



Entscheidinstanz:	Regierungsrat
Geschäftsnummer:	RRB Nr. 1409/2007
Datum des Entscheids:	26. September 2008
Rechtsgebiet:	Ausländerrecht
Stichwort:	Asylverfahren Härtefall
verwendete Erlasse:	Art. 14 Abs. 1 Asylgesetz Art. 14 Abs. 2–4 Asylgesetz

Zusammenfassung:

Nach Art. 14 Abs. 1 AsylG kann eine asylsuchende Person während des Asylverfahrens kein Verfahren um Erteilung einer ausländerrechtlichen Aufenthaltsbewilligung einleiten, ausser es bestehe ein Anspruch auf deren Erteilung.

Im Sinne einer Ausnahme kann der Kanton – im freien Ermessen – gemäss Art. 14 Abs. 2 AsylG mit Zustimmung des BFM einer ihm zugewiesenen Person eine Aufenthaltsbewilligung erteilen, wenn u.a. wegen der fortgeschrittenen Integration ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt. Dabei verfügt die gesuchstellende Person im kantonalen Verfahren über keine Parteistellung, sondern nur beim Zustimmungsverfahren des Bundesamtes (Art. 14. Abs. 4 AsylG).

Anonymisierter Entscheidtext:

- A. Mit Schreiben vom 8. März 2007 eröffnete die Sicherheitsdirektion (Migrationsamt) den Rekurrenten, sie sei nicht bereit, ihnen gestützt auf Art. 14 Abs. 2 AsylG eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen und dem Bundesamt für Migration (BFM) einen entsprechenden Antrag zu unterbreiten.

Dies beruht auf folgendem Sachverhalt:

Die Rekurrenten 1 bis 3 reisten am 5. Dezember 2001 in die Schweiz ein, stellten ein Asylgesuch und wurden dem Kanton Zürich zugewiesen. Das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF, heute: BFM) lehnte das Gesuch am 3. Oktober 2002 ab und wies die Rekurrenten aus der Schweiz weg. Gegen diesen Entscheid wurde mit Eingabe vom 7. November 2002 bei der Schweizerischen Asylrekurskommission (ARK, neu: Bundesverwaltungsgericht) Beschwerde erhoben; das diesbezügliche Urteil steht noch aus.

Am 20. Dezember 2005 reiste die Rekurrentin 4 in die Schweiz ein und stellte ebenfalls ein Asylgesuch. Das BFM lehnte ihr Gesuch mit Verfügung vom 9. Februar 2006 ab und wies sie aus der Schweiz weg. Die Rekurrentin 4 focht diesen Entscheid mit Eingabe vom 13. März 2006 bei der ARK an. Mit Zwischenverfügung der ARK vom 17.



März 2006 wurde das betreffende Beschwerdeverfahren mit dem Beschwerdeverfahren der Rekurrenten 1 bis 3 vereinigt.

Am 23. Februar 2007 stellten die Rekurrenten 1 bis 4 bei der Rekursgegnerin ein Gesuch «um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung gestützt auf Art. 14 Abs. 2 AsylG».

Gestützt auf diesen Sachverhalt liess die Rekursgegnerin den Rekurrenten das eingangs erwähnte Schreiben zukommen. Sie gab die massgebenden Bestimmungen wieder und erwog, den Akten sei zu entnehmen, dass die Rekurrenten im Asylverfahren ihre Identität nicht offengelegt hätten. Daher sei sie nicht bereit, die angebehrte Aufenthaltsbewilligung zu erteilen und einen entsprechenden Antrag dem BFM zur Zustimmung zu unterbreiten.

- B. Mit Eingabe vom 11. April 2007 wurde Rekurs an den Regierungsrat erhoben. Die Rekurrenten beantragen, die «Verfügung» vom 8. März 2007 sei aufzuheben und die Rekursgegnerin anzuweisen, dem BFM einen Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zu stellen; eventualiter sei die «Verfügung» vom 8. März 2007 aufzuheben und die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen; unter Kosten- und Entschädigungsfolge; für den Fall des Unterliegens sei den Rekurrenten die unentgeltliche Prozessführung zu gewähren und es sei insbesondere von der Erhebung eines Kostenvorschusses abzusehen; Rechtsanwältin Rahel Ruggle sei als unentgeltliche Rechtsbeiständin zu bestellen. Die Begründung ergibt sich, soweit erforderlich, aus den Erwägungen.
- C. Die Rekursgegnerin beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 22. Mai 2007, auf den Rekurs sei nicht einzutreten, allenfalls sei dieser abzuweisen.

Es kommt in Betracht:

1. Mit Schreiben vom 8. März 2007 beschied die Rekursgegnerin das Gesuch der Rekurrenten vom 23. Februar 2007 betreffend Erteilung einer auf Art. 14 Abs. 2 Asyl gestützten Aufenthaltsbewilligung abschlägig. Zwar ist dieser Entscheid nicht als Verfügung bezeichnet und nicht mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen; dem Inhalt nach hat er aber Verfügungscharakter und ist gemäss § 19 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) anfechtbar, soweit die Parteistellung der Rekurrenten gegeben ist.
2. Die Rekurrenten bringen im Wesentlichen vor, die Rekursgegnerin begründe die angefochtene Verfügung einzig damit, dass die Rekurrenten im Asylverfahren ihre Identität nicht offengelegt hätten; sämtliche weiteren Voraussetzungen habe die Rekursgegnerin nicht geprüft. Den Asylakten könne entnommen werden, dass die Rekurrenten sich im Asylverfahren von Anfang an mit echten Identitätskarten und dem Familienbüchlein (Nüfus) ausgewiesen und diese Papiere an der Empfangsstelle abgegeben hätten. Das BFM zweifle weder die Echtheit der abgegebenen Identitätsdokumente noch die Identität der Rekurrenten an. Im Übrigen sei der Rekursgegnerin während der ganzen Verfahrensdauer bekannt gewesen, wo sich die Rekurrenten aufhielten. Vor diesem Hintergrund könne die Behauptung der Rekursgegnerin nicht nachvollzogen werden. Die angefochtene Verfügung beruhe offensichtlich auf einer falschen Sachverhaltsfeststellung und verletze insofern den Untersuchungsgrundsatz sowie Art. 14 Abs. 2 AsylG. Angesichts der Offenlegung der Identität im Asylverfahren müsse die in lediglich einem



Satz formulierte Begründung der angefochtenen Verfügung als ungenügend und als eine Verletzung des rechtlichen Gehörs bezeichnet werden. Angesichts der überaus gelungenen Integration der Rekurrenten könne die Verweigerung darüber hinaus nicht nachvollzogen werden und müsse als unangemessen und unverhältnismässig bezeichnet werden. Insgesamt sei festzustellen, dass die Rekurrenten die Anforderungen gemäss Art. 14 Abs. 2 AsylG erfüllten und die Rekursgegnerin beim BFM einen entsprechenden Antrag zu stellen habe.

- 3.a) Nach Art. 14 Abs. 1 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; Fassung gemäss Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005, in Kraft seit 1. Januar 2007) kann vom Zeitpunkt der Einreichung eines Asylgesuches bis zur Ausreise nach seiner rechtskräftigen Ablehnung oder bis zur Anordnung einer Ersatzmassnahme bei nicht durchführbarem Vollzug kein Verfahren um Erteilung einer fremdenpolizeilichen Aufenthaltsbewilligung eingeleitet werden, wenn kein Anspruch auf die Erteilung einer solchen Bewilligung besteht.

Art. 14 AsylG regelt somit das Verhältnis zwischen dem Asylverfahren und dem ausländerrechtlichen Verfahren. Die Absicht des Gesetzgebers geht dahin, parallele oder Folgeverfahren im Asyl- und Ausländerrecht zu verhindern, weil auf diese Weise – wie die Erfahrung unter der altrechtlichen Ordnung zeigte – der definitive Entscheid über die Anwesenheit des Ausländers in der Schweiz übermässig verzögert werden kann (BBl 1990 II 617, 623 ff.; BGE 119 Ib 33 E. 2).

- b) Bei sämtlichen Rekurrenten handelt es sich um Asylsuchende, hinsichtlich deren Gesuch noch kein rechtskräftiger Entscheid vorliegt. Sie haben ferner keinerlei Ansprüche auf eine Anwesenheitsbewilligung: Weder im schweizerischen Landesrecht noch in einem Staatsvertrag zwischen der Schweiz und der Türkei findet sich eine Bestimmung, die den Rekurrenten einen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung verschaffen würde. Auch aus Art. 8 Ziffer 1 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK) können die Rekurrenten keinen Anspruch auf Anwesenheit ableiten. Sie sind in der Schweiz nicht ausserordentlich verankert. Bislang konnten sie sich nur im Rahmen ihrer Asyl- und Beschwerdeverfahren im Lande aufhalten und mussten jederzeit mit ihrer Wegweisung rechnen.

Daraus folgt, dass im vorliegenden Fall die Einleitung eines fremdenpolizeilichen Verfahrens ausgeschlossen ist (Art. 14 Abs. 1 AsylG). Die Rekursgegnerin hat deshalb zu Recht auf die Einleitung eines solchen Verfahrens verzichtet. Deren Entscheid ist daher insoweit zu bestätigen.

- 4.a) Gemäss Art. 14 Abs. 2 AsylG kann der Kanton «mit Zustimmung des Bundesamtes» (BFM) einer ihm nach diesem Gesetz zugewiesenen Person eine Aufenthaltsbewilligung erteilen, wenn: a) die betroffene Person sich seit Einreichung des Asylgesuches mindestens fünf Jahre in der Schweiz aufhält; b) der Aufenthaltsort der betroffenen Person den Behörden immer bekannt war; und c) wegen der fortgeschrittenen Integration ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt. Will der Kanton von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, so meldet er dies dem BFM unverzüglich (Art. 14 Abs. 3 AsylG). Die betroffene Person hat nur beim Zustimmungsverfahren des BFM Parteilstellung (Art. 14 Abs. 4 AsylG).



- b) Die Regelung von Art. 14 Abs. 2–4 AsylG hat den Zweck, die Vorschrift über den Ausschluss der Parallelität von Asyl- und Ausländerrechtsverfahren zu Gunsten von langjährigen Asylbewerbern zu mildern. Sie stellt eine Ausnahme dar, wonach der «Kanton» – abweichend von der Regel des Art. 14 Abs. 1 AsylG – unter bestimmten formellen Voraussetzungen ein fremdenpolizeiliches Bewilligungsverfahren einleiten kann. Art. 14 Abs. 2–4 AsylG räumen dem Ausländer keinen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung ein, auch wenn er die betreffenden Voraussetzungen ohne Weiteres erfüllen würde. Nach dem Sinn und Zweck sowie dem Wortlaut von Art. 14 Abs. 2 AsylG kann lediglich der «Kanton» (bzw. die kantonale Fremdenpolizeibehörde) ein ausländerrechtliches Bewilligungsverfahren einleiten, indem er sich beim BFM bereit erklärt, einer betroffenen Person eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen. Die Frage, ob ein Verfahren eingeleitet werden soll oder nicht, liegt daher einzig im Ermessen des Kantons. Auf kantonaler Ebene verfügt der Ausländer über keine Parteirechte, was sich daraus ergibt, dass ihm ausdrücklich erst im Zustimmungsverfahren vor dem BFM Parteistellung zukommt (Art. 14 Abs. 4 AsylG). Der Ausländer kann somit seinen Fall der kantonalen Fremdenpolizeibehörde höchstens anzeigen, nicht jedoch das Verfahren mit einem formellen Antrag einleiten; er kann einen allfälligen negativen Bescheid der Fremdenpolizei auch nicht anfechten (vgl. BGE 119 Ib 33 E. 2 mit Hinweis auf WALTER KÄLIN, Grundriss des Asylverfahrens, Basel/Frankfurt a. M. 1990, S. 197 f., BBI 1990 II 645).
- c) Die Rekursgegnerin ist gemäss ihrem Schreiben vom 8. März 2007 offensichtlich nicht bereit, den Rekurrenten eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen. Nach dem Gesagten ist es den Rekurrenten überhaupt verwehrt, den Entscheid der Rekursgegnerin anzufechten. Daraus folgt, dass auch die betreffende Begründung keiner Beurteilung zugänglich ist. Auf den Rekurs ist daher in diesem Umfang nicht einzutreten.
- d) Der Regierungsrat könnte höchstens ihm Rahmen seiner aufsichtsrechtlichen Funktion (Art. 70 Abs. 3 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005, KV) eingreifen, wenn die Rekursgegnerin klares Recht oder wesentliche öffentliche Interessen missachtet hätte (KÖLZ/BOSSHART/RÖHL, Kommentar zum VRG, Vorbemerkung zu §§ 19–28 N. 39). Die Rekursgegnerin begründet ihren abschlägigen Bescheid damit, dass Ausländer im Bewilligungsverfahren ihre Identität offenlegen müssen (vgl. hierzu Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, ANAG; Art. 5 Abs. 1 lit. b der Vollziehungsverordnung zum ANAG vom 1. März 1949, ANAV). Die Rekursgegnerin verlangt, die Rekurrenten müssten konkret über gültige heimatliche Pässe verfügen. Ein gültiger Pass gibt nicht nur Auskunft über die Identität des Trägers, sondern ermöglicht diesem (als Staatsangehöriger), jederzeit in sein Heimatland einzureisen. Letzteres verschafft den Fremdenpolizeibehörden überdies die Möglichkeit, einen wegen berechtigter Klagen aus der Schweiz weggewiesenen Ausländer jederzeit und ohne Hindernisse rechtmässig ausser Landes bzw. in sein Heimatland zu bringen. Daher ist es vertretbar, dass die Rekursgegnerin ihre Bereitschaft, den (asylsuchenden) Rekurrenten eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung zu erteilen und einen entsprechenden Antrag dem BFM zur Zustimmung zu unterbreiten, unter anderem vom Vorliegen gültiger heimatlicher Pässe abhängig gemacht hat. Für ein aufsichtsrechtliches Eingreifen besteht vorliegend somit kein Anlass. Vielmehr hat die Rekursgegnerin zu Recht kein Verfahren eingeleitet und ist auch zu Recht auf die



entsprechenden Gesuche des Rekurrenten nicht eingetreten. Es gibt auch sonst nichts zu beanstanden.

5. Der Rekurs ist daher abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Es ist festzustellen, dass die Voraussetzungen für die Einleitung eines Verfahrens um Erteilung einer ausländerrechtlichen Aufenthaltsbewilligung für die Rekurrenten nicht erfüllt sind.