



Urteil vom 8. April 2020

Besetzung

Richterin Susanne Genner (Vorsitz),
Richter Daniele Cattaneo,
Richterin Jenny de Coulon Scuntaro,
Gerichtsschreiberin Maria Wende.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA,

Konsularische Direktion - Zentrum für Bürgerservice,
Sozialhilfe für Auslandschweizer/innen (SAS),
Effingerstrasse 27, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Sozialhilfe an Auslandschweizer/innen.

Sachverhalt:**A.**

Gemäss eigenen Angaben ist der Beschwerdeführer mit B. _____, deren Sohn C. _____ (geb. [...]) und der gemeinsamen Tochter, D. _____, (geb. [...]) im November 2015 nach Russland ausgewandert. Am (...) ist die zweite gemeinsame Tochter, D. _____, zur Welt gekommen. Alle vorgenannten Personen sind Staatsbürger von Russland und der Schweiz, mit Ausnahme des Beschwerdeführers, welcher nur die schweizerische Staatsbürgerschaft besitzt. In der Schweiz lebt ferner sein Sohn aus erster Ehe.

B.

Mit Gesuchen vom 21. Januar 2019 und vom 1. Februar 2019 gelangte der Beschwerdeführer an die Schweizerische Botschaft in Moskau und ersuchte gestützt auf das Bundesgesetz vom 26. September 2014 über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (ASG; SR 195.1) um Ausrichtung periodischer Unterstützungsleistungen.

C.

Mit Verfügung vom 10. April 2019 (eröffnet am 15. Mai 2019) wies die Vorinstanz das Gesuch des Beschwerdeführers um Unterstützung ab und führte an, dieser habe während seines dreieinhalbjährigen Aufenthaltes in Russland seinen Lebensunterhalt nicht überwiegend aus eigener Erwerbstätigkeit finanziert, sondern zur Hauptsache mit einem Darlehen von B. _____ bestritten. Es könne nicht davon ausgegangen werden, dass er ein Auskommen für sich und seine beiden Töchter in absehbarer Zeit selbständig werde erwirtschaften können. Gemäss eigenen Angaben lebe er nicht in einer Beziehung mit B. _____. Zwar habe er mit ihr gemeinsame Kinder, doch könne bei diesen aufgrund ihres Alters und der kurzen Aufenthaltsdauer nicht von einer Integration in Russland gesprochen werden. Ferner würden seine Eltern und sein Sohn aus erster Ehe in der Schweiz leben. B. _____ habe das Schweizer Bürgerrecht und habe bis 2015 mit ihrem Sohn in der Schweiz gelebt. Ein Verbleib in Russland sei folglich nicht gerechtfertigt und eine Rückkehr in die Schweiz sei zumutbar. Schliesslich wies die Vorinstanz auf verschiedene Unstimmigkeiten in den Angaben des Beschwerdeführers hin.

D.

Mit am 11. Juni 2019 bei der Schweizerischen Botschaft in Moskau eingereichter Rechtsmitteleingabe (Eingang beim Bundesverwaltungsgericht am

19. Juni 2019) beantragte der Beschwerdeführer die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und die Ausrichtung einer wiederkehrenden Leistung ab Antragsdatum. Er führte an, die Schweiz verlassen zu haben, weil er sich durch die Scheidung von seiner ersten Ehefrau in einer sowohl mental als auch finanziell (Schulden in der Höhe von ca. CHF 1.5 Millionen) schwierigen Lage befunden habe. B._____ und er seien entgegen den Annahmen der Vorinstanz ein Paar. Deren Sohn C._____ werde intensiv als professioneller Nachwuchs-Schwimmer trainiert. Dies wäre auf diesem Niveau in der Schweiz nicht möglich, weshalb B._____ in Russland bleiben müsse. Die Familie lebe bereits seit November 2015 in Russland. Seine älteste Tochter habe ihr bisheriges Leben in Russland verbracht und spreche nur Russisch. Sie sei sehr gut im Schulsystem und im Umfeld integriert. Er selbst sei ebenfalls gut integriert, spreche Russisch, gehe einer Arbeitstätigkeit nach, nehme am kulturellen Leben teil und treffe seine Freunde. In der Schweiz sei er ausgesteuert gewesen, habe nahezu keinen Kontakt zu seinen Eltern und in Bezug auf seinen Sohn aus erster Ehe habe er weder die Obhut noch ein Besuchsrecht.

Auf die eingereichten Beweismittel wird – soweit erheblich – in den Erwägungen eingegangen.

E.

Die Vorinstanz schloss in ihrer Vernehmlassung vom 11. September 2019 auf Abweisung der Beschwerde und führte unter anderem aus, der Beschwerdeführer und B._____ würden nicht in einem stabilen Konkubinat leben, da sie keinen gemeinsamen Haushalt teilen würden. Entsprechend stehe die Beziehung des Beschwerdeführers einer Rückkehr in die Schweiz nicht entgegen.

F.

Von seinem Replikrecht machte der Beschwerdeführer keinen Gebrauch.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Verfügungen der Konsularischen Direktion des EDA (KD) betreffend Sozialhilfeleistungen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland nach Art. 33 Abs. 1 ASG unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 62 ASG i.V.m. Art. 31 ff. VGG).

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

1.3 Der Beschwerdeführer ist als Verfügungsadressat zur Erhebung der Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen (Rechtsmittelfrist [Art. 50 Abs. 1 VwVG] und Form der Beschwerde [Art. 52 VwVG]) sind erfüllt. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

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 und – sofern 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.

3.

Geht es – wie hier – um wiederkehrende Leistungen, ist analog zum Sozialversicherungsrecht auf dem Gebiet der Sozialhilfe an Schweizer Staatsangehörige im Ausland grundsätzlich auf die tatsächlichen Verhältnisse abzustellen, wie sie sich zum Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung dargestellt haben (vgl. Urteil des BVGer C-4103/2013 vom 30. April 2015 E. 2).

4.

4.1 Zu prüfen ist vorab, ob die Vorinstanz – wie vom Beschwerdeführer geltend gemacht – den Sachverhalt unrichtig oder unvollständig erstellt hat. Diese Rüge wird allerdings weitgehend ohne nähere Begründung vorgebracht, weshalb darauf nur insofern eingegangen werden kann, als der Beschwerdeführer konkret geltend macht, die Vorinstanz habe zu Unrecht festgehalten, B. _____ und er seien kein Paar.

4.2 Die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes kann nach Art. 49 Bst. b VwVG gerügt werden. Unrichtig ist die Sachverhaltsfeststellung beispielsweise dann, wenn der Verfügung ein aktenwidriger oder nicht weiter belegbarer Sachverhalt zugrunde gelegt

wurde. Unvollständig ist die Sachverhaltsfeststellung, wenn die Behörde trotz der geltenden Untersuchungsmaxime (Art. 12 ff. VwVG i.V.m. Art. 37 VGG) den Sachverhalt nicht von Amtes wegen abgeklärt, oder nicht alle für den Entscheid wesentlichen Sachumstände berücksichtigt hat (vgl. dazu statt vieler BENJAMIN SCHINDLER, in: Kommentar zum VwVG, 2. Aufl. 2019, Art. 49 N. 29).

4.3 Der Beschwerdeführer machte zu seinem Verhältnis zu B. _____ widersprüchliche Angaben. In seiner E-Mail vom 24. Januar 2019 an das Konsularcenter in Moskau sprach er von B. _____ als von seiner zukünftigen Ehefrau. Rund einen Monat später gab er auf Nachfrage der Schweizerischen Botschaft an: «Ich lebe mit Frau B. _____ nicht in einer Beziehung (wir sind kein Paar)» (Akten des Bundesverwaltungsgerichts 1 Beilage 5). Dies hat die Vorinstanz in ihrer Verfügung denn auch in dieser Form wiedergegeben. Allfällige Veränderungen in der Beziehung des Beschwerdeführers zu B. _____ nach Erlass der angefochtenen Verfügung sind in diesem Zusammenhang irrelevant (vgl. E. 3). Eine unvollständige oder unrichtige Feststellung des Sachverhalts ist damit nicht erkennbar.

5.

5.1 Gemäss Art. 22 ASG gewährt der Bund im Rahmen dieses Gesetzes Auslandschweizerinnen und -schweizern, die bedürftig sind, Sozialhilfe. Auslandschweizerinnen und -schweizer im Sinne dieses Gesetzes sind nach Art. 3 Bst. a ASG Schweizerinnen und Schweizer, die in der Schweiz keinen Wohnsitz haben und im Auslandschweizerregister eingetragen sind. Gemäss Art. 24 ASG wird Auslandschweizerinnen und -schweizern nur dann Sozialhilfe gewährt, wenn sie ihren Lebensunterhalt nicht hinreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, aus Beiträgen von privater Seite oder aus Hilfeleistungen des Empfangsstaates bestreiten können. Auslandschweizerinnen und -schweizern mit mehrfacher Staatsangehörigkeit wird in der Regel keine Sozialhilfe gewährt, wenn die ausländische Staatsangehörigkeit vorherrscht (Art. 25 ASG).

5.2 Art und Umfang der Sozialhilfe richten sich nach den besonderen Verhältnissen des Empfangsstaates, unter Berücksichtigung der notwendigen Lebensbedürfnisse einer oder eines sich dort aufhaltenden Schweizer Staatsangehörigen (Art. 27 Abs. 1 ASG). Je nach Situation kann die Sozialhilfe in Form von wiederkehrenden oder einmaligen Leistungen gewährt werden (vgl. Art. 18 Abs. 1 Verordnung vom 7. Oktober 2015 über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland [V-ASG; SR 195.11]).

Anspruch auf wiederkehrende Leistungen hat eine Person, wenn ihre anrechenbaren Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen und ihr liquidierbares Vermögen bis auf den Vermögensfreibetrag verwertet worden ist (Art. 19 Abs. 1 Bst. a und Bst. b V-ASG). Zudem muss ihr Verbleib im Empfangsstaat aufgrund der gesamten Umstände gerechtfertigt sein (Art. 19 Abs. 1 Bst. c V-ASG), was namentlich dann der Fall ist, wenn sich die betreffende Person schon seit mehreren Jahren im Empfangsstaat aufhält (Ziff. 1), wenn sie mit grosser Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit im Empfangsstaat wirtschaftlich selbständig wird (Ziff. 2) oder wenn sie nachweist, dass ihr wegen enger familiärer Bande oder anderer Beziehungen die Rückkehr in die Schweiz nicht zugemutet werden kann (Ziff. 3). Dabei ist unerheblich, ob die entsprechenden Leistungen im Ausland oder in der Schweiz kostengünstiger wären (Art. 19 Abs. 2 V-ASG).

5.2.1 Die unter Art. 19 Abs. 1 Bst. c V-ASG aufgeführten Kriterien werden in den Richtlinien der KD zur Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (gültig ab 1. Januar 2016; abgelöst durch die Weisung über die Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer [nachfolgend: Weisung], gültig seit 1. Januar 2020) konkretisiert:

5.2.2 Eher für eine Leistung vor Ort spricht, wenn der Lebensunterhalt im Empfangsstaat bisher ganz oder teilweise durch eine Erwerbstätigkeit finanziert wurde, die gesuchstellende Person sich seit mehr als fünf Jahren im Empfangsstaat aufhält, in der Gesellschaft des Empfangsstaats gut integriert ist, mit einer Person des Empfangsstaates verheiratet ist oder mit ihr in einem stabilen Konkubinat lebt, mit einer Person des Empfangsstaates gemeinsame Kinder hat und diese integriert sind oder Verwandte im Empfangsstaat hat und mit diesen regelmässig persönlichen Kontakt pflegt (Ziff. 1.3.4 der Weisung).

5.2.3 Eher gegen eine Leistung vor Ort spricht, wenn die Chancen auf wirtschaftliche Unabhängigkeit trotz Arbeitsfähigkeit gering sind, wenn der Lebensunterhalt im Empfangsstaat bisher vor allem aus Ersparnissen finanziert wurde oder wenn keine ordentliche Aufenthaltsbewilligung vorhanden ist bzw. eine solche nicht innert nützlicher Frist beschafft werden kann. Auch der Umstand, dass die gesuchstellende Person weder mit einer Person des Empfangsstaats verheiratet ist noch in einem stabilen Konkubinat lebt, oder Verwandte im Empfangsstaat hat, spricht gegen die Ausrichtung von Unterstützungsleistungen im Ausland (Ziff. 1.3.4 der Weisung).

5.2.4 Diese Kriterien machen deutlich, dass eine Unterstützung vor Ort insbesondere dann als insgesamt gerechtfertigt anzusehen ist, wenn im Empfangsstaat – sozial, familiär und wirtschaftlich – eine eigentliche Verwurzelung besteht (zum Ganzen vgl. Urteil des BVGer F-6925/2016 vom 13. April 2017 E. 4.2). Die Unterstützung vor Ort soll grundsätzlich nur denjenigen Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern zugutekommen, die dort eine Existenz aufgebaut haben, weitgehend integriert sind und nachträglich in eine finanzielle Notlage geraten sind (vgl. bspw. Urteile des BVGer F-1063/2017 vom 22. Februar 2019 E. 4.1 und F-1063/2016 vom 13. April 2018 E. 4.2).

6.

6.1 Der Beschwerdeführer lebt seit November 2015 in Russland, wobei er sich erst am 21. Januar 2019 bei der Schweizerischen Botschaft in Moskau angemeldet hat. Seine beiden Töchter leben teilweise bei ihm, teilweise bei deren Mutter, B._____. Vom 19. April 2018 bis zum 12. Mai 2019 war er in einem (nicht profitablen) Unternehmen von B._____ als (...) angestellt und verdiente RUB 10'000.–. Dieser Lohn macht einen Bruchteil seiner Wohnungsmiete von RUB 85'000.– aus. Es ist ihm während seines zum Verfügungszeitpunkt dreieinhalbjährigen Aufenthaltes in Russland offensichtlich nicht gelungen, sich wirtschaftlich zu etablieren. Seinen Lebensunterhalt finanzierte er bislang zur Hauptsache mit dem Geld von B._____. Seine Bemühungen, eine besser bezahlte Anstellung zu finden, verliefen erfolglos. Zu keinem Zeitpunkt konnte er seinen Lebensunterhalt durch seine Erwerbstätigkeit finanzieren. Die Chancen auf wirtschaftliche Unabhängigkeit sind demnach als gering einzuschätzen und es kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine Unterstützung nur vorübergehend notwendig wäre. Leistungen werden jedoch grundsätzlich nicht gewährt, wenn – wie vorliegend – keine begründete Aussicht auf eine baldige Besserung der Ertragslage besteht (vgl. Ziff. 1.1 der Weisung).

6.2 In Bezug auf die soziale Integration ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer Russisch spricht, einer Arbeitstätigkeit nachgeht und wohl auch soziale Kontakte pflegt. Von einer eigentlichen sozialen Verwurzelung kann dennoch nicht gesprochen werden. Er lebte zum Verfügungszeitpunkt erst seit dreieinhalb Jahren mit seiner Familie, welche zuvor in der Schweiz gelebt hatte, in Russland. Der bald (...) -jährige Beschwerdeführer hat damit lediglich einen Bruchteil seines Lebens in Russland verbracht. Des Weiteren ist aufgrund seiner widersprüchlichen Angaben nicht klar, in welchem Verhältnis er zu B._____ steht. Fest steht jedoch, dass zu keinem

Zeitpunkt ein gemeinsamer Haushalt bestanden hat, weshalb nicht von einem stabilen Konkubinat ausgegangen werden kann (vgl. Ziff. 2.5.2. der Weisung). Mit B._____ hat er zwei Kleinkinder. Aufgrund des Alters der Kinder kann auch in ihrem Fall nicht von einer Verwurzelung in Russland gesprochen werden. Die jüngste Tochter ist gerade erst (...) alt geworden. Die Ältere besucht (...). Wenn sie dadurch auch erste soziale Kontakte ausserhalb ihres familiären Umfelds geknüpft haben mag, ist dennoch bei Kindern in diesem Alter davon auszugehen, dass die Hauptbezugspersonen ihre Eltern sind.

6.3 Eine Heimkehr würde – entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers – auch keine Familienbande zerreissen. Seine beiden Töchter, deren Mutter B._____ und deren Sohn besitzen alle das Schweizer Bürgerrecht. In Anbetracht dessen, dass die Familie bis zur Ausreise nach Russland in der Schweiz wohnhaft gewesen ist, kann ihr eine Rückkehr auch zugemutet werden. Nicht anders verhält es sich unter Berücksichtigung des Kindeswohls (vgl. Art. 3 Abs. 1 des Übereinkommens vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes [SR 0.107]), wobei an dieser Stelle auf die Ausführungen unter E. 6.2. verwiesen werden kann, aus welchen folgt, dass bei einer Rückkehr in die Schweiz keine Gefahr einer Entwurzelung der beiden Mädchen bestünde. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass in der Schweiz auch deren Grosseltern und deren Halbbruder leben, auch wenn der Beschwerdeführer anführt, wenig Kontakt zu seiner Familie in der Schweiz zu pflegen. Auch B._____ und ihrem mittlerweile (...)jährigen Sohn C._____ dürfte es nicht schwerfallen, sich in der Schweiz wieder zu integrieren, zumal beide vor ihrer Ausreise nach Russland hier gelebt haben, C._____ hier eingeschult wurde und prägende Jahre seines Lebens verbracht hat. Der Umstand, dass er sein Schwimmtraining möglicherweise nicht unter denselben Bedingungen wie in Russland fortführen könnte, vermag an der Zumutbarkeit seiner Rückkehr und derjenigen seiner Mutter nichts zu ändern.

6.4 Vor diesem Hintergrund ist nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz einen Verbleib des Beschwerdeführers und seiner beiden Töchter in Russland als nicht gerechtfertigt im Sinne des ASG und eine Rückkehr in die Schweiz als zumutbar erachtete.

7.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz das Gesuch des Beschwerdeführers um Ausrichtung einer periodischen Unterstützung zu

Recht abgewiesen hat. Die angefochtene Verfügung erweist sich mit Blick auf Art. 49 VwVG als rechtmässig. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

8.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens würde der Beschwerdeführer grundsätzlich kostenpflichtig. Angesichts der besonderen Umstände ist jedoch von der Auferlegung von Verfahrenskosten abzusehen (vgl. 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 nachfolgende Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer durch Vermittlung der Schweizerischen Botschaft in Moskau
- die Schweizerische Botschaft in Moskau mit der Bitte, das Original des Urteils dem Beschwerdeführer gegen Empfangsbestätigung zuzustellen und die Empfangsbestätigung anschliessend an das Bundesverwaltungsgericht zu retournieren
- die Vorinstanz (gegen Empfangsbestätigung; Akten Ref-Nr. [...] retour)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Susanne Genner

Maria Wende

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 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). 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 (Art. 42 BGG).

Versand: