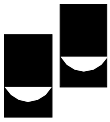
Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-1052/2006
{T 0/2}

Urteil vom 13. März 2009

Besetzung

Richter Antonio Imoberdorf (Vorsitz),
Richter Bernard Vaudan, Richterin Ruth Beutler,
Gerichtsschreiber Daniel Grimm.

Parteien

Kanton Thurgau,
vertreten durch das Fürsorgeamt des Kantons Thurgau,
St. Gallerstrasse 1, 8510 Frauenfeld,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Migration (BFM),
Quellenweg 6, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Abrechnungsprüfung nach Art. 95 AsylG im Fall
I._____.

Sachverhalt:

A.
Die aus der damaligen Bundesrepublik Jugoslawien stammende I._____ (geb. [...]) ersuchte im Dezember 1991 gemeinsam mit ihren Eltern und Geschwistern in der Schweiz um Asyl. Am 24. Februar 1992 wurde die Familie gestützt auf den Bundesratsbeschluss vom 18. Dezember 1991 (betreffend Refraktäre und Deserteure aus dem ehemaligen Jugoslawien) kollektiv vorläufig aufgenommen. Nach Aufhebung der vorläufigen Aufnahme wurden am 16. Mai 2000 alle Familienangehörigen gestützt auf den Bundesratsbeschluss vom 1. März 2000 betreffend die „humanitäre Aktion 2000“ (erneut) vorläufig aufgenommen.

B.
Seit 1993 hält sich die an schweren Psychosen leidende I._____ in heilpädagogischen und sozialtherapeutischen Institutionen des Kantons Thurgau auf, wo sie auch Sonderschulen besucht hat. Sie lebt nach wie vor in einem Wohnheim in der Gemeinde Romanshorn. Nachdem auf den 1. Oktober 1999 entsprechende Änderungen des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31) und der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen vom 11. August 1999 (AsylV2, SR 142.312) in Kraft getreten waren, stellten die Thurgauer Behörden der Vorinstanz für die diesbezüglichen Unterstützungs-, Unterbringungs- und Sonderunterbringungspauschalen Rechnung. Das Bundesamt hat dem Kanton diese Aufwendungen aufgrund der jeweiligen Quartalsabrechnungen fortan vergütet. Vom 1. August 2000 an bezog I._____ eine Rente der Invalidenversicherung (IV).

C.
Im Rahmen der Finanzaufsicht nach Art. 95 AsylG ergab die stichprobenweise Auswertung der vorschriftsgemässen Abrechnung von Bundesbeiträgen im Frühjahr 2004 bezüglich einzelner Thurgauer Gemeinden Divergenzen. Darunter figurierte auch die Abrechnung betreffend I._____ sowie eines tamilischen Ehepaares aus der Gemeinde Romanshorn. Mit Schreiben vom 1. April 2004 gelangte das BFM deswegen an das Fürsorgeamt des Kantons Thurgau und ersuchte um Zusendung ergänzender Unterlagen. Nach deren Vorliegen stellte das Bundesamt in beiden Fällen fest, dass dem Bund zu wenig Eigenleistungen bzw. Leistungen Dritter (konkret Renten der Invalidenversicherung) gutgeschrieben worden waren. Am 10. August 2004 wurden dem

kantonalen Fürsorgeamt die Abrechnungsdifferenzen unterbreitet und der Rückforderungsanspruch spezifiziert. In Bezug auf die Aufwendungen für den Heimaufenthalt von I._____ machte das Fürsorgeamt des Kantons Thurgau mit Stellungnahme vom 4. Oktober 2004 daraufhin geltend, die Vorinstanz habe es unterlassen, die zuständigen Thurgauer Behörden darüber zu informieren, dass Leistungen der Invalidenversicherung auch dann dem Bund gutgeschrieben werden müssten, wenn Pauschalen und Versicherungsleistungen die Kosten des Heimaufenthalts nicht deckten. Im Übrigen sei stossend, dass das Bundesamt die Abrechnungen erst jetzt beanstande.

Für den Fall des Festhaltens an der Rückforderung verlangte das Fürsorgeamt des Kantons Thurgau den Erlass einer anfechtbaren Verfügung.

D.
Am 1. November 2004 setzte die Vorinstanz den Rückforderungsanspruch in den beiden die Gemeinde Romanshorn betreffenden Fällen auf Fr. 66'799.85 fest (wovon Fr. 61'087.85 auf I._____ entfielen). Zur Begründung führte sie aus, das in der Sozialhilfe geltende Subsidiaritätsprinzip gelange auch bei Personen des Asylrechts zur Anwendung. Sozialhilfeleistungen dürften somit nur dann gewährt werden, wenn die bedürftige Person ihren Lebensunterhalt nicht selbst bestreiten könne oder wenn nicht Dritte aufgrund einer gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtung für die notwendige Fürsorge aufkommen müssten. Insbesondere bestehe kein Wahlrecht zwischen den vorrangigen Hilfsquellen und der öffentlichen Sozialhilfe. Es sei die Pflicht der zuständigen kantonalen Behörden, die bedürftige Person auf bestehende Hilfsmöglichkeiten hinzuweisen und sie bei der Geltendmachung ihrer Ansprüche nötigenfalls zu unterstützen. Die sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche von Personen des Asylrechts richteten sich nach den massgebenden Sozialversicherungserlassen. Vor der Ausrichtung von Fürsorgeleistungen habe eine entsprechende Anspruchsprüfung zu erfolgen. Weisungsgemäss seien die Prüfungsergebnisse im jeweiligen Betreuungsdossier abzulegen. Bei der Bemessung von Fürsorgeleistungen sei das gesamte verfügbare Einkommen (Erwerbseinkommen, Ersatzeinkommen, Ausbildungsbeiträge, etc.) zu berücksichtigen bzw. dem Bund im Rahmen der Quartalsabrechnungen gutzuschreiben. I._____ beziehe seit August 2000 eine IV-Rente. Davon habe das Bundesamt bislang keine Kenntnis gehabt. Eine solche Rente stelle nun aber Ersatzeinkommen dar, welches gutzu-

schreiben sei. Der Kanton Thurgau habe dem Bund für die Jahre 2000 – 2004 deshalb den genannten Gesamtbetrag für Eigenleistungen (tamilisches Ehepaar) und Leistungen Dritter (I._____) gutzuschreiben.

E.
Mit (vorsorglicher) Beschwerde vom 24. November 2004 an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beantragt der Kanton Thurgau (im Folgenden: Beschwerdeführer) die Aufhebung der angefochtenen Verfügung, soweit sie die Rückforderung für I._____ betrifft. Dabei stellte er sich auf den Standpunkt, es verstosse gegen Treu und Glauben, rückwirkend ab dem Jahr 2000 plötzlich Vergütung für angeblich zu viel bezahlte Abgeltungen zu verlangen. Die Quartalsabrechnungen seien während vier Jahren unbeanstandet geblieben. Der Beschwerdeführer und die Gemeinde Romanshorn hätten deshalb von einer stillschweigenden Genehmigung bzw. davon ausgehen dürfen, dass das Bundesamt die Aufwendungen für I._____ vorbehaltlos übernehme. Die Rückforderung bedeute für die Gemeinde einen erheblichen Nachteil, habe sie vor Aufdeckung des Irrtums doch keine Veranlassung gehabt, andere Finanzierungsquellen zu prüfen. Bei rechtzeitiger Beanstandung hätte der entstandene Schaden vermieden oder zumindest stark vermindert werden können. Zudem treffe nicht zu, dass die Vorinstanz von der IV-Rente keine Kenntnis gehabt habe. Das Bundesamt habe den Beschwerdeführer in einem Schreiben vom 22. Dezember 1994 darauf hingewiesen, dass es mit Blick auf die finanzielle Beteiligung an den Sonderschulkosten von I._____ die Invalidenversicherungsgesetzgebung zu beachten gelte und die gemäss Invalidengesetz vorgesehenen Leistungen bei der zuständigen IV-Regionalstelle erhältlich gemacht werden müssten. Die verfügende Behörde habe also schon früh von der Invalidität der betreffenden Person gewusst und weder Kanton noch Gemeinde hätten etwas verschwiegen. Auch aus einer Telefonnotiz vom 16. Oktober 2000 gehe hervor, dass die Vorinstanz zum damaligen Zeitpunkt vom IV-Rentenbezug von I._____ hätte Kenntnis haben müssen. Der Beschwerdeführer sei deshalb der festen Überzeugung, dass sich die rückwirkende Forderung des Bundesamtes auf Rückerstattung der zu Unrecht ausbezahlten Pauschalen nicht mit dem Grundsatz von Treu und Glauben vereinbaren lasse.

Gleichentags reichte der Beschwerdeführer bei der Vorinstanz ein praktisch gleichlautendes Wiedererwägungsgesuch ein. Dessen Wei-

terbehandlung wurde vom Bundesamt mit Schreiben vom 3. Dezember 2004 bis zum Vorliegen des Beschwerdeentscheids sistiert.

F.
In ihrer Vernehmlassung vom 30. Dezember 2004 spricht sich die Vorinstanz unter Erläuterung der bisher genannten Gründe für die Abweisung der Beschwerde aus, wobei sie ergänzend auf die gesetzlichen Grundlagen, die entsprechenden asylrechtlichen Weisungen, den „Leitfaden Asylwesen“ des Fürsorgeamtes des Kantons Thurgau, die von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) herausgegebenen Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe (nachfolgend: SKOS-Richtlinien), ein Beispiel eines Standardschreibens an den Kanton nach Eingang der Quartalsabrechnung sowie das Muster eines Formulars zur Quartalsabrechnung verwies.

G.
Replikweise hält der Beschwerdeführer am 3. Februar 2005 an seinen Begehren und deren Begründung fest. Der Replik waren ein Schreiben des Bundesamtes vom 12. März 2003 betreffend Finanz- und Systemprüfung im Kanton Thurgau, zwei Auszüge aus dem vorinstanzlichen Schlussbericht der Rechnungsprüfung beim Kanton Thurgau vom 10. Juni 2002 sowie ein im Zusammenhang mit Gutschriften der Stadt Frauenfeld ergangenes E-Mail eines Sachbearbeiters des BFM vom 15. September 2004 beigelegt.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Verfügungen des BFM betreffend Abrechnungsprüfung unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 105 AsylG i.V.m. Art. 31 und Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]).

1.2 Das Bundesverwaltungsgericht hat die bei Inkrafttreten des Verwaltungsgerichtsgesetzes am 1. Januar 2007 bei Eidgenössischen Rekurs- oder Schiedskommissionen oder bei Beschwerdediensten der

Departemente hängigen Rechtsmittel übernommen. Für die Beurteilung gilt das neue Verfahrensrecht (Art. 53 VGG).

1.3 Gemäss Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt. Das Urteil ist endgültig (Art. 1 Abs. 2 VGG i.V.m. Art. 83 Bst. d Ziff. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

1.4 Der Beschwerdeführer ist als möglicherweise rückforderungsbelastetes Gemeinwesen durch die angefochtene Verfügung berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 48 ff. VwVG).

1.5 Die Verfügung vom 1. November 2004 beinhaltet Rückforderungen des Bundesamtes gegenüber dem Beschwerdeführer in zwei Unterstützungseinheiten der Gemeinde Romanshorn. Sie belaufen sich auf Fr. 61'087.85 (I._____) bzw. Fr. 5'712.- (Ehepaar aus Sri Lanka), streitig sind aber einzig die I._____ betreffenden Rückerstattungen. Im dargelegten Umfang und Rahmen sind die Ausführungen auf Beschwerdeebene einer Würdigung zu unterziehen.

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 – sofern 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 Rechts- und Sachlage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. E. 1.2 des in BGE 129 II 215 teilweise publizierten Urteils 2A.451/2002 vom 28. März 2003).

3.
3.1 Die angefochtene Verfügung stützt sich zur Hauptsache auf die damaligen Fassungen von Art. 81 und Art. 95 AsylG (vgl. hierzu AS

1999 2282 f.) sowie Art. 25 AsylV2 (AS 1999 2318). Am 1. Januar 2008 trat das zweite Paket der Asylgesetzrevision vom 16. Dezember 2005 mit den entsprechenden Anpassungen des AsylG (und der beiden Asylverordnungen) in Kraft. Es beansprucht Geltung für alle im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes hängigen Verfahren (Art. 121 Abs. 1 AsylG). Die vorliegende Streitsache untersteht somit grundsätzlich dem neuen Recht, sofern dessen Anwendung nicht zur echten Rückwirkung führt. Eine solche ist nur ausnahmsweise und gestützt auf eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage zulässig, welche in der intertemporalen Regelung des Art. 121 Abs. 1 AsylG nicht erblickt werden kann (vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts 2A.242/2001 vom 25. April 2001 E. 3b mit Hinweisen).

3.2 Der entscheidsrelevante Sachverhalt hat sich im konkreten Fall noch vollumfänglich unter der Geltung des alten, bis 31. Dezember 2007 in Kraft gewesenen Asylrechts verwirklicht. Es stellt sich somit die Frage, inwieweit einer asylrechtlichen Bewertung nach Massgabe des neuen Rechts das Verbot der echten Rückwirkung entgegensteht. Der Anspruch auf Fürsorgeleistungen findet sich sowohl im alten als auch im neuen Recht unter Art. 81 AsylG, auch die Finanzaufsicht wird wie bis anhin in Art. 95 AsylG geregelt. Inhaltlich unterscheiden sich die alten und neuen Fassungen der fraglichen Gesetzesvorschriften kaum. Insoweit stünde einer Anwendung des neuen Rechts nichts entgegen. Etwelche Änderungen erfahren haben im fraglichen Bereich hingegen die AsylV2 und die asylrechtlichen Weisungen (zum Ganzen vgl. die Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 4. September 2002, BBl 6859 ff.). In der Beschwerde vom 24. November 2004 wird indessen ausschliesslich eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben geltend gemacht. Als Vertrauensbasis angeführt wird ein Sachverhalt, der die Zeitspanne der Jahre 2000 bis und mit 2004 erfasst. Dass die Übergangsbestimmungen des Art. 121 AsylG keine ausdrückliche Verweisung betreffend die Finanzaufsicht und das Abrechnungsverfahren des Bundesamtes mit den Kantonen enthalten, lässt darauf schliessen, dass der Gesetzgeber in derartigen Belangen keine Rückwirkung einführen wollte. Für die materielle Beurteilung rechtfertigt es sich daher, auf die altrechtliche Regelung abzustellen.

4.

Gemäss Art. 95 Abs. 1 AsylG prüft der Bund die subventionsrechtlich korrekte Verwendung und die vorschriftsgemässe Abrechnung der Bundesbeiträge. Er kann mit dieser Aufgabe auch Dritte beauftragen.

Was den Anspruch auf Fürsorgeleistungen anbelangt, hält Art. 81 AsylG fest, dass Personen, die sich gestützt auf dieses Gesetz in der Schweiz aufhalten und die ihren Unterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können, die notwendige Sozialhilfe erhalten, sofern nicht Dritte auf Grund einer gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtung für sie aufkommen müssen.

5.
Wie angetönt, geht es im vorliegenden Verfahren primär darum, ob sich der Beschwerdeführer auf den Grundsatz von Treu und Glauben berufen kann (vgl. Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Nach der bundesgerichtlichen Praxis verleiht dieser Grundsatz einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Vorausgesetzt ist zudem, dass die Person, die sich auf den Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann. Schliesslich darf der Berufung auf Treu und Glauben kein überwiegendes öffentliches Interesse entgegenstehen. Der ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr gebietende Grundsatz ist aber nicht nur auf Beziehungen unter Privatpersonen und das Verhältnis zwischen dem Gemeinwesen und den Privaten anwendbar, sondern er gilt ebenso im Verhältnis zwischen verschiedenen Gemeinwesen (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich – Basel – Genf 2006, Rz. 622 ff.).

6.
6.1 Vom Herbst 1999 an entrichtete die Vorinstanz im Falle von I._____ aufgrund der damaligen asylrechtlichen Bestimmungen Unterstützungs-, Unterbringungs- und zusätzlich Sonderunterbringungspauschalen. Der Beschwerdeführer verrechnete dem Bundesamt die für die betreffende Person geltend gemachten Aufwendungen seit anfangs 2000 in den jeweiligen Quartalsabrechnungen. Eine mögliche Vertrauensgrundlage (siehe E. 5 hievor) kann folglich einzig in diesen Quartalsabrechnungen erblickt werden.

6.2 Seit dem 1. August 2000 erhält I._____ eine IV-Rente. Solche Renten, welche die Thurgauer Behörden fortan für die Unterbringung und Betreuung der Versicherten (mit)verwendeten, stellen Ersatzein-

kommen dar und sind als Leistungen Dritter im Sinne von Art. 81 AsylG dem Bund gutzuschreiben. Die Pflicht zur Gutschrift bzw. Weiterverrechnung ergibt sich ebenfalls aus den alten asylrechtlichen Weisungen und den SKOS-Richtlinien. Der im April 2000 erstellte “Leitfaden Asylwesen“ des Fürsorgeamtes des Kantons Thurgau hält in diesem Zusammenhang ausdrücklich fest, dass bei der Bemessung der Fürsorgeleistungen das ganze verfügbare Einkommen (wie Erwerbseinkommen, Ersatzeinkommen, Ausbildungsbeiträge sowie gesetzliche oder vertragliche Leistungen Dritter) vollumfänglich zu berücksichtigen und im Rahmen der Quartalsabrechnungen gutzuschreiben sei. Die dargelegten rechtlichen Grundlagen, deren Anwendbarkeit seitens des Beschwerdeführers nicht in Frage gestellt wird, mussten den beteiligten Thurgauer (Fach)stellen bekannt sein. Gegenteiliges wird nicht behauptet. Auf Vertrauensschutz kann sich nun aber nur berufen, wer die Fehlerhaftigkeit der Vertrauensgrundlage nicht kannte und auch nicht hätte kennen sollen (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 655).

6.3 Wie aus dem Sachverhalt hervorgeht, hat es der Beschwerdeführer in der Folge unterlassen, die Leistungen der Invalidenversicherung zu Gunsten von I._____ in den entsprechenden Quartalsabrechnungen, welche die Zeitspanne der Jahre 2000 bis 2004 umfassen, aufzuführen. Der Einwand, Kanton und Gemeinde hätten geglaubt, bei nicht kostendeckenden IV-Renten brauchten dem Bund besagte Einkünfte nicht gutgeschrieben werden, entbehrt jeglicher Grundlage. Die in diesem Bereich zur Anwendung gelangenden Vorschriften sind klar und keiner Interpretation bedürftig; eine Sonderregelung im Sinne der Ausführungen auf Beschwerdeebene besteht nicht. Das Formular zur Quartalsabrechnung enthält für Eigenleistungen und Leistungen Dritter im Übrigen eine eigene Spalte und für laufende IV-Leistungen sogar einen eigenen Code. Bei dieser Sachlage war die Vorinstanz entgegen der in der Stellungnahme des Beschwerdeführers vom 4. Oktober 2004 geäusserten Auffassung nicht gehalten, den Beschwerdeführer nochmals explizit darauf aufmerksam zu machen, dass IV-Renten auch in derartigen Konstellationen in die Abrechnung aufzunehmen seien. Demzufolge haben die Gemeinde Romanshorn bzw. der Beschwerdeführer die fraglichen Leistungen der Invalidenversicherung offenkundig in Widerspruch zu den geltenden rechtlichen Bestimmungen nicht in die Quartalsabrechnungen aufgenommen, wobei anzumerken wäre, dass sie vom Bundesamt auch kein Einverständnis zu dieser abweichenden Abrechnungsweise hatten. Selbst wenn man dem fallführenden Sozialdienst Romanshorn attestiert, aus einem Irr-

tum heraus bzw. nicht mutwillig oder in Bereicherungsabsicht gehandelt zu haben, bleibt ausgehend von der geschilderten Ausgangslage von vornherein wenig Spielraum für die Annahme eines Vertrauenstatbestandes.

6.4 Der Beschwerdeführer stösst sich des Weiteren daran, dass das Bundesamt die betroffenen Quartalsabrechnungen erst im Frühjahr 2004 beanstandet hat. Angesprochen ist damit die Frage der Duldung eines rechtswidrigen Zustandes. Grundsätzlich hindert die vorübergehende Duldung eines rechtswidrigen Zustandes die Behörde nicht an der späteren Behebung dieses Mangels. Eine (nachträgliche) Vertrauensbasis, welche der Wiederherstellung der Rechtmässigkeit ganz oder teilweise entgegensteht, wird durch behördliche Untätigkeit oder Nichtintervention vielmehr nur in Ausnahmefällen geschaffen. So muss der rechtswidrige Zustand während sehr langer Zeit hingenommen werden und die Verletzung öffentlicher Interessen darf nicht schwer wiegen. Erforderlich ist in der Regel ein bewusstes Hinnehmen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 652 – 654 mit darin aufgeführten Beispielen). Eine solche Situation ist nicht gegeben. Nach Eingang der Quartalsabrechnungen wird den Kantonen normalerweise in einem standardisierten Schreiben mitgeteilt, dass das Bundesamt eine formelle Kontrolle der Abrechnung vorgenommen hat. Die Zahlung des vom Kanton in Rechnung gestellten Betrages erfolgt hierbei unter dem ausdrücklichen Vorbehalt der materiellen Prüfung und einer späteren Revision. In der Vernehmlassung wird auf ein derartiges, dem Kanton Thurgau bekanntes Musterschreiben verwiesen. Die Notwendigkeit des Vorbehaltes einer nachträglichen Korrektur wird seitens der Vorinstanz damit begründet, dass es ihr in Massenverfahren nicht möglich ist, alle Einzelfälle auch nur summarisch einer materiellen Kontrolle zu unterziehen. Die Nichtbeanstandung einer Quartalsabrechnung kann daher nicht als Genehmigung oder Zusicherung ausgelegt werden. Der Beschwerdeführer durfte somit auch unter diesem Blickwinkel nicht in guten Treuen annehmen, die Abrechnungen seien in Ordnung.

6.5 Eine materielle Prüfung der kantonalen Quartalsabrechnungen (vgl. Art. 95 AsylG) wird in der Regel erst im Nachhinein vorgenommen, was im Rahmen der Finanzaufsicht geschieht (zur Finanzaufsicht als solcher siehe die diesbezüglichen Erläuterungen in der Vernehmlassung). Werden bei der materiellen Prüfung Abrechnungsfehler entdeckt, gelangt das Bundesamt mit den entsprechenden Rückforderungen an den Kanton. Wohl gehen die festgestellten Unregelmässigkei-

ten im konkreten Fall bis zu den Quartalsabrechnungen des Jahres 2000 zurück. Allerdings gilt es bei der Deutung des Nichteinschreitens als behördliches Dulden oder Akzeptieren, wie erwähnt, generell grosse Zurückhaltung zu üben. Kommt hinzu, dass im Verkehr zwischen zwei Behörden in dieser Hinsicht strengere Anforderungen zu stellen sind (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 659). Daran ändert das (aus finanzpolitischen Überlegungen nicht unbedenkliche) Verhalten der Vorinstanz, die Quartalsabrechnungen bloss nachträglich und nur stichprobeweise einer materiellen Überprüfung zu unterziehen, nichts. Die dargelegte Konzeption der formellen Kontrolle mit der entsprechenden Ausgestaltung der Standardinformationen an die Kantone spricht hier nämlich ungeachtet der mehrjährigen unfreiwilligen Duldung gegen die Anerkennung einer Vertrauensgrundlage. Es ist denn nicht ersichtlich, inwiefern die fraglichen Verzögerungen beim Beschwerdeführer ein berechtigtes Vertrauen hätten begründen können, Leistungen der Invalidenversicherung nicht weiterzuverrechnen.

6.6 Der Beschwerdeführer schliesst unter Hinweis auf zwei Beschwerdebeilagen sodann darauf, dass das Bundesamt schon viel früher als im Jahre 2004 Kenntnis von der IV-Rente haben musste. Der erste Beleg betrifft ein Schreiben der Vorinstanz vom 22. Dezember 1994. Darin wurde das Fürsorgeamt des Kantons Thurgau darauf aufmerksam gemacht, dass es bei der Frage der Vergütung der Sonderschulkosten von I._____ die Invalidenversicherungsgesetzgebung zu beachten gelte und bei der zuständigen IV-Regionalstelle die gemäss Invalidenversicherungsgesetz vorgesehenen Leistungen erhältlich zu machen seien, mit anderen Worten ging es zum damaligen Zeitpunkt erst um die Klärung allfälliger Rentenansprüche. Eine IV-Rente wurde denn effektiv erst ab August 2000 ausgerichtet. Kenntnis von der Invalidität der betreffenden Person wiederum ist nicht gleichzusetzen mit Kenntnis vom effektiven IV-Rentenbezug, sieht man einmal davon ab, dass sich die psychisch bedingte Invalidität gerade bei jungen Erwachsenen mitunter rasch ändern kann. Aus dem genannten Informationsschreiben lässt sich demnach nichts zu Gunsten der Standpunktes des Beschwerdeführers ableiten.

Nicht anders verhält es sich mit der eingereichen Telefonnotiz vom 16. Oktober 2000. Demnach teilte ein Sachbearbeiter der Vorinstanz dem Fürsorgeamt des Kantons Thurgau an jenem Tag auf Anfrage hin mit, das Bundesamt vergüte auch bei nicht kostendeckenden IV-Renten nicht mehr als die üblichen Pauschalen und besonderen Unterbrin-

gungspauschalen. So wie die Telefonnotiz aufgebaut und formuliert ist, handelte es sich indessen um eine Auskunft allgemeiner Natur oder zumindest eine solche ohne klare Bezugnahme auf den konkreten Fall, was erklärt, dass dieses Gespräch bei der Vorinstanz nicht aktenkundig ist. Überdies erging die IV-Rentenverfügung, in welcher mit Rückwirkung ab dem 1. August 2000 eine ganze IV-Rente gesprochen wurde, letztlich erst am 20. November 2000. Aufgrund des Gesagten ist nach wie vor davon auszugehen, dass das Bundesamt von der Fehlerhaftigkeit der danach vorgelegten Quartalsabrechnungen nichts wusste und unter den beschriebenen Umständen auch keine Veranlassung sah, die Abrechnungen wegen des Verdachts auf Unregelmässigkeiten vorab in umfassender Weise zu prüfen.

6.7 Die mit der Replik nachgereichten Unterlagen führen zu keinem anderen Ergebnis. Wohl hielt das Bundesamt in einem am 12. März 2003 an den Beschwerdeführer gerichteten Schreiben fest, eine nochmalige Bereinigung des Schlussberichts vom 10. Juni 2002 über die Systemprüfung beim Kanton Thurgau sei nicht vorgesehen und die Einzelfallprüfungen seien nun abgeschlossen. Eine verbindliche Zusage oder gar Zusicherung für den gänzlichen Verzicht auf spätere Korrekturen kann darin jedoch nicht erblickt werden. Was schliesslich die Bemerkungen im vorgenannten Schlussbericht anbelangt, so wird dort unter der Rubrik „Weiteres Vorgehen des BFF“ in Bezug auf die strittige Frage (unter anderem) ausgeführt, dass die Quartalsabrechnungen ab dem zweiten Quartal 2002 stichprobeweise auf das Vorhandensein materieller Mängel geprüft werden. Bei Unklarheiten würden Informationen zu den Einzelfällen eingeholt und entsprechende Rückforderungen eingeleitet. Dieses Vorgehen hat die Vorinstanz auch im Falle von I._____ angewandt. Da Quartalsabrechnungen oft Dauersachverhalte zu Grunde liegen, können sich festgestellte Mängel naheliegenderweise auf bereits vor dem Jahre 2002 präsentierte Abrechnungen auswirken. Der zitierte Schlussbericht schliesst solche Rückforderungen jedenfalls nicht à priori aus. Vor allem aber gilt es sich nochmals zu vergegenwärtigen, dass bei Gemeinwesen, welche die Mangelhaftigkeit der Vertrauensgrundlage (wie vorliegend) bei angemessener Sorgfalt hätten erkennen müssen, der Vertrauensschutz entfällt (siehe die vorangehenden E. 6.4 u. 6.5). Vor diesem Hintergrund lassen sich auch die Beilagen zur Replik nicht als nachträgliche Vertrauensgrundlage heranziehen.

6.8 Als Zwischenergebnis ergibt sich somit weder aus den Ausführungen des Beschwerdeführers noch aus den übrigen Umständen ein Vertrauenstatbestand.

7.

7.1 Schliesslich stellt sich die Frage, ob die seitens des Bundesamtes geltend gemachten Rückforderungen nicht allenfalls verjährt sind. Die Verjährung für öffentlich-rechtliche Forderungen ist im Gegensatz zum Bundesprivatrecht nicht bloss auf Einrede hin, sondern von Amtes wegen zu prüfen (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 189 sowie 777 ff., Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 60.54 E. 3). Dem vorinstanzlichen Rückerstattungs- bzw. Rückforderungsanspruch liegen ab dem Herbst 1999 an den Kanton Thurgau ausgerichtete Unterstützungs-, Unterbringungs- und Sonderunterbringungspauschalen zu Grunde, weswegen die Bestimmungen von Art. 88 ff. i.V.m. Art. 95 AsylG zur Anwendung gelangen. Für die Verjährung derartiger Ansprüche wurden, anders als bei Forderungen gegenüber Asylbewerbern (siehe Art. 85 Abs. 3 AsylG), keine besonderen Regeln aufgestellt. Bei Fehlen gesetzlicher Bestimmungen über die Verjährungsfrist ist primär auf diejenigen Verjährungsregeln abzustellen, welche der anwendbare Erlass selbst für vergleichbare Ansprüche aufstellt, allenfalls sind öffentlich-rechtliche Regelungen für verwandte Sachverhalte heranzuziehen (ATTILIO GADOLA, Verjährung und Verwirkung im öffentlichen Recht, AJP 1/1995, S. 47 ff., S. 49; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 790). Da es sich bei den fraglichen Pauschalen um Bundesbeiträge handelt und sie folglich Subventionen darstellen, liegt es nahe, hierfür auf das Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990 (SuG, SR 616.1) zurückzugreifen. Nach Art. 32 Abs. 2 SuG verjährt der Anspruch auf Rückerstattung von Finanzhilfen und Abgeltungen ein Jahr, nachdem die verfügende oder den Vertrag abschliessende Behörde davon Kenntnis erhalten hat, in jedem Fall aber zehn Jahre nach seiner Entstehung. Somit gelten die gleichen Verjährungsfristen wie bei der Rückerstattung bezogener Fürsorgeleistungen von Asylsuchenden (Art. 85 Abs. 3 AsylG).

7.2 Das Bundesamt hatte vom Anspruch auf Rückforderung ab dem Frühjahr 2004 Kenntnis. Mit Verfügung vom 1. November 2004 setzte es den diesbezüglichen Betrag verbindlich fest. Im Beschwerdeverfahren vor dem Departement reichte der Beschwerdeführer am 3. Februar 2005 eine Replik ein. Anschliessend unternahmen die Vorinstanz und das Departement während mehr als eineinhalb Jahren nichts mehr.

Erst am 22. November 2006 orientierte die damals zuständige verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanz die betroffene Partei über die Konstituierung des Bundesverwaltungsgerichts per 1. Januar 2007. Für den Zeitraum von anfangs Februar 2005 bis Ende November 2006 fehlt mithin jegliche Mitteilung an den Beschwerdeführer, welche geeignet gewesen wäre, die Verjährung zu unterbrechen (zum Ganzen vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.52/2000 vom 17. April 2000 E. 2b; GADOLA, a.a.O., S. 54). Vorbehältlich eines allfälligen Ruhens der Verjährung war daher die einjährige Verjährungsfrist gemäss Art. 32 Abs. 2 SuG zum Zeitpunkt der vorerwähnten Mitteilung des Departements bereits abgelaufen.

7.3 Der Stillstand der Verjährung bildet im öffentlichen Recht (wie im Privatrecht) die Ausnahme und kommt aus Gründen der Rechtssicherheit nur bei einer ausdrücklichen gesetzlichen Anordnung oder bei Vorliegen besonderer Umstände in Betracht. Fehlt eine entsprechende gesetzliche Regelung, so steht die Verjährung in einer öffentlichrechtlichen Streitigkeit selbst während der Hängigkeit des Rechtsmittelverfahrens nicht still (Urteil des Bundesgerichts 2A.52/2000 vom 17. April 2000 E. 2c; GADOLA, a.a.O., S. 55). Das Gesetz sieht in diesem Bereich (Art. 88 ff. AsylG) kein Ruhen der Verjährung vor. Auch ein Anwendungsfall von Art. 33 SuG (Ruhen der Verjährung, solange der Schuldner in der Schweiz nicht betrieben werden kann) liegt nicht vor. Besondere Umstände für eine Ausnahme vom Fristenstillstand sind ebenfalls keine ersichtlich (BGE 100 Ib 277 E. 4b S. 281 f.). Die Beachtung der Verjährung führt unter den vorliegenden Begebenheiten überdies nicht zu einem stossenden Ergebnis, ist diese Situation doch ohne Zutun des Beschwerdeführers eingetreten (siehe wiederum Urteil 2A.52/2000 vom 17. April 2000 E. 3b). Es stellt sich höchstens die Frage einer allfälligen Verrechnungsmöglichkeit (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 777), was es aufgrund des Verfahrensgegenstandes jedoch nicht näher zu prüfen gilt.

Der vom Bundesamt geltend gemachte Rückforderungsanspruch ist daher verjährt, weil die Verjährungsfrist nicht stillstand und seit dem 3. Februar 2005 (Einreichen der Replik im Verfahren vor dem Departement) keine die Verjährung unterbrechenden Vorkehren getroffen worden sind.

8.
Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die angefochtene

Verfügung zum Zeitpunkt ihres Erlasses rechtmässig war. Die geltend gemachte Rückerstattungsforderung ist jedoch mittlerweile verjährt. Die Beschwerde ist deshalb in diesem Sinne gutzuheissen.

9.

Die Verfahrenskosten sind grundsätzlich der unterliegenden Partei aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1, Art. 2 und Art. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [SR 173.320.2]). Von Vorinstanzen oder beschwerdeführenden und unterliegenden Bundesbehörden werden keine Verfahrenskosten erhoben (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Obsiegende Parteien haben Anspruch auf eine Parteientschädigung für die ihnen erwachsenen notwendigen Kosten (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 VGKE). Keinen Anspruch auf Parteientschädigung haben Bundesbehörden und, in der Regel, andere Behörden, die als Parteien auftreten (Art. 7 Abs. 3 VGKE), weshalb dem Beschwerde führenden Kanton keine Parteientschädigung zuzusprechen ist.

Dispositiv Seite 16

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen und es wird festgestellt, dass die geltend gemachte Rückerstattungsforderung verjährt ist.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.
Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben; Beilagen: Schreiben des Bundesamtes vom 22.12.94 und Telefonnotiz vom 16.10.00 im Original)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. N 243 891 retour)

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Antonio Imoberdorf	Daniel Grimm

Versand: