

(Auszug aus einem Entscheid des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 22. August 2000)

Asyl. Rückerstattungspflicht von Fürsorgeleistungen (Art. 85 AsylG); Verjährung. Reformatio in melius (Art. 62 Abs. 1 VwVG).

- Zuständigkeit zur Geltendmachung des Rückforderungsanspruchs (E. 11).

- Verjährungsfristen und verjährungsunterbrechende Prozesshandlungen. Kein Fristenstillstand während hängigem Verfahren, wenn kein Sicherheitskonto eingerichtet worden ist (E. 13-15).

- Der Antrag der Beschwerdeführerin auf Feststellung, dass nur ein Teilbetrag der Rückerstattungspflicht unterliege, stellt in casu keinen Verzicht auf die Einrede der Verjährung dar. Berücksichtigung der Verjährung von Amtes wegen. Reformatio in melius (E. 16).

Asile. Obligation de rembourser des frais d'assistance (Art. 85 LAsi); prescription. Reformatio in melius (Art. 62 al. 1 PA).

- Compétence pour faire valoir la créance en remboursement (consid. 11).

- Délais de prescription, actes de procédure interrompant la prescription. Aucune suspension du délai de prescription en cours de procédure lorsqu'aucun compte de sûreté n'a été ouvert (consid. 13-15).

- Les conclusions de la recourante, visant à faire constater que l'obligation de remboursement ne porte que sur une partie du montant litigieux, ne valent pas renonciation à l'exception de la prescription. Prise en compte d'office de la prescription. Reformatio in melius (consid. 16).

Asilo. Obbligo di rimborso delle spese d'assistenza (Art. 85 LAsi); prescrizione. Reformatio in melius (Art. 62 cpv. 1 PA).

- Competenza per l'esercizio del diritto al rimborso (consid. 11).

- Termini di prescrizione e atti di procedura che interrompono la prescrizione. Nessuna sospensione del termine di prescrizione durante la procedura pendente, se non è stato aperto un conto di garanzia (consid. 13-15).

- L'istanza della ricorrente volta all'accertamento, che solo un importo parziale soggiace all'obbligo di rimborso, in casu non comporta la rinuncia all'eccezione di prescrizione. La prescrizione viene considerata d'ufficio. Reformatio in melius (consid. 16).

Der Familie X. wurde in der Schweiz Asyl erteilt. 1993 wurde Herr X. Opfer eines Tötungsdeliktes. Die Täterschaft konnte nicht ermittelt werden. Gestützt auf das Opferhilfegesetz vom 4. Oktober 1991 (OHG, SR 312.5) sprach der Regierungsrat des Kantons S. der Witwe und den beiden Kindern mit Entscheid vom 12. Januar 1996 Leistungen in der Maximalhöhe von je Fr. 100 000.- zu. Die C. als zuständiges Hilfswerk stellte daraufhin die Unterstützungszahlungen ein und forderte die seit August 1992 ausgerichteten Fürsorgeleistungen von Fr. 114 589.50 zurück. Mit Einspracheentscheid vom 16. März 1999 reduzierte das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) die Rückerstattungssumme auf Fr. 74 361.15. In der am 16. April 1999 erhobenen Beschwerde wurde geltend gemacht, dass lediglich ein Betrag von Fr. 12 236.- der Rückerstattungspflicht unterliege. In seiner Vernehmlassung anerkannte das BFF dem Grundsatz nach die eingetretene Verjährung, wandte aber ein, im Umfange von Fr. 12 236.- sei auf die Einrede der Verjährung verzichtet worden. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) heisst die Beschwerde gut und erklärt den Rückerstattungsanspruch als verjährt.

Aus den Erwägungen:

11. Nachdem der Regierungsrat des Kantons S. der Beschwerdeführerin und ihren Kindern Leistungen gemäss OHG zugesprochen hatte, forderte die C. in S. - auf Veranlassung des BFF - die der Familie X. bisher ausbezahlten Fürsorgeleistungen zurück. Es stellt sich die Frage, ob die C. zum Erlass der diesbezüglichen Verfügung überhaupt zuständig gewesen wäre. Die Vorinstanz stellt sich in ihrer Vernehmlassung vom 15. Juni 1999 auf den Standpunkt, die Kompetenz zur Rückforderung von Fürsorgeleistungen ergebe sich aus der Kompetenz, solche Leistungen auszurichten. Sie ist der Meinung, Art. 36 Abs. 1 des alten Asylgesetzes vom 5. Oktober 1979 (AsylG von 1979, AS 1980 1718), wonach das Hilfswerk dem Flüchtling auf Gesuch hin Fürsorgegelder zuspreche, umfasse auch deren Rückforderung.

Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Zwar kommen den Hilfswerken im Zusammenhang mit der Flüchtlingsbetreuung vielfältige Aufgaben zu. Aus einer allgemeinen Vollzugsaufgabe lässt sich jedoch keine Entscheidbefugnis ableiten, diese muss vielmehr im Einzelfall gesetzlich geregelt werden (vgl. BGE 124 II 489 S. 491). Dies ist in Art. 36 Abs. 1 AsylG von 1979 geschehen für den Fall der Zusprechung von Fürsorgeleistungen (vgl. auch Art. 47 der alten Asylverordnung vom 22. Mai 1991, AS 1991 1166, wo - unter Bezugnahme auf Art. 36 AsylG von 1979 - das Verfahren geregelt wurde bei Verweigerung einer Leistung). Von Rückforderung ist nicht die Rede.

Die Kompetenz, den Rückforderungsanspruch geltend zu machen, kam nach dem klaren Wortlaut von Art. 40 Abs. 5 AsylG von 1979 dem Bundesamt zu. Dieses konnte die damit in Zusammenhang stehenden Aufgaben einschliesslich Verfügungskompetenz nur auf das Hilfswerk übertragen, wenn dies in einer entsprechenden Delegationsnorm vorgesehen gewesen wäre. Dies ist aber - was das alte Recht betrifft - nicht der Fall. Anders das neue Recht: Art. 85 Abs. 2 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31) sieht vor, dass die Geltendmachung des Rückerstattungsanspruches auf die (neu für die Fürsorge zuständigen) Kantone übertragen werden kann.

Die C. in S. wäre somit für den Erlass der Verfügung vom 16. April 1996 nicht zuständig gewesen. Welche Folgen sich daraus ergeben, kann jedoch mit Blick auf den Ausgang des vorliegenden Verfahrens offen gelassen werden.

12. In materieller Hinsicht legt das BFF seiner Rückerstattungsforderung die von Oktober 1993 bis Februar 1996 ausgerichteten Fürsorgeleistungen (abzüglich Einnahmen) von Fr. 74 637.15 zugrunde. Betragmässig wird diese Summe von der Beschwerdeführerin nicht in Frage gestellt. Was die vor dem Zeitpunkt der Straftat ausbezahlten Fürsorgegelder betrifft, wurde seitens des BFF auf eine Rückforderung «vorläufig verzichtet». Zum auf Beschwerdeebene erhobenen Einwand, vor dem 18. Altersjahr ausgerichtete Fürsorgeleistungen seien nicht rückerstattungspflichtig, ging die Vorinstanz nicht ein. Vorab stellt sich

allerdings die Frage der Verjährung.

13. Sowohl nach altem wie nach geltendem Asylgesetz verjährt der Anspruch auf Rückerstattung ein Jahr nach Kenntnis des Anspruchs bzw. zehn Jahre nach seiner Entstehung (Art. 40 Abs. 4 AsylG von 1979 und Art. 85 Abs. 3 AsylG). Vorliegend erhielt das BFF mit dem Urteil des Regierungsrates des Kantons S. vom 12. Januar 1996 Kenntnis davon, dass die Beschwerdeführerin nachträglich in den Besitz von Mitteln gelangt war (Art. 40 Abs. 2 AsylG von 1979). In diesem Zeitpunkt (Januar 1996) begann die einjährige Verjährungsfrist zu laufen. Geht man davon aus, dass die am 15. April 1996 unzuständigerweise ergangene Verfügung der C. keine Rechtswirkungen entfaltete und auch die Einsprache der Beschwerdeführerin, die die Forderung vollumfänglich bestritt, nicht verjährungsunterbrechende Wirkung hatte (in Anlehnung an das Privatrecht, wo Handlungen des Schuldners, die auf reine Bestreitung der Forderung gerichtet sind, nie die Unterbrechung der Verjährung bewirken, vgl. Eugen Bucher, Schweizerisches Obligationenrecht, Allgemeiner Teil, Zürich 1979, S. 404 f.), dann war die Rückerstattungsforderung spätestens Ende Januar 1997 verjährt.

14. Geht man demgegenüber davon aus, dass die Verfügung der C. - obwohl in sachlicher Unzuständigkeit erlassen - faktisch der Geltendmachung der Rückerstattungsforderung gleichkommt, stellt sich die Frage, welche Handlungen des Gläubigers verjährungsunterbrechende Wirkung haben. Wie unter E. 13 erwähnt, regelt das Asylgesetz die Verjährung der Geltendmachung der Rückerstattungsforderung. Nicht geregelt sind dagegen Unterbrechung und Stillstand der Verjährung, abgesehen von der Bestimmung, wonach die Verjährung ruht, solange ein Sicherheitskonto besteht (Art. 85 Abs. 3 Satz 2 AsylG).

Im öffentlichen Recht ist das Institut der Verjährung als allgemeiner Rechtsgrundsatz anerkannt. Wo eine ausdrückliche Regelung fehlt, kommt es entweder zur analogen Anwendung öffentlichrechtlicher Bestimmungen für verwandte Sachverhalte oder zu einer behördlichen Regelung unter Heranziehung privatrechtlicher Normen (vgl. Häfelin/Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich 1998, Rz. 147 und 637; Kölz/Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zürich 1998, Rz. 1046; Grisel, Traité de droit administratif, 1984, S. 665 f.).

Für die Unterbrechung der Verjährung gilt, dass - anders als im Privatrecht (vgl. Art. 135 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 [OR], SR 220) - alle Handlungen massgeblich sind, «mit denen die Forderung in geeigneter Weise beim Schuldner geltend gemacht wird» (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 627; Grisel, a.a.O., S. 666). Dies ist insofern von praktischer Bedeutung, als nicht ausschliesslich einem Justizakt verjährungsunterbrechende Wirkung zukommt (BGE 87 I 411 E. 2 S. 414). Vor diesem Hintergrund kann man sich fragen, ob das Tätigwerden der C. die Verjährung unterbrochen hat. Diese Annahme erscheint gerechtfertigt. Zum einen war für die Beschwerdeführerin, die anwaltlich vertreten ist, erkennbar, dass das Hilfswerk eine dem Bund zustehende Forderung geltend machte; zum anderen hat sie sich auf das Verfahren eingelassen und somit gegenüber dem BFF zum Ausdruck gebracht, dass sie an einer Klärung der Rechtslage interessiert war. Es schiene daher stossend, zugunsten der Beschwerdeführerin anzunehmen, die Rückerstattungsforderung sei bereits Ende Januar 1997 verjährt gewesen.

15. Geht man davon aus, dass mit dem Erlass der Verfügung der C. die Verjährungsfrist unterbrochen wurde, stellt sich die Frage, ob in diesem Zeitpunkt erneut die einjährige Verjährungsfrist zu laufen begann, ob diese abermals unterbrochen wurde oder allenfalls still stand. Gemäss herrschender Lehre und Praxis gilt auch für das öffentliche Recht, dass während eines hängigen Verfahrens diejenigen Prozesshandlungen, die auf Fortführung des Verfahrens gerichtet sind, die Verjährungsfrist unterbrechen und dass damit die - in casu einjährige - Verjährungsfrist neu zu laufen beginnt (Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 1997, S. 526 mit Hinweisen). Unter die massgeblichen Prozesshandlungen würden vorliegend neben der Einsprache vom 15. Mai 1996 auch die Aufforderung zur Vernehmlassung und die Einreichung einer entsprechenden Stellungnahme durch das Hilfswerk fallen. Am 12. September 1996 hat die C. schriftlich mitgeteilt, dass sie auf eine Stellungnahme verzichte. Danach hat erkennbar keine Prozesshandlung mehr stattgefunden, die geeignet gewesen wäre, das Verfahren weiter zu treiben. Die Verjährung ist somit ein Jahr später eingetreten (September 1997), es sei denn, es wäre von einem Fristenstillstand auszugehen.

Der Stillstand der Verjährung bildet im öffentlichen Recht (wie im Privatrecht, vgl. Art. 134 OR) die Ausnahme und kommt aus Gründen der Rechtssicherheit nur bei einer ausdrücklichen gesetzlichen Anordnung oder bei Vorliegen besonderer Umstände in Betracht (vgl. BGE vom 10. September 1996, publiziert in ZBl 1997, S. 524 ff.). Bestimmungen betreffend Stillstand der Verjährung kennt das Asylgesetz in der Fassung vom 5. Oktober 1979 nicht. Das Bundesgericht hat es im zitierten Entscheid abgelehnt, die Verjährungsbestimmungen des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11) auf eine Forderung im Zusammenhang mit Kostenersatz gestützt auf das Gewässerschutzgesetz zu übertragen. Es hat die Verschiedenartigkeit der Ansprüche (einerseits Steuerforderung, andererseits haftpflichtrechtliche Ansprüche) betont und daraus gefolgert, dass die Frage des Stillstands der Verjährung in casu nach den allgemeinen Grundsätzen (ZBl 1997, S. 527) zu beurteilen sei.

Entsprechendes muss auch für den vorliegenden Fall gelten. Es ist nicht einzusehen, weshalb für die Frage des Stillstands der Fristen nicht die allgemeinen Grundsätze, wie sie für das öffentliche Recht gelten, zur Anwendung kommen sollten. Diese Auffassung wird gestützt durch den heutigen Wortlaut von Art. 85 Abs. 3 AsylG. Diese Bestimmung ist seit 1. Oktober 1999 in Kraft und statuiert, dass die Verjährung des Anspruchs auf Rückerstattung von Fürsorgeleistungen ruht, solange ein Sicherheitskonto besteht (an dieser Stelle sei angemerkt, dass für die Beschwerdeführerin nie ein derartiges Konto errichtet wurde). Hätte der Gesetzgeber generell für Verfahren betreffend Rückforderung von Fürsorgeleistungen einen Stillstand der Verjährung gewollt, hätte er dies in der genannten Norm klar zum Ausdruck gebracht. Es darf also angenommen werden, dass die Verjährung auch nach neuem Recht nicht ruht, wenn kein Sicherheitskonto besteht und dass diesfalls die allgemeinen Grundsätze gelten (vgl. nicht publizierter BGE vom 17. April 2000 i.S. Z., E. 2c).

Aus den Akten und der Stellungnahme der Vorinstanz geht nicht hervor, weshalb das Verfahren nach dem 12. September 1996 (Verzicht der C. auf eine Stellungnahme) nicht fortgeführt wurde. Jedenfalls bestehen keine Hinweise, dass ein Entscheid in der Sache aus rechtlichen Gründen nicht möglich gewesen wäre. Damit ist die Verjährung der Rückerstattungsforderung - wie erwähnt - spätestens Ende September 1997 eingetreten.

16. In der Rechtsmitteleingabe vom 16. April 1999 wird beantragt, es sei festzustellen, dass eine Rückerstattungspflicht lediglich im Umfang von Fr. 12 236.- bestehe. Später, auf den Umstand der Verjährung aufmerksam geworden, machte der Parteivertreter geltend, auch der genannte Betrag könne nicht mehr eingefordert werden, da die Verjährung von Amtes wegen zu berücksichtigen sei. Demgegenüber vertritt die Vorinstanz die Auffassung, auf die Einrede der Verjährung sei teilweise verzichtet worden.

Unbestritten ist, dass im öffentlichen Recht die Verjährung von Amtes wegen zu berücksichtigen ist. Es schadet der

beschwerdeführenden Partei daher nicht, wenn sie die entsprechende Einrede nachträglich oder gar nicht vorbringt (ZBI 1997, S. 525 mit weiteren Hinweisen). Es stellt sich daher die Frage, welche Bedeutung der Aussage der Beschwerdeführerin zukommt, sie anerkenne eine Rückerstattungspflicht im Umfange von Fr. 12 236.-. Zu prüfen ist im Weiteren, ob die Entscheidbehörde überhaupt an die gestellten Begehren gebunden ist.

Obwohl die Verjährung im öffentlichen Recht unter gewissen Voraussetzungen von Amtes wegen zu berücksichtigen ist, kann der Schuldner rechtsgültig auf die Einrede der Verjährung verzichten (vgl. VPB 48.3; BGE vom 14. Mai 1998 i.S. S., auszugsweise publiziert in: Aktuelle Juristische Praxis [AJP] 2000, S. 246 ff.). Dies entspricht dem Dispositionsgrundsatz, wonach die Partei selbst den Streitgegenstand bestimmt oder ein Verfahren durch Rückzug beendet (Kölz/Häner, a.a.O., Rz. 102 ff. und 470; Fritz Gygi, Verwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 203 f.). Ein derartiger expliziter Verzicht auf die Einrede der Verjährung oder gar eine entsprechende Vereinbarung zwischen Schuldner und Gläubiger liegt in casu nicht vor; ebensowenig erfolgte ein Teilrückzug der Beschwerde im Umfang von Fr. 12 236.-. Ob mit dem erwähnten Antrag implizit auf die Einrede der Verjährung verzichtet wurde, wie dies die Vorinstanz annimmt, muss aufgrund der gesamten Umstände verneint werden. Den Ausführungen des Parteivertreters kann entnommen werden, dass die Problematik der Verjährung übersehen wurde. Dieser äusserte sich demzufolge nur zu Bestand und Umfang der Forderung und gelangte zum Schluss, dass von den unbestrittenermassen empfangenen Fürsorgeleistungen von über Fr. 70 000.- lediglich rund Fr. 12 000.- für eine Rückerstattung in Frage kommen könnten. Den Rechtsgrund dafür erblickte er in der geringen Schadensdeckungsquote der gemäss OHG zugesprochenen Leistungen, was seines Erachtens zur Herabsetzung der Rückforderungssumme führen müsse. Hintergrund des «Angebotes» waren somit rein betragsmässige Berechnungen unter Ausserachtlassung der Verjährungsfrage. Es ist somit kein Grund ersichtlich, weshalb die Entscheidbehörde die eingetretene Verjährung nicht berücksichtigen könnte.

Schliesslich kann die Behörde gestützt auf Art. 62 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) über die gestellten Begehren hinausgehen (reformatio in melius, vgl. dazu Kölz/Häner, a.a.O., Rz. 687 ff.; vgl. auch Gygi, a.a.O., S. 251 f.). Im Interesse der Verwirklichung des objektiven Rechts wird mit der genannten Bestimmung die Dispositionsmaxime zugunsten der Officialmaxime eingeschränkt (Kölz/Häner, a.a.O., Rz. 688). Für das vorliegende Verfahren bedeutet dies Folgendes:

Das Rechtsbegehren der Beschwerdeeingabe vom 16. April 1999 stellt einen verbindlichen Verfahrensantrag dar. Die Behörde könnte gegebenenfalls die im Antrag genannte Summe herabsetzen und damit über die gestellten Begehren hinausgehen (reformatio in melius), wenn sie zum Schluss käme, die bestehenden Rechtsgrundlagen rechtfertigten die Rückforderung des von der Beschwerdeführerin anerkannten Betrages nicht (Verwirklichung des objektiven Rechts). Ebenso zum objektiven Recht gehören die Vorschriften betreffend Verjährung. Da diese - wie bereits erwähnt - bei Forderungen der öffentlichen Hand gegen Private von Amtes wegen zu berücksichtigen sind, können sie zu einem für die beschwerdeführende Partei günstigeren Entscheid als angestrebt und damit auch zu einer reformatio in melius führen. Dass die Beschwerdeführerin offenbar selbst davon ausging, der Rückforderungsanspruch des Bundes (oder zumindest ein Teil) wäre durchsetzbar, ändert daran nichts. Es liegt gerade im Wesen der reformatio in melius, dass zwar im Interesse der beschwerdeführenden Partei, aber entgegen deren Standpunkt entschieden wird.

17. Zusammenfassend ist daher festzustellen, dass die im Streite liegende Rückerstattungsforderung verjährt ist. Die Beschwerde ist demzufolge gutzuheissen und die Beschwerdeführerin ist von den Rückzahlung der fraglichen Fürsorgeleistungen befreit.

Dokumente des EJPD