VPB 57.25

(Entscheid des Eidgenössischen Justiz und Polizeidepartementes vom 24. August 1992)

Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer.

Art. 5 und 6 ASFG.

- Es ist unbillig und entspricht nicht dem Grundgedanken des Gesetzes, einem Doppelbürger eine Unterstützung zu versagen, dessen Schweizerbürgerrecht sich nicht in einem blossen Formalismus erschöpft und der zufolge schwerer, unfallbedingter Invalidität in eine grosse Notlage geraten ist.

- Eine Daueruntersttzung ist nicht à priori ausgeschlossen. Eine solche ist vorliegendenfalls in Anbetracht des unmittelbaren und intensiven Bezuges zum Kerngehalt der Menschenwürde sowie deren Gewichtung im Rahmen einer Interessenabwägung gerechtfertigt.

Assistance des Suisses de l'étranger.

Art. 5 et 6 LASE.

- Refuser une aide financière à un double national dont la nationalité suisse n'est pas une simple formalité et qui se trouve dans une situation de détresse grave en raison d'une invalidité provoquée par un accident serait contraire au principe de l'équité et au but de la loi.

- Une aide durable n'est pas exclue à priori. Une telle aide se justifie en l'occurrence, car elle est conforme aux exigences de la dignité humaine et répond à une juste pesée des intérêts en présence.

Assistenza agli Svizzeri all'estero.

Art. 5 e 6 LASE.

- E' iniquo e non corrisponde all'idea su cui si fonda la legge negare un sostegno finanziario a una persona con doppia cittadinanza, la cui cittadinanza svizzera non si esaurisce in un semplice formalismo e che a causa di invalidità dovuta a un incidente è venuta a trovarsi in una situazione di gravi difficoltà.

- Un aiuto duraturo non è a priori escluso. Un siffatto aiuto si giustifica nel caso in questione, in considerazione della diretta e stretta connessione con il valore intrinseco della dignità umana nonché con la valutazione nel quadro della ponderazione degli interessi.

Zusammenfassung des Sachverhalts

A. Der Beschwerdeführer wurde am 20. April 1943 in Lima geboren. Durch seine Abstammung erwarb er die schweizerische und durch seine Geburt in Peru die peruanische Staatsangehörigkeit. Im Jahre 1963 erlitt der Gesuchsteller einen schweren Autounfall. Seither ist er querschnittsgelähmt und an den Rollstuhl gebunden. Verschiedene Behandlungen im Ausland verliefen ohne Erfolg. Nach Abschluss eines Betriebswissenschaftsstudiums war der Beschwerdeführer im Fischereiministerium tätig. Zufolge Personalabbaus in der öffentlichen Verwaltung verlor er auf Oktober 1991 hin seine Anstellung. Weil durch die jahrelange Invalidität die Ersparnisse inzwischen aufgebraucht waren, geriet er in finanzielle Bedrängnis. Mit Eingabe vom 9. Oktober 1991 ersuchte der Beschwerdeführer bei der Schweizerischen Vertretung in Lima um Unterstützung in Form einer monatlichen Rente für den Lebensunterhalt.

B. Mit Verfügung vom 25. November 1991 lehnte das Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) das Begehren mit der Begründung ab, der Gesuchsteller sei nicht fürsorgeberechtigt, da bei ihm das peruanische Bürgerrecht vorherrsche. Ferner lägen keine triftigen Gründe für eine Ausnahme im Sinne von Art. 6 des BG vom 21. März 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (ASFG, SR 852.1) vor.

C. Mit Eingabe vom 9. Januar 1992 beantragt der Beschwerdeführer die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die Ausrichtung von Unterstützungsleistungen. Zur Begründung beruft er sich in erster Linie auf die gesetzlich als Ausnahme vorgesehene Möglichkeit, trotz vorherrschendem ausländischem Bürgerrecht Fürsorgeleistungen zu erhalten.

Aus den Erwägungen:

1. Gemäss Art. 22 Abs. 1 ASFG können Verfügungen des BAP betreffend Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer beim EJPD angefochten werden.

2. Der Bund gewährt Auslandschweizern, die sich in einer Notlage befinden, im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen Fürsorgeleistungen (Art. 1 ASFG). Gemäss dem Grundsatz der Subsidiarität der öffentlichen Fürsorge sollen Unterstützungen nur dann ausgerichtet werden, wenn die Bedürftigkeit nicht auf andere Weise aus eigenen Kräften oder Mitteln, Beiträgen von privater Seite oder Hilfeleistungen des Aufenthaltsstaates rechtzeitig behoben werden kann (Art. 5 ASFG). Art. 6 ASFG bestimmt, dass schweizerischausländische Doppelbürger, deren ausländisches Bürgerrecht überwiegt, in der Regel nicht unterstützt werden. Für die Beurteilung der Frage, welches Bürgerrecht überwiegt, ist vor allem auf die Umstände abzustellen, die zum Erwerb des ausländischen Bürgerrechts geführt haben, sowie auf die Art und Intensität der Beziehungen zur Schweiz (vgl. Art. 8 ASFV).

3. ...

4.1. Aus dem Budget (ab Oktober 1991) des Beschwerdeführers resultiert ein Fehlbetrag von $ 365.- (zirka Fr. 730.-). Darin inbegriffen sind Ausgaben für Nahrungsmittel, Wäsche, Körperpflege, Elektrizität und Wasser, Verkehrsausgaben, plus Nebenkosten für die Wohnung. Die letzten drei Ausgabeposten betreffen die im selben Haushalt wohnende Mutter gleichermassen. Diesem Umstand wurde indessen bei der Budgetierung mit einer anteilsmässigen Reduktion bereits Rechnung

getragen.

Die mit den örtlichen Begebenheiten vertraute schweizerische Vertretung in Lima erachtet das präsentierte Budget als angemessen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kosten für ambulante ärztliche Behandlung, Medikamente und medizinische Hilfsmittel darin nicht enthalten sind....

Die Vorinstanz ging in ihrer Vernehmlassung allerdings nicht von einem Manko von $ 365.-, sondern von einem wesentlich geringeren, nicht genauer bezifferten Fehlbetrag aus, der sich in einem bescheidenen und daher zumutbaren Rahmen bewege. Aus diesem Grunde sprach sie dem Beschwerdeführer denn einen Unterstützungsanspruch ab ...

Zu diesem Schluss gelangte sie, weil weitere mögliche Einnahmequellen in die Berechnungen respektive in die Aktivseite des Budgets aufgenommen wurden. Hinsichtlich der in Aussicht stehenden einmaligen Abfindung für den Verlust des Arbeitsplatzes (in der Höhe von zehn Monatsgehältern) sowie einer allfälligen IV-Rente der peruanischen Sozialversicherung liesse sich die Auffassung des BAP freilich nur aufrecht erhalten, wenn diese Leistungen auch tatsächlich entrichtet würden. Ob dies der Fall sein wird, erscheint zumindest in absehbarer Zeit mehr als fraglich. Verschiedene Angaben in den Akten vermitteln nämlich das Bild eines sehr lückenhaften Sozialversicherungs- und Fürsorgenetzes in Peru. Gemäss der dortigen schweizerischen Vertretung lassen die Leistungen der Sozialversicherung IPSS sehr zu wünschen übrig. Insofern ist die Mutmassung des Beschwerdeführers, von der obgenannten Institution sei vorderhand kein Geld zu erwarten, nicht von der Hand zu weisen. Allerdings bewohnt er mit seiner Mutter zusammen eine Eigentumswohnung, die eine Fläche von 176 m2 aufweist. Der Wert des - rollstuhlgängigen - Appartements soll sich auf rund $ 34 000.- belaufen. Gemäss dem Grundsatz der Subsidiarität der öffentlichen Fürsorge bleibt
demnach vorerst zu prüfen, ob der Beschwerdeführer seinen Lebensunterhalt nicht gleichwohl aus eigenen Mitteln und Kräften zu bestreiten vermag.

4.2. ... Die fragliche Eigentumswohnung ist im öffentlichen Register auf den Namen der Eheleute L./L. (Eltern des Gesuchstellers) eingetragen. Laut Erbenbescheinigung sind die Witwe und die beiden Kinder erbberechtigt. Dem Beschwerdeführer gehört gemäss seinen eigenen Angaben ein Eigentumsanteil von 25%. Ungeachtet der Regelung der Erbfolge in Peru ist demnach die Verfügungsmöglichkeit über diesen Anteil jedenfalls erheblich eingeschränkt.... Eine hypothekarische Belastung wäre, wenn überhaupt, nur umständlich zu realisieren und erschiene aufgrund der Bedingungen, zu denen in Peru Darlehen gewährt werden (nach Mitteilung der Schweizerischen Vertretung), wenig sinnvoll. In Anbetracht der Invalidität des Beschwerdeführers darf auch nicht einfach der durchschnittliche Wohnraumbedarf eines Peruaners zum Vergleich beigezogen werden. Zu Recht wird in diesem Zusammenhang zudem darauf hingewiesen, dass die Miete einer - rollstuhlgängigen - Wohnung auf die Dauer wohl wesentlich teurer zu stehen käme, zumal das jetzige Domizil von der Grundstücksteuer befreit sein soll.

Die Besonderheiten des Sachverhalts (eine etwas grössere Wohnung ist für den Gesuchsteller in der jetzigen Situation existenziell) rechtfertigen eine Ausnahmeregelung. Hingegen ist dem Beschwerdeführer bis zu einem gewissen Grade und bis zu einem bestimmten Umfang zumutbar, Untermieter aufzunehmen. Der sehr prekäre Gesundheitszustand des Beschwerdeführers gebietet es freilich, bei der Auswahl von Mietern strengere Massstäbe als üblich anzusetzen. Insofern erscheint der Kreis möglicher Untermieter zum vorneherein stark eingeschränkt. Eine allfällige Unterstützung wäre demnach mit einer entsprechenden Auflage zu verbinden. Unter Berücksichtigung der Invalidität und der damit verbundenen Folgen beziehungsweise Beeinträchtigungen bewegt sich das präsentierte Budget im Rahmen der nach Massgabe des Aufenthaltsstaates notwendigen Lebensbedürfnisse eines sich dort aufhaltenden Schweizers. Es ist daher vorliegendenfalls grundsätzlich von einer Bedürftigkeit im Sinne der gesetzlichen Bestimmungen auszugehen.

4.3. Gemäss Art. 6 ASFG sollen bei vorherrschendem ausländischen Bürgerrecht schweizerischerseits trotz Bedürftigkeit in der Regel keine Unterstützungsleistungen gewährt werden. Der Beschwerdeführer wendet nun aber ein, er sei enger mit der Schweiz verbunden, als dies die Vorinstanz annehme. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz hat er allerdings nie bestritten, dass in seinem Fall das peruanische Bürgerrecht überwiege ...

4.4. Der Wortlaut von Art. 6 ASFG lässt Ausnahmen vom Grundsatz der Nichtunterstützung bei vorherrschendem ausländischen Bürgerrecht zu. Die anzuwendenden Kriterien werden jedoch weder vom Gesetz noch von der Verordnung umschrieben. Diese Aufgabe ist vielmehr der rechtsanwendenden Behörde zugedacht. Der Gesetzgeber wollte damit Härten, Unbilligkeiten und Unzulänglichkeiten vorbeugen, die sich wegen der Besonderheit des Sachverhalts aus der strikten Anwendung des Gesetzes ergeben könnten und die auf der Gesetzesstufe einer generellabstrakten Regelung nicht zugänglich sind.

Die Anerkennung einer Ausnahme beruht auf einer umfassenden Abwägung aller erheblichen öffentlichen und privaten Interessen ...

Die Ausnahme ist auf besonders krasse Fälle zu beschränken, bei denen es aufgrund der gesamten Umstände stossend und nicht zu verantworten wäre, den Hilfsbedürftigen von der Unterstützung auszuschliessen. Ein solcher Sachverhalt ist jedenfalls dann gegeben, wenn die physische Existenz des Hilfsbedürftigen in Frage gestellt wird ... Den Gründen, die für die Notlage verantwortlich sind, kommt ebenfalls in bestimmten Grenzen Bedeutung zu. Voraussetzung ist allerdings immer, dass das schweizerische Bürgerrecht nicht nur der Form nach besteht. Doppelbürger, bei denen lediglich ein finanzielles Interesse an der Schweiz besteht, können daher nicht unterstützt werden.

4.5. Der Beschwerdeführer ist in geordneten Verhältnissen aufgewachsen. Sein Vater war Buchhalter und hatte zeitweilig ein Büro. Mit seinem Tod (November 1989) hinterliess er zwar eine 1973 erworbene Eigentumswohnung und einen alten Personenwagen, jedoch keine Ersparnisse.

Infolge eines schweren Autounfalles im Jahre 1963 erlitt der Beschwerdeführer seinerseits eine Querschnittslähmung. Diverse Heilungsversuche im Ausland blieben erfolglos und zehrten an der finanziellen Substanz. Fast dreissig Jahre im Rollstuhl führten überdies zu körperlichen Verschleisserscheinungen. Es traten entsprechende Schwierigkeiten auf, welche lange Zeit durch das familiäre Umfeld aufgefangen werden konnten. Die vergangenen zwei Jahre schlugen sich der Gesuchsteller und seine Mutter nur deshalb ohne fremde Hilfe durch, weil die letzten Reserven (Liquidation des Büros des Vaters, Verkauf des Schmuckes der Mutter, Beiträge von Freunden der Schweizerkolonie) angezapft wurden.

Durch den unverschuldeten Verlust des Arbeitsplatzes ist zudem eine wichtige Einnahmequelle - zumindest vorübergehend - versiegt. Ob der weiterhin schlechte Gesundheitszustand des Gesuchstellers die Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit erlaubt, erscheint aufgrund der Akten fraglich. Die Einkünfte reichen jedenfalls zur Zeit nicht aus, um die täglichen Auslagen zu decken.

Zwar ist einzuräumen, dass die Unterstützung durch Verwandte in südamerikanischen Staaten durchaus üblich ist. Indessen liegt doch eine wesentlich andere Konstellation vor als in dem von der Vorinstanz zitierten Beschwerdeentscheid. Zum einen leistet mit der inzwischen 70jährigen Mutter bereits ein Mitglied aus dem engsten Familienkreis einen erheblichen Beitrag an die Lebenshaltungskosten, vor allem erfordert aber die Vollinvalidität des Gesuchstellers eine intensive und aufwendige Betreuung. Gemäss Bestätigung der peruanischen Sozialversicherung vom 10. Dezember 1991 benötigte er zur Befriedigung der elementarsten Pflegebedürfnisse eigentlich eine dritte Person im Haushalt. Von der Schwester (geschieden, zwei Kinder) kann in Anbetracht ihrer persönlichen Situation umgekehrt kaum ein Zustupf erwartet werden. Des weiteren ist nicht ersichtlich, warum die Vorinstanz beim schwerbehinderten Gesuchsteller einfach a priori auf die landesüblichen Verhältnisse verweist respektive darauf abstellt.

Vor diesem Hintergrund bleibt zu prüfen, ob sich das schweizerische Bürgerrecht des Beschwerdeführers in einem blossen Formalismus erschöpft. Der Rekurrent hat die Verbundenheit mit der Schweiz im Rahmen seiner (finanziellen wie gesundheitlichen) Möglichkeiten bewahrt. Er hat während fünf Jahren die Schweizerschule besucht und spricht immer noch ein wenig deutsch. Dass er den obligatorischen Militärdienst zu absolvieren beabsichtigte, vermag er nicht zu belegen. Weil sich der Unfall im zwanzigsten Lebensjahr ereignet hat, darf dies indessen nicht zu seinen Ungunsten ausgelegt werden.

Was den freiwilligen Beitritt zur AHV/IV anbelangt, opponiert die angesprochene schweizerische Vertretung seiner Behauptung nicht, diese Stelle habe Schweizerbürgern lange Zeit von einem solchen Schritt abgeraten. Abgesehen davon hätte die oben geschilderte Entwicklung der familiären Situation es kaum erlaubt, auch nur über kürzere Zeit hinweg Minimalbeiträge für die freiwillige AHV zu bestreiten. Um intensivere Beziehungen zur Schweiz zu pflegen, fehlte es an den notwendigen Mitteln. Als Invalider in der Ausbildung verfügte der Rekurrent über keine flüssigen Mittel, um diese Sozialversicherungen zu berappen. Später floss ein grosser Teil des Kapitals in die Pflege des nicht versicherten Vaters. Die schweizerische Vertretung in Lima setzt sich denn in Kenntnis der örtlichen Verhältnisse für die Ausrichtung von Unterstützungsleistungen ein. Auch der Verein «Association Winkelried», zu welchem seitens des Gesuchstellers gewisse Verbindungen bestehen, sah sich veranlasst, ihm vorübergehend Zuwendungen zuzuhalten ... Eine gewisse Verbundenheit mit der Schweiz kann dem Rekurrenten daher trotz zweifellos vorherrschendem ausländischen Bürgerrecht sicherlich nicht abgesprochen werden. Bei dieser Sachlage wäre es höchst unbillig
und entspräche nicht dem Grundgedanken des Gesetzes, dem aus von ihm nicht zu verantwortenden äusseren Zwängen in eine grosse Notlage geratenen Beschwerdeführer die Unterstützung zu versagen.

5.1. Der Gesuchsteller beantragt eine Dauerunterstützung. Die Vorinstanz führt in ihrer Vernehmlassung hierzu aus, eine solche sei mit dem Grundgedanken von Art. 6 ASFG kaum vereinbar. Die Unterstützung trotz vorherrschendem ausländischen Bürgerrecht habe sich durch Einmaligkeit auszuzeichnen ... Die Beschränkung auf einmalige Hilfeleistungen widerspricht indessen in dieser Allgemeinheit dem Zweck der Ausnahmeregel, Härten vorzubeugen, die sich gerade aus der Besonderheit des Einzelfalles ergeben. Ob ein Ausnahmefall vorliegt, muss daher aufgrund der gesamten Umstände beurteilt werden. Die generelle Anknüpfung an das zeitliche Moment ist abzulehnen, obwohl dieses einzelfallweise im Rahmen einer Gesamtwürdigung durchaus erheblich sein kann.

5.2. Im vorliegenden Fall stehen Intensität und Ursache der Notlage im Vordergrund. Die wirtschaftliche Not hat ihren Grund in einer nicht selbst verschuldeten, gravierenden körperlichen Schädigung des Beschwerdeführers und den sich daraus ergebenden besonderen Bedürfnissen in Form ärztlicher Betreuung, Therapie und Medikamenten, welche die finanziellen Möglichkeiten der Familie weit übersteigen. So soll denn deshalb seit geraumer Zeit auf dringend gebotene ärztliche Behandlungen und Kontrollen verzichtet worden sein. Dies obwohl sich der Gesundheitszustand des Gesuchstellers gemäss den zur Verfügung stehenden Unterlagen stets verschlechtert (doppelseitige Lähmung im fortgeschrittenen Stadium; grosse Probleme mit der Wirbelsäule und dem neurologischen vegetativen System). Die existentielle Natur der aufgezählten Bedürfnisse kann nicht ernsthaft in Abrede gestellt werden. Von deren Erfüllung hängt es im wesentlichen ab, ob der Beschwerdeführer im Rahmen des Möglichen ein menschenwürdiges und beschwerdefreies Leben führen kann. Hinzu treten die Auswirkungen, welche der Zustand des Gesuchstellers auf sein familiäres Umfeld hat. Die über 70jährige Mutter ist mit der Pflege des Rekurrenten völlig überlastet und bedürfte
eigentlich selber medizinischer Behandlung ...

5.3. All diese Umstände, insbesondere jedoch der unmittelbare und intensive Bezug zum Kerngehalt der Menschenwürde sowie deren Gewichtung im Rahmen einer Interessenabwägung, drängt daher ein Abweichen vom Grundsatz der Nichtunterstützung auf. Eine Ausnahme im Sinne von Art. 6 ASFG ist entgegen der Auffassung der Vorinstanz gerechtfertigt. Da keine Ausschlussgründe im Sinne von Art. 7 ASFG ersichtlich sind, ist dem Beschwerdeführer eine Unterstützung zu gewähren.

6. Die angefochtene Verfügung verletzt somit Bundesrecht (Art. 49 VwVG). Sie ist in Gutheissung der Beschwerde aufzuheben, und die Vorinstanz ist anzuweisen, Art und Mass der Unterstützung festzulegen. Als Massstab gelten dabei diejenigen Bedürfnisse in Form von Therapie, Medikamenten und ärztlicher Betreuung, die für den Gesuchsteller von elementarer Notwendigkeit für ein Weiterleben in Menschenwürde sind und die dem Grundsatz der Subsidiarität gemäss (Berücksichtigung allfälliger Leistungen der peruanischen Sozialversicherung; geeignete Untermieter für Eigentumswohnung) nicht anderweitig gedeckt sind.

Die Beschwerde wird daher gutgeheissen und die Sache an die Vorinstanz zurückgewiesen mit der Weisung, im Sinne der Erwägungen das Mass der Unterstützung festzusetzen.

Dokumente des EJPD