



Abteilung IV
D-2050/2019
law/scm

Urteil vom 9. September 2019

Besetzung

Richter Walter Lang (Vorsitz),
Richterin Emilia Antonioni Luftensteiner,
Richter Yanick Felley;
Gerichtsschreiber Martin Scheyli

Parteien

A. _____, geboren am [...], und
B. _____, geboren am [...],
sowie deren Kinder
C. _____, geboren am [...],
D. _____, geboren am [...], und
E. _____, geboren am [...],
Russland,
vertreten durch Sonja Troicher,
Solidaritätsnetz Bern,
[...],
Beschwerdeführende,

gegen

Staatssekretariat für Migration (SEM),
Quellenweg 6, 3003 Bern,
Vorinstanz

Gegenstand

Rechtsverzögerung und Rechtsverweigerung

Sachverhalt:**A.**

Die Beschwerdeführenden, russische Staatsangehörige tschetschenischer Ethnie, ersuchten am 28. Oktober 2018 in der Schweiz um Asyl.

B.

Mit jeweiligen Verfügungen vom 16. November 2018 lehnte das Staatssekretariat für Migration (SEM) die Asylgesuche ab und ordnete die Wegweisung der Beschwerdeführenden aus der Schweiz sowie deren Vollzug an. Die gegen diese Entscheide erhobenen Beschwerden wurden durch das Bundesverwaltungsgericht mit Urteilen D-6673/2018 (betreffend den Beschwerdeführer [Ehemann]) und D-6674/2018 (betreffend die Beschwerdeführerin [Ehefrau] und die drei Kinder), jeweils vom 4. Dezember 2018, abgewiesen.

C.

Mit jeweiligen Eingaben an das Bundesverwaltungsgericht vom 6. Dezember 2018 ersuchten die Beschwerdeführenden um Revision der genannten Urteile.

D.

Mit Eingabe ihrer Rechtsvertreterin vom 11. Dezember 2018 reichten die Beschwerdeführenden beim Ausschuss der Vereinten Nationen gegen Folter (CAT) eine Beschwerde ein.

E.

Mit Eingabe ihrer Rechtsvertreterin an das SEM vom 12. Dezember 2018 reichten die Beschwerdeführenden neue Asylgesuche ein.

F.

Mit Schreiben vom 14. Dezember 2018 wies das SEM unter Hinweis auf die beim CAT hängige Beschwerde die zuständige kantonale Behörde an, vorläufig von jeglichen Massnahmen im Hinblick auf den Wegweisungsvollzug abzusehen.

G.

Mit Urteilen D-6941/2018 (betreffend den Beschwerdeführer) und D-6943/2018 (betreffend die Beschwerdeführerin und die drei Kinder), jeweils vom 3. Januar 2019, trat das Bundesverwaltungsgericht auf die Revisionsgesuche vom 6. Dezember 2018 nicht ein.

H.

Mit Schreiben ihrer Rechtsvertreterin an das Migrationsamt des Kantons E. _____ vom 1. Februar 2019 ersuchten die Beschwerdeführenden um Ausstellung von Ausweisen für Asylsuchende während des Asylverfahrens (Ausweise N).

I.

Mit Schreiben vom 18. März 2019 teilte das Migrationsamt des Kantons E. _____ den Beschwerdeführenden im Wesentlichen mit, bei einer Sistierung des Wegweisungsvollzugs aufgrund einer hängigen Beschwerde beim CAT könne kein Ausweis N ausgestellt werden.

J.

Mit Eingabe ihrer Rechtsvertreterin an das SEM vom 25. März 2019 ersuchten die Beschwerdeführenden darum, es sei durch das Staatssekretariat festzustellen, dass ihnen Ausweise für Asylsuchende auszustellen seien. Eventualiter sei durch das SEM eine beschwerdefähige Verfügung betreffend die Ausstellung solcher Ausweise zu erlassen.

K.

Mit Eingabe ihrer Rechtsvertreterin vom 30. April 2019 erhoben die Beschwerdeführenden beim Bundesverwaltungsgericht eine Beschwerde wegen Rechtsverzögerung beziehungsweise Rechtsverweigerung durch das SEM. In prozessualer Hinsicht beantragten sie zudem die Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung im Sinne von Art. 65 Abs. 1 VwVG.

L.

Mit Zwischenverfügung des Instruktionsrichters vom 15. Mai 2019 wurde das SEM ersucht, bis zum 31. Mai 2019 eine Vernehmlassung einzureichen. Zugleich wurde auf die Erhebung eines Kostenvorschusses verzichtet, verbunden mit der Mitteilung an die Beschwerdeführenden, über den Antrag auf Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung werde zu einem späteren Zeitpunkt entschieden.

M.

Mit Vernehmlassung vom 28. Mai 2019 beantragte das SEM die Abweisung der Beschwerde.

N.

Mit Zwischenverfügung vom 4. Juni 2019 wurde den Beschwerdeführenden in Bezug auf die Vernehmlassung das Replikrecht erteilt.

O.

Mit Eingabe ihrer Rechtsvertreterin vom 5. Juni 2019 gaben die Beschwerdeführenden eine entsprechende Stellungnahme ab.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Gemäss Art. 31 VGG ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung von Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG zuständig und entscheidet auf dem Gebiet des Asyls in der Regel – wie auch vorliegend – endgültig (Art. 83 Bst. d Ziff. 1 BGG; Art. 105 AsylG [SR 142.31]).

1.2 Angesichts der erwähnten Kompetenzzuteilung und gestützt auf Art. 46a VwVG ist das Bundesverwaltungsgericht ausserdem für die Beurteilung von Beschwerden zuständig, die dem SEM das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer anfechtbaren Verfügung vorwerfen (vgl. auch FELIX UHLMANN/SIMONE WÄLLE-BÄR, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 46a, N 12).

2.

2.1 Beschwerden wegen Rechtsverzögerung oder Rechtsverweigerung 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 ein Anspruch darauf besteht. Ein Anspruch ist anzunehmen, wenn die Behörde verpflichtet ist, in Verfügungsform zu handeln, und dem Rechtssuchenden nach Art. 6 i.V.m. Art. 48 Abs. 1 VwVG Parteistellung zukommt (vgl. BVGE 2008/15 E. 3.2 m.w.H.).

Die Beschwerdeführenden, die in der Schweiz um Asyl und um Ausstellung von Ausweisen für Asylsuchende während des Asylverfahrens beziehungsweise – im Falle der Ablehnung des Gesuchs um Ausstellung der genannten Ausweise – um Erlass einer anfechtbaren Verfügung ersucht haben, sind zur Beschwerde legitimiert.

2.2 Gegen das unrechtmässige Verzögern oder Verweigern einer Verfügung kann grundsätzlich jederzeit Beschwerde geführt werden (Art. 50 Abs. 2 VwVG). Dennoch steht der Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung nicht völlig im Belieben einer beschwerdeführenden Person, zumal auch

hier der Grundsatz von Treu und Glauben eine Grenze bildet. Der Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung ist vorliegend nicht zu beanstanden. Die beschwerdeführende Person muss überdies darlegen, dass sie zur Zeit der Beschwerdeerhebung ein schutzwürdiges – mithin aktuelles und praktisches – Interesse an der Vornahme der verzögerten Amtshandlung beziehungsweise der Feststellung einer entsprechenden Rechtsverzögerung hat (vgl. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl., Basel 2013, Rz. 5.23).

Angesichts dessen, dass gemäss Art. 71a Abs. 1 Bst. b der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (VZAE, SR 142.201) i.V.m. Art. 42 AsylG Asylsuchende während des Asylverfahrens einen ihrer jeweiligen Rechtsstellung entsprechenden besonderen Ausweis (Ausweis N) erhalten, ist nicht auszuschliessen, dass das SEM zur Vornahme der ersuchten Amtshandlung gesetzlich verpflichtet sein könnte. Die Beschwerdeführenden vermögen somit ein schutzwürdiges Interesse geltend zu machen, und auf ihre Beschwerde ist folglich einzutreten.

3.

3.1 Die Prüfungsbefugnis des Bundesverwaltungsgerichts beschränkt sich im vorliegenden Fall auf die Frage, ob eine Rechtsverzögerung oder Rechtsverweigerung vorliegt oder nicht. Im Falle einer Gutheissung der Beschwerde weist es die Sache mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Hingegen hat sich das Gericht einer Stellungnahme dazu, wie ein unrechtmässig verzögerter Entscheid inhaltlich hätte ausfallen sollen, zu enthalten, da es – Spezialkonstellationen vorbehalten – nicht anstelle der untätig gebliebenen Behörde entscheiden darf, ansonsten der Instanzenzug verkürzt und allenfalls weitere Rechte der am Verfahren Beteiligten verletzt würden (vgl. BVGE 2008/15 E. 3.1.2 m.w.H.).

3.2 Das Verbot der Rechtsverzögerung ergibt sich als Teilgehalt aus der allgemeinen Verfahrensgarantie von Art. 29 Abs. 1 BV. Danach hat jede Person vor Gerichts- und Verfahrensinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist (sog. Beschleunigungsgebot; vgl. hierzu und zum Folgenden BGE 130 I 312 E. 5.1 und 5.2 m.w.H.). Von einer Rechtsverzögerung ist nach Lehre und Praxis auszugehen, wenn behördliches Handeln zwar nicht (wie bei einer Rechtsverweigerung) grundsätzlich infrage steht, aber die Behörde nicht innert der Frist handelt, 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. 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.

3.3 Im vorliegenden Fall wird durch die Beschwerdeführenden in erster Linie geltend gemacht, dem SEM sei eine Rechtsverzögerung beziehungsweise Rechtsverweigerung vorzuwerfen, weil es ihnen nicht, wie mit Eingabe vom 25. März 2019 beantragt, Ausweise für Asylsuchende im Sinne von Art. 71a Abs. 1 Bst. b VZAE ausgestellt habe. Nachdem das SEM im Rahmen der Vernehmlassung ausführte (vgl. dazu nachfolgend, E. 3.3.2), es sei seinen Akten nicht zu entnehmen, dass die Beschwerdeführenden, wie von ihnen geltend gemacht, mit Eingabe vom 12. Dezember 2018 neue Asylgesuche eingereicht hätten, wurde die Rüge der Rechtsverzögerung beziehungsweise Rechtsverweigerung mit der Replik auch auf diesen Gesichtspunkt ausgedehnt.

3.3.1 Diesbezüglich ist zunächst festzustellen, dass eine Rechtsverzögerung beziehungsweise Rechtsverweigerung insofern nicht gegeben ist, als – wie durch das SEM mit der Vernehmlassung hervorgehoben wird – zwischen der Eingabe der Beschwerdeführenden an das SEM vom 25. März 2019 und der Einreichung der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht vom 30. April 2019 lediglich etwas mehr als ein Monat verstrichen ist.

3.3.2 Hingegen erweist sich, dass aus anderem Grund und in offensichtlicher Weise auf eine Rechtsverzögerung zu schliessen ist. Bereits mit der Beschwerdeschrift vom 30. April 2019 haben die Beschwerdeführenden zur Begründung ihres Standpunkts unter anderem erwähnt, dass sie mit Eingabe an das SEM vom 12. Dezember 2018 neue Asylgesuche eingereicht hätten. Das Staatssekretariat führte hierzu mit der Vernehmlassung aus, unter der Menge von verschiedenen Eingaben hätten weder im Papier- noch im elektronisch geführten Aktendossier solche neuen Asylgesuche gefunden werden können. Mit der Replik reichten die Beschwerdeführenden eine Kopie ihrer Eingabe an das SEM vom 12. Dezember 2018 mitsamt einer Aufgäbequittung der schweizerischen Post und einem Beleg zur Sendungsverfolgung ein. Angesichts dessen ist davon auszugehen, dass die Beschwerdeführenden tatsächlich mit genanntem Datum die geltend gemachten neuen Asylgesuche übermittelten und diese dem SEM am

13. Dezember 2018 zugestellt worden sind. Im Rahmen der Replik legten die Beschwerdeführenden ausserdem dar, dass sie im Zusammenhang mit ihren neuen Asylgesuchen dem SEM zwei weitere Eingaben übermittelt hätten, datierend vom 10. und vom 28. Januar 2019. Aufgrund eines mit der Replik eingereichten Belegs zur Sendungsverfolgung erweist sich zumindest in Bezug auf die Eingabe vom 10. Januar 2019 ebenfalls, dass diese dem Staatssekretariat am 14. Januar 2019 zugegangen ist. Im Übrigen wurde die Einreichung der neuen Asylgesuche auch bereits durch das Bundesverwaltungsgericht mit den beiden Urteilen D-6941/2018 und D-6943/2018 vom 3. Januar 2019 als aktenkundig erwähnt. Jedoch wurden weder die neuen Asylgesuche vom 12. Dezember 2018 noch die beiden ergänzenden Eingaben vom 10. und vom 28. Januar 2019 in die vorinstanzlichen Akten aufgenommen.

Des Weiteren ist festzustellen, dass auch die Eingabe der Beschwerdeführenden vom 25. März 2019 nicht in den Akten des SEM enthalten ist. Mit der Zwischenverfügung vom 15. Mai 2019 wurde das Staatssekretariat dazu aufgefordert, sich im Rahmen der Vernehmlassung unter anderem auch zur Frage zu äussern, weshalb die erwähnte Eingabe nicht in die vorinstanzlichen Akten aufgenommen wurde. Das SEM hat es unterlassen, sich in der Vernehmlassung zu dieser Frage zu äussern.

Damit hat das SEM zunächst offensichtlich seine Aktenführungspflicht in mehrfacher und erheblicher Weise verletzt. Die Aktenführung hat geordnet, übersichtlich und vollständig zu sein und es muss ersichtlich sein, wer die Akten erstellt hat und wie sie zustande gekommen sind (vgl. BVGE 2015/10 E. 3.3 S. 134, 2013/23 E. 6.4.2, 2011/37 E. 5.4.1).

Indem das SEM – wie es mit der Vernehmlassung ausgeführt hat – von der Einreichung der neuen Asylgesuche trotz entsprechender Erwähnung in den Urteilen D-6941/2018 und D-6943/2018 nicht einmal Kenntnis haben will, hat es auch die entsprechenden Verfahren bis heute – mehr als acht Monate später – nicht in Gang gesetzt. Unter den verschiedenen Massnahmen, die in diesem Verfahren gesetzlich vorgegeben sind, ist unter anderen die Ausstellung von Ausweisen für Asylsuchende im Sinne von Art. 71a Abs. 1 Bst. b VZAE i.V.m. Art. 42 AsylG zu nennen.

3.4 Aus dem Gesagten ergibt sich, dass dem SEM nicht nur eine offensichtliche und erhebliche Verletzung seiner Aktenführungspflicht, sondern auch eine Rechtsverzögerung in Bezug auf die Anhandnahme der am 12. Dezember 2018 eingereichten neuen Asylgesuche der Beschwerdeführenden vorzuwerfen ist.

4.

Folglich ist die Beschwerde, soweit mit ihr eine Rechtsverzögerung gerügt wird, gutzuheissen. Das SEM ist zudem anzuweisen, die neuen Asylgesuche der Beschwerdeführenden ohne weitere Verzögerung an die Hand zu nehmen, dabei seine Aktenführungspflicht korrekt wahrzunehmen und im Rahmen des durchzuführenden Verfahrens alle gesetzlich vorgesehenen Massnahmen zu treffen, unter Einschluss der Ausstellung von Ausweisen für Asylsuchende im Sinne von Art. 71a Abs. 1 Bst. b VZAE.

5.

5.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben (Art. 63 Abs. 3 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG). Der mit der Beschwerdeschrift gestellte Antrag auf Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung wird damit gegenstandslos.

5.2 Gemäss Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG kann die Beschwerdeinstanz der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten zusprechen (vgl. für die Grundsätze der Bemessung der Parteientschädigung ausserdem Art. 7 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Die Rechtsvertreterin der Beschwerdeführenden hat keine Kostennote eingereicht, weshalb die Parteientschädigung auf Grund der Akten festzusetzen ist (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE). Gestützt auf die in Betracht zu ziehenden Bemessungsfaktoren (Art. 9–13 VGKE) ist die Entschädigung auf Fr. 600.– (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuerzuschlag) festzusetzen. Dieser Betrag ist den Beschwerdeführenden durch das SEM zu entrichten.

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen.

2.

Das SEM wird angewiesen, die neuen Asylgesuche der Beschwerdeführenden umgehend an die Hand zu nehmen und dabei alle gesetzlich vorgesehenen Massnahmen durchzuführen.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

4.

Das SEM wird angewiesen, den Beschwerdeführenden eine Parteient-schädigung in der Höhe von Fr. 600.– zu entrichten.

5.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführenden, das SEM und die zustän-dige kantonale Behörde.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Walter Lang

Martin Scheyli

Versand: