



Abteilung IV
D-3203/2013
law/joc

Urteil vom 9. Juli 2013

Besetzung

Richter Walter Lang (Vorsitz),
Richter Hans Schürch, Richter Daniele Cattaneo,
Gerichtsschreiberin Claudia Jorns Morgenegg.

Parteien

A. _____, Geburtsdatum unbekannt,
Sri Lanka,
vertreten durch Marcel Bosonnet, Rechtsanwalt,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

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

Sachverhalt:

A.

Mit Schreiben vom 31. Dezember 2010 suchte die Beschwerdeführerin bei der Schweizerischen Botschaft in Colombo (Sri Lanka) um Asyl nach.

B.

Die Botschaft forderte die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 31. Januar 2011 auf, bis zum 10. März 2011 verschiedene Fragen zu beantworten sowie Kopien von Identitätspapieren einzureichen.

C.

Die Beschwerdeführerin liess der Botschaft mit Eingabe vom 22. Februar 2011 ein Antwortschreiben sowie verschiedene Dokumente zukommen und ersuchte um Bewilligung der Einreise in die Schweiz.

D.

Am 14. März 2011 forderte die Botschaft die Beschwerdeführerin auf, bis zum 14. April 2011 weitere Fragen zu beantworten. Die Beschwerdeführerin kam dieser Aufforderung mit Eingabe vom 1. April 2011 nach.

E.

Mit Schreiben vom 19. April 2011 teilte die Botschaft der Beschwerdeführerin mit, ihr Dossier sei an das BFM weitergeleitet worden.

F.

Mit Eingabe des rubrizierten Rechtsvertreters vom 11. Januar 2013 ersuchte die Beschwerdeführerin beim BFM um Angabe des Verfahrensstandes.

G.

Mit Schreiben vom 5. März 2013 erkundigte sich der Rechtsvertreter erneut beim BFM nach dem Stand des Asylverfahrens und ersuchte das BFM, der Beschwerdeführerin ohne weiteres Zuwarten die Einreise in die Schweiz zu bewilligen.

H.

Mittels Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 5. Juni 2013 (Poststempel) liess die Beschwerdeführerin beim Bundesverwaltungsgericht eine Beschwerde wegen Rechtsverzögerung einreichen und beantragen, es sei ihr die Einreise zur Durchführung des Asylverfahrens zu bewilligen, eventualiter sei das BFM anzuweisen, ihr die Einreise in die Schweiz zur

Durchführung des Asylverfahrens zu erteilen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht liess sie um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung und Rechtsverteidigung im Sinne von Art. 65 Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) ersuchen.

Zur Begründung wird geltend gemacht, die Beschwerdeführerin habe bereits am 31. Dezember 2010 bei der Botschaft in Sri Lanka ein Asylgesuch eingereicht und die Einreise in die Schweiz beantragt. Das Verfahren sei seit zweieinhalb Jahren hängig. Durch diese Rechtsverzögerung erhalte die Beschwerdeführerin nicht den für sie vorgesehenen Schutz. Durch den fehlenden Entscheid sei es ihr zudem verunmöglicht, eine allfällige Beschwerde einzureichen. Sie sei in Sri Lanka an Leib und Leben gefährdet.

I.

Mit Verfügung vom 14. Juni 2013 hielt der Instruktionsrichter des Bundesverwaltungsgerichts fest, auf die Anträge der Beschwerdeführerin, ihr sei die Einreise durch das Bundesverwaltungsgericht zu bewilligen oder das BFM sei anzuweisen, ihr die Einreise in die Schweiz zu bewilligen, werde nicht eingetreten. Das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege im Sinne von Art. 65 Abs. 1 VwVG hiess der Instruktionsrichter – unter Vorbehalt der Veränderung der finanziellen Lage der Beschwerdeführerin – gut und verzichtete auf die Erhebung eines Kostenvorschusses. Das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtsverteidigung im Sinne von Art. 65 Abs. 2 VwVG wies er hingegen ab. Gleichzeitig lud er das BFM ein, bis zum 1. Juli 2013 eine Vernehmlassung zur Beschwerde vom 6. Juni 2013 einzureichen.

J.

Mit Vernehmlassung vom 27. Juni 2013 beantragte das BFM die Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

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 – wie 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 Bundesverwaltungsgericht ist zur Beurteilung der vorliegenden Rechtsverzögerungsbeschwerde somit zuständig.

2.

2.1 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 ansprechenden Person nach Art. 6 i.V.m. Art. 48 Abs. 1 VwVG Parteistellung zukommt (vgl. BVGE 2008/15 E. 3.2, mit Hinweisen). Da die Beschwerdeführerin in ihren Schreiben vom 31. Dezember 2010 und 22. Februar 2011 um Asyl sowie eine Einreisebewilligung in Form einer anfechtbaren Verfügung ersuchte, ist sie zur Beschwerdeführung legitimiert.

2.2 Beschwerde gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer Verfügung kann jederzeit geführt werden (Art. 46a i.V.m. 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 zugewartet werden. Vielmehr muss die Beschwerde innert angemessener Frist erhoben werden. Was angemessen ist, bemisst sich nach den konkreten Umständen, namentlich nach der der beschwerdeführenden Person zumutbaren Sorgfaltspflicht. Verweigert die Behörde ausdrücklich den Erlass einer Verfügung, so ist nach diesen Grundsätzen innerhalb der gesetzlichen Frist von 30 Tagen Beschwerde zu erheben (Urteil des Bundesgerichts 2P.16/2002; BVGE 2008/15 E. 3.2; MARKUS MÜLLER, a.a.O., Rz. 10 zu Art. 46a; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 2. Aufl., Basel 2010, Rz. 1606).

2.3 Mit Schreiben vom 11. Januar 2013 erkundigte sich der Rechtsvertreter nach dem Verfahrensstand und wies auf den Umstand hin, dass das Asylgesuch der Beschwerdeführerin vom 31. Dezember 2010 bis in jenem Zeitpunkt nicht behandelt worden sei. Am 5. März 2013 ersuchte er das BFM erneut um Angaben über den Verfahrensstand und forderte dieses auf, der Beschwerdeführerin ohne Weiteres Zuwarten die Einreise in die Schweiz zu bewilligen. Nachdem das BFM auf diese Schreiben nicht reagierte, durfte der Rechtsvertreter nach Treu und Glauben annehmen, dass die Vorinstanz vorderhand keine anfechtbare Verfügung erlässt. Die am 5. Juni 2013 beim Bundesverwaltungsgericht eingereichte Beschwerde wurde demnach fristgerecht erhoben. Auf die frist- und im Übrigen formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

3.

3.1 Das Verbot der Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung ergibt sich als Teilgehalt aus 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 Verfahrensinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist (sog. Beschleunigungsgebot).

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

3.3 Nach den in Art. 37 AsylG festgelegten erstinstanzlichen Verfahrensfristen sind Entscheide nach den Artikeln 38-40 in der Regel innerhalb von 20 Arbeitstagen nach der Gesuchstellung zu treffen (Abs. 2) beziehungsweise in der Regel innerhalb von drei Monaten, wenn weitere Abklärungen nach Art. 41 erforderlich sind (Abs. 3), und grundsätzlich innerhalb von zehn Arbeitstagen, wenn es sich um Nichteintretensentscheide handelt (Abs. 1).

3.4 Gestützt auf die Übergangsregelungen zu der dringlichen Änderung des Asylgesetzes vom 28. September 2012 (AS 2012 5359), welche am 29. September 2012 in Kraft trat, gelangen für die im Ausland vor dem Inkrafttreten der Änderung vom 28. September 2012 gestellten Gesuche die massgeblichen Artikel (Art. 12, 19, 20, 41 Abs. 2, 52 und 68 AsylG) in der bisherigen Fassung weiterhin zur Anwendung. Das Asylgesuch der Beschwerdeführerin vom 31. Dezember 2010 wird demnach auf der Grundlage der bisherigen Bestimmungen betreffend das Auslandsverfahren zu beurteilen sein. Das Auslandsverfahren gemäss Art. 20 aAsylG weist zwar Besonderheiten auf, welche die Beachtung dieser Fristen erschweren, namentlich die teilweise lange Dauer der postalischen Übermittlung von Unterlagen. Dieser Umstand ist indessen vorliegend nicht von Bedeutung, sind doch – wie nachstehend unter E. 3.6 aufgezeigt – seit dem 19. April 2011 durch das BFM keine weiteren Instruktionen erfolgt.

3.5 Dem Bundesverwaltungsgericht ist die vom BFM in der Vernehmlassung mitunter durch 16'000 rechtshängige Asylgesuche aus dem Ausland begründete, hohe Geschäftslast bekannt. Dem Gericht ist ebenfalls bewusst, dass das BFM nicht untätig ist und Massnahmen getroffen hat, um auch in diesem Bereich die Pendenzen abzubauen. Nicht jedes Asylverfahren kann deshalb offensichtlich umgehend entschieden werden und es ist zuweilen nicht vermeidbar, dass Verfahren länger dauern können.

3.6 Das Asylgesuch der Beschwerdeführerin datiert allerdings vom 31. Dezember 2010 (Eingang bei der Botschaft in Colombo: 28. Januar 2011). Nachdem die Botschaft der Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 31. Januar und vom 31. März 2011 verschiedene Fragen gestellt hatte, welche sie mit Eingaben 22. Februar 2011 und vom 1. April 2011 beantwortete, wurde ihr Dossier von der Botschaft am 19. April 2011 an das BFM weitergeleitet. Seither fanden jedoch keine weitergehenden Verfahrenshandlungen seitens des BFM statt. Selbst nach zweimaliger Intervention des Rechtsvertreters vom 11. Januar und vom 5. März 2013 blieb das

BFM untätig. Erwähnte Schreiben des Rechtsvertreters blieben unbeantwortet. Eine Tatsache, für die sich das BFM zwar auf Beschwerdeebene entschuldigt, die jedoch nichts daran ändert, dass eine beförderliche Behandlung des Gesuches der Beschwerdeführerin angezeigt gewesen wäre.

3.7 Nebst der Untätigkeit des BFM seit dem 19. April 2011 gilt es zu berücksichtigen, dass das Asylverfahren den Schutz hoher Rechtsgüter wie Leib, Leben und persönlicher Freiheit (Art. 3 Abs. 2 AsylG) bezweckt. Bei Asylgesuchen aus dem Ausland (sog. Auslandverfahren) halten sich die Asylsuchenden zudem in der Regel im – gemäss ihrer Optik – Verfolgerstaat auf, weshalb eine beförderliche Behandlung von solchen Gesuchen von Vornherein grundsätzlich geboten ist. Vorliegend hält sich die Beschwerdeführerin nach wie vor in ihrem Heimatstaat Sri Lanka auf. Sie befindet sich somit weiterhin in jenem Staat, in dem sie gemäss ihren Angaben an Leib und Leben gefährdet ist. Ausserdem weist das vorliegende Verfahren weder besonders schwierige Sachverhalts- noch Rechtsfragen auf. Bei allem Verständnis für die vom BFM angeführten Kapazitätsprobleme sowie unbesehen allfälliger anderer überzeitiger Verfahren und der vom BFM genannten Prioritätenordnung bei Asylgesuchen aus dem Ausland ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb das BFM über zwei Jahre lang das Asylgesuch der Beschwerdeführerin unbehandelt gelassen hat.

3.8 Es ist demzufolge festzustellen, dass die Verfahrensdauer als unverhältnismässig lange zu qualifizieren ist. Das Beschleunigungsgebot von Art. 29 Abs. 1 BV ist somit verletzt. Eine beförderliche Behandlung des Asylgesuches der Beschwerdeführerin ist demnach angezeigt.

4.

Die Rüge der Rechtsverzögerung erweist sich demnach als begründet. Die Beschwerde ist gutzuheissen. Die Akten gehen an die Vorinstanz zurück, verbunden mit der Anweisung, das Gesuch der Beschwerdeführerin vom 31. Dezember 2010 beförderlich zu behandeln und einen Entscheid zuzuführen.

5.

5.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG).

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 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2). Nachdem die Rechtsvertretung keine Kostennote eingereicht hat, ist die Parteientschädigung auf Grund der Akten festzulegen (Art. 14 Abs. 2 in fine VGKE). Unter Berücksichtigung der massgeblichen Bemessungsfaktoren (vgl. Art. 8 ff. VGKE) ist diese auf Fr. 800.– (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) festzusetzen (Art. 14 Abs. 2 und Art. 10 Abs. 2 VGKE). Das BFM ist anzuweisen, der Beschwerdeführerin diesen Betrag als Parteientschädigung zu entrichten.

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und es wird festgestellt, dass das Verfahren vor dem BFM zu lange dauert.

2.

Das BFM wird angewiesen, das Asylgesuch der Beschwerdeführerin beförderlich zu behandeln und eine Entscheidung zuzuführen.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

4.

Das BFM wird angewiesen, der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung von Fr. 800.– zu entrichten.

5.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin und das BFM.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Walter Lang

Claudia Jorns Morgenegg

Versand: