VPB 58.55

(Auszug aus einem Entscheid der Schweizerischen Asylrekurskommission vom 29. September 1993)

Grundsatzentscheid der Schweizerischen Asylrekurskommission. Verfahren bei Asylgesuch am Flughafen. Eröffnung einer Verfügung per Telefax. Formularbegründung.[27].

Art. 13d AsylG, Verfahren bei Asylgesuch am Flughafen. Art. 34 VwVG, Eröffnung einer Verfügung per Telefax. Art. 35 VwVG, Formularbegründung.

1. Eine sofortige Wegweisung in den Herkunftsstaat nach Art. 13d Abs. 4 AsylG setzt voraus, dass damit gleichzeitig auch die Flüchtlingseigenschaft verneint und die Ablehnung des Asylgesuchs verfügt wird. Für das Verfahren bei Entscheiden des BFF nach Art. 13d AsylG sind die Art. 15 und 15a AsylG nicht massgeblich (E. 3).

2. Der mit einer vorsorglichen Wegweisung in einen Drittstaat (Art. 13d Abs. 2 und 3 AsylG) oder einer Wegweisung in den Herkunftsstaat (Art. 13d Abs. 4 AsylG) verbundenen Einreiseverweigerung am Flughafen kommt neben den asylrechtlichen Entscheiden keine eigenständige Bedeutung zu, weshalb sich eine Beschwerde an das an sich zuständige EJPD erübrigt und die ARK bezüglich aller Punkte des angefochtenen Dispositivs zuständig ist (E. 4.a-d).

Frage der Rechtsnatur der vorsorglichen Wegweisung in Drittstaat - selbständig anfechtbare Zwischenverfügung oder instanzabschliessender Endentscheid im Wegweisungspunkt? offen gelassen (E. 4.b).

3. Eine per Telefax eröffnete, mit faksimilierter Unterschrift versehene Verfügung erfüllt die Anforderungen an die Schriftlichkeit einer Verfügung an sich nicht. Trotz dieses Mangels ist die Eröffnung rechtsgültig, wenn eine Irreführung oder andere Benachteiligung des Gesuchstellers ausgeschlossen werden kann (E. 6.a).

4. Begründung einer Verfügung mittels Formular (E. 6.b).

Décision de principe de la Commission suisse de recours en matière d'asile. Procédure en cas de demande d'asile présentée à l'aéroport. Notification d'une décision par télécopie. Motivation au moyen de formules standard.[28].

Art. 13d LA, procédure en cas de demande d'asile présentée à l'aéroport. Art. 34 PA, notification d'une décision par télécopie. Art. 35 PA, motivation au moyen de formules standard.

1. L'exécution immédiate du renvoi dans le pays d'origine selon l'art. 13d al. 4 LA présuppose que la qualité de réfugié a été déniée au requérant et que sa demande d'asile a été rejetée. Les art. 15 et 15a LA ne sont pas applicables à la procédure prévue par l'art. 13d LA (consid. 3).

2. Le refus d'autorisation d'entrée lié au dépôt d'une demande d'asile à l'aéroport, qu'il ait trait à un renvoi préventif dans un pays tiers (art. 13d al. 2 et 3 LA) ou à un renvoi dans le pays d'origine (art. 13d al. 4 LA) ne peut être conçu comme une décision indépendante, distincte des décisions relatives au droit d'asile. C'est pourquoi un refus d'autorisation d'entrée ne saurait faire l'objet d'un recours au DFJP - domaine qui lui est normalement réservé - mais à la CRA, laquelle est compétente pour traiter de ces questions dans toutes leurs composantes (consid. 4.a. à d).

Nature juridique du renvoi préventif dans un pays tiers: s'agit-il d'une décision incidente pouvant faire l'objet d'un recours distinct ou d'une décision finale en matière de renvoi? question laissée indécise (consid. 4.b).

3. Une décision notifiée par télécopie, où la signature apparaît en fac-similé, ne remplit pas les conditions de la forme écrite exigée pour un tel acte. La notification est néanmoins valable en dépit de ce vice si elle n'induit pas le requérant en erreur ni ne lui cause un autre préjudice (consid. 6.a).

4. Motivation d'une décision au moyen de formules standard (consid. 6.b).

Decisione di principio della Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo. Procedura in caso di domanda d'asilo presentata all'aeroporto. Notificazione di una decisione per telefax. Motivazione su moduli prestampati.[29].

Art. 13d LA, procedura in caso di domanda d'asilo presentata all'aeroporto. Art. 34 PA, notificazione di una decisione per telefax. Art. 35 PA, motivazione su moduli prestampati.

1. L'esecuzione immediata dell'allontanamento verso il Paese d'origine giusta l'art. 13d cpv. 4 LA presuppone che la qualità di rifugiato sia stata negata e la domanda d'asilo respinta. Ad una procedura ai sensi dell'art. 13d LA non sono applicabili gli art. 15 e 15a LA (consid. 3).

2. Il rifiuto d'autorizzazione d'entrata all'aeroporto, connesso ad un rinvio preventivo in uno Stato terzo (art. 13d cpv. 2 e 3 LA) o ad un rinvio nel Paese d'origine (art. 13d cpv. 4 LA), non può essere concepito indipendentemente da una decisione sul quesito dell'asilo. Ne discende che contro un rifiuto d'autorizzazione d'entrata di tale specie non è dato il rimedio dinanzi al DFGP, ma innanzi alla CRA che esaminerà tutti i punti di questione del giudizio litigioso (consid. 4.a-d).

Natura giuridica del rinvio preventivo in uno Stato terzo decisione impugnabile con ricorso distinto o decisione finale in materia d'allontanamento? questione lasciata indecisa (consid. 4.b).

3. Una decisione notificata per telefax, ove la firma appare riprodotta in facsimile, non soddisfa il requisito della forma scritta richiesto per un simile atto. Nonostante tale vizio, la notificazione è giuridicamente valida, se non induce in errore o non causa altrimenti pregiudizio al richiedente (consid. 6.a).

4. Motivazione di una decisione mediante moduli prestampati (consid. 6.b).

Zusammenfassung des Sachverhalts

Der Beschwerdeführer verliess Nigeria auf dem Luftweg nach eigenen Angaben am 23. Mai 1992 und gelangte von Frankreich her kommend am 25. Mai 1992 in die Schweiz, wo er gleichentags um Asyl ersuchte. Anlässlich der Befragung durch die Kantonspolizei Zürich (Flughafenpolizei) erklärte der Beschwerdeführer, dass er anlässlich der Kämpfe zwischen Christen und Moslems, die am 14. und 15. Mai 1992 in K. stattgefunden hätten, jemanden umgebracht habe und deshalb von der nigerianischen Polizei gesucht werde.

Am 26. Mai 1992 stellte der «United Nations High Comissioner for Refugees» (Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen [UNHCR]) im Rahmen einer Anfrage im Sinne von Art. 13d Abs. 4 des Asylgesetzes vom 5. Oktober 1979 (AsylG, SR 142.31) fest, dass nach seiner Auffassung dem Beschwerdeführer in Nigeria offensichtlich keine asylrechtlich relevante Verfolgung drohe.

Mit Verfügung vom 26. Mai 1992 stellte das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) fest, der Beschwerdeführer erfülle die Flüchtlingseigenschaft nicht und lehnte das Asylgesuch ab. Gleichzeitig verfügte es die Wegweisung aus der Schweiz und bezeichnete diese als sofort vollstreckbar.

Mit Eingabe vom 28. Mai 1992 beantragt der Beschwerdeführer durch seinen Vertreter, die Gewährung von Asyl in der Schweiz. Der Beschwerdeführer sei nicht aus der Schweiz wegzuweisen. Der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung beizugeben und der Vollzug bis zu diesem Entscheid zu sistieren. Es sei eine Nachfrist zur Ergänzung der Beschwerdebegründung bis zum Ablauf der Rechtsmittelfrist einzuberaumen. Ferner beantragt der Beschwerdeführer, er sei zum ordentlichen Asylverfahren zuzulassen.

Am 29. Mai 1992 lehnte die Schweizerische Asylrekurskommission (ARK) das Gesuch um Aussetzung des Vollzugs der Verfügung des BFF für Flüchtlinge (BFF) vom 26. Mai 1992 ab; die Abweisung erfolgte mündlich (telefonisch) gegenüber dem Rechtsvertreter und den Behörden. Der Beschwerdeführer wurde gleichentags per Flugzeug in sein Heimatland Nigeria ausgeschafft.

In einem Schreiben an die Schweizerische Botschaft in Lagos (dort eingegangen am 22. Juli 1992) hat der Beschwerdeführer sinngemäss zum Ausdruck gebracht, dass er an der von seinem Rechtsvertreter eingereichten Beschwerde festhalte.

Das BFF beantragt in seiner Vernehmlassung vom 17. Juli 1992 die Abweisung der Beschwerde.

Die ARK weist die Beschwerde ab.

Aus den Erwägungen

1. Gemäss Art. 11 Abs. 2 des Asylgesetzes vom 5. Oktober 1979 (AsylG) entscheidet die ARK endgültig über Beschwerden gegen Entscheide des BFF über die Verweigerung des Asyls und die Anordnung der Wegweisung; letztere umfasst die Anordnung der Wegweisung während und nach Abschluss des Verfahrens (Art. 1 Abs. 2 der V vom 18. Dezember 1991 über die Schweizerische Asylrekurskommission [VOARK], SR 142.317).

Mit Beschwerde an die ARK kann die Verletzung von Bundesrecht, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 11 Abs. 3 AsylG).

2. Die zur Einreichung von Asylgesuchen möglichen Verfahren sind in den Art. 13 bis 13f AsylG und den Art. 4 bis 6 der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1, SR 142.311) geregelt. Grundsätzlich ist zwischen Asylgesuchen aus dem Ausland und Asylgesuchen im Inland zu unterscheiden.

a. Bei Asylgesuchen aus dem Inland ist zu unterscheiden zwischen Asylgesuchen von Ausländern, die eine Anwesenheitsbewilligung haben, und solchen von Ausländern, die sich ohne Anwesenheitsbewilligung in der Schweiz aufhalten.

aa. Gemäss Art. 13f Abs. 1 AsylG richtet ein Ausländer, der sich in der Schweiz befindet, das Asylgesuch an die Behörde des Kantons, von dem er eine Anwesenheitsbewilligung erhalten hat.

bb. Für die übrigen Fälle hat der Bundesrat das Verfahren geregelt (Art. 13f Abs. 2 AsylG). Ausländer, die sich ohne Anwesenheitsbewilligung in der Schweiz aufhalten, reichen ihr Asylgesuch bei der Empfangsstelle ein (Art. 6 Abs. 1 AsylV 1). Faktisch ist dies das häufigste Verfahren.

b. Asylgesuche aus dem Ausland sind gemäss Art. 13a AsylG bei einer schweizerischen Vertretung einzureichen. Diese überweist das Gesuch mit ihrem Bericht an das BFF, welches dem Gesuchsteller die Einreise zur Abklärung des Sachverhalts bewilligt, wenn ihm nicht zugemutet werden kann, im Wohnsitz- oder Aufenthaltsstaat zu bleiben oder in ein anderes Land auszureisen (Art. 13b AsylG).

c. Bei Asylgesuchen an der Grenze, das heisst bei einem geöffneten Grenzübergang, ist zu unterscheiden zwischen solchen, die an einem Grenzposten an der Landesgrenze und solchen, die am Flughafen gestellt werden (Art. 13a, 13c und 13d AsylG).

aa. Der Ausländer, der an der Landesgrenze um Asyl nachsucht, erhält vom BFF die Bewilligung zur Einreise, wenn kein anderes Land staatsvertraglich zur Behandlung seines Asylgesuches verpflichtet ist und Gründe zur Einreisebewilligung im Sinne von Art. 13c AsylG und Art. 4 Abs. 2 AsylV 1 vorliegen. Im Falle einer Einreisebewilligung wird der Gesuchsteller einer Empfangsstelle zugewiesen (Art. 4 Abs. 3 AsylV 1). Verweigert das BFF die Einreise, so kann der Ausländer bei einer schweizerischen Vertretung ein neues Asylgesuch einreichen (Art. 5 Abs. 1 AsylV 1); das Verfahren wird folglich mit dem Entscheid über die Einreiseverweigerung abgeschlossen und der Ausländer wird auf das Verfahren zur Stellung eines Asylgesuches aus dem Ausland verwiesen.

Im Falle einer Einreisebewilligung folgt das normale Asylverfahren, wie es in den Art. 14 ff. AsylG geregelt ist.

bb. Bei Asylgesuchen am Flughafen richtet sich das Verfahren nach den Bestimmungen gemäss Art. 13d AsylG, Art. 4 und 5 AsylV 1. Im Falle einer Einreisebewilligung wird der Gesuchsteller ebenfalls einer Empfangsstelle zugewiesen und durchläuft das normale Asylverfahren.

Anders als beim Asylgesuch an der Landesgrenze sind die Folgen einer Einreiseverweigerung. Das BFF kann den Gesuchsteller vorsorglich wegweisen, wenn die Weiterreise in einen Drittstaat möglich, zulässig und zumutbar ist (Art. 13d Abs. 2 AsylG). Der Gesuchsteller kann diesfalls innert zehn Tagen bei einer schweizerischen Vertretung die Fortsetzung des Verfahrens verlangen (Art. 5 Abs. 2 AsylV 1). Das anschliessende Verfahren entspricht jenem bei der Gesuchseinreichung bei einer schweizerischen Vertretung im Ausland (Ziff. 2 Bst. b vorn). Meldet sich der Gesuchsteller nicht innert dieser Frist bei einer schweizerischen Vertretung, wird das Asylgesuch als gegenstandslos geworden abgeschrieben.

Ist die Wegweisung des Gesuchstellers in einen Drittstaat nicht durchführbar, so kann der sofortige Vollzug der Wegweisung in den Heimatstaat angeordnet werden, wenn dem Gesuchsteller nach der übereinstimmenden Auffassung des BFF und des UNHCR dort offensichtlich keine Verfolgung droht (Art. 13d Abs. 4 AsylG). Dabei gilt der weite Verfolgungsbegriff von Art. 13 AsylG (vgl. Botschaft zum Bundesbeschluss über das Asylverfahren [AVB] und zu einem Bundesgesetz über die Schaffung eines BFF, BBl 1990 II 629).

3. Das Dispositiv der angefochtenen Verfügung, welche am 26. Mai 1992 vom BFF per Telefax an die Flughafenpolizei Zürich-Kloten übermittelt und dem Beschwerdeführer gleichentags eröffnet wurde, umfasst den Entscheid über die Flüchtlingseigenschaft, das Asylgesuch und die Wegweisung, unter Anordnung deren sofortigen Vollstreckung.

Art. 13d Abs. 4 AsylG ist so auszulegen, dass das BFF ein am Flughafen gestelltes Asylgesuch ablehnen kann, wenn dem Gesuchsteller im Heimat- oder Herkunftsland «nach der übereinstimmenden Auffassung des Bundesamtes und des Hochkommissariates der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge offensichtlich keine Verfolgung droht». Der Gesetzestext erwähnt zwar namentlich nur die Kompetenz des BFF zum sofortigen Vollzug der Wegweisung in den Heimat- oder Herkunftsstaat. Der Wegweisungsvollzug ins Heimat- oder Herkunftsland setzt aber hier zwingend die Verneinung der Flüchtlingseigenschaft, die Verweigerung des Asyls und die Anordnung der Wegweisung voraus und beinhaltet somit auch die Prüfung dieser Voraussetzungen. Zu einer solchen Auslegung kommt man auch durch Ableitung von Art. 45 AsylG, welche dem Art. 33 des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (FK, SR 0.142.30) nachgeformte Bestimmung nach unbestrittener Lehre den Flüchtling nach dem materiellen Flüchtlingsbegriff schützt. Darin sind auch die Asylbewerber so lange inbegriffen, als nicht festgestellt ist, dass sie die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen (vgl. Kälin Walter, Das Prinzip des non-refoulement, Bern 1982, S. 90). Inwieweit diese
Feststellung in Rechtskraft erwachsen sein muss (so Kälin Walter in: Grundriss des Asylverfahrens, Basel / Frankfurt a.M. 1990, S. 212), ist im Zusammenhang mit der Frage der Zulässigkeit des sofortigen Wegweisungsvollzuges zu überprüfen (vgl. hinten E. 9).

Das Verfahren vor dem BFF richtet sich dabei nicht nach den Bestimmungen von Art. 15 und 15a AsylG, welche Bestimmungen sich nur auf Gesuchsteller, die sich in der Schweiz befinden (Art. 13f AsylG), beziehen, für die Behandlung von Asylgesuchen aus dem Ausland, an der Grenze und am Flughafen sowie für die Anhaltung bei illegaler Einreise (Art. 13b-13e AsylG) aber nicht herangezogen werden können.

4. Vorab stellt sich die Frage der Zuständigkeit, welche von Amtes wegen zu prüfen ist (Art. 7 Abs. 1 VwVG). Die Beschwerde richtet sich sowohl gegen den Ablehnungs- und Wegweisungsentscheid als auch - mit dem Antrag, der Beschwerdeführer sei zu einem ordentlichen Asylverfahren zuzulassen - sinngemäss gegen die Einreiseverweigerung. Gemäss Rechtsmittelbelehrung im angefochtenen Entscheid ist eine allfällige Beschwerde beim Beschwerdedienst des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) einzureichen. Der Beschwerdeführer hat seine Beschwerdeschrift an die ARK adressiert.

a. Bezüglich der Anfechtbarkeit der Einreiseverweigerung ging die herrschende Lehre nach dem damals geltenden Recht davon aus, dass diese angefochten werden kann, und zwar beim EJPD (vgl. Bolz Urs, Rechtsschutz im Ausländer- und Asylrecht, Basel / Frankfurt a.M. 1990, S. 58, insb. Fn. 45 mit weiteren Hinweisen); dabei bleibe es auch nach Inkrafttreten des AVB beziehungsweise nach Einsetzung der Asylrekurskommission (gemäss Kälin, Grundriss, S. 279, mit weiteren Hinweisen).

Entgegen dieser Lehrmeinung hat zwar die Petitions- und Gewährleistungskommission des Nationalrates in ihrem Bericht vom 13. Januar 1989 die Einreiseverweigerung mangels Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG als nicht anfechtbar bezeichnet. Dies trifft jedenfalls bei Asylgesuchstellern nicht (mehr) zu, da seit Inkrafttreten des AVB in jedem Fall das BFF über die Bewilligung und Verweigerung der Einreise zu verfügen hat (Art. 13b-13d AsylG). In Anwendung von Art. 11 Abs. 5 AsylG ist in Übereinstimmung mit der herrschenden Lehre das EJPD als Rechtsmittelinstanz für Beschwerden gegen Einreiseverweigerung durch das BFF zu betrachten.

Mit der Einreiseverweigerung wird - genau gleich wie mit der Einreisebewilligung - nur über die Einreise, nicht aber über das korrekt eingereichte (Art. 13a AsylG) Asylgesuch entschieden. Im Anwendungsfall von Art. 13c AsylG (Gesuch an der Landesgrenze) ist allerdings ein neues Gesuch im Ausland einzureichen (Art. 5 Abs. 1 AsylV 1). Hingegen bleibt in den Anwendungsfällen von Art. 13d Abs. 2 und 3 AsylG das Asylgesuch hängig und muss vom BFF mit einem Endentscheid - falls der Gesuchsteller nicht ausdrücklich am Gesuch festhält, mit einer Abschreibung zufolge Gegenstandslosigkeit - erledigt werden, welcher seinerseits bei der ARK anfechtbar ist (vgl. Art. 5 Abs. 2 AsylV 1).

b. Bei der Asylgesuchstellung am Flughafen stellt sich im Falle der Einreiseverweigerung zusätzlich die Frage der Wegweisung, da der Gesuchsteller, obwohl er formell die Einreisebewilligung nicht erhält, sich de facto auf schweizerischem Territorium befindet. Art. 13d Abs. 2 AsylG bestimmt, dass bei Einreiseverweigerung eine vorsorgliche Wegweisung vorzunehmen ist, wenn eine solche in einen Drittstaat durchführbar im Sinne von Art. 18 Abs. 1 AsylG und Art. 14a des BG vom 26. März 1931 über Aufenhalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG, SR 142.20) - das heisst möglich, zulässig und zumutbar - ist. Ob diese vorsorgliche Wegweisung, welche sowohl systematisch wie auch inhaltlich derjenigen gemäss Art. 19 Abs. 2 AsylG gleichzustellen ist, beim EJPD oder bei der ARK angefochten werden kann, soll laut der noch spärlichen Doktrin zum AVB nicht klar sein (vgl. Achermann Alberto / Hausammann Christina, Handbuch des Asylrechts, Bern/Stuttgart 1991, S. 248; Kälin, Grundriss, S. 278). Fraglich ist nach Meinung dieser Autoren, wie der Begriff «Wegweisung» gemäss Art. 11 Abs. 2 Bst. b AsylG zu verstehen ist.

Das Asylgesetz verwendet diesen Begriff sowohl für die Verpflichtung des Gesuchstellers, die Schweiz nach Abschluss des Asylverfahrens zu verlassen (Art. 17, 17a, 13d Abs. 4 AsylG), als auch für die Aufforderung an den Gesuchsteller, während der Hängigkeit des Asylgesuches auszureisen (Art. 19 und 13d Abs. 2 und 3 AsylG). Nichts deutet darauf hin, dass der Gesetzgeber die vorsorgliche Wegweisung dem Zuständigkeitsbereich der ARK entziehen wollte. In beiden Fällen geht es um die identische Frage, nämlich um «die Verpflichtung, die Schweiz zu verlassen» (Art. 17a Bst. a AsylG), und es handelt sich in beiden Fällen um eine Beschwerde im Asylbereich, über die die ARK endgültig entscheidet (Botschaft, a.a.O., 616).

Diese Rechtsunsicherheit wurde in der Zwischenzeit behoben durch die Definition in Art. 1 Abs. 2 VOARK, wonach unter dem Wegweisungsbegriff von Art. 11 Abs. 2 AsylG «Wegweisung während und nach Abschluss eines Asylverfahrens» zu verstehen ist. Mit dieser spezifischen Regelung ist klargestellt, dass die Wegweisung gemäss Art. 13d Abs. 2 AsylG (ebenso wie die ihr gleichgesetzte Wegweisung gemäss Art. 19 Abs. 2 AsylG), obwohl jeweils als vorsorglich bezeichnet, jedenfalls eine selbstständig anfechtbare Zwischenverfügung ist. Dieser Betrachtungsweise steht deshalb Art. 46a AsylG nicht entgegen, welcher Zwischenverfügungen, die in Anwendung der Art. 13-19 AsylG ergehen, der selbständigen Anfechtbarkeit entzieht und sie nur als zusammen mit dem Endentscheid anfechtbar bezeichnet. Damit erübrigt sich bei Beschwerden gegen vorsorgliche Wegweisungen generell die Prüfung, ob die Verfügung einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken könne (vgl. Art. 46a AsylG). Es stellt sich sogar die Frage, ob nicht die Wegweisung während des Verfahrens bezüglich dieses Punktes, der Wegweisung, als instanzabschliessender Endentscheid im Sinne eines Teilurteils zu betrachten ist (vgl. dazu Gygi, a.a.O. S. 140 f. sowie BGE 104 Ib 133 f.).
Diese Frage kann aber im vorliegenden Fall offen bleiben, da es sich bei der verfügten Wegweisung nicht um eine vorsorgliche handelt.

c. Aus der Tatsache, dass in den Anwendungsfällen von Art. 13d Abs. 2 und 3 AsylG auch dort, wo dies nicht ausdrücklich gesagt wird, sowohl eine Einreiseverweigerung als auch eine (vorsorgliche) Wegweisung verfügt wird, könnte geschlossen werden, dass eine Zweiteilung des Rechtsmittelweges stattfinden würde. Während die Einreiseverweigerung beim EJPD anzufechten wäre (oben sub a), ist für die Beurteilung einer gegen die Wegweisung gerichteten Beschwerde die ARK zuständig (sub b). Dennoch kann sich kein positiver Kompetenzkonflikt ergeben. Zufolge des Grundsatzes der Kompetenzattraktion (vgl. Gygi Fritz, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 95 f.) ist die Wegweisungsbeschwerde bei der ARK zu behandeln, da einem Entscheid über die Einreiseverweigerung neben dem Asylverfahren keine eigenständige Bedeutung zukommen könnte. Ergäbe sich aber eine Beschwerdegutheissung gegen die vorsorgliche Wegweisung durch die ARK, müsste das BFF wiedererwägungsweise entweder seine Einreiseverweigerung aufheben oder eine Wegweisung in einen anderen Drittstaat verfügen. Im Fall einer Beschwerdeablehnung würde die verfügte Einreiseverweigerung gegenstandslos. Die Einreichung einer Beschwerde gegen die Einreiseverweigerung beim
EJPD erübrigt sich somit unter jedem Aspekt.

d. Die vorliegende Beschwerde richtet sich nicht gegen einen vorsorglichen Wegweisungsentscheid des BFF gestützt auf Art. 13d Abs. 2 AsylG, sondern unter anderem gegen die der Abweisung als Regelfall folgende Wegweisung (vgl. Art. 17 Abs. 1 AsylG). Auch wenn das Gesetz in Art. 13d Abs. 4 AsylG auch im Zusammenhang mit dem am Flughafen durchgeführten Asylverfahren (im Unterschied zum Wegweisungsverfahren gemäss Abs. 2 und 3) von der Nichtbewilligung der Einreise spricht, ist damit nicht gemeint, dass die Einreiseverweigerung eine eigenständige Verfügung sei, die ihrerseits selbständig (beim EJPD) angefochten werden könnte. Sie ist vielmehr Bestandteil und Ausfluss der Feststellung, dass die fehlende Verfolgungssituation offensichtlich ist. Dass die Nichtbewilligung der Einreise überhaupt Eingang in den Abs. 4 von Art. 13d AsylG gefunden hat, hat lediglich damit zu tun, dass die Möglichkeit einer Wegweisung in einen Drittstaat vorfrageweise zu klären ist, was bejahendenfalls zu einer Einreiseverweigerung führt.

Die Zuständigkeit der ARK ist somit trotz falscher Rechtsmittelbelehrung im angefochtenen Entscheid gegeben. Da die Beschwerde richtigerweise bei der ARK eingereicht worden ist, welche sofort gehandelt hat, ist dem Beschwerdeführer dadurch kein Rechtsnachteil erwachsen. Insoweit als der Beschwerdeführer gleichzeitig die Verweigerung der Einreise mit anfechten wollte (Antrag auf Durchführung des ordentlichen Asylverfahrens), ist entsprechend der obigen Erwägung darauf nicht einzutreten. Die Beschwerde müsste ja gemäss der Formulierung in Art. 13d Abs. 4 AsylG bereits gutgeheissen werden, wenn das Fehlen einer Verfolgungssituation (in ihrer weiten Bedeutung) nicht offensichtlich wäre. Eine derartige partielle Gutheissung würde zur Einreisebewilligung zwecks Durchführung des ordentlichen Verfahrens führen.

5. Der Beschwerdeführer ist legitimiert; auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 48 ff. VwVG).

6. Die angefochtene Verfügung besteht aus einem handschriftlich ausgefüllten Entscheidformular, welches das BFF der Grenzpolizei am Flughafen per Telefax übermittelt hat. Letztere hat die Verfügung dem Beschwerdeführer eröffnet und ausgehändigt.

a. Von Amtes wegen ist zu prüfen, ob die Form der Verfügung den gesetzlichen Anforderungen entspricht. Art. 34 Abs. 1 VwVG schreibt die Schriftlichkeit von Endverfügungen vor. Darunter ist auch zu verstehen, dass sie von einer zeichnungsberechtigten Person der verfügenden Behörde unterzeichnet sein muss. Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes (Urteil vom 16. Oktober 1991; H 72/91) beziehungsweise des Bundesgerichtes (BGE 112 Ia 173) zu Telefax-Eingaben von Parteien stellt sich die Frage, ob mangels Originalunterschrift des zuständigen Beamten das Gebot der Schriftlichkeit verletzt ist. Das BFF hat sich zu dieser Frage vernehmen lassen. Es stellt fest, dass die Missbrauchsgefahr, welche von den zitierten Gerichtsinstanzen als Grund für die fehlende Rechtsgültigkeit einer kopierten Unterschrift genannt wurde, im Verhältnis zwischen zwei Behörden (BFF und Grenzpolizei), die in einem intensiven Kontakt miteinander stehen, nicht bestehe. Zudem hätten wie in jedem Fall auch in casu verschiedene Telefone zwischen den beiden Behörden stattgefunden, und es sei die Kompetenz zur Ausfertigung und Eröffnung eines Entscheides auf einen kleinen Personenkreis beschränkt, wodurch eine
Missbrauchsgefahr ebenfalls ausgeschlossen werde.

Dieser Argumentation kann nicht vollumfänglich beigepflichtet werden. Richtig ist, dass das Verfahren am Flughafen im Interesse aller Beteiligten ein rasches sein muss. Der summarische Charakter dieses Verfahrens geht auch aus der Beschränkung auf diejenigen Fälle hervor, in denen es offensichtlich ist, dass keine Verfolgung droht. Folgerichtig hat das BFF die Kontakte mit den Flughafenbehörden und dem UNHCR unter Benutzung von Telefax- und Telefongeräten dergestalt organisiert, dass in möglichst kurzer Zeit die zuständigen Stellen über das Befragungsprotokoll und die weiteren wesentlichen Akten sowie die beidseitigen Stellungnahmen verfügen. Dennoch besteht kein Grund, vom klaren gesetzlichen Erfordernis der Schriftlichkeit einer Verfügung gemäss Art. 34 Abs. 1 VwVG abzuweichen. Die Schriftlichkeit beinhaltet zweifellos sowohl nach dem allgemeinen Verständnis als auch nach der oben zitierten Bundesrechtsprechung eine Originalunterschrift, als welche eine faksimilierte Unterschrift nicht gelten kann. Die Eröffnung der vorinstanzlichen Verfügung ist somit als mangelhaft zu qualifizieren. Allerdings bleibt ein behördlicher Formfehler dann unbeachtlich, wenn der Zweck der Formvorschrift dennoch erreicht wird (vgl. Gygi,
a.a.O., S. 51, unter Verweis auf BGE 104 V 167). Im vorliegenden Fall wurde der Beschwerdeführer weder irregeführt noch benachteiligt. Er konnte unter Anwendung des Grundsatzes von Treu und Glauben nicht den geringsten vernünftigen Zweifel haben, dass die Verfügung exakt in der ihm per Telefax übermittelten Form im Original besteht. Damit ist gesagt, dass der festgestellte Formfehler der Rechtsgültigkeit der Eröffnung des angefochtenen Entscheides nicht schadet. Dem Gesuchsteller

hätte allerdings das Recht zugestanden, eine ordentliche Zustellung zu verlangen, was aber zufolge des vollumfänglichen Wissens über den Inhalt der Verfügung weder am Anlaufen der Beschwerdefrist noch an der Vollstreckbarkeit der Verfügung etwas geändert hätte (vgl. BGE 102 Ib 94).

b. In der Beschwerdeschrift wurde das handschriftliche Ausfüllen des Entscheidformulars und damit sinngemäss eine Verletzung der Begründungspflicht beanstandet. Das BFF hat sein Vorgehen mit der Besonderheit des Verfahrens am Flughafen gerechtfertigt, welches ein rasches und soweit möglich vereinfachtes Vorgehen impliziert.

Die Verwendung eines Entscheidformulares und dessen handschriftliches Ausfüllen beziehungsweise Ankreuzen berührt in der Tat seltsam. Wohl sind die handschriftlichen Passagen gut leserlich, und die Zusammenfügung der angekreuzten vorgedruckten oder handschriftlichen Begründungsteile ergeben einen Sinn. Beschränkt man sich auf die Bewertung der aktivierten und teilweise individuell begründeten Formularteile, so ist festzustellen, dass die Entscheidbegründung den Formvorschriften von Art. 35 VwVG genügt, indem sie den Sachverhalt knapp zusammenfasst (dabei zwar erwähnt, dass der Gesuchsteller behauptet, an Kämpfen gegen Moslems teilgenommen zu haben, seine angebliche Zugehörigkeit zur christlichen Religion allerdings verschweigt), die wichtigsten Ablehnungsgründe enthält (nämlich, dass es sich bei der allfällig vorhandenen staatlichen Verfolgung nicht um eine solche aus den Gründen von Art. 3 AsylG handle und seine Ausführungen zudem den Anforderungen an die Glaubwürdigkeit nicht standhalten) und insbesondere ausdrücklich erwähnt, dass der UNHCR am 26. Mai 1992 mitgeteilt hat, er teile die Auffassung des BFF, wonach dem Gesuchsteller im Heimat- oder Herkunftsstaat offensichtlich keine Verfolgung drohe. Mit diesen
Begründungsteilen erfüllt das BFF sowohl bezüglich der Form wie auch des Inhaltes knapp die notwendigen Erfordernisse. Immerhin ist festzustellen, dass von den in der Lehre und Praxis entwickelten sechs Variablen, die Angemessenheit einer Begründung ausmachen (vgl. dazu Villiger Mark E., Die Pflicht zur Begründung von Verfügungen, Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung [ZBl] 90, 1989, S. 151 f.) insbesondere der Schwere des behaupteten Eingriffs kaum Rechnung getragen wird und das BFF mit seiner Kombination von Bausteinen den legitimen Anspruch des Gesuchstellers auf eine seinem konkreten Fall gerecht werdende Begründung nicht vollauf erfüllt. Mit einer derart rudimentären Begründung erscheint der vorgenommene Verwaltungsakt wenig transparent, was wiederum der Akzeptanz eines Entscheides abträglich ist (vgl. Villiger, a.a.O., S. 162 ff.; Kälin Walter, Rechtliche Anforderungen an die Verwendung von Textbausteinen für die Begründung von Verwaltungsverfügungen, Zeitschrift für Schweizerisches Recht [ZSR] 1988 I, S. 435 ff.).

Auch wenn im vorliegenden Fall eine Verletzung der Begründungspflicht verneint wird, wäre es angebracht, wenn das BFF künftig eine Form finden würde, welche das Aufführen inaktiver Begründungsteile vermeidet, wohnt solchen offenen Formularteilen doch stets die Gefahr inne, dass sie im Nachhinein von Unbefugten angekreuzt oder ausgefüllt werden, beziehungsweise wird darüber eine Unsicherheit geschaffen, ob dies der Fall gewesen ist. Auch die Numerierung der einzelnen Dispositivteile erscheint ein Ding der Selbstverständlichkeit.

Zusammenfassend muss festgehalten werden, dass das verwendete Formular zwar problematisch ist, jedoch die Anforderungen an die Begründungspflicht gemäss Art. 35 VwVG erfüllt, sofern es ausreichend ausgefüllt ist, was hier der Fall ist.

7. Auf den Antrag des Beschwerdeführers, es sei ihm eine Nachfrist zur Ergänzung der Begründung bis zum Ablauf der Rechtsmittelfrist einzuberaumen, wurde stillschweigend nicht eingetreten, da es unmöglich ist, für die Dauer der ordentlichen Frist eine Nachfrist oder eine Fristverlängerung zu gewähren. Dem Beschwerdeführer wäre es unbenommen geblieben, innerhalb der ordentlichen Frist seine Beschwerde zu ergänzen.

8. Als Flüchtling wird ein Ausländer anerkannt, wenn er in seinem Heimatstaat oder im Land, wo er zuletzt wohnte, wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Anschauungen ernsthaften Nachteilen ausgesetzt ist oder begründete Furcht hat, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden. Als ernsthafte Nachteile gelten namentlich die Gefährdung von Leib, Leben oder Freiheit sowie Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken (Art. 3 Abs. 1 und 2 AsylG).

Glaubhaft gemacht ist die Flüchtlingseigenschaft, wenn die Behörde ihr Vorhandensein mit überwiegender Wahrscheinlichkeit für gegeben hält. Unglaubhaft sind insbesondere Vorbringen, die in wesentlichen Punkten zu wenig substantiiert oder in sich widersprüchlich sind, den Tatsachen nicht entsprechen oder massgeblich auf gefälschte oder verfälschte Beweismittel abgestützt werden (Art. 12a AsylG).

Gelingt die Glaubhaftmachung der Flüchtlingseigenschaft nicht, so kann im Rahmen des Verfahrens am Flughafen nur dann eine Abweisung des Gesuches erfolgen, wenn offensichtlich ist, dass dem Gesuchsteller im Heimat- oder Herkunftsland keine Verfolgung droht. Offensichtlichkeit ist dann anzunehmen, wenn schon aufgrund der am Flughafen durchgeführten Befragung und der weiteren Aktenlage keine vernünftigen Zweifel an der Ungefährdetheit des Gesuchstellers bestehen. Der in Art. 13d AsylG verwendete weite Verfolgungsbegriff ist der gleiche wie der in den Art. 13 und 16 Abs. 1 Bst. a und c sowie Abs. 2 AsylG vorkommende (vgl. Botschaft, a.a.O., 625 f., 629, 638). Er beinhaltet neben dem Geltungsbereich von Art. 3 AsylG und den völkerrechtlichen Bestimmungen von Art. 3 EMRK und Art. 3 in Verbindung mit Art. 1 des Europäischen Übereinkommens vom 26. November 1987 zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (FoK, SR 0.101.106) auch alle anderen Wegweisungshindernisse gemäss Art. 18 Abs. 1 AsylG in Verbindung mit Art. 14a ANAG.

In der Beschwerde werden die Vorbringen des Gesuchstellers lediglich wiederholt, und es wird ohne nähere Begründung deren Asylrelevanz deklariert. Die Vorinstanz hat den allfällig drohenden Folgen der behaupteten kriminellen Tat des Beschwerdeführers (Totschlag) zu Recht die Relevanz bezüglich der Flüchtlingseigenschaft abgesprochen. Doch auch den weiteren Vorbringen des Beschwerdeführers in der Befragung durch die Grenzpolizeibeamten fehlt jeder Bezug zu einer unter den weiten Verfolgungsbegriff subsumierbaren Verfolgungsmassnahme. Sowohl bezüglich der asyl- und wegweisungsrechtlichen Relevanz als auch bezüglich seiner Glaubwürdigkeit ist offensichtlich, dass der Beschwerdeführer nicht verfolgt war oder ist. Zusammenfassend folgt, dass die Flüchtlingseigenschaft im für deren Bestimmung relevanten Zeitpunkt der Entscheidung (vgl. Kälin, Grundriss, S. 135 ff.) nicht gegeben war, und dass das BFF (und der zustimmende UNHCR) zu Recht offensichtliches Fehlen einer Verfolgungsdrohung angenommen haben.

Das BFF hat zu Recht festgestellt, dass der Beschwerdeführer die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllt, und das Asylgesuch abgewiesen.

9. Lehnt das BFF das Asylgesuch ab oder tritt es darauf nicht ein, so verfügt es in der Regel die Wegweisung aus der Schweiz und ordnet deren Vollzug an (Art. 17 Abs. 1 AsylG). Diese Regel gilt auch für die Verfahren am Flughafen, wobei dort die Prüfung

der Wegweisungshindernisse nicht als Folge der Verneinung der Flüchtlingseigenschaft und der Verweigerung der Asylgewährung erfolgt, sondern gleichzeitig, da bereits dann das Verfahren am Flughafen abzubrechen und die Einreise zur Weiterführung des Verfahrens zu bewilligen ist, wenn von einem Grund aus der Palette der asyl- und wegweisungsrechtlichen Gründe nicht gesagt werden kann, dass er offensichtlich fehlt. Die Frage der Durchführbarkeit wurde bereits in der obigen Erwägung bejaht, weshalb hier nur festzustellen ist, dass die Wegweisung und deren Vollzug vom BFF zu Recht verfügt worden sind.

In der Regel enthält die Wegweisungsverfügung die mit einer Ausreisefrist konkretisierte Verpflichtung, die Schweiz zu verlassen. Die abschliessend im Gesetz genannten Ausnahmen sind in den Art. 13c, 13d Abs. 3 und 4, 13e, 14a und 19 Abs. 3 AsylG aufgeführt (vgl. VPB 57.31). Dass der Gesetzgeber auch den Fall der Ab- und Wegweisung nach Art. 13d Abs. 4 AsylG in die Kategorie der sofort vollstreckbaren Verfügungen aufgenommen hat, ist eine Systemwidrigkeit, deren sich der Gesetzgeber bewusst war und die er in Kauf genommen hat (vgl. Botschaft, a.a.O., 629 f.). Alle anderen sofort vollstreckbaren Entscheide haben nicht die Rückschaffung in den Staat der behaupteten Verfolgung zur Folge. Während die ARK mit Entscheid vom 1. September 1992 festgestellt hat, dass bei Nichteintretensentscheiden ein sofortiger Wegweisungsvollzug mangels ausdrücklicher gesetzlicher Kompetenz unzulässig ist (vgl. VPB a.a.O.), ist bei den auf Art. 13d Abs. 4 AsylG basierenden Entscheiden zu prüfen, ob die vom Gesetz vorgesehene sofortige Vollstreckbarkeit in Übereinstimmung mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz ist. Dabei stellen sich die Fragen, ob Art. 45 AsylG diese Art von nicht rechtskräftig weggewiesenen Asylbewerbern nicht
schützt, und ob angesichts des sofortigen Vollzugs von einer wirksamen Beschwerde im Sinne von Art. 13 EMRK gesprochen werden kann.

a. Die Flüchtlingskonvention (FK), das heisst der vom Schweizer Gesetzgeber als Vorlage genommene Art. 33 FK, schützt unter anderem. Asylbewerber vor dem Refoulement, und zwar so lange als nicht feststeht, dass diese Personen zu Unrecht geltend machen, Flüchtlinge im Sinne der Konvention zu sein (vgl. Kälin, Non-refoulement, S. 91). Rechtsdogmatisch betrachtet steht, so klar die Sach- und Rechtslage auch sein mag, erst bei Rechtskraft eines ablehnenden Asylentscheides fest, dass eine Person nicht Flüchtling ist (so ausdrücklich Kälin, Grundriss, S. 212). Trotz dieses rechtstheoretischen Non-Refoulement-Schutzes für jeden sich noch im Verfahren befindlichen Gesuchsteller weicht auch der UNHCR, Wächter über die Einhaltung der Flüchtlingskonvention der Signatarstaaten, von dieser absoluten Haltung ab. So hat das Exekutiv-Komitee für das Programm des UNHCR in seinem Beschluss Nr. 30 (XXXIV) im Jahr 1983 festgestellt, dass bei offensichtlich unbegründeten oder missbräuchlichen Anträgen eine Überprüfung der negativen Entscheidung zwar erfolgen sollte, dass diese aber «in einfacherer Form» durchgeführt werden kann. Auch die Tatsache, dass der UNHCR sich in der vom Asylgesetz vorgesehenen Form am Verfahren beteiligt, zeigt, dass
seinerseits keine grundsätzlichen Bedenken gegen das Verfahren bestehen.

Der vorinstanzliche Entscheid ist zwar insofern missverständlich, als sich das Rechtsmittel, dem die aufschiebende Wirkung nicht entzogen worden ist, gleichermassen auf alle Dispositivpunkte (inklusive «Die Wegweisung ist sofort vollstreckbar») zu beziehen scheint, was so verstanden werden könnte, dass die Wegweisung erst sofort nach Ablauf der 30tägigen Beschwerdefrist rechtswirksam, das heisst vollstreckbar werde. Dies war aber offensichtlich nicht die Meinung des Gesetzgebers, welcher dem BFF in diesen Fällen ausdrücklich die Kompetenz geben wollte, auf die Ansetzung einer Ausreisefrist gemäss Art. 17a Bst. b AsylG zu verzichten und sofort zu vollziehen (vgl. Amtl. Bull. 1990 N 1035; VPB 57.31). Dem aufgezeigten Missverständnis vorbeugen würde die Formulierung einer eigenständigen (nicht anfechtbaren) Vollstreckungsverfügung, die dem Entscheiddispositiv und der dazugehörenden Rechtsmittelbelehrung hintangestellt werden könnte.

b. Unter dem Aspekt von Art. 13 EMRK ist das fragliche Verfahren im Lichte des Anspruchs auf eine wirksame Beschwerde nicht unproblematisch (vgl. Kälin, Grundriss, S. 279). Angesichts der von Gesetzes wegen und in der Praxis niedrig gehaltenen Anforderungen für einen Einlass in die Schweiz und ins Normalverfahren, des Zustimmungserfordernisses seitens des UNHCR (bzw. dessen Vetorechts) und der Kompetenz der ARK, von sich aus oder auf Gesuch hin den Vollzug auszusetzen, darf jedoch mit Fug gesagt werden, dass «Verletzungen der Nichtrückschiebung sowie Verstösse gegen Art. 3 EMRK ausgeschlossen werden können» (Botschaft, a.a.O., 629). Da zudem nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte eine Verletzung von Art. 13 EMRK nur geltend gemacht werden kann im Zusammenhang mit der im konkreten Fall vertretbaren Rüge einer Menschenrechtsverletzung, wobei eine diesbezügliche blosse Behauptung beziehungsweise eine offenkundig aussichtslose Rüge nicht genügt, ist die Bestimmung von Art. 13d AsylG und die im vorliegenden Fall geübte Praxis als EMRK-konform zu bezeichnen.

c. Auch aus den weiteren Akten ergeben sich keine Anhaltspunkte, welche gegen die Anordnung der Wegweisung sprechen oder deren sofortigen Vollzug unter dem Gesichtspunkt der landes- und völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz (Art. 18 Abs. 1 AsylG) als nicht durchführbar erscheinen liessen.

10. Dem Beschwerdeführer ist es nicht gelungen darzutun, inwiefern die angefochtene Verfügung Bundesrecht verletze, den rechtserheblichen Sachverhalt unrichtig oder unvollständig feststelle oder unangemessen sei (Art. 11 Abs. 3 AsylG). Die Verfügung des BFF ist demzufolge, soweit darauf einzutreten ist, vollumfänglich zu bestätigen und die Beschwerde abzuweisen.

[27] Entscheid der Präsidentenkonferenz über eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung, gemäss Art. 12 Abs. 2 Bst. a der Verordnung vom 18. Dezember 1991 über die Schweizerische Asylrekurskommission (VOARK, SR 142.317).
[28] Décision de la Conférence des présidents sur une question juridique de principe, selon l'art. 12 al. 2 let. a de l'Ordonnance du 18 décembre 1991 concernant la Commission suisse de recours en matière d'asile (OCRA, RS 142.317).
[29] Decisione della Conferenza dei presidenti su una questione giuridica di principio, conformemente all'art. 12 cpv. 2 lett. a dell'Ordinanza del 18 dicembre 1991 concernente la Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo (OCRA, RS 142.317).

Dokumente der ARK