

BVGer BVGE 2025 VI/1 vom 12. Juni 2025

Bundesverwaltungsgericht, 2025-06-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_BVGE_2025_VI_1

FR: TAF BVGE 2025 VI/1 du 12 juin 2025

IT: TAF BVGE 2025 VI/1 del 12 giugno 2025

Regeste

Asyl und Wegweisung

Erwägungen

E. 1

Echte Lücke in Art. 102I Abs. 1 AsylG. Asylsuchende können sich auch bei einer erstmaligen Anhörung zu den Asylgründen im erweiterten Verfahren unentgeltlich durch eine zugelassene Rechtsberatungsstelle im Zuweisungskanton begleiten lassen (E. 5.4).

E. 2

Unvollständigkeit der abschliessenden Aufzählung in Art. 52h AsylV 1. Nach gesetzeskonformer Auslegung gelten auch erstmalige Anhörungen im erweiterten Verfahren als entscheidere Schritte (E. 5.5).

E. 3

Obbligo per la SEM, in occasione della prima audizione nella procedura ampliata, di concludere un accordo con la rappresentanza legale nel cantone di attribuzione al fine di garantire l'accompagnamento legale gratuito al richiedente l'asilo (consid. 6.3). Der Beschwerdeführer ersuchte am 10. September 2021 in der Schweiz um Asyl. Im Januar 2022 erfolgte die Zuteilung in das erweiterte Verfahren, bevor eine Anhörung zu den Asylgründen im beschleunigten Verfahren stattgefunden hatte. Im September 2022 annullierte das Staatssekretariat für Migration (SEM) eine geplante Anhörung zu den Asylgründen, nachdem die zugelassene Rechtsberatungsstelle, die Zürcher Beratungsstelle für Asylsuchende (ZBA), erklärt hatte, eine Begleitung des Beschwerdeführers an eine erste Anhörung gehöre gemäss der Leistungsvereinbarung mit dem SEM nicht zu ihren Aufgaben und sei aus Kapazitätsgründen nicht möglich. Im Dezember 2022 fand mit dem Beschwerdeführer - in Abwesenheit einer Rechtsvertretung - eine erstmalige Anhörung im erweiterten Verfahren statt. Mit Verfügung vom 31. Januar 2024 stellte das SEM fest, der Beschwerdeführer erfülle die Flüchtlingseigenschaft nicht, und lehnte sein Asylgesuch ab. Mit Eingabe vom 1. März 2024 erhob der Beschwerdeführer Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Das Bundesverwaltungsgericht heisst die Beschwerde gut. Aus den Erwägungen:

E. 5.1

Vorab sind die verfahrensrechtlichen Rügen des Beschwerdeführers zu prüfen, da sie allenfalls eine Kassation der vorinstanzlichen Verfügung bewirken können (vgl. Alfred Kölz et al., *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 4. Aufl. 2025, Rz. 1154 ff. m.w.H).

E. 5.2

Der Beschwerdeführer macht insbesondere eine Verletzung des Rechts auf Vertretung und Verbeiständung geltend. Dabei handelt es sich um einen Teilgehalt des rechtlichen Gehörs (vgl. Kölz et al., a.a.O., Rz. 214). Das rechtliche Gehör, welches in Art. 29 Abs. 2 BV verankert und in den Art. 29 ff. VwVG für das Verwaltungsverfahren konkretisiert wird, dient einerseits der Aufklärung des Sachverhalts, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien dar (vgl. BVGE 2011/37 E. 5.4.1). Das Recht auf Vertretung und Verbeiständung gewährleistet als Teilgehalt des Anspruchs auf rechtliches Gehör die Befugnis, Prozesshandlungen durch einen Dritten eigener Wahl ausführen zu lassen oder sich bei mündlichen Verhandlungen von einem Dritten eigener Wahl unterstützen zu lassen (vgl. Urteil des BVGer D—4602/2018 vom 6. März 2019 E. 6.2; BGE 132 V 443 E. 3.3). Im Asylverfahren richtet sich das Verfahren nach dem VwVG, soweit das AsylG nichts anderes bestimmt (vgl. Art. 6 AsylG [SR 142.31]). Demzufolge ergänzen die Bestimmungen aus dem Asylgesetz die Vorgaben der Bundesverfassung sowie des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Bezüglich der rechtlichen Beratung und der unentgeltlichen Rechtsvertretung kennt das Asylgesetz Sonderregeln.

E. 5.3.1

Asylsuchende Personen, deren Gesuch in einem Zentrum des Bundes behandelt wird, haben Anspruch auf unentgeltliche Beratung und Rechtsvertretung (Art. 102f Abs. 1 AsylG). Sofern sie nicht ausdrücklich darauf verzichten, wird ihnen durch den vom SEM beauftragten Leistungserbringer ab Beginn der Vorbereitungsphase und für das weitere Asylverfahren eine Rechtsvertretung zugewiesen (Art. 102h Abs. 1 i.V.m. Art. 102f Abs. 2 und Art. 102i Abs. 2 AsylG). Die Aufgaben der zugewiesenen Rechtsvertretung umfassen insbesondere die Teilnahme an der Erstbefragung in der Vorbereitungsphase und an der Anhörung zu den Asylgründen (Art. 102h Abs. 5 i.V.m. Art. 102k Abs. 1 Bst. b AsylG). Die Rechtsvertretung dauert grundsätzlich bis zur Rechtskraft des Entscheids im beschleunigten und im Dublin-Verfahren oder bis zum Entscheid über die Durchführung eines erweiterten Verfahrens (Art. 102h Abs. 3 AsylG; vgl. für das damalige Testphasenverfahren BVGE 2017 VI/3 E. 9.2.2-9.2.5).

E. 5.3.2

Nach der Zuweisung auf den Kanton können sich Asylsuchende im erstinstanzlichen erweiterten Verfahren kostenlos an eine Rechtsberatungsstelle (oder bei Vorliegen eines besonderen Vertrauensverhältnisses ausnahmsweise weiterhin an die zugewiesene Rechtsvertretung im Bundesasylzentrum [BAZ; Art. 52f Abs. 3 der Asylverordnung 1 vom 11. August 1999; AsylV 1, SR 142.311]) wenden, wenn entscheidrelevante Verfahrensschritte, insbesondere eine zusätzliche Anhörung zu den Asylgründen, durchzuführen sind (Art. 102l Abs. 1 AsylG; Art. 52f Abs. 2 AsylV 1). Eine umfassende Beratung und Rechtsvertretung bei jedem Verfahrensschritt, wie sie im beschleunigten Verfahren normiert ist, wurde (bewusst) nicht vorgesehen (vgl. BVGE 2020 VI/5 E. 7.3 in fine). Die Zuteilung in das erweiterte Verfahren erfolgt grundsätzlich im Anschluss an die Anhörung zu den Asylgründen im beschleunigten Verfahren, namentlich wenn weitere Abklärungen erforderlich sind (Art. 26d AsylG und Art. 20c Bst. d AsylV 1). Eine Zuteilung in das erweiterte Verfahren ist aber nicht nur in dem von Art. 26d AsylG expliziert normierten Fall möglich. Zudem besteht kein gesetzlicher Anspruch auf die Behandlung eines Asylgesuchs im erweiterten oder beschleunigten Verfahren (vgl. zum Ganzen Botschaft vom 3. September 2014 zur Änderung des Asylgesetzes [Neustrukturierung des Asylbereichs], BBl 2014 7991, 8031 f. und BVGE 2020 VI/5 E.

9.2).

E. 5.4.1

Im vorliegenden Fall hat die Vorinstanz den Beschwerdeführer in das erweiterte Verfahren zugeteilt, bevor eine Anhörung zu den Asylgründen im beschleunigten Verfahren stattgefunden hat. Seiner erstmaligen Anhörung zu den Asylgründen im erweiterten Verfahren hat keine Rechtsvertretung beigewohnt. Es ist deshalb zu prüfen, ob damit der Beschwerdeführer in seinem Anspruch auf Rechtsvertretung als Teilgehalt des Anspruchs auf rechtliches Gehör verletzt wurde (vgl. oben E. 5.2).

E. 5.4.2

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist ein Gesetz in erster Linie nach Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode auszulegen. Die Auslegung des Gesetzes ist zwar nicht entscheidend historisch zu orientieren, im Grundsatz aber dennoch auf die Regelungsabsicht des Gesetzgebers und die damit erkennbar getroffenen Wertentscheidungen auszurichten, die es mithilfe der herkömmlichen Auslegungselemente zu ermitteln gilt. Dabei geht das Bundesgericht pragmatisch vor und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Prioritätsordnung zu unterstellen (vgl. BGE 150 V 12 E. 4.1; 150 V 120 E. 4.2; 149 I 354 E. 3.2; 149 III 242 E. 5.1, je m.w.H.).

E. 5.4.3

Wie bereits erwähnt können sich Asylsuchende gemäss dem Wortlaut von Art. 102l Abs. 1 AsylG nach Zuweisung auf den Kanton im erstinstanzlichen Verfahren, insbesondere wenn eine zusätzliche Anhörung zu den Asylgründen durchgeführt wird, kostenlos an eine Rechtsberatungsstelle (oder ausnahmsweise an die zugewiesene Rechtsvertretung im BAZ) wenden. Dabei handelt es sich um eine offene Formulierung, wie das Wort " insbesondere " zeigt. Somit könnte auch eine erstmalige Anhörung in einem erweiterten Verfahren - beispielsweise nach einem gescheiterten Dublin-Verfahren (vgl. Art. 26b Satz 2 AsylG) oder wenn dies im Rahmen der Behandlungsstrategie des SEM erforderlich erscheint (vgl. Art. 37b AsylG) - unter den Begriff eines entscheiderelevanten Schrittes fallen und somit einen Anspruch auf Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren begründen. Gestützt auf die in Art. 102l Abs. 3 AsylG statuierte Delegationskompetenz hat der Bundesrat in Art. 52h AsylV 1 präzisiert, welches die entscheiderelevanten Schritte im erstinstanzlichen Verfahren sind. Nach der besagten Bestimmung sind dies zusätzliche Anhörungen zu den Asylgründen, die Gewährung des rechtlichen Gehörs sowie Eingaben, welche massgeblich zur Feststellung des Sachverhalts beitragen. Die erstmalige Anhörung zu den Asylgründen wird hingegen nicht erwähnt (vgl. auch SEM-Richtlinien, Zulassung zur Beratung und Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren vom 16. Juli 2018, Ziff. 3.2.a, < www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2019/2019-02-26.html >, abgerufen am 12.06.2025). Daraus könnte geschlossen werden, dass es sich bei einer erstmaligen Anhörung zu den Asylgründen im erweiterten Verfahren nicht um einen entscheiderelevanten Verfahrensschritt handelt, für den sich Asylsuchende kostenlos an eine zugelassene Rechtsberatungsstelle wenden können (Art. 102l Abs. 1 AsylG).

E. 5.4.4

Eine Lücke im Gesetz besteht, wenn sich eine Regelung als unvollständig erweist, weil sie jede Antwort auf die sich stellende Rechtsfrage schuldig bleibt. Hat der Gesetzgeber eine

Rechtsfrage nicht übersehen, sondern stillschweigend - im negativen Sinn - mitentschieden (qualifiziertes Schweigen), bleibt kein Raum für richterliche Lückenfüllung. Eine echte Gesetzeslücke, die vom Gericht zu füllen ist, liegt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts dann vor, wenn der Gesetzgeber etwas zu regeln unterlassen hat, was er hätte regeln sollen, und dem Gesetz diesbezüglich weder nach seinem Wortlaut noch nach dem durch Auslegung zu ermittelnden Inhalt einer Vorschrift entnommen werden kann. Echte Lücken zu füllen, ist dem Gericht aufgegeben (vgl. BGE 150 V 33 E. 5.1; 149 V 156 E. 7.2.1; 149 IV 376 E. 6.6, je m.w.H.). Aufgrund des Rechtsverweigerungsverbot sind rechtsanwendende Organe dazu verpflichtet, echte Lücken zu füllen (vgl. Ulrich Häfelin et al., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 11. Aufl. 2024, Rz. 110). Unechte Lücken zu korrigieren, ist ihnen nach traditioneller Auffassung grundsätzlich verwehrt, es sei denn, die Berufung auf den als massgeblich erachteten Wortsinn der Norm stelle einen Rechtsmissbrauch dar (vgl. BGE 141 V 481 E. 3.1 m.H.).

E. 5.4.5

Weder das Asylgesetz noch die Gesetzesmaterialien äussern sich ausdrücklich zur Frage, ob eine erstmalige Anhörung zu den Asylgründen im erweiterten Verfahren zu den entscheiderelevanten Schritten im Sinne von Art. 102l Abs. 1 AsylG zählt (vgl. BBl 2014 7991, 8093). Im Rahmen der parlamentarischen Beratung im Nationalrat hielt die Kommissionssprecherin lediglich fest, dass die kostenlose Rechtsvertretung im Kanton durch die Art. 102l und Art. 102m AsylG beschränkt werde (vgl. AB 2015 N 1443). Sowohl im Nationalrat wie auch im Ständerat fand keine inhaltliche Diskussion zu Art. 102l AsylG statt (vgl. AB 2015 N 1443 ff.; AB 2015 S 535 ff.).

E. 5.4.6

Es ist indessen keine Absicht des Gesetzgebers erkennbar, dass für eine erstmalige Asylanhörung im erweiterten Verfahren keine Teilnahme einer unentgeltlichen Rechtsvertretung vorgesehen wäre, zumal die Anwesenheit der Rechtsvertretung sogar an der zusätzlichen Anhörung sichergestellt ist (Art. 102l Abs. 1 AsylG) und im beschleunigten Verfahren die Teilnahme der Rechtsvertretung an der Anhörung zu den Asylgründen ohnehin verlangt ist (vgl. Art. 102k Abs. 1 Bst. b AsylG). Demzufolge ist in Bezug auf die Teilnahme einer unentgeltlichen Rechtsvertretung an einer Anhörung zu den Asylgründen vom Bestehen einer echten Gesetzeslücke im Rechtsschutz auszugehen, wenn eine asylsuchende Person ohne vorangehende erstmalige Anhörung zu den Asylgründen dem erweiterten Verfahren zugeteilt wird.

E. 5.4.7

Nach dem Gesagten stellt das Bundesverwaltungsgericht in richterlicher Lückenfüllung fest, dass asylsuchende Personen gemäss Art. 102l Abs. 1 AsylG einen gesetzlichen Anspruch haben, sich an einer erstmaligen Anhörung zu den Asylgründen im erweiterten Verfahren durch eine unentgeltliche Rechtsvertretung begleiten zu lassen.

E. 5.5.1

Verordnungsrecht ist gesetzeskonform auszulegen. Es sind die gesetzgeberischen Anordnungen, Wertungen und der in der Delegationsnorm eröffnete Gestaltungsspielraum mit seinen Grenzen zu berücksichtigen (vgl. BGE 147 V 328 E. 4.1 m.H.).

E. 5.5.2

Art. 102l Abs. 3 AsylG räumt dem Bundesrat die Kompetenz ein, die entscheiderelevanten Schritte nach Art. 102l Abs. 1 AsylG zu bestimmen. Wie vorstehend dargelegt wurde, erstreckt sich diese Delegation indessen nicht auf die Teilnahme der Rechtsvertretung an einer (erstmaligen oder zusätzlichen) Anhörung zu den Asylgründen, weil sich der Anspruch auf Begleitung zu diesem Verfahrensschritt bereits aus dem Gesetz ergibt (vgl. oben E. 5.4.6 f.). Damit erweist sich die Regelung von Art. 52h AsylV 1, welcher eine abschliessende Regelung bezüglich der entscheiderelevanten Verfahrensschritte im erstinstanzlichen erweiterten Verfahren enthält, als zu eng und ist in gesetzeskonformer Auslegung so zu verstehen, dass auch erstmalige Anhörungen zu den Asylgründen darunterfallen.

E. 6.1

In einem nächsten Schritt ist zu prüfen, ob die Teilnahme der Rechtsvertretung bei einer erstmaligen Anhörung im erweiterten Verfahren in die Zuständigkeit der zugewiesenen Rechtsvertretung im BAZ gefallen wäre (vgl. nachfolgend E. 6.2) oder ob die zugelassene Rechtsberatungsstelle im Kanton verpflichtet gewesen wäre, diese Aufgabe wahrzunehmen (vgl. nachfolgend E. 6.3).

E. 6.2.1

Die Teilnahme an der (erstmaligen) Anhörung zu den Asylgründen nach Art. 29 AsylG ist eine der zentralen Aufgaben der zugewiesenen Rechtsvertretung (vgl. Art. 102h Abs. 5 i.V.m. Art. 102k Abs. 1 Bst. b AsylG). Das Mandat der zugewiesenen Rechtsvertretung dauert jedoch grundsätzlich nur bis zur Rechtskraft des Entscheids im beschleunigten und im Dublin-Verfahren oder bis zum Entscheid über die Durchführung eines erweiterten Verfahrens. Vorbehalten bleibt Art. 102l AsylG (Art. 102h Abs. 3 AsylG). Mit dem Entscheid über die Durchführung eines erweiterten Verfahrens endet somit grundsätzlich das Mandat der zugewiesenen Rechtsvertretung.

E. 6.2.2

Die zugewiesene Rechtsvertretung kann zwar ausnahmsweise für die Beratung und Rechtsvertretung im erweiterten Verfahren zuständig bleiben, wenn die asylsuchende Person und die zugewiesene Rechtsvertretung im Rahmen des Austrittsgesprächs ein besonderes Vertrauensverhältnis feststellen und der Leistungserbringer seine Zustimmung erteilt (vgl. Art. 102l Abs. 1 AsylG i.V.m. Art. 52f Abs. 3 AsylV 1). Es besteht jedoch weder eine gesetzliche Verpflichtung zur ausnahmsweisen Weiterführung des Mandats noch liegt der Entscheid über die Weiterführung in der Kompetenz des SEM (vgl. auch BBI 2014 7991, 8092, sowie SEM-Kommentar zur Umsetzung der Vorlage zur Beschleunigung der Asylverfahren [Neustrukturierung des Asylbereichs] vom Mai 2018, S. 51 f., < www.sem.admin.ch/sem/de/home/sem/rechtsetzung/archiv/aend-asylg-neustruktur.html >, abgerufen am 12.06.2025).

E. 6.2.3

Im vorliegenden Fall wurde der Beschwerdeführer am 26. Januar 2022 ohne Anhörung zu seinen Asylgründen dem erweiterten Verfahren zugeteilt. In der Folge legte die zugewiesene Rechtsvertretung im BAZ ihr Mandat am 15. Februar 2022 nieder. Ab diesem Zeitpunkt bestand somit keine Verpflichtung der zugewiesenen Rechtsvertretung mehr, an weiteren Verfahrensschritten teilzunehmen.

E. 6.3.1

Die ZBA ist die für den Rechtsschutz im erweiterten Verfahren zugelassene Rechtsberatungsstelle im Kanton Zürich (vgl. Liste der zugelassenen Rechtsberatungsstellen für das erweiterte erstinstanzliche Asylverfahren, < www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2019/2019-02-26.html >, abgerufen am 12.06.2025). Als solche hat sie grundsätzlich die Leistungen gemäss Art. 102l Abs. 1 AsylG zu erbringen.

E. 6.3.2

Gemäss Art. 102l Abs. 2 AsylG richtet der Bund der Rechtsberatungsstelle durch Vereinbarung und auf Grundlage von kostengünstigen Lösungen namentlich eine Entschädigung für die rechtliche Vertretung bei entscheiderelevanten Verfahrensschritten im Sinne von Art. 102l Abs. 1 AsylG aus (vgl. auch Art. 52j Abs. 4 AsylV 1). Da jedoch weder auf Gesetzes- und Verordnungsstufe (Art. 102l AsylG; Art. 52a und Art. 52f ff. AsylV 1) noch in den Zulassungsrichtlinien des SEM die Teilnahme der zugelassenen Rechtsberatungsstelle an erstmaligen Anhörungen im erweiterten Verfahren ausdrücklich vorgesehen ist, ist davon auszugehen, dass die ZBA vom SEM effektiv nicht mit der Erfüllung der entsprechenden Aufgabe betraut wurde ([...]).

E. 6.3.3

Keine andere Schlussfolgerung ergibt sich - entgegen der Argumentation des SEM ([...]) - aus dem Zusatz in Art. 102l Abs. 2 AsylG, wonach die Beiträge ausnahmsweise nach Aufwand festgesetzt werden können, insbesondere zur Abgeltung einmalig anfallender Kosten. Die zitierte Bestimmung bezieht sich lediglich auf die Art der Abgeltung und nicht auf den Umfang der gemäss Zulassungsrichtlinien und Leistungsvereinbarung zu erbringenden Aufgaben. Zudem handelt es sich bei der Teilnahme an einer erstmaligen Anhörung zu den Asylgründen im erweiterten Verfahren zwar nicht um den Regelfall, aber - zumindest potenziell - um eine wiederkehrende und ständige (zusätzliche) Aufgabe.

E. 6.3.4

Im vorliegenden Fall hat die ZBA dem SEM bereits vor der ursprünglich auf den 26. September 2022 angesetzten Anhörung zu den Asylgründen mitgeteilt, dass die Begleitung von Asylsuchenden an eine erstmalige Anhörung gemäss der Leistungsvereinbarung nicht zu ihren Aufgaben als zugelassene Rechtsberatungsstelle gehöre, und zudem darauf hingewiesen, dass sie aus Kapazitätsgründen nicht an der Anhörung des Beschwerdeführers teilnehmen könne ([...]). Diese Position hat die ZBA in ihrer Stellungnahme vom 18. Oktober 2022 nochmals bekräftigt ([...]).

E. 6.3.5

Unter diesen Umständen wäre das SEM im Hinblick auf die geplante Anhörung des Beschwerdeführers zu seinen Asylgründen verpflichtet gewesen, mit der ZBA (oder einer anderen Rechtsvertretung) eine - situative oder generelle - (Zusatz—)Vereinbarung zu treffen, um sicherzustellen, dass der Beschwerdeführer seinen Anspruch auf Teilnahme einer unentgeltlichen Rechtsvertretung hätte wahrnehmen können (vgl. oben E. 5.4.7). Zumindest wäre das SEM gehalten gewesen, den Beschwerdeführer vorgängig auf die Möglichkeit hinzuweisen, dass er sich für die Anhörung unentgeltlich durch eine professionelle Rechtsvertretung begleiten lassen könne. Das SEM unternahm jedoch keinen dieser Schritte. Vielmehr beharrte es auf der Zuständigkeit der ZBA als der zugelassenen Rechtsberatungsstelle im Kanton Zürich und begnügte sich im Übrigen damit, dem Beschwerdeführer am 28. November 2022 (wie bereits zuvor am 5. August 2022) eine

Vorladung für eine ergänzende (sic!) Anhörung zuzustellen. Durch dieses Vorgehen hat es das SEM zu verantworten, dass dem Beschwerdeführer der ihm zustehende Rechtsschutz im erweiterten Verfahren verwehrt blieb.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.