Regel die Heimkehr nahegelegt, da die Chance, wirtschaftlich selbständig zu werden, in der Schweiz meistens grösser als im Ausland sei. Die Trennung von den Eltern sei dabei zumutbar. Dies gelte – trotz fehlender Kenntnisse der Landessprachen – auch für die Beschwerdeführerin. Ihre periodische Unterstützung im Sudan sei daher abzulehnen. Hingegen sei das BJ grundsätzlich bereit, eine Unterstützung für die Reise in die Schweiz zu leisten. Würde die Beschwerdeführerin jedoch auch das sudanesische Bürgerrecht erwerben, müsste ihr Gesuch unter dem Aspekt der doppelten Staatsbürgerschaft geprüft werden.

F.

Im Rahmen des erteilten Replikrechts wurde bei der Schweizerischen Botschaft eine Stellungnahme in arabischer Sprache eingereicht. Darauf Bezug nehmend führte die Botschaft am 9. März 2009 gegenüber dem Bundesverwaltungsgericht aus, die Beschwerdeführerin habe sich im August 2008 darum bemüht, das sudanesische Bürgerrecht zu erlangen. Zuerst sei ihr die (fünf Jahre gültige) ID-Karte „Alien from Sudanese Origin“ ausgestellt worden. Später habe sie auch eine suda-

nesische ID-Karte erhalten und sei somit als sudanesische Staatsbürgerin anerkannt.

G.
Der weitere Akteninhalt wird, soweit rechtserheblich, in den Erwägungen Berücksichtigung finden.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Verfügungen des BJ gemäss Art. 14 Abs. 1 und 4 ASFG 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 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 das Gesetz nichts anderes bestimmt.

1.3 Die Beschwerdeführerin ist gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde legitimiert. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 49 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, wenn 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. Massgebend ist grundsätzlich die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. E. 1.2 des in BGE 129 II 215 teilweise publizierten Urteils 2A.451/2002 vom 28. März 2003).

3.

3.1 Gemäss Art. 1 ASFG gewährt der Bund im Rahmen dieses Gesetzes Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern, die sich in einer Notlage befinden, Fürsorgeleistungen. Entsprechend dem Grundsatz der Subsidiarität der öffentlichen Sozialhilfe 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 (Art. 5 ASFG).

3.2 Schweizerisch-ausländische Doppelbürger, deren ausländisches Bürgerrecht vorherrscht, werden nach Art. 6 ASFG in der Regel nicht unterstützt. Für die Beurteilung der Frage, welches Bürgerrecht überwiegt, ist vor allem auf die Umstände, die zum Erwerb des ausländischen Bürgerrechts geführt haben, und die Beziehungen zur Schweiz abzustellen (vgl. Art. 8 Abs. 1 der Verordnung vom 26. November 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer [ASFV, SR 852.11]).

4.

Die 25-jährige Beschwerdeführerin verfügt seit dem Jahr 2008 nicht nur über die schweizerische, sondern auch über die sudanesische Staatsbürgerschaft. In welchem Zeitpunkt genau der Erwerb des zweiten Bürgerrechts erfolgte, geht aus den Akten nicht hervor. Allerdings wird in dem von X._____ unterzeichneten Gesuch vom 13. August 2008 eine „seit 2008“ bestehende sudanesische Staatsangehörigkeit bereits angegeben. Die Schweizerischen Botschaft hat diese Angabe offensichtlich zunächst unbeachtet gelassen und deshalb in dem vom Botschaftsvertreter unterzeichneten Gesuch vom 28. September 2008 auch die Kosten für eine fünf Jahre gültige sudanesische Aufenthaltsbewilligung (stay permit) mitveranschlagt. Auch die Vorinstanz ist in ihrer Vernehmlassung vom 18. Februar 2009 noch vom alleinigen Schweizer Bürgerrecht ausgegangen, hat aber gleichzeitig darauf hingewiesen, dass bei eventuellem doppelten Bürgerrecht eine andere rechtliche Beurteilung zu erfolgen habe. Wie im Sachverhalt (Bst. F) erwähnt teilte die Botschaft am 9. März 2009 mit, dass die Beschwerdeführerin nun auch über die sudanesische Staatsangehörigkeit verfüge. Von dieser Tatsache ist im vorliegenden Verfahren auszugehen.

5. Die Beschwerdeführerin ist im Sudan geboren und dort in einer Grossfamilie, in der sie mit ihrer Mutter immer noch lebt, aufgewachsen. Sie hat den Sudan noch nie verlassen. Das Schweizer Bürger-

recht hat sie als Kind eines schweizerischen Vaters durch Geburt erlangt. Zu dem mittlerweile wieder in der Schweiz lebenden Vater hat die Beschwerdeführerin allerdings keinen Kontakt. Ebensowenig bestehen Beziehungen zu anderen in der Schweiz lebenden Verwandten. Eine Schweizer Landessprache spricht die Beschwerdeführerin ebenfalls nicht. Bei dieser Sachlage kann das Schweizer Bürgerrecht nicht als vorherrschend betrachtet werden, ungeachtet des Umstands, dass dieses Bürgerrecht rund 24 Jahre lang als einziges bestand (vgl. hierzu auch die vergleichbare Konstellation im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-1262/2006 vom 3. Februar 2009 E. 5.3).

6. Angesichts des vorherrschenden sudanesischen Bürgerrechts bleibt zu prüfen, ob Gründe vorliegen, um von der Regel gemäss Art. 6 ASFG, wonach schweizerisch-ausländische Doppelbürger, deren ausländisches Bürgerrecht vorherrscht, nicht unterstützt werden, abzuweichen. Der Wortlaut der Bestimmung lässt Ausnahmen vom Grundsatz der Nichtunterstützung bei vorherrschendem ausländischem Bürgerrecht zu. Der Gesetzgeber wollte damit Härten, Unbilligkeiten und Unzulänglichkeiten vorbeugen, die sich wegen der Besonderheit eines Sachverhalts aus der strikten Anwendung des Gesetzes ergeben könnten. Die Rechtsprechung legt Art. 6 ASFG – auch in Berücksichtigung der Botschaft des Bundesrates vom 6. September 1972 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (BBl 1972 II S. 548 ff.) – dahingehend aus, Ausnahmetatbestände auf besonders krasse Fälle zu beschränken, bei denen es aufgrund der gesamten Umstände nicht zu verantworten wäre, eine hilfsbedürftige Person von der Unterstützung auszuschliessen (vgl. Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 57.25 E. 4.4). Zu denken ist namentlich an Konstellationen, in denen die physische Existenz der Betroffenen auf dem Spiel steht, die Möglichkeit, ein menschenwürdiges Leben zu führen, unmittelbar gefährdet erscheint oder wenn Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer durch kriegerische Ereignisse in Not geraten. Eine auf eine gewisse Dauer angelegte Unterstützung vor Ort fällt sodann in Betracht, wenn minderjährige Kinder betroffen sind, das aber auch nur, sofern bei mindestens einem Elternteil das Schweizer Bürgerrecht vorherrscht. Voraussetzung der Ausrichtung materieller Hilfen bleibt dem Sinn und Zweck des ASFG entsprechend aber stets, dass sich das schweizerische Bürgerrecht nicht in einem blossen Formalismus erschöpft (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-4890/2008 vom 2. Juni 2009 E. 4.2, C-6323/2007 vom 28. Mai 2009 E. 4.2 und C-714/2007 vom 28. Januar 2008 E. 4.2).

7.
Im Falle der Beschwerdeführerin ist davon auszugehen, dass das schweizerische Bürgerrecht nur der Form nach besteht und für sie darüberhinaus keine Bedeutung hat: Dieses Bürgerrecht erlangte sie durch Geburt als Kind eines schweizerischen Vaters, was in dieser Konstellation offenbar einen durch die Mutter vermittelten Erwerb des sudanischen Bürgerrechts ausschloss. Sowohl dem Beschwerdevorbringen als auch den vorinstanzlichen Akten kann entnommen werden, dass sie sich ihrem Herkunftsland stark verbunden fühlt, hingegen zur Schweiz keinerlei Verbindungen unterhält und solche auch nicht in naher Zukunft anstrebt. Bereits aus diesem Grund ist eine Ausrichtung materieller Hilfe gestützt auf das ASFG ausgeschlossen.

8.
Selbst für den Fall, dass das schweizerische Bürgerrecht von X._____ über einen blossen Formalismus hinausginge, wären jedoch die Voraussetzungen, die eine Ausnahme von der Regel des Art. 6 ASFG zuliessen, bei der hier beantragten Unterstützung nicht gegeben. Die Beschwerdeführerin macht diesbezüglich insbesondere geltend, sie wolle ihr abgebrochenes Universitätsstudium fortsetzen und könne sowohl das Studium wie auch ihren Lebensunterhalt nur durch Fürsorgeleistungen finanzieren, da sie nicht erwerbstätig sein könne. Dieses Begehren zeigt, dass es nicht um eine unmittelbare Gefährdung bzw. um eine existenzbedrohende Notlage geht; nur in solch krassen Fällen könnte nämlich, wie oben dargelegt, ausnahmsweise eine Unterstützung an erwachsene Personen, bei denen das ausländische Bürgerrecht vorherrscht, geleistet werden.

Abgesehen von dem Wunsch, ihr Studium und den eigenen Lebensunterhalt abzudecken, hat die Beschwerdeführerin auch zu erkennen gegeben, dass die beantragten Fürsorgeleistungen ihrer Mutter zugute kommen sollen; Sinn und Zweck des ASFG lassen dies ebensowenig zu.

9.
X._____ scheint zwar davon ausgehen, dass aufgrund der in den Jahren 2002 bis 2006 ausgerichteten Fürsorgeleistungen für sie auch eine weitere Unterstützung in Frage komme. Auf welche konkreten Umstände sich die damaligen Leistungen abgestützt haben, kann bei dem jetzt vorliegenden Gesuch allerdings ausser Betracht bleiben. Es darf aber festgehalten werden, dass die Beschwerdeführerin seinerzeit

einzig das schweizerische Bürgerrecht besass und die Fürsorgeleistungen ihr eine schulische Grundausbildung ermöglichen sollten.

10.
Demnach gelangt das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss, dass die angefochtene Verfügung Bundesrecht nicht verletzt (vgl. Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

11.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens würde die Beschwerdeführerin grundsätzlich kostenpflichtig. Angesichts der besonderen Umstände ist jedoch von der Auferlegung von Verfahrenskosten abzusehen (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]).

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 (durch Publikation im Bundesblatt)
- die Schweizerische Botschaft in Khartum (mit zusätzlicher Informationskopie für die Beschwerdeführerin)
- die Vorinstanz (gegen Empfangsbestätigung; Akten A 0038 763 retour)

Die vorsitzende Richterin:	Die Gerichtsschreiberin:
Ruth Beutler	Barbara Haake

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 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. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: