

BVGer C-8045/2007 vom 16. Juni 2010

Bundesverwaltungsgericht, 2010-06-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-8045_2007

FR: TAF C-8045/2007 du 16 juin 2010

IT: TAF C-8045/2007 del 16 giugno 2010

Regeste

Sozialhilfe an Auslandschweizer

Erwägungen

E. 1.1

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen Verfügung im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), die von einer Vorinstanz nach Art. 33 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) stammen, sofern keiner der Ausnahmetatbestände des Art. 32 VGG vorliegt. Diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall erfüllt.

E. 1.2

Den äusseren Rahmen dessen, was eine Partei rechtsmittelweise verlangen kann, bildet das Anfechtungsobjekt, d.h. das mit der angefochtenen Verfügung geregelte oder zu regelnde Rechtsverhältnis. Auch dürfen Rechtsmittelinstanzen grundsätzlich nur Streitiges entscheiden. Es ist daher den Parteien grundsätzlich verwehrt, vor der nächsthöheren Instanz mehr oder anderes zu verlangen, als sie es gegenüber der Vorinstanz taten. Ausnahmsweise können Antragsänderungen und -erweiterungen zugelassen werden, wenn die angefochtene Verfügung dazu Anlass gibt, oder wenn ein sehr enger Bezug zum Streitgegenstand besteht und die Verwaltung Gelegenheit hatte, sich zur neuen Streitfrage zu äussern (vgl. dazu. FRANK SEETHALER / FABIA BOCHSLER, in: Bernhard Waldmann / Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich / Basel / Genf 2009, Rz. 40 zu Art. 52; ALFRED KÖLZ / ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 612).

E. 1.3

Der Kanton Aargau legte seiner Unterstützungsanzeige Aktenstücke bei, aus denen sich ergibt, dass als erste kostenwirksame Massnahme per 23. Februar 2007 ein Heimplatz für die damals untergetauchte A._____ reserviert wurde. Die Vorinstanz war daher berechtigt, davon auszugehen, dass sich der kantonale Rückerstattungsanspruch auf Kosten bezieht, die seit diesem Zeitpunkt entstanden sind. Indem der Kanton Aargau auf Rechtsmittelebene Kostenersatz ab dem 23. Januar 2007 verlangt, überschreitet er die Grenzen des zulässigen Streitgegenstandes. Es ist kein Grund ersichtlich, das Rechtsbegehren ausnahmsweise zuzulassen. Das ist schon deshalb nicht der Fall, weil weder geltend gemacht wird noch sich aus den Akten ergibt, dass dem Kanton vor dem 23. Februar 2007 irgendwelche Sozialhilfekosten erwachsen wären. Es kann davon ausgegangen werden, dass das Rechtsbegehren diesbezüglich auf einem Verschreiber der Vorinstanz beruht, welche eingangs der angefochtenen Verfügung dem kantonalen Antrag

auf Kostenübernahme für die Zeit vom 23. Februar 2007 bis 6. Juni 2007 eine Absage erteilt, dann ihre Haltung begründet, um anschliessend festzustellen, dass die Übernahme der Kosten vom 23. Januar 2007 bis 6. Juni 2007 abgelehnt werde.

E. 1.4

Was das Ende der Kostenersatzpflicht angeht, hat der Kanton Aargau in seiner Eingabe vom 27. September 2007 rechtliche Erwägungen angestellt, die - würden sie zutreffen - der fürsorgerechtlichen Zuständigkeit des Bundes und damit auch seiner Kostentragungspflicht per 5. Juni 2007 ein Ende setzen würde. Es liegt nahe, in den Ausführungen des Kantons ein ihn bindendes Rechtsbegehren zu erblicken. Eine abschliessende Beurteilung erübrigt sich jedoch. Wie nachfolgend zu zeigen sein wird, erweist sich ein über den 5. Juni 2007 hinausgehender Anspruch auf Kostenersatz als materiell ohnehin unbegründet.

E. 1.5

Der Kanton Aargau wird von der angefochtenen Verfügung ähnlich wie ein Privater beeinträchtigt und ist daher gestützt auf das allgemeine Beschwerderecht des Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde legitimiert (vgl. dazu Urteil des Bundesgericht 2C_805/2008 vom 3. Februar 2009 E. 2.4.1 mit Hinweisen). Auf sein im Übrigen frist- und formgerecht eingereichtes Rechtsmittel ist im oben dargestellten Rahmen einzutreten (Art. 49 ff. VwVG).

E. 2.1

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie - wenn nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat - die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet im Beschwerdeverfahren das Bundesrecht von Amtes wegen an. Es ist gemäss Art. 62 Abs. 4 VwVG an die Begründung der Begehren nicht gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen. Massgebend ist grundsätzlich die Sachlage im Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. E. 1.2 des in BGE 129 II 215 teilweise publizierten Urteils des Bundesgerichts 2A.451/2002 vom 28. März 2003). Unter Vorbehalt des Verbots echter Rückwirkung ist in gleicher Weise das zum Zeitpunkt des Entscheids in Kraft stehende Recht anzuwenden. Dessen Übergangsbestimmungen können freilich für gewisse Sachverhalte die Nachwirkung des alten Rechts vorsehen.

E. 2.2

Die angefochtene Verfügung erging gestützt auf das ASFG und die ASFV. Mit Wirkung auf den 1. Januar 2010 wurde das ASFG in das BSDA umbenannt (vgl. dazu weiter oben Bst. F), inhaltlich jedoch - was die Sozialhilfe an Auslandschweizer angeht - unverändert gelassen. Die ASFV ihrerseits wurde ohne übergangsrechtliche Regelung auf den 1. Januar 2010 durch die Verordnung vom 4. November 2009 über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland (VSDA, SR 852.11) ersetzt. Der Erlass übernimmt den Inhalt des bisherigen Rechts weitgehend unverändert. Der Verordnungsgeber beschränkte sich darauf, veraltete und überflüssige Normen zu streichen, die Struktur und die Terminologie des Erlasses zu modernisieren und in einigen Bereichen die Praxis zu kodifizieren, wie sie bis anhin den altrechtlichen Richtlinien und Rundschreiben entnommen werden konnte (vgl. Erläuterungen des BJ zur VSDA unter der Internetadresse des BJ > Themen > Migration > Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und

Auslandschweizer (SAS) > Auslandschweizer/in, besucht am 3. Juni 2010). Der Anwendung des neuen Rechts steht daher grundsätzlich nichts entgegen. Dabei kann auf die bisherige Rechtsprechung zurückgegriffen werden kann.

E. 3

Es ist unbestritten, dass A. _____ vor ihrer am 5. Dezember 2006 erfolgten Einreise in die Schweiz den Status einer Auslandschweizerin im Sinne des BSDA besass, den sie spätestens verlor, als ihre Mutter am 22. August 2007 definitiv in die Schweiz zurückkehrte. Unbestritten ist weiter die sachliche Berechtigung der Kinderschutzmassnahmen, die - beginnend mit der Reservierung eines Heimplatzes per 23. Februar 2007 - während des Inlandaufenthaltes von A. _____ angeordnet werden mussten und deren Deckung subsidiär (vorsorglich) von der Sozialhilfe U. _____ übernommen wurde. Umstritten ist, ob die Fürsorgezuständigkeit des Bundes gemäss BSDA bereits zu einem früheren Zeitpunkt als dem 22. August 2007 endete, sodass der Bund gestützt auf Art. 27 Abs. 2 VSDA zum Kostenersatz bis zu diesem Datum verpflichtet ist.

E. 3.1

Gemäss Art. 1 BSDA gewährt der Bund im Rahmen dieses Gesetzes Auslandschweizern, die sich in einer Notlage befinden, Fürsorgeleistungen. Als Auslandschweizer im genannten Sinne haben nach Art. 2 BSDA Schweizer Bürger zu gelten, die im Ausland Wohnsitz haben oder sich seit mehr als drei Monaten dort aufhalten (vgl. dazu auch Art. 1 VSDA, insbesondere dessen Bst. a, der sich durch die Wahl der entsprechenden Definitionsmerkmale erkennbar an den natürlichen Wohnsitz im Sinne von Art. 23 Abs. 1 ZGB anlehnt). Soweit es um eine Fürsorgeleistung zugunsten eines Auslandschweizers im Sinne der Begriffsbeschreibung nach Art. 2 BSDA geht, findet allein dieses Anwendung und ist der Bund für die Ausrichtung der Leistung zuständig. Diese Abgrenzung wird bestätigt durch Art. 1 ZUG. Zwar hält Art. 1 Abs. 1 ZUG fest, dieses Gesetz bestimme, welcher Kanton für die Unterstützung eines Bedürftigen, der sich in der Schweiz aufhalte, zuständig sei. Mit dem Hinweis auf den Aufenthalt eines Bedürftigen in der Schweiz könnte somit auch der Auslandschweizer, der sich in der Schweiz aufhält, verstanden werden. Dem steht indessen Abs. 3 des genannten Artikels entgegen, welcher einen Vorbehalt für die Unterstützung von Auslandschweizern enthält, wonach deren Unterstützung sich ausschliesslich nach dem BSDA richtet. Nimmt das ZUG die Auslandschweizer ausdrücklich von seinem Geltungsbereich aus, so kann die interkantonale Kollisionsnorm für Unterstützungsfälle nach Art. 15 ZUG, bei denen kein Wohnsitz besteht, nicht auch für Auslandschweizer gelten (vgl. Urteil des Bundesgerichts 8C_115/2007 vom 23. Januar 2008 E. 2.1.1).

E. 3.2

Wann eine Person den Status eines Auslandschweizers verliert, die Fürsorgezuständigkeit mithin vom Bund auf die Kantone übergeht, dazu äussert sich das Gesetz indirekt. Art. 3 Abs. 1 BSDA sieht vor, dass für Auslandschweizer, die sich mindestens drei Jahre im Ausland aufgehalten haben und nach ihrer Rückkehr in die Schweiz unterstützt werden müssen, der Bund die Kosten für drei Monate - vom Tage der Rückkehr an gerechnet - übernimmt. Als Rückkehr ist nach der aufgehobenen ASFV die Einreise in die Schweiz mit der Absicht dauernden Verbleibens zu verstehen, gleichgültig ob sie freiwillig oder unter dem Druck der Ereignisse stattfindet (Art. 2 ASFV). Die VSDA verzichtet auf eine Definition der Rückkehr. Dafür wird festgehalten, dass ein Auslandschweizer, der während

eines vorübergehenden Aufenthaltes in der Schweiz auf sofortige Sozialhilfe angewiesen ist, die notwendige Unterstützung vom Aufenthaltskanton erhält (Art. 25 Abs. 2 VSDA). Der Aufenthaltskanton seinerseits kann vom Bund Kostenersatz beanspruchen (Art. 27 Abs. 2 VSDA). Daraus ergibt sich, dass nach dem Willen des Gesetz- und Verordnungsgebers die definitive bzw. nicht bloss vorübergehende Rückkehr eines Schweizer Bürgers in die Schweiz dessen Status als Auslandschweizer beendet und die Zuständigkeit für seine Unterstützung vom Bund auf die Kantone übergehen lässt (vgl. Botschaft BBl 1972 II 558; ferner Urteil des Bundesgerichts 8C_115/2007 vom 23. Januar 2008 E. 2.1.2).

E. 3.3

In casu stellt sich die weitere Frage, ob eine unmündige Person ungeachtet des Wohnsitzes und des Willens des Inhabers der elterlichen Sorge im Sinne der vorstehenden Erwägungen in die Schweiz zurückkehren kann, sodass sie ihren Status als Auslandschweizer verliert und die fürsorgerechtliche Zuständigkeit vom Bund auf den Kanton übergeht. Diese Frage, auf die weder das BSDA noch die VSDA ausdrücklich eine Antwort geben, ist grundsätzlich zu verneinen. Nach schweizerischem Recht gilt die Familie als Unterstützungseinheit (vgl. FELIX WOLFFERS, Grundriss des Sozialhilferechts, Bern etc. 1993, S. 136). Diesen Grundsatz bringt das ZUG in verschiedenen Bestimmungen zum Ausdruck (vgl. Art. 7 Abs. 1 und 2, Art. 8, 19 und 32 Abs. 3 ZUG; WERNER THOMET, Kommentar zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, Zürich 1994, Rz. 91 und 92.). In diesem Sinne bestimmt Art. 7 Abs. 1 ZUG, dass sich der Unterstützungswohnsitz des unmündigen Kindes grundsätzlich und unabhängig von seinem Aufenthaltsort vom Unterstützungswohnsitz des Inhabers der elterlichen Sorge ableitet (entgegen der Auffassung der Vorinstanz ergibt sich aus Art. 25 Abs. 1 ZGB in Bezug auf den zivilrechtlichen Wohnsitz des unmündigen, unter elterlichen Sorge stehenden Kindes nichts anderes, vgl. dazu BGE 133 III 305 E. 3.3 S. 306 ff.). Wie das Bundesgericht im Urteil 2A.222/1993 vom 28. Juni 1995 festgestellt hat, besteht kein Grund, in international gelagerten Fällen von diesem Prinzip abzuweichen. Eine Rückkehr in die Schweiz im Sinne des BSDA findet somit in der Regel ebenfalls im Familienverband statt. Etwas anderes gilt in sinngemässer Anwendung von Art. 7 Abs. 3 Bst. c ZUG, wenn das unmündige Kind infolge einer freiwilligen oder behördlichen Fremdplatzierung ohne Entzug der elterlichen Sorge dauernd nicht beim Inhaber der elterlichen Sorge lebt. Unter diesen besonderen Umständen gilt das Kind als im Sinne des BSDA zurückgekehrt und begründet in der Schweiz gemäss ZUG einen eigenen Unterstützungswohnsitz (THOMET, a.a.O., Rz. 125 und 132; vgl. ferner Urteil 2A.222/1993 vom 28. Juni 1995 E. 3a und das in E. 3b zitierte Urteil des Bundesgerichts in Sachen K.E. vom 21. November 1983).

E. 3.4

Aus den Akten ergibt sich, dass A._____ während eines Besuchsaufenthalts in der Schweiz unter Mitwirkung ihres Vaters untergetaucht ist und in der Folge an einem geheimen Ort versteckt gehalten wurde. Auf diese Weise wussten die Beteiligten zu verhindern, dass das Kind zusammen mit seiner Mutter, der alleinigen Inhaberin der elterlichen Sorge, nach Brasilien zurückkehrt. Die mit der Sache befassten Behörden werteten den Sachverhalt als Kindesentführung im Sinne des HEntfÜ und damit als Kindesgefährdung, die angesichts der Landesabwesenheit der Mutter als der alleinigen Inhaberin der elterlichen Sorge dringende Kinderschutzmassnahmen erforderte. In diesem Rahmen wurde A._____ zunächst unter Beistandschaft gestellt und später - nachdem sie polizeilich angehalten werden konnte - fremdplatziert. Die ergriffenen

Kindesschutzmassnahmen waren jedoch erkennbar provisorischer Natur. Ihr Bestand hing vom Ausgang des von der Kindsmutter gestützt auf das HEntfÜ angestregten Verfahrens auf Rückführung des Kindes nach Brasilien ab. Erst nachdem das Obergericht des Kantons Aargau mit in Rechtskraft erwachsenem Urteil vom 6. Juni 2007 auf die Rückführung des Kindes verzichtet und die Kindsmutter auf diese Weise die rechtliche Handhabe verloren hatte, die Rückkehr des Kindes nach Brasilien gegen dessen Widerstand durchzusetzen, ging das Provisorium in einen von der ungewissen Rückkehr der Mutter in die Schweiz bzw. von der ungewissen Neuregelung des Sorgerechts abhängigen Dauerzustand über, der nach dem oben Gesagten geeignet ist, dem Status von A. _____ als Auslandschweizerin im Sinne des BSDA per 5. Juni 2007 ein Ende zu setzen und am 6. Juni 2007 einen Unterstützungswohnsitz nach Massgabe des ZUG entstehen zu lassen.

E. 4

Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass die angefochtene Verfügung Bundesrecht verletzt (Art. 49 Bst. a VwVG). Sie ist in teilweiser Gutheissung der Beschwerde aufzuheben, und die Vorinstanz zu verpflichten, dem Kanton Aargau im Zeitraum vom 23. Februar 2007 bis und mit 5. Juni 2007 erwachsene, anderweitig nicht gedeckte Kosten aus der Unterstützung von A. _____ zu ersetzen (Art. 27 Abs. 1 VSDA). Die Pflicht zu einer weitergehenden Kostenübernahme nach Art. 3 Abs. 1 BSDA besteht unbestrittenermassen nicht, denn A. _____ hielt sich zum Zeitpunkt ihrer Rückkehr in die Schweiz keine drei Jahre im Ausland auf.

E. 5

Für das vorliegende Verfahren, in dessen Rahmen der Kanton Aargau mit seinen Begehren weitgehend durchgedrungen ist, sind keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG). Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.