



Handbuch Asyl und Rückkehr

Artikel B5 Die Verfügung

Zusammenfassung

Das Gemeinwesen bestimmt in unzähligen Gesetzen, welche Rechte und Pflichten einer Person in einer allgemein umschriebenen Situation zukommen. Oft bedarf nun die gesetzliche Regelung einer Konkretisierung im Einzelfall, das heisst es muss für eine bestimmte Person in einer bestimmten Situation ausdrücklich festgelegt werden, ob die vom Gesetz vorgesehenen Voraussetzungen in ihrem Fall erfüllt sind und sie dementsprechend zu einem bestimmten Verhalten berechtigt oder verpflichtet ist. Verantwortlich für den Gesetzesvollzug ist die öffentliche Verwaltung, welche diese Aufgabe mittels des Rechtsinstituts der Verfügung besorgt.

Dieser Artikel soll einen Überblick über den Begriff der Verfügung und die Voraussetzungen für eine rechtsgenügende Eröffnung resp. Zustellung vermitteln.



Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1	Rechtliche Grundlagen	3
Kapitel 2	Die Verfügung	4
2.1	Der Begriff der Verfügung	4
2.1.1	Anordnung einer Behörde (einseitiger Hoheitsakt)	4
2.1.2	Grundlage im öffentlichen Recht	4
2.1.3	Verbindliche Regelung eines Rechtsverhältnisses	4
2.1.4	Einzelfallbezogenheit	5
2.2	End- und Zwischenverfügungen	5
2.3	Form und Inhalt der Verfügung	6
2.3.1	Form der Verfügung	6
2.3.2	Inhalt der Verfügung	6
2.4	Die Eröffnung	6
2.5	Die Zustellung	7
Kapitel 3	Benutzte und weiterführende Literatur	8



Kapitel 1 Rechtliche Grundlagen

[Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren](#) vom 20. September 1968 (VwVG); SR 172.021

Artikel 1 – 43 VwVG enthalten allgemeine gesetzliche Regelungen des Verwaltungsverfahrens der Bundesbehörden und finden gemäss [Artikel 6 AsylG](#) auch auf das Asylgesetz Anwendung, soweit das Asylgesetz nicht eigene Bestimmungen enthält.

[Asylgesetz](#) vom 26. Juni 1998 (AsylG); SR 142.31

Die im Asylgesetz enthaltenen Regelungen gehen als Spezialbestimmungen den allgemeinen Bestimmungen des VwVG vor.



Kapitel 2 Die Verfügung

2.1 Der Begriff der Verfügung

Die Legaldefinition einer Verfügung findet sich in [Artikel 5 VwVG](#). Das Bundesgericht beschrieb in einem Urteil ([BGE 101 Ia 74](#)) die Verfügung als ein „...individueller, an den Einzelnen gerichteter Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Beziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird.“

2.1.1 Anordnung einer Behörde (einseitiger Hoheitsakt)

Die Verfügung ist eine Anordnung, das heisst eine einseitige Festlegung von Rechten oder Pflichten durch eine Behörde. Die Willensäusserung der Behörde ist grundsätzlich unabhängig von der Zustimmung der betroffenen Person verbindlich. Will diese sie nicht akzeptieren, ist sie auf den Beschwerdeweg verwiesen. Immerhin wird die Verwaltung aber in vielen Fällen nicht von sich aus tätig, sondern verfügt erst auf Begehren einer Privatperson (Bsp.: Die Person muss ein Asylgesuch stellen, damit das Asylverfahren in Gang kommt).

Die Befugnis zum Erlass von Verfügungen steht Behörden aufgrund ihrer Verwaltungskompetenz zu. Verfügungsbefugt sind Behörden aber nur, soweit sie tatsächlich im Rahmen der ihnen übertragenen Kompetenzen handeln. Verfügt eine Behörde in einer Angelegenheit, die nicht in ihren Zuständigkeitsbereich fällt, ist ihre Verfügung nichtig. Das SEM ist u.a. befugt, über Asylgesuche zu entscheiden, abgewiesene Asylbewerber wegzuweisen oder eine vorläufige Aufnahme anzuordnen; nicht befugt ist es beispielsweise zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung.

2.1.2 Grundlage im öffentlichen Recht

Dass eine Verfügung sich auf öffentliches Recht abstützen muss, folgt unmittelbar aus der Tatsache, dass die Verwaltung die dem Gemeinwesen übertragenen Aufgaben besorgt und dementsprechend öffentliches Recht vollzieht.

2.1.3 Verbindliche Regelung eines Rechtsverhältnisses

Die Verfügung regelt ein *Rechtsverhältnis*; mit ihr werden also Rechte und Pflichten des Einzelnen gegenüber dem Gemeinwesen begründet, geändert, aufgehoben oder allenfalls bloss festgestellt. Die in einer Verfügung getroffene Regelung eines Rechtsverhältnisses ist *verbindlich*. Sie bindet zum einen die Behörden, indem diese auf ihre Anordnung nicht ohne weiteres zurückkommen können, zum andern die betroffenen Privaten (Verfügungsadressaten), die ihr Verhalten nach der Verfügung zu richten haben und gegenüber denen die getroffene Regelung notfalls mit Zwangsmitteln durchgesetzt werden kann.



2.1.4 Einzelfallbezogenheit

Die Verfügung ist eine Anordnung im Einzelfall, ein *individuell-konkreter Einzelakt*: sie richtet sich an eine bestimmte Person in einer bestimmten Situation. Damit unterscheidet sie sich vom *generell-abstrakten Rechtssatz* (Verfassung, Gesetz, Verordnung), der für einen unbestimmten Adressatenkreis unbestimmt viele Sachverhalte regelt.

2.2 End- und Zwischenverfügungen

Endverfügungen sind instanzabschliessende Verfügungen, die das Rechtsverhältnis, welches den Gegenstand der Verfügung bildet, für dieses Verfahren abschliessend regeln. Dies sind in erster Linie Verfügungen in der Sache selbst, die ein Begehren gutheissen oder es ablehnen, dann aber auch Nichteintretensverfügungen, insbesondere solche, die die Zuständigkeit der angerufenen Instanz verneinen.

Zwischenverfügungen (auch prozess- oder verfahrensleitende Verfügungen genannt) stellen Anordnungen im Rahmen der Prozessinstruktion dar, die das Verfahren der Erledigung entgegenführen, dieses aber nicht abschliessen. Naturgemäss befinden Zwischenverfügungen vorwiegend über Verfahrensfragen.

Im Laufe des Asylverfahrens werden zahlreiche Zwischenverfügungen getroffen: Vorladung des Asylbewerbers zu einer Befragung; Gutheissung oder Ablehnung des Gesuchs um Zweitbefragung; Aufforderung zur Einreichung von Beweismitteln; Erteilung eines Auftrags für ein Sachverständigengutachten; Gewährung oder Verweigerung der Akteneinsicht; Aufforderung an einen Rechtsvertreter, eine Vollmacht einzureichen; Anordnung vorsorglicher Massnahmen; Sistierung des Verfahrens, et cetera.

Zwischenverfügungen können gemäss [Artikel 46 VwVG](#) in der Regel nur zusammen mit der Endverfügung angefochten werden. Damit soll ausgeschlossen werden, dass die Abwicklung und der Abschluss des Verfahrens ungebührlich verschleppt werden. Bei einigen Konstellationen, insbesondere wenn eine Zwischenverfügung einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken könnte, sind sie selbständig anfechtbar (Bspw. Kantonszuweisungen im Asylverfahren, vgl. [F5 Die Kantonszuweisung](#)).

Umstritten ist, ob die Ansetzung einer Ausreisefrist nach einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid eine selbständig anfechtbare Vollstreckungsverfügung oder nur eine Vollzugshandlung ist. Durchgesetzt hat sich die Auffassung, dass die Festsetzung der Ausreisefrist dem Betroffenen keine neue Verpflichtung auferlegt, sondern lediglich die bereits mit der Wegweisung angeordnete Pflicht zur Ausreise konkretisiert.



2.3 Form und Inhalt der Verfügung

2.3.1 Form der Verfügung

Im Hinblick auf die Rechtssicherheit verlangt [Artikel 34 Absatz 1 VwVG](#), dass Verfügungen in der Regel *schriftlich* zu eröffnen sind. *Zwischenverfügungen* können laut [Artikel 34 Absatz 2 VwVG](#) den anwesenden Parteien *mündlich* eröffnet werden, müssen auf deren Wunsch aber *schriftlich* bestätigt werden (mit der Wirkung, dass die Rechtsmittelfrist erst dann zu laufen beginnt).

Ausnahmsweise können Verfügungen in geeigneten Fällen gemäss [Artikel 13 AsylG](#) mündlich eröffnet und nur summarisch begründet werden, wobei die mündliche Eröffnung protokollarisch festzuhalten und dem Verfügungsempfänger ein Protokollauszug auszuhändigen ist. Dadurch wird insbesondere bei Gesuchen an der Grenze, beim Vorliegen von Nichteintretensgründen, bei offensichtlich unbegründeten Asylgesuchen sowie bei der Behandlung von ausserordentlichen Rechtsmitteln und Rechtsbehelfen eine verfahrensmässige Beschleunigung angestrebt. Zudem können bei Asylgesuchen an der Grenze oder in einem schweizerischen Flughafen sowie in anderen dringlichen Fällen auch unterschriebene, per *Telefax* übermittelte Verfügungen eröffnet werden ([Art. 13 AsylG](#)). Zu beachten ist, dass eine rechtsgenügeliche Eröffnung per Telefax kumulativ die Dringlichkeit des Falles, die Unterschrift des Originals vor der Übermittlung, die Aushändigung des Faxes an den Adressaten und dessen Bestätigung über den Erhalt voraussetzt.

2.3.2 Inhalt der Verfügung

Gemäss [Artikel 35 Absatz 1 VwVG](#) ist eine Verfügung als solche zu bezeichnen, zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Begründung und Rechtsmittelbelehrung können jedoch entfallen, wenn den Begehren der Parteien vollumfänglich Folge geleistet wird und keine Partei eine Begründung verlangt ([Art. 35 Abs. 3 VwVG](#)). Die Rechtsmittelbelehrung soll den Verfügungsempfänger darüber informieren, ob und wie er eine ergangene Verfügung anfechten kann. Zu diesem Zweck muss sie das zulässige *ordentliche Rechtsmittel*, die *Rechtsmittelinstanz* und die *Rechtsmittelfrist* nennen. Aus unrichtiger oder fehlender Rechtsmittelbelehrung darf dem gutgläubigen Betroffenen analog der mangelhaften Eröffnung kein Nachteil erwachsen ([Art. 38 VwVG](#)). Weiter enthält eine ordnungsgemässe Verfügung die Angabe der verfügenden Behörde, des Datums und des Verfügungsadressaten sowie, als zentrales Element der Verfügung, das *Dispositiv*, das heisst die Verfügungsformel mit dem genauen Inhalt der für das betreffende Rechtsverhältnis angeordneten Rechte und Pflichten.

2.4 Die Eröffnung

Die Eröffnung gibt Asylsuchenden die Möglichkeit, von der sie betreffenden Verfügung Kenntnis zu nehmen. Mit der Eröffnung beginnt die Rechtsmittelfrist zu laufen. Eröffnet wird im Allgemeinen - auch wenn eine ausdrückliche Regelung im Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG) fehlt - durch persönliche Zustellung, das heisst Übergabe der schriftlichen Verfügung an den



Adressaten, oder mündlich in Anwesenheit des Adressaten. Bezüglich mündliche Entscheidungsöffnung wird auf das Kapitel 2.3.1 „Form der Verfügung“ verwiesen. Eine Eröffnung der Verfügung durch amtliche Publikation kommt im Asylverfahren aufgrund der Geheimhaltungsinteressen der Betroffenen nicht in Betracht. Gestützt auf [Artikel 16 Absatz 2 AsylG](#) eröffnet das SEM den Entscheid grundsätzlich in derjenigen Amtssprache, die am Wohnort des betroffenen Asylsuchenden Amtssprache ist.

2.5 Die Zustellung

Die Eröffnung eines Verwaltungsaktes ist eine empfangsbedürftige, aber nicht annahmepflichtige Rechtshandlung. Daraus folgt, dass eine Rechtsmittelfrist nicht mit Kenntnisnahme, sondern im Zeitpunkt der ordnungsgemässen Zustellung zu laufen beginnt.

Ist die betreffende Person von der den Behörden zuletzt mitgeteilten Adresse unbekannt weggezogen, wird üblicherweise versucht, die aktuelle Wohnadresse zu ermitteln. Bleibt dies erfolglos oder wird ein eingeschriebener Asylentscheid (der in den Zugriffsbereich des Adressaten gelangt ist) nicht abgeholt, gilt der letzte Tag der siebentägigen Abholfrist als fingiertes Zustelldatum im Sinne von [Artikel 12 Absatz 1 AsylG](#) in Verbindung mit [Artikel 20 Absatz 2 bis VwVG](#) (sog. Zustellfiktion). Nach Ablauf der Beschwerdefrist erwächst ein unangefochtener Entscheid in Rechtskraft. Taucht die betroffene Person wieder auf, wird ihr der rechtskräftige Entscheid ausgehändigt und in denjenigen Fällen, wo der Vollzug der Wegweisung angeordnet worden war, dieser in die Wege geleitet.

[Artikel 11 Absatz 3 VwVG](#) verpflichtet die Behörden zur Zustellung von Mitteilungen an den bevollmächtigten Rechtsvertreter des Betroffenen. [Artikel 12 Absatz 2 AsylG](#) präzisiert diese Bestimmung dahingehend, dass von mehreren Rechtsvertretern der Erstbezeichnete als Zustelladressat gilt, wenn von ihnen keine gemeinsame Zustelladresse bestimmt wurde. In der Praxis empfiehlt es sich in solchen Fällen, den anderen bezeichneten Rechtsvertretern eine Kopie des Entscheids zuzustellen.

In den Zentren des Bundes erfolgen die Eröffnung von Verfügungen und die Zustellung von Mitteilungen gemäss [Artikel 12a AsylG](#) durch Aushändigung an die asylsuchende Person, bei Asylsuchenden mit zugewiesener Rechtsvertretung an den mit der Rechtsvertretung beauftragten Leistungserbringer.

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung liegt die Beweislast für die Tatsache und den Zeitpunkt der Zustellung grundsätzlich bei der Behörde. Das SEM verschickt seine Verfügungen aus diesem Grund eingeschrieben. Der Rückschein dient hingegen dazu, das Datum der Eröffnung des Entscheids und damit den dadurch initiierten Fristenlauf der Beschwerdefrist zu bestimmen.



Kapitel 3 Benutzte und weiterführende Literatur

Gygi Fritz, 1986: *Verwaltungsrecht*, Bern.

Gygi Fritz, 1983: *Bundesverwaltungsrechtspflege*, Bern.

Imboden Max / Rhinow René: 1976, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung*, Basel.

Kölz Alfred / Häner Isabelle / Bertschi Martin, 2013: *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Zürich.

Tschannen Pierre / Zimmerli Ulrich / Müller Markus, 2009: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3. Auflage, Bern.