

(Auszug aus einem Entscheid des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 19. November 1998)

Art. 23 Flüchtlingskonvention. Art. 21a Abs. 1 und 5 AsylG. Art. 38 und 41 AsylV 2. Flüchtlinge mit Asylrecht. Zulässigkeit des Abzugs bezogener Fürsorgeleistungen vom Sicherheitskonto.

- Erst der nationale Anerkennungsakt verpflichtet die Signatarstaaten der Flüchtlingskonvention, Konventionsflüchtlingen entsprechend Art. 23 Flüchtlingskonvention die gleiche fürsorgerechtliche Stellung zu gewähren wie der einheimischen Bevölkerung (E. 11).

- Das Asylgesetz weist dem Anerkennungsakt in Bezug auf die fürsorgerechtliche Stellung eines Flüchtlings rechtsgestaltende Bedeutung zu. Die für den Asylbewerber spezifische Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht wird von der nachträglichen Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft nicht berührt (E. 12).

Art. 23 Conv. sur le statut des réfugiés (Conv.). Art. 21a al. 1 et 5 LAsi. Art. 38 et 41 Ordonnance 2 sur l'asile. Réfugiés bénéficiant de l'asile. Licéité de la retenue opérée sur le compte de sûretés des frais d'assistance perçus.

- Les Etats signataires de la Convention sont tenus d'accorder aux réfugiés le même traitement en matière d'assistance publique qu'à leurs nationaux, conformément à l'art. 23 Conv., seulement à partir du moment où l'acte de reconnaissance national a été prononcé (consid. 11).

- La loi sur l'asile confère à l'acte de reconnaissance, en ce qui concerne le statut d'un réfugié en matière d'assistance publique, un caractère constitutif de droit. L'obligation imposée spécifiquement aux requérants d'asile en matière de sûretés et de remboursement n'est pas touchée par la reconnaissance ultérieure de la qualité de réfugié (consid. 12).

Art. 23 Conv. sullo statuto dei rifugiati (Conv.). Art. 21a cpv. 1 e 5 LAsi. Art. 38 e 41 Ordinanza 2 sull'asilo. Rifugiati beneficianti dell'asilo. Liceità della ritenuta delle spese d'assistenza percepite operata sul conto di garanzia.

- Solo l'atto di riconoscimento nazionale obbliga gli Stati firmatari della Conv. ad accordare ai rifugiati - conformemente all'art. 23 Conv. - lo stesso trattamento in materia di assistenza pubblica concesso ai loro cittadini (consid. 11).

- Per quanto concerne il trattamento di un rifugiato in materia di assistenza pubblica, la legge sull'asilo conferisce un carattere costitutivo di diritto all'atto di riconoscimento. L'obbligo di garanzia e di rimborso dei richiedenti l'asilo non è toccato dal riconoscimento ulteriore della qualità di rifugiato (consid. 12).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

Nachdem die Ehegatten X durch Erteilung des Asylrechts als Flüchtlinge anerkannt worden waren, löste das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) das während des Asylverfahrens geöfnete Sicherheitskonto auf. In seiner Schlussabrechnung zog es vom Sicherheitskonto Fürsorgeleistungen ab, welche die Ehegatten X während des Asylverfahrens bezogen hatten. Gegen die Schlussabrechnung führten die Ehegatten X Beschwerde und verlangten die ungeschmälerete Rückzahlung des Sicherheitskontos.

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement weist die Beschwerde ab.

Aus den Erwägungen:

(...)

10. Im vorliegenden Verfahren wird nicht die Höhe der während des Asylverfahrens bezogenen Fürsorgeleistungen bestritten, sondern die Rückerstattungspflicht als solche. Zur Begründung wird im wesentlichen ausgeführt, Art. 38 der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen vom 22. Mai 1991 (AsylV 2, SR 142.312) verlange klarerweise nur von Asylbewerbern, dass sie vom Sicherheitskonto einen Pauschalbetrag für bezogene Fürsorgeleistungen zurückzuerstatten beziehungsweise sich verrechnen zu lassen haben; die Beschwerdeführer seien jedoch anerkannte Flüchtlinge mit Asylrecht. Dem könne nicht entgegengehalten werden, dass die Beschwerdeführer erst seit dem positiven Asylentscheid anerkannte Flüchtlinge seien; denn die Anerkennung als Flüchtling könne niemals etwas anderes als ein deklarativer Akt sein. Sie wirke deshalb auf den Zeitpunkt der Gesuchseinreichung zurück. Dementsprechend werde die Fünfjahresfrist für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung an Flüchtlinge mit Asylrecht ausnahmslos ab dem Zeitpunkt der Einreichung des gutgeheissenen Asylgesuchs berechnet. Es könne deshalb nicht fraglich sein, dass Rückforderungen gemäss Art. 21a Abs. 1 des Asylgesetzes vom 5. Oktober 1979 (AsylG, SR 142.31) entsprechend Art. 23

des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Flüchtlingskonvention, SR 0.142.30) immer nur nach Massgabe von Art. 40 AsylG gestellt werden könnten. Abklärungen, ob ein angemessener Lebensstandard gesichert sei, seien aber nicht getroffen worden. Angesichts der wirtschaftlichen Lage der Beschwerdeführer würden sie ohnehin zu einem negativen Ergebnis führen. Im übrigen sei Art. 38 AsylV 2 von Hilfswerken mit Billigung des BFF für anerkannte Flüchtlinge mit Asyl nicht angewendet worden.

11. Dem Rechtsvertreter ist beizupflichten, dass der Anerkennungsakt die Flüchtlingseigenschaft nicht begründet. Ein Ausländer ist nicht deshalb Flüchtling, weil er als solcher anerkannt wird, sondern weil er die materiellen Voraussetzungen von Art. 1 A Ziff. 2 Flüchtlingskonvention (und Art. 3 AsylG) erfüllt. Im vorliegenden Fall geht es jedoch nicht um die Flüchtlingseigenschaft als solche, sondern um die Rechtsstellung eines Flüchtlings, welche völkerrechtlich keineswegs einheitlich für alle Flüchtlinge im materiellen Sinn geregelt wird.

Die Flüchtlingskonvention kennt einige wenige Kerngarantien, auf die sich der Flüchtling unmittelbar gestützt auf seine Flüchtlingseigenschaft berufen kann und die deshalb unabhängig von einem staatlichen Anerkennungsakt gelten. Zu diesem Kreis gehört insbesondere das Verbot der Ausweisung und Zurückstellung in den Verfolgerstaat (das sogenannte non-refoulement-Gebot, vgl. Art. 33 Flüchtlingskonvention), das indessen bereits aus dem allgemeinen Völkerrecht folgt. Die Anwendung des Rückschiebungsverbotes von Art. 45 AsylG setzt deshalb die formelle Anerkennung als Flüchtling nicht voraus (BBl 1977 III 138). Diese Kategorie von Rechten ist insbesondere von Bedeutung für die Stellung von Asylbewerbern und de-facto-Flüchtlingen.

Beruft sich ein Ausländer auf solche Kerngarantien, hat jede Behörde vorfrageweise zu prüfen, ob der Ausländer in den Geltungsbereich der Konvention fällt. Dies gilt so lange, als nicht durch einen Asylentscheid für alle Behörden verbindlich über die Flüchtlingseigenschaft befunden wurde (vgl. Art. 25 AsylG). Im allgemeinen aber setzen Rechtspositionen der Flüchtlingskonvention die Zulassung eines Konventionsflüchtlings voraus, worin der Zufluchtstaat gemäss dem völkerrechtlich geschützten

Territorialprinzip gänzlich frei ist. Die nationale Zulassungskompetenz wird von der Flüchtlingskonvention in keiner Weise berührt. Erst wenn der Staat nach Massgabe seines nationalen Rechts eine Person als Flüchtling anerkannt hat, kommt diese in den vollen Genuss der erweiterten Konventionsrechte. Zu diesen gehören namentlich die Ausgestaltung der Fürsorge, der sozialen Sicherheit und der Arbeitsgesetzgebung (Art. 23 und 24 Flüchtlingskonvention; vgl. zum ganzen Samuel Werenfels, Der Begriff des Flüchtlings im Schweizerischen Asylrecht, Bern/Frankfurt a.M. 1987, S. 9 und 16; Walter Kälin, Grundriss des Asylverfahrens, Basel usw. 1990, S. 27 und 31; Alberto Achermann / Christina Hausammann, Handbuch des Asylrechts, 2. Aufl., Bern usw. 1991, S. 40 und 382; Reinhard Marx, Eine menschenrechtliche Begründung des Asylrechts, 1. Aufl., Baden-Baden 1984, S. 101).

Die fürsorgerechtliche Stellung eines Konventionsflüchtlings nach Art. 23 Flüchtlingskonvention wird deshalb erst durch den nationalen Anerkennungsakt begründet. Ein Ausländer erhält sie nicht, weil er Flüchtling ist, sondern weil er als Flüchtling vom Zufluchtstaat aufgenommen wurde. Deshalb kann aus der Flüchtlingskonvention keine Pflicht des Staates abgeleitet werden, Konventionsflüchtlings vor ihrer Anerkennung die gleiche Fürsorge angedeihen zu lassen wie nach dem Anerkennungsakt, oder - was im Ergebnis gleichbedeutend ist - die fürsorgerechtliche Stellung rückwirkend auf den Zeitpunkt der Einreise oder der Gesuchseinreichung zu gewähren. Der Rechtsvertreter beruft sich demnach zu Unrecht auf die Flüchtlingskonvention.

12. Der Gesetzgeber ist somit in der Entscheidung frei, ob und welche Rechtspositionen, die kraft Flüchtlingskonvention aufgenommenen Flüchtlingen zustehen, für Flüchtlinge allgemein gelten sollen. Für Ausländer mit Asyl, die nicht Konventionsflüchtlinge sind, oder für Rechtspositionen, die über die Minimalstandards der Flüchtlingskonvention hinausgehen, gilt dies ohnehin. Der Gesetzgeber hat sich an die Flüchtlingskonvention angelehnt und dem Anerkennungsakt - was die Rechtsstellung anbetrifft - rechtsgestaltende Wirkung zugewiesen. Das gilt namentlich für die Ausgestaltung der Fürsorge. Das Asylgesetz kennt Bestimmungen, welche die Organisation und die Finanzierung der Fürsorge sowie die fürsorgerechtliche Stellung des Ausländers während des Asylverfahrens regeln (Art. 20a, 20b und 21a AsylG), und andere, welche dieselben Fragen nach der Anerkennung eines Ausländers als Flüchtling ordnen (Kap. 4 AsylG; vgl. zum ganzen BBI 1977 III 115; Kälin, a.a.O., S. 30; Achermann/Hausammann, a.a.O., S. 389 ff.; für den Sozialversicherungsbereich, der in gleicher Weise vom formellen Flüchtlingsbegriff ausgeht, vgl. BGE 121 V 254 E. 2.a mit dort zitierten Hinweisen). Die für Asylbewerber spezifische Sicherheitsleistungs- und

Rückerstattungspflicht wird deshalb von der nachträglichen Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft nicht berührt. Diese Tatsache wird jedoch durch den Umstand wesentlich entschärft, dass die Rückerstattungsforderung nach Art. 21a Abs. 1 AsylG durch Verrechnung mit dem während des Asylverfahrens geöfneten Sicherheitskonto geltend gemacht wird und nicht durch Eingriff in die Barmittel des anerkannten Flüchtlings. Im vorliegenden Fall hatte dies zur Folge, dass die Vorinstanz für den vom Sicherheitskonto nicht gedeckten Teil der bezogenen Fürsorgeleistungen Art. 40 Abs. 2 AsylG für analog anwendbar erklärte.

Dem Einwand des Rechtsvertreters, Art. 38 Abs. 2 AsylV 2 bezeichne ausdrücklich nur den Asylbewerber als rückerstattungspflichtig, ist mit der Vorinstanz entgegenzuhalten, dass die definitive Schlussabrechnung über das Sicherheitskonto und die Überweisung der Sicherheiten an den Bund nach Abschluss des Asylverfahrens erfolgt (vgl. Art. 41 AsylV 2). Somit ist der Kontoinhaber zum Zeitpunkt, da die Rückerstattungsforderung geltend gemacht wird, nicht mehr Asylbewerber. In gleicher Weise verwendet auch Art. 41 AsylV 2 den Begriff «Gesuchsteller». Aus der Terminologie der Verordnung kann der Rechtsvertreter nicht ableiten, die Rückerstattungsforderung könne sich nur gegen Asylbewerber richten. Ebenfalls unbegründet ist der Hinweis des Rechtsvertreters auf den Umstand, dass die Dauer des Asylverfahrens bei der Berechnung der Aufenthaltsdauer im Sinne von Art. 28 AsylG angerechnet wird. Diese Bestimmung verlangt nicht, dass sich der anerkannte Flüchtling fünf Jahre mit diesem Status, sondern dass er sich fünf Jahre ordnungsgemäss in der Schweiz aufgehalten hat. Auch daraus kann nicht gefolgert werden, die fürsorgerechtliche Stellung eines anerkannten Flüchtlings werde rückwirkend gewährt. Schliesslich ist der Hinweis des

Rechtsvertreters verfehlt, wonach die Hilfswerke mit Billigung des BFF Art. 38 Abs. 2 AsylV 2 nicht anwenden würden. Da die Hilfswerke aufgrund von Art. 31 Abs. 2 AsylG Fürsorgeleistungen erst nach der Asylgewährung ausrichten, kommen sie mit Art. 38 Abs. 2 AsylV 2 gar nicht erst in Berührung und wenden ihn deshalb auch nicht an. Mit einer Rückwirkung der fürsorgerechtlichen Stellung des anerkannten Flüchtlings hat dies nichts zu tun.

13. Abschliessend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz ungeachtet der Asylgewährung berechtigt war, vom Sicherheitskonto des Beschwerdeführers seinen Pauschalanteil und denjenigen seiner Ehefrau für die während des Asylverfahrens verursachten Fürsorgekosten abzuziehen. Die Zulässigkeit des Abzugs ist von der wirtschaftlichen Lage der Beschwerdeführer unabhängig. Deshalb konnte die Vorinstanz darauf verzichten, in diesem Zusammenhang irgendwelche Abklärungen vorzunehmen. Nachdem die Beschwerdeführer nicht niedrigere Fürsorgekosten nachgewiesen haben, die Höhe des Abzugs vielmehr gar nicht bestreiten, ist die angefochtene Verfügung als rechtmässig zu bestätigen (Art. 49 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968, SR 172.021) und die Beschwerde abzuweisen.

Dokumente des EJPD