



Abteilung VI
F-4349/2016

Urteil vom 27. August 2020

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),
Richterin Susanne Genner,
Richter Gregor Chatton,
Gerichtsschreiber Mathias Lanz.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Sozialhilfe für Auslandschweizer.

Sachverhalt:**A.**

Die in Kanada lebenden Eheleute A. _____ (im Folgenden: Beschwerdeführer) und B. _____ (1953 bzw. 1942 geboren) stellten am 3. April 2002 erstmals ein Gesuch um Ausrichtung von Sozialhilfe für Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen. Dabei gaben sie unter anderem an, eine Liegenschaft mit einem Verkehrswert von CAD 350'000.– zu besitzen, worauf eine Grundpfandschuld von CAD 190'000.– laste (Akten der Vorinstanz [KD-act.] 1). In der Folge bezogen der Beschwerdeführer und seine Ehefrau vom 3. Juni 2002 bis zum 31. März 2007 Sozialhilfegelder in der Höhe von Fr. 105'402.99 (KD-act. 2, act. 11 und act. 15). Während des Leistungsbezugs blieb die selbstbewohnte und mittlerweile mit zwei Hypotheken im Gesamtwert von CAD 355'000.– sowie einer Mietabtretung ("Notice of Assignment of Rent") belastete Liegenschaft im Eigentum des Beschwerdeführers und dessen Ehefrau (sog. "joint tenants"; Akten des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer-act.] 6).

B.

Die schweizerischen Vertretungen in Toronto und später Montreal gelangten zwischen 2009 und 2015 mehrmals auf schriftlichem und elektronischem Wege an den Beschwerdeführer und dessen Ehefrau und forderten sie auf, im Hinblick auf eine allfällige Pflicht zur Rückerstattung bezogener Sozialhilfe ihre finanziellen Verhältnisse offen zu legen (KD-act. 4 ff.).

C.

Der Beschwerdeführer beziehungsweise dessen Ehefrau reagierten erst mit einer an die schweizerische Vertretung gerichteten E-Mail vom 8. Januar 2016. Darin brachte sie zum Ausdruck, dass sie sich nicht in der Lage sähen, Rückerstattungen zur bezogenen Sozialhilfe zu leisten. Der Beschwerdeführer habe seit Jahren mit ernsthaften gesundheitlichen Problemen zu kämpfen. So hätten sie sich im Zusammenhang mit einem schweren medizinischen Notfall, den er 2009 auf einer Geschäftsreise in Kolumbien erlitten habe, mit mehr als CAD 100.000.– verschulden müssen. Beide seien sie nicht mehr arbeitsfähig und lebten von einer Minimalrente der Ehefrau. Weil sie die Hypothekarzinsen nicht mehr bezahlen könnten, hätten sie ihr Haus zum Verkauf ausgeschrieben. Sie fragten deshalb an, ob es nicht möglich wäre, ihnen die Schuld aus der ihnen gewährten Sozialhilfe zu erlassen (KD-act. 9).

D.

Gestützt auf das Urteil eines kanadischen Gerichts zeigte die Hypothekargläubigerin dem Beschwerdeführer und dessen Ehefrau in einem Schreiben vom 20. April 2016 an, sie werde aufgrund von ausgebliebenen Zinszahlungen ihre Liegenschaft in Besitz nehmen. Gleichzeitig wurden sie aufgefordert, die Liegenschaft bis zum 6. Mai 2016 zu räumen und der Hypothekargläubigerin zu übergeben („Notice Demanding Possession“; BVGer-act. 1). Nach Verlängerung der Räumungsfrist zogen der Beschwerdeführer und seine Ehefrau per 1. Juni 2016 in eine Mietwohnung (KD-act. 18). Das Haus wurde für CAD 450'000.– zum Verkauf ausgeschrieben (KD-act. 10).

E.

Auf Ersuchen der Vorinstanz gelangte das Generalkonsulat in Toronto mit einer E-Mail vom 15. April 2016 an ein Anwaltsbüro vor Ort und erkundigte sich nach bestehenden Möglichkeiten und deren Erfolgsaussichten, um Forderungen im Zusammenhang mit der Rückerstattung geleisteter Sozialhilfe geltend machen zu können. Nach einer ersten Überprüfung der Akten empfahl der konsultierte Anwalt, mit einem Forderungsschreiben («Demand Letter») an die Schuldner zu beginnen, wofür die Vorinstanz am 26. April 2016 Kostengutsprache erteilte (KD-act. 13).

F.

Am 15. Juni 2016 erliess die Vorinstanz in der Sache eine Verfügung (KD-act. 15). In deren Dispositiv hielt sie folgendes fest:

1. *Es wird festgestellt, dass eine Rückerstattungsforderung im Sinne der Erwägungen besteht.*
2. *Die Verjährung des Rückerstattungsanspruchs wird unterbrochen.*
3. *Ihr Erlassgesuch vom 8. Januar 2016 wird abgelehnt.*
4. *Ihnen wird die Auflage gemacht, die Konsularische Direktion über den Verlauf des Verkaufs Ihres Hauses mittels aussagekräftiger Unterlagen auf dem Laufenden zu halten und unaufgefordert über die einzelnen Schritte zu informieren.*

Zur Begründung führte die Vorinstanz unter einleitendem Hinweis auf verschiedene gesetzliche Bestimmungen aus, der Beschwerdeführer und seine Ehefrau seien mit dem Erlös aus dem Verkauf des Hauses in der Lage, ihren Lebensunterhalt angemessen zu sichern und die erhaltenen

Sozialhilfeleistungen Fr. 105'402.99 zurückzuerstatten. Die Umstände rechtfertigten es nicht, ganz oder teilweise auf die Rückerstattung zu verzichten, zumal der Beschwerdeführer das Grundeigentum bei Unterstützungsbeginn nicht verwertet habe. Gestützt auf Art. 35 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 26. September 2014 über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandsschweizergesetz, ASG, SR 195.1) sei ein grundsätzlicher Rückforderungsanspruch im Umfang von Fr. 105'402.99 nach wie vor gegeben.

G.

Gegen die vorinstanzliche Verfügung gelangte der Beschwerdeführer mit einer Eingabe vom 10. Juli 2016 an das Bundesverwaltungsgericht. Er beantragte (sinngemäss) die Aufhebung der Verfügung sowie die Gutheissung seines Erlassgesuches vom 8. Januar 2016. Er machte dabei geltend, dass er nach einem Herzinfarkt nur noch eingeschränkt arbeitstätig sein könne. Die Hypothekargläubigerin habe vor kurzem Besitz von ihrer Liegenschaft ergriffen und sie lebten nun in einer 2-Zimmer-Wohnung. Falls die Hypothekargläubigerin die Liegenschaft nicht zu einem Preis verkaufen könne, der die auf dem Haus lastende Hypothekarschuld zu decken vermöge, müssten sie für die verbleibenden Schulden aufkommen (BVGer-act. 1).

H.

In einem Schreiben vom 25. Juli 2016 forderte der vom Generalkonsulat mandatierte kanadische Rechtsanwalt den Beschwerdeführer und dessen Ehefrau auf, gestützt auf eine Vereinbarung vom 3. April 2002 die bezogenen Sozialhilfeleistungen von Fr. 105'402.99 (CAD 141'070.54), zuzüglich der Auslagen der Rechtsvertretung von CAD 750.–, innert 14 Tagen zurückzubezahlen. Gleichzeitig wies er die Adressaten darauf hin, dass die Verjährungsfrist mit Verfügung vom 15. Juni 2016 unterbrochen worden sei (BVGer-act. 6).

I.

Am 30. August 2016 liess sich die Vorinstanz vernehmen und beantragte die Abweisung der Beschwerde. Sie habe in ihrer Verfügung vom 15. Juni 2016 festgestellt, dass eine Rückerstattungsforderung im Gesamtbetrag von Fr. 105'402.99 bestehe. Damit habe sie eine die Verjährung unterbrechende Vorkehr getroffen. Da unbestrittenermassen letztmals im März 2007 wiederkehrende Leistungen ausbezahlt worden seien, sei der Rückerstattungsanspruch noch nicht verjährt. Der Beschwerdeführer stelle nicht in Abrede, dass sein Grundeigentum zu einem Preis von rund

CAD 400'000.– verkauft werden solle. Der Erlös aus dem Hausverkauf stehe zwar noch nicht fest, hingegen dürfe sie die berechtigte Erwartung hegen, dass der Rückforderungsbetrag von Fr. 105'402.99 aus dem Verkaufserlös gedeckt werden könne und dass dem Beschwerdeführer dennoch eine namhafte Summe für die Bestreitung des Lebensunterhalts verbleibe. Angesichts dieses Umstands sei sie nicht bereit, auf die Rückerstattung der vom Beschwerdeführer bezogenen Sozialhilfeleistungen zu verzichten. Es sei nicht ausgeschlossen, dass er in naher Zukunft über finanzielle Mittel verfüge, welche ihm eine vollständige oder wenigstens teilweise Rückzahlung erlaubten (BVGer-act. 7).

J.

In einer Replik vom 22. September 2016 machte der Beschwerdeführer erneut geltend, er und seine Ehefrau hätten nicht genügend finanzielle Mittel, um die Rückerstattungsschuld zu bezahlen. Auf der zu verkaufenden Liegenschaft laste eine Hypothek von Fr. 350'000.–, welche die Hypothekargläubigerin nach dem Verkauf vorab decken werde. Hinzu kämen die Zinsen für ausstehende Hypothekarzinszahlungen. Falls vom Verkaufserlös nach Begleichen der Schulden überhaupt etwas übrigbleibe, falle dieser Betrag sicherlich gering aus (BVGer-act. 9).

K.

Die Vorinstanz hielt in einer Duplik vom 28. November 2016 fest, dass die Liegenschaft zwar noch nicht verkauft sei. Es lasse sich nicht abschätzen, wann das Grundstück verkauft und wie hoch der Erlös ausfallen werde. Es bestehe aber immer noch Aussicht auf eine zumindest teilweise Begleichung der Rückerstattungsforderung, weshalb an der Abweisung des Erlassgesuches festzuhalten sei. Sie (die Vorinstanz) habe in der Vergangenheit nichts unversucht gelassen, um die Forderung zu sichern. Indes sei der Beschwerdeführer nicht bereit gewesen, einen Eigentumsvorbehalt zu Gunsten des Bundes im Grundbuch eintragen zu lassen. Sie werde zu gegebener Zeit prüfen, ob der Beschwerdeführer über ausreichende finanzielle Mittel verfüge, welche eine Rückerstattung zuließen bei gleichzeitiger Sicherung eines angemessenen Lebensunterhalts für ihn und seine Familie (BVGer-act. 13).

L.

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. 35 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 Der Beschwerdeführer ist zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 50 und Art. 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 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 (Urteile des BVGer F-3829/2017 vom 29. April 2019 E. 2; C-1261/2006 vom 19. Januar 2009 E. 2).

3.

Materielle Unterstützungsleistungen wurden dem Beschwerdeführer unbestrittenermassen von Juni 2002 bis Ende März 2007 ausbezahlt. 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]) sowie die bis Ende Dezember 2009 geltende Verordnung vom 26. November 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (ASFV, SR 852.11; AS 1973 1983). Die vorliegend ein-

schlägigen 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 (Auslandsschweizerverordnung, 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; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, 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 der Beschwerdeführer die zusammen mit seiner Ehefrau in den Jahren 2002 bis 2007 bezogenen Sozialhilfegelder von Fr. 105'402.99 infolge Ausschreibung zum Verkauf der während der Unterstützungsperiode und bis zum 1. Juni 2016 selbstbewohnten Liegenschaft in Kanada zurückzuerstatten hat.

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 Auslandsschweizerinnen und Auslandsschweizer [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 Auslandsschweizerinnen und Auslandsschweizer [SAS], abgerufen am 02.06.2020). 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, 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 am 02.06.2020).

5.3 In Dispositiv-Ziffer 1 der angefochtenen Verfügung vom 15. Juni 2016 stellte die Vorinstanz gegenüber dem Beschwerdeführer fest, es bestehe "ein Rückerstattungsanspruch im Sinne der Erwägungen". Zu klären ist vorab, was die Vorinstanz mit Dispositiv-Ziffer 1 verfügte und welche Rechtswirkungen dieser Anordnung zukommen sollen. Verfügungen sind dabei nicht nach ihrem Wortlaut zu verstehen, sondern es ist – vorbehaltlich 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).

5.3.1 Dispositiv-Ziffer 1 der angefochtenen Verfügung stellt einen Rückerstattungsanspruch "im Sinne der Erwägungen" fest. Zur Bestimmung der Rechtswirkungen und des Dispositivinhalts sind deshalb zusätzlich die Begründungselemente heranzuziehen (BGE 136 V 369 E. 3.1.2; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, Rz. 1196). In der Begründung führte die Vorinstanz aus, der Beschwerdeführer sei mit dem Erlös des Hausverkaufes in der Lage, seinen Lebensunterhalt angemessen zu sichern und die erhaltenen Sozialhilfeleistungen in der Höhe von Fr. 105'402.99 zurückzuerstatten. Die Umstände rechtfertigten es nicht, ganz oder teilweise auf die Rückerstattung dieses Betrages zu verzichten, zumal der Beschwerdeführer bei Unterstützungsbeginn sein Grundeigen-

tum nicht verwertet habe. Gestützt auf Art. 35 Abs. 1 ASG sei ein "grundsätzlicher Rückerstattungsanspruch im Umfang von Fr. 105'402.99 nach wie vor gegeben" (KD-act. 15).

5.3.2 Aus der angefochtenen Verfügung erschliesst sich nicht, ob die Vorinstanz davon ausgeht, die Rückerstattungs Voraussetzungen von Art. 35 Abs. 1 ASG seien im Verfügungszeitpunkt gegeben. Unklar ist insbesondere, ob sie im Sinne einer rechtsgestaltenden Verfügung eine bereits entstandene Rückerstattungsforderung über Fr. 105'402.99 festsetzen oder einen künftigen, 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. 105'402.99 bestehe. In der Duplik wies sie schliesslich darauf hin, es werde zu gegebener Zeit zu prüfen sein, ob der Beschwerdeführer tatsächlich über ausreichend Mittel verfüge, die eine Rückerstattung zuliessen bei gleichzeitiger Sicherung eines angemessenen Lebensunterhalts für ihn und seine Familie.

5.3.3 Aus dem die angefochtene Verfügung begleitenden Verhalten von Vorinstanz und schweizerischer Vertretung muss geschlossen werden, dass die involvierten Behörden nicht einfach eine blossе Anwartschaft auf eine Rückerstattungsforderung feststellen wollten. Vielmehr liessen sie den Rückerstattungsbetrag von Fr. 105'402.99 durch einen mandatierten Rechtsanwalt vom Beschwerdeführer und dessen Ehefrau schriftlich einfordern. Im entsprechenden Schreiben vom 25. Juli 2016 wird überdies ausdrücklich auf eine verjährungsunterbrechende Wirkung der Verfügung vom 15. Juni 2016 hingewiesen. 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 Betrags von Fr. 105'402.99 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: AJP 1995, S. 47 ff., S. 56). Das Bundesverwaltungsgericht hat sich zu dieser Frage bisher noch nicht geäußert.

6.1.1 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 (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).

6.1.2 Aus dem Wortlaut von Art. 36 Abs. 1 ASG ergeben sich keine konkreten Hinweise auf die Rechtsnatur der darin vorgesehenen Frist. Festzuhalten ist aber immerhin, dass in Art. 36 Abs. 1 ASG der Begriff "Verjährung" 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 von 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, S. 11). Den Materialien zu den Vorgängerbestimmungen von Art. 36 Abs. 1 ASG (Art. 19 f. ASFG) ist sodann zu entnehmen, dass es sich um eine absolute Frist handeln soll, wobei auch von einer Verjährung der Rückforderung von Unterstützungsleistungen die Rede ist (vgl. Botschaft des Bun-

desrates an die Bundesversammlung vom 6. September 1972 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer, in BBI 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, 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.

6.1.3 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 Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger unbeschwert in die Zukunft blicken können (vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 27. Januar 2014 zur parlamentarischen Initiative für ein Auslandschweizergesetz [BBI 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, S. 15). Nach Vornahme einer Unterbrechungshandlung beginnt eine Verjährungsfrist 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 Rückerstattungsvoraussetzungen 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.

6.1.4 Aus diesen 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).

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

6.3 Der Beschwerdeführer und seine Ehefrau bezogen vom 3. Juni 2002 bis zum 31. März 2007 wiederkehrende Leistungen (KD-act. 15). Aus dem Wortlaut von Art. 36 Abs. 1 ASG geht nicht hervor, ob die Verjährungs- beziehungsweise Verwirkungsfrist mit jeder einzelnen Leistungsausrichtung oder erst nach Ausrichtung der letztmaligen Unterstützung zu laufen beginnt. Die Frage wird in Ziff. 6.3.4 SAS-Richtlinien dahingehend beantwortet, dass für den Beginn der Verjährungsfrist die zuletzt ausbezahlte Leistung massgeblich ist. Diese Auslegung erscheint unter dem Blickwinkel der Praktikabilität sachgerecht, würde doch andernfalls mit jeder periodischen Auszahlung eine Verjährungs- beziehungsweise Verwirkungsfrist zu laufen beginnen. Somit erfasst die Rückerstattungsschuld den gesamten Betrag von Fr. 105'402.99 und war am 15. Juni 2016 noch nicht verjährt beziehungsweise verwirkt.

7.

7.1 Ausgehend von der rechtsgestaltenden Wirkung von Dispositiv-Ziffer 1 der angefochtenen Verfügung ist nachfolgend zu untersuchen, ob die Vorinstanz die materiellen Voraussetzungen von Art. 35 Abs. 1 ASG und das Bestehen einer Rückerstattungsforderung von Fr. 105'402.99 im Verfügungszeitpunkt zu Recht bejahte. Die Voraussetzung der Sozialhilfeunabhängigkeit ist dabei seit März 2007 gegeben.

7.1.1 Die fragliche Liegenschaft des Beschwerdeführers und seiner Ehefrau ist mit zwei Hypotheken im Gesamtwert von CAD 355'000.– sowie mit einer Mietabtretung zu Gunsten der Hypothekargläubigerin belastet. Kommt es nach erfolgter Einstellung der Sozialhilfe zum Verkauf des Grundstücks, dürfen andere Gläubiger gegenüber dem Bund grundsätzlich nicht bevorzugt werden (Urteil des BVGer C-4103/2013 vom 30. April 2015 E. 4.4; vgl. auch Art. 21 Abs. 2 V-ASG). Dies schliesst indes nicht aus, die auf einer Liegenschaft lastende Hypothek in die Beurteilung der wirtschaftlichen Situation einer rückerstattungspflichtigen Person miteinzubeziehen. Im vorliegenden Fall, wo die selbstbewohnte Liegenschaft bereits zu Unterstützungsbeginn mit einer Hypothek von CAD 190'000.– belastet war

(vgl. KD-act. 1) und die Darlehensforderung der Hypothekargläubigerin rechtlich besser abgesichert ist als die allfällige Rückerstattungsforderung des Bundes, ist es angezeigt, die Hypothekarschuld des Beschwerdeführers für die Beurteilung seiner finanziellen Verhältnisse zu berücksichtigen.

7.1.2 Im Verfügungszeitpunkt hatte die Hypothekargläubigerin von der Liegenschaft bereits Besitz ergriffen und strebte ihre Schadloshaltung durch den Verkauf des Grundstücks an. Der geplante Verkaufspreis von CAD 400'000.– wird vom Beschwerdeführer als nicht realistisch eingestuft. Somit war im Verfügungszeitpunkt nicht nur offen, wann die Liegenschaft verkauft wird, sondern auch, ob mit dem Verkauf Gewinn erzielt wird und ob anschliessend beim Beschwerdeführer eine bessere und längerfristig gesicherte wirtschaftliche Situation vorliegt. Ohne Einbezug der fraglichen Liegenschaft waren die Rückerstattungs Voraussetzungen gemäss Art. 35 Abs. 1 ASG im Verfügungszeitpunkt noch nicht gegeben. Einzig ein Verkauf des Grundstücks konnte die finanziellen Verhältnisse des Beschwerdeführers wesentlich verbessern. Dies anerkannte die Vorinstanz spätestens mit ihrer Duplik vom 28. November 2016. Nicht zur Diskussion steht vorliegend, ob sich die wirtschaftliche Situation des Beschwerdeführers aus anderen Gründen (z.B. hohes Einkommen) derart verbessert hätte, dass eine Rückerstattung bezogener Sozialhilfegelder angezeigt wäre (vgl. auch die Einkommenssteuererklärung 2014 [KD-act. 9]). Somit stand im Verfügungszeitpunkt nicht fest, respektive es konnte nicht mit Sicherheit gesagt werden, dass der Beschwerdeführer im Sinne von Art. 35 Abs. 1 ASG in bessere finanzielle Verhältnisse gelangen und ein angemessener Lebensunterhalt für ihn und seine Familie gesichert sein wird.

7.1.3 Die Forderung auf Rückerstattung bezogener Sozialhilfegelder entsteht von Gesetzes wegen, wenn die Voraussetzungen nach Art. 35 Abs. 1 ASG gegeben sind (vgl. dazu oben E. 5.1). Diese sind vorliegend wie dargestellt vom realisierten Verkaufspreis und dem verbleibenden Gewinn nach Begleichung der Hypothekarschulden abhängig. Bei dieser Ausgangslage kann die Rückerstattungsforderung gegenüber dem Beschwerdeführer erst mit dem tatsächlichen Verkauf der Liegenschaft entstehen und nicht bereits mit der Realisierbarkeit des Grundeigentums. War die Rückerstattungsforderung im Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung aber noch nicht entstanden, konnte sie durch die Vorinstanz mit Dispositiv-Ziffer 1 nicht rechtsgültig festgesetzt werden. Zu Unrecht ist die Vorinstanz daher vom rechtsgültigen Bestehen einer Rückerstattungsforderung von Fr. 105'402.99 im Verfügungszeitpunkt ausgegangen. Dispositiv-Ziffer 1 ist folglich aufzuheben.

7.2 Gemäss Art. 35 Abs. 5 zweiter Satz ASG kann die Vorinstanz ganz oder teilweise auf die Rückerstattung verzichten, sofern es die Umstände rechtfertigen. Nachdem die Voraussetzungen für eine Rückforderung gemäss Art. 35 Abs. 1 ASG nicht erfüllt sind, erübrigt sich die akzessorische Frage, ob die Vorinstanz, entsprechend dem Gesuch des Beschwerdeführers um Erlass der Forderung, gestützt auf Art. 35 Abs. 5 ASG darauf hätte verzichten müssen. Dispositiv-Ziffer 3 ist folglich aufzuheben.

8.

Die Vorinstanz hat somit Bundesrecht verletzt (Art. 49 Bst. a VwVG), indem sie die Rückerstattung der Leistungen in der Höhe von Fr. 105'402.99 anordnete. Aufgrund dieses Ergebnisses ist Dispositiv-Ziffer 4 obsolet geworden. Die Beschwerde ist gutzuheissen und die angefochtene Verfügung ist vollumfänglich aufzuheben.

9.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdeführer nicht kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Dem nicht vertretenen Beschwerdeführer sind offensichtlich keine verhältnismässig hohen Parteikosten erwachsen, weshalb ihm keine Parteientschädigung zuzusprechen ist (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die Verfügung vom 15. Juni 2016 wird vollumfänglich aufgehoben.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (durch Vermittlung der schweizerischen Vertretung in Ottawa, Kanada)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde; Beilage: Akten Ref-Nr. [...] zurück)
- die schweizerische Vertretung in Ottawa, Kanada, mit der Bitte, das Original des Urteils gegen Empfangsbestätigung zuzustellen und die Empfangsbestätigung anschliessend an das Bundesverwaltungsgericht zu retournieren

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Andreas Trommer

Mathias Lanz

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: