



---

Abteilung III  
C-2175/2009

## **Urteil vom 6. Januar 2012**

---

Besetzung

Richter Antonio Imoberdorf (Vorsitz),  
Richter Andreas Trommer, Richterin Marianne Teuscher,  
Gerichtsschreiber Daniel Grimm.

---

Parteien

**Kanton Zürich,**  
vertreten durch die Sicherheitsdirektion, diese handelnd  
durch das Kantonale Sozialamt, Schaffhauserstrasse 78,  
Postfach, 8090 Zürich,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Bundesamt für Justiz BJ,** Fachbereich Sozialhilfe,  
Bundesrain 20, 3003 Bern,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Kostenersatz im Unterstützungsfall A.\_\_\_\_\_.

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

A.\_\_\_\_\_ (geb. [...]) ist schweizerisch-brasilianischer Doppelbürger und in Brasilien aufgewachsen. Er ist von seiner brasilianischen Ehefrau geschieden und hat drei Kinder, wovon eines unehelich ist. Sie leben bei den jeweiligen Kindsmüttern in Brasilien. Am 4. Mai 2008 kehrte A.\_\_\_\_\_ als Rückwanderer mit der Absicht des dauernden Verbleibens alleine in die Schweiz zurück, wo er zunächst in einem Wohnheim der Heilsarmee in der Stadt Zürich eine Unterkunft fand. Da er über keine finanziellen Mittel verfügte, wurde er in der Folge von den Sozialen Diensten der Stadt Zürich unterstützt. Auf den 1. Juni 2008 konnte er, in unmittelbarer Nachbarschaft seines hierzulande ansässigen Bruders und wiederum auf Stadtgebiet, eine Mietwohnung beziehen.

**B.**

Mittels Unterstützungsanzeige der Sozialen Dienste der Stadt Zürich vom 16. Juni 2008 zeigte der Kanton Zürich der Vorinstanz den Unterstützungsfall am 20. Juni 2008 an. Gestützt auf Art. 3 des Bundesgesetzes vom 21. März 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (ASFG, AS 1973 1976, seit dem 1. Januar 2010: Bundesgesetz vom 21. März 1973 über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland [BSDA, SR 852.1]) wurde für die betreffende Person hierbei eine Kostenersatzpflicht des Bundes vom 4. Mai 2008 bis 3. August 2008 geltend gemacht. Die Vorinstanz hatte hiergegen keine Einwendungen.

**C.**

Am 2. Dezember 2008 unterbreitete der Kanton Zürich dem BJ eine Gesamtrechnung für das dritte Quartal 2008. Sie umfasste alle vom Bund aufgrund von Art. 3 ASFG zurückzuerstattenden Auslagen an heimgekehrte Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer. In Bezug auf A.\_\_\_\_\_ wurde gemäss entsprechender Einzelfallabrechnung vom 25. Oktober 2008 ein Betrag von Fr. 2'727.55 in Rechnung gestellt. Für die Wohnungsmiete der Monate Juli und August waren, wie schon in der Einzelfallabrechnung des zweiten Quartals vom 22. Juli 2008 für den Monat Juni, jeweils Fr. 801.- pro Monat veranschlagt.

Mittels E-Mail vom 16. Dezember 2008 gelangte die Vorinstanz an den Kanton Zürich und wies darauf hin, dass die Mietkosten für den ganzen Monat August 2008 in Rechnung gestellt worden seien. Der Bund

übernehme die fraglichen Leistungen hier aber nur anteilmässig, nämlich bis zum Ende der Kostenersatzpflicht am 3. August 2008.

Mit Schreiben vom 17. Dezember 2008 hielt der Kanton Zürich dafür, der Mietzins für den Folgemonat müsse, wenn keine abweichenden Zahlungsmodalitäten vereinbart würden, spätestens am letzten Tag des Vormonats beglichen sein. Da der Mietzins vorliegend für den ganzen Folgemonat geschuldet sei, erweise es sich auch als korrekt, die Mietkosten nicht tageweise bzw. auf den Tag genau sondern voll weiterzuverrechnen.

Da sich die Parteien in ihren Stellungnahmen vom 12. Februar 2009 und 27. Februar 2009 nicht zu einigen vermochten, verlangte der Kanton Zürich mit letzterer Eingabe zugleich den Erlass einer anfechtbaren Verfügung.

#### **D.**

Am 20. März 2009 verfügte die Vorinstanz, die Kosten für die an A. \_\_\_\_\_ geleistete Sozialhilfe würden vergütet. Die Einzelfallabrechnung für das dritte Quartal vom 25. Oktober 2008 von Fr. 2'727.55 werde aber um die Miete für die Zeitspanne vom 4. bis 31. August 2008 – im Umfang von Fr. 723.50 – gekürzt und die Rückerstattung auf Fr. 2'004.05 festgesetzt. Zur Begründung führte sie aus, die Sozialhilfe obliege grundsätzlich den Kantonen. Mit Art. 3 ASFG werde dieser Grundsatz zu Gunsten der Kantone durchbrochen. Gemäss Botschaft des Bundesrates vom 6. September 1972 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (BBl 1972 558; nachfolgend: bundesrätliche Botschaft) bezwecke dieses Entgegenkommen vor allem den reibungslosen Übergang der Fürsorge auf die zuständigen Fürsorgeorgane in der Schweiz. Auf die Art und Weise sowie die Höhe der von den Kantonen an zurückgekehrte Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer erbrachten Sozialhilfeleistungen nehme der Bund keinen Einfluss. Die einzige gesetzliche Einschränkung der Kostenübernahme gelte in zeitlicher Hinsicht, indem der Bund solche Kosten längstens für drei Monate, vom Tage der Rückkehr an gerechnet, übernehme. Art. 3 ASFG sei deshalb nicht dahingehend zu interpretieren, dass der Bund alle Kosten übernehme, die für den Sozialhilfeempfänger in diesen ersten drei Monaten bezahlt würden. Vielmehr sei besagte Bestimmung so zu verstehen, dass der Bund alle Kosten vergüte, welche effektive Sozialhilfeleistungen der ersten drei Monate betreffen. Würden

gesamthafte Zahlungen für einen grösseren Zeitraum erbracht, sei folglich eine anteilmässige Kostenbeteiligung vorzunehmen. Die Betrachtungsweise des Kantons Zürich widerspreche dem Sinn und Zweck von Art. 3 ASFG und leistete möglichen Missbräuchen Vorschub. So hätten es die Kantone in der Hand, verschiedene Budgetpositionen nicht nur für die ersten drei Monate, sondern im Extremfall gleich für ein ganzes Jahr auf den Bund zu überwälzen. Dies sei nie die Absicht des Gesetzgebers gewesen und entspreche auch nicht der bisherigen Abrechnungspraxis des BJ gegenüber dem Kanton Zürich und den übrigen Kantonen.

#### **E.**

Mit Beschwerde vom 6. April 2009 ersucht der Kanton Zürich um Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Ferner sei das BJ zu verpflichten, die Kosten von Fr. 2'727.55 gemäss Abrechnung für das dritte Quartal 2008 vollumfänglich zu ersetzen. Dazu bringt er vor, gemäss bundesrätlicher Botschaft habe der Bund die während der dreimonatigen Frist tatsächlich ausgelegten Kosten sowie alle Aufwendungen aus Verpflichtungen, welche der Kanton nach fürsorglichen Grundsätzen für den Hilfsbedürftigen eingegangen sei, zu übernehmen. Die Zahlung für den Mietzins des August 2008 sei am 21. Juli 2008 ausgelöst worden. Besagtes Mietzinsbetreffnis sei mithin innerhalb der drei Weiterverrechnungsmonate tatsächlich ausgerichtet worden und in dieser Höhe effektiv geschuldet. Die Kürzung dieses Betrages von Fr. 801.- auf Fr. 77.50 sei damit zu Unrecht erfolgt und stelle einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 ASFG dar. Zu beachten gelte es ferner den Zusammenhang mit dem Zuständigkeitsgesetz vom 24. Juni 1977 (ZUG, SR 851.1). Da sowohl dieses als auch das ASFG die Möglichkeit der Weiterverrechnung von Sozialhilfeleistungen vorsähen, sollten möglichst übereinstimmende Regelungen zur Anwendung gelangen, denn nur so liessen sich ein reibungsloser Übergang der Fürsorge auf die zuständigen kantonalen bzw. kommunalen Fürsorgeorgane gewährleisten sowie Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen vermeiden. Die vom Bundesamt propagierte Auslegung von Art. 3 ASFG stehe zur interkantonalen Weiterverrechnungspraxis nach ZUG in Widerspruch, erkennbar sei dies beispielsweise bei der Abrechnung von Arztrechnungen und Versicherungsprämien. Die vorinstanzliche Betrachtungsweise schütze den Bund in dieser Hinsicht denn ebenso wenig vor allfälligen Missbräuchen wie diejenige des Beschwerdeführers. Im Übrigen hätten die zuständigen Sozialhilfeorgane in aller Regel keine Einflussmöglichkeiten auf die Ausgestaltung eines

Wohnungsmietvertrages. Das Schreiben des BJ an die kantonalen Sozialämter vom Februar 2008 schliesslich halte hierzu lediglich fest, dass die vom Kanton erbrachten Leistungen, die über drei Monate hinausgingen, *in der Regel* pro rata temporis abzurechnen seien. Als Beispiele würden Auslagen für lang dauernde Sprachkurse und Ausbildungen angeführt. Von Leistungen für Mietzinse oder Versicherungsprämien sei in jenem Schreiben hingegen keine Rede. Die Einzelfallrechnung für das dritte Quartal 2008 sei daher ungekürzt zu begleichen.

**F.**

In ihrer Vernehmlassung vom 19. Mai 2009 spricht sich die Vorinstanz unter Erläuterung der bisher genannten Gründe für die Abweisung der Beschwerde aus.

**G.**

Mit Replik vom 16. Juni 2009 hält der Kanton Zürich an seinen Begehren und deren Begründung fest.

**H.**

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

**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 Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), welche von einer der in Art. 33 VGG aufgeführten Behörden erlassen wurden. Darunter fallen Verfügungen des BJ im Bereich des ASFG (heute BSDA, siehe nachfolgende E.3).

**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 möglicherweise belastetes Gemeinwesen durch die angefochtene Verfügung berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten (Art. 50 und 52 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 – wenn nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat – die Unangemessenheit gerügt werden (vgl. 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 sind grundsätzlich die tatsächlichen Verhältnisse im Zeitpunkt des Entscheides (vgl. BVGE 2011/1 E. 2 mit Hinweis).

**3.**

Die angefochtene Verfügung (vgl. Sachverhalt Bst. D) erging gestützt auf das bis zum 31. Dezember 2009 geltende ASFG. Mit Wirkung auf den 1. Januar 2010 wurde dieses Gesetz umbenannt in BSDA, inhaltlich wurde es jedoch – was die Sozialhilfe an Schweizer Staatsangehörige im Ausland anbelangt – unverändert gelassen. Die Verordnung vom 26. November 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (ASFV, AS 1973 1983) ihrerseits wurde ohne übergangsrechtliche Regelung auf den 1. Januar 2010 durch die Verordnung vom 4. November 2009 über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland (VSDA, SR 852.11) ersetzt. Der Erlass übernimmt den Inhalt des bisherigen Rechts weitgehend unverändert. In einigen Bereichen hat der Verordnungsgeber die Praxis kodifiziert, wie sie bis anhin den altrechtlichen Richtlinien und Rundschreiben entnommen werden konnte (vgl. Erläuterungen des BJ vom Dezember 2009 zur VSDA [nachfolgend: Erläuterungen] S. 1, online unter [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Themen > Migration > Sozialhilfe Auslandschweizer > Auslandschweizer/in > Erläuterungen). Wohl beschlägt die vorliegende Streitsache primär die Frage der Auslegung von Art. 3 Abs. 1 Satz 1 ASFG. Weil der Wortlaut der Folgebestimmung von Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BSDA aber identisch ist, steht

der Anwendung des neuen Rechts insoweit grundsätzlich nichts entgegen.

#### 4.

Müssen Auslandschweizer, die sich mindestens drei Jahre im Ausland aufgehalten haben, nach ihrer Rückkehr in die Schweiz unterstützt werden, so übernimmt der Bund die Kosten längstens für drei Monate, vom Tage der Rückkehr an gerechnet (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 ASFG bzw. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BSDA).

#### 5.

Die grundsätzliche dreimonatige Kostenersatzpflicht des Bundes für heimkehrende Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ist unbestritten. Uneinigkeit besteht indessen darüber, in welchem Umfang der Bund die in der fraglichen Zeitspanne (4. Mai 2008 bis 3. August 2008) angefallenen Mietkosten zu vergüten hat, wobei für die Zeit vom 4. bis 31. Mai 2008 (vorübergehende Unterbringung des Sozialhilfeempfängers in einem Wohnheim der Heilsarmee) keine solchen Kosten geltend gemacht werden. Konkret geht es darum, wie Mieten für angebrochene Monate weiterzuerrechnen sind. Wie sich dem Sachverhalt entnehmen lässt, bezog A. \_\_\_\_\_ auf den 1. Juni 2008 eine Mietwohnung. Der monatliche Mietzins betrug Fr. 801.-. In der Folge stellte der Kanton Zürich dem BJ aber nicht nur den Mietzins der Monate Juni 2008 und Juli 2008, sondern auch denjenigen des August 2008 voll in Rechnung. Dieses Vorgehen wurde damit begründet, der Mietzins sei gemäss entsprechendem Mietvertrag im Voraus, spätestens auf den 1. des jeweiligen Monats, zu überweisen. Vorliegend hätten die Sozialen Dienste der Stadt Zürich die Zahlung für den August 2008 am 21. Juli 2008 ausgelöst. Die diesbezüglichen Mietkosten seien mithin innerhalb der Dreimonatsfrist tatsächlich ausgerichtet worden und somit vollumfänglich weiterverrechenbar. Das BJ stellt sich derweil auf den Standpunkt, für Aufwendungen die Dauerleistungen betreffen, welche über die Dreimonatsperiode hinausgingen, habe eine Vergütung pro rata temporis zu erfolgen. Für den August 2008 verblieben dadurch Fr. 77.50 (nämlich 3/31 des Monatsmietzinses von Fr. 801.-). Hingegen ist die Vorinstanz nicht bereit, den ebenfalls geltend gemachten Restbetrag von Fr. 723.50 für die Mietkosten in der Zeit vom 4. bis 31. August 2008 zurückzuerstatten.

Im Zentrum steht die Frage, ob der Bund mit Blick auf die Dreimonatsfrist von Art. 3 ASFG bzw. Art. 3 BSDA alle *Rechnungen* zu übernehmen hat,

die in dieser Periode bezahlt worden sind oder ob er alle *Leistungen* zu vergüten hat, welche den fraglichen Zeitraum betreffen, unabhängig davon, wann für diese Leistungen bezahlt wird. Aufgrund des Verfahrensgegenstandes hat sich das Bundesverwaltungsgericht auf den Bereich der Wohnungsmieten zu beschränken. Beide Parteien stützen sich zur Begründung ihrer Auffassung im Wesentlichen auf die Auslegung von Art. 3 ASFG bzw. Art. 3 BSDA.

## 6.

**6.1.** Ausgangspunkt jeder Gesetzesauslegung ist der Wortlaut einer Bestimmung (vgl. für diesen auch im Verwaltungsrecht geltenden Grundsatz Art. 1 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 [ZGB, SR 210]). Ist der Gesetzestext nicht ohne weiteres klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungsmethoden nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zugrunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht (BGE 131 III 33 E. 2 S. 35 und BGE 130 II 202 E. 5.1 S. 212 f, jeweils mit weiteren Hinweisen). Das Bundesgericht hat sich bei der Auslegung von Erlassen stets von einem Methodenpluralismus leiten lassen (BGE 133 II 263 E. 7.2 S. 273, mit Hinweisen; BVGE 2010/63 E. 4.2.6.1 S. 899) und nur dann allein auf das grammatikalische Element abgestellt, wenn sich daraus zweifelsfrei eine sachlich richtige Lösung ergab (BGE 137 V 373 E. 5.1 S. 376, mit Hinweisen).

**6.2.** Die grammatikalische Auslegung stellt auf Wortlaut, Wortsinn und Sprachgebrauch ab. Gemäss wörtlicher Auslegung von Art. 3 ASFG (bzw. Art. 3 BSDA) übernimmt der Bund Kosten für heimkehrende Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer längstens für drei Monate, vom Tage der Rückkehr an gerechnet. Zwischen dem deutschen, dem französischen ("... assume les frais pendant trois mois au plus à compter de la date de retour") und dem italienischen Text (... ne assume le spese per tre mesi al massimo a contare dalla data del ritorno") sind inhaltlich keine Unterschiede erkennbar. Dass darin von Kosten und nicht von Verpflichtungen die Rede ist, spräche prima vista für die Auffassung der Vorinstanz. Zumindest was periodische Leistungen bzw. über die Dreimonatsperiode hinausgehende Dauersachverhalte anbelangt, bleiben die Formulierungen besagter Norm allerdings auslegungsbedürftig und mehreren Deutungen zugänglich. Die grammatikalische Auslegung allein ergibt mit anderen Worten keine eindeutige Antwort.

**6.3.** Die historische Auslegung stellt auf den Sinn und Zweck ab, den man einer Norm zur Zeit ihrer Entstehung gab. Der Beschwerdeführer macht als Haupteinwand geltend, die bundesrätliche Botschaft zum ASFG erwähne mit aller Deutlichkeit, dass der Bund während der fraglichen Dreimonatsperiode auch Aufwendungen der Kantone aus Verpflichtungen zu vergüten habe. Die bundesrätliche Botschaft (BBl 1972 558) hält zu Art. 3 ASFG fest, diese Bestimmung stelle "nicht bloss ein Entgegenkommen gegenüber den nach kantonalem Recht zuständigen Fürsorgebehörden dar", vielmehr bezwecke sie "vor allem den reibungslosen Übergang der Fürsorge auf die zuständigen Fürsorgeorgane in der Schweiz". Hierbei wird einerseits von allfälligen Unterstützungskosten gesprochen, welche der Bund bei dieser Personenkategorie für längstens drei Monate übernehme, andererseits findet sich auch folgender Passus: "Anerkannt werden während der dreimonatigen Frist nicht nur die tatsächlich ausgelegten Kosten, sondern auch alle Aufwendungen aus Verpflichtungen, welche der Kanton nach fürsorgerischen Grundsätzen für den Hilfsbedürftigen eingegangen ist." Obwohl das BJ jenen Passus geflissentlich zu ignorieren scheint, kann daraus e contrario nichts zu Gunsten des Standpunktes des Beschwerdeführers abgeleitet werden. So geht auch aus der fraglichen Passage – die es nicht isoliert sondern im Kontext der sonstigen Ausführungen zu würdigen gilt – nicht hervor, wie es sich mit Leistungen und Verpflichtungen aus Dauerrechtsverhältnissen, welche die Dreimonatsperiode überschreiten, genau verhält. Ebenso fehlen Hinweise oder Erläuterungen zu Abrechnungsmodalitäten. Solche Problemkreise wurden damals nicht thematisiert. Hinzu kommt die gleichzeitige Betonung des Aspektes, dass allfällige Unterstützungskosten "für längstens drei Monate" bzw. nur "während der dreimonatigen Frist" übernommen werden. Überdies beginnt die Kostenersatzpflicht des Bundes mit dem Tage der Rückkehr und nicht am Anfang oder Ende des Monats. Die Lehre schliesslich äussert sich in dieser Hinsicht dahingehend, nach Art. 3 ASFG erstatte der Bund den Kantonen die Kosten der Unterstützungen, die sie einem heimgekehrten Auslandschweizer während der ersten drei Monate nach der Rückkehr in die Schweiz ausgerichtet hätten (vgl. WERNER THOMET, Kommentar zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger [ZUG], 2. Aufl., Zürich 1994, Rz. 216). Anmerkungen dazu, wie über die Dreimonatsperiode hinauslaufende Kosten gehandhabt werden, finden sich wiederum keine. Selbst die Gesetzesmaterialien liefern in dieser Hinsicht mithin keine hinreichenden oder zweifelsfreien Hinweise. Von einer Absicht des Gesetzgebers, die Kostenersatzpflicht des Bundes in

solchen Konstellationen bis zum jeweiligen Ende des Kalendermonats auszudehnen, kann auf jeden Fall nicht gesprochen werden.

**6.4.** Bei der teleologischen Auslegung wird auf den (heutigen) Sinn und Zweck abgestellt, der einem Gesetz oder einer einzelnen Bestimmung zu Grunde liegt. Die Unterstützung Bedürftiger obliegt gemäss Art. 115 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) grundsätzlich dem Wohnkanton. Der Bund regelt die Ausnahmen und Zuständigkeiten. Art. 18 Abs. 1 ZUG verweist für den Ersatz von Unterstützungskosten durch den Bund auf besondere Erlasse. Das ASFG bzw. BSDA stellt einen solchen Erlass dar. Art. 3 ASFG (bzw. Art. 3 Abs. 1 BSDA) charakterisiert sich in dem Sinne als eine ganz konkrete Ausnahme, welche besagten Grundsatz bei heimkehrenden Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern zu Gunsten der Kantone durchbricht. Wie angetönt, bezweckt die Bestimmung einerseits ein Entgegenkommen gegenüber den Kantonen, andererseits soll sie einen reibungslosen Übergang der Sozialhilfe auf die zuständigen Sozialhilfeorgane in der Schweiz ermöglichen (siehe E. 6.3 hiervor). Dies ändert indessen nichts daran, dass Art. 3 ASFG bzw. Art. 3 Abs. 1 BSDA im Bereich der Sozialhilfe eine Sonderregel bleibt und folglich eng auszulegen ist.

Durch Art. 3 Abs. 1 ASFG bzw. Art. 3 Abs. 1 BSDA wird die Kostenersatzpflicht in zeitlicher Hinsicht auf die innerhalb von drei Monaten ab dem Tag der Rückkehr an eine heimkehrende bedürftige Person durch die Aufenthalts- oder Wohngemeinde erbrachte materielle Hilfe beschränkt. Der Wille zur Begrenzung dieser Ersatzpflicht manifestiert sich – wie mehrfach erwähnt – nur schon in der verwendeten Terminologie ("für längstens drei Monate", etc.). Da die dreimonatige Frist mit dem Tag der Einreise in die Schweiz zu laufen beginnt und erfahrungsgemäss die wenigsten der Heimkehrenden gerade auf den Monatsbeginn oder dessen Ende hin einreisen, führte die Betrachtungsweise des Kantons Zürich dazu, dass Mietkosten vom Bund regelmässig für eine längere Zeitperiode übernommen werden müssten, faktisch oft während dreieinhalb bis beinahe vier Monaten (im Falle von Igo Müller hätte der Bund die Miete beispielsweise während drei Monaten und 26 Tagen zu übernehmen). Eine Auslegung, welche in solchem Umfange eine Ausweitung der Kostenersatzpflicht nach sich ziehen würde, lässt sich nicht mehr mit dem Sinn und Zweck einer Ausnahmebestimmung wie Art. 3 ASFG (bzw. Art. 3 BSDA) vereinbaren.

Das BJ hat seine diesbezügliche Abrechnungspraxis sowie verschiedene Modalitäten bei der Vergütung von Sozialhilfeleistungen an Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer in einem Orientierungsschreiben vom Februar 2008 an die kantonalen Sozialämter nochmals dargelegt. Der Beschwerdeführer hat mit der Replik einen Entwurf desselben Schreibens vom 17. September 2007 nachgereicht. Nach beiden Versionen gilt es bei der Verrechnung der ausgerichteten Sozialhilfe zu beachten, dass die vom Kanton in diesem Zusammenhang erbrachten Leistungen, die über drei Monate hinausgehen, in der Regel pro rata temporis abzurechnen sind. Als Beispiele werden Aufwendungen für Sprachkurse und Ausbildungen genannt, im Entwurf figurierten zudem die Prämien für Jahresversicherungen. Mieten gehören als klassischer Anwendungsfall von Aufwendungen, welche über längere Zeiträume hinweg periodisch anfallen, naheliegenderweise ebenfalls zu dieser Kategorie anteilmässig weiterzuerrechnender Leistungen. Daran ändert nichts, dass die Jahresversicherungen im Orientierungsschreiben vom Februar 2008 nicht mehr explizit Erwähnung gefunden haben, handelt es sich doch ohnehin um eine beispielhafte Aufzählung (vgl. Passus "beispielsweise Auslagen für lang andauernde Sprachkurse und Ausbildungen etc."). Bestünde stattdessen die Auffassung, der Bund habe in derartigen Konstellationen auch die angebrochenen Monate voll zu vergüten, so müsste dies in einem entsprechenden Erlass so festgehalten werden. Anzumerken wäre der Vollständigkeit halber, dass regelmässige Einnahmen konsequenterweise ebenfalls pro rata temporis abgerechnet werden, was in casu geschah (konkret betrifft dies die Einkünfte aus der Arbeitslosenversicherung, vgl. Beschwerdebeilage 4). Auch unter dem Blickwinkel, dass den Kantonen Zeit eingeräumt werden soll, die nachfolgende Zuständigkeit zu klären, erweisen sich drei volle Monate für die reibungslose Abwicklung eines Sozialhilfefalles als ausreichend, zumal wegen der Landesabwesenheit der betroffenen Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger für die Zeit davor keine Kompetenzkonflikte zu befürchten oder zu lösen sind. Die Auslegung von Art. 3 ASFG durch das BJ steht daher nicht im Widerspruch zum Sinn und Zweck dieser Norm.

Am 1. Januar 2010 wurde das ASFG in das BSDA überführt und die ASFV durch die VSDA ersetzt. Der hier in Frage stehende Art. 3 Abs. 1 Satz 1 ASFG wurde unverändert in Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BSDA übernommen (zum Ganzen vgl. E. 3 vorstehend). Erläuternd wird hierzu in Art. 27 Abs. 1 VSDA erklärt: "Der Bund vergütet dem Aufenthaltskanton die Kosten für die Sozialhilfe nach Artikel 3 BSDA ab dem Tage der

Einreise in die Schweiz." Den Erläuterungen des BJ zur VSDA zufolge werden dem Aufenthaltskanton die Sozialhilfekosten für Heimkehrende vergütet, die ihm in den ersten drei Monaten entstanden sind. Dies ist dahingehend zu verstehen, dass Kosten für jene Leistungen zu übernehmen sind, welche die fragliche Zeitspanne betreffen, d.h. in jener Zeit tatsächlich erbracht wurden. Die der Miete vom 4. bis 31. August 2008 zu Grunde liegenden Leistungen wurden im Falle von Igo Müller zwar ususgemäss im Voraus bezahlt, aber ausserhalb der Dreimonatsfrist in Anspruch genommen und sind vom Bund somit nicht zurückzuerstatten. Anders als in der Botschaft zum ASFG ist in den Erläuterungen zur VSDA im Übrigen nurmehr von Kosten und nicht von Verpflichtungen die Rede. Es spricht daher nichts dagegen, Mietkosten für angebrochene Monate – wie bislang – pro rata temporis abzurechnen. Die Gefahr von Doppelzahlungen, welche der Beschwerdeführer nach dieser Auslegungsart befürchtet, erscheint derweil minim. Unterstützungsfälle mit Auslandbezug stellen nicht die Regel dar und verdienen seitens der kantonalen und kommunalen Sozialhilfeorgane ein besonderes Augenmerk. Abgesehen davon beziehen sich die diesbezüglichen Bedenken des Kantons Zürich auf Arztrechnungen, bei denen zwischen Behandlung und Rechnungsstellung oft einige Monate verstreichen. Wohnungsmieten hingegen werden im Normalfall in Monatsraten und zum Voraus beglichen. Der Vorwurf der zu restriktiven Auslegung von Art. 3 ASFG (bzw. Art. 3 BSDA) erweist sich selbst in dieser Hinsicht als unbegründet.

**6.5.** Zu keinem anderen Ergebnis führt eine systematische Betrachtungsweise (Bestimmung des Sinnes der Rechtsnorm durch ihr Verhältnis zu anderen Rechtsnormen und durch den systematischen und logischen Zusammenhang). Bei Art. 3 ASFG handelt es sich wie mehrfach erwähnt um eine Ausnahme vom Grundsatz, wonach die Sozialhilfe grundsätzlich Sache der Kantone ist. Der Beschwerdeführer plädiert, zumindest was die Weiterverrechnung anbelangt, für ein Vorgehen analog den Regeln des ZUG. Sowohl das ASFG als auch das ZUG sind Gesetze, welche sich (u.a.) mit der Zuständigkeit befassen. Während das ASFG die Zuständigkeit des Bundes in Abgrenzung zu den Zuständigkeiten der Kantone umschreibt, regelt das ZUG die Zuständigkeit zwischen den Kantonen. Für die Weiterverrechnung der einzelnen Leistungen als solchen erschiene es tatsächlich sinnvoll, aufeinander abgestimmte Regelungen anzuwenden. Zum Thema Weiterverrechnung von Mietzinsen äussert sich das ZUG allerdings nicht. Auch die "Kommission ZUG/Rechtsfragen" hat sich besagter Problematik,

wie der Beschwerdeführer in der Replik einräumt, bislang nicht angenommen. Im Bereich der Mietzinsen verhält es sich laut einer Auskunft der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) in einem Einzelfall so, dass sie im Verhältnis zwischen Wohn- und Heimatkanton anteilmässig zu übernehmen sind. Begründet wird dies damit, der Wohnungsmietzins gehöre wie der Grundbedarf für den Lebensunterhalt zur materiellen Grundsicherung. Auch der normalerweise am Monatsanfang ausbezahlte Grundbedarf werde nun aber anteilmässig weiterverrechnet (vgl. die Antwort der SKOS vom 21. November 2007 in der Beilage zur Vernehmlassung). Der Anwendung dieser Abrechnungsmethode steht hier insofern nichts entgegen. Die weiteren Beispiele, die vom Kanton Zürich oder vom BJ angeführt werden (Jahresversicherungen, Arztkosten, Heimtaxen, Krankenkassenprämien), lassen sich aus verschiedenen Gründen (im Falle der Arztkosten beispielsweise, weil es sich nicht um periodische Leistungen handelt) nicht *tel quel* auf den vorliegenden Fall übertragen. Kommt hinzu, dass in der Praxis jedenfalls die Heimtaxen unbestrittenermassen ebenfalls *pro rata temporis* abgerechnet werden. Mindestbeiträge an obligatorische Versicherungen (z.B. Krankenkassenprämien) schliesslich gelten nach Art. 3 Abs. 2 Bst. b ZUG nicht als Unterstützungen und sind folglich gar nicht weiterverrechenbar. Alles in allem lässt sich festhalten, dass die Praxis der Vorinstanz, Mietzinse heimkehrender Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ausschliesslich für jene dreimonatige Periode zu übernehmen, die gemäss Art. 3 ASFG bzw. Art. 3 BSDA der Rückerstattung unterliegt, sich in der Stossrichtung mit den Abrechnungsmodalitäten des ZUG deckt. Auch nach einer systematischen Auslegung vermag der Beschwerdeführer mit anderen Worten nichts zu seinen Gunsten abzuleiten.

**6.6.** Unter Berücksichtigung aller anerkannten Auslegungsmethoden kommt das Bundesverwaltungsgericht daher zum Schluss, dass der Bund die Wohnungsmieten bei angebrochenen Monaten nach Art. 3 ASFG (heute: Art. 3 BSDA) lediglich *pro rata temporis* zu vergüten hat. Die vorgenommene Kürzung der Rückerstattung war damit rechters.

## 7.

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung zu Recht ergangen ist (Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist deshalb abzuweisen.

**8.**

Die Verfahrenskosten sind grundsätzlich der unterliegenden Partei aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 und Art. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Ausgenommen davon sind jedoch u.a. kantonale Behörden, soweit sich der Streit nicht um vermögensrechtliche Interessen von Körperschaften oder autonomen Anstalten dreht (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG). Im vorliegenden Fall geht es um Vermögensinteressen der beteiligten Gemeinwesen, weshalb die Verfahrenskosten dem beschwerdeführenden Kanton Zürich aufzuerlegen sind.

Obsiegende Parteien haben Anspruch auf eine Parteientschädigung für die ihnen erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 VGKE), was für Bundesbehörden gemäss Art. 7 Abs. 3 VGKE allerdings nicht gilt. Es ist demzufolge keine Parteientschädigung zuzusprechen.

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:****1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 800.- werden dem beschwerdeführenden Kanton Zürich auferlegt. Sie sind innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen.

**3.**

Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtskurkunde; Beilage: Einzahlungsschein)
- die Vorinstanz (gegen Empfangsbestätigung, Akten Ref-Nr. [...] retour)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Antonio Imoberdorf

Daniel Grimm

### **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 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: