

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-2961/2007
{T 1/2}

Urteil vom 15. Februar 2010

Besetzung

Richterin Ruth Beutler (Vorsitz), Richter Blaise Vuille,
Richter Antonio Imoberdorf,
Gerichtsschreiber Daniel Grimm.

Parteien

Kanton Basel-Landschaft,
vertreten durch Finanz- und Kirchendirektion,
Kantonales Sozialamt, Postfach, 4410 Liestal,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Rückforderung von Bundesbeiträgen.

Sachverhalt:**A.**

Gestützt auf entsprechende Vorgaben des Bundes unterbreiten die Kantone die Abrechnungen für alle sozialhilfeabhängigen Personen des Asylrechts auf ihrem Kantonsgebiet quartalsweise dem BFM, das – nach formeller Prüfung – die gemäss Art. 88 f. des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31) geschuldeten Pauschalen vergütet (zu früheren und inzwischen ausser Kraft gesetzten Fassungen der genannten Bestimmungen vgl. AS 1999 2262 und AS 2004 1635).

Zusätzlich zu diesen Pauschalen stellte die Koordinationsstelle für Asylbewerber des Sozialamtes des Kantons Basel-Landschaft (im Folgenden: Koordinationsstelle) ab dem 1. Januar 2001 sogenannte erweiterte Bundesbeiträge in Rechnung. Diese stützten sich auf aArt. 26 Abs. 5 der Asylverordnung 2 vom 11. August 1999 über Finanzierungsfragen [AsylV2, SR 142.312], in der Fassung vom 4. Dezember 2000, in Kraft gesetzt am 1. Januar 2001 [AS 2001 113], im Folgenden aArt. 26 Abs. 5 AsylV2). Die genannte Bestimmung sah vor, dass bei Vorliegen gewisser Voraussetzungen die Tagespauschalen für Gesundheitskosten (namentlich Krankenkassenprämien) für angebrochene Monate vollumfänglich vergütet wurden. Eine entsprechende Zusicherung erteilte das BFM am 14. März 2001.

B.

Mit dem auf den 1. April 2004 in Kraft getretenen Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 über das Entlastungsprogramm 2003 (AS 2004 1633, nachfolgend: Entlastungsprogramm 2003) wurden die rechtlichen Grundlagen hinsichtlich der Kostenerstattungspflicht des Bundes im Asylrecht geändert und Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid und einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid bei der Abrechnung von Sozialhilfepauschalen neu dem Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG, BS 1 121) unterstellt. Nach besagter Neuregelung endete die asylrechtliche Kostenerstattungspflicht des Bundes in diesen Fällen mit der Rechtskraft eines Nichteintretensentscheides. Die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen sahen Milderungen im Sinne einer Vergütung der ordentlichen Sozialhilfepauschalen bis 10 Tage (bzw. in gewissen Konstellationen bis 30 Tage) nach Eintritt der Rechtskraft des Nichteintretensentscheids vor (aArt. 20 Abs. 1 Bst. c AsylV2, in der Fassung vom 24. März 2004 [AS 2004 1657], im Folgenden aArt. 20

Abs. 1 Bst. c AsylV2, und Kreisschreiben Asyl 76.1.1 vom 30. Juni 2004).

C.

Eine gesamtschweizerische Prüfung der Sozialhilfe-Abrechnungen für das Jahr 2004 betreffend Personen mit rechtskräftigem Nichteintretensentscheid nach dem 1. April 2004 ergab für die Quartale zwei bis vier Divergenzen. Mittels Schreiben vom 7. April 2006 sandte die Vorinstanz den kantonalen Asylkoordinatorinnen und Asylkoordinatoren deshalb Listen mit den Namen derjenigen Personen, für welche der jeweilige Kanton mehr weiterverrechnet hatte, als nach dem Entlastungsprogramm 2003 vorgesehen war. Gegenüber dem Kanton Basel-Landschaft belief sich der geltend gemachte Rückforderungsanspruch anfänglich auf Fr. 87'440.54.

In einer ersten Stellungnahme vom 17. Mai 2006 zu den Fällen mit möglicherweise fehlerhaften Vergütungen erachtete die Koordinationsstelle lediglich eine Rückforderungssumme von Fr. 27'568.59 als gerechtfertigt. In Bezug auf die Krankenkassenprämien wendete sie hierbei ein, sie gehe davon aus, dass die Abmachung vom 14. März 2001 betreffend Vergütung der vollen Krankenkassenprämien nach aArt. 26 Abs. 5 AsylV2 auch bei den neuen Fällen mit rechtskräftigem Nichteintretensentscheid anwendbar bleibe.

Nach nochmaligem Schriftenwechsel vermochten sich die Parteien bis auf einen Betrag von Fr. 10'971.80 zu einigen. Die Differenz entsprach der unterschiedlichen Berechnung der Krankenversicherungsprämien für angebrochene Monate betreffend Personen mit nach dem 1. April 2004 ergangenem, rechtskräftigem Nichteintretensentscheid.

Für den Fall des Festhaltens an dieser Rückforderung verlangte die Koordinationsstelle den Erlass eines anfechtbaren Entscheides.

D.

Am 29. März 2007 verfügte die Vorinstanz, das Gesuch der Koordinationsstelle um Verzicht auf die Rückerstattung von Fr. 10'971.80 an das Bundesamt werde abgelehnt, die Rückforderung des BFM auf den genannten Betrag festgesetzt und mit der nächsten Quartalsrechnung des Kantons Basel-Landschaft verrechnet. Zur Begründung wurde im Wesentlichen auf die im Rahmen des Entlastungsprogrammes 2003 in Kraft getretenen Änderungen des Asylgesetzes und der Asylverord-

nung 2 sowie das Kreisschreiben zur Umsetzung des Entlastungsprogrammes 2003 vom 25. März 2004 (nachfolgend: Kreisschreiben Asyl 76.1) bzw. die Ergänzung vom 30. Juni 2004 zum Kreisschreiben zur Umsetzung des Entlastungsprogrammes 2003 vom 25. März 2004 (Kreisschreiben Asyl 76.1.1) verwiesen und präzisiert, aArt. 26 Abs. 5 AsylV2 finde auf die betreffenden, vom Asylrecht nunmehr ausdrücklich ausgeschlossenen Personenkategorien keine Anwendung. Mangels positiver Finanzierungsgrundlage in Gesetz, Verordnung oder Weisung könne als Ausfluss des Prinzips der Gesetzmässigkeit des Verwaltungshandelns keine über die im neuen Recht vorgesehene Finanzierung hinausgehende Abgeltung durch den Bund erfolgen. Anders verhalte es sich bei der Abrechnung der Sozialhilfepauschalen von Personen mit rechtskräftigem Nichteintretensentscheid vor dem 1. April 2004.

E.

Mit (vorsorglicher) Beschwerde vom 27. April 2007 und Beschwerdeverbesserung vom 29. Mai 2007 (Datum des Poststempels) an das Bundesverwaltungsgericht beantragt der Kanton Basel-Landschaft die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und den Verzicht auf die Rückforderung in Höhe von Fr. 10'971.80. Dabei bringt er vor, seit der Zusicherung des BFM vom 14. März 2001 habe der Kanton für alle ihm ordentlich zugewiesenen Personen jeweils die vollen Monatsprämien für den angebrochenen Monat in Rechnung gestellt. Darunter hätten seit dem 1. April 2004 auch Asylsuchende mit einem Nichteintretensentscheid figuriert. Bis zum 17. Februar 2007 habe das BFM keine Einwände gegen diese Abrechnungspraxis gehabt. Bei den Krankenkassenprämien für Personen, deren Asylgesuch erst nach erfolgter Zuweisung auf den Kanton mit einem Nichteintretensentscheid abgeschlossen worden sei, handle es sich klar um Kosten, welche der Bund gemäss der genannten Zusicherung zu vergüten habe. Die Zusicherung sei von der Vorinstanz nie explizit aufgehoben worden. Auch aus dem Wortlaut von aArt. 20 Abs. 1 Bst. c AsylV2 und dem Kreisschreiben Asyl 76.1.1 werde dies nicht ersichtlich.

F.

Die Vorinstanz schliesst in ihrer Vernehmlassung vom 13. August 2007 auf Abweisung der Beschwerde.

G.

Der Kanton Basel-Landschaft liess sich trotz gewährtem Replikrecht nicht mehr vernehmen.

H.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

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

1.2 Der Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts ist instanzabschliessend, soweit nicht ein bundesrechtlicher Anspruch auf Subventionen besteht (vgl. Art. 83 Bst. k des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110] i.V.m. Art. 1 Abs. 2 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.

1.4 Der Beschwerdeführer ist als 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).

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 ge-

mäss 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 aArt. 32 – 34, aArt. 44a und aArt. 88 Abs. 1^{bis} AsylG (AS 1999 2270 f., AS 2004 1635), aArt. 20 Abs. 1 Bst. c und aArt. 26 Abs. 5 AsylV2 sowie Art. 14f des inzwischen aufgehobenen ANAG. 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 dem neuen Recht, sofern dessen Anwendung nicht zur echten Rückwirkung führt. Das wäre der Fall, wenn das neue Recht zur Beurteilung von unter altem Recht bereits erfassten und qualifizierten abgeschlossenen Sachverhalten herangezogen würde. Eine solche echte Rückwirkung ist nur ausnahmsweise und gestützt auf eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage zulässig (BGE 119 Ib 103 E. 5 S. 109 ff.; vgl. auch ALFRED KÖLZ, Intertemporales Verwaltungsrecht, Zeitschrift für schweizerisches Recht [ZSR] 102 (1983), 2. Halbband, S. 171), welche in der intertemporalen Regelung des Art. 121 Abs. 1 AsylG nicht erblickt werden kann (vgl. dazu Urteile des Bundesgerichts 2A.242/2001 vom 25. April 2001 E. 3b und 2A.319/2000 vom 5. Dezember 2000 E. 2b, je mit Hinweisen).

3.2 Der entscheidungsrelevante Sachverhalt hat sich im konkreten Fall 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. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bilden die Auswirkungen des Entlastungsprogrammes 2003, wenn im Abrechnungsverfahren zwischen dem Bundesamt und den Kantonen Personen mit rechtskräftigem Nichteintretensentscheid betroffen sind. In diesem Zusammenhang wird (sinngemäss) ebenfalls eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben gerügt. Bei der Beurteilung der Frage, welches Recht bei

einer Änderung der Rechtsgrundlage Anwendung findet, gilt der Grundsatz, dass diejenigen Rechtssätze massgebend sind, welche bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung gehabt haben. Später, beispielsweise erst während des verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens eingetretene Rechtsänderungen, sind in der Regel unbeachtlich (BGE 119 Ib 103 E. 5 S. 109 ff.). Ausnahmen sind dann zu machen, wenn zwingende Gründe für die sofortige Anwendung neuen Rechts bestehen. Eine solche Konstellation liegt hier nicht vor. Dass die Übergangsbestimmungen des Art. 121 AsylG keine ausdrückliche Verweisung betreffend die Finanzaufsicht und das Abrechnungsverfahren enthalten, lässt darauf schliessen, dass der Gesetzgeber in derartigen Belangen keine Rückwirkung einführen wollte (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-1052/2006 vom 13. März 2009 E. 3.2; mit Blick auf Art. 14f ANAG siehe ergänzend Art. 126 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG, SR 142.20]). Für die materielle Beurteilung rechtfertigt es sich daher, auf die altrechtliche Regelung abzustellen.

4.

4.1 In der hier interessierenden Zeitspanne ersetzte der Bund den Kantonen die Kosten für die notwendige medizinische Versorgung (worunter insbesondere die Krankenkassenprämien fallen) pauschal. Vom 1. Januar 2001 an vergütete das Bundesamt den Kantonen hierbei die Tagespauschale für angebrochene Monate unter bestimmten Voraussetzungen bei allen Alterskategorien vollumfänglich, d.h. der Empfänger erhielt die Tagespauschale für alle Tage des betreffenden Monats. Grundlagen für diese erweiterten Bundesbeiträge bildeten aArt. 26 Abs. 5 AsylV2 und die Vollzugsweisungen (Weisung Asyl 80.1.2). Nachdem der Kanton Basel-Landschaft mittels Gesuch vom 26. Februar 2001 darzulegen vermocht hatte, die diesbezüglichen Erfordernisse zu erfüllen, profitierte auch er rückwirkend ab dem 1. Januar 2001 von entsprechend höheren Vergütungen. Wie erwähnt, hielt das BFM dies gegenüber der Koordinationsstelle in einer vom 14. März 2001 datierenden Finanzierungszusicherung fest.

4.2 Mit dem Inkrafttreten des Entlastungsprogrammes 2003 per 1. April 2004 erfuhren die rechtlichen Grundlagen im fraglichen Bereich namhafte Änderungen. Gemäss aArt. 44a AsylG galten für Personen mit einem rechtskräftigem Nichteintretensentscheid nach aArt. 32 – 34 AsylG und einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid neu die Be-

stimmungen des ANAG, die erwähnten Personenkategorien wurden mit anderen Worten von den Sozialhilfebestimmungen des AsylG ausgenommen. aArt. 88 Abs. 1^{bis} AsylG bestimmte, dass in Bezug auf Personen nach aArt. 44a AsylG für das subventionsrechtliche Verhältnis zwischen Bund und Kantonen Art. 14f ANAG zur Anwendung gelange. Demnach richtete der Bund den Kantonen für die von besagter Neuregelung betroffenen Ausländerinnen und Ausländer fortan nur noch eine pauschale Entschädigung für die Nothilfe nach Art. 12 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR 101) und den Vollzug der Wegweisung aus. Weitergehende Entschädigungen sah das Entlastungsprogramm 2003 nicht vor (vgl. auch Kreisschreiben Asyl 76.1). Stichdatum bildete der 1. April 2004. Den Interessen der Kantone und möglichen Umsetzungsschwierigkeiten wurde bei der Ausgestaltung der Ausführungsbestimmungen entsprechend Rechnung getragen. So vergütete der Bund die ordentlichen Sozialhilfepauschalen nach aArt. 20 Abs. 1 Bst. c AsylV2 bis zehn Tage ab Eintritt der Rechtskraft des Nichteintretens- und Wegweisungsentscheides, unter gewissen Voraussetzungen (einem Kanton zugewiesener Asylsuchender mit Nichteintretensentscheid, Verfahrensdauer länger als sechs Monate) geschah dies bis längstens 30 Tage ab Eintritt der Rechtskraft des Nichteintretens- und Wegweisungsentscheides (vgl. Ziffer 4.1^{bis} des Kreisschreibens Asyl 76.1.1). Auch für Personen, deren Nichteintretensentscheid vor dem 1. April 2004 rechtskräftig geworden war, gab es eine besondere Regelung (vgl. dazu Entlastungsprogramm 2003, Ziff. I.2, Abs. 4 der Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 19. Dezember 2003 sowie Übergangsbestimmungen zur Änderung der AsylV2 vom 24. März 2004).

4.3 Aufgrund des Gesagten umschrieb das damals massgebende Bundesrecht in klarer Weise die Voraussetzungen, unter denen der Bund die vollen Monatsprämien der Krankenversicherungspauschalen für angebrochene Monate weiterhin übernahm. Das Entlastungsprogramm 2003 hat die rechtlichen Grundlagen denn gerade in Bezug auf die hier strittigen Fälle von Asylsuchenden mit rechtskräftigem Nichteintretensentscheid nach dem 1. April 2004 geändert und – teilweise auf Gesetzesstufe – verankert. Die Bestimmung von aArt. 26 Abs. 5 AsylV2 war daher auf die fraglichen, vom Asylrecht nunmehr ausgeschlossenen Personengruppen nicht mehr anwendbar. Auch aus aArt. 20 Abs. 1 Bst. c AsylV2 und dem Kreisschreiben Asyl 76.1.1 ergibt sich nichts anderes. Weiterer gesetzgeberischer Massnahmen oder behördlicher Anordnungen im Einzelfall bedurfte es nicht. Die

sich auf aArt. 26 Abs. 5 AsylV2 abstützende Zusicherung des BFM vom 14. März 2001 wurde durch besagte Rechtsänderungen mithin hinfällig. Der Kanton Basel-Landschaft durfte die Pauschalen für die Krankenversicherung bei Personen mit nach dem 1. April 2004 rechtskräftig gewordenem Nichteintretensentscheid danach folglich nur noch im Rahmen von Art. 14f ANAG weiterverrechnen. Die in der angefochtenen Verfügung geltend gemachte Rückforderung des BFM erweist sich insoweit als berechtigt.

5.

Soweit der Kanton Basel-Landschaft argumentiert, die Vorinstanz habe gegen die bisherige Abrechnungspraxis bis zum 16. Februar 2007 keine Einwände erhoben, wird zumindest sinngemäss auch der Grundsatz von Treu und Glauben angerufen (vgl. Art. 9 BV). 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. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 622 ff. oder das bereits zitierte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-1052/2006 E. 5).

5.1 Wie sich dem Sachverhalt entnehmen lässt, verrechnete der Kanton Basel-Landschaft in den jeweiligen Quartalsabrechnungen für die angebrochenen Monate der betreffenden Personenkategorien seit dem Frühjahr 2004 – in Widerspruch zu den geltenden rechtlichen Bestimmungen – unverändert die vollen Monatsprämien der Krankenversicherung, was das Bundesamt erst später realisierte. Eine mögliche Vertrauensgrundlage kann allenfalls in der Finanzierungszusicherung vom 14. März 2001, in aArt. 26 Abs. 5 AsylV2 oder der anfänglichen Duldung dieser Abrechnungspraxis durch das BFM erblickt werden.

5.2 Die modifizierte Abrechnung der Sozialhilfepauschalen beruhte, wie erwähnt (siehe E. 4.2 u. 4.3 hiervor), auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage. Die obgenannte Zusicherung, welche offen formuliert war und künftige Änderungen keineswegs ausschloss, brauchte daher entgegen der Auffassung der Koordinationsstelle nicht formell widerrufen zu werden. Auch aArt. 26 Abs. 5 AsylV2, die eigentliche Grundnorm für die frühere Ausrichtung erweiterter Bundesbeiträge, kann aus diesem Grunde nicht als Vertrauensgrundlage herangezogen werden; dies umso weniger, als die Neuregelung betreffend Sozialhilfe für Personen mit Nichteintretensentscheid nach dem 1. April 2004 ja auf Gesetzesstufe erfolgte. Die Auslagerung gewisser Rechtsverhältnisse in das allgemeine Ausländerrecht ergibt sich ebenfalls aus der Änderung der AsylV2 vom 24. März 2004 sowie den Kreisschreiben Asyl 76.1 und 76.1.1. Ob bei Gesetzen und Verordnungen nicht ohnehin eine natürliche Vermutung für die Kenntnisnahme anzunehmen ist, mag offen bleiben (so hat die Koordinationsstelle auf die damalige Änderung der AsylV2 vom 4. Dezember 2000 auffallend rasch reagiert). Unter den konkreten Begebenheiten mussten den Fachstellen des Kantons Basel-Landschaft Inhalt und Auswirkungen des Entlastungsprogrammes 2003 jedenfalls bekannt sein. Das darauf Bezug nehmende Kreisschreiben Asyl 76.1.1 beispielsweise wurde am 30. Juni 2004 an alle kantonalen Migrationsämter versandt. Auf Vertrauensschutz kann sich nun aber nur berufen, wer die Fehlerhaftigkeit oder mangelnde Aktualität der Vertrauensgrundlage nicht kannte und auch nicht hätte kennen sollen (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 655 – 657), was hier offenkundig nicht der Fall ist.

5.3 Der Kanton Basel-Landschaft stösst sich ferner daran, dass seine Abrechnungspraxis bis zum 16. Februar 2007 toleriert worden sei. Den vorinstanzlichen Akten zufolge hat das Bundesamt besagte Neuregelung der Kostenübernahme bei Personen mit rechtskräftigem Nichteintretensentscheid allerdings schon am 7. April 2006 sämtlichen kantonalen Asylkoordinatorinnen und Asylkoordinatoren in Erinnerung gerufen und sie über die festgestellten Ungereimtheiten bei den fraglichen Quartalsabrechnungen informiert. 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). Kommt hinzu, dass im Verkehr zwischen zwei Behörden in dieser Hinsicht strengere Anforderungen zu stellen sind (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 659). Vorliegend kann weder von der Konzeption der Abrechnungsprüfung noch der zeitlichen Abfolge her eine nachträgliche Vertrauensbasis entstanden sein. 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 Vorbehalt der materiellen Prüfung und einer späteren Revision. 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 üblicherweise nicht als Genehmigung oder Zusage ausgelegt werden (vgl. wiederum Urteil des Bundesverwaltungsgericht C-1052/2006 E. 6.4). Der Kanton Basel-Landschaft durfte daher nicht in guten Treuen annehmen, die betreffenden Quartalsabrechnungen seien in Ordnung gewesen. Abgesehen davon hat das Bundesamt nie sein Einverständnis zu dieser von den geltenden Vorschriften abweichenden Abrechnungsweise gegeben. Die unfreiwillige Duldung wiederum beschränkte sich, wie angetönt, auf eine vergleichsweise kurze Zeitspanne.

5.4 Als Zwischenergebnis ergibt sich weder aus den Ausführungen der Koordinationsstelle noch aus den übrigen Umständen ein Vertrauensstatbestand. Die angefochtene Verfügung war somit zum Zeitpunkt ihres Erlasses rechtmässig.

6.

6.1 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 in den Quartalen zwei bis vier des Jahres 2004 ausgerichtete So-

zialhilfepauschalen zu Grunde, weswegen die Bestimmungen von aArt. 88 ff. i.V.m. aArt. 95 AsylG bzw. Art. 14f ANAG zur Anwendung gelangen. Für die Verjährung derartiger Ansprüche wurden, anders als bei Forderungen gegenüber Asylbewerbern (siehe aArt. 85 Abs. 3 AsylG [AS 1999 2283]), 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 (aArt. 85 Abs. 3 AsylG).

6.2 Das Bundesamt hatte vom Anspruch auf Rückforderung spätestens ab Anfang April 2006 Kenntnis. Mit Verfügung vom 29. März 2007 setzte es den diesbezüglichen Betrag verbindlich auf Fr. 10'971.80 fest. Im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht wurde dem Kanton Basel-Landschaft mit Zwischenverfügung vom 27. Dezember 2007 die Zusammensetzung des Spruchkörpers mitgeteilt und ihm die Möglichkeit eingeräumt, ein allfälliges Ausstandsbegehren zu stellen. Seither unternahmen die Vorinstanz und das Bundesverwaltungsgericht nichts mehr. Für den Zeitraum von Ende Dezember 2007 bis heute fehlt mithin jegliche Mitteilung an den Kanton Basel-Landschaft, 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 ist die einjährige Verjährungsfrist gemäss Art. 32 Abs. 2 SuG daher inzwischen abgelaufen.

6.3 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 ge-

setzliche 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 (aArt. 88 ff. AsylG, Art. 14f ANAG) 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 27. Dezember 2007 (Spruchkörpermitteilung im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht) keine die Verjährung unterbrechenden Vorkehren getroffen worden sind.

7.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Rückerstattungsforderung des BFM mittlerweile verjährt ist. Die Beschwerde ist deshalb in diesem Sinne gutzuheissen.

8.

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.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen und es wird festgestellt, dass die Rückforderung des BFM in der Höhe von Fr. 10'971.80 verjährt ist.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (gegen Empfangsbestätigung, ad Ref-Nr. [...])

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Ruth Beutler

Daniel Grimm

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern die Voraussetzungen gemäss den Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) gegeben sind. Die Rechtschrift 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 (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: