

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung IV
D-1095/2010
{T 0/2}

Urteil vom 28. April 2010

Besetzung

Einzelrichter Robert Galliker,
mit Zustimmung von Richter Maurice Brodard;
Gerichtsschreiber Matthias Jaggi.

Parteien

A. _____, geboren (...),
c/o Schweizer Botschaft in Colombo,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Migration (BFM), vormals
Bundesamt für Flüchtlinge (BFF),
Quellenweg 6, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Rechtsverzögerung (Asylgesuch aus dem Ausland und
Einreisebewilligung) / N (...).

Sachverhalt:**A.**

Der tamilische Beschwerdeführer stellte am 26. September 1988 ein Asylgesuch in der Schweiz. Mit Verfügung vom 15. August 1989 lehnte der damals zuständige Delegierte für Flüchtlingswesen (DFW) das Asylgesuch ab, wies ihn aus der Schweiz weg und ordnete den Vollzug der Wegweisung an. Die gegen diese Verfügung gerichtete Beschwerde vom 14. September 1989 wurde von der damals zuständigen Schweizerischen Asylrekurskommission (ARK) mit Urteil vom 14. April 1994 abgewiesen.

B.

Am 25. März 1997 wurde der Beschwerdeführer nach Colombo ausgeschafft.

C.

Der Beschwerdeführer stellte am 19. März 2001 bei der Schweizerischen Botschaft in Colombo ein weiteres Asylgesuch. Das BFF verweigerte dem Beschwerdeführer mit Verfügung vom 13. November 2001 die Einreise in die Schweiz und lehnte dessen Asylgesuch ab. Diese Verfügung erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

D.

Mit Eingabe vom 20. Januar 2005 (Eingang: 2. Februar 2005) gelangte der Beschwerdeführer an die ARK und ersuchte um Erlaubnis, in der Schweiz zu leben. Zur Begründung seines Gesuchs machte er im Wesentlichen geltend, seit seiner Rückkehr nach Sri Lanka im Jahre 1997 sei er durch die dort herrschenden ethnischen Unruhen beeinträchtigt. Zudem verwies er auf die Tsunami-Katastrophe vom 26. Dezember 2004 und brachte vor, er lebe mit seiner Familie nahe an der Küste, weshalb sein Leben sehr gefährdet sei. Der Eingabe lagen zwei fremdsprachige Dokumente bei.

E.

Die Eingabe vom 20. Januar 2005 wurde von der ARK am 8. Februar 2005 dem BFM zur Prüfung als allfälliges neues Asylgesuch/Wiedererwägungsgesuch überwiesen.

F.

Der Beschwerdeführer gelangte mit Eingabe vom 23. Januar 2010 an

das BFM und ersuchte um baldige Behandlung seines in der Schweiz gestellten Asylgesuchs. Das BFM leitete diese Eingabe an das Bundesverwaltungsgericht weiter (Eingang: 23. Februar 2010).

G.

Nachdem der mit der Sache betraute Instruktionsrichter des Bundesverwaltungsgerichts im "Zentralen Migrationsinformationssystem" des BFM (ZEMIS, vgl. ZEMIS-Verordnung vom 12. April 2006 [SR 142.513]) kein laufendes Asylverfahren des Beschwerdeführers ausmachen konnte, nahm er die Eingabe vom 23. Januar 2010 als Beschwerde gegen eine Rechtsverweigerung respektive Rechtsverzögerung entgegen. Mit Verfügung vom 4. März 2010 forderte er das BFM auf, bis zum 29. März 2010 zur Eingabe des Beschwerdeführers vom 23. Januar 2010 Stellung zu nehmen.

H.

In ihrer Vernehmlassung vom 29. März 2010 machte die Vorinstanz im Wesentlichen geltend, es sei unbestritten, dass das Gesuch des Beschwerdeführers vom 20. Januar 2005 versehentlich nicht im ZEMIS erfasst und behandelt worden sei. Generell sei zunächst darauf hinzuweisen, dass nach der Tsunami-Katastrophe sehr viele Gesuche eingereicht worden seien, was angesichts knapper Ressourcen dazu geführt habe, dass das BFM vorab offensichtlich dringende Fälle prioritär behandelt habe. Bezüglich des vorliegenden Falles sei festzuhalten, dass der Beschwerdeführer ausschliesslich die Naturkatastrophe als Begründung für sein Gesuch und keine einreisebeachtliche Verfolgung im Sinne von Art. 3 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31) geltend gemacht habe, weswegen das Gesuch als aussichtslos erachtet worden sei. Darüber hinaus habe sich der Beschwerdeführer seinerseits erst nach über fünf Jahren wieder an die Schweizer Behörden gewandt, ohne dabei neue Gründe geltend zu machen. Zusammenfassend sei deshalb festzuhalten, dass die Nichterfassung sowie die Nichtbehandlung des Gesuchs auf ein Versehen und nicht auf ein absichtlich zögerliches Verhalten des BFM zurückzuführen sei. Abschliessend hielt die Vorinstanz fest, dass das Gesuch vom 20. Januar 2005 in der Zwischenzeit im ZEMIS erfasst worden sei.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Gemäss Art. 46a VwVG kann auch gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer anfechtbaren Verfügung Beschwerde erhoben werden. Mit dem Ausdruck "anfechtbare Verfügung" wird klargestellt, dass eine Rechtsverweigerungs- oder Rechtsverzögerungsbeschwerde entfällt, wenn die verweigerter oder verzögerte Verfügung selbst nicht anfechtbar wäre (vgl. Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBI 2001 4408).

1.2 Die Rechtsverweigerungs- oder Rechtsverzögerungsbeschwerde im Sinne von Art. 46a VwVG (eingefügt durch Ziff. 10 des Anhangs des VGG, in Kraft seit 1. Januar 2007) richtet sich an diejenige Beschwerdeinstanz, welche für die Behandlung einer Beschwerde gegen eine ordnungsgemäss ergangene Verfügung zuständig wäre. Diese Zuständigkeitsregelung löste - aus Gründen der Kongruenz mit derjenigen des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) - die vorherige Bestimmung von Art. 70 aVwVG ab, gemäss welcher für die Behandlung von Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerden noch die jeweilige Aufsichtsbehörde zuständig war (vgl. zum Ganzen BBI 2001 4408).

Das BFM gehört zu den Behörden nach Art. 33 VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine das Sachgebiet betreffende Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist daher zuständig für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde und entscheidet auf dem Gebiet des Asyls endgültig (Art. 105 AsylG; Art. 83 Bst. d Ziff. 1 BGG).

1.3 Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerden sind akzessorisch zum Hauptverfahren, weshalb sich die Beschwerdebefugnis nach der diesbezüglichen Legitimation richtet. Demnach ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen (respektive teilzunehmen versucht) hat, durch eine ordnungsgemäss ergangene Verfügung besonders berührt wäre und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung

hätte, mithin im Hauptverfahren Parteistellung beanspruchen könnte (Art. 6 und Art. 48 Abs. 1 VwVG; vgl. ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, S. 78 und S. 255). Sodann muss der oder die Rechtssuchende ein Begehren auf Erlass einer Verfügung gestellt haben, und es muss ein Anspruch auf Erlass einer solchen bestehen, mithin die Behörde nach den massgebenden Bestimmungen verpflichtet sein, in Verfügungsform zu handeln (vgl. BVGE 2008/15 E. 3.2 mit weiteren Hinweisen).

Der Beschwerdeführer hat mit seiner Eingabe vom 20. Januar 2005 an die ARK um Erlaubnis ersucht, in der Schweiz zu leben. Zur Begründung seines Gesuchs macht er im Wesentlichen geltend, seit seiner Rückkehr nach Sri Lanka im Jahre 1997 sei er durch die dort herrschenden ethnischen Unruhen beeinträchtigt. Zudem verweist er auf die Tsunami-Katastrophe vom 26. Dezember 2004 und bringt vor, er lebe mit seiner Familie nahe an der Küste, weshalb sein Leben sehr gefährdet sei. Als Asylgesuch gilt gemäss Art. 18 AsylG jede Äusserung, mit der eine Person zu erkennen gibt, dass sie die Schweiz um Schutz vor Verfolgung ersucht. Da von einem weiten Verfolgungsbegriff auszugehen ist, der sich auch auf mögliche Wegweisungshindernisse bezieht (vgl. dazu Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH [Hrsg.], Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren, Bern 2009, S. 59), und der Beschwerdeführer geltend macht, er sei durch die in Sri Lanka herrschenden ethnischen Unruhen beeinträchtigt, ist das Gesuch des Beschwerdeführers vom 20. Januar 2005 als Asylgesuch gemäss Art. 18 AsylG zu beurteilen. Ein solches Gesuch kann gemäss Art. 20 AsylG auch im Ausland gestellt werden. Die Pflicht des BFM zur Behandlung des Asylgesuchs und dessen Beantwortung mittels einer beschwerdefähigen Verfügung ergibt sich namentlich aus den Bestimmungen von Art. 37 und Art. 105 AsylG. Der Beschwerdeführer wäre zur Beschwerde gegen eine sein Asylgesuch ablehnende Verfügung legitimiert. Er ist es nach dem oben Gesagten auch zur Rechtsverweigerungs- respektive Rechtsverzögerungsbeschwerde.

1.4 Gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer Verfügung kann grundsätzlich jederzeit Beschwerde geführt werden (Art. 50 Abs. 2 VwVG). Dennoch steht der Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung nicht völlig im Belieben des Beschwerdeführenden. Dieser muss auch darlegen, dass er zurzeit der Beschwerdeeinreichung

immer noch ein schutzwürdiges Interesse an der Vornahme der verzögerten Amtshandlung hat (vgl. URSINA BEERLI-BONORAND, Die ausserordentlichen Rechtsmittel in der Verwaltungsrechtspflege des Bundes und der Kantone, Zürich 1985, S. 221 f.). Das schutzwürdige Interesse des Beschwerdeführers an der Vornahme der allenfalls verzögerten Amtshandlung manifestiert sich in der Eingabe vom 23. Januar 2010, in der er um die baldige Prüfung seines Asylgesuchs vom 20. Januar 2005 ersucht.

2.

2.1 Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen ist auf die Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde des Beschwerdeführers einzutreten und nachfolgend zu prüfen, ob im Untätigbleiben des BFM seit Eingang des Asylgesuchs vom 20. Januar 2005 eine unrechtmässige Verweigerung respektive Verzögerung des Erlasses einer beschwerdefähigen Verfügung zu erblicken ist, zumal die Vorinstanz seit Rechtshängigkeit der vorliegenden Beschwerde keinen Sachentscheid getroffen hat, die Beschwerde somit auch nicht gegenstandslos geworden ist (vgl. THOMAS MERKLI/ARTHUR AESCHLIMANN/RUTH HERZOG, Kommentar zum Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern, Bern 1997, Art. 49 N 74).

2.2 Heisst das Bundesverwaltungsgericht eine Rechtsverweigerungs- oder Rechtsverzögerungsbeschwerde gut, weist es die Sache mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (vgl. Art. 61 Abs. 1 VwVG; so noch ausdrücklich Art. 70 Abs. 2 aVwVG). Eine andere Möglichkeit, den rechtmässigen Zustand herzustellen, gibt es nicht; insbesondere darf das Gericht grundsätzlich nicht anstelle der das Recht verweigernden oder verzögernden Behörde entscheiden, würden dadurch doch der Instanzenzug verkürzt und allenfalls weitere Rechte der am Verfahren Beteiligten verletzt (vgl. BVGE 2008/15, E. 3.1.2).

2.3 Die vorinstanzliche Vernehmlassung vom 29. März 2010 wurde dem Beschwerdeführer nicht zur Kenntnis gebracht oder zur Stellungnahme unterbreitet. Nachdem im vorliegenden Urteil dem Prozessbegehren entsprochen wird, ist aus Gründen der Prozessökonomie von einer Gewährung des rechtlichen Gehörs in diesem Zusammenhang abzusehen (vgl. Art. 30 Abs. 2 Bst. c VwVG). Im Sinne

der Verfahrenstransparenz wird die Vernehmlassung jedoch in Kopie diesem Urteil beigelegt.

3.

3.1 Das Verbot der Rechtsverweigerung respektive Rechtsverzögerung ergibt sich aus Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101). Gemäss dieser Bestimmung hat jede Person unter anderem Anspruch auf eine Beurteilung ihrer Sache innert angemessener Frist. Diese Verfassungsgarantie gilt für alle Sachbereiche und alle Akte der Rechtsanwendung (vgl. BGE 130 I 312 E. 5.1 mit weiteren Hinweisen).

3.2

3.2.1 Eine Rechtsverweigerung liegt vor, wenn eine Behörde sich weigert, eine Verfügung zu erlassen, obwohl sie dazu aufgrund der einschlägigen Rechtsnormen verpflichtet wäre. Eine Rechtsverweigerung liegt insbesondere vor, wenn die Behörde faktisch untätig bleibt oder dem Gesuchsteller gar zu verstehen gibt, dass sie das Gesuch nicht zu behandeln gedenkt (vgl. MARKUS MÜLLER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], VwVG, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/St. Gallen 2008 N 4 zu Art. 46a VwVG).

3.2.2 Von einer Rechtsverweigerung ist vorliegend nicht auszugehen: Das BFM hat weder explizit noch andeutungsweise zu verstehen gegeben, dass es nicht bereit wäre, das Asylgesuch zu behandeln. Vielmehr hält die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vom 29. März 2010 fest, dass die Nichterfassung im ZEMIS sowie die Nichtbehandlung des Asylgesuchs des Beschwerdeführers auf ein Versehen und nicht auf ein absichtlich zögerliches Verhalten zurückzuführen sei. Da das BFM zudem das Gesuch in der Zwischenzeit im ZEMIS erfasst hat, lässt auf Einsicht in die Notwendigkeit eines Entscheids über das vor mehr als fünf Jahren eingereichte Asylgesuch schliessen.

3.3

3.3.1 Von einer Rechtsverzögerung im Sinne des Gesetzes ist nach Lehre und Praxis auszugehen, wenn die Behörde sich zwar bereit zeigt, den Entscheid zu treffen, dies aber nicht innert der Frist tut, die nach der Natur der Sache objektiv noch als angemessen erscheint. Die Angemessenheit der Dauer eines Verfahrens ist im Einzelfall unter

Berücksichtigung der gesamten Umstände zu beurteilen; ein Verschulden der Behörde ist nicht vorausgesetzt. In Betracht zu ziehen sind dabei namentlich die Komplexität der Sache, das Verhalten der betroffenen Beteiligten und der Behörden, die Bedeutung des Verfahrens für die betroffene Partei sowie einzelfallspezifische Entscheidungsabläufe (vgl. zum Ganzen BGE 130 I 312 E. 5.1 und 5; MÜLLER, a.a.O. N 6 zu Art. 46a VwVG). Spezialgesetzliche Behandlungsfristen, wie beispielsweise für das erstinstanzliche Asylverfahren (vgl. Art. 37 AsylG), sind bei einer Beurteilung der Angemessenheit der Verfahrensdauer ebenfalls zu berücksichtigen.

3.3.2 Der tamilische Beschwerdeführer hatte mit Schreiben vom 20. Januar 2005 an die ARK ein schriftliches Asylgesuch gestellt. Dieses Asylgesuch wurde von der ARK am 8. Februar 2005 dem BFM zur Prüfung überwiesen. In der Vernehmlassung der Vorinstanz vom 29. März 2010 wird von dieser nicht bestritten, dass das Asylgesuch bei ihr eingetroffen ist. Von der Vorinstanz wird überdies zugestanden, dass sie es versehentlich versäumt hat, das Asylgesuch im ZEMIS zu erfassen und zu behandeln.

3.3.3 Da das BFM die Behandlung des Asylgesuchs des Beschwerdeführers versehentlich versäumt hat, trägt es die Verantwortung für seine jahrelange Untätigkeit. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass gemäss den vom Gesetzgeber für das erstinstanzliche Asylverfahren festgelegten Behandlungsfristen in der Regel innerhalb von 20 Arbeitstagen nach der Gesuchstellung materiell über Asylgesuche zu entscheiden ist, während Nichteintretensentscheide grundsätzlich innerhalb von zehn Arbeitstagen nach der Gesuchstellung zu treffen sind (Art. 37 Abs. 1 und 2 AsylG). Sind zur Feststellung des Sachverhalts weitere Abklärungen nach Art. 41 AsylG erforderlich, ist über das Asylgesuch in der Regel innerhalb dreier Monate nach der Gesuchstellung zu entscheiden (Art. 37 Abs. 3 AsylG). Das Auslandsverfahren gemäss Art. 20 AsylG weist zwar gewisse Besonderheiten auf, welche die Beachtung dieser Behandlungsfristen erschweren, namentlich die teilweise lange Dauer der postalischen Übermittlung von Korrespondenz und Akten. Andererseits bezweckt einerseits das Asylverfahren den Schutz höchster Rechtsgüter wie Leib, Leben und persönliche Freiheit (vgl. etwa Art. 3 Abs. 2 AsylG) und halten sich andererseits die Asylsuchenden im Auslandsverfahren in der Regel im behaupteten Verfolgerstaat auf, weshalb in

diesen Fällen eine beförderliche Behandlung der Gesuche sachlich geboten ist.

3.3.4 Da die soeben dargelegten Behandlungsfristen bei weitem überschritten wurden, ist das Vorgehen des BFM im Verfahren des Beschwerdeführers als klare Rechtsverzögerung im Sinne von Art. 46a VwVG zu qualifizieren. An dieser Einschätzung ändern auch die Vorbringen der Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vom 29. März 2010 nichts, zumal diese die Nichtbehandlung des Asylgesuchs des Beschwerdeführers nicht zu rechtfertigen vermögen. So stellt insbesondere die Aussage der Vorinstanz, wonach der Beschwerdeführer ausschliesslich die Naturkatastrophe als Begründung für sein Gesuch und keine einreisebeachtliche Verfolgung im Sinne von Art. 3 AsylG geltend gemacht habe, weswegen das Gesuch als aussichtslos erachtet worden sei, keinen Rechtfertigungsgrund für die Nichtbeurteilung des Asylgesuchs dar, dies umso mehr, als diese Aussage nicht zutreffend ist (vgl. vorstehend Bst. D).

3.3.5 Die sich aufgrund der Erwägungen als offensichtlich begründet erweisende Beschwerde ist demnach im einzelrichterlichen Verfahren mit Zustimmung eines zweiten Richters (Art. 111 Bst. e AsylG), mit summarischer Begründung (Art. 111a Abs. 2 AsylG) gutzuheissen, und die Akten sind dem BFM zu überweisen, verbunden mit der Anweisung, das Asylgesuch des Beschwerdeführers vom 20. Januar 2005 ohne weitere Verzögerung zu behandeln.

4.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Nachdem der Beschwerdeführer im vorliegenden Verfahren nicht durch einen Rechtsbeistand vertreten ist, sind ihm keine notwendigen und verhältnismässig hohen Parteikosten im Sinne von Art. 64 Abs. 1 VwVG erwachsen, weshalb keine Parteientschädigung zuzusprechen ist.

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Rechtsverzögerungsbeschwerde wird gutgeheissen.

2.

Das BFM wird angewiesen, ohne weitere Verzögerung über das Asylgesuch des Beschwerdeführers vom 20. Januar 2005 zu entscheiden.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt.

4.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

5.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer durch Vermittlung der schweizerischen Vertretung in Colombo (per EDA-Kurier; Beilage: Kopie der Vernehmlassung des BFM vom 29. März 2010)
- die schweizerische Vertretung in Colombo (Beilage: Eingabe des Beschwerdeführers vom 23. Januar 2010), mit der Bitte um Eröffnung des Urteils an den Beschwerdeführer und um Zustellung der beiliegenden Empfangsbestätigung an das Bundesverwaltungsgericht (per EDA-Kurier; in Kopie)
- das BFM, Abteilung Asylverfahren, mit den Akten Ref.-Nr. N (...) (per Kurier; in Kopie)

Der Einzelrichter:

Der Gerichtsschreiber:

Robert Galliker

Matthias Jaggi

Versand: