



## Urteil vom 22. August 2019

---

Besetzung

Richterin Regula Schenker Senn (Vorsitz),  
Richter Gregor Chatton, Richterin Jenny de Coulon,  
Gerichtsschreiberin Mirjam Angehrn.

---

Parteien

A. \_\_\_\_\_,  
vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur.oec. HSG David Zünd,  
AMPARO Anwälte und Notare,  
Neugasse 26, Postfach 148, 9001 St. Gallen,  
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  
(Ausrichtung einer wiederkehrenden Leistung).

**Sachverhalt:****A.**

Gemäss dem beim schweizerischen Generalkonsulat in San Francisco eingereichten Gesuch vom 12. Juli 2018 lebt der Beschwerdeführer, ein 1973 geborener Schweizer Bürger, seit dem Jahre 2008 in den Vereinigten Staaten von Amerika (USA). Er hatte ursprünglich eine feste Anstellung als Informatiker, ist jedoch seit 2014 arbeitslos und macht nunmehr Gelegenheitsarbeiten für eine Sicherheitsfirma ("B.\_\_\_\_\_"). Im Jahr 2016 verlor er sein Miethaus und lebt seither mehrheitlich in seinem Auto und manchmal bei Freunden. Von seinen Eltern (insbesondere Mutter) sowie von einzelnen Freunden erhielt er in den letzten Jahren finanzielle Unterstützung. Die Arbeitslosigkeit, das seit 2006 andauernde Scheidungsverfahren von seiner amerikanischen Ehefrau wie auch die 2017 diagnostizierte X.\_\_\_\_\_erkrankung seiner Mutter haben beim Beschwerdeführer zu Verschuldung, depressiver Verstimmung und sozialer Isolation geführt. Da er seine finanzielle Situation nicht stabilisieren konnte und auch von Freunden keine Unterstützung mehr erhält, ersuchte er beim Schweizer Generalkonsulat um Unterstützung im Sinne wiederkehrender Leistungen (Akten der Vorinstanz [nachfolgend: KD-act.] 1 und 2).

**B.**

Mit Verfügung vom 18. September 2018 wies die Vorinstanz das Gesuch des Beschwerdeführers um Unterstützung ab (KD-act. 5).

**C.**

Gegen diese Verfügung gelangte der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 8. November 2018 an das Bundesverwaltungsgericht. Er beantragte, die Verfügung vom 18. September 2018 sei aufzuheben und es seien ihm die gesetzlichen Leistungen auszurichten. In formeller Hinsicht ersuchte er um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege samt Verbeiständung. Des Weiteren beantragte er die Ansetzung einer Nachfrist zur Beschwerdeergänzung oder zu einem allfälligen Beschwerderückzug innert 20 Tagen ab Erhalt der vollständigen Akten der Beschwerdegegnerin (Akten des Bundesverwaltungsgerichts [nachfolgend: BVGer-act.] 1).

**D.**

Mit Verfügung vom 21. November 2018 wurde dem Gesuch um Akteneinsicht in die vorinstanzlichen Akten und dem Antrag um Ansetzung einer Nachfrist zur Einreichung einer Beschwerdeergänzung stattgegeben. Auf die Erhebung eines Kostenvorschusses wurde einstweilen verzichtet und

mitgeteilt, dass über das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege zu einem späteren Zeitpunkt befunden werde (BVGer-act. 3).

**E.**

Der Rechtsvertreter reichte die Beschwerdeergänzung am 30. November 2018 fristgerecht ein. An den Anträgen der Beschwerde vom 8. November 2018 wurde festgehalten und darum ersucht, über das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege samt Verbeiständung schnellstmöglich zu befinden (BVGer-act. 4).

**F.**

Die unterzeichnende Richterin hat vorliegendes Beschwerdeverfahren anfangs Dezember 2018 übernommen, nachdem der vormalige Richter aus dem Gericht ausgetreten ist.

**G.**

Mit Verfügung vom 10. Dezember 2018 hiess das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege samt Verbeiständung gut und setzte Rechtsanwalt David Zünd als amtlichen Anwalt ein (BVGer-act. 7).

**H.**

Mit Eingabe vom 29. Januar 2019 stellte der Rechtsvertreter den Antrag, zum geltend gemachten Honorar sei zusätzlich die Mehrwertsteuer zu entschädigen, wobei er nicht im Verzeichnis der mehrwertsteuerpflichtigen Personen verzeichnet sei (BVGer-act. 10).

**I.**

Die Vorinstanz schloss in ihrer Vernehmlassung vom 8. Februar 2019 auf Abweisung der Beschwerde (BVGer-act. 11).

**J.**

In seiner Replik vom 28. Februar 2019 hielt der Beschwerdeführer an seinen Begehren fest (BVGer-act. 13).

**K.**

Mit Duplik vom 25. März 2019, dem Beschwerdeführer zur Kenntnis zugestellt am 8. August 2019, führte die Vorinstanz aus, es werde an der Verfügung vom 18. September 2018 vollumfänglich festgehalten und die Abweisung der Beschwerde beantragt (BVGer-act. 16).

**L.**

Am 3. Juni 2019 reichte der Rechtsvertreter eine weitere Eingabe (inklusive einer Kostennote) zu den Akten (BVGer-act. 17).

**M.**

Auf den weiteren Akteninhalt wird – soweit rechtserheblich – in den Erwägungen eingegangen.

**Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:****1.**

**1.1** Nach Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen der Vorinstanz über die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland (Art. 33 Abs. 3 und Art. 62 Auslandschweizergesetz (ASG; SR 195.1) i.V.m. Art. 33 Bst. d VGG; vgl. auch Art. 32 VGG).

**1.2** Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG und Art. 2 Abs. 4 VwVG).

**1.3** Der Beschwerdeführer ist gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde legitimiert. Diese wurde frist- und formgerecht eingereicht; auf sie 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. Analog zum Sozialversicherungsrecht ist auf dem Gebiet der Sozialhilfe an Schweizer Staatsangehörige im Ausland grundsätzlich auf die tatsächlichen Verhältnisse abzustellen, wie sie sich im Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung dargestellt haben (vgl. Urteil des BVGer F-3829/2017 vom 29. April 2019 E. 2 m.H).

### 3.

**3.1** Als Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer im Sinne des ASG gelten Schweizerinnen und Schweizer, die in der Schweiz keinen Wohnsitz haben und die im Auslandschweizerregister eingetragen sind (Art. 3 Bst. a ASG). Der Eintrag in das Auslandschweizerregister ist für Schweizerbürgerinnen und -bürger ohne Wohnsitz in der Schweiz obligatorisch und Voraussetzung für die Ausübung von Rechten und Pflichten sowie für die Erbringung von Dienstleistungen durch Schweizer Behörden gestützt auf das ASG (Art. 11 Abs. 1 und 2 ASG, Art. 4 Abs. 1 der Verordnung vom 7. Oktober 2015 über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland [Auslandschweizerverordnung, V-ASG; SR 195.11]).

**3.2** Der Bund gewährt bedürftigen Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern Sozialhilfe (Art. 22 ASG). Dabei gilt das Subsidiaritätsprinzip: Sozialhilfe wird nur gewährt, wenn sie ihren Lebensunterhalt nicht hinreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, aus Beiträgen von privater Seite oder aus Hilfeleistungen des Empfangsstaates bestreiten können (Art. 24 ASG). Art und Umfang der Sozialhilfe richten sich nach den besonderen Verhältnissen des Empfangsstaates, unter Berücksichtigung der notwendigen Lebensbedürfnisse einer sich dort aufhaltenden Schweizer Person (Art. 27 Abs. 1 ASG).

**3.3** Sozialhilfe kann je nach Situation in Form von wiederkehrenden oder einmaligen Leistungen gewährt werden (Art. 18 Abs. 1 V-ASG). Wiederkehrende Leistungen kann eine gesuchstellende Person beanspruchen, 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 b V-ASG). Zudem muss ihr Verbleib im Empfangsstaat aufgrund der gesamten Umstände gerechtfertigt sein (Art. 19 Abs. 1 Bst. c V-ASG). Dies ist namentlich dann der Fall, wenn sie sich 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 ihr wegen enger familiärer Bande oder anderer Beziehungen die Rückkehr in die Schweiz nachweislich 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). Erscheint der Verbleib im Empfangsstaat nicht gerechtfertigt, kann der oder dem Bedürftigen die Rückkehr in die Schweiz nahegelegt werden, wobei der Bund anstelle der Unterstützung im Ausland die Rückkehrkosten übernimmt (vgl. Art. 30 ASG).

**3.4** Die Voraussetzungen, unter denen ein Verbleib im Empfangsstaat gemäss Art. 19 Abs. 1 Bst. c V-ASG gerechtfertigt ist, werden durch Ziff. 1.3.4 der Richtlinien der Konsularischen Direktion zur Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (nachfolgend: Richtlinien) konkretisiert. Nach den Richtlinien wird unterschieden zwischen Kriterien, die eher für eine Leistung vor Ort im Ausland sprechen, und solchen, die eher die Heimkehr in die Schweiz nahelegen.

**3.4.1** Eher für die Leistung vor Ort spricht gemäss Ziff. 1.3.4 der Richtlinien, wenn die gesuchstellende Person den Lebensunterhalt im Empfangsstaat bisher ganz oder teilweise durch eine Erwerbstätigkeit finanziert hat, wenn sie sich seit mehr als fünf Jahren im Empfangsstaat aufhält, wenn sie gut in dessen Gesellschaft integriert ist, wenn sie mit einer Person des Empfangsstaates verheiratet ist oder mit ihr in einem stabilen Konkubinat lebt, wenn sie mit einer Person des Empfangsstaats gemeinsame Kinder hat und diese gut integriert sind, wenn sie Verwandte im Empfangsstaat hat und mit diesen Kontakte pflegt. Sie machen deutlich, dass eine Unterstützung vor Ort grundsätzlich nur dann gerechtfertigt erscheint, wenn in persönlicher, sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht eine eigentliche Verwurzelung im Empfangsstaat vorliegt (vgl. zum Ganzen Urteil des BVGer F-6925/2016 vom 13. April 2017 E. 4.2). In diesem Sinne wird davon ausgegangen, dass die dauernde Unterstützung vor Ort grundsätzlich nur denjenigen Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern zugutekommen soll, die im Ausland eine Existenz aufgebaut haben, dort weitgehend integriert sind und nachträglich in eine finanzielle Notlage geraten. Hingegen sollten – da mit dem Gedanken der Sozialhilfe nicht vereinbar – in der Regel keine Leistungen beansprucht werden können, um eine Existenz im Ausland erst aufzubauen und unternehmerische Risiken abzudecken. Dies wäre mit der Natur des Gesetzes als eigentlicher Fürsorgeerlass nicht vereinbar. Anders verhält es sich allenfalls dann, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Auslandschweizer nach einer kurzen Unterstützungsphase den Lebensunterhalt in absehbarer Zeit selber wird bestreiten können; es muss eine gewisse Zukunftsperspektive erkennbar sein (vgl. Urteil des BGer 2A.43/2007 vom 5. April 2007 E. 3.2 und Urteil des BVGer F-1063/2016 vom 13. April 2018 E. 4.2 m.H.).

**3.4.2** Eher für eine Rückkehr spricht gemäss Ziff. 1.3.4 der Richtlinien, wenn die gesuchstellende Person arbeitsfähig ist, die Chancen auf wirtschaftliche Unabhängigkeit aber gering sind, wenn sie den Lebensunterhalt im Empfangsstaat bisher vor allem aus Ersparnissen finanziert hat, wenn sie über keine ordentliche Aufenthaltsbewilligung verfügt und diese

nicht innert nützlicher Frist beschafft werden kann, wenn sie weder mit einer Person des Empfangsstaates verheiratet ist noch in einem stabilen Konkubinat lebt oder Verwandte im Empfangsstaat hat. Ein stabiles Konkubinat liegt vor, wenn ein gemeinsames Kind vorhanden ist oder das Konkubinat seit mindestens zwei Jahren besteht (Ziff. 2.5.2 der Richtlinien).

#### **4.**

**4.1** Mit der angefochtenen Verfügung lehnte die Vorinstanz die Ausrichtung wiederkehrender Sozialhilfeleistungen ab. Sie begründete ihren Entscheid insbesondere damit, dass der Beschwerdeführer die Schweizer Staatsangehörigkeit besitze, bereits seit neun Jahren in den USA lebe, dort fünf Jahre erwerbstätig gewesen sei, jedoch seit vier Jahren keine Festanstellung mehr habe, sondern Gelegenheitsarbeiten nachgehe. Eine absehbare wirtschaftliche Selbständigkeit sei aufgrund der langen Absenz vom Arbeitsmarkt, seiner gesundheitlichen Situation und wegen seiner sozialen Isolation nicht zu erwarten. Da er mit keiner Person aus dem Empfangsstaat verheiratet sei, dort keine Kinder oder sonstige Familienangehörige habe, verfüge er in den USA über keine familiären Beziehungen. Der Vertrauensanwalt der Schweizer Vertretung in San Francisco habe mitgeteilt, dass das Scheidungsverfahren auch von der Schweiz aus weiterverfolgt werden könne. Eine Rückkehr in die Schweiz sei überdies für den Beschwerdeführer zumutbar. Eine gesundheitliche und soziale Erholung gelinge hier allenfalls besser als in den USA.

**4.2** Der Beschwerdeführer hielt dem entgegen, er verfüge über eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung in den USA, sei dort sozial verwurzelt und sehe durchaus Möglichkeiten, sich zukünftig eine wirtschaftliche Selbständigkeit erarbeiten zu können. Strittig sei, ob sein Verbleib in den USA aufgrund der konkreten Umstände gerechtfertigt sei (Art. 19 Abs. 1 Bst. c V-ASG). Nach dem Wortlaut von Ziff. 1.3.4 der Richtlinien müssten die Ziffern 1-3 von Art. 19 Abs. 1 Bst. c V-ASG nicht kumulativ erfüllt sein, sondern lediglich eine Ziffer müsse gegeben sein. So sei eine Person im Ausland zu unterstützen, wenn sie seit mehreren Jahren im Empfangsstaat lebe, ungeachtet der Erfüllung möglicher weiterer Kriterien. Er lebe seit über zehn Jahren in den USA und erfülle somit die Voraussetzungen von Art. 19 Abs. 1 Bst. c Ziff. 1 V-ASG. Den Richtlinien sei zu entnehmen, dass weitere Kriterien lediglich ergänzend berücksichtigt werden könnten. Sollten dennoch weitere Umstände mitberücksichtigt werden, so würde vorliegend trotzdem ein Anspruch auf Sozialhilfeleistungen resultieren. Er sei nach wie vor mit einer Amerikanerin verheiratet. Des Weiteren sei er – wie den Schreiben von drei befreundeten Personen zu entnehmen sei – in den USA

sozial verwurzelt. Seit mehreren Jahren sei er in enormen finanziellen Nöten, habe sich aber dennoch durchgeschlagen. Immer wieder sei er bei seinen Freunden untergekommen. Ohne starke soziale Bindungen hätte er diese Zeit nicht überstanden. Überdies habe er nach all diesen "Turbulenzen" nach wie vor mehrere Personen, die sich für ihn einsetzen würden. Das hängige Scheidungsverfahren würde sich verzögern und ihn viel mehr belasten, wenn er sich in der Schweiz aufhalten würde, da er mangels finanzieller Mittel für einen Anwalt seine Rechte von einem anderen Kontinent aus nicht genügend wahrnehmen könnte. Vermutlich würde zu seinen Ungunsten entschieden, weil nur seine Ehefrau das Urteil weiterziehen könnte, was natürlich jedes Gericht vermeiden wolle. Diese Umstände würden sich negativ auf seine psychische Verfassung auswirken. Deshalb sei ein Umzug in die Schweiz auch aus gesundheitlichen Gründen nicht zumutbar. Die medizinische Versorgung in den USA sei nicht schlechter als in der Schweiz. Sofern die Vorinstanz ihrer Pflicht, die entsprechende Behandlung zu finanzieren nachkomme, sei davon auszugehen, dass er in den USA wieder eine Vollzeitstelle finden werde, zumal er sich stets auf dem aktuellen Stand der Technik gehalten habe. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt im Silicon Valley sei zudem günstig, die Arbeitslosenquote rückläufig und die Lohnaussichten seien gut. Hinsichtlich Stellenbewerbung sei er von C.\_\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_\_ unterstützt worden. Eine soziale Erholung sei für ihn in den USA einfacher als in der Schweiz. Hier habe er ausser seiner kranken Mutter keine Bezugspersonen mehr, da sein Vater nicht mehr mit ihm spreche. In San Francisco habe er diverse Freunde; E.\_\_\_\_\_ sei für ihn eine Art Vaterfigur geworden und in F.\_\_\_\_\_ habe er eine neue Partnerin gefunden. Sie lebe in einer Wohngemeinschaft, in welche sie ihn nicht aufnehmen könne. Sie würden eine sehr intensive Beziehung pflegen, obwohl seine Obdachlosigkeit und die finanziellen Probleme sich natürlich belastend auswirken würden.

**4.3** Die Vorinstanz schloss in ihrer Vernehmlassung auf Abweisung der Beschwerde und führte aus, es möge stimmen, dass in Ziff. 1-3 von Art. 19 Abs. 1 Bst. c V-ASG eine beispielhafte Aufzählung vorliege. Allerdings besage Art. 19 Abs. 1 Bst. c V-ASG, dass ein Verbleib im Empfangsstaat aufgrund der gesamten Umstände gerechtfertigt sein müsse. Die Erfüllung einer einzigen Ziffer ermögliche es nicht, die bestehende Ausgangslage umfassend zu beurteilen. Wie die Vorinstanz es in ihrer Verfügung vom 18. September 2018 gemacht habe, sei vielmehr auf alle drei Ziffern abzustellen und zusätzlich die Ziff. 1.3.4 der Richtlinien beizuziehen. Es sei unbestritten, dass sich der Beschwerdeführer seit mehr als fünf Jahren im Empfangsstaat aufhalte. Aus dem Auslandsaufenthalt alleine könne er jedoch

nichts zu seinen Gunsten ableiten. Die Immatrikulation auf der Auslandvertretung sei erst im Jahr 2014 anlässlich der Erneuerung seines Passes erfolgt, was die langjährige Anwesenheit in den USA relativiere. Eine grosse Wahrscheinlichkeit, dass er in absehbarer Zeit wirtschaftlich selbständig werde, sei vorliegend nicht gegeben. So sei er bereits seit 2014 arbeitslos und damit nahezu die Hälfte seines Aufenthalts in den USA. Er habe in dieser Zeit keine Anstellung mehr finden können, weshalb nicht ersichtlich sei, warum dies nun in absehbarer Zeit möglich sein sollte. Es sei fraglich, ob die Unterstützung durch Organisationen wie C.\_\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_\_, angesichts der gesundheitlichen Situation des Beschwerdeführers, die Wahrscheinlichkeit eine Anstellung zu finden, wirklich erhöhen würden. In den letzten Jahren habe er aufgrund der Gelegenheitsarbeiten relativ geringe Einnahmen gehabt, was ebenfalls nicht für eine baldige wirtschaftliche Selbständigkeit spreche. Es sei nicht Aufgabe der Vorinstanz, medizinische Behandlungen zu finanzieren, damit sich die psychische Situation des Beschwerdeführers verbessere und er eventuell eine Anstellung finde. Auf solch hypothetische Verbesserungen könne nicht abgestellt werden, zumal vorliegend davon auszugehen sei, dass er unabhängig von seiner gesundheitlichen Situation geringe Möglichkeiten auf eine Anstellung in San Francisco habe. Es möge zwar zutreffen, dass die Arbeitslosenquote in der San Francisco Bay tief sei; der Informatiksektor sei jedoch äusserst kompetitiv. Es würden vor allem Fachleute mit sehr guten universitären Ausbildungen bei den bekannten Unternehmungen im Silicon Valley arbeiten. Die Schweizer Vertretung sei zudem sehr wohl in der Lage, die Arbeitssituation vor Ort zu analysieren und abzuschätzen, wie die Chancen des Beschwerdeführers auf eine Vollzeitstelle stünden.

Rein rechtlich treffe es zu, dass der Beschwerdeführer noch verheiratet sei. Allerdings sei ein Scheidungsverfahren hängig und aufgrund seiner Angaben sei anzunehmen, dass er zu seiner Ehefrau weder eine gute Beziehung habe noch Kontakte pflege. Die Ehe mit einer Person des Empfangsstaates werde bei der Prüfung herangezogen, um zu beurteilen, ob eine enge familiäre Bande bestehe, die eine Rückkehr in die Schweiz nicht zumutbar erscheinen lasse. Die sich in Scheidung befindende Ehe spreche nicht für eine solche Bande. Mit der neuen Partnerin lebe der Beschwerdeführer nicht in einem stabilen Konkubinat zusammen, weshalb diese Beziehung einer Rückkehr in die Schweiz nicht entgegenstehe. Verwandte in den USA habe er ebenfalls nicht. In der Schweiz habe er dagegen seine Eltern und insbesondere seine Mutter, mit der er Kontakt pflege. Die drei Schreiben des Beschwerdeführers würden zeigen, dass er zwar freundschaftliche Beziehungen pflege. Eine gute Integration sei damit aber nicht

nachgewiesen, zumal er selber ausgeführt habe, sozial isoliert zu sein. Eine vertiefte soziale Verankerung sei bei einer längeren Arbeitslosigkeit, wie sie hier vorliege, nur bedingt möglich. Bezüglich des Scheidungsverfahrens in den USA könne nicht darauf abgestellt werden, dass die Fortführung desselben aus der Schweiz für den Beschwerdeführer eine zusätzliche Belastung bedeuten würde. Falls er sich keinen Rechtsvertreter in den USA leisten könne, sei dies noch kein Grund für eine wiederkehrende Leistung. Eine allenfalls raschere Beendigung des Scheidungsverfahrens in den USA könne ebenfalls nicht berücksichtigt werden. Das Argument, wonach ein Gericht in den USA zu seinen Ungunsten entscheiden würde, weil nur seine Ehefrau das Urteil würde anfechten können, sei befremdlich.

Es könne zudem nicht auf sein persönliches Empfinden abgestellt werden, dass es seinem Wunsch entspreche, in den USA zu verbleiben. Weiter habe er keine Beweise wie Arztzeugnisse oder psychologische Gutachten beigelegt, die eine Rückkehr in die Schweiz unzumutbar erscheinen liessen. Hier würde er auf die Leistungen des hiesigen Sozialsystems zurückgreifen können und die nötige Unterstützung erfahren, um wieder in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt integriert zu werden.

**4.4** In seiner Replik vom 28. Februar 2019 führte der Beschwerdeführer ergänzend aus, die Vorinstanz erkenne weiterhin, dass der Wortlaut von Art. 19 Abs. 1 Bst. c V-ASG eindeutig sei und eine abschliessende Aufzählung von drei möglichen Gründen, welche für einen Verbleib sprächen, enthalte. Hätte der Gesetzgeber diese drei Gründe nicht als alternativ anwendbar vorsehen wollen, hätte er klarerweise eine andere Formulierung wählen müssen. Dann hätte bei Art. 19 Abs. 1 Bst. c Ziff. 2 V-ASG nicht das Wort "oder", sondern "und" verwendet werden müssen. Es sei eines Rechtsstaates unwürdig, wenn Richtlinien faktisch Gesetzescharakter zugesprochen werde, obwohl der Wortlaut der gesetzlichen Bestimmungen diesen widersprächen. Selbstverständlich seien die gesamten Umstände zu berücksichtigen. Dies bedeute jedoch nicht, dass die anschliessende namentliche Aufzählung kumulativ erfüllt sein müsse. Richtlinien sollten lediglich eine Hilfe in der Rechtsanwendung sein. Sie dürften aber das bestehende Recht nicht korrigieren oder verändern. Selbst Ziff. 1.3.4 der Richtlinien halte fest, dass die gesuchstellende Person im Ausland unterstützt werde, wenn sie schon seit mehreren Jahren im Empfangsstaat lebe, ungeachtet der Erfüllung oder Nichterfüllung weiterer Kriterien. Des Weiteren müsste entgegen der Annahme der Vorinstanz Art. 19 Abs. 1 Bst. a und b V-ASG auch geprüft werden, wenn Art. 19 Abs. 1 Bst. c V-ASG nicht erfüllt sei, da – wie erwähnt – die Erfüllung einer der Bestimmungen gemäss

dem Wortlaut genüge. Ferner finde sich in Art. 19 Abs. 1 Bst. c Ziff. 1 V-ASG kein Hinweis auf eine erforderliche Immatrikulation; es gehe um den faktischen Aufenthalt im Empfangsstaat.

Wenn der Beschwerdeführer keine eigene Unterkunft habe, werde er auch keine Arbeit finden können und ohne solche nicht auf eigenen Beinen stehen können. Die Vorinstanz habe bei der Einschätzung der Arbeitsmarktlage weder die lokalen Arbeitsvermittler C.\_\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_\_ noch sonstige Experten zu Rate gezogen. Stattdessen behaupte sie einfach, sie kenne sich aus. Dass ein erzwungener Umzug das Scheidungsverfahren verzögern würde, müsse bei der Beurteilung der gesamten Umstände ebenfalls berücksichtigt werden. Er sei bereit, sich einer ärztlichen Untersuchung zu unterziehen, sofern die Vorinstanz diese finanziere.

**4.5** Die Vorinstanz hielt den Ausführungen des Beschwerdeführers in einer ergänzenden Vernehmlassung entgegen, zu einer möglichen Verzögerung des Scheidungsverfahrens in den USA bei einem Umzug des Beschwerdeführers in die Schweiz äussere sie sich nicht, da es hypothetisch und unmöglich sei, die Dauer eines solchen Verfahrens vorauszusagen. Unabhängig davon sei dieser Aspekt für die Prüfung der gesamten Umstände unbeachtlich.

**4.6** Am 3. Juni 2019 hat der Rechtsvertreter mitgeteilt, die Situation des Beschwerdeführers habe sich gravierend verschlechtert. Er sei seit mehreren Monaten obdachlos, und zudem strebe Präsident Trump einen restriktiven Kurs an gegenüber von Essensmarken abhängigen ausländischen Personen.

## **5.**

**5.1** Nach einlässlicher Prüfung der Sachlage kommt das Gericht zum Schluss, dass gemäss dem Wortlaut von Art. 19 Abs. 1 Bst. c V-ASG die Aufzählung in den Ziffern 1 - 3 aufgrund der Verwendung des Wortes "namentlich" nicht abschliessend und somit beispielhaft ist. Zusätzlich muss, wie die Vorinstanz korrekt ausgeführt hat, gemäss Art. 19 Abs. 1 Bst. c V-ASG, ein Verbleib im Empfangsstaat aufgrund der gesamten Umstände gerechtfertigt sein. Die Erfüllung einer einzigen Ziffer – wie vom Beschwerdeführer vorgebracht – ermöglicht es nicht, eine Situation umfassend zu beurteilen. Für eine Gesamtbeurteilung der Umstände ist auf alle drei Ziffern abzustellen und zusätzlich ist die Ziff. 1.3.4 der Richtlinien beizuziehen. Ebenso müssten die Bst. a - c von Art. 19 Abs. 1 V-ASG gemäss dem Wortlaut von Bst. b ("und") kumulativ erfüllt sein, damit ein Anspruch auf

eine wiederkehrende Leistung bestünde, was vom Beschwerdeführer zu Unrecht bestritten wird.

**5.2** Verwaltungsverordnungen (wie Richtlinien, Kreisschreiben etc.) sind für die Justizbehörden nicht verbindlich (ANDRÉ MOSER et al., Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, N. 2.173 f.). Die Gerichte sollen Verwaltungsverordnungen bei ihrem Entscheid allerdings mitberücksichtigen, sofern diese eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen (BGE 123 II 16 E. 7; statt vieler Urteil des BVGer A-2106/2017 und A-2084/2017 vom 11. Februar 2019 E. 2.5 m.H.). Inwiefern Ziff. 1.3.4 der Richtlinien den Wortlaut der gesetzlichen Bestimmung von Art. 19 Abs. 1 Bst. c V-ASV korrigieren oder verändern soll, hat der Beschwerdeführer nicht näher ausgeführt. Vielmehr gibt Ziff. 1.3.4 der Richtlinien grösstenteils den Inhalt von Art. 19 Abs. 1 Bst. c V-ASG wieder und präzisiert die Verwaltungspraxis hierzu.

## **6.**

**6.1** Gemäss seinen Angaben anlässlich der Gesuchseinreichung vom 12. Juli 2018 bei der Schweizer Vertretung in San Francisco hält sich der Beschwerdeführer seit dem Jahr 2008, damals 35-jährig, in den USA auf (Abmeldung beim Bevölkerungsamt der Stadt Zürich am 5. Oktober 2011) (KD-act. 1) Sein Aufenthalt in diesem Land dauert demnach schon wesentlich länger als der von der Vorinstanz in der Praxis verwendete Richtwert von fünf Jahren (vgl. Ziff. 1.3.4 der Richtlinien). Allerdings hat er die Immatrikulation auf der Auslandvertretung erst am 22. Mai 2014 veranlasst (EDA act. 11), was die langjährige Anwesenheit in den USA etwas relativiert, was vorliegend aber – aufgrund nachfolgender Erwägungen – nicht entscheiderelevant ist. Es erübrigt sich, weiter darauf einzugehen. Aus der Aufenthaltsdauer alleine kann der Beschwerdeführer nichts für sich ableiten (vgl. Urteil des BVGer F-5822/2017 vom 23. April 2018 E. 4.1 m.H.).

**6.2** Aufgrund der bestehenden Akten kann die Integration des Beschwerdeführers in den USA nicht als gut beurteilt werden. Im Jahr 2014 verlor er seine ursprüngliche feste Anstellung als Informatiker und erledigt seither sporadisch Gelegenheitsarbeiten für eine Sicherheitsfirma ("B. \_\_\_\_\_"). Im Jahr 2016 ging er seines Miethauses verlustig und lebt seither mehrheitlich in seinem Auto und ab und zu bei Freunden. Seit der Arbeitslosigkeit wurde (und allenfalls wird) er von seinen in der Schweiz lebenden Eltern beziehungsweise der Mutter unterstützt. Aktuell hat er abgesehen von der relativ geringen Entschädigung seiner Gelegenheitsarbeiten und der

Unterstützung seiner Mutter von monatlich CHF 300.- keine Einnahmen und kein Vermögen mehr. Von den amerikanischen Behörden bezieht er Lebensmittelmarken ("Food Stamps"). Er gab an, mit der Absolvierung eines MBA begonnen zu haben, die Kurse jedoch aufgrund seiner gesundheitlichen Verfassung wieder abgebrochen zu haben. Zwar versuche er, eine Arbeit zu finden, gibt jedoch selber zu, dass dies in seiner Situation schwierig sei. So brachte er vor, wenn er eine Wohnung und finanzielle Stabilität hätte sowie genesen würde, würde er wieder eine Vollzeitstelle annehmen können. Er benötige jedoch noch mehr Unterstützung von der Organisation C. \_\_\_\_\_ und D. \_\_\_\_\_, um für einen Arbeitgeber attraktiver zu werden. Diese vom Beschwerdeführer dargelegten Zukunftsaussichten sind als rein hypothetisch zu bezeichnen. In der Regel können keine Leistungen beansprucht werden, um eine Existenz im Ausland erst aufzubauen (vgl. oben E. 3.4.1). Deshalb nützt es ihm in seiner aktuellen Situation nichts, dass die Arbeitslosenrate in der San Francisco Bay derzeit tief ist. Hinzu kommt, dass angesichts seines bisherigen beruflichen Werdegangs, insbesondere seiner längeren Arbeitslosigkeit und der grossen Konkurrenz im Informatiksektor, seine Möglichkeiten, in absehbarer Zeit in den USA selbständig zu werden, als relativ gering zu beurteilen ist. Aufgrund der gesamten Umstände ist nicht davon auszugehen, dass er im Empfangsstaat in absehbarer Zeit wirtschaftlich selbständig wird.

**6.3** Die erst auf Beschwerdeebene vorgebrachte angebliche familiäre Bindung in den USA vermag am Ausgang des Verfahrens nichts zu ändern, zumal die Partnerschaft mit F. \_\_\_\_\_ nicht als stabiles Konkubinat bewertet werden kann. Für die Annahme eines solchen braucht es eine Lebensgemeinschaft, welche vorliegend offensichtlich nicht besteht (vgl. Urteil des BVGer F-3769/2017 vom 26. Januar 2018 E. 4.1). Zudem müsste, sofern keine gemeinsamen Kinder vorhanden sind, gemäss Ziff. 2.5.2 der Richtlinien regelmässig eine bestimmte zeitliche Mindestdauer der Lebensgemeinschaft von zwei Jahren hinzukommen (vgl. dazu etwa BGE 140 V 50 E. 3.4.3 m.H. auf BGE 138 III 157 E. 2.3.3, BGE 136 I 129 E. 6.3 und die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe [SKOS-Richtlinien]). Des Weiteren ist der Beschwerdeführer gemäss seinen Angaben seit dem 6. Juli 2006 von seiner Ehefrau gerichtlich getrennt (vgl. KD-act. 1). Aufgrund seiner Schilderungen ist anzunehmen, dass er zu seiner Noch-Ehefrau keine gute Beziehung und erst recht keine enge familiäre Bande hat. Ferner hat die Vorinstanz zutreffend festgehalten, dass die vom Beschwerdeführer am Wohnort geknüpften sozialen Kontakte nicht ausreichen.

**6.4** Der Beschwerdeführer macht seinen schlechten Gesundheitszustand als Argument gegen eine Rückkehr in die Schweiz geltend, bringt jedoch keine Belege vor, die seine Behauptung stützen würden. Im Gesuch vom 12. Juli 2018 gab er auf die Frage nach seinem Gesundheitszustand an, er sei aufgrund des Geldmangels und der Obdachlosigkeit stark depressiv, einsam und isoliert. Des Weiteren sei er sehr gestresst, könne in seinem Auto nicht schlafen und habe einen erhöhten Blutdruck wegen chronischen Stresses. Er sei bei einem Psychiater in Behandlung gewesen (vgl. EDA act. 1). Es wäre ihm somit möglich gewesen, eine Bestätigung des behandelnden Psychiaters einzuholen. Gemäss der Beschwerdeschrift hat der Beschwerdeführer bereits vor seiner Auswanderung an schweren Depressionen gelitten (BVGer-act. 4 S. 11). Auch diese Angaben sind aber nicht belegt.

**6.5** Mögliche Auswirkungen einer Rückkehr des Beschwerdeführers in die Schweiz auf das nach wie vor in den USA hängige Scheidungsverfahren des Beschwerdeführers, können, wie die Vorinstanz zutreffend argumentiert hat, vorliegend nicht berücksichtigt werden.

**6.6** Eine Rückkehr des Beschwerdeführers in die Schweiz ist trotz seiner mehr als zehnjährigen Landesabwesenheit und des Umstandes, dass er hier nur noch Kontakte zu seiner kranken Mutter pflege, als zumutbar zu erachten. Immerhin hat er den grössten Teil seines Lebens in der Schweiz verbracht und ist mit den hiesigen Verhältnissen bestens vertraut.

**6.7** Aufgrund der gesamten Umstände sind die Bedingungen für eine Unterstützung des Beschwerdeführers in den USA nicht gegeben. Für die weitere Begründung kann zwecks Vermeidung von Wiederholungen auf die rechtlich zutreffende Argumentation der Vorinstanz insbesondere in ihrer Verfügung vom 18. September 2018 verwiesen werden (vgl. oben E. 4.1, 4.3 und 4.5).

## **7.**

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz die Ausrichtung der beantragten wiederkehrenden Unterstützungsleistungen zurecht verweigert hat. Die angefochtene Verfügung erweist sich als bundesrechtskonform (vgl. Art. 49 VwVG), und die Beschwerde ist daher abzuweisen.

## **8.**

**8.1** Bei diesem Verfahrensausgang würde der Beschwerdeführer im Umfang seines Unterliegens kostenpflichtig (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Da ihm

jedoch die unentgeltliche Prozessführung gewährt wurde, sind vorliegend keine Verfahrenskosten zu erheben.

**8.2** Der Rechtsvertreter reichte am 3. Juni 2019 eine Kostennote ein, wobei er 16.59 Stunden zu einem (reduzierten) Stundenansatz von Fr. 200.-, Auslagen von Fr. 132.70 und teilweise MwSt. in Rechnung stellte (total Fr. 3'453.30). In Berücksichtigung des Umfangs und der Notwendigkeit der Eingaben, der Schwierigkeit der Streitsache in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht, der aktenkundigen Bemühungen sowie der Entschädigungen in vergleichbaren Fällen ist das Honorar des amtlichen Beistands nach Massgabe der einschlägigen Bestimmungen auf Fr. 3'000.- (inkl. Auslagen) festzusetzen (Art. 65 Abs. 2 f. VwVG i.V.m. Art. 8 ff. und 14 Abs. 2 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der am 29. Januar 2019 gestellte Antrag auf Erstattung der Mehrwertsteuer wird abgewiesen, da der Wohnsitz des Beschwerdeführers als Empfänger der anwaltlichen Dienstleistung im Ausland liegt (Art. 1 Abs. 2 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 und 18 Abs. 1 MWSTG [SR 641.20] sowie Art. 9 Abs. 1 Bst. c VGKE; vgl. auch Urteil des BVGer C-5539/2014 vom 14. April 2016 E. 9.4. m.H.). Der Beschwerdeführer hat die Entschädigung für den amtlichen Anwalt zurückzuerstatten, sollte er später zu hinreichenden Mitteln gelangen (vgl. Art. 65 Abs. 4 VwVG).

(Dispositiv nächste Seite)

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

**3.**

Für seine anwaltschaftlichen Bemühungen wird Rechtsanwalt David Zünd nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Entscheids aus der Gerichtskasse eine Entschädigung von Fr. 3'000.- ausgerichtet.

Diesen Betrag hat der Beschwerdeführer dem Bundesverwaltungsgericht zurückzuerstatten, sollte er nachträglich zu hinreichenden Mitteln gelangen.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde; Beilage: Formular Zahlungsadresse)
- die Vorinstanz (mit den Akten Ref-Nr. [...] [gegen Empfangsbestätigung])

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Regula Schenker Senn

Mirjam Angehrn

**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 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: