



Abteilung VI
F-1982/2017

Urteil vom 14. September 2020

Besetzung

Richterin Regula Schenker Senn (Vorsitz),
Richter Yannick Antoniazza-Hafner,
Richter Fulvio Haefeli,
Gerichtsschreiber Daniel Grimm.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Sozialhilfe an Schweizer Staatsangehörige im Ausland.

Sachverhalt:**A.**

Die Beschwerdeführerin (geb. [...]) wanderte 1985 in die Vereinigten Staaten von Amerika aus. Sie ist geschieden, hat zwei Söhne und lebt seit 1988 in Kalifornien in einem Eigenheim. Sie besitzt neben der schweizerischen auch die amerikanische Staatsbürgerschaft. Vom 1. Januar 1992 bis Ende Oktober 2004 bezog sie erstmals wiederkehrende monatliche Leistungen der Sozialhilfe für Schweizer Staatsangehörige im Ausland. Hinzu kamen einmalige Unterstützungen für medizinische Behandlungen (Akten der Vorinstanz [KD act.] 1). Nachdem sie eine Vollzeitarbeitsstelle angetreten hatte, erhielt sie einstweilen keine finanzielle Hilfe mehr ausgerichtet. Wegen vorübergehender Arbeitslosigkeit wurde sie vom März 2008 bis und mit September 2008 wiederum periodisch unterstützt (vgl. KD act. 4).

B.

In der Zeitspanne von Januar 2006 bis September 2009 liess die Vorinstanz über die zuständige Schweizervertretung mehrere Male prüfen, ob die finanzielle Situation der Beschwerdeführerin es erlaube, ihr gegenüber gestützt auf Art. 35 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 26. September 2016 über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandsschweizergesetz, ASG; SR 195.1) Rückerstattungsforderungen geltend zu machen (KD act. 3 und 5).

C.

Aufgrund einer schweren Erkrankung stellte die Beschwerdeführerin im Frühjahr 2014 erneut ein Gesuch um Ausrichtung von Sozialhilfe und erhielt seither wiederkehrende Leistungen von monatlich anfänglich rund USD 2'068.– zugesprochen. Ab März 2017 reduzierte sich dieser Betrag auf USD 1'958.– (KD act. 6 und 7).

D.

Mit E-Mail vom 13. Januar 2017 teilte das Schweizer Generalkonsulat in San Francisco der Beschwerdeführerin u.a. mit, dass sie dem Bund für die Periode von 1991 bis 2008 einen zurückzuerstattenden Betrag von Fr. 477'460.93 schulde. Sie äusserte sich am 16. Januar 2017, ebenfalls auf elektronischem Weg, dahingehend, dies nicht gewusst zu haben.

E.

Am 21. Februar 2017 erliess mit Blick auf die Rückerstattung von Forderungen eine Verfügung (KD act. 8). In deren Dispositiv hielt sie folgendes fest:

1. *Es wird festgestellt, dass ein Rückerstattungsanspruch im Sinne der Erwägungen besteht.*
2. *Die Verjährung des Rückerstattungsanspruchs wird unterbrochen.*

Zur Begründung führte die Vorinstanz aus, Sozialhilfeempfänger hätten Sozialhilfeleistungen unter den Voraussetzungen von Art. 35 Abs. 1 ASG zurückzuerstatten. Laut ständiger Praxis werde die Rückerstattung geltend gemacht, wenn bei Unterstützungsbeginn Vermögen – beispielsweise Grundeigentum oder Versicherungsansprüche – nicht verwertet worden sei. Eine Sozialhilfeleistung könne nach Art. 36 Abs. 1 ASG höchstens während zehn Jahren ab der letzten Auszahlung zurückgefordert werden, es sei denn, die Forderung sei vertraglich oder durch die KD festgesetzt worden. Die Beschwerdeführerin habe vom Bund zwischen dem 1. Januar 1992 und dem 30. September 2008 finanzielle Hilfen erhalten, wobei sie über die Rückerstattungspflicht von Sozialhilfeleistungen in Kenntnis gesetzt worden sei. Insgesamt sei sie im fraglichen Zeitraum mit Fr. 477'460.93 unterstützt worden, sie habe jedoch bis heute nichts davon zurückbezahlt. Seit Mai 2014 erhalte sie eine wiederkehrende Leistung in der Höhe von zirka Fr. 2'000.– und wohne weiterhin in ihrem Eigenheim. Diese Umstände rechtfertigten es nicht, ganz oder teilweise auf die Rückerstattung zu verzichten, weshalb im dargelegten Umfang ein grundsätzlicher Rückforderungsanspruch gegeben sei. Die Verjährungsfrist werde unterbrochen und an der Rückforderung der ausgerichteten Sozialhilfeleistungen festgehalten.

F.

Mit Eingabe vom 21. März 2017 an das Bundesverwaltungsgericht beantragt die Beschwerdeführerin (sinngemäss) die Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Hierbei macht sie vorab geltend, dass die Höhe des Betrages nicht richtig sein könne, da sie 2004 eine 100 %-Arbeitsstelle innegehabt habe. Seit August 1998 lebe sie mit ihren beiden Söhnen im Eigenheim. Renovationen und Anbauten hätten sie selber vorgenommen, es handle sich aber nicht um ein gewöhnliches Haus. Inzwischen leide sie an Krebs im vierten Stadium und bekunde auch sonst grosse Probleme. Ihr Wunsch sei es, das Heim ihrem Sohn B. _____ (er sei als Folge von «road rage» gesundheitlich ebenfalls angeschlagen) zu hinterlassen. Dadurch würde auch C. _____, der andere Sohn, in Amerika weiterhin ein Zuhause haben. Das Haus sei alles, was sie und die Kinder hätten. Ihr Ex-Ehemann

habe leider nie etwas für sie bezahlt und dessen Aufenthaltsort sei unbekannt. Sodann habe sie dem Konsulat schon einen Alternativvorschlag («a lien against our home») unterbreitet (BVGer act. 1).

G.

Die Vorinstanz schliesst in ihrer Vernehmlassung vom 27. Juni 2017 auf Abweisung der Beschwerde. Wohl sei die Beschwerdeführerin zwischen Oktober 2004 und Februar 2008 nicht unterstützt worden, an der Höhe des geschuldeten Betrages von Fr. 477'460.93 sowie am Bestehen des Rückerstattungsanspruchs als solchem ändere sich dadurch allerdings nichts. Die geltend gemachten Umstände seien zwar bedauernswert, die KD sei indes nicht bereit, auf die Rückerstattung der von der Empfängerin bezogenen Sozialhilfeunterstützung zu verzichten. Eingehend erörterte die Vorinstanz zudem, weshalb die Rückerstattungspflicht für die von 1992 bis 2014 sowie im Jahr 2008 erbrachten Sozialhilfeleistungen nicht verjährt sei (BVGer act. 11).

Mit der Vernehmlassung ergänzte die KD ihre Akten mit den Kostengutsprachen der Jahre 1992 bis 1995 (BVGer act. 10).

H.

Mit verfahrensleitender Anordnung vom 6. Juli 2017 wurde der Beschwerdeführerin das Replikrecht gewährt und ihr die Möglichkeit eingeräumt, die Beschwerde zurückzuziehen (BVGer act. 12).

Die Betroffene liess sich hierzu nicht vernehmen (BVGer act. 15).

I.

Am 6. Juni 2018 forderte das Bundesverwaltungsgericht die Vorinstanz auf, den Sachverhalt – insbesondere zum Gesundheitszustand der Beschwerdeführerin und einem allfälligen Hausverkauf – zu aktualisieren und allfällige Bemerkungen anzubringen (BVGer act. 16).

Die KD hielt mit Stellungnahme vom 12. Juni 2018 daraufhin fest, der Gesundheitszustand der Beschwerdeführerin präsentiere sich unverändert und das Haus stehe gemäss den zur Verfügung stehenden Informationen nicht zum Verkauf. Aktuell werde die Beschwerdeführerin mit monatlich USD 2'032.– unterstützt (BVGer act. 17).

J.

Mit Zwischenverfügung vom 20. Juni 2018 erhielt die Beschwerdeführerin

ebenfalls Gelegenheit, den Sachverhalt zu aktualisieren und abschliessende Bemerkungen anzubringen. Zudem machte das Bundesverwaltungsgericht sie nochmals auf die Möglichkeit eines Beschwerderückzuges aufmerksam. Für den Fall des Festhaltens an der Beschwerde wurde die Beschwerdeführerin aufgefordert, innert fünfzehn Tagen nach Empfang der Zwischenverfügung einen Kostenvorschuss von Fr. 3'000.– zu leisten (BVGer act. 18).

Mit Schreiben vom 13. Juli 2018 teilte die Beschwerdeführerin mit, sie verfüge nicht über die entsprechenden Mittel, um den verlangten Kostenvorschuss leisten zu können. Generell wisse sie nicht, wie sie vorzugehen habe (BVGer act. 20).

Das Bundesverwaltungsgericht nahm die Eingabe als sinngemässes Gesuch um wiedererwägungsweisen Verzicht auf die Erhebung eines Kostenvorschusses entgegen und gab besagtem Begehren mit Zwischenverfügung vom 21. September 2018 statt (BVGer act. 21).

K.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen der Vorinstanz nach Art. 33 Abs. 1 und Abs. 5 ASG betreffend Rückerstattung bezogener Sozialhilfeleistungen durch Schweizer Staatsangehörige im Ausland (Art. 31 f. VGG; Art. 33 Bst. d VGG; Art. 62 ASG).

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

1.3 Die Beschwerdeführerin ist als Verfügungsadressatin zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG). Verfahrensgegenstand bildet einzig die vorinstanzliche Verfügung vom 21. Februar 2017, weshalb auf den in der Rechtsmitteleingabe wieder aufgegriffenen Vorschlag einer

allfälligen Sicherstellungshypothek («a lien against our home») nicht näher einzugehen ist.

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 die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet im Beschwerdeverfahren das Bundesrecht von Amtes wegen an. Es ist gemäss Art. 62 Abs. 4 VwVG an die Begründung der Begehren nicht gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen. Analog zum Sozialversicherungsrecht ist vorliegend grundsätzlich auf die tatsächlichen Verhältnisse abzustellen, wie sie im Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung bestanden (vgl. etwa Urteile des BVerG F-3741/2017 vom 5. August 2019 E. 2 oder F-3829/2017 vom 29. April 2019 E. 2).

3.

Materielle Unterstützungsleistungen wurden der Beschwerdeführerin unbestrittenermassen vom Januar 1992 bis Oktober 2004 sowie im Jahre 2008 in der Zeitspanne von März bis September ausbezahlt (KD act. 1 und 4). Seit dem Frühjahr 2014 erhielt sie erneut ununterbrochen periodische materielle Hilfen ausgerichtet (KD act. 6 und 7). Grundlage der Leistungsgewährung bildeten das bis Ende Oktober 2015 geltende Bundesgesetz vom 21. März 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (ASFG, SR 852.1; AS 1973 1976; ab 1. Januar 2010 Bundesgesetz über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland [BSDA; AS 2009 5686]), die bis Ende Dezember 2009 geltende Verordnung vom 26. November 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (ASFV, SR 852.11; AS 1973 1983) sowie das am 1. November 2015 in Kraft getretene ASG. Die vorliegend einschlägigen rechtlichen Grundlagen betreffend Rückerstattung von Sozialhilfeleistungen, Verzicht auf die Rückerstattung und Frist zur Festsetzung der Rückerstattungsforderung haben mit Inkrafttreten des ASG und der Verordnung vom 7. Oktober 2015 über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandschweizerverordnung, V-ASG, SR 195.11) per 1. November 2015 inhaltlich nicht geändert. Mangels einer auf den vorliegenden Fall anwendbaren gesetzlichen Übergangsbestimmung (vgl. Art. 67 ASG) und weil in der Regel diejenigen Rechtssätze massgebend sind, die bei der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung haben, ist auf die im Verfügungszeitpunkt geltende

gesetzliche Regelung abzustellen (vgl. BGE 139 V 335 E. 6.2; 131 V 425 E. 5.2; 107 Ib 198 E. 7b/aa; HÄFELIN ET AL., Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 292 ff.; THOMAS MEIER, Verjährung und Verwirkung öffentlich-rechtlicher Forderungen, 2013, S. 334 ff.).

4.

Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet die Frage, ob die Beschwerdeführerin die in den Jahren 1992 bis 2008 bezogenen Sozialhilfegelder von total Fr. 477'460.93 zurückzuerstatten hat. Wohl kritisierte die Betroffene diesen Betrag unter Hinweis darauf, dass sie 2004 eine Vollzeitstelle antrat, als zu hoch. Die Vorinstanz hat jene Phase der Erwerbstätigkeit in ihren Berechnungen indes berücksichtigt, der Betrag ist daher korrekt (siehe den entsprechenden Kontoauszug vom 1. April 2011, unter KD act. 2).

5.

5.1 Sozialhilfeleistungen sind zurückzuerstatten, wenn die unterstützte Person keiner Sozialhilfe mehr bedarf und sie sich wirtschaftlich soweit erholt hat, dass ein angemessener Lebensunterhalt für sie und die Familie gesichert ist. Die erlangte wirtschaftliche Unabhängigkeit darf durch die Rückerstattung nicht gefährdet werden (Art. 35 Abs. 1 ASG; Ziff. 6.2 der Richtlinien der Konsularischen Direktion zur Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer [SAS], in der ab 1. Januar 2016 bis 31. Dezember 2019 geltenden Fassung [nachfolgend: SAS-Richtlinien], < www.eda.admin.ch > EDA > Organisation des EDA > Direktionen und Abteilungen > Konsularische Direktion > Zentrum für Bürgerservice > Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer [SAS], abgerufen im September 2020). Die Zumutbarkeit einer Rückerstattung ist aufgrund der gesamten Umstände des Einzelfalles zu beurteilen (URS VOGEL, Rechtsbeziehungen, Rechte und Pflichten der unterstützten Person und der Organe der Sozialhilfe, in Christoph Häfeli [Hrsg.], Das Schweizerische Sozialhilferecht, 2008, S. 193).

5.2 Anlass für eine Rückerstattung besteht unter anderem, wenn die Realisierung von erheblichen Vermögenswerten, von deren Verwertung bei Unterstützungsbeginn abgesehen wurde, nachträglich zumutbar wird und dadurch bei der vormals unterstützten Person eine Verbesserung der finanziellen Verhältnisse eintritt (vgl. VOGEL, a.a.O., S. 193 f.). Im Falle vorläufig nicht veräusserten Grundeigentums setzt die Rückerstattung voraus, dass der Liegenschaftsverkauf zumutbar, möglich und sinnvoll geworden ist (BGE 146 I 1 E. 8.2.2). Der betroffenen Person ist ein kaufkraftbereinigter

Vermögensfreibetrag zu gewähren; sie ist gleich zu behandeln wie eine Person, die ihr Vermögen vor Unterstützungsbeginn liquidieren musste (vgl. Art. 24 V-ASG; Urteil des BVGer C-4103/2013 vom 30. April 2015 E. 4.5; Ziff. E. 2.1 der Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, 4. Aufl. 2005, in der bis 31. Dezember 2016 geltenden Fassung [nachfolgend: SKOS-Richtlinien], < <https://skos.ch/skos-richtlinien/aktuelle-richtlinien/> >, abgerufen im September 2019).

5.3 In Dispositiv-Ziffer 1 der angefochtenen Verfügung vom 21. Februar 2017 stellte die Vorinstanz gegenüber der Beschwerdeführerin fest, es bestehe «eine Rückerstattungsforderung im Sinne der Erwägungen». Zu klären ist vorab, was die Vorinstanz in Dispositiv-Ziffer 1 verfügte und welche Rechtswirkungen dieser Anordnung zukommen sollen. Verfügungsverfügungen sind dabei nicht nach ihrem Wortlaut zu verstehen, sondern es ist – vorbehältlich des Vertrauensschutzes – nach ihrem tatsächlichen rechtlichen Gehalt zu fragen (BGE 141 V 255 E. 1.2; 132 V 74 E. 2; 120 V 496 E. 1).

5.4 Dispositiv-Ziffer 1 der angefochtenen Verfügung stellt, wie eben erwähnt, eine Rückerstattungsforderung "im Sinne der Erwägungen" fest. Zur Bestimmung der Rechtswirkungen und des Dispositivinhalts sind deshalb die Begründungselemente heranzuziehen (BGE 136 V 369 E. 3.1.2; ALFRED KÖLZ ET AL., *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, Rz. 1196). In der Begründung führte die KD aus, die Beschwerdeführerin habe von 1992 bis 2008 Sozialhilfeleistungen im Gesamtbetrag von Fr. 477'460.93 bezogen, aber bislang keine Rückerstattungen geleistet. Seit Mai 2014 erhalte sie erneut wiederkehrende materielle Hilfen und logiere nach wie vor in ihrem Eigenheim. Die Umstände rechtfertigten es nicht, ganz oder teilweise auf die Rückerstattung dieses Betrages zu verzichten, zumal die Beschwerdeführerin bei Unterstützungsbeginn ihr Grundeigentum nicht verwertet habe. Gestützt auf Art. 35 Abs. 1 ASG sei ein "grundsätzlicher Rückerstattungsanspruch im Umfang von Fr. 477'460.93 nach wie vor gegeben" (vgl. KD act. 8).

5.5 Aus der angefochtenen Verfügung erschliesst sich nicht, ob die KD davon ausgeht, die Rückerstattungs Voraussetzungen von Art. 35 Abs. 1 ASG seien im Verfügungszeitpunkt gegeben. Unklar bleibt insbesondere, ob sie im Sinne einer rechtsgestaltenden Verfügung eine bereits entstandene Rückerstattungsforderung über Fr. 477'460.93 festsetzen oder einen künf-

tigen, vom tatsächlichen Liegenschaftsverkauf und dem daraus resultierenden Erlös abhängigen Rückforderungsanspruch von noch unbestimmter Höhe feststellen will. Wenig präzisierend führte die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung aus, sie habe mit der angefochtenen Verfügung festgestellt, dass eine Rückerstattungsforderung im Umfang von Fr. 477'460.93 bestehe. Die diesbezüglichen Erläuterungen lassen indes eher vermuten, dies werde in der Absicht getan, zu gegebener Zeit zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin tatsächlich über ausreichend Mittel verfüge, die – bei gleichzeitiger Sicherung eines angemessenen Lebensunterhalts – eine Rückerstattung erlaubten (zum ganzen vgl. BVGer act. 11).

5.6 Die Vorinstanz ist gemäss den zitierten Richtlinien gehalten, nach der Einstellung wiederkehrender Leistungen periodisch abzuklären, ob es zumutbar erscheint, Rückerstattungsforderungen ganz oder teilweise geltend zu machen. Vorliegend gelangte das schweizerische Generalkonsulat in San Francisco zwischen 2006 und 2009 mehrmals auf schriftlichem Weg an die Beschwerdeführerin und forderte sie auf, im Hinblick auf eine allfällige Pflicht zur Rückerstattung bezogener Sozialhilfe ihre finanziellen Verhältnisse offen zu legen. Aktenkundig sind entsprechende Abklärungen in den ersten Monaten des Jahres 2006. Auch im Herbst 2007 liess die Vorinstanz prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Rückerstattung erfüllt seien (KD act. 3). Mit Schreiben vom 30. September 2009 wandte sich die Schweizervertretung erneut an die Beschwerdeführerin und verlangte Unterlagen, um eine allfällige Rückerstattung abklären zu können (KD act. 5). Schliesslich signalisierte ihr das Generalkonsulat am 13. Januar 2017 per E-Mail, dass sich ihre Schuld gegenüber dem Bund auf Fr. 477'460.93 belaufe (KD act. 7), worauf die KD diesen Betrag mittels Verfügung vom 21. Februar 2017 einforderte (KD act. 8). Aus der beschriebenen Vorgehensweise muss geschlossen werden, dass die involvierten Behörden diesmal nicht blosse Anwartschaften geltend machen, sondern verbindlich eine Rückerstattungsforderung feststellen wollten. Daraus folgt, dass die Vorinstanz im Verfügungszeitpunkt vom Bestehen einer rechtsgültigen und unbedingten Rückerstattungsforderung ausging, die sie verfügungsweise einfordern wollte. Dispositiv-Ziffer 1 der angefochtenen Verfügung stellt somit eine Gestaltungsverfügung dar, mit welcher – unter Bezugnahme auf die Erwägungen – die Rückerstattung des obenerwähnten Betrags angeordnet wird.

6.

Zu untersuchen ist, wie es sich mit Dispositiv-Ziffer 2 der angefochtenen

Verfügung verhält, unter welcher die Vorinstanz eine Unterbrechung der Verjährung des Rückerstattungsanspruches verfügte.

6.1 Gemäss Art. 36 Abs. 1 ASG kann eine Sozialhilfeleistung höchstens während zehn Jahren ab der letzten Auszahlung zurückgefordert werden, es sei denn, die Forderung wurde vertraglich oder durch die Vorinstanz festgesetzt. Durch Auslegung ist zu bestimmen, ob die zehnjährige Frist von Art. 36 Abs. 1 ASG unterbrochen werden kann (vgl. BGE 119 V 298 E. 2; Urteil des BVGer A-3454/2010 vom 19. August 2011 E. 2.3.1; ATTILIO R. GADOLA, Verjährung und Verwirkung im öffentlichen Recht, in: Aktuelle Juristische Praxis [AJP] 1995, S. 47 ff., S. 56).

6.2 Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut des Gesetzes. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden, wobei alle Auslegungselemente zu berücksichtigen sind (Methodenpluralismus). 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 (vgl. BGE 138 II 440 E. 13). Eine historisch orientierte Auslegung ist für sich allein nicht entscheidend. Andererseits vermag aber nur sie die Regelungsabsicht des Gesetzgebers (die sich insbesondere aus den Materialien ergibt) aufzuzeigen, welche wiederum zusammen mit den zu ihrer Verfolgung getroffenen Wertentscheidungen verbindliche Richtschnur des Gerichts bleibt, auch wenn es das Gesetz mittels teleologischer Auslegung oder Rechtsfortbildung veränderten, vom Gesetzgeber nicht vorausgesehenen Umständen anpasst oder es ergänzt (BGE 138 V 23 E. 3.4.1).

6.3 Aus dem Wortlaut von Art. 36 Abs. 1 ASG ergeben sich keine konkreten Hinweise auf die Rechtsnatur der darin vorgesehenen Frist. Anzumerken wäre immerhin, dass der Begriff «Verjährung» in Art. 36 Abs. 1 ASG nicht verwendet wird. Die Überschrift der Bestimmung spricht vielmehr von einer "Befristung der Rückerstattungspflicht". Mit Blick auf die Terminologien bezüglich der Beendigung von Verwaltungsrechtsverhältnissen deutet dies darauf hin, dass nicht von einer Verjährungs-, sondern einer Verwirkungsfrist auszugehen ist, die grundsätzlich weder gehemmt oder unterbrochen noch erstreckt werden kann (BGE 142 V 20 E. 2; 136 II 187 E. 6; Urteil des BGer 8C_843/2018 vom 22. Januar 2019 E. 3.2; MEIER, a.a.O., S. 11). Den Materialien zu den Vorgängerbestimmungen von 36 Abs. 1 ASG (Art. 19 f. ASFG) ist sodann zu entnehmen, dass es sich um eine absolute Frist han-

delt, wobei in diesem Zusammenhang auch von einer Verjährung der Rückforderung von Unterstützungsleistungen die Rede ist (vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 6. September 1972 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über Fürsorgeleistungen an Auslandsschweizer, in BBl 1972 II 548, 562; Urteil des BVGer F-197/2017 vom 16. März 2018 E. 7.2.1). Alleine die Bezeichnung als absolute Frist sagt indes noch nichts darüber aus, ob eine solche unterbrochen werden kann (vgl. MEIER, a.a.O., S. 6 f., m.H. auf BGE 117 IV 233 E. 5d/aa). Für die Auslegung von Art. 36 Abs. 1 ASG ist deshalb der aus den Materialien abgeleitete Normzweck heranzuziehen.

6.4 Sinn und Zweck der Bestimmung von Art. 36 Abs. 1 ASG ist primär die Schaffung von Rechtsfrieden und -sicherheit. Eine Rückerstattung soll normalerweise nur in den ersten zehn Jahren nach der Auszahlung verlangt werden können. Danach sollen die Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler unbeschwert in die Zukunft blicken können (vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 27. Januar 2014 zur parlamentarischen Initiative für ein Auslandschweizergesetz [BBl 2014 1915, 1948]; Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates zur parlamentarischen Initiative für ein Auslandschweizergesetz vom 13. Mai 2013, S. 30). Wäre es möglich, die Frist von Art. 36 Abs. 1 ASG durch etwelche, auf die Geltendmachung der Rückerstattungsforderung gerichtete Handlungen zu unterbrechen (vgl. BGE 133 V 579 E. 4.3.1), liefe dies dem gesetzgeberisch beabsichtigten Normzweck zuwider (vgl. BGE 125 V 262 E. 5a; Urteil des BVGer A-3454/2010 vom 19. August 2011 E. 2.3.1; MEIER, a.a.O., S. 15). Nach Vornahme einer Unterbrechungshandlung beginnt die Verjährungsfrist nämlich von neuem zu laufen (BGE 135 V 74 E. 4.2.1; 126 II 49 E. 2c). Die Vorinstanz könnte so über die Dauer von zehn Jahren hinaus und ohne die Rückerstattungs Voraussetzungen näher zu prüfen oder die Forderung zu beziffern und festzusetzen, die Frist zur Geltendmachung einer Rückerstattung beliebig verlängern. Dies würde nicht zur anvisierten Klärung der Rückerstattungspflicht durch Zeitablauf beitragen.

6.5 Aus den genannten Gründen ist die Frist von Art. 36 Abs. 1 ASG Unterbrechungshandlungen nicht zugänglich, wobei es vorliegend keine Rolle spielt, ob terminologisch von einer absoluten Verjährungsfrist oder von einer Verwirkungsfrist ausgegangen wird. Jedenfalls kann die Frist von Art. 36 Abs. 1 ASG nicht unterbrochen, sondern nur gewahrt werden und ist von Amtes wegen zu beachten (vgl. BGE 138 II 169 E. 3.2; 136 II 187 E. 6; 133 II 366 E. 3.3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 774 und Rz. 782).

Die Rückerstattungsforderung muss innert der zehnjährigen Frist vertraglich vereinbart oder durch die Vorinstanz festgesetzt worden sein. Es liegt grundsätzlich an der Vorinstanz, die Rückerstattung durch Vereinbarung, Auflagen, Weisungen oder durch Leistung einer hinreichenden Sicherheit durch die betroffene Person rechtzeitig sicherzustellen (vgl. Art. 28 ASG i.V.m. Art. 35 V-ASG; Ziff. 8.3.5 SAS-Richtlinien).

6.6 Dispositiv-Ziffer 2 der angefochtenen Verfügung ist nach dem Gesagten aufzuheben.

7.

7.1 Die Beschwerdeführerin bezog vom Januar 1992 bis Oktober 2004 sowie vom März 2008 bis September 2008 wiederkehrende Leistungen. Hinzu kamen einmalige Unterstützungen. Seit dem 1. Juni 2014 wird sie wiederum ununterbrochen unterstützt. Ausgehend von der rechtsgestaltenden Wirkung von Dispositiv-Ziffer 1 der angefochtenen Verfügung (siehe E. 5.6 weiter vorne) bleibt nachfolgend zu untersuchen, ob die materiellen Voraussetzungen von Art. 35 Abs. 1 ASG gegeben sind bzw. die Vorinstanz das grundsätzliche Bestehen einer Rückerstattungsforderung im Verfügungszeitpunkt zu Recht bejahte. Gemäss Art. 35 Abs. 5 zweiter Satz ASG kann die Vorinstanz ganz oder teilweise auf die Rückerstattung verzichten, sofern es die Umstände rechtfertigen.

7.2 Aus den Akten geht hervor, dass es sich bei der Liegenschaft der einst als Künstlerin und Aushilfslehrerin tätig gewesenen Beschwerdeführerin um ein ausgebautes «Trailer-Home» mit weiteren Anbauten handelt. Das Anwesen befindet sich abgelegen, zirka 30 Autominuten vom nächstgelegenen Ort, in der kalifornischen Wüste (vgl. KD act. 1 sowie Bericht zum Hausbesuch vom 22. November 2016 unter KD act. 6). Das Haus hat einen Wert von rund USD 200'000.– und war anfänglich zu 100 % mit Fremdkapital finanziert; inzwischen ist die Liegenschaft noch mit USD 140'000.– belastet (KD act. 4 und 6). Den Angaben des Generalkonsulats in San Francisco zufolge wurde ein Teil der Bauten ohne Genehmigung erstellt, was einen Verkauf problematisch machen könnte. Kommt hinzu, dass die Unterkunft seitens der Eigentümerin nicht als gewöhnliches Haus beschrieben wird, sondern als eine Art Skulptur, welche im Verlaufe der Jahre entstanden sei. Aufgrund der Fotos vom Hausbesuch erscheint diese Charakterisierung nicht abwegig, was die Verwertbarkeit zusätzlich erschweren dürfte (zum Ganzen siehe KD act. 6). Bisher hat die Beschwerdeführerin keine ernsthaften Anstalten bezüglich Verkauf getroffen. Im Gegenteil möchte sie die Liegenschaft eigener Darstellung zufolge weiterhin selbst

bewohnen und später einem ihrer Söhne hinterlassen (BVGer act. 1). Somit war im Verfügungszeitpunkt nicht nur offen, wann die Liegenschaft verkauft wird und welcher Erlös daraus resultieren würde, sondern auch, ob es überhaupt je zu einem Verkauf kommen wird.

7.3 Ohne Einbezug der fraglichen Liegenschaft waren die Rückerstattungsvoraussetzungen gemäss Art. 35 Abs. 1 ASG im Verfügungszeitpunkt zweifelsohne noch nicht gegeben. Einzig der Verkauf des Anwesens könnte die finanziellen Verhältnisse der inzwischen schwer erkrankten, nicht mehr erwerbsfähigen Beschwerdeführerin verbessern. Somit stand zur fraglichen Zeit keineswegs fest, dass sie im Sinne der genannten Bestimmung in bessere finanzielle Verhältnisse gelangen und ein angemessener Lebensunterhalt für sie gesichert sein werde. Überdies fehlt es am Erfordernis der Sozialhilfeunabhängigkeit, wird die Beschwerdeführerin doch seit dem Frühjahr 2014 wiederum periodisch unterstützt. Bei dieser Ausgangslage könnte eine allfällige Rückerstattungsforderung ihr gegenüber – wenn überhaupt – erst mit dem tatsächlichen Verkauf der Liegenschaft entstehen. War die Rückerstattungsforderung im Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung aber noch gar nicht entstanden, konnte sie durch die Vorinstanz mit Dispositiv-Ziffer 1 nicht rechtsgültig festgesetzt werden. Die Vorinstanz ist daher zu Unrecht vom rechtsgültigen Bestehen einer Rückerstattungsforderung ausgegangen. Bei dieser Sachlage erübrigt es sich, die Höhe des entsprechenden Betrages genau zu beziffern. Auch Dispositiv-Ziffer 1 der angefochtenen Verfügung ist folglich aufzuheben.

8.

Die Vorinstanz hat somit Bundesrecht verletzt (Art. 49 Bst. a VwVG), indem sie die Rückerstattung ausgerichteter Leistungen anordnete. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen und die angefochtene Verfügung vollumfänglich aufzuheben.

9.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG). Eine Parteienschädigung ist nicht zuzusprechen, da der nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin keine verhältnismässig hohen Kosten erwachsen sind (Art. 7 Abs. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die Verfügung vom 21. Februar 2017 wird vollumfänglich aufgehoben.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (durch Vermittlung des Schweizerischen Generalkonsulats in San Francisco)
- das Schweizerische Generalkonsulat in San Francisco mit der Bitte, das Original des Urteils gegen Empfangsbestätigung zuzustellen und die Empfangsbestätigung anschliessend dem Bundesverwaltungsgericht zu retournieren)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde; Akten Ref-Nr. [...] retour)

Für die Rechtsmittelebelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Regula Schenker Senn

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 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: