Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung III
C-6323/2007
{T 0/2}

Urteil vom 28. Mai 2009

Besetzung

Richterin Ruth Beutler (Vorsitz),
Richter Andreas Trommer,
Richterin Elena Avenati-Carpani,
Gerichtsschreiberin Viviane Eggenberger.

Parteien

E._____, ohne Zustellungsdomizil in der Schweiz,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer/-innen.

Sachverhalt:

A.
E._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer), geboren am 11. Februar 1940, ist Bürger von Zürich. Bis 1962 lebte er in der Schweiz. Im Jahre 1964 wurde er in Südafrika erleichtert eingebürgert und seit 1965 wohnt er ununterbrochen dort.

B.
Im Juni 2007 gelangte der Beschwerdeführer mit einem Gesuch um monatliche Unterstützung nach dem Bundesgesetz vom 21. März 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (ASFG, SR 852.1) an das Schweizer Generalkonsulat in Kapstadt.

C.
Mit Verfügung vom 3. August 2007 wies das Bundesamt für Justiz (BJ) das Unterstützungsgesuch ab. Zur Begründung führte es aus, gemäss Art. 6 ASFG würden Doppelbürger, deren ausländisches Bürgerrecht vorherrsche, in der Regel nicht unterstützt. Der Beschwerdeführer sei schweizerisch-südafrikanischer Doppelbürger. Da er im Jahre 1964 die südafrikanische Staatsbürgerschaft erlangt habe und seit 1965 ununterbrochen in Südafrika lebe, die Schweiz zum letzten Mal im Jahre 1982 besucht habe und auch sonst keine Kontakte zur Schweiz oder zu entsprechenden Vereinen oder Organisationen vor Ort pflege, sei das südafrikanische Bürgerrecht als vorherrschend zu betrachten. Ein Ausnahmefall, bei welchem ein Doppelbürger mit vorherrschendem ausländischem Bürgerrecht dennoch unterstützt werden könne, liege nicht vor.

D.
Gegen diese Verfügung erhob der Beschwerdeführer mit am 7. September und am 18. Oktober 2007 eingegangenen Eingaben beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde mit dem sinngemässen Antrag um Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und Zusprechung von Fürsorgeleistungen. Zur Begründung führte er aus, damals (im Jahre 1964) sei es viel einfacher gewesen, als südafrikanischer Staatsangehöriger der von ihm gewünschten Erwerbstätigkeit nachgehen zu können. In den Jahren 1964 bis 1980 sei er oft in der Schweiz gewesen, um seine Eltern zu besuchen und Angestellte für seinen Coiffeur-Salon in Johannesburg zu rekrutieren. Damals sei er auch Mitglied im Schweizer Club gewesen. Nach seinem Umzug nach Kapstadt habe er

es sich aus finanziellen Gründen nicht mehr erlauben können, in die Schweiz zu reisen. Bei Erreichen des Rentenalters habe er AHV-Leistungen in einer Höhe von lediglich Fr. 63.– erhalten, weshalb er gezwungen gewesen sei, weiter zu arbeiten, um für seinen Lebensunterhalt aufkommen zu können. Nun könne er jedoch nur noch Aushilfsarbeiten erledigen, weshalb er um finanzielle Unterstützung ersucht habe.

E.
Mit Vernehmlassung vom 19. Dezember 2007 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.

F.
Mit verfahrensleitender Anordnung vom 29. April 2008 übermittelte das Bundesverwaltungsgericht dem Beschwerdeführer die Vernehmlassung der Vorinstanz zur Kenntnis.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht – unter Vorbehalt der in Art. 32 VGG genannten Ausnahmen – Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), welche von einer der in Art. 33 VGG aufgeführten Behörden erlassen wurden. Darunter fallen Verfügungen des BJ betreffend Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer/-innen nach Art. 14 Abs. 1 ASFG.

1.2 Gemäss Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt.

1.3 Der Beschwerdeführer ist als Adressat der Verfügung vom 3. August 2007 zur Beschwerde legitimiert (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten (vgl. 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 Sachverhalts 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 im Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. E. 1.2 des in BGE 129 II 215 teilweise publizierten Urteils des Bundesgerichts 2A.451/2002 vom 28. März 2003 sowie Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-135/2006 vom 20. Dezember 2007 E. 2 mit weiteren Hinweisen).

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 Bürgerrechts geführt haben, sowie auf 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.

4.1 Der heute 69-jährige Beschwerdeführer verbrachte gemäss eigenen Angaben die ersten 22 Lebensjahre in der Schweiz, wo er die Schulzeit absolvierte und anschliessend während zweier Jahre einer Erwerbstätigkeit nachging; zudem leistete er Hilfsdienst. 1962 verliess er die Schweiz. Im Jahre 1964 erfolgte seine erleichterte Einbürgerung in Südafrika. Seit 1965 – und damit seit 44 Jahren – lebt er ununterbrochen im Ausland. Beschwerdeweise bringt er vor, er sei in den Jahren 1964 bis 1980 "viele Male" in der Schweiz gewesen. Der

letzte Besuch hierzulande datiert jedoch gemäss einer weiteren von ihm erteilten Auskunft aus dem Jahr 1982. Seine Eltern sind 1988 bzw. 1989 in Zürich verstorben; weitere Familienangehörige in der Schweiz hat er offenbar nicht. Er pflegt – wiederum gemäss eigenen Angaben – zum aktuellen Zeitpunkt selten Kontakt zu früheren Kollegen in der Schweiz und keinen zu Auslandschweizern und deren Vereinen oder Organisationen in Südafrika, obwohl er zu einem früheren Zeitpunkt Mitglied des Schweizer-Vereins in Johannesburg gewesen sei. Gemäss Angaben der Schweizer Vertretung in Südafrika war er bei ihr zeitweise nicht immatrikuliert und verfügt er auch nicht mehr über einen gültigen Schweizer Pass.

Obwohl der Beschwerdeführer somit einen beachtlichen Teil seines Lebens in der Schweiz zugebracht hat und auch namentlich wohl in den knapp zwanzig ersten Jahren, die er in Südafrika gelebt hat, durchaus noch gewisse Bindungen zur Schweiz aufrechterhalten und gepflegt hat, ist der Vorinstanz darin zuzustimmen, dass mittlerweile das südafrikanische Bürgerrecht als vorherrschend zu betrachten ist. Dafür spricht insbesondere der Umstand, dass der Beschwerdeführer inzwischen bereits mehr als doppelt so lange in Südafrika lebt als er Jahre in der Schweiz zugebracht hat, sowie, dass die Häufigkeit und Intensität seiner Kontakte zur Schweiz mit zunehmender Dauer des Aufenthalts im Wohnsitzstaat abgenommen haben bzw. solche nunmehr seit geraumer Zeit praktisch inexistent zu sein scheinen. Insbesondere fällt diesbezüglich ins Gewicht, dass er sich seit 1982 nicht mehr in der Schweiz aufgehalten hat (offenbar also auch nicht im Zusammenhang mit dem Tod seiner Eltern in den Jahren 1988 bzw. 1989). Selbst wenn dieser Umstand auf ungenügende finanzielle Mittel zurückzuführen wäre, würde dies nichts daran ändern, dass er auch kein Interesse gezeigt hat, die vor Ort bestehenden Möglichkeiten zur Aufrechterhaltung einer Beziehung zur Schweiz (namentlich über den Kontakt zu dort lebenden Auslandschweizerinnen und -schweizern, Teilhabe am entsprechenden Sozialleben etc.), wahrzunehmen. Dabei weist die Schweizer "Kolonie" in Südafrika mit knapp 10'000 Personen im Jahr 2007 eine beachtliche Grösse (und damit wohl auch Diversität) auf, weshalb die Pflege entsprechender Beziehungen bzw. das Aufrechterhalten von Kontakten an sich keine Schwierigkeit hätte darstellen sollen (Quelle: Eidgenössisches Departement für äussere Angelegenheiten, <www.eda.admin.ch> Vertretungen > Afrika > Südafrika > Eckdaten, besucht am 28. April 2009). Demgegenüber führte der Beschwerdeführer in seinem Wohnsitzstaat über Jahre hinweg ein eigenes Coif-

feur-Geschäft, was die Beziehung zu seiner Wahlheimat auch über Kontakte zu örtlichen Lieferanten, Kunden und involvierten Behörden zweifelsohne intensiviert hat. Darauf weist auch hin, dass mit ein Zweck seiner früheren Reisen in die Schweiz nach eigenen Angaben die Rekrutierung allenfalls an der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in Südafrika interessierter hiesiger Berufskollegen darstellte. Auch der Umstand, dass der Beschwerdeführer heute über keinen gültigen Schweizer Pass verfügt, sowie dass er nicht durchgehend bei der Schweizer Vertretung immatrikuliert gewesen war, bilden Hinweise in diese Richtung. Die Einschätzung der Vorinstanz ist daher nicht zu beanstanden.

4.2 Zu prüfen bleibt somit, 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. 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. 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 dabei dem Sinn und Zweck des ASFG entsprechend jedoch stets, dass sich das schweizerische Bürgerrecht nicht in einem blossen Formalismus erschöpft (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-714/2007 vom 28. Januar 2008, E. 4.2, und C-1271/2006 vom 24. Mai 2007, E. 5.2).

Die Beziehungen des Beschwerdeführers zur Schweiz haben im Laufe der mehreren Jahrzehnte, die er in Südafrika verbracht hat, deutlich abgenommen. Zum aktuellen Zeitpunkt hat er das schweizerische Territorium bereits seit mehr als 25 Jahren überhaupt nicht mehr betreten und pflegt (praktisch) keinerlei Kontakte mehr zu hier wohnhaften Personen. Er hat sich auch nicht bemüht, seine Bindung zur Schweiz in irgendeiner Form über vor Ort vorhandene Möglichkeiten aufrechtzuerhalten. Angesichts insbesondere dessen, dass er die ersten 22 Lebensjahre und damit auch seine gesamte Schulzeit in der Schweiz verbracht hat, ist dennoch davon auszugehen, dass sein schweizerisches Bürgerrecht nicht nur der Form nach besteht, sondern dass nach wie vor eine gewisse Verbundenheit mit der Schweiz vorhanden ist.

Vom Beschwerdeführer wird jedoch nicht geltend gemacht, er befinde sich in einer Notlage, welche die Ausrichtung materieller Hilfen in Abweichung von der Regel von Art. 6 ASFG trotz vorherrschendem ausländischem Bürgerrecht rechtfertigen oder gar unumgänglich erscheinen lassen würde. Auch aus den Akten ergeben sich keine entsprechenden Hinweise. Seine wirtschaftliche Lage mag sich zwar allenfalls durchaus als schwierig darstellen. Seine diesbezüglich sehr wenig konkreten Eingaben vom 7. September und 18. Oktober 2007 lassen jedoch nicht darauf schliessen, dass diese Schwierigkeiten ein aussergewöhnliches, existenzbedrohendes Ausmass erreichen würden. Vielmehr erhält der Beschwerdeführer offenbar in einem gewissen Umfang finanzielle Leistungen vom südafrikanischen Staat. Das Bundesverwaltungsgericht kommt daher zum Schluss, dass kein hinreichender Anlass zur Befürchtung besteht, dass er ohne Sozialhilfeleistungen seitens der Schweiz zu einem menschenunwürdigen Dasein in Südafrika gezwungen würde. Schliesslich sind auch keine anderen Umstände – wie kriegerische Ereignisse oder das Betroffensein minderjähriger Kinder – ersichtlich, welche es erlauben würden, ausnahmsweise eine Hilfeleistung nach dem ASFG auszurichten.

In diesem Zusammenhang kann die Frage offen bleiben, ob dem Beschwerdeführer, welcher zu einem früheren Zeitpunkt andeutungsweise eine Rückkehr in die Schweiz nicht gänzlich ausgeschlossen hat, nicht zuzumuten wäre, Anstrengungen in diese Richtung zu unternehmen.

5.

Zusammenfassend ergibt sich somit, dass die Vorinstanz die Ausrich-

tung von Fürsorgeleistungen zu Gunsten des Beschwerdeführers gestützt auf Art. 6 ASFG zu Recht verweigert hat.

Die angefochtene Verfügung erweist sich damit als bundesrechtskonform. Der rechtserhebliche Sachverhalt wurde richtig und vollständig festgestellt und die Vorinstanz hat ihr Ermessen pflichtgemäss ausgeübt (vgl. Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist folglich abzuweisen.

6.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens würde der Beschwerdeführer grundsätzlich kostenpflichtig. Angesichts der besonderen Umstände rechtfertigt es sich jedoch, auf die Erhebung von Verfahrenskosten zu verzichten (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 S. 9

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.
Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (durch Publikation im Bundesblatt)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr.[...] retour)
- das Schweizer Generalkonsulat in Kapstadt (mit der Bitte, dem Beschwerdeführer eine Orientierungskopie zukommen zu lassen)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:	Die Gerichtsschreiberin:
Ruth Beutler	Viviane Eggenberger

Rechtsmittelbelehrung:

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

Versand: