



Urteil vom 26. März 2013

Besetzung

Richterin Ruth Beutler (Vorsitz),
Richter Antonio Imoberdorf, Richterin Marianne Teuscher,
Gerichtsschreiber Kilian Meyer.

Parteien

Kanton Aargau,
handelnd durch das Departement Gesundheit und Soziales,
Kantonaler Sozialdienst,
Obere Vorstadt 3, Postfach 2254, 5001 Aarau,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Kostenersatz für Sozialhilfeleistungen nach dem Bundesgesetz vom 21. März 1973 über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland.

Sachverhalt:**A.**

Die Schweizer Bürgerin M._____ (geb. 1975) kehrte am 2. Mai 2009 nach einem langjährigen Auslandsaufenthalt in die Schweiz zurück und liess sich vorerst in D._____ (AG) nieder. Da sie über keine ausreichenden Mittel verfügte, wurde sie von der Gemeinde D._____ finanziell unterstützt. Nach einem Aufenthalt bei ihrem Vater unterzeichnete sie am 18. Juni 2009 einen Mietvertrag für eine Wohnung in E._____ (AG). Damit verpflichtete sie sich, eine Mietkaution von Fr. 1'850.– zu leisten. Der Gemeinderat D._____ beschloss am 29. Juni 2009, die Kautions zu übernehmen, und hielt fest, diese sei auf die Gemeinde D._____ auszustellen, damit bei einem späteren Auszug von M._____ die Rückzahlung sichergestellt werden könne.

B.

Die Gemeinde D._____ zeigte dem Sozialdienst des Kantons Aargau die an M._____ geleistete Sozialhilfe mit Unterstützungsanzeige vom 17. Juni 2009 und Nachtragsmeldung vom 29. Juni 2009 an. Der kantonale Sozialdienst ersuchte das Bundesamt für Justiz (Bundesamt, Vorinstanz) gestützt auf Art. 3 des Bundesgesetzes vom 21. März 1973 über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland (BSDA, SR 852.1) am 16. April 2010 um Übernahme der vom 2. Mai bis 31. Juli 2009 geleisteten Sozialhilfe, u.a. um Ersatz der Mietkaution.

C.

Mit Verfügung vom 30. Juli 2010 lehnte das Bundesamt die Bezahlung der Mietkaution ab. Zur Begründung wurde angeführt, der Bund übernehme für rückkehrende Auslandschweizer nach Art. 3 BSDA nur die Kosten der von den Kantonen während der ersten drei Monate erbrachten Sozialhilfe. In einem Orientierungsschreiben an die kantonalen Sozialämter betreffend Sozialhilfe an Auslandschweizer in der Schweiz vom Februar 2008 (nf. Orientierungsschreiben, BJ act. 6, Beilage 2) sei festgehalten, dass Mietkautionen nicht übernommen würden. In Ausnahmefällen könne davon abgesehen werden. Der Vorstand der kantonalen Sozialdirektoren (SODK) unterstütze diese Vorgehensweise. Der kantonale Sozialdienst führe keine besonderen Gründe an, weshalb die Mietkaution ausnahmsweise übernommen werden sollte. Die Begrenzung auf drei Monate gelte auch bezüglich Kosten für allfällige Schäden am Mietobjekt. Übernahme der Bund die Kosten der Mietkaution, würde dies zu administrativem Mehraufwand führen. Die Gemeinden könnten die Kautions

effizienter kontrollieren. Eine Übernahme müsste allen Kantonen zugestanden werden. Damit würde eine bewährte Praxis geändert.

D.

Mit Beschwerde vom 16. August 2010 beantragt der Kanton Aargau (Beschwerdeführer) die Aufhebung der Verfügung der Vorinstanz vom 30. Juli 2010. Der Bund habe auch die Kosten für eine Mietkaution zu übernehmen. Die Art. 3 und 21 BSDA griffen nicht in die kantonalen Gesetze ein und klammerten keine Leistungen von der Kostentragung aus. Der Bund habe gesetzeskonforme Entscheide der Sozialhilfebehörden zu akzeptieren. Gemäss den SKOS-Richtlinien sei eine Wegzugsgemeinde verpflichtet, ausnahmsweise die Mietkaution zu bezahlen. Es handle sich um eine Unterstützungsleistung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 BSDA. Das Bundesamt habe in den Erläuterungen zu Art. 27 der Verordnung vom 4. November 2009 über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland (VSDA, SR 852.11) ausgeführt, dass die Sozialhilfekosten vergütet würden, die in den ersten drei Monaten entstünden. Die Mietkaution sei als solche Leistung zu ersetzen. Die Bewirtschaftung der Kautions obliege analog zu Art. 26 des Zuständigkeitsgesetzes vom 24. Juni 1977 (ZUG, SR 851.1) dem Wohnkanton. Für den Ausschluss der Kautions gebe es keine gesetzliche Grundlage. Im Orientierungsschreiben würden keine Ausführungen zu den Ausnahmen gemacht. Der Bund versuche, sich Aufwand und Kosten vom Leib zu halten. Dass auch für durch einen Rückkehrer am Mietobjekt verursachte Kosten die Dreimonatsfrist gelten solle, sei unhaltbar, zumal es sich um eine in der Sozialhilfe bislang unbekannte Gewährleistung für durch eine Privatperson verursachte Schäden handle. Sodann werde bestritten, dass die Bewirtschaftung der Mietkautionen dem Bund einen nicht vertretbaren Aufwand verursache. Der Hauptaufwand liege bei den Kantonen und Gemeinden.

E.

Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 10. September 2010 die Abweisung der Beschwerde. Strittig sei, ob die Mietkaution nach Art. 257e des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR, SR 220) als zweckdienliche Sozialhilfeausgabe zu betrachten sei, und ob der Bund die Kautions bezahlen müsse. Die Mietkaution sei eine Sicherheitsleistung. Der Bund sei nur verpflichtet, nachträglich effektiv entstandene, substantiierte Kosten zu vergüten, nicht aber, Sicherheitsleistungen für eventuelle künftige Schäden oder Kosten zu übernehmen. Eine Mietkaution diene auch der Abdeckung von Kosten, die später entstünden und für die der Bund keine Rückerstattung zu leisten habe. Die vom Kanton Aargau

angestrebte Lösung würde verschiedene heikle Durchführungsfragen aufwerfen und sei weder zwingend noch zweckmässig.

F.

Der Beschwerdeführer bringt mit Replik vom 28. September 2010 vor, die Rechtsnatur der Mietkaution sei nicht relevant. Wesentlich sei einzig, dass die Kautionsleistung erbracht werden müsse. Das Bundesamt verkenne, dass eine Wohnsitznahme verhindert würde, wenn der Bund nicht auch die Kosten der Mietkaution übernehmen müsste. Die Sozialhilfe sei Aufgabe der Kantone. Das Bundesamt habe auf die Fallführung keinen Einfluss zu nehmen. Es könne sich darauf verlassen, dass der Kanton die Mietkautionen regelmässig überprüfe und, wenn eine auf die Gemeinde gesicherte Kautionsleistung frei werde, diese den Berechtigten weiterleite. Die Kontrolle der Kautionsleistung obliege der Wegzugsgemeinde, welche die Kautionsleistung auf ihren Namen gesichert habe. Gemäss bewährter Praxis werde dem Heimatkanton, dem die Kosten weiterverrechnet worden seien, die Kautionsleistung in dem Umfang gutgeschrieben, wie sie nicht zur Deckung von Ansprüchen des Vermieters verwendet werden müsse. Gemäss Bericht der Kommission ZUG / Rechtsfragen der SKOS vom April 2004 werde auf die Fälligkeit der Zahlungen abgestellt. Es bestehe kein Grund, den Bund besser als den ersatzpflichtigen Heimatkanton zu behandeln.

G.

Auf den weiteren Akteninhalt wird, soweit erheblich, in den nachfolgenden 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 Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden. Dazu gehört auch das Bundesamt für Justiz, das vorliegend im Bereich des BSDA eine Verfügung im erwähnten Sinne und daher ein zulässiges Anfechtungsobjekt erlassen hat. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor.

1.2 Das Rechtsmittelverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.3 Das Beschwerde führende Gemeinwesen ist in seinen vermögensrechtlichen Interessen betroffen und hat folglich ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der angefochtenen Verfügung (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist 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 Sachverhaltes sowie – falls nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat – die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet das Bundesrecht von Amtes wegen an. Es ist gemäss Art. 62 Abs. 4 VwVG an die Begründung der Begehren nicht gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen. Massgebend ist grundsätzlich die Sachlage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. BVGE 2011/43 E. 6.1 sowie BVGE 2011/1 E. 2 je m.H.).

3.

3.1 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 Tag der Rückkehr an gerechnet. Die Sozialhilfeleistungen richten sich nach den Bestimmungen des Aufenthaltskantons (Art. 3 Abs. 1 BSDA). Der Bund vergütet dem Aufenthaltskanton die Kosten für die Sozialhilfe ab dem Tage der Einreise in die Schweiz (Art. 27 Abs. 1 VSDA). Verwaltungskosten werden nicht vergütet (Art. 27 Abs. 3 VSDA).

3.2 Das Bundesgesetz vom 21. März 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (ASFG, AS 1973 1976) wurde per 1. Januar 2010 in BSDA umbenannt und revidiert, wobei die Bestimmungen über die Sozialhilfe an Schweizerische Staatsangehörige im Ausland von der Revision nicht betroffen waren. Die auf den gleichen Zeitpunkt hin in Kraft getretene VSDA ersetzt die Verordnung vom 26. November 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (ASFV, AS 1973 1983), übernimmt deren Inhalt vollumfänglich und kodifiziert in einigen Bereichen die zuvor in Richt-

linien und Rundschreiben festgehaltene Praxis (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2175/2009 vom 6. Januar 2012 E. 3).

4.

4.1 Unbestritten ist, dass der Bund gemäss Art. 3 Abs. 1 BSDA i.V.m. Art. 27 VSDA grundsätzlich die im Zeitraum vom 2. Mai bis 1. August 2009 der aus Mexiko zurückgekehrten Schweizer Bürgerin M._____ ausgerichteten Sozialhilfeleistungen zu übernehmen hat. Streitig und zu prüfen ist indes, ob die von der Gemeinde D._____ übernommene Mietkaution von Fr. 1'850.– darunter fällt.

4.2 Für die Normen des Verwaltungsrechts gelten die üblichen Regeln der Gesetzesauslegung. Wie das Bundesgericht praktiziert das Bundesverwaltungsgericht einen *pragmatischen Methodenpluralismus*, der eine vorgegebene Hierarchie der Auslegungselemente ablehnt und grundsätzlich alle Elemente als gleichberechtigt berücksichtigt. Ziel ist es, zu einem vernünftigen und praktikablen Normsinn zu gelangen, der dem Problemlösungsbedarf der Gegenwart Rechnung trägt, ohne die Wertungen des Gesetzgebers zu missachten (vgl. BGE 138 V 445 E. 5.1; BGE 128 I 34 E. 3; BVGE 2010/63 E. 4.2.6.1; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 216 ff.; WALTER R. SCHLUEP, Einladung zur Rechtstheorie, Bern 2006, Rz. 2335 ff. u. 2908 ff.). Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der *Wortlaut*. Ist dieser verschiedenen Deutungen zugänglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente, namentlich von Sinn und Zweck sowie der dem Text zu Grunde liegenden Wertung. Wichtig ist ebenfalls der Sinn, der einer Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt. *Ausnahmebestimmungen* sind weder restriktiv noch extensiv, sondern nach ihrem Sinn und Zweck im Rahmen der allgemeinen Regelung auszulegen (vgl. BGE 138 V 445 E. 5 mit weiteren Hinweisen).

4.3 Gemäss Art. 3 Abs. 1 BSDA übernimmt der Bund Kosten für Auslandsschweizer, die nach ihrer Rückkehr in die Schweiz unterstützt werden müssen, längstens für drei Monate, vom Tage der Rückkehr an gerechnet. Die Sozialhilfeleistungen richten sich nach den Bestimmungen des Aufenthaltskantons. Zwischen dem deutschen, dem französischen und dem italienischen Text sind inhaltlich keine Unterschiede erkennbar (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2175/2009 E. 6.2). Die *grammatikalische Auslegung* führt, wie nachfolgend aufgezeigt wird, vorliegend zu keiner eindeutigen Antwort.

4.3.1 Einerseits kann der Wortlaut dahingehend gedeutet werden, dass nur Kosten gemeint sind, die den Unterstützungsbedarf längstens für drei Monate ab der Rückkehr abdecken (vgl. BGE 138 V 445 E. 6.1). Dies spricht für die Auffassung der Vorinstanz, zumal im Gesetzestext von *Kosten* und *nicht von Verpflichtungen* die Rede ist (vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2175/2009 E. 6.2). Der Gemeinderat D._____ ordnete mit Beschluss vom 29. Juni 2009 nicht nur an, die Mietkaution zu übernehmen, sondern bestimmte zudem, die Kautionsleistung sei „auf die Gemeinde D._____ auszustellen“, damit bei einem allfälligen Auszug der Mieterin die Rückzahlung sichergestellt werden könne. Der Beschwerdeführer bestätigt, dass die Kautionsleistung auf die Gemeinde – und nicht wie in Art. 257e Abs. 1 OR vorgesehen auf die Mieterin – gesichert wurde (vgl. Beschwerdeschrift S. 3 u. Replik S. 2 f.). Dieses Vorgehen war zulässig, können doch die Parteien eines Mietvertrags Sicherheiten vereinbaren, die nicht Art. 257e OR unterstehen, sondern den spezifischen Normen eines bestimmten Geschäftes, wie z.B. die Bürgschaft oder die Bankgarantie (vgl. SVIT-Kommentar Mietrecht, 3. Aufl., Zürich 2008, Art. 257e OR Rz. 6 ff. u. 26 in fine). Vorliegend wurde ein auf die Gemeinde lautendes Bankkonto errichtet, um die Rechte des Vermieters zu sichern, wobei die Bank verpflichtet wurde, das Geld nicht ohne Zustimmung des Vermieters auszuzahlen. Wie die Mietkaution gemäss Art. 257e OR ist diese von einem Dritten geleistete Kautionsleistung als *Hinterlegung sicherheitshalber* zu qualifizieren. Damit wurde ein Faustpfand zu Gunsten des Vermieters geschaffen, wobei auf die Sicherheitsleistung ohne Zustimmung der Gemeinde nur durch Zwangsverwertung zurückgegriffen werden kann (vgl. dazu insb. das Urteil des Bundesgerichts 4C.154/2003 vom 6. Oktober 2003 E. 7.3, kommentiert in MRA 1/04 S. 21 ff.; BGE 102 Ia 229 E. 2e; SVIT-Kommentar Mietrecht, a.a.O., Art. 257e OR Rz. 17). Zweck der Sicherheitsleistung ist es, die Risiken des Vermieters zu beschränken. Diese bestehen insb. in der Nichtbezahlung des Mietzinses, in der Beschädigung der Mietsache und in der Verletzung von Vertragspflichten (vgl. MRA 1/04 S. 24 f.). Das Kautionskonto gehört zum Finanzvermögen der Gemeinde, dient es doch der Erfüllung staatlicher Aufgaben nur mittelbar durch seinen Vermögenswert (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2330 f.). Gemäss den von den aargauischen Gemeinden derzeit noch angewandten Regeln des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM) von 1981 dürfen Abschreibungen vom Finanzvermögen nur im Umfang der tatsächlich eingetretenen Wertminderungen gemacht werden (vgl. § 3 des Dekrets über den Finanzhaushalt der Gemeinden und Gemeindeverbände vom 17. März 1981 [Finanzdekret, SAR 617.110] und Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren [Hrsg.], Hand-

buch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte, Band 2, Bern 1981, S. 54). Es ist nicht davon auszugehen und wird vom Beschwerdeführer nicht behauptet, dass eine Wertminderung des Mietkautionskontos bereits im relevanten Zeitraum bis 1. August 2009 eingetreten ist. Demnach leistete die Gemeinde für die Mieterin zwar eine Sicherheit und *verpflichtete* sich insofern dem Vermieter gegenüber, als dieser Anspruch auf Deckung aus der Sicherheit erheben könnte, falls er für eine Forderung gegenüber der Mieterin nicht anderweitig befriedigt würde. Wertberichtigungsaufwand respektive *Kosten* fielen der Gemeinde daraus indes im relevanten Zeitraum nicht an. Dies spricht klar für die Auffassung der Vorinstanz, dass der Bund nicht verpflichtet sei, die Kautionsleistung zu übernehmen.

4.3.2 Andererseits lautet der zweite Satz des Art. 3 Abs. 1 BSDA wie folgt: „Die Sozialhilfeleistungen richten sich in diesem Falle nach den Bestimmungen des Aufenthaltskantons.“ In diesem Zusammenhang weist der Beschwerdeführer darauf hin, dass die Gemeinde D._____ gemäss der kantonalen Sozialhilfegesetzgebung die fällige Mietkaution zu übernehmen hatte (vgl. § 10 Abs. 1 des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes [SPG, SAR 851.200] und § 10 Abs. 1 der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung des Kantons Aargau [SPV, SAR 851.211] i.V.m. den Kapiteln B.3 und C.8 der gemäss kantonalem Recht anwendbaren Richtlinien vom 18. September 1997 für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe [SKOS-Richtlinien]). Gemäss Kap. B.3 der anwendbaren SKOS-Richtlinien soll beim Bezug einer preiswerten Wohnung die Hinterlegung einer Kautionsleistung vermieden werden; „ist dies nicht möglich, zählt dieser Betrag als eine Unterstützungsleistung im Rahmen der Wohnungskosten. Die Sozialhilfeorgane müssen die Rückerstattung sicherstellen.“ Demnach ist die Auffassung des Beschwerdeführers, dass der Bund die Mietkaution als in den ersten drei Monaten entstandene und gemäss kantonalem Recht ausgerichtete Sozialhilfeleistung zu vergüten habe, vor dem Hintergrund des grammatikalischen Elements jedenfalls vertretbar. Nachdem diese Auslegungsmethode zu keiner eindeutigen Antwort führt, sind nachfolgend die weiteren Auslegungselemente zu prüfen.

4.4 Die *historische Auslegung* stellt auf den Sinn und Zweck ab, den man einer Norm zur Zeit ihrer Entstehung gab. Die Botschaft des Bundesrates (BBl 1972 558) hält zu Art. 3 ASFG (dem heutigen Art. 3 BSDA) 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“. In der Botschaft wird

einerseits von Unterstützungskosten gesprochen, welche der Bund für längstens drei Monate übernehme, andererseits findet sich darin der folgende 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.“ Dieser letzte Satz spricht für den Standpunkt des Beschwerdeführers. Zu beachten ist allerdings, dass auch diese Passage nicht isoliert, sondern im Kontext der sonstigen Ausführungen zu würdigen ist. Aus der Botschaft geht jedenfalls nicht eindeutig hervor, ob auch übernommene Sicherheitsleistungen – welche einen weit längeren Zeitraum abdecken als jene drei Monate, in denen der Bund zur Zahlung verpflichtet ist – gemeint sind. Es kann auch keine Absicht des Gesetzgebers hergeleitet werden, dass die Rückvergütung durch den Bund sämtliche innerhalb der dreimonatigen Frist fälligen und daher vom Kanton übernommenen Verbindlichkeiten der unterstützungsbedürftigen Person betreffe, unabhängig vom Zeitpunkt der Inanspruchnahme der entsprechenden Leistung (vgl. BGE 138 V 445 E. 6.2.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2175/2009 E. 6.3).

4.5 Bei einer *systematischen Betrachtungsweise* ist der Sinn einer Rechtsnorm durch ihr Verhältnis zu anderen Rechtsnormen und den systematischen Zusammenhang zu bestimmen.

4.5.1 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. 3 Abs. 1 BSDA ist mithin eine Ausnahmebestimmung, welche den Grundsatz der kantonalen Zuständigkeit bei heimkehrenden Auslandschweizern durch Statuierung einer befristeten Rückvergütungspflicht des Bundes mildert (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2175/2009 E. 6.5).

4.5.2 Der Beschwerdeführer bezieht sich auf Art. 27 Abs. 1 VSDA, der – in Verdeutlichung von Art. 3 Abs. 1 BSDA – festhält, dass der Bund dem Aufenthaltskanton die Kosten für die Sozialhilfe nach Artikel 3 BSDA ab dem Tag der Einreise vergütet. Zudem wird auf die Erläuterungen des Bundesamtes vom Dezember 2009 zu Art. 27 Abs. 1 VSDA verwiesen, wo Folgendes festgehalten ist: „Dem Aufenthaltskanton werden die Sozialhilfekosten für Heimkehrende vergütet, die ihm in den ersten drei Monaten entstanden sind (...)“ Wenn der Beschwerdeführer daraus ableitet, dass der Bund folglich die Mietkaution als im relevanten Zeitraum ent-

standene Leistung vergüten müsse, sieht er jedoch darüber hinweg, dass in Art. 27 Abs. 1 VSDA und den entsprechenden Erläuterungen dazu – anders als in der Botschaft zum ASFG – nurmehr von Kosten und nicht von Verpflichtungen die Rede ist. Wie dargetan hat die Gemeinde im Zeitraum, in dem der Bund entschädigungspflichtig ist, für die unterstützte Person zwar eine Sicherheit geleistet, was allenfalls später Kostenfolgen haben könnte; indessen sind ihr im relevanten Zeitpunkt noch keine Kosten angefallen (s. vorne, E. 4.3.1). Eine bestimmte Praxis zur Rückvergütung übernommener Mietkautionen ergibt sich somit weder aufgrund der Verordnung noch aufgrund der zugehörigen Erläuterungen.

4.5.3 Der Beschwerdeführer plädiert sodann für ein Vorgehen analog der Regeln des ZUG. Sowohl das BSDA als auch das ZUG sind Gesetze, die im Bereich der Sozialhilfe die Zuständigkeit regeln. Während das BSDA die Zuständigkeit des Bundes in Abgrenzung zu den Zuständigkeiten der Kantone umschreibt, hat das ZUG die Zuständigkeit zwischen den Kantonen zum Gegenstand. Bei der Auslegung des BSDA ist demnach auch das ZUG zu berücksichtigen (vgl. auch BGE 138 V 445 E. 6.3.1 f.). Hinsichtlich der Ersatzpflicht betreffend übernommene Mietkautionen enthält dieses keine ausdrückliche Regelung. Der Beschwerdeführer verweist darauf, dass gemäss Bericht der Kommission ZUG / Rechtsfragen der SKOS vom April 2004 (nf. Bericht ZUG) bei einem Umzug für die Mietkaution auf die Fälligkeit der Zahlung abgestellt werde, weil es entscheidend sei, dass diese noch während der Wohnsitzdauer am alten Ort übernommen werde. Das ZUG schliesse „eine solche, durchaus vernünftige Regelung“ nicht aus (Bericht ZUG S. 13). In Bezug auf die Zahlungspflicht der Wegzugsgemeinde leuchtet ein, dass die Hilfeleistung rechtzeitig zu erfolgen hat und die Kautionsübernahme sofort zu übernehmen ist. Im Verhältnis zwischen der Sozialhilfebehörde und der unterstützten Person spielt die Fälligkeit eine entscheidende Rolle. Anders verhält es sich jedoch bei der Frage der Rückerstattung, wo keine vergleichbare Dringlichkeit besteht (vgl. auch BGE 138 V 445 E. 6.4.2). In Bezug auf die Rückerstattungspflicht des Heimatkantons halten die Art. 15 ff. ZUG fest, dass dieser gegenüber dem Aufenthalts- bzw. Wohnkanton (letzteres auf zwei Jahre befristet) für die *Kosten der Unterstützung* aufzukommen hat. Mit der Frage, ob darunter auch die Übernahme von Mietkautionen (Leistung einer Sicherheit) fällt, hat sich die Kommission ZUG / Rechtsfragen indes soweit ersichtlich nicht befasst. Der Beschwerdeführer weist denn auch lediglich auf eine „geübte Praxis“ hin. Demnach obliege die Kontrolle der Kautionsübernahme der Wegzugsgemeinde, welche die Kautionsübernahme auf ihren Namen gesichert habe. Dem Heimatkanton, dem die Kosten im Rahmen von

Art. 15 ff. ZUG weiterverrechnet worden seien, werde die Kautionsleistung in dem Umfang gutgeschrieben, wie diese nicht zur Deckung von Ansprüchen des Vermieters verwendet werden müsse. Es bestehe kein Grund, den Bund besser als einen ersatzpflichtigen Heimatkanton zu behandeln. Es stellt sich jedoch die Frage, ob der Heimatkanton gemäss ZUG überhaupt ersatzpflichtig ist. Die Art. 15 f. ZUG sprechen von Kosten der Unterstützung, und Art. 3 Abs. 1 ZUG definiert den Begriff der Unterstützungen als „Geld- und Naturalleistungen eines Gemeinwesens, die nach kantonalem Recht an Bedürftige ausgerichtet und nach den Bedürfnissen bemessen werden.“ Die Unterstützung ist „eine Leistung an einen Bedürftigen (...). Sie muss für den Lebensunterhalt bestimmt und hiefür verwendbar sein. Keine Unterstützung ist daher der Verwaltungsaufwand des unterstützenden Gemeinwesens (...).“ (WERNER THOMET, Kommentar zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, 2. Aufl., Zürich 1994, Rz. 73). Die Übernahme einer Mietkaution durch Eröffnung eines auf das Gemeinwesen lautenden Kautionskontos ist indes letztlich keine Leistung an den Bedürftigen. Es erscheint deshalb als fraglich, ob der Heimatkanton in solchen Fällen gemäss Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 15 f. ZUG rückerstattungspflichtig ist (vgl. betreffend Schuldübernahmen THOMET, a.a.O., Rz. 76 sowie Bericht ZUG S. 18). Diese Frage kann vorliegend jedoch offen bleiben. Wesentlich und festzuhalten ist indes, dass sich aus dem ZUG keine eindeutige Antwort auf die sich stellende Frage der Weiterverrechenbarkeit von für die unterstützte Person eingegangenen Sicherheitsleistungen herleiten lässt (vgl. i.d.S. allgemein in Bezug auf Kosten länger dauernder Leistungen BGE 138 V 445 E. 6.3.4).

4.6 Da die erwähnten Auslegungsmethoden zu keinem eindeutigen Ergebnis führen, kommt dem *Sinn und Zweck* von Art. 3 Abs. 1 BSDA entscheidende Bedeutung zu.

4.6.1 Art. 3 BSDA normiert keine Zuständigkeit, sondern lediglich eine auf „längstens drei Monate“ zeitlich beschränkte Kostenersatzpflicht des Bundes (vgl. THOMET, a.a.O., Rz. 201; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2175/2009 E. 6.4). Mit der Rückvergütungsregelung wird der Kanton bei der Aufnahme rückkehrender Auslandschweizer finanziell unterstützt. Die Norm bezweckt wie dargetan einerseits ein Entgegenkommen gegenüber den Kantonen, andererseits soll sie bei der Rückkehr einen reibungslosen Übergang der Sozialhilfe auf die zuständigen Sozialhilfeorgane in der Schweiz ermöglichen (s. vorne, E. 4.4).

4.6.2 Der Beschwerdeführer vertritt den Standpunkt, die Wohnsitznahme würde verhindert, „wenn der Bund nicht auch die Kosten des Mietzinsdepots übernehmen müsste“ (Replik S. 2). Diese Behauptung geht fehl. Zuständig für die Sozialhilfe ist grundsätzlich der Wohnkanton (Art. 115 BV) resp. gemäss innerkantonaler Aufgabenteilung die Gemeinde am Unterstützungswohnsitz, bei Personen ohne Unterstützungswohnsitz und im Notfall die Gemeinde am Aufenthaltsort (§ 6 Abs. 1 SPG). Art. 3 BSDA statuiert lediglich – im Sinne einer Ausnahme – eine Rückvergütungspflicht des Bundes. Eine Wohnsitznahme wäre vorliegend dann verhindert worden, wenn die *unterstützungspflichtige Gemeinde* die Übernahme der vom Vermieter verlangten Sicherheitsleistung verweigert hätte. Die Rückerstattung durch den Bund ist diesem Vorgang nachgelagert. Wie dargelegt spielt die Frage der Fälligkeit im Verhältnis zwischen der leistungspflichtigen Sozialhilfebehörde und der unterstützten Person eine entscheidende Rolle; anders ist dies bei der Rückerstattung, wo keine vergleichbare Dringlichkeit besteht (s. vorne, E. 4.5.3).

4.6.3 Das Bundesgericht hat jüngst Art. 3 Abs. 1 ASFG (heute Art. 3 Abs. 1 BSDA) so interpretiert, dass der Bund nur jene Mietzinse pro rata temporis zu vergüten hat, welche die ersten drei Monate nach der Rückkehr des Auslandschweizers betreffen, und festgehalten: „Eine formelle Betrachtungsweise mit der Anknüpfung an das Datum der Zahlung hat nämlich unter Umständen zur Folge, dass der Bund Rückvergütungen leisten muss für Zahlungen, welche den Sozialhilfebedarf für einen weit grösseren Zeitraum abdecken. Mit Blick auf Mieten würde dies konkret bedeuten, dass bei einer Einreise der bedürftigen Person in die Schweiz im Laufe der ersten Woche eines Monats der Bund Wohnkosten für jeweils praktisch vier Monate übernehmen müsste. Dies kann jedoch nicht Sinn und Zweck der zur Diskussion stehenden Norm sein, welche die Kostenvergütung des Bundes ausdrücklich auf «längstens» drei Monate beschränkt. Zudem würde damit ohne hinreichend klare gesetzliche Grundlage und ohne sachlich zwingenden Grund eine systemfremde Ausdehnung der finanziellen Verantwortung des Bundes in den Bereich der grundsätzlich den Kantonen überlassenen Sozialhilfe einhergehen. Eine materielle Betrachtungsweise, welche auf die Kosten für effektive Sozialhilfeleistungen der ersten drei Monate abstellt, steht demgegenüber mit Sinn und Zweck der interessierenden Bestimmung im Einklang“ (BGE 138 V 445 E. 6.4.2). Diese grundsätzlichen Überlegungen treffen im Kontext der Übernahme von Mietkautionen ebenfalls zu. Wie die Vorinstanz zu Recht festhält, käme im vorliegenden Fall hinzu, dass der Bund eine Sicherheitsleistung für eventuelle künftige Schäden oder Kosten

übernehmen würde, für welche der Gemeinde im ersatzpflichtigen Dreimonatszeitraum noch keine Kosten angefallen sind. Eine Auslegung, welche in diesem Umfang eine Ausweitung der Kostenersatzpflicht nach sich ziehen würde, lässt sich nicht mit dem Sinn und Zweck der Ausnahmebestimmung des Art. 3 BSDA vereinbaren.

4.7 Zusammenfassend ist Art. 3 Abs. 1 BSDA so zu interpretieren, dass der Bund die Übernahme von Mietkautionen (Leistung einer Sicherheit) nicht zu vergüten hat. Der Bund muss nur effektiv während der Dreimonatsfrist entstandene, substantiierte Kosten vergüten. Wie die Vorinstanz darlegt, können die Kantone diese auch nachträglich geltend machen.

4.8 Ob anders zu entscheiden wäre, wenn ein Gemeinwesen die Kosten für ein *Mieterkautionkonto gemäss Art. 257e OR* erstattet hätte, anstatt die Sicherheitsleistung selber zu erbringen, braucht vorliegend nicht entschieden zu werden. Der Vollständigkeit halber ist indes anzumerken, dass das Ergebnis einerseits wohl weniger eindeutig ausfiele, zumal die Gemeinde in diesem Fall im relevanten Zeitraum tatsächlich Kosten gehabt hätte. Andererseits wäre aber die Zulässigkeit eines solchen Vorgehens gemäss den Bestimmungen des Aufenthaltskantons (vgl. Art. 3 Abs. 1 BSDA) erst zu prüfen. Sodann wäre eine formelle Betrachtungsweise wiederum zu vermeiden (vgl. BGE 138 V 445 E. 6.4.2) und zu beachten, dass auch eine „gewöhnliche“ Mietkaution gemäss Art. 257e OR dazu dient, künftige Forderungen des Vermieters sicherzustellen. Zudem würde die Gleichbehandlung der Kantone gegen eine Vergütung der Kosten für Mietkautionen gemäss Art. 257e OR sprechen.

5.

In Bezug auf das Orientierungsschreiben (BJ act. 6, Beilage 2) rechtfertigt sich eine abschliessende Bemerkung. Die Vorinstanz hält in diesem Schreiben fest, dass „keine Mietdepotauslagen bezahlt werden“, wovon aber „ausnahmsweise“ abgesehen werden könne. Der Beschwerdeführer beanstandet zu Recht, dass die Vorinstanz nirgends konkretisiert hat, welche Ausnahmefälle gemeint sind. Die Vorinstanz wendet sich stattdessen mit diversen prinzipiellen Argumenten gegen die Vergütung von Mietkautionen (vgl. z.B. die Verfügung vom 30. Juli 2010, S. 2: „Übernahme der Bund die Kosten der Mietzinsdepots, müsste er eine entsprechende Mietdepotkontrolle einführen [...]“ sowie die Stellungnahme vom 10. September 2010, S. 2 in fine: „Das Gemeinwesen könnte den berechtigten Interessen der Vermieter statt mit einem Mietzinsdepot auch anders [...] entsprechen [...].“). Diese Argumentationsweise hinterlässt den Ein-

druck, dass die Vorinstanz Mietkautionen *grundsätzlich und ausnahmslos* nicht vergütet. Sollte dies zutreffen, so wäre diese Praxis im Sinne des Grundsatzes der Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit staatlichen Handelns offenzulegen. Die jetzige Formulierung des Orientierungsschreibens kann nämlich auch dahingehend (miss-)verstanden werden, dass sich die *ausnahmsweise* Vergütung der Mietkautionen durch den Bund auf all jene Fälle bezieht, in denen das unterstützende Gemeinwesen in der relevanten Dreimonatsperiode gemäss den SKOS-Richtlinien (vgl. Kapitel B.3 u. C.8; s. vorne, E. 4.3.2) *ausnahmsweise* eine Mietkaution zu übernehmen hatte. Die Vorinstanz sollte deshalb Klarheit schaffen und entweder eindeutig festhalten, dass sie keine Mietkautionen vergütet, oder aber, falls sie von diesem Grundsatz tatsächlich ausnahmsweise abweicht, die entsprechenden Ausnahmetatbestände konkretisieren.

6.

Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung Bundesrecht nicht verletzt und den rechtserheblichen Sachverhalt richtig und vollständig feststellt; sie ist auch angemessen (vgl. Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

7.

Streitgegenstand waren Vermögensinteressen der beteiligten Gemeinwesen. Die Verfahrenskosten sind daher dem unterliegenden Kanton Aargau aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 f. VwVG). Die Kosten sind auf Fr. 1'000.– festzusetzen (Art. 1 ff. Reglement vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor Bundesverwaltungsgericht [VGKE]). Ein Anspruch auf Parteientschädigung besteht nicht (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Dispositiv S. 15

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie sind innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen.

3.

Dieses Urteil geht an:

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

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Ruth Beutler

Kilian Meyer

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: