

18

Auszug aus dem Urteil der Abteilung III
i.S. Kanton Aargau gegen Bundesamt für Justiz
C-5883/2010 vom 26. März 2013

Kostenersatz für Sozialhilfeleistungen. Heimkehrende Auslandschweizer. Vergütung der Mietkaution.

Art. 115 BV. Art. 3 Abs. 1 BSDA. Art. 257e OR. Art. 3, Art. 15 und Art. 16 ZUG. Art. 27 Abs. 1 und 3 VSDA.

1. Voraussetzungen der Kostenübernahme durch den Bund bei heimkehrenden Auslandschweizern (E. 3.1).
2. Auslegung von Ausnahmebestimmungen. Pragmatischer Methodenpluralismus (E. 4.2).
3. Keine Vergütung der von einer Gemeinde für eine unterstützte Person übernommenen Mietkaution (E. 4.3–4.7).

Remboursement de prestations d'aide sociale. Suisses de l'étranger de retour en Suisse. Remboursement de la garantie de loyer.

Art. 115 Cst. Art. 3 al. 1 LAPE. Art. 257e CO. Art. 3, art. 15 et art. 16 LAS. Art. 27 al. 1 et 3 OAPE.

1. Conditions de la prise en charge par la Confédération des frais assumés pour les Suisses de l'étranger après leur retour en Suisse (consid. 3.1).
2. Interprétation des dispositions dérogatoires. Pluralisme pragmatique de méthodes (consid. 4.2).
3. Pas de remboursement de la garantie de loyer prise en charge par une commune en faveur d'une personne assistée (consid. 4.3–4.7).

Rimborso delle spese sostenute per prestazioni di aiuto sociale. Svizzeri all'estero di ritorno in Svizzera. Rimborso del deposito di garanzia per un contratto di locazione.

Art. 115 Cost. Art. 3 cpv. 1 LAPE. Art. 257e CO. Art. 3, art. 15 e art. 16 LAS. Art. 27 cpv. 1 e 3 OAPE.

1. **Presupposti per l'assunzione da parte della Confederazione delle spese sostenute per gli Svizzeri all'estero di ritorno in Svizzera (consid. 3.1).**
2. **Interpretazione di disposizioni derogatorie. Pluralismo pragmatico di metodi (consid. 4.2).**
3. **Nessun rimborso del deposito di garanzia versato da un Comune a favore di un beneficiario dell'aiuto sociale (consid. 4.3–4.7).**

Die Schweizer Bürgerin M. kehrte am 2. Mai 2009 nach einem langjährigen Auslandsaufenthalt in die Schweiz zurück und liess sich vorerst in D. (Kanton AG) nieder. Da sie über keine ausreichenden Mittel verfügte, wurde sie von der Gemeinde D. finanziell unterstützt. Am 18. Juni 2009 unterzeichnete sie einen Mietvertrag für eine Wohnung in E. (Kanton 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.

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 (nachfolgend: Bundesamt) 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, unter anderem um Ersatz der Mietkaution.

Mit Verfügung vom 30. Juli 2010 lehnte das Bundesamt die Bezahlung der Mietkaution ab. Zur Begründung wurde angeführt, der Bund übernehme nur die Kosten der während der ersten drei Monate erbrachten Sozialhilfe. In einem Orientierungsschreiben an die kantonalen Sozialämter betreffend Sozialhilfe an Auslandschweizer in der Schweiz vom Februar 2008 (nachfolgend: Orientierungsschreiben) sei festgehalten, dass Mietkautionen grundsätzlich nicht übernommen würden. Der Kanton Aargau begründe nicht, weshalb die Kautions ausnahmsweise übernommen werden sollte. Die Kostenübernahme durch den Bund würde zu administrativem Mehraufwand führen. Die Gemeinden könnten die Kautions effizienter kontrollieren. Eine

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

Mit Beschwerde vom 16. August 2010 beantragt der Kanton Aargau (nachfolgend: Beschwerdeführer) die Aufhebung dieser Verfügung. 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 kantonalen Sozialhilfebehörden zu akzeptieren. Gemäss den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) sei eine Wegzugsgemeinde verpflichtet, ausnahmsweise die Mietkaution zu bezahlen. Es handle sich um eine Unterstützungsleistung gemäss 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. Für den Ausschluss der Kautionsleistung 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. Die Bewirtschaftung der Kautionsleistungen verursache ihm keinen nicht vertretbaren Aufwand. Der Hauptaufwand liege bei den Kantonen und Gemeinden.

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 Kautionsleistung bezahlen müsse. Die Mietkaution sei eine Sicherheitsleistung. Der Bund sei verpflichtet, nachträglich effektiv entstandene Kosten zu vergüten, nicht aber, Sicherheitsleistungen für eventuelle künftige Schäden oder Kosten zu übernehmen. Die vom Kanton Aargau angestrebte Lösung würde heikle Durchführungsfragen aufwerfen und sei weder zwingend noch zweckmässig.

Der Beschwerdeführer bringt mit Replik vom 28. September 2010 vor, die Rechtsnatur der Mietkaution sei nicht relevant. Wesentlich sei einzig, dass sie erbracht werden müssen. Das Bundesamt verkenne, dass eine Wohnsitznahme verhindert würde, wenn der Bund die Kosten der Mietkaution nicht übernehmen müsste. Das Bundesamt könne sich darauf verlassen, dass der Kanton die Mietkautionen regelmässig über-

prüfe. Wenn eine auf die Gemeinde gesicherte Kautionsfreiwerdung, werde diese den Berechtigten weitergeleitet.

Das Bundesverwaltungsgericht weist die Beschwerde ab.

Aus den Erwägungen:

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 Richtlinien 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 in Verbindung mit 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.– darunterfällt.

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. und 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 zugrunde 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 m.w.H.).

4.3 Gemäss Art. 3 Abs. 1 BSDA übernimmt der Bund Kosten für Auslandschweizer, 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 vom 6. Januar 2012 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 vom 6. Januar 2012 E. 6.2). Der Gemeinderat D. ordnete mit Beschluss vom 29. Juni 2009 nicht nur an, die Mietkaution zu übernehmen, sondern bestimmte zudem, die Kautions sei «auf die Gemeinde D. auszustellen», damit bei einem allfälligen Auszug der Mieterin die Rückzahlung sichergestellt werden könne. Der Beschwerdeführer bestätigt, dass die Kautions auf die Gemeinde – und nicht wie in Art. 257e Abs. 1 OR vorgesehen auf die Mieterin – gesichert wurde (...). Dieses Vorgehen war zulässig, können doch die Parteien eines Mietvertrags Sicherheiten vereinbaren, die nicht Art. 257e OR unterstehen, sondern den spezifischen Normen eines be-

stimmten Geschäftes, wie zum Beispiel Bürgschaft oder Bankgarantie (vgl. SVIT-Kommentar, Das schweizerische Mietrecht, 3. Aufl., Zürich 2008, Art. 257e OR Rz. 6 ff. und 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 sicherheitsshalber* zu qualifizieren. Damit wurde ein Faustpfand zugunsten des Vermieters geschaffen, wobei auf die Sicherheitsleistung ohne Zustimmung der Gemeinde nur durch Zwangsverwertung zurückgegriffen werden kann (vgl. dazu insbes. das Urteil des Bundesgerichts 4C.154/2003 vom 6. Oktober 2003 E. 7.3, kommentiert in MietRecht Aktuell [MRA] 2004, S. 21 ff.; BGE 102 Ia 229 E. 2e; SVIT-Kommentar, a.a.O., Art. 257e OR Rz. 17). Zweck der Sicherheitsleistung ist es, die Risiken des Vermieters zu beschränken. Diese bestehen insbesondere in der Nichtbezahlung des Mietzinses, in der Beschädigung der Mietsache und in der Verletzung von Vertragspflichten (vgl. MRA 2004, 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 der Gemeindeverbände vom 17. März 1981 [Finanzdekret, Aargauische Gesetzessammlung, Systematische Sammlung SAR 617.110]; Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren [Hrsg.], Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte, Bd. 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 vom 6. März 2001 [SPG, SAR 851.200] und § 10 Abs. 1 der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung vom 28. August 2002 des Kantons Aargau [SPV, SAR 851.211] i.V.m. den Kapiteln B.3 und C.8 der gemäss kantonalem Recht anwendbaren SKOS-Richtlinien vom 18. September 1997). Gemäss Kapitel B.3 der anwendbaren SKOS-Richtlinien soll beim Bezug einer preiswerten Wohnung die Hinterlegung einer Kautions 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 fürsorgegrundsätzen 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 vom 6. Januar 2012 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 vom 6. Januar 2012 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 Art. 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 entstandene 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 – nur noch 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 (vgl. 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 den Regeln des Zuständigkeitsgesetzes vom 24. Juni 1977 (ZUG, SR 851.1). 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 (nachfolgend: 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 Kautionsleistung nötigenfalls 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- beziehungsweise Wohnkanton (Letzterer 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 Kautionsleistung der Wegzugsgemeinde, welche die Kautionsleistung 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 hierfür verwendbar sein. Keine Unterstützung ist daher der Verwaltungsaufwand des unterstützenden Gemeinwesens (...) » (vgl. 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 in Verbindung mit Art. 15 f. ZUG rückerstattungspflichtig ist (vgl. betreffend Schuldübernahmen THOMET, a.a.O., Rz. 76; Bericht ZUG S. 18). Diese Frage kann vorliegend jedoch offenbleiben. 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. in diesem Sinne 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 vom 6. Januar 2012 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 (vgl. 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 » (...). Diese Behauptung geht fehl. Zuständig für die Sozialhilfe ist grundsätzlich der Wohnkanton (Art. 115 BV) respektive 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 Rückver-

gütungspflicht 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 dargetan 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 (vgl. 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, substanziierte 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 *Mieterkautionenkonto* 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.