

BVGer E-1147/2013 vom 3. Juli 2013

Bundesverwaltungsgericht, 2013-07-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_E-1147_2013

FR: TAF E-1147/2013 du 3 juillet 2013

IT: TAF E-1147/2013 del 3 luglio 2013

Regeste

Rechtsverzögerung/Rechtsverweigerung

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung von Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) zuständig und entscheidet auf dem Gebiet des Asyls in der Regel - so auch vorliegend - endgültig (vgl. Art. 83 Bst. d Ziff. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]; Art. 105 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 [AsylG, SR 142.31]). Gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer anfechtbaren Verfügung kann - wie gegen die Verfügung selbst - Beschwerde geführt werden (Art. 46a VwVG; vgl. Markus Müller, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), Zürich 2008, Rz. 3 zu Art. 46a). Das BFM gehört zu den Behörden nach Art. 33 VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine das Sachgebiet betreffende Ausnahme i.S. von Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist somit zuständig für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde (Art. 105 AsylG; Art. 83 Bst. d Ziff. 1 BGG).

E. 1.2

Rechtsverzögerungsbeschwerden richten sich gegen den Nichterlass einer anfechtbaren Verfügung. Die Beschwerdelegitimation setzt voraus, dass bei der zuständigen Behörde zuvor ein Begehren um Erlass einer Verfügung gestellt wurde und Anspruch darauf besteht. Ein Anspruch ist anzunehmen, wenn die Behörde verpflichtet ist, in Verfügungsform zu handeln, und der betroffenen Person nach Art. 6 i.V.m. Art. 48 Abs. 1 VwVG Parteistellung zukommt (vgl. BVGE 2008/15 E. 3.2, m.w.H.). Da der Beschwerdeführer um Asyl in Form einer anfechtbaren Verfügung ersuchte, ist er zur Beschwerdeführung legitimiert.

E. 1.3

Beschwerde gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer Verfügung kann jederzeit geführt werden (Art. 50 Abs. 2 VwVG). Die Grenze bildet der Grundsatz von Treu und Glauben. Bietet eine bestimmte behördliche Handlung oder Äusserung objektiv begründeten Anlass für eine Rechtsverweigerungs- oder Rechtsverzögerungsbeschwerde, darf nicht beliebig lange mit der Einreichung einer Beschwerde zugewartet werden. Vielmehr muss die Beschwerde innert angemessener Frist erhoben werden. Was angemessen ist, bemisst sich nach den konkreten Umständen, namentlich nach der dem Beschwerdeführer zumutbaren Sorgfaltspflicht (vgl. Müller, a.a.O., Rz. 10 zu Art. 46a). Nachdem das BFM dem Rechtsvertreter des Beschwerdeführers auf seine Anfrage nach

dem Verfahrensstand kein Erledigungsdatum in Aussicht stellte, forderte dieser das BFM mit Schreiben vom 18. Dezember 2012 auf, bis zum 31. Januar 2013 einen Entscheid zu fällen. Zudem stellte er für den Fall, dass das BFM diese Frist nicht einhalten sollte, eine Rechtsverzögerungsbeschwerde in Aussicht. Das BFM fällte bis zum 31. Januar 2013 keinen Entscheid und reagierte auch anderweitig nicht auf das Schreiben. Unter diesen Umständen durfte der Beschwerdeführer Ende Januar 2013 nach Treu und Glauben annehmen, dass das BFM vorderhand keine anfechtbare Verfügung erlässt. Da die vorliegende Beschwerde am 4. März 2013 eingereicht wurde, ist sie fristgerecht erhoben. Die erheischte Verfügung ist bis zum heutigen Tag nicht ergangen. Auf die formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

E. 2.1

Der Beschwerdeführer führt in seiner Beschwerde aus, nach Art. 37 Abs. 3 AsylG müssten erstinstanzliche Verfahren in der Regel innerhalb von drei Monaten entschieden werden. Auch die längeren postalischen Wege und Engpässe bei der Botschaft könnten die extrem lange Wartezeit im vorliegenden Fall nicht rechtfertigen. In einem Auslandsverfahren sei das Bundesamt nicht gezwungen, einen definitiven Asylentscheid zu fällen, sondern es genüge, herauszufinden, ob der Gesuchsteller mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit im Heimatland gefährdet sein könnte und ihm deshalb erlaubt werden könne, das weitere Verfahren in der Schweiz abzuwarten. Es sei unverständlich, wieso das BFM das vorliegende Verfahren auf die lange Bank geschoben habe, weshalb davon ausgegangen werden müsse, dass eine unzulässige Rechtsverzögerung vorliege.

E. 2.2

Das BFM lässt sich dahingehend vernehmen, dass die prioritäre Erteilung einer Einreisebewilligung nicht zur Diskussion gestanden habe, da das Gesuch nach Beurteilung der Botschaft vorab mit familiären, sozialen und ökonomischen Problemen begründet gewesen sei und keine unmittelbare Gefahr für Leib und Leben oder für die Freiheit bestanden habe. Im Übrigen seien Ende September 2012 noch rund 16'000 Auslandgesuche hängig gewesen, darunter rund 2000 Gesuche von Personen aus Sri Lanka. Heute seien davon noch rund 1400 Gesuche hängig, die älter seien als dasjenige des Beschwerdeführers. Das BFM setze alles daran, die aufgelaufenen Pendenzen abzubauen. Dazu seien die nötigen Schritte eingeleitet, das Ziel sei, dass bis Ende 2014 alle 16'000 Gesuche abgebaut seien. Dass aus der Sicht des Einzelfalles eine Verfahrensdauer von mehreren Jahren unbefriedigend sei, werde anerkannt. Es wäre jedoch nicht sachgerecht, wenn das Bundesverwaltungsgericht dem BFM in Einzelfällen auf Beschwerde hin Erledigungsfristen ansetzen würde. Das BFM bemühe sich, den Abbau der Pendenzen so schnell wie möglich und nach sinnvollen Prioritäten vorzunehmen. Prioritär behandelt würden Gesuche, bei denen nach einer summarischen Prüfung der Akten eine akute Gefährdung möglich erscheine. Alle anderen Gesuche würden nach dem Datum ihres Eingangs abgearbeitet. Abschliessend beantragte das BFM die vollständige Abweisung der Beschwerde, da im vorliegenden Fall keine akute und asylrelevante Gefährdung des Beschwerdeführers ersichtlich sei.

E. 2.3

In seiner Replik führte der Beschwerdeführer aus, das Problem liege in einer bewussten Verkennung der Situation durch die Schweizer Asylbehörden, die die Lage in Sri Lanka falsch einschätzen würden. Er habe unverschuldet schwerwiegende Verfolgungshandlungen

durch den sri-lankischen Staat erleiden müssen, die asylrelevant seien. Das BFM sei seiner Untersuchungspflicht nicht nachgekommen, da es keine Befragung durchgeführt habe. Es hätte ihm entweder die Einreise zur Durchführung des Asylverfahrens in der Schweiz gewähren oder das Gesuch in einem schnellen Verfahren ablehnen müssen. Die Beschwerde wegen Rechtsverzögerung könne nicht mit dem Argument abgewehrt werden, es gebe noch tausend andere Gesuchsteller in einer ähnlichen Situation.

E. 3.1

Das Verbot der Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung ist ein Teilgehalt der allgemeinen Verfahrensgarantie von Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101). Danach hat jede Person vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist (sog. Beschleunigungsgebot).

E. 3.2

Eine Rechtsverweigerung liegt vor, wenn eine Behörde sich weigert, eine Verfügung zu erlassen, obwohl sie dazu aufgrund der einschlägigen Rechtsnormen verpflichtet wäre. Rechtsverzögerung ist eine abgeschwächte Form; sie ist anzunehmen, wenn behördliches Handeln zwar nicht grundsätzlich infrage steht, aber nicht binnen gesetzlicher oder - falls eine solche fehlt - angemessener Frist erfolgt und für die zu lange Verfahrensdauer keine objektive Rechtfertigung vorliegt. Die Angemessenheit der Dauer eines Verfahrens ist im Einzelfall unter Berücksichtigung der gesamten Umstände zu beurteilen. In Betracht zu ziehen sind namentlich die Komplexität der Sache, die Bedeutung der Angelegenheit für den Betroffenen, dessen Verhalten und schliesslich einzelfallspezifische Entscheidungsabläufe (vgl. zum Ganzen BGE 130 I 312 E. 5; Müller, a.a.O. Rz. 6 zu Art. 46a und Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Vol. II, 2. Aufl., Bern 2006, Rz. 1272 ff.). Das Bundesverwaltungsgericht hält sich bei der Behandlung von Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerden grundsätzlich an die Praxis des Bundesgerichts, namentlich auch unter Beachtung der verschiedenen vom Bundesgericht erlassenen Entscheide, in welchen es das Bundesverwaltungsgericht - selbst bei vergleichsweise wesentlich kürzeren Wartezeiten als im vorliegenden Fall - wegen Rechtsverzögerung gerügt hat.

E. 4.1

Gemäss Art. 37 AsylG sind Asylentscheide nach den Art. 38-40 (negative oder positive Entscheide ohne weitere Abklärungen) in der Regel innerhalb von 20 Arbeitstagen nach der Gesuchstellung zu treffen (Abs. 2). Sind weitere Abklärungen nach Art. 41 AsylG erforderlich, ist der Entscheid in der Regel innerhalb von drei Monaten zu treffen (Abs. 3). Diese Verfahrensfristen gelten grundsätzlich auch für Auslandsverfahren nach Art. 20 AsylG in der Fassung vom 1. April 2011 (aAsylG).

E. 4.2

Das erste Schreiben des Beschwerdeführers ging am 8. Februar 2011 bei der Schweizerischen Botschaft ein. Obwohl die Botschaft in ihrem Antwortschreiben vom 14. Februar 2011 nicht explizit von einem Asylgesuch spricht, wird aus den von der Botschaft gestellten Fragen klar, dass diese das Schreiben des Beschwerdeführers als Gesuch um Schutz durch die Schweiz und damit - zu Recht - als Asylgesuch i.S. von Art. 18 AsylG ansah. Über dieses Gesuch hat das BFM bis heute - 30 Monate später - nicht entschieden. Selbst wenn man die Zustellung des Fragekatalogs als Indiz dafür verstehen würde, dass im

vorliegenden Fall weitere Abklärungen i.S. von Art. 41 AsylG notwendig waren, hätte das BFM das Gesuch gemäss Art. 37 Abs. 3 AsylG grundsätzlich innerhalb von drei Monaten behandeln müssen. Diese Frist wurde klar überschritten. Allerdings handelt es sich bei dabei um eine Ordnungsfrist, deren Überschreiten im begründeten Einzelfall möglich ist. Dies ergibt sich auch aus der Formulierung, dass Entscheide "in der Regel" innerhalb von drei Monaten getroffen werden müssen. In der Folge ist damit zu prüfen, ob sich die lange Verfahrensdauer im vorliegenden Fall mit objektiven Gründen rechtfertigen lässt. Zu betrachten sind dabei die erwähnten Kriterien: die Komplexität der Sache, die Bedeutung der Angelegenheit für den Betroffenen, dessen Verhalten und einzelfallspezifische Entscheidungsabläufe.

E. 4.2.1

Der vom Beschwerdeführer vorgebrachte Sachverhalt kann nicht als besonders komplex betrachtet werden. Er bringt vor, dass seine Eltern während des Krieges gestorben seien. Nachdem er ein Jahr in einem Waisenheim gelebt habe, habe er zu seinem Halbbruder gehen können, der allerdings nicht für ihn sorgen wolle. Zudem müsse er wöchentlich zur Unterschrift gehen. Er lebe nun zusammen mit seinen Schwestern in grosser Lebensgefahr und könne nichts für sie tun. Auch die Unterlagen, die der Beschwerdeführer einreichte, waren nicht besonders umfangreich. Die erste Eingabe des Beschwerdeführers umfasste lediglich ein Schreiben von einer A4-Seite und einige Dokumente in Kopie (Identitätsdokumente, verschiedene Bestätigungsschreiben und zwei Gerichtsdokumente). Als Antwort auf die Fragen der Botschaft reichte der Beschwerdeführer drei weitere A4-Seiten ein, auf denen er sich allerdings vor allem zu seiner Familiengeschichte äusserte und die nur sehr vage Hinweise auf eine aktuelle oder drohende asylrelevante Verfolgung enthielten. Die Schweizerische Botschaft verzichtete auf die Durchführung einer Befragung und auch das BFM forderte die Botschaft weder zu einer Befragung auf, noch nahm es nach Eingang der Unterlagen weitere Verfahrenshandlungen vor. Daraus kann geschlossen werden, dass auch das BFM nicht von einem besonders komplexen Fall ausging und es den Sachverhalt als erstellt erachtete.

E. 4.2.2

Der Umstand, dass es sich vorliegend um ein Auslandverfahren handelt, vermag zwar eine gewisse Verlängerung des Verfahrens zu rechtfertigen. Diejenige Phase des Verfahrens, die von der Botschaft geleitet wurde, war jedoch am 4. April 2011 - mithin innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Gesuchs - mit der Zustellung der Unterlagen an das BFM abgeschlossen. Weiter war die Botschaft nicht in das Verfahren involviert. Weder personelle Engpässe in der Botschaft noch längere Postwege können damit für die lange Verfahrensdauer verantwortlich gemacht werden.

E. 4.2.3

Zudem ist festzustellen, dass die lange Verfahrensdauer in keiner Art und Weise dem Beschwerdeführer angerechnet werden kann. Dieser beantwortete die Fragen der Schweizerischen Botschaft innert der angesetzten Frist. Nach acht Monaten ohne eine Nachricht erkundigte er sich nach dem Verfahrensstand und bestätigte sein Asylgesuch (Dezember 2011). Nach weiteren zehn Monaten ohne Nachricht mandatierte er einen Rechtsvertreter (Oktober 2012). Die Dauer des Verfahrens ist vor allem darauf zurückzuführen, dass das BFM nach Erhalt des Gesuchs (am 26. April 2011) 20 Monate untätig blieb und erst am 7. Dezember 2012 - als Reaktion auf die Anfrage des

Rechtsvertreters nach dem Verfahrensstand - eine erste Amtshandlung tätigte.

E. 4.2.4

Zu berücksichtigen ist zudem, dass die lange Verfahrensdauer eines Asylverfahrens, insbesondere wenn die asylsuchende Person sich noch im potenziellen Verfolgerstaat befindet, zu einer erheblichen Belastung des Gesuchstellers führen kann. Dieser Umstand unterstreicht die Verpflichtung der entscheidenden Behörden, das Verfahren ohne Aufschub zu behandeln (vgl. bezüglich des Strafverfahrens BGE 122 IV 103 E. I.4 und 119 IV 107 E. 1c; vgl. auch Auer/Malinverni/Hottelier, a.a.O., Rz. 1279).

E. 4.2.5

Im Übrigen sind keine einzelfallspezifische Faktoren ersichtlich, die das Verfahren hätten verzögern können.

E. 4.2.6

Das BFM begründet die lange Verfahrensdauer in seiner Vernehmlassung mit der hohen Zahl an Asylgesuchen und seinen begrenzten personellen Ressourcen. Um eine sinnvolle Abarbeitung der pendenten Fälle zu gewährleisten, gehe es nach einer bestimmten Prioritätenordnung vor: Bei den Auslandgesuchen würden prioritär diejenigen Gesuche behandelt, bei denen nach einer summarischen Aktenprüfung eine akute Gefährdung als möglich erscheine; die restlichen Gesuche würden chronologisch abgebaut. Im vorliegenden Fall habe keine akute Gefährdung bestanden, weshalb das Verfahren nicht prioritär behandelt worden sei. Das BFM rechtfertigt damit die lange Verfahrensdauer mit Faktoren, die ausserhalb des vorliegenden Einzelfalles liegen. Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung zum Rechtsverzögerungsverbot festgehalten, dass eine mangelhafte Organisation oder eine strukturelle Überbelastung übermässig lange Verfahrensdauern nicht rechtfertigen können. Es sei Aufgabe des Staates, die Gerichte so zu organisieren, dass eine regelkonforme Rechtsprechung gewährleistet sei. Die Parlamente seien verpflichtet, die Gerichte in personeller und sachlicher Hinsicht mit Mitteln auszustatten, die es ihnen erlaubten, innert angemessener Frist zu entscheiden. Eine angemessene Entscheidungsfrist müsse nicht nur in Zeiten eines durchschnittlichen Geschäftseinganges gewährleistet sein, sondern auch in Zeiten einer vorübergehenden Überlastung. Geschäftslast und Personalmangel könnten eine Verletzung von Verfassungsrecht nicht durchbrechen. Es wird entsprechend für die Bejahung einer Verletzung des Rechtsverzögerungsgebots nicht vorausgesetzt, dass der Behörde ein Fehlverhalten oder ein Verschulden vorgeworfen werden kann. Eine Behörde verletzt deshalb das Rechtsverzögerungsverbot auch dann, wenn sie wegen Personalmangels oder Überlastung nicht innert angemessener Frist verfügt (vgl. BGE 130 I 312 E. 5.2, 107 Ib 160 E. 3c und 103 V 190 E. 5c; Urteil des Eidgenössischen Versicherungsgerichts H 2/06 vom 10. April 2006, E. 4.1; vgl. auch Auer/Malinverni/Hottelier, a.a.O., Rz. 1277 f., Michel Hottelier, Les garanties de procédure, in: Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001, Rz. 7). Diese Grundsätze ergeben sich aus dem Umstand, dass das Beschleunigungsgebot von Art. 29 BV ein prozessuales Grundrecht darstellt und damit ein individuelles (Prozess-)Recht des Beschwerdeführers statuiert. Sie gelten auch für nichtstreitige Verwaltungsverfahren und angesichts der Belastung, die eine übermässig lange Dauer eines Asylverfahrens für einen Gesuchsteller darstellt, insbesondere für das Asylverfahren. Die Zahl der hängigen Asylgesuche hat gemäss Statistik des BFM seit dem Jahr der Einreichung des vorliegenden Asylgesuchs (2009) von

16'005 auf 28'631 im Jahr 2012 zugenommen. Es ist jedoch festzustellen, dass angesichts der über die Jahre generell in Wellenbewegungen zu- und abnehmenden Asylgesuchszahlen die Zahlen der Jahre 2009 bis 2012 nicht als ausserordentlich zu bezeichnen sind. So waren in den Jahren 1990 (35'881), 1991 (41'663), 1993 (25'827), 1997 (25'507), 1998 (42'979), 1999 (47'513) und 2002 (26'987) ähnliche viele - oder sogar bedeutend mehr - Asylgesuche zu verzeichnen wie im Jahr 2012. Eine zyklische Entwicklung der Gesuchszahlen ist für den Asylbereich strukturell gerade typisch und muss von den Behörden in der mittel- und langfristigen personellen und anderweitigen Planung berücksichtigt werden. Das BFM kann sich deshalb zur Rechtfertigung der langen Verfahrensdauer grundsätzlich nicht auf die hohe Geschäftslast und mangelnde Ressourcen - oder, so angedeutet durch die Formulierung, über die historischen Gründe für die Entwicklung zu diskutieren, sei müssig, auf frühere Unterlassungen des Amtes oder der politisch Verantwortlichen - berufen. Dies gilt unabhängig davon, ob das BFM - heute - alles in seiner Macht Stehende tut, um die pendenten Verfahren so schnell wie möglich und in einer angemessenen Reihenfolge abzubauen.

E. 4.2.7

Die lange Verfahrensdauer ebenfalls nicht zu rechtfertigen vermag der Umstand, dass das BFM in einer summarischen Prüfung entschieden haben will, den vorliegenden Fall nicht prioritär zu behandeln, da keine akute Gefährdung des Beschwerdeführers bestehe. Einerseits ist den Akten des BFM eine solche Entscheidung nicht zu entnehmen: Der Bericht der Schweizerischen Botschaft an das BFM kann nicht als eine solche Entscheidung angesehen werden, da die Botschaft in Asylverfahren aus dem Ausland nicht die zur Entscheidung kompetente Behörde ist. Im Dossier befindet sich auch keine Aktennotiz, die belegen würde, dass das BFM eine summarische Prüfung der Akten vorgenommen und eine Vorentscheidung getroffen hat. Andererseits könnte selbst eine solche summarische Vorprüfung des Gesuchs die lange Verfahrensdauer nicht rechtfertigen. Eine solche summarische Vorentscheidung mag zwar in Bezug auf die Umsetzung der internen Prioritätenregelung des BFM sinnvoll sein, für den Beschwerdeführer macht sie jedoch keinen Unterschied, wird er doch weder darüber informiert, noch kann er sich dagegen wehren.

E. 4.3

Damit ist festzustellen, dass eine Verfahrensdauer von über 30 Monaten nicht nur die gesetzliche Verfahrensdauer klar übersteigt, sondern sich auch in Anbetracht der Umstände des Einzelfalles als übermässig lang erweist.

E. 4.4

Die Rechtsverzögerungsbeschwerde ist gutzuheissen, und die Akten sind dem BFM mit der Anweisung zu überweisen, das Asylgesuch ohne weitere Verzögerung an die Hand zu nehmen und zügig abzuschliessen (Art. 20 Abs. 2 AsylG). Von der beantragten Ansetzung einer Frist, innert welcher das erstinstanzliche Verfahren erledigt sein muss, wird allerdings abgesehen.

E. 5.1

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 63 Abs. 1 VwVG).

E. 5.2

Obsiegende und teilweise obsiegende Parteien haben Anspruch auf eine Parteientschädigung für die ihnen erwachsenen notwendigen Kosten (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 und 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2). Der Rechtsvertreter hat keine Kostennote eingereicht. Auf entsprechende Nachforderung kann indessen verzichtet werden, da der notwendige Vertretungsaufwand aufgrund der Akten zuverlässig abgeschätzt werden kann. Unter Berücksichtigung der massgebenden Berechnungsfaktoren (Art. 8, 9 und 11 VGKE) ist die Parteientschädigung auf Fr. 525.- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) festzusetzen. Die Vorinstanz ist anzuweisen, dem Beschwerdeführer diesen Betrag als Parteientschädigung zu entrichten. (Dispositiv nächste Seite)

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