VPB 60.33

(Auszug aus einem Entscheid der Schweizerischen Asylrekurskommission vom 8. Februar 1995)

Grundsatzentscheid der Schweizerischen Asylrekurskommission[18].

Art. 12 AsylG. Art. 54 und 58 Abs. 1 VwVG. Zulässigkeit von Zusatzabklärungen der Vorinstanz während der Vernehmlassungsfrist.

1. Zusatzabklärungen der Vorinstanz während der - ordentlicherweise kurz anzusetzenden und von der Beschwerdeinstanz nur auf zureichend begründetes Gesuch hin zu verlängernden - Vernehmlassungsfrist sind, als Grundlage für einen sorgfältigen Entscheid über eine allfällige Wiedererwägung im Sinne von Art. 58 Abs. 1 VwVG, grundsätzlich zulässig (E. 3.a-c).

2. Auch wenn im Einzelfall aus erfolgten Zusatzabklärungen auf eine frühere Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes durch ungenügende Abklärung des rechtserheblichen Sachverhalts zu schliessen wäre, führt dies in der Regel nicht zur Kassation, sondern es ist - Entscheidungsreife vorausgesetzt - aus prozessökonomischen Gründen reformatorisch zu entscheiden (E. 3.d-e).

Décision de principe de la Commission suisse de recours en matière d'asile[19].

Art. 12 LAsi. Art. 54 et 58 al. 1er PA. Admissibilité d'une mesure d'instruction complémentaire par l'autorité inférieure durant le délai fixé pour rendre sa réponse.

1. Des mesures d'instruction complémentaires diligentées par l'autorité inférieure durant le bref délai accordé ordinairement pour l'envoi de sa réponse au recours - délai qui ne peut être prolongé que pour des motifs suffisamment importants - sont en principe admissibles, s'il s'agit pour elle d'offrir un meilleur fondement à sa propre décision dans l'éventualité d'un nouvel examen au sens de l'art. 58 al. 1er PA (consid. 3.a-c).

2. Même si, au vu des mesures d'instruction complémentaires effectuées, l'on devait conclure, dans le cas d'espèce, à une violation antérieure de la maxime inquisitoire pour constatation incomplète des faits pertinents, cette situation ne devrait pas nécessairement aboutir à la cassation, mais plutôt, en raison d'économies de procédure, conduire à la réforme de la décision querellée, pour autant que le dossier soit prêt pour décision (consid. 3.d-e).

Decisione di principio della Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo[20].

Art. 12 LAsi. Art. 54 e 58 cpv. 1 PA. Ammissibilità di una misura d'istruzione complementare da parte dell'autorità inferiore durante il termine accordato per l'inoltro della sua risposta.

1. Un atto istruttorio supplettivo da parte dell'autorità inferiore nel breve termine accordato di regola per l'invio della sua risposta al ricorso - termine che potrà essere prorogato solo per motivi sufficientemente importanti - è in principio ammissibile alfine di consentire a detta autorità di meglio valutare l'opportunità o meno di procedere ad un riesame della propria decisione (consid. 3.a-c).

2. Anche se la completazione dell'istruzione probatoria effettuata dall'UFR dopo l'emanazione del giudizio impugnato può, se del caso, condurre a ritenere esservi stato precedentemente un accertamento insufficiente della fattispecie, occorre rilevare che, allorquando a seguito dell'istruttoria supplettiva esperita dall'autorità inferiore gli atti risultino in definitiva completi e comunque sufficienti a statuire sull'applicazione del diritto federale, per motivi di economia processuale si rinuncerà di regola alla cassazione per giudicare direttamente nel merito (consid. 3.d-e).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

Der im Mai 1990 in die Schweiz eingereiste Beschwerdeführer begründete sein Asylgesuch im wesentlichen damit, er sei aus der südlibanesischen Armee (SLA) desertiert, deren Mitglied er seit dem 1. Juli 1986 bis zur Ausreise gewesen sei. In der Folge habe er sich von einem befreundeten israelischen Offizier ein Laissez-passer zur Einreise nach Israel beschafft. Mit einem am 9. Mai 1990 bei der Schweizerischen Botschaft in Israel eingeholten Visum sei er schliesslich am folgenden Tag über Tel-Aviv ausgereist.

Mit Verfügung vom 16. Juni 1992 lehnte das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) das Asylgesuch des Beschwerdeführers ohne weitere Abklärungen ab und ordnete dessen Wegweisung aus der Schweiz an. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die SLA eine nichtstaatliche Bürgerkriegspartei sei, allfällige von ihr ausgehende Massnahmen gegen den Beschwerdeführer nicht in den Verantwortungsbereich des Staates fielen und somit nicht asylbeachtlich seien. Im übrigen würde sich der Machtbereich der SLA nur auf den südlichen Teil des Landes erstrecken, weshalb dem Beschwerdeführer eine innerstaatliche Fluchtalternative offenstehen würde. Zudem genügten die Vorbringen des Beschwerdeführers den Anforderungen an die Glaubhaftigkeit nicht (widersprüchliche Angaben zur neuntägigen Entfernung von der Trupppe, zur Dienstverpflichtung, nachgeschobene Fluchtmotive). Die Wegweisung sei durchführbar und zumutbar; ihr stünden keine triftigen Gründe entgegen.

Mit Eingabe vom 23. Juli 1992 beantragt der Beschwerdeführer durch seinen Rechtsvertreter die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die Gewährung von Asyl. Eventualiter sei er in der Schweiz vorläufig aufzunehmen. In formeller Hinsicht sei die Asylsache an die Vorinstanz zu einer Anhörung des Beschwerdeführers vor dem BFF zurückzuweisen.

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens tätigte die Vorinstanz weitere Abklärungen, indem sie den Beschwerdeführer am 28. Oktober 1992 ergänzend anhörte.

In ihrer Vernehmlassung vom 3. Februar 1993 beantragte die Vorinstanz schliesslich die Abweisung der Beschwerde. Bezüglich der Wegweisung führte sie aus, dass eine Rückschaffung über Larnaca/Zypern zu erfolgen habe.

Mit Zwischenverfügung vom 28. April 1993 wurden dem Rechtsvertreter des Beschwerdeführers Kopien der ergänzenden Anhörung vom 28. Oktober 1992 zur Einsicht und die entsprechende Vernehmlassung der Vorinstanz zur Kenntnis mit Replikrecht zugesandt. Auf die diesbezügliche Stellungnahme wird, soweit für den Entscheid erforderlich, in den Erwägungen

eingegangen.

Die Schweizerische Asylrekurskommission (ARK) weist die Beschwerde ab.

Aus den Erwägungen:

3.a. Gemäss Art. 12 des Asylgesetzes vom 5. Oktober 1979 (AsylG, SR 142.31) und Art. 23 der V vom 18. Dezember 1991 über die Schweizerische Asylrekurskommission (VOARK, SR 142.317) richtet sich das Asylverfahren nach dem Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Subsidiär findet das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (OG, SR 173.110) Anwendung.

Vorliegend wurden im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens durch die Vorinstanz innert durch die Instruktionsbehörde auf Antrag stillschweigend erstreckter Vernehmlassungsfrist relativ weitgehende Zusatzabklärungen getätigt. Es stellt sich in diesem Zusammenhang grundsätzlich die Frage der Zulässigkeit dieser Vorgehensweise unter dem Blickwinkel von Art. 54 VwVG (Devolution) einerseits und anderseits die Frage, inwieweit aus solchen Zusatzabklärungen allenfalls auf eine frühere Verletzung von Verfahrensvorschriften (hier: Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes durch ungenügende Abklärung des rechtserheblichen Sachverhalts) zu schliessen ist, beziehungsweise welche Folgen sich daraus ergeben.

b. Nach Art. 54 VwVG geht die Behandlung der Sache, die Gegenstand der mit der Beschwerde angefochtenen Verfügung bildet, mit Einreichung der Beschwerde auf die Beschwerdeinstanz über. Mit der Überwälzung der Zuständigkeit (Devolution) verliert die Vorinstanz üblicherweise die Befugnis, sich der Sache weiterhin als Rechtspflegeinstanz anzunehmen, also beispielsweise ihren Entscheid aufgrund der Rechtsmittelvorbringen nachträglich zu ändern. Für das Verwaltungsbeschwerdeverfahren gilt diesbezüglich jedoch eine Sonderregelung, indem hier die Vorinstanz bis zu ihrer Vernehmlassung die angefochtene Verfügung in Wiedererwägung ziehen kann (Art. 58 Abs. 1 VwVG). Der Devolutionseffekt wird somit bis zur Einreichung der Vernehmlassung durch die Vorinstanz hinausgeschoben (vgl. dazu Gygi Fritz, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 189). In gleichem Sinne sind die Ausführungen zu verstehen, wonach sich in Art. 58 VwVG die «Doppelfunktion» der Verwaltung in der administrativen Verwaltungsrechtspflege manifestiert. Danach ist und bleibt die Verwaltung an der Sache in der Rechtspflegefunktion und der Parteistellung beteiligt, weil sie «fernerhin in Wahrung der überantworteten Verwaltungsinteressen tätig» sein muss (vgl.
Saladin Peter, Das Verwaltungsverfahrensrecht des Bundes, Bern 1979, S. 204). Das Vernehmlassungsverfahren ermöglicht somit einerseits der Vorinstanz, sich zu den vorgebrachten Rügen äussern zu können und andererseits dient der Schriftenwechsel der Rechtsmittelinstanz zur richtigen Sachverhaltsabklärung (in diesem Sinne: Kölz Alfred/ Häner Isabelle, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zürich 1993, S. 174). Darüber hinaus ermöglicht es der Aufschub des Devolutionseffekts der Verwaltung, bei besseren Erkenntnissen auf ihren Entscheid zurückzukommen und damit im allgemeinen (Verwaltungs-) Interesse unnötige Weiterungen des Verfahrens zu verhindern. Aus dem Gesagten kann somit abgeleitet werden, dass ergänzende Abklärungen der Vorinstanz im Rahmen der Vernehmlassung grundsätzlich möglich und mit Art. 54 VwVG vereinbar sind. Diese grundsätzlich durch das Ende der Vernehmlassungsfrist begrenzte Möglichkeit der Vorinstanz lebt dann wieder auf, wenn in einer späteren Verfahrensstufe eine weitere - fakultative - Vernehmlassung in Anwendung von Art. 57 Abs. 2 VwVG eingeholt wird; entsprechend wird auch der bereits eingetretene Devolutionseffekt wieder aufgehoben und dessen Wiedereintritt bis zum Ende der
neuen Vernehmlassungsfrist aufgeschoben.

c. Damit ist aber nicht auch gesagt, dass von der Vorinstanz im Rahmen der Vernehmlassung in eigener Regie veranlasste ergänzende Abklärungen in jedem Fall uneingeschränkt und ohne weitere Folgen zulässig sind. Bejaht werden kann dies zunächst sicher für Zusatzabklärungen zu Nebenfragen. Zulässig müssen ergänzende Abklärungen auch sein, soweit sie durch (seit Erlass der angefochtenen Verfügung erlangte) neue eigene Erkenntnisse der Vorinstanz oder durch neue oder gegenüber früher anders gewichtete Vorbringen in der Beschwerde begründet sind. In einem solchen Fall muss es der Vorinstanz möglich und erlaubt sein, als Grundlage für einen sorgfältigen Entscheid über eine allfällige Wiedererwägung im Sinne von Art. 58 Abs. 1 VwVG ihren Standpunkt mittels eventueller weiterer Abklärungen zu überprüfen. Fragwürdig können Zusatzabklärungen im Rahmen der Vernehmlassung jedoch erscheinen, wenn sie wesentliche Fragen betreffen, welche sich die Vorinstanz offensichtlich schon früher hätte stellen können oder müssen. Liegen nämlich keine gewichtigen Gründe in vorerwähntem Sinne vor, so wird in der Regel aus erfolgten Zusatzabklärungen auf eine vorangegangene Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes zu schliessen sein. Es stellt sich
deshalb die Frage, ob in einem solchen Fall wegen Verletzung von Verfahrensvorschriften eine Kassation zu erfolgen hat.

d. Aus prozessökonomischen Gründen hat der Gesetzgeber die Verwaltungsbeschwerde dem Grundsatz nach reformatorisch ausgestaltet. Gemäss Art. 61 Abs. 1 VwVG darf eine Rückweisung (Kassation) nur ausnahmsweise erfolgen, beispielsweise wenn weitere Tatsachen festgestellt werden müssen und ein umfassendes Beweisverfahren durchzuführen ist (vgl. Kölz/Häner, a. a. O., S. 179 f.). Hat die Vorinstanz im Rahmen der Vernehmlassung bereits ergänzende Abklärungen getätigt, so wird in der Regel der zuvor allenfalls bestandene Mangel korrigiert, der Sachverhalt genügend abgeklärt und somit Entscheidungsreife hergestellt sein. Auch verfügt die Asylrekurskommission als Beschwerdeinstanz über die gleiche Kognition, wie die zum Erlass der Verfügung zuständige Verwaltungsbehörde. Damit sind die Voraussetzungen für eine reformatorische Entscheidung gegeben (vgl. Gygi, a. a. O., S. 233 mit Hinweisen). Gerade im Asylverfahren, welches durch eine vergleichsweise hohe Quote von Gesuchen und Beschwerden geprägt ist, kommt dem den reformatorischen Rechtsmitteln zugrundeliegenden Gedanken der Prozessökonomie im Interesse aller Beteiligten besondere Bedeutung zu. Selbst wenn aus zusätzlichen Abklärungen der Vorinstanz während der Vernehmlassung auf
eine frühere Verletzung von Verfahrensvorschriften zu schliessen wäre, kann dies - Entscheidungsreife vorausgesetzt - nicht zur Kassation führen. Sollte durch nachgelieferte Begründungselemente, die auf ergänzenden Abklärungen beruhen, eine wesentlich erweiterte, allenfalls unübersichtliche Argumentationsbasis resultieren, die dem Beschwerdeführer objektiv die Anfechtung beziehungsweise Stellungnahme erschwert, wäre es Sache der Beschwerdeinstanz, dies durch geeignete Vorkehren im Rahmen der Verfahrensinstruktion zu korrigieren. Daneben wird die Beschwerdeinstanz - wiederum in Beachtung des Beschleunigungsgebots, aber auch der sich aus Art. 59 VwVG ergebenden Einschränkungen - auch für das Vernehmlassungsverfahren auf strikte Verfahrensleitung zu achten haben, insbesondere hinsichtlich Fristansetzung und Bewilligung von Gesuchen um Fristerstreckung, die von der Vorinstanz vor zeitaufwendigen Abklärungen (beispielsweise Botschaftsanfragen) und mit zureichender Begründung zu stellen sind.

e. Vorliegend ist aufgrund der Zusatzabklärungen der Vorinstanz Entscheidungsreife gegeben und entsprechend reformatorisch zu urteilen.

[18] Vgl. oben Fussnote 1, S. 239.
[19] Cf. ci-dessus note 2, p. 240.
[20] Cfr. sopra nota 3, pag. 242.