Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung III
C-696/2008
{T 0/2}

Urteil vom 28. Oktober 2008

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),
Richterin Ruth Beutler, Richter Blaise Vuille,
Gerichtsschreiber Julius Longauer.

Parteien

W._____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer.

Sachverhalt:

A.
Der Beschwerdeführer (geb. 1954) ist Bürger von A._____/ZH. Seit einigen Jahren lebt er zusammen mit seiner Lebenspartnerin, einer argentinischen Staatsangehörigen, in einer abgelegenen Gegend der Provinz B_____ in Argentinien. Die Immatrikulation bei der schweizerischen Vertretung in Buenos Aires erfolgte am 16. Dezember 2004.

B.
Am 17. Oktober 2007 wandte sich der Beschwerdeführer an die schweizerische Vertretung in Buenos Aires und stellte gestützt auf das Bundesgesetz vom 21. März 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (ASFG, SR 852.1) ein Gesuch um monatliche Unterstützung gemäss Sozialbudget (Übernahme nicht gedeckter, laufender Lebenshaltungskosten).

C.
Nach Durchführung zusätzlicher Abklärungen lehnte die Vorinstanz das Gesuch des Beschwerdeführers am 4. Dezember 2007 ab und legte ihm eine Rückkehr in die Schweiz nahe. Sie empfahl ihm, einen Antrag auf Unterstützung bei der Heimkehr zu stellten, sollte er sich zur Heimkehr entschliessen und keine Möglichkeit finden, die Reise zu finanzieren.

D.
Gegen die vorgenannte Verfügung erhob der Beschwerdeführer am 22. Januar 2008 Beschwerde und ersuchte um eine für ihn günstigere Beurteilung des Unterstützungsgesuchs.

E.
Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 23. Juni 2008 die Abweisung der Beschwerde.

F.
Der Beschwerdeführer hielt in seiner Replik vom 15. August 2008 an seinem Rechtsmittel unverändert fest.

G.
Auf den weiteren Akteninhalt wird, soweit rechtserheblich, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Verfügungen des BJ über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 31 ff. 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 Der Beschwerdeführer ist als Verfügungsbetroffener zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist und formgerecht eingereichte Beschwerde ist deshalb 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 Vorinstanz 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 publ. Urteils des Bundesgerichts 2A.451/2002 vom 28. März 2003).

3.

Formell beanstandet der Beschwerdeführer das Fehlen einer Rechtsmittelbelehrung. Den Hinweis der Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung, dass die angefochtene Verfügung mit einer solchen versehen war, lässt er replikweise nicht gelten. Er rügt, dass er zwischen dem ersten Kontakt mit der schweizerischen Vertretung in Buenos Aires im September 2007 und dem Erhalt der angefochtenen Verfügung keine Rechtsmittelbelehrung erhalten habe. Der Beschwerdeführer übersieht mit seinem Einwand, dass die Rechtsmittelbelehrung eine Auskunft

über die Rechtsmittel enthält, die dem Adressaten einer Verfügung gegen die letztere zustehen. Die Rechtsmittelbelehrung ergeht deshalb zusammen mit der Verfügung (vgl. Art. 35 VwVG). Weitere Ausführungen zum Thema erübrigen sich.

4.

4.1 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). In dringenden Fällen kann die schweizerische Vertretung die unumgängliche Überbrückungshilfe gewähren (Art. 14 Abs. 2 ASFG).

4.2 Nach Art. 11 Abs. 1 ASFG kann hilfsbedürftigen Personen die Heimkehr in die Schweiz nahe gelegt werden, wenn dies in ihrem wohlverstandenen Interesse oder dem ihrer Familie liegt. In diesem Fall übernimmt der Bund anstelle der Unterstützung im Ausland die Heimreisekosten. Ob die Heimkehr im wohlverstandenen Interesse der Betroffenen liegt, ist 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 [ASFV, SR 852.11]). Von einer Nahelegung der Heimkehr ist laut Art. 14 Abs. 2 ASFV namentlich dann abzusehen, wenn Gründe der Menschlichkeit dagegen sprechen, insbesondere wenn enge Familienbande zerrissen oder aus einem Aufenthalt von längerer Dauer sich ergebende enge Beziehungen zum Aufenthaltsstaat zerstört würden, wenn die Hilfsbedürftigkeit bloss von kurzer Dauer ist oder solange der Hilfsbedürftige oder einer seiner Familienangehörigen transportunfähig ist.

4.3 Das Bundesverwaltungsgericht geht in seiner Rechtsprechung davon aus, dass die dauernde Unterstützung vor Ort grundsätzlich nur denjenigen Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern zugute kommen soll, die im Ausland eine Existenz aufgebaut haben, dort weitgehend integriert sind und nachträglich in eine finanzielle Notlage geraten. Dagegen können in der Regel keine Leistungen beansprucht werden, um eine Existenz im Ausland erst aufzubauen und unterneh-

merische Risiken abzudecken; dies wäre mit der Natur des Gesetzes als eigentlicher Fürsorgeerlass nicht vereinbar. Damit ist es grundsätzlich 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 (vgl. dazu statt vieler Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-3313/2007 vom 22. Februar 2008 E. 4.3 mit Hinweisen).

5.
Unter den Parteien ist strittig, ob dem Beschwerdeführer in Anwendung von Art. 11 Abs. 1 ASFG in Verbindung mit Art. 14 ASFV die Heimkehr in die Schweiz nahe gelegt und ihm aus diesem Grund eine dauernde Unterstützung in Argentinien verweigert werden kann.

5.1 Der angefochtenen Verfügung liegt der folgende Sachverhalt zu Grunde: Der heute 54-jährige Beschwerdeführer ist ledig und von Beruf Hochbauzeichner. Nach dem Verlust seiner Arbeitsstelle im Februar 2002 und seiner Aussteuerung im Juni 2004 verlegte er im Dezember 2004 seinen Wohnsitz definitiv nach Argentinien, wo er im Jahr 1998 ein abgelegenes Grundstück mit Wohngebäude erworben, im Jahr 1999 ein Gesuch um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung gestellt und sich auch sonst zeitweilig aufgehalten hatte. Nach Darstellung des Beschwerdeführers ist das Bewilligungsgesuch nach wie vor bei den argentinischen Behörden hängig. Seinen aktuellen ausländerrechtlichen Status beschreibt er als „erweiterten legalen Touristenstatus“. Der Beschwerdeführer bewohnt seine Liegenschaft zusammen mit einer Lebenspartnerin, einer argentinischen Staatsangehörigen, mit der er seit dem Jahr 2003 verlobt ist. Er ist ohne feste Arbeit und lebte bisher von Ersparnissen, Arbeitslosengeld, Zuwendungen von Freunden und geringen Einkünften aus seiner gelegentlichen Beratertätigkeit im Baubereich. Die Zukunftsaussichten beurteilt er selbst als ungünstig. Er müsste nicht nur eine Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung haben, sondern auch eine Arbeitsstelle finden. Dass all das gelingen könnte, erachtet er nach den bisherigen Erfahrungen mit den argentinischen Behörden als eher unwahrscheinlich. Der Beschwerdeführer bezeichnet Argentinien als seinen Lebensmittelpunkt. Seine nächsten Angehörigen in der Schweiz seien verstorben bzw. ihr Aufenthalt sei ihm seit Jahren unbekannt.

5.2 Die Vorinstanz geht vor diesem Hintergrund davon aus, dass mit Ausnahme der Beziehung des Beschwerdeführers zu seiner Verlobten alle massgeblichen Elemente mehr oder weniger deutlich für eine Rückkehr des Beschwerdeführers in die Schweiz sprechen. Eine Unterstützung vor Ort setze in der Regel einen geordneten Aufenthaltsstatus voraus, der eine Erwerbstätigkeit erlaube. Dem Beschwerdeführer sei es jedoch auch nach Jahren nicht gelungen, einen Status mit ordentlicher Arbeitsbewilligung zu erreichen. Damit stünden die Chancen schlecht, dass der Beschwerdeführer in näherer Zukunft eine Erwerbstätigkeit finde, mit der er seinen Lebensunterhalt decken könne. Andererseits könne der Beschwerdeführer sowohl hinsichtlich seines Alters als auch seines Gesundheitszustands als arbeitsfähig eingestuft werden. Die Aussichten, in der Schweiz eine die Lebenshaltungskosten deckende Tätigkeit zu finden, müssten als besser eingestuft werden. Zudem stünde hier wohl das bessere soziale Auffangnetz zur Verfügung. Dass die Sozialhilfekosten in der Schweiz höher seien als in Argentinien, sei nicht erheblich. Auf der anderen Seite lasse die bisherigen Dauer des Aufenthaltes in Argentinien nicht auf eine völlige Verwurzelung in diesem Land und eine entsprechende Entfremdung von der Schweiz schliessen, die eine Rückkehr hierher als unzweckmässig erscheinen liesse. Abgesehen von seiner Beziehung zur Verlobten bestünden auch keine anderen besonders engen Beziehungen zu Argentinien, die entscheidend in Rechnung gestellt werden müssten.

5.3 Der Beschwerdeführer hält dem entgegen, das Fehlen einer ordentlichen Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung in Argentinien könne ihm nicht angelastet werden. Verantwortlich sei die dortige Bürokratie, die mehrfach wichtige Dokumente „verloren“ habe. Die bevorstehende Heirat mit seiner Verlobten werde diesem Misstand möglicherweise abhelfen und einen Aufenthaltsstatus nach sich ziehen, der es ihm ermögliche, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Weiter beanstandet der Beschwerdeführer seine Einstufung als grundsätzlich arbeitsfähige Person, obwohl die Vorinstanz seinen Gesundheitszustand nicht kenne – er sei im Jahre 2005 am Ischiasnerv operiert worden – und obwohl die Schwierigkeiten bei der beruflichen Reintegration langarbeitsloser Personen in der heutigen wirtschaftlichen Situation allgemein bekannt seien. Was die nach Auffassung der Vorinstanz besseren sozialen Auffangnetze in der Schweiz anbetreffe, so seien es gerade sie gewesen, die ihn nach seiner Aussteuerung „arg gebeutelt“ nach Argentinien getrieben hätten. Weiter behauptet der Beschwerdeführer, er lebe seit dem Kauf seiner Liegenschaft im Jahr 1998 mehrheitlich in Argentini-

en. Dort befinde sich seit 2003 sein Lebensmittelpunkt und dort lebe seine Familie. Es könne ihm nicht zugemutet werden, dass er seine persönlichen Beziehungen zu Argentinien und sein dortiges Hab und Gut aufgebe und wegen einer fragwürdig besseren Aussicht auf soziale Integration und bessere Auffangnetze in die Schweiz zurückkehre, wo er allein, von der Sozialhilfe abhängig und womöglich weiter arbeitslos sein werde.

6.
In Anwendung der weiter oben aufgeführten Grundsätze (vgl. Ziff. 4) ist die Auffassung der Vorinstanz nicht zu beanstanden, dass dem Beschwerdeführer anstelle einer Unterstützung vor Ort die Rückkehr in die Schweiz nahegelegt werden kann.

6.1 Es ist unbestritten, dass es dem Beschwerdeführer in den Jahren seit seiner Emigration nach Argentinien nicht gelungen ist, die für eine selbständige wirtschaftliche Existenz notwendigen Grundlagen zu schaffen. Nach wie vor ist er nicht nur ohne Arbeit, sondern auch ohne Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung, obwohl nach seiner Darstellung das Bewilligungsverfahren bereits seit dem Jahr 1999 bei den argentinischen Behörden hängig ist. Konkrete Anhaltspunkte für eine Besserung seiner Situation sind nicht ersichtlich. Der Beschwerdeführer selbst zeigt sich in diesem Zusammenhang skeptisch, auch wenn er die Hoffnung hegt, dass die bevorstehende Heirat mit seiner Verlobten zumindest helfen könnte, den ausländerrechtlichen Status in Argentinien zu verbessern. Auf der anderen Seite sind die sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers in der Schweiz zweifellos günstiger als in Argentinien, einem seit Jahren von wirtschaftlichen Krisen und hoher Arbeitslosigkeit heimgesuchten Land. Dabei soll nicht in Abrede gestellt werden, dass sich eine berufliche Wiedereingliederung des heute 54-jährigen Beschwerdeführers nach langen Jahren der Arbeitslosigkeit auch in der Schweiz schwierig gestallten könnte. Der Beschwerdeführer weist jedoch nach eigenen Angaben eine gute Ausbildung aus, verfügt über langjährige Berufspraxis und hat voraussichtlich noch 10 Jahre Berufsleben vor sich. Mit der entsprechenden Hilfestellung durch die hiesigen Organe der allgemeinen Sozialhilfe, unter anderem in Gestalt von Eingliederungsprogrammen, und einem entsprechenden Engagement des Beschwerdeführers erscheint deshalb eine berufliche Reintegration durchaus als realistisch. Der nicht weiter substantiierte Hinweis auf eine im Jahr 2005 durchgeführte Ischias-Operation und ihre

Folgen auf die Erwerbsfähigkeit vermag an dieser Schlussfolgerung nichts zu ändern. Vor diesem Hintergrund lassen fürsorgerechtliche Gesichtspunkte eine Rückkehr in die Schweiz als wünschbar erscheinen.

6.2 Der Beschwerdeführer verlor eigenen Angaben zufolge seine Arbeitsstelle in der Schweiz im Jahr 2002. Ausgesteuert wurde er im Juni 2004. Wenn er nun behauptet, er halte sich seit 1998 mehrheitlich in Argentinien auf und habe dort seit 2003 seinen Lebensmittelpunkt, überzeugt dies in Anbetracht der genannten Eckdaten wenig. Es kann mit der Vorinstanz davon ausgegangen werden, dass sich der Beschwerdeführer erst im Dezember 2004, dem Datum seiner Immatrikulation bei der schweizerischen Vertretung, definitiv in Argentinien niederliess, und sich damit erst seit vier Jahren dort aufhält. Diese Aufenthaltsdauer ist für sich genommen und im Vergleich zum Alter des Beschwerdeführers, der – soweit bekannt – den weitaus grössten Teil seines Lebens in der Schweiz verbrachte, kurz bemessen und spricht für eine Heimkehr in die Schweiz (die Praxis geht im Sinne eines flexiblen Richtwerts davon aus, dass während der ersten fünf Jahre eines Aufenthalts den Betroffenen in der Regel die Rückkehr zu empfehlen ist; vgl. dazu Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-5993/2007 vom 29. Januar 2008 E. 5.3). Mit Ausnahme der Beziehung des Beschwerdeführers zu seiner argentinischen Verlobten lassen sich den Akten denn auch keine Anhaltspunkte von Substanz und Gewicht entnehmen, die auf eine engere Verbundenheit mit Argentinien hindeuten würden. Es genügt in diesem Zusammenhang nicht, wenn der Beschwerdeführer – stichwortartig und nicht weiter begründet – das Bestehen von persönlichen Kontakten in Argentinien behauptet und solche zur Schweiz negiert. Zur Beziehung des Beschwerdeführers zu seiner argentinischen Verlobten ist zu bemerken, dass im Verlauf des vorliegenden Verfahrens mehrfach von einer demnächst bevorstehenden Heirat die Rede war. Mit dem Eheschluss aber würde die Lebenspartnerin des Beschwerdeführers einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz erwerben, sodass die Rückkehr in die Schweiz nicht zu einer Trennung führen muss (vgl. Art. 42 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG, SR 142.20]). Ansonsten ist nichts zu erkennen, was als „Menschlichkeitsgrund“ im Sinne von Art. 14 Abs. 2 ASFV gegen den Wegzug aus Argentinien spräche. Das bescheidene Grund- und Fahrniseigentum in Argentinien, dessen mögliche Aufgabe der Beschwerdeführer beklagt, kann jedenfalls nicht

als ein solcher Grund betrachtet werden. Damit soll nicht zum Ausdruck gebracht werden, dass ein Umzug des Beschwerdeführers in die Schweiz keinen schmerzlichen Eingriff in seine Lebensplanung darstellen würde. Es gilt aber zu bedenken, dass es nur schon aus Rechtsgleichheitsgründen und präjudiziellen Überlegungen nicht einfach dem Belieben oder der freien Disposition von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern anheimgestellt werden kann, sich in einem Land freier Wahl unterstützen zu lassen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-3313/2007 vom 22. Februar 2008 E. 5.3.2).

7.
Das Bundesverwaltungsgericht gelangt abschliessend zum Ergebnis, dass die angefochtene Verfügung im Lichte von Art. 49 VwVG nicht zu beanstanden ist. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

8.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens wäre der Beschwerdeführer grundsätzlich kostenpflichtig. Angesichts der besonderen Umstände ist jedoch von der Auferlegung von Verfahrenskosten abzusehen (Art. 63 Abs. 1 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. 10

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.
Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (...)
- die Vorinstanz (...)

Der vorsitzende Richter: Der Gerichtsschreiber:

Andreas Trommer Julius Longauer

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: