



Urteil vom 18. Mai 2015

Besetzung

Richterin Contessina Theis (Vorsitz),
Richterin Regula Schenker Senn, Richter Daniele Cattaneo,
Gerichtsschreiberin Susanne Bolz.

Parteien

A. _____, geboren (...),
Sri Lanka,
vertreten durch lic. iur. Felice Grella, Erdös & Lehmann
Rechtsanwälte (...),
Beschwerdeführer,

gegen

Staatssekretariat für Migration (SEM;
zuvor Bundesamt für Migration, BFM),
Quellenweg 6, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Asylverfahren (Übriges);
Rechtsverzögerungsbeschwerde/ N (...).

Sachverhalt:**A.**

Der Beschwerdeführer stellte am 7. April 2010 auf der Schweizer Vertretung in Colombo, Sri Lanka, ein Auslandsasylgesuch. Seine Einreise wurde bewilligt, seither befindet er sich in der Schweiz im Asylverfahren.

B.

Da auch zwei Jahre nach seiner Einreise noch kein Entscheid vorlag, legte der Beschwerdeführer am 13. November 2012 eine Rechtsverzögerungsbeschwerde ein, welche mit Abschreibungsentscheid D-5894/2012 vom 1. Februar 2013 erledigt wurde, da von Seiten des BFM am 21. Dezember 2012 ein Entscheid über das Asylgesuch erging. Diesen ablehnenden Entscheid focht der Beschwerdeführer beim Bundesverwaltungsgericht an. Mit Urteil D-303/2013 vom 28. November 2013 kassierte das Bundesverwaltungsgericht den Entscheid und wies die Sache zur vollständigen Sachverhaltserstellung und neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurück.

C.

Seit dem ergangenen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts bemühte sich der Beschwerdeführer wiederholt bei der Vorinstanz um einen Entscheid in seiner Sache. In mehreren Schreiben wandte er sich an das BFM. Die erste Eingabe datiert vom 27. Februar 2014. Sie wurde mit Schreiben des BFM vom 19. März 2014 beantwortet, in welchem die Vorinstanz auf das noch andauernde Entscheid- und Vollzugsmoratorium betreffend Asylgesuche aus Sri Lanka hinwies. In der nächsten Eingabe vom 19. Juni 2014 bat der Rechtsvertreter angesichts der Aufhebung des Moratoriums um einen baldigen Entscheid. In der Folge unterbreitete das BFM den Fall erneut dem Nachrichtendienst des Bundes.

D.

Am 11. August 2014 erkundigte sich der Rechtsvertreter wiederum nach dem Verfahrensstand. Einem weiteren Schreiben vom 23. September 2014 lag ein Brief des Beschwerdeführers bei, in welchem dieser die gefährliche Situation schilderte, in welcher sich seine Ehefrau in Sri Lanka befinde. Am 2. Oktober 2014 teilte das BFM mit, der Beschwerdeführer werde demnächst noch einmal angehört. Die Anhörung fand am 29. Oktober 2014 statt, die Rückübersetzung des Protokolls erfolgte am 10. November 2014. Am 19. Dezember 2014 ersuchte der Rechtsvertreter das BFM erneut um Erlass eines Entscheids. Am 25. Januar 2015 wandte sich der Beschwerdeführer persönlich an das SEM und bat um einen baldigen Entscheid, da er nun seit mittlerweile vier Jahren und sieben Monaten warte.

E.

In der Beschwerde vom 14. Januar 2015 wird die Feststellung beantragt, die Vorinstanz habe gegen das Beschleunigungsgebot sowie die Verfahrensfristen des Asylgesetzes verstossen, weshalb das SEM anzuweisen sei, umgehend einen Asylentscheid zu verfügen. Eventualiter sei dem Beschwerdeführer Asyl zu gewähren. In prozessualer Hinsicht wurde die unentgeltliche Prozessführung beantragt sowie die amtliche Rechtsverbeiständung.

F.

Mit Verfügung vom 6. März 2015 verzichtete die Instruktionsrichterin auf die Erhebung eines Kostenvorschusses, verschob den Entscheid über die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege auf einen späteren Zeitpunkt und setzte der Vorinstanz Frist zur Vernehmlassung.

G.

In der Stellungnahme vom 19. März 2015 beantragte das SEM die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies die Vorinstanz auf das Entscheidmoratorium für Sri Lanka-Gesuche, welches vom 4. September 2013 bis zum Mai 2014 gegolten habe. Man habe die Lage im Herkunftsland des Beschwerdeführers neu beurteilen müssen, weshalb sich auch die Bearbeitung des vorliegenden Falles verzögert habe. Die Ruhezeit des Dossiers während des siebenmonatigen Moratoriums gelte jedoch nicht als Rechtsverzögerung. Am 29. Oktober 2014 habe man den Beschwerdeführer erneut angehört, die Rückübersetzung des Protokolls sei am 10. November 2014 erfolgt. Zwischen der letzten Amtshandlung des SEM und der vorliegenden Beschwerde seien nur etwas mehr als zwei Monate vergangen. Angesichts der neuen Lagebeurteilung, und der Wiederaufnahme mehrerer hundert pender Gesuche sri-lankischer Asylsuchender, bearbeite das SEM den vorliegenden Fall nicht verzögert.

H.

In der Replik vom 24. März 2015 hielt der Rechtsvertreter daran fest, dass die Vorinstanz das Beschleunigungsverbot verletzt habe. Die zweite Anhörung sei nur auf Drängen des Beschwerdeführers anberaumt worden, auf mehrere Schreiben des Beschwerdeführers habe das SEM gar nicht reagiert. Inzwischen seien weitere vier Monate seit erfolgter Rückübersetzung verstrichen, ohne dass der Entscheid ergangen sei. Da der Beschwerdeführer in grosser Sorge um seine im Heimatland verbliebene Familie lebe, was er auch der Vorinstanz wiederholt mitgeteilt habe, und die sri-lankischen Behörden inzwischen auch die Rentenzahlungen eingestellt hätten

sowie ihm zusätzlich die illegale Ausreise vorgeworfen würde, könne von seiner Seite kein Verständnis mehr für die Verzögerungen aufgrund des hohen Arbeitsanfalls bei der Behörde erwartet werden.

I.

Im Rahmen der Urteilsredaktion fiel auf, dass das SEM nach erfolgter Vernehmung die Akten nicht vollständig retourniert hatte, weshalb das Bundesverwaltungsgericht die Vorinstanz mit Verfügung vom 17. April 2015 aufforderte, die vorinstanzlichen Akten betreffend den Beschwerdeführer zu ergänzen und die fehlenden Aktenstücke zu paginieren und das entsprechend ergänzte Dossier innert Frist an das Gericht zu retournieren.

J.

Der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers wandte sich am 20. April 2015 an das Gericht und ersuchte um Akteneinsicht in die in der Verfügung vom 17. April 2015 genannten vorinstanzlichen Akten.

K.

Die Akten N 539 491 trafen, ergänzt im Sinne der Verfügung vom 17. April 2015, am 24. April 2015 bei Gericht ein.

L.

Mit Zwischenverfügung vom 1. Mai 2015 lehnte das Gericht die Einsicht in die nachgelieferten Akten der Vorinstanz ab, da es sich bei diesen um Arbeitsunterlagen des für die Behandlung des Asylgesuchs zuständigen Mitarbeitenden sowie um die Dokumentation verwaltungsinterner Abläufe handelte, welchen kein Beweischarakter zukommt, sondern die allein der behördeninternen Willensbildung dienen.

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]). Gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer anfechtbaren Verfügung kann bei der Beschwerdeinstanz, die für die Behandlung

einer Beschwerde gegen eine ordnungsgemäss ergangene Verfügung zuständig wäre, Beschwerde geführt werden (Art. 46a VwVG; vgl. dazu auch MARKUS MÜLLER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich 2008, Rz. 3 zu Art. 46a). Das Bundesverwaltungsgericht ist damit für die Beurteilung der vorliegenden Rechtsverzögerungsbeschwerde zuständig.

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 dem Rechtssuchenden nach Art. 6 i.V.m. Art. 48 Abs. 2 VwVG Parteistellung zukommt (vgl. BVGE 2008/15 E. 3.2, mit weiteren Hinweisen).

Der Beschwerdeführer, der in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt und um Erlass eines entsprechenden Asylentscheids in Form einer anfechtbaren Verfügung ersucht hat, ist zur Beschwerdeführung legitimiert.

1.3 Gegen das unrechtmässige 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 darlegen, dass er zur Zeit der Beschwerdeeinreichung ein schutzwürdiges – mithin aktuelles und praktisches – Interesse an der Vornahme der verzögerten Amtshandlung respektive der Feststellung einer entsprechenden Rechtsverzögerung 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 vorliegend in den bei den Akten liegenden Eingaben, mit welchen er um eine beförderliche Verfahrenserledigung ersucht hat. Auf die Rechtsverzögerungsbeschwerde ist einzutreten.

2.

Die Prüfungsbefugnis des Bundesverwaltungsgerichts beschränkt sich auf die Frage, ob das Gebot des Rechtsschutzes in angemessener Zeit im konkreten Fall verletzt worden ist oder nicht. Im Falle einer Gutheissung

der Beschwerde weist es die Sache mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG; so noch ausdrücklich alt Art. 70 Abs. 2 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 S. 193, mit weiteren Hinweisen).

Dieser Erwägung folgend, tritt das Bundesverwaltungsgericht auf den in der Beschwerde gestellten Eventualantrag, dem Beschwerdeführer sei durch das Bundesverwaltungsgericht Asyl zu gewähren, nicht ein.

3.

3.1 Das Verbot der Rechtsverzögerung ergibt sich als Teilgehalt aus der allgemeinen Verfahrensgarantie von Art. 29 Abs. 1 BV. Danach hat jede Person Anspruch auf eine Beurteilung ihrer Sache innert angemessener Frist. Diese Verfassungsgarantie gilt für alle Sachbereiche und alle Akte der Rechtsanwendung (vgl. BGE 130 I 173 f., mit weiteren Hinweisen).

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 das "Verschleppen" 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 auch einzelfallspezifische Entscheidungsabläufe (vgl. zum Ganzen BGE 130 I 312 E. 5.1 und 5; MARKUS MÜLLER, a.a.O., Rz. 6 zu Art. 46a). Ein Verschulden der Behörde an der Verzögerung wird nicht vorausgesetzt, weshalb sie das Rechtsverzögerungsverbot auch dann verletzt, wenn sie wegen Personalmangels oder Überlastung nicht innert angemessener Frist verfügt (vgl. BGE 107 I b 160 E. 3c, BGE 103 V 190 E. 5.2; FELIX UHLMANN/SIMONE WÄLLE-BÄR, in: Praxiskommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Zürich 2009, Art. 46a N 20).

4.

4.1 Der Beschwerdeführer beanstandet in der Beschwerde, dass nach erfolgter Kassation des Asylentscheids im November 2012 das BFM, beziehungsweise das SEM, sein Verfahren noch immer nicht zum Abschluss gebracht habe. Trotz mehrfacher Interventionen seinerseits seien auch nach der erfolgten ergänzenden Anhörung im Oktober 2014 erneut fünf Monate verstrichen, ohne dass das SEM einen Entscheid getroffen habe. Da sein Asylverfahren insgesamt bereits vier Jahre und sieben Monate andauere, sei dies nicht länger hinnehmbar. Das SEM verletze das Beschleunigungsgebot und die Fristen des Asylgesetzes.

4.2 Das SEM stellte fest, dass sich die Behandlung der Asylgesuche von Gesuchstellenden aus Sri Lanka aufgrund des vom 4. Oktober 2013 bis zum Mai 2014 geltenden Moratoriums verzögert habe. Das Amt, inzwischen das Staatssekretariat, habe die Sachlage neu beurteilen müssen. Man habe den Beschwerdeführer auch nochmals angehört, die Rückübersetzung des Protokolls sei erst am 11. November 2014 erfolgt. Seit diesem Zeitpunkt sei noch nicht sehr viel Zeit für die Bearbeitung des Gesuchs vergangen, weshalb die Beschwerde auf Rechtsverzögerung einer Grundlage entbehre.

4.3 Das Gesetz sieht in Art. 37 Abs. 2 AsylG eine Bearbeitungsfrist für materielle Asylentscheide von in der Regel zehn Arbeitstagen nach der Gesuchstellung vor. Die frühere Gesetzesbestimmung, wonach solche Verfahren in der Regel innerhalb von 20 Arbeitstagen nach der Gesuchstellung zu erledigen waren, beziehungsweise in der Regel innerhalb von drei Monaten, wenn weitere Abklärungen nach alt Art. 41 AsylG erforderlich waren (aArt. 37 Abs. 2 und 3 AsylG), wurde per 31. Januar 2014 aufgehoben (vgl. Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 14. Dezember 2012). Gemäss den Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 14. Dezember 2012 gilt für bereits hängige Verfahren (mit Ausnahme der Absätze 2 – 4) das neue Recht.

Dem Bundesverwaltungsgericht ist die hohe Anzahl noch pender Sri Lanka-Fälle, auf die in der Vernehmlassung hingewiesen wird, bekannt, und es ist nicht nur nachvollziehbar, sondern aufgrund der Geschäftslast unvermeidbar, dass nicht jedes Asylverfahren innerhalb der gesetzlichen Behandlungsfristen abgeschlossen werden kann. Zudem handelt es sich bei den in Art. 37 AsylG formulierten Fristen um Ordnungsfristen. Auch ist das vorliegende Asylverfahren verhältnismässig komplex und erforderte – wie auch die Vorakten zeigen – verschiedenste Abklärungen.

Nicht in die Prüfung einbezogen wird bei der Berechnung der Zeitraum nach Eingang der Rechtsverzögerungsbeschwerde beim Gericht, da dieses für die Behandlung der Beschwerde notwendigerweise das vorinstanzliche Dossier beiziehen musste, womit der Vorinstanz eine Weiterbehandlung des Asylgesuchs praktisch verunmöglicht war.

4.4 Das Bundesverwaltungsgericht bejaht in seiner Praxis das Vorliegen einer Rechtsverzögerung, sofern ein Fall für längere Zeit unbearbeitet liegen blieb und keine verfahrensleitenden Handlungen vorgenommen wurden (vgl. dazu zum Beispiel die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts D-105/2015 vom 18. März 2015, E-114/2014 vom 23. Januar 2014, E-2877/2014 vom 24. Juni 2014, in denen jeweils eine "Liegezeit" des Dossiers von ein bis zwei Jahren gerügt wurde). Grundsätzlich ist für das Vorliegen einer Rechtsverzögerung zu berücksichtigen, wie lange ein Verfahren unbearbeitet "parkiert" wurde, ohne dass es dafür eine objektive Rechtfertigung gibt (vgl. E. 3.2). Dabei kommt es gemäss Praxis des Bundesgerichts auf eine Gesamtschau an (BGE 130 I 312 E. 5.1 und 5).

4.5 Das Bundesverwaltungsgericht stellt vorliegend fest, dass das Asylverfahren des Beschwerdeführers in seiner Gesamtheit bereits sehr lange dauert und es nachvollziehbar ist, dass er, auch weil die Situation für seine Familie in Sri Lanka gemäss seinen Angaben zunehmend unsicher geworden sei, auf einen baldigen Entscheid drängt. Allerdings wurde die Bearbeitung seines Verfahrens tatsächlich durch das Moratorium für Sri Lanka-Fälle verzögert. Ferner hat das SEM dem Abschluss des Moratoriums im Mai 2014 in casu weitere verfahrensleitende Handlungen vorgenommen. Der Fall wurde bereits im Juni 2014 nochmals an den Nachrichtendienst des Bundes zur Stellungnahme weitergeleitet. Ausserdem wurde der Beschwerdeführer im Oktober 2014 ergänzend angehört. Das Ergebnis dieser Anhörung, welches eine weitere Grundlage für den noch ausstehenden Entscheid darstellt, lag nach erfolgter Rückübersetzung des Protokolls am 11. November 2014 vor. Die Beschwerde datiert vom 14. Januar 2015 und wurde damit gut zwei Monate nach dem Vorliegen des Protokolls erhoben.

Die Vorakten enthalten einen internen Antrag des zuständigen Sachbearbeiters an seinen Sektionschef, der einen Vorschlag enthält, wie im vorliegenden Fall seiner Ansicht nach zu entscheiden sei. Dieser Antrag datiert vom 11. November 2014, wurde also unmittelbar nach dem Vorliegen des Protokolls der ergänzenden Anhörung (vgl. Bst. G) erstellt. Bereits am 12. November 2014 wurde dieser Antrag vom zuständigen Sektionschef visiert und genehmigt. Allerdings vermerkte dieser, dass der Antrag auch der für

Sri Lanka-Gesuche federführenden Sektion des SEM vorzulegen sei. Der für die Federführung bei Sri Lanka-Gesuchen zuständige Sektionschef leitete den Entscheidantrag in der Folge am 27. November 2014 per E-Mail an die zuständige Sachbearbeiterin der BFM-Länderanalyse weiter und stellte verschiedene weitere Fragen. Der in der Akten vorliegende E-Mail-Ausdruck trägt den handschriftlichen Vermerk "Mit Entscheid zuwarten. Weitere Infos folgen", sowie das Datum des 12. Januars 2015 und das Kürzel des Chefs der federführenden Sektion für Sri Lanka. Dieser E-Mail-Ausdruck ist das letzte Dokument im Dossier. Kurz danach ging die Rechtsverzögerungsbeschwerde bei Gericht ein und die Vorakten wurden dem Bundesverwaltungsgericht überstellt. Das SEM hat – entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers – sein Verfahren nicht parkiert, sondern ist dabei, die nötigen Abklärungen zu treffen, um den Fall zu entscheiden. Angesichts des Profils des Beschwerdeführers ist nachvollziehbar, dass die Vorinstanz sorgfältige Abklärungen vornimmt. Daher ist es auch nicht zu beanstanden, wenn die federführende Sektion des SEM vor der Genehmigung noch auf weitere Informationen zurückgreifen will.

4.6 Das SEM hat somit das Beschleunigungsgebot von Art. 29 Abs. 1 BV nicht verletzt. Zwar ist nachvollziehbar, dass der Beschwerdeführer angesichts der auf das Ganze gesehen überdurchschnittlich langen Dauer seines Asylverfahrens auf eine schnelle Entscheidung drängt. Auch das Bundesverwaltungsgericht vertritt die Auffassung, dass das Verfahren bald einem Entscheid zugeführt werden sollte. Doch ist die seit der letzten Verfahrenshandlung verstrichene Zeit noch nicht beachtlich lang genug, um für diesen konkreten Verfahrensabschnitt – welchen die vorliegende Beschwerde beschlägt – die Annahme einer Rechtsverzögerung zu bejahen.

5.

Die Rüge der Rechtsverzögerung erweist sich damit als unbegründet und die Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten wird. Die Akten N 539 491 gehen zur weiteren Bearbeitung an das SEM zurück.

6.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wären die Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Angesichts der langen Dauer des Asylverfahrens und der besonderen Umstände wird vorliegend auf die Auferlegung der Kosten verzichtet (Art. 63 Abs. 1 Satz 3 VwVG). Über den Antrag auf Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung gemäss Art. 65 Abs. 1 VwVG wurde noch nicht entschieden. Dieser

ist mit vorliegenden Kostenentscheid zu Gunsten des Beschwerdeführers in Hinblick auf die unentgeltliche Prozessführung gegenstandslos geworden. Der Antrag auf die Gewährung der amtlichen Verbeiständung (Art. 65 Abs. 2 VwVG) wird abgewiesen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Der Antrag auf unentgeltliche Prozessführung wird als gegenstandslos geworden abgewiesen.

4.

Der Antrag auf amtliche Verbeiständung wird abgewiesen.

5.

Die Akten N (...) werden an die Vorinstanz zurückgeschickt.

6.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer und das SEM.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Contessina Theis

Susanne Bolz

Versand: