

(Auszug aus einem Entscheid der Schweizerischen Asylrekurskommission vom 21. März 1995)

Grundsatzentscheid der Schweizerischen Asylrekurskommission[29].

Art. 66 VwVG in Verbindung mit Art. 6 und 48 VwVG. Legitimation zu Revisionsgesuch.

Das Bundesamt für Flüchtlinge ist nicht legitimiert, gegen einen Urteil der Schweizerischen Asylrekurskommission ein Revisionsbegehren zu stellen.

Décision de principe de la Commission suisse de recours en matière d'asile[30].

Art. 66 PA en relation avec les art. 6 et 48 PA. Qualité pour agir en matière de révision.

L'Office fédéral des réfugiés n'a pas qualité pour déposer une demande de révision contre une décision de la Commission suisse de recours en matière d'asile.

Decisione di principio della Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo[31].

Art. 66 PA in relazione agli art. 6 e 48 PA. Legittimazione ad introdurre una domanda di revisione.

L'Ufficio federale dei rifugiati non è legittimato ad inoltrare domanda di revisione contro una sentenza della Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo.

Zusammenfassung des Sachverhalts:

T. A. verliess Afghanistan im August 1992 und reichte im September 1992 in der Schweiz ein Asylgesuch ein. Zu dessen Begründung machte er im wesentlichen geltend, er sei Offizier des «Khedamat-e Etela'at-e dawlati» (KHAD) gewesen. Aus Angst vor Racheakten seitens der Mudschaheddin habe er sich nach deren Machtübernahme zur Ausreise aus seinem Heimatland entschlossen.

Mit Verfügung vom 6. Dezember 1993 lehnte das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) das Asylgesuch von T. A. ab und ordnete dessen Wegweisung aus der Schweiz an.

Am 20. Januar 1994 reichte T. A. eine Beschwerde ein mit den Anträgen, von einem Vollzug der Wegweisung sei abzusehen und die Anwesenheitsverhältnisse seien gemäss Art. 18 des Asylgesetzes vom 5. Oktober 1979 (AsylG, SR 142.31) von Amtes wegen durch eine vorläufige Aufnahme zu regeln. Mit Urteil vom 11. Februar 1994 hiess die Schweizerische Asylrekurskommission (ARK) diese Beschwerde gut und wies das BFF an, T. A. vorläufig in der Schweiz aufzunehmen.

Mit Eingabe vom 4. Mai 1994 reichte das BFF ein Revisionsgesuch ein und beantragte, das Urteil der ARK vom 11. Februar 1994 sei aufzuheben; das Beschwerdeverfahren sei wieder aufzunehmen; die Beschwerde sei dem BFF zur Vernehmlassung zu überweisen, und die Beschwerde vom 20. Januar 1994 sei abzuweisen. Dies alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Zur Begründung führte das BFF aus, die ARK habe die Beschwerde von T. A. gutgeheissen, ohne dem BFF die Beschwerdeschrift zur Vernehmlassung zu unterbreiten. Gemäss Art. 57 VwVG und Art. 46d AsylG könne jedoch nur bei offensichtlich unzulässigen oder bei offensichtlich unbegründeten Beschwerden auf einen Schriftenwechsel verzichtet werden, nicht aber bei offensichtlich begründeten Beschwerden. Es stehe somit fest, dass die ARK im vorliegenden Fall das rechtliche Gehör gemäss Art. 30 VwVG verletzt habe, was nach Art. 66 Abs. 2 Bst. c VwVG einen Revisionsgrund darstelle.

Aus den Erwägungen:

1. Nach Art. 66 Abs. 1 und 2 VwVG zieht die Beschwerdeinstanz den Beschwerdeentscheid auf Begehren einer Partei in Revision. Die Zuständigkeit der ARK für die Beurteilung des vorliegenden Revisionsgesuches ist damit gegeben.

2. In casu gilt zunächst abzuklären, ob das BFF zur Einreichung eines Revisionsgesuches befugt und fähig ist und ob ihm folglich in einem Revisionsverfahren Parteistellung zukommt. Die Revisionsbefugnis und die Revisionsfähigkeit sind Prozess-beziehungsweise treffender Sachurteilsvoraussetzungen und mithin als Rechtsfragen ex officio von der zuständigen Rechtsmittelinstanz zu prüfen (vgl. Beerli-Bonorand Ursina, Die ausserordentlichen Rechtsmittel in der Verwaltungsrechtspflege des Bundes und der Kantone, Zürich 1985, S. 64; Saladin Peter, Das Verwaltungsverfahren des Bundes, Basel und Stuttgart 1979, S. 95; Gygi Fritz, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 72 f.). Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, so ist auf das Revisionsgesuch nicht einzutreten.

3.a. Gemäss Art. 12 AsylG richtet sich das Asylverfahren nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG, SR 172.021) und dem Bundesrechtspflegegesetz (OG, SR 173.110), soweit das AsylG keine Verfahrensbestimmungen enthält, die als *lex specialis* dem allgemeinen Bundesverwaltungsverfahren vorgehen. Bezüglich der Frage nach der Rechtsmittelbefugnis des BFF enthält das AsylG keine Regeln, weshalb diese Frage in erster Linie nach den einschlägigen Bestimmungen des VwVG zu prüfen und zu beurteilen ist (Art. 23 der Verordnung vom 18. Dezember 1991 über die Schweizerische Asylrekurskommission [VOARK], SR 142.317). Das Revisionsrecht des VwVG (Art. 66 ff. VwVG) enthält seinerseits keine ausdrückliche Regelung der Revisionsbefugnis von Behörden, sondern spricht allgemein von Parteien. Es ist deshalb hierzu auf die allgemeine Parteilehre der Bundesverwaltungsrechtspflege abzustellen. Gemäss Art. 6 VwVG gelten als Parteien Personen, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung berühren soll, und andere Personen, Organisationen oder Behörden, denen ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht. Behörden sind gemäss dem Wortlaut dieser Bestimmung nur soweit Partei, als sie zur Einreichung einer Beschwerde legitimiert sind (vgl. Saladin, a. a. O., S. 87). Ist eine Behörde zur Beschwerdeführung ermächtigt, so kann sie auch nach Abschluss des ordentlichen Rechtsmittelverfahrens oder nach Ablauf der ordentlichen Rechtsmittelfrist ein Revisionsgesuch einreichen (vgl. Beerli-Bonorand, a. a. O., S. 71 f.), das heisst sie besitzt diesfalls auch die Revisionsbefugnis.

b. In diesem Zusammenhang sind die Besonderheiten der Regelung des Asylverfahrens, insbesondere die gesetzliche Ordnung des Rechtsmittelverfahrens, zu beachten. Gemäss Art. 11 Abs. 1 AsylG entscheidet das BFF über Gewährung oder

Verweigerung von Asyl und verfügt gemäss Art. 17 Abs. 1 AsylG, falls es das Asylgesuch ablehnt oder darauf nicht eintritt, in der Regel die Wegweisung aus der Schweiz und ordnet deren Vollzug an. Art. 11 Abs. 2 AsylG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 VOARK bestimmt, dass die ARK endgültig über Beschwerden gegen Entscheide des BFF über Verweigerung des Asyls und Nichteintreten auf ein Asylgesuch (Bst. a), Wegweisung (Bst. b) und Beendigung des Asyls (Bst. c) entscheidet, wobei laut Art. 1 Abs. 2 VOARK Wegweisung im Sinne von Art. 11 Abs. 2 Bst. b AsylG Wegweisung während und nach Abschluss eines Asylverfahrens bedeutet; nach ständiger Praxis der ARK kann zudem auch bloss der Vollzug einer verfügten Wegweisung angefochten werden, da die Wegweisung erst mit ihrem Vollzug für den Betroffenen eine konkrete Auswirkung hat. Bei der ARK handelt es sich um eine richterliche Behörde, die - vorbehaltlich eines beschränkten Weisungsrechts des Bundesrats (Art. 11 Abs. 3 Bst. c AsylG) - bei ihren Entscheiden

unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen ist (vgl. Art. 2 VOARK). Entsprechend dieser Regelung und in Abweichung der generellen Regelung von Art. 98 Bst. e OG, wonach Verfügungen eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen grundsätzlich mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weiterziehbar sind, ist gemäss Art. 100 Bst. b OG die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unzulässig auf dem Gebiet der Fremdenpolizei, unter anderem namentlich gegen Verfügungen über die Gewährung oder Verweigerung des Asyls (Ziff. 2), die Ausweisung gestützt auf Art. 70 BV und die Wegweisung (Ziff. 4) sowie Verfügungen über die vorläufige Aufnahme von Ausländern (Ziff. 5). Aufgrund dieser einstufigen Ausgestaltung des Rechtsmittelzuges im Asylverfahren ergibt sich, dass das BFF während des ordentlichen Rechtsmittelverfahrens vor der ARK einem beschwerdeführenden Gesuchsteller sowohl als Urheber der angefochtenen Verfügung wie als Vorinstanz gegenübersteht, mithin diese beiden Funktionen in sich vereint und diese Doppelfunktion infolge der Letztinstanzlichkeit der ARK während des ganzen ordentlichen Rechtsmittelverfahrens nie verliert. Diese Stellung des BFF hat konkrete Auswirkungen auf die Frage nach seiner Befugnis, im

Asylverfahren selbständig ein Rechtsmittel einzureichen. Gemäss Art. 48 VwVG ist nämlich zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. a) sowie jede andere Person, Organisation oder Behörde, die das Bundesrecht zur Beschwerde ermächtigt (Bst. b). Während Inhalt von Art. 48 Bst. a VwVG die allgemeine Beschwerdebefugnis ist, regelt Art. 48 Bst. b VwVG unter anderem die sogenannte Behördenbeschwerde, welche sich dadurch auszeichnet, dass sie dem Zweck dient, die öffentlichen Interessen, insbesondere das Anliegen der richtigen und rechtsgleichen Anwendung des Bundesrechts, zu wahren, und - im Gegensatz zum allgemeinen Beschwerderecht von Art. 48 Bst. a VwVG - gerade nicht vom Nachweis eines schutzwürdigen Anfechtungsinteresses abhängt, sondern auf besonderer gesetzlicher Ermächtigung beruht (vgl. Kölz Alfred / Häner Isabelle, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Zürich 1993, Rz. 248 ff., insbesondere Rz. 249; Gygi, a. a. O., S. 162 f.). Dies bedeutet allgemein ausgedrückt, dass ein partei- und prozessfähiger Gesuchsteller im Bundesverwaltungsverfahren zur Einreichung eines Rechtsmittels nur

dann befugt beziehungsweise prozessual legitimiert ist, wenn eine besonders nahe Beziehung zwischen ihm und dem Streitgegenstand vorhanden ist (Erfordernis des Berührtseins) und er ein schutzwürdiges Anfechtungsinteresse hat (Erfordernis der Beschwer) oder aufgrund besonderer ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung.

c. In casu ist vorab festzustellen, dass sich keine besondere gesetzliche Ermächtigung, die das BFF zur Einreichung einer Behördenbeschwerde an die ARK berechtigen würde, in den einschlägigen Gesetzesbestimmungen findet; insbesondere kann eine solche Rechtsmittelbefugnis des BFF nicht aus Art. 11 Abs. 1 AsylG abgeleitet werden. Dem BFF kommt somit gestützt auf Art. 48 Bst. b VwVG keine Befugnis zur selbständigen Einreichung einer Beschwerde zu.

In der Bundesverwaltungsrechtspflege ist sodann von Lehre und Praxis zwar anerkannt, dass Wortlaut und Sinn der gesetzlichen Ordnung über die allgemeine Beschwerdebefugnis gemäss Art. 48 Bst. a VwVG es zulassen, dass einer Behörde auch unter diesem Titel ein Anfechtungsrecht zustehen kann, wenn die Behörde in der Rolle als Verfügungsadressat im materiellen Sinn oder als Drittbeschwerdeberechtigter steht (vgl. Gygi, a. a. O., S. 167 ff.; Kölz/Häner, a. a. O., Rz. 245). Im Asylverfahren stellt sich jedoch aufgrund der einstufigen Ausgestaltung des Rechtsmittelzuges die Frage nach dem allgemeinen Beschwerderecht des BFF überhaupt nicht. Zur Anfechtung der Verfügung aufgrund der allgemeinen Beschwerdebefugnis gemäss Art. 48 Bst. a VwVG ist nämlich nur berechtigt, wer durch sie berührt und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Anfechtung hat. Dem BFF kommt aber aufgrund seiner Doppelrolle als Vorinstanz und als Urheber der angefochtenen Verfügung gemäss dem Grundsatz, dass die Verwaltung ihre eigenen Verfügungen nicht soll anfechten dürfen, im ordentlichen Rechtsmittelverfahren nur eine beschränkte Parteistellung zu, nämlich einzig diejenige der beklagten Partei; mangels schutzwürdigen Interesses an der Anfechtung seiner eigenen Entscheide kann es dagegen die aktive Klägerrolle vor der ARK gestützt auf die allgemeine Beschwerdebefugnis von Art. 48 Bst. a VwVG nie innehaben.

d. Zu diesem Ergebnis der beschränkten Parteistellung des BFF im Beschwerdeverfahren vor der ARK führt auch die Auslegung von Art. 28 Abs. 4 VOARK, wonach das BFF bei einer Parteiverhandlung vor der ARK Parteistellung hat. Aus dem Umstand, dass die Parteistellung des BFF einzig in einem Absatz festgehalten ist, der ausschliesslich von der Parteiverhandlung handelt, lässt sich ableiten, dass das BFF im Instruktionsverfahren keine Parteistellung haben soll und am Beschwerdeverfahren in der Funktion als Vorinstanz und weniger in der Funktion als verfügende Behörde und mithin als Partei teilnimmt. Seine Mitwirkungsrechte beschränken sich daher im wesentlichen auf den ordentlichen Schriftenwechsel gemäss Art. 57 VwVG und die Möglichkeit zur Wiedererwägung (Art. 58 VwVG).

e. Aufgrund des Gesagten ist festzustellen und zu schliessen, dass dem BFF gemäss Art. 48 VwVG keine Beschwerdebefugnis zukommt und ihm mangels dieser Befugnis auch der Zugang zum ausserordentlichen Rechtsmittel der Revision in der aktiven Rolle des Revisionsführers verwehrt ist. Folglich kann vorliegend die Frage nach der Revisionsfähigkeit des BFF offengelassen werden. Der Gesetzgeber hat in der geltenden Regelung des Asylverfahrens darauf verzichtet, dem BFF die Möglichkeit einzuräumen, in einem Rechtsmittelverfahren vor der ARK die aktive Klägerrolle innezuhaben. Das BFF ist demzufolge nicht zur Einreichung eines Rechtsmittels an die ARK legitimiert, und es ist daher festzustellen, dass in casu eine Sachurteilsvoraussetzung nicht erfüllt ist, weshalb auf das vorliegende Revisionsgesuch nicht einzutreten ist.

[29] Vgl. oben Fussnote 1, S. 239.

[30] Cf. ci-dessus note 2, p. 240.

[31] Cfr. sopra nota 3, pag. 242.