

BVGer C-5190/2009 vom 25. Mai 2011

Bundesverwaltungsgericht, 2011-05-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-5190_2009

FR: TAF C-5190/2009 du 25 mai 2011

IT: TAF C-5190/2009 del 25 maggio 2011

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

Der Beschwerdeführer ist als Verfügungsadressat zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten (Art. 49 ff. 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 Sachverhaltes 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 Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. E. 1.2 des in BGE 129 II 215 teilweise publizierten Urteils 2A.451/2002 vom 28. März 2003).

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 neuen Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) ein Systemwechsel von der individuellen Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht (SiRück-System) zur Sonderabgabe vollzogen wurde.

E. 3.2

Das SiRück-System wurde mit dem dringlichen Bundesbeschluss über das Asylverfahren vom 22. Juni 1990 (AS 1990 938) für Personen des Asylrechts und mit dem Bundesbeschluss über Sparmassnahmen im Asyl- und Ausländerbereich vom 16. Dezember 1994 (AS 1994 2874) für vorläufig Aufgenommene auf Gesetzesebene eingeführt. Seine Grundsätze - soweit für die vorliegende Streitsache von Bedeutung - stellten sich per 31. Dezember 2007 wie folgt dar: 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), regelte die Rückerstattungs- und Sicherheitsleistungspflicht von Personen, die sich gestützt auf das Asylgesetz in der Schweiz aufhielten. Gemäss Art. 85 Abs. 1 AsylG (in der Fassung vom 26. Juni 1998) hatten sie - soweit zumutbar - die Kosten der Fürsorge, der Ausreise und des Vollzugs sowie die Kosten des Rechtsmittelverfahrens zurückzuerstatten. Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung waren gemäss Art. 86 AsylG (in der Fassung vom 26. Juni 1998) darüber hinaus verpflichtet, für die Rückerstattung der vorerwähnten Kosten Sicherheiten zu leisten. Zu diesem Zweck richtete der Bund (individuelle) Sicherheitskonten ein, die durch Lohnabzüge und Vermögenswertabnahmen geäufnet wurden. Die Sicherheitsleistungen wurden gemäss Art. 87 Abs. 1 AsylG (in der Fassung vom 26. Juni 1998) aufgrund einer individuellen Abrechnung über die rückerstattungspflichtigen Kosten ausbezahlt, wenn die sicherheitsleistungspflichtige Person die Schweiz endgültig verliess (Bst. a), sie als Asylsuchender oder Flüchtling eine Aufenthaltsbewilligung erhielt (Bst. b) oder als Schutzbedürftiger eine Niederlassungsbewilligung erhielt oder sich seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz aufhielt (Bst. c). Man spricht in diesem Zusammenhang von der Schlussabrechnung über das Sicherheitskonto. Soweit im Rahmen der Schlussabrechnung die bezogenen Fürsorgeleistungen aus den Mitteln des Sicherheitskontos nicht gedeckt werden konnten, gelangten die ordentlichen Regeln über die Rückerstattung der wirtschaftlichen Sozialhilfe zur Anwendung. So wollte es Art. 9 Abs. 4 der Asylverordnung 2 vom 11. August 1999 über Finanzierungsfragen [AsylV 2, SR 142.312] in ihrer ursprünglichen, bis 31. Dezember 2007 geltenden Fassung (AS 1999 2318). Die Asylverordnung 2 in der erwähnten Fassung führte zusätzlich eine Zwischenabrechnung ein, die erfolgte, wenn eine sicherheitsleistungspflichtige Person des Asylrechts die vorläufige Aufnahme erhielt. Im Rahmen dieser Zwischenabrechnung wurden 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 in der Fassung vom 11. August 1999). Die Verpflichtung zur Leistung von Sicherheiten war nicht zeitlich, sondern betragsmässig limitiert. Auf Gesuch hin konnten Personen von der Pflicht zur Sicherheitsleistung befreit werden, wenn das Guthaben auf dem Sicherheitskonto die voraussichtliche Höhe der rückerstattungspflichtigen Kosten überstieg und einen Mindeststand aufwies (Art. 15 AsylV 2 in der Fassung vom 11. August 1999). Die Rückerstattungs- und Sicherheitsleistungspflicht vorläufig aufgenommener Personen war 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. Januar 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 erhoben werden kann, wie im alten Recht. Allerdings wird auch hier keine Verrechnung mit individuell verrechenbaren Kosten vorgenommen. 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). Art. 8 Abs. 3 AsylV stellt dabei durch Verweis auf Abs. 1 klar, dass dann, wenn der Höchstbetrag der Sonderabgabe von 15'000 Franken weder durch Lohnabzüge noch durch Vermögenswertabnahmen erreicht wird, die Differenz nach den allgemeinen Regeln des kantonalen Rechts über die Rückerstattung bezogener Sozialhilfe geschuldet ist (vgl. dazu auch den erläuternden Bericht des BFM zu den Ausführungsbestimmungen der Teilrevision des Asylgesetzes vom 16. Dezember 2005 S. 22, online abrufbar unter: www.bfm.admin.ch Dokumentation Rechtliche Grundlagen Abgeschlossene Gesetzgebungsprojekte Teilrevision Asylgesetz, besucht am 19. Mai 2011).

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 Gesetzesebene für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung (Abs. 1 bis 3 der Übergangsbestimmungen zu der am 16. Dezember 2005 beschlossenen Änderung der Asylgesetzes, nachfolgend: Übergangsbestimmungen zur Änderung des 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 zur Änderung des 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 zur Änderung des 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 zur Änderung des AsylG, Art. 126a Abs. 2 AuG).

E. 3.6

Die Übergangsbestimmungen zur am 24. Oktober 2007 beschlossenen Änderung der Asylverordnung 2 (nachfolgend: Übergangsbestimmungen zur Änderung der 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 wird. 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. 4.1

Die vorliegende Streitsache beschlägt die Überführung des alten SiRück-Systems mit der ihm eigenen individuellen Abrechnung in das neue System der Sonderabgabe. Unter der Geltung des alten Rechts äufnete der Beschwerdeführer mit Lohnabzügen sein Sicherheitskonto, bis er mit Verfügung des BFF vom 3. November 1998 gestützt auf Art. 36 Abs. 3 alt AsylV 2 auf Widerruf hin von der Pflicht, Sicherheiten zu leisten, befreit wurde. Nach dem Statuswechsel zur vorläufigen Aufnahme erfolgte eine Zwischenabrechnung über sein Sicherheitskonto. Aus dem Guthaben wurden Fr. 4'020.00 zwecks Deckung der Kosten des Asylverfahrens in gleicher Höhe zu Gunsten des Bundes überwiesen. Der Restbetrag blieb auf dem Konto stehen. Da sich vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts am 1. Januar 2008 kein altrechtlicher Schlussabrechnungsgrund verwirklicht hatte, sah die Vorinstanz den Beschwerdeführer gemäss Abs. 1 der Übergangsbestimmungen zur Änderung des AsylG dem neuen Recht unterstellt und löste sein Sicherheitskonto in Anwendung von Art. 10 AsylV 2 in Verbindung mit Abs. 6 bis 8 ihrer Übergangsbestimmungen auf, indem sie Fr. 10'223.00 zu Gunsten des Bundes einzog und mit Bezug auf das Restguthaben (Fr. 7'690.10) die Auszahlung an den Beschwerdeführer anordnete. Der vereinnahmte Betrag von Fr. 10'223.00 versteht sich dabei als Differenz zwischen dem Maximalbetrag der Sonderabgabe von Fr. 15'000.- einerseits und dem im Rahmen der Zwischenabrechnung zwecks Kostendeckung bereits eingezogenen Betrag von Fr. 4'020.00 zuzüglich einer anderweitigen Rückerstattung von Fr. 757.00 andererseits.

E. 4.2

Der Beschwerdeführer stellt zu Recht nicht in Abrede, dass die Art und Weise, wie sein Sicherheitskonto aufgelöst wurde, im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen der AsylV 2 steht. Er macht stattdessen geltend, dass er mit Verfügung des BFF vom 3. September 1998 gestützt auf Art. 36 Abs. 3 alt AsylV 2 rechtskräftig von der Sicherheitsleistungspflicht befreit worden sei, weil die geleisteten Sicherheiten sowohl den geforderten Mindestbetrag als auch die voraussichtliche Höhe der rück-erstattungspflichtigen Kosten überstiegen hätten. Damit sei das Abrechnungsverhältnis zwischen ihm und der Vorinstanz verbindlich geregelt worden. Es gehe nicht an, dass die Befreiung durch eine Gesetzesänderung zehn Jahre später aus den Angeln gehoben werde. Das verbiete das Legalitäts- und Rechtssicherheitsprinzip. Abs. 1 der Übergangsbestimmungen zur Änderung des Asylgesetzes, der alle hängigen Verfahren dem neuen Recht unterstelle, verstosse im vorliegenden konkreten Fall gegen fundamentale verfassungsmässige Prinzipien. Er sei deshalb in dem Sinne verfassungskonform auszulegen, dass Abs. 1 nur auf jene Fälle anwendbar sei, bei denen eine Befreiung von der Sicherheitsleistungspflicht noch nicht stattgefunden habe.

E. 4.3

Die verfassungskonforme Auslegung eines Gesetzes ist nur soweit zulässig, als Auslegungsspielräume bestehen (BGE 131 II 697 E. 4.1 S. 703 mit Hinweisen). Die vom Beschwerdeführer für geboten gehaltene Lesart des Übergangsrechts entspricht jedoch keiner methodisch vertretbaren Auslegung des Gesetzes. Nach seinem Wortlaut, seiner Systematik und seiner Teleologie unterstellt es alle zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens nicht schlussabrechnungsfähigen SiRück-Verhältnisse dem neuen Recht und ermächtigt den Bundesrat, den Umfang und die Dauer der Sonderabgabepflicht in Abhängigkeit von Umfang und Dauer des vorbestehenden SiRück-Verhältnisses zu ordnen. Von der Ermächtigung hat der Bundesrat mit den Übergangsbestimmungen zur AsylV 2 delegationskonform Gebrauch gemacht. Diese gesetzliche Ordnung ist nach Art. 190 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) ungeachtet ihrer Verfassungskonformität anzuwenden (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-7179/2008 vom 21. Dezember 2010 E. 3 und 6). Eine Verfassungswidrigkeit ist jedoch nicht zu erkennen, namentlich nicht in Gestalt einer Verletzung des Rückwirkungsverbots. Dem Verbot der (echten) Rückwirkung trägt das neue Recht dadurch Rechnung, dass altrechtlich abgeschlossene SiRück-Verhältnisse, d.h. solche, in denen ein Schlussabrechnungsgrund vor Eintritt des neuen Rechts eingetreten ist, von der Sonderabgabepflicht nicht erfasst werden. Die Vorbringen des Beschwerdeführers vermögen an dieser Beurteilung nichts zu ändern. Das ihnen zu Grunde gelegte Vertrauensprinzip stünde einer Rechtsänderung nur entgegen, wenn die Sonderabgabepflicht gegen das Rückwirkungsverbot verstiesse oder in wohlerworbene Rechte eingriffe (vgl. BGE 130 I 26 E. 8.1 S. 60 mit Hinweisen). Mit der Verfügung des BFF vom 9. September 1998, auf die er sich beruft, wurde der Beschwerdeführer jedoch weder aus der SiRück-Beziehung entlassen - das hätte nur der Eintritt eines Schlussabrechnungsfalles bewirken können - noch wurden ihm irgendwelche qualifizierten Zusicherungen über die Rechtsbeständigkeit der durch sie bewirkten Rechtslage gegeben. Die Befreiung erfolgte ganz im Gegenteil unter Hinweis auf die Deckungsverhältnisse zum damaligen Zeitpunkt "bis auf Widerruf" im Rahmen eines nach wie vor aktiven SiRück-Verhältnisses. Einer Neuregelung dieses SiRück-Verhältnisses stand daher nichts entgegen.

E. 5

Abschliessend ist festzuhalten, dass die angefochtene Verfügung im Lichte von Art. 49 VwVG nicht zu beanstanden ist. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

E. 6

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten sind auf Fr. 800.-- festzusetzen (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]).

E. 7

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 S. 13