Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung III
C-1271/2006
{T 0/2}

Urteil vom 24. Mai 2007

Mitwirkung: Richter Antonio Imoberdorf (Kammerpräsident); Richter Bernard Vaudan; Richterin Ruth Beutler; 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._____ (nachfolgend Beschwerdeführerin) wurde am 19. Juni 1964 in Kenia geboren, wo sie bis zu ihrem vierzehnten Lebensjahr auch wohnte. Als Tochter von Schweizer Eltern erhielt sie durch Abstammung die schweizerische Staatsangehörigkeit. Nachdem sie und ihre beiden Geschwister von den Eltern verlassen und zur Adoption freigegeben worden waren, hielt sie sich von 1978 bis 1984 in der Schweiz auf. Seither lebt sie in den USA. Im Jahre 1987 heiratete die Beschwerdeführerin einen amerikanischen Staatsangehörigen. Aus der Ehe gingen zwei Kinder (H._____, geboren 1995 und K._____, geboren 1997) hervor, die amerikanisch-schweizerische Doppelbürger sind. A._____ erwarb die amerikanische Staatsbürgerschaft im Jahre 2000. Ihr Ehemann, der zurzeit unbekannten Aufenthalts ist, besitzt nur das Bürgerrecht seines Heimatstaates.

B. Am 18. April/28. Juni 2006 gelangte die Beschwerdeführerin an das Schweizerische Generalkonsulat in New York und stellte ein Gesuch um eine monatliche Unterstützung nach dem Bundesgesetz vom 21. März 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (ASFG, SR 852.1).

C. Mit Verfügung vom 25. Juli 2006 wies die Vorinstanz das Unterstützungsgesuch ab. Zur Begründung führte sie aus, die Beschwerdeführerin sei schweizerisch-amerikanische Doppelbürgerin. Da sie lediglich sechs Jahre ihres Lebens in der Schweiz, hingegen rund 20 Jahre in den Vereinigten Staaten verbracht habe, herrsche das amerikanische Bürgerrecht in ihrem Falle eindeutig vor. Doppelbürgerinnen und Doppelbürger, deren ausländisches Bürgerrecht vorherrsche, würden gemäss Art. 6 ASFG in der Regel nicht unterstützt. Weil der Ehemann der Beschwerdeführerin amerikanischer Staatsbürger sei, falle auch die Ausrichtung materieller Hilfen an die Kinder ausser Betracht. Minderjährige Doppelbürger könnten nur dann unterstützt werden, wenn bei einem Elternteil das Schweizer Bürgerrecht vorherrsche.

D. Am 31. August 2006 ersuchte die Beschwerdeführerin das Schweizerischen Generalkonsulat in New York erneut um Daueruntersützung. Die Eingabe wurde als Beschwerde gegen die vorinstanzliche Verfügung vom 25. Juli 2006 betrachtet und zuständigkeitshalber an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) überwiesen. In der Eingabe führte die Antragstellerin aus, sie erhalte von den Behörden ihres Aufenthaltsstaates monatlich $ 1'438.-- ausbezahlt. Dies reiche für sie und ihre Kinder nicht aus. Um nicht in Armut leben zu müssen, benötige sie für den Haushalt weitere $ 1'000.-- pro Monat. Aus gesundheitlichen Gründen sei es ihr nicht möglich, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, und wo ihr Ehemann stecke, wisse sie nicht.

E. Das Bundesamt schliesst in seiner Vernehmlassung vom 11. Oktober 2006 auf Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführerin hält mit Replik vom 13. Dezember 2006 an ihrem Antrag 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 das 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.

3.1 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.

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, gilt es vor allem auf die Umstände, die zum Erwerb des ausländischen Bürgerrecht 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. Art. 6 ASFG setzt eine Bedürftigkeit der zu unterstützenden Person vor-

aus. Aus dem Budget vom 17. Juli 2006, das Grundlage der angefochtenen Verfügung bildete, resultiert ein monatlicher Fehlbetrag von $ 1'037.-- (Angaben der Beschwerdeführerin) bzw. von $ 931.-- (Berechnung der Schweizervertretung). In dieser Zusammenstellung, die von Einnahmen von $ 906.-- (Social Security-Leistungen des Aufenthaltsstaates) ausgeht, wurden allerdings einige Aspekte ausser Acht gelassen. So haben die US-Behörden die für die Beschwerdeführerin bestimmten Zahlungen mit Blick auf die beiden Kinder inzwischen auf $ 1'454.-- erhöht ($ 906.-- für die Mutter zuzüglich $ 274.-- pro Kind). Kommt hinzu, dass die fraglichen Beträge den Informationen des Schweizerischen Generalkonsulats zufolge nicht monatlich, sondern alle drei Wochen (konkret jeden dritten Mittwoch) entrichtet werden. Von daher scheint fraglich, ob bei realen Annahmen überhaupt ein Ausgabenüberschuss verbleibt. Den Behauptungen der Beschwerdeführerin, sie erhalte von den US-Behören zu wenig Hilfe, kann jedenfalls in dieser pauschalen Form keine entscheidende Bedeutung beigemessen werden. Entsprechend dem Grundsatz der Subsidiarität der öffentlichen Sozialhilfe wäre in dieser Hinsicht vielmehr erst genauer abzuklären, ob die notwendigen Lebensbedürfnisse nicht durch Unterstützungsleistungen des Aufenthaltsstaates gedeckt sind (vgl. die Urteile des Bundesgerichts 2A.454/2006, vom 11. Oktober 2006, E. 2.2 oder 2A.24/2000 vom 20. März 2000, E. 2a). Das Bundesamt, welches seine Haltung vorab auf Art. 6 ASFG stützt, äusserte sich dazu nur beiläufig. Unter den vorliegenden Umständen (vgl. Ziff. 5.1 – 5.3 unten) erübrigt es sich indessen, die Frage der Bedürftigkeit umfassend und abschliessend zu würdigen.

5.

5.1 Doppelbürgerinnen und Doppelbürger können normalerweise nur dann unterstützt werden, wenn das schweizerische Bürgerrecht sich bei ihnen nach den erforderlichen Abklärungen als vorherrschend erweist (Art. 6 ASFG). Beurteilungskriterien bilden die Beziehungen zur Schweiz und die Umstände, welche zum Erwerb des ausländischen Bürgerrechts geführt haben (Art. 8 Abs. 1 ASFV). Die 42-jährige Beschwerdeführerin verbrachte 14 Jahre ihres Lebens (1964 bis 1978) in Kenia. Nach einem 6-jährigen Aufenthalt in der Schweiz (1978 bis 1984) liess sie sich definitiv in den USA nieder. Im Frühjahr 1987 heiratete sie einen amerikanischen Staatsangehörigen. Ihr Mann verfügt nur über dieses Bürgerrecht. Ebenfalls in den Vereinigsten Staaten kamen die beiden Söhne H._____ und K._____ zur Welt. Sie sind amerikanisch-schweizerische Doppelbürger. Trotz der langen Anwesenheit im Aufenthaltsstaat hat die Beschwerdeführerin die amerikanische Staatsbürgerschaft erst im Jahre 2000 beantragt, nachdem es ihren Ausführungen zufolge nicht mehr möglich war, die Green Card zu verlängern. Den vor eineinhalb Jahren abgelaufenen Schweizerpass liess sie danach nicht mehr erneuern. Die Kinder H._____ und K._____ haben nie hierzulande gewohnt und sie besassen auch nie einen Schweizerpass. Über ein drittes Kind, das 2001 in der Schweiz verstorben sein soll, ist nichts Näheres bekannt. Was die heutigen Beziehungen zur Schweiz anbelangt, so lässt sich festhalten, dass die Beschwerdeführerin nach wie vor Kontakte zu hier den ansässigen Ge-

schwistern (ein Bruder, eine Schwester) unterhält. Ihre Angehörigen hat sie insgesamt fünfmal in der Schweiz besucht (vgl. das Formular "Form for dual Nationals"). Laut einem Bericht der Schweizerischen Vertretung in New York vom 28. Juni 2006 erhielt die Betroffene zudem zweimal Beträge der "Swiss Benevolent Society" in Philadelphia. Gleichwohl ist dem BJ beizupflichten, dass das amerikanische Bürgerrecht überwiegt. Dafür sprechen einerseits die Aufenthaltsdauer in den USA von bald 23 Jahren, andererseits haben sich die Beziehungen zum Wohnsitzstaat durch die Heirat eines amerikanischen Staatsangehörigen und die Geburt zweier Kinder zweifelsohne intensiviert. Dieser enge Bezug zur Wahlheimat wird durch die Tatsache, dass die mit der Mutter zusammenlebenden Söhne inzwischen schulpflichtig sind, noch verstärkt. Auch die im Zusammenhang mit den Ausweispapieren feststellbaren Präferenzen (weder die Beschwerdeführerin noch die Kinder besitzen heute gültige Schweizerpässe) deuten klar in diese Richtung. Die vorinstanzliche Würdigung lässt sich insoweit nicht beanstanden.

5.2 Zu prüfen bleibt, ob Gründe vorliegen, um von der Regel von Art. 6 ASFG abzuweichen. Der Wortlaut dieser 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. (vgl. Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 57.25). 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 hilfbedürftige Person von der Unterstützung auszuschliessen. Zu denken ist namentlich an Konstellationen, in denen die physische Existenz der Betroffenen auf dem Spiel steht, die Möglichkeit ein menschenwürdiges Leben zu führen tangiert ist oder wenn Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer durch kriegerische Ereignisse in Not geraten (VPB 57.25). Eine auf eine gewisse Dauer angelegte Unterstützung vor Ort fällt sodann in Betracht, wenn minderjährige Kinder betroffen sind. Leistungen sollen in einem solchen Fall aber nur beansprucht werden können, wenn 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.

5.3 Der angefochtene Entscheid erging in Anwendung der beschriebenen Kriterien. Obwohl das schweizerische Bürgerrecht auf Seiten der Beschwerdeführerin nicht nur der Form nach besteht, befindet sie sich heute keineswegs in einer Situation, welche materielle Hilfen nach dem ASFG zu rechtfertigen vermöchten oder gar unumgänglich machten. Ihre wirtschaftliche Lage präsentiert sich zwar schwierig und sie hat sich aus verschiedenen Gründen (Arbeitslosigkeit, Verschwinden des Ehemannes) zeitweilig zuge-

spitzt. Die geltend gemachten Schwierigkeiten, die in den Eingaben vom 31. August 2006 und 13. Dezember 2006 nur sehr vage zum Ausdruck kommen, erreichen aber kein aussergewöhnliches, existenzbedrohendes Ausmass. Im Gegenteil tragen die US-Behörden inzwischen mit regelmässigen Zahlungen zur Überbrückung der beschriebenen finanziellen Engpässe bei. Die hierbei entstandenen Verzögerungen gründen soweit aktenkundig darin, dass der Aufenthaltsort des Ehemannes der Beschwerdeführerin nicht ausfindig gemacht werden konnte und die Geburtsurkunden der Kinder fehlten (vgl. E-Mail der Schweizervertretung vom 5. Juli 2006 an das BJ). Es besteht kein Grund für die Annahme, der Aufenthaltsstaat lasse ihr die nötige Hilfe nicht zukommen. Eine wirkliche Ausnahmesituation liegt somit nicht vor. Zu keinem anderen Ergebnis führt, dass die Beschwerdeführerin mit den zwei minderjährigen Söhnen zusammenwohnt und für sie sorgt. Da bei keinem Elternteil das Schweizer Bürgerrecht vorherrscht und Ehemann wie Kinder praktisch keinen Bezug zur Schweiz haben, war es auch in Berücksichtigung dieses Teilaspekts nicht bundesrechtswidrig, eine Unterstützung zu verweigern. Das mit den Verhältnissen vor Ort vertraute Schweizerische Generalkonsulat in New York hält denn Hilfeleistungen im Sinne des ASFG ebenfalls nicht für angezeigt.

5.4 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, Art. 5 und Art. 6 ASFG).

6. Zusammenfassend ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung Bundesrecht nicht verletzt. Der rechtserhebliche Sachverhalt wurde – im Ergebnis – 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. 7)

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 (Gerichtsurkunde, Akten Ref-Nr. _____ 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: