

BVGer C-3267/2009 vom 14. März 2012

Bundesverwaltungsgericht, 2012-03-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-3267_2009

FR: TAF C-3267/2009 du 14 mars 2012

IT: TAF C-3267/2009 del 14 marzo 2012

Regeste

Sonderabgabepflicht

Erwägungen

E. 1.1

Verfügungen des BFM auf dem Gebiet des Asyl- und Ausländerrechts unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 31, Art. 32 und Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]).

E. 1.2

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

E. 1.3

Die Beschwerdeführerin ist gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

E. 2

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und - soweit 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 zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. BVGE 2011/1 E. 2 S. 4 mit Hinweisen).

E. 3.1

Am 1. Januar 2008 trat das zweite Paket der Asylgesetzrevision vom 16. Dezember 2005 in Kraft, mit dem durch entsprechende Änderungen des Asylgesetzes und des auf denselben Zeitpunkt in Kraft gesetzten Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) ein Systemwechsel von der individuellen Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht zur Sonderabgabe vollzogen wurde (vgl. zum Ganzen: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C 7179/2008 vom 21. Dezember 2010).

E. 3.2

Der 2. Abschnitt des 5. Kapitels des Asylgesetzes in seiner Fassung vom 26. Juni 1998, die bis 31. Dezember 2007 in Geltung stand (AS 1999 2262; nachfolgend AsylG [1998]), regelt die Rückerstattungs- und Sicherheitsleistungspflicht von Personen, die sich gestützt auf das Asylgesetz in der Schweiz aufhalten. Gemäss Art. 85 Abs. 1 AsylG (1998) haben sie - soweit zumutbar - die Kosten der Fürsorge, der Ausreise und des Vollzugs sowie die Kosten des Rechtsmittelverfahrens zurückzuerstatten. Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung sind gemäss Art. 86 AsylG (1998) darüber hinaus verpflichtet, für die Rückerstattung der vorerwähnten Kosten Sicherheiten zu leisten. Zu diesem Zweck richtet der Bund (individuelle) Sicherheitskonten ein, die durch Lohnabzüge und Vermögenswertabnahmen geäufnet werden. Die Sicherheitsleistungen werden gemäss Art. 87 Abs. 1 AsylG (1998) aufgrund einer individuellen Abrechnung über die rückerstattungspflichtigen Kosten ausbezahlt, wenn die sicherheitsleistungspflichtige Person die Schweiz endgültig verlässt (Bst. a), sie als Asylsuchender oder Flüchtling eine Aufenthaltsbewilligung erhält (Bst. b) oder als Schutzbedürftiger eine Niederlassungsbewilligung erhält oder sich seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz aufhält (Bst. c). Man spricht in diesem Zusammenhang von der Schlussabrechnung über das Sicherheitskonto. Die Asylverordnung 2 vom 11. August 1999 über Finanzierungsfragen in ihrer ursprünglichen, bis 31. Dezember 2007 geltenden Fassung (AS 1999 2318; nachfolgend: AsylV 2 [1999]) führt zusätzlich eine Zwischenabrechnung ein, die erfolgt, wenn eine sicherheitsleistungspflichtige Person des Asylrechts die vorläufige Aufnahme erhält. Im Rahmen dieser Zwischenabrechnung werden die bis zum Statuswechsel entstandenen, rückerstattungspflichtigen Kosten mit dem Guthaben des Sicherheitskontos verrechnet und der sich ergebende Saldo, sei es zu Gunsten oder zu Lasten des Kontoinhabers, in die Schlussabrechnung übertragen (Art. 16 AsylV 2 [1999]). Die Verpflichtung zur Leistung von Sicherheiten ist nicht zeitlich, sondern betragsmässig limitiert. Auf Gesuch hin können Personen von der Pflicht zur Sicherheitsleistung befreit werden, wenn das Guthaben auf dem Sicherheitskonto die voraussichtliche Höhe der rückerstattungspflichtigen Kosten übersteigt und einen Mindeststand aufweist (Art. 15 AsylV 2 [1999]). Die Rückerstattungs- und Sicherheitsleistungspflicht vorläufig aufgenommenen Personen ist durch Verweise auf das Asylgesetz und die Asylverordnung 2 im Wesentlichen analog ausgestaltet (vgl. Art. 14c Abs. 6 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [ANAG, BS 1 121] in der Fassung vom 26. Juni 1998, in Kraft bis 31. Dezember 2007 [AS 1999 2262]; ferner die per 1. Dezember 2008 aufgehobenen Art. 22 und 23 der Verordnung vom 11. August 1999 über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen [VVWA, SR 142.281] in der Fassung vom 11. August 1999 [AS 1999 2254]).

E. 3.3

Das neue Recht ändert an der Pflicht von Personen des Asylrechts, Sozialhilfe-, Ausreise- und Vollzugskosten sowie die Kosten des Rechtsmittelverfahrens zurückzuerstatten, grundsätzlich nichts (vgl. Art. 85 Abs. 1 AsylG). Zwecks Vereinfachung der Verfahrensabläufe und Kostensenkung wird jedoch das bisherige System der Rückerstattung individuell zurechenbarer Kosten aus den geleisteten Sicherheiten aufgegeben (vgl. dazu Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 4. September 2002, in: BBl 2002 6872). An seine Stelle tritt eine Sonderabgabe, der erwerbstätige Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung unterworfen werden (Art. 86 Abs. 1 erster Satz AsylG). Diese Sonderabgabe, welche der Arbeitgeber direkt vom Lohn der betroffenen Person abzuziehen und dem Bund zu überweisen hat, darf nicht mehr als 10 Prozent des

Erwerbseinkommens betragen und längstens zehn Jahre seit der erstmaligen Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erhoben werden (Art. 86 Abs. 2 und 3 AsylG). Zweck der Sonderabgabe ist die Deckung der Kosten, welche die Gesamtheit der Abgabepflichtigen und ihrer (durch sie unterstützten) Angehörigen verursachen (Art. 86 Abs. 1 zweiter Satz AsylG). Eine Verrechnung mit den individuell zurechenbaren Kosten und die Auszahlung eines allfälligen, zu Gunsten des Abgabepflichtigen lautenden Saldos findet nicht statt. Mit der Regelung weiterer Einzelheiten, namentlich der Statuierung von Ausnahmen von der Rückerstattungspflicht und der Festsetzung der Höhe der Sonderabgabe, wird der Bundesrat beauftragt (Art. 85 Abs. 4 und Art. 86 Abs. 4 AsylG). Neben die Sonderabgabepflicht tritt die Vermögenswertabnahme, die im Wesentlichen unter denselben Voraussetzungen vorgenommen werden kann, wie im alten Recht. Allerdings kommt es auch hier nicht zu einer Verrechnung mit individuell verrechenbaren Kosten. Stattdessen ergeht an den Bundesrat die Ermächtigung festzusetzen, in welchem Umfang die abgenommenen Vermögenswerte an die Sonderabgabe angerechnet werden (Art. 87 AsylG). Art. 88 AuG unterstellt vorläufig Aufgenommene der Sonderabgabepflicht und der Vermögenswertabnahme nach Art. 86 AsylG und 87 AsylG und erklärt die Bestimmungen des 2. Abschnitts des 5. Kapitels des Asylgesetzes für anwendbar.

E. 3.4

Von der Ermächtigung zur Rechtsetzung machte der Bundesrat mit der Änderung der Asylverordnung 2 vom 24. Oktober 2007 für alle rückerstattungspflichtigen Personengruppen einheitlich in ein und demselben Erlass Gebrauch. Art. 8 Abs. 1 AsylV 2 bestimmt, dass sich die Rückerstattung von Sozialhilfeleistungen, die eine Person als Flüchtling oder Schutzbedürftiger mit Aufenthaltsbewilligung erhält, nach kantonalem Recht richtet, wobei der Anspruch auf Rückerstattung vom Kanton geltend gemacht wird. Für Asylsuchende, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und vorläufig Aufgenommene (ohne Flüchtlingsstatus) rekapituliert Art. 8 Abs. 2 AsylV die Pflicht zur Rückerstattung der in Art. 85 Abs. 1 AsylG genannten Kosten, zu welchem Zweck der Bund Vermögenswertabnahmen vornimmt und eine Sonderabgabe erhebt, welche Art. 13 Abs. 1 AsylV 2 auf 10 Prozent des Erwerbseinkommens festsetzt. Den Beginn und das Ende der Sonderabgabepflicht regelt Art. 10 AsylV 2. Danach beginnt die Sonderabgabepflicht mit der erstmaligen Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder im Zeitpunkt, in dem die Verfügung über eine erste Vermögenswertabnahme in Rechtskraft erwächst (Abs. 1). Sie endet, wenn einer der in Abs. 2 genannten Tatbestände eintritt, d.h. wenn der Betrag von 15'000 Franken erreicht ist, spätestens aber zehn Jahre nach dem Beginn der Sonderabgabepflicht (Bst. a), wenn die betroffene Person die Schweiz verlassen hat (Bst. b), wenn sie die Aufenthaltsbewilligung (Bst. c) oder Asyl erhält bzw. als Flüchtling vorläufig aufgenommen wird (Bst. d) oder aber - bei vorläufig aufgenommenen Personen, die nicht Flüchtling sind - nach drei Jahren vorläufiger Aufnahme, spätestens aber sieben Jahre nach der Einreise (Bst. e).

E. 3.5

Die Überführung des alten Systems der Rückerstattung individuell zurechenbarer Kosten aus den geleisteten Sicherheiten in das neue System der voraussetzungslos geschuldeten Sonderabgabe wird auf Gesetzebene für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung (Abs. 1 bis 3 der Übergangsbestimmungen zu der am 16. Dezember 2005 beschlossenen Änderung der Asylgesetzes; nachfolgend: Übergangsbestimmungen AsylG) und für vorläufig Aufgenommene (Art. 126a Abs. 1 bis 3 AuG) parallel geregelt. Es

gilt der Grundsatz, dass das neue Recht sofort zur Anwendung gelangt (Abs. 1 der Übergangsbestimmungen AsylG, Art. 126a Abs. 3 AuG). Vorbehalten bleiben zwei Konstellationen. Einerseits unterstellt das Gesetz die Abrechnung und die Saldierung eines Sicherheitskontos dem bisherigen Recht, wenn sich ein (Zwischen- oder) Schlussabrechnungsgrund nach Art. 87 AsylG in der Fassung vom 26. Juni 1998 vor Inkrafttreten des neuen Rechts verwirklicht hat (Abs. 2 der Übergangsbestimmungen AsylG, Art. 126a Abs. 1 AuG; der in den Übergangsbestimmungen teilweise enthaltene Vorbehalt zu Gunsten einer altrechtlichen Zwischenabrechnung ist für praktische Bedürfnisse ohne Relevanz). Andererseits wird der Bundesrat in Bezug auf Personen, die vor dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung einer Erwerbstätigkeit nachgingen, ohne dass zum Zeitpunkt des Inkrafttretens ein Schlussabrechnungsgrund vorliegt, ermächtigt, ein Abrechnungsverfahren vorzusehen sowie Regelungen über die Dauer und den Umfang der Sonderabgabe sowie zur Abnahme von Vermögenswerten zu treffen (Abs. 3 der Übergangsbestimmungen AsylG, Art. 126a Abs. 2 AuG).

E. 3.6

Die Übergangsbestimmungen zur am 24. Oktober 2007 beschlossenen Änderung der Asylverordnung 2 (nachfolgend: Übergangsbestimmungen AsylV 2), soweit für die Beurteilung der vorliegenden Streitsache von Bedeutung, stützen sich auf die zitierte Rechtsetzungsermächtigung. Deren Abs. 6 bestimmt, dass Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung, die mit Inkrafttreten dieser Verordnungsänderung der Sonderabgabe nach Artikel 86 des AsylG unterstehen, die Zeit seit Aufnahme der ersten sicherheitsleistungspflichtigen Erwerbstätigkeit oder die Zeit seit Eintritt der Rechtskraft der Verfügung über eine erste Vermögenswertabnahme an die Dauer der Sonderabgabepflicht angerechnet wird. Abs. 7 sagt, dass Rückerstattungen, die gestützt auf eine Zwischenabrechnung nach Artikel 16 AsylV 2 in der Fassung vom 11. August 1999 geleistet wurden, den von dieser Zwischenabrechnung betroffenen, sonderabgabepflichtigen Personen vollumfänglich an die Sonderabgabepflicht angerechnet werden. Abs. 8 schliesslich führt aus, dass Sicherheitsleistungen nach Art. 86 des Asylgesetzes in der Fassung vom 26. Juni 1998 und Art. 14c Abs. 6 ANAG unter Anrechnung allfälliger Rückerstattungen nach Abs. 6 bis zum Maximalbetrag der Sonderabgabe von 15'000 Franken vom Bund vereinnahmt und vollumfänglich an die Sonderabgabepflicht angerechnet werden. Die über den Betrag von 15'000 Franken hinausgehenden Sicherheitsleistungen werden den Kontoinhabern ausbezahlt oder an die Sonderabgabepflicht des Ehegatten angerechnet.

E. 4

Die vorliegende Streitsache beschlägt die Überführung des alten Sicherheitsleistungssystems mit individueller Abrechnung über zurechenbare Kosten in das neue System der Sonderabgabe. Die Beschwerdeführerin öffnete noch unter der Geltung des alten Rechts ihr Sicherheitskonto mit Lohnabzügen. Beim Statuswechsel zur vorläufigen Aufnahme wurde für ihr Sicherheitskonto eine Zwischenabrechnung erstellt. Zu einer Schlussabrechnung vor dem 1. Januar 2008 kam es mangels Verwirklichung eines Schlussabrechnungsgrundes indes nicht. Die Vorinstanz sah die Beschwerdeführerin nach Massgabe der Übergangsbestimmungen des Art. 126a Abs. 1 bis 3 AuG dem neuen Recht unterstellt und löste das Sicherheitskonto in Anwendung von Abs. 6 bis 8 der Übergangsbestimmungen zur Änderung der AsylV 2 sowie der allgemeinen Bestimmungen über die Sonderabgabepflicht auf. Sie zog das Guthaben des Sicherheitskontos von Fr

13'942.85 zur Deckung der Sonderabgabe im Betrag von Fr. 15'000.00 ein und bestimmte im Übrigen, dass der Negativsaldo von Fr. 1'057.15 später nur noch bei Vermögensanfall, der nicht aus dem Erwerbseinkommen stamme, eingezogen werden könne. Ansonsten erklärte die Vorinstanz die Sonderabgabepflicht der Beschwerdeführerin als dahingefallen, da die zeitliche Begrenzung von drei Jahren seit der vorläufigen Aufnahme erfüllt sei.

E. 5

Die Beschwerdeführerin hält dieses Vorgehen aus mehreren Gründen für rechtsfehlerhaft.

E. 5.1

Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, sie habe nie wirtschaftliche Sozialhilfe in Anspruch genommen, und in der Unterwerfung unter die Sonderabgabe eine Verletzung des Rückwirkungsverbots sowie des Grundsatzes von Treu und Glauben beanstandet, ist sie zunächst darauf hinzuweisen, dass die neurechtliche Sonderabgabepflicht unabhängig davon geschuldet wird, ob der Pflichtige jemals rückerstattungspflichtige Kosten verursacht hat. Sie dient nicht der Deckung vom Pflichtigen individuell verursachter Kosten, sondern der Gesamtkosten, welche die Gesamtheit der erwerbstätigen Asylsuchenden, der Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung und der vorläufig Aufgenommenen unter Einschluss der von den genannten Personen unterstützten Angehörigen verursacht hat. Darauf wurde bereits weiter oben hingewiesen (E. 3.4). Im Übrigen hat sich das Bundesverwaltungsgericht in einem Grundsatzurteil mit der Sonderabgabe sowie den Übergangsbestimmungen befasst - namentlich auch unter dem Gesichtspunkt einer echten belastenden Rückwirkung - und festgestellt, dass dem Regelungsgefüge gestützt auf Art. 190 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) die Anwendung nicht versagt werden darf (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-7179/2008 vom 21. Dezember 2010 E. 3 und 6). Dem bleibt nichts anzufügen.

E. 5.2

Die Beschwerdeführerin beruft sich sodann auf Art. 126a Abs. 1 AuG, der vorsehe, dass die Zwischen- oder Schlussabrechnung und die Saldierung des Kontos nach bisherigem Recht zu erfolgen hätten, wenn vor der Änderung vom 16. Dezember 2005 des Asylgesetzes ein Zwischen- oder Schlussabrechnungsgrund nach Art. 87 AsylG (1998) entstanden sei. Im vorliegenden Fall aber sei die Zwischenabrechnung über das Sicherheitskonto bereits am 6. Juli 2004 erfolgt. Folglich sei das Sicherheitskonto grundsätzlich nach dem bisherigen/alten Recht zu beurteilen und entsprechend zu saldieren. Die Beschwerdeführerin argumentiert weiter, dass Art. 126a Abs. 2 AuG den Bundesrat ermächtige ein Abrechnungsverfahren für diejenigen Fälle auszugestalten, bei denen die Zwischenabrechnung, jedoch noch nicht die Schlussabrechnung erfolgt sei. Dieses Abrechnungsverfahren habe sich, wie in Art. 126a Abs. 1 AuG klar festgelegt, nach dem bisherigen/alten Recht zu orientieren. Das sei im vorliegenden Fall offensichtlich nicht geschehen. Die Ausgestaltung des Abrechnungsverfahrens sei folglich als nicht rechtmässig zu beurteilen, weshalb für die verfügte Vereinnahmung eine genügende Rechtsgrundlage fehle.

E. 5.3

Dem ist entgegenzuhalten, dass sich Art. 126a Abs. 1 AuG entsprechend seinem Sinn und Zweck als intertemporale Kollisionsnorm ausschliesslich auf Sachverhalte bezieht, in denen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts wohl ein Zwischen- bzw. Schlussabrechnungsgrund vorliegt, jedoch keine rechtskräftige Zwischen- bzw.

Schlussabrechnung vorgenommen wurde (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2833/2009 vom 16. Januar 2012 E. 6.2.1). In casu erfolgte eine rechtskräftige Zwischenabrechnung bereits im Jahr 2004, sodass sich die Beschwerdeführerin zum vornherein nicht auf Art. 126a Abs. 1 AuG berufen kann. Die Nachwirkung des alten Rechts hätte im Übrigen keine Auflösung des Sicherheitskontos auf der Grundlage individuell zurechenbarer Kosten zur Folge, wie die Beschwerdeführerin annimmt. Denn das alte Recht sah eine solche Rechtsfolge erst im Rahmen der Schlussabrechnung vor. Die Zwischenabrechnung müsste sich darauf beschränken, die Höhe der nach altem Recht rückerstattungspflichtigen Kosten zum Zeitpunkt des Statuswechsels zur vorläufigen Aufnahme zu ermitteln und zu deren Deckung eine Überweisung vom Sicherheitskonto anzuordnen. Das Sicherheitskonto und ein allfälliges nicht zur Deckung der ermittelten Kosten benötigtes Guthaben blieben bestehen (vgl. oben E. 3.2).

E. 5.4

Wie der im Rahmen der Zwischenabrechnung ermittelte Betrag aus der Zwischenabrechnung übergangsrechtlich zu behandeln ist, dazu äussert sich Art. 126a Abs. 1 AuG nicht. Die Antwort auf diese Frage muss dem übrigen Recht entnommen werden, nämlich Abs. 7 und 8 der Übergangsbestimmungen AsylV 2, die gestützt auf Art. 126a Abs. 2 AuG erlassen wurden. Die Übergangsbestimmungen der AsylV 2 machen keinen Unterschied, ob zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Rechtsänderung eine rechtskräftige Zwischenabrechnung vorlag oder nicht, sondern sehen in beiden Fällen die volle Anrechnung von Sicherheiten und Rückerstattungen aus der Zwischenabrechnung an die Sonderabgabepflicht sowie eine Rückzahlung an den Kontoinhaber bzw. Anrechnung an die Sonderabgabepflicht seines Ehegatten vor, soweit die Sicherheiten und Rückerstattungen den Maximalbetrag von Fr. 15'000.00 übersteigen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2833/2009 vom 16. Januar 2012 E. 6.3 und 6.4). Die übergangsrechtliche Ordnung der AsylV 2 nimmt daher Art. 126a Abs. 1 AuG, soweit dieser auf die Zwischenabrechnung Bezug nimmt, jede praktische Relevanz, weshalb auf die nachträgliche Durchführung einer solchen mit Fug verzichtet werden kann. Darauf wurde bereits weiter oben kurz hingewiesen.

E. 6

Andere Umstände, welche die Rechtmässigkeit der Abrechnung über das Sicherheitskonto der Beschwerdeführerin in Frage stellen könnten, werden nicht geltend gemacht und sind auch nicht ersichtlich. Die angefochtene Verfügung ist daher im Lichte von Art. 49 VwVG nicht zu beanstanden und die Beschwerde abzuweisen.

E. 7

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten sind auf Fr. 700.- festzusetzen (Art. 1, Art. 2 und Art. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

E. 8

Das vorliegende Urteil ist endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 3 und Bst. d Ziff. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). (Dispositiv Seite 12)

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