



Urteil vom 26. November 2013

Besetzung

Einzelrichter Fulvio Haefeli,
mit Zustimmung von Richter Thomas Wespi;
Gerichtsschreiber Gert Winter.

Parteien

A._____, geboren (...),
und deren Sohn
B._____, geboren (...),
Eritrea,
vertreten durch Klausfranz Rüst-Hehli,
(...),
Beschwerdeführende,

gegen

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

Gegenstand

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

Sachverhalt:**A.**

Am 10. Mai 2011 reichte der in der Schweiz domizilierte Bruder für die sich im Ausland befindende Beschwerdeführerin beim BFM ein nicht unterschriebenes Asylgesuch ein.

B.

Mit Schreiben vom 3. Juli 2012 bestätigte das BFM den Eingang des Asylgesuchs und teilte dem Adressaten mit, infolge der zahlreichen In- und Auslandgesuche sei es für die Behörde im Moment nicht möglich, auf ein bestimmtes Datum hin einen Asylentscheid in Aussicht zu stellen. Ausserdem wurde darauf hingewiesen, dass er auf künftige Anfragen nach dem Verfahrensstand keine Antwort erhalten werde.

C.

Mit Eingabe vom 5. März 2013 verdankte der Bruder der Beschwerdeführerin die Eingangsbestätigung vom 3. Juli 2012 und ersuchte um prioritäre Behandlung des Gesuchs um Gewährung von Asyl und um Bewilligung der Einreise für die Beschwerdeführerin und ihren Sohn, zumal das Verfahren schon übermässig lange gedauert habe.

D.

D.a Mit Eingabe vom 3. Mai 2013 ersuchte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin um speditive Behandlung des Gesuchs. Als Beilage reichte er ein von der Beschwerdeführerin unterzeichnetes Schreiben ein, welches eine Vollmacht für ihn sowie den Bruder der Beschwerdeführerin enthält.

D.b Mit Eingabe vom 23. Mai 2013 rügte der Rechtsvertreter, das Verfahren habe die verfassungsmässige Höchstdauer überschritten.

E.

Mit Eingabe vom 28. Oktober 2013 liess die Beschwerdeführerin beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde wegen Rechtsverzögerung erheben und die nachfolgend aufgeführten Rechtsbegehren stellen: Es sei festzustellen, dass das Asylverfahren vor dem BFM dauere ungemessen lange. Es sei dem BFM eine kurze Frist für die Entscheidung anzusetzen. Es sei die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren.

Auf die Begründung wird, soweit wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

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 – 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 Beschwerde geführt werden (Art. 46a VwVG). Beschwerde kann, wie gegen die Verfügung selbst, geführt werden (vgl. MARKUS MÜLLER, in: Auer/Müller/Schindler (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), Zürich 2008, Rz. 3 zu Art. 46a). Nach dem Gesagten ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Rechtsverzögerungsbeschwerde zuständig.

1.2 Mit der Änderung des Asylgesetzes vom 28. September 2012 ist die Möglichkeit der Einreichung eines Asylgesuches aus dem Ausland weggefallen (vgl. AS 2012 5359). Das vorliegende Urteil ergeht gestützt auf die Übergangsbestimmung zur vorgenannten Änderung, wonach für Asylgesuche, die im Ausland vor dem Inkrafttreten der Änderung gestellt worden sind, die Art. 12, 19, 20, 41 Abs. 2, 52 und 68 AsylG in der bisherigen Fassung des Gesetzes gelten. Wird demnach nachfolgend auf das AsylG oder Verordnungstexte verwiesen, bezieht sich dies stets auf die bisherige Fassung der entsprechenden Bestimmungen.

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 um eine Einreisebewilligung und Asyl in Form einer anfechtbaren Verfügung ersucht, ist sie zur Beschwerdeführung legitimiert.

2.2 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 der Beschwerdeführenden. Diese müssen darlegen, dass sie zur Zeit der Beschwerdeeinreichung immer noch ein schutzwürdiges (mithin aktuelles und praktisches) Interesse an der Vornahme der verzögerten Amtshandlung haben (vgl. URSINA BEERLI-BONORAND, Die ausserordentlichen Rechtsmittel in der Verwaltungsrechtspflege des Bundes und der Kantone, Zürich 1985, S. 221 f.).

Das schutzwürdige Interesse der Beschwerdeführerin und ihres Sohnes an der Vornahme der allenfalls verzögerten Amtshandlung manifestiert sich vorliegend bereits in den sich bei den Akten befindenden Eingaben, in denen unter Hinweis auf ihre Gefährdung wiederholt um die baldige Anhandnahme ihres Gesuchs ersucht wurde.

2.3 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Rechtsverzögerungsbeschwerde ist einzutreten.

3.

Über offensichtlich begründete Beschwerden wird in einzelrichterlicher Zuständigkeit mit Zustimmung eines zweiten Richters beziehungsweise einer zweiten Richterin entschieden (Art. 111 Bst. e AsylG). Wie nachstehend aufgezeigt, handelt es sich vorliegend um eine solche, weshalb der Beschwerdeentscheid nur summarisch zu begründen ist (Art. 111a Abs. 2 AsylG).

Gestützt auf Art. 111a Abs. 1 AsylG wurde vorliegend auf die Durchführung eines Schriftenwechsels verzichtet.

4.

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 unter Vorbehalt von speziellen Konstellationen nicht anstelle der untätigen Behörde entscheiden darf, andernfalls der Instanzenzug verkürzt und möglicherweise weitere Rechte der Verfahrensbeteiligten verletzt würden (vgl. BVGE 2008/15 E. 3.1.2 S. 193, m.w.H.).

5.

In der Rechtsverzögerungsbeschwerde wird unter Hinweis auf Art. 29 Abs. 1

der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und die dazu ergangene Rechtsprechung geltend gemacht, es sei für die Behandlung des Gesuches auf Art. 37 Abs. 3 AsylG abzustellen und damit von einer grundsätzlichen Behandlungsfrist von drei Monaten auszugehen. Diese Ordnungsfrist sei nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung für die Angemessenheit der Verfahrensdauer massgeblich. Ausserdem seien Verfahren mit Kinderbeteiligung zügig zu führen und unnötige Verzögerungen zu vermeiden.

6.

6.1 Das Verbot der Rechtsverweigerung und 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).

6.2 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; 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: Praxis-kommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger (Hrsg.), Zürich 2009, Art. 46a N 20).

6.3

6.3.1 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 Gestuchstellung 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).

Das Auslandverfahren 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 bis zur Einleitung des Beschwerdeverfahrens keinerlei Instruktionen erfolgt. Im Übrigen bezweckt das Asylverfahren den Schutz höchster Rechtsgüter wie Leib, Leben und persönlicher Freiheit (Art. 3 Abs. 2 AsylG), und die Asylsuchenden halten sich im Auslandverfahren in der Regel im Verfolgerstaat auf, weshalb in diesen Fällen eine beförderliche Behandlung der Gesuche sachlich geboten ist.

6.3.2 Die Beschwerdeführerin und ihr Sohn halten sich zwar nicht im Heimatstaat, sondern im Sudan auf. In den Schreiben des Bruders oder des Rechtsvertreters wurde wiederholt auf die schwierige Lage der Beschwerdeführerin hingewiesen.

6.3.3 Zunächst einmal ist festzuhalten, dass sich in vorliegendem Fall keine komplexen Rechtsfragen stellen, die eine Rechtsverzögerung begründen könnten.

6.3.3.1 Die Beschwerdeführerin hat erst mit Schreiben vom 3. Mai 2013 eine Vollmacht vom 20. April 2013 eingereicht und somit die höchstpersönliche Absicht des Einreichens eines Auslandgesuchs belegt. Gemäss asylrechtlicher Praxis gilt die Einreichung eines Asylgesuchs als sogenannt "relativ höchstpersönliches Recht" (vgl. Entscheidungen und Mitteilungen der Schweizerischen Asylrekurskommission [EMARK] 1996 Nr. 5). Die Einleitung eines Asylverfahrens aus dem Ausland durch die urteilsfähige (mündige oder unmündige) Person setzt daher einen persönlichen Antrag derselben voraus. Fehlt ein solcher, ist eine Mangelbehebung indessen nicht zwangsläufig ausgeschlossen. Eine Heilung kann beispielsweise dadurch erfolgen, dass der Inhalt eines vertretungsweise eingereichten Gesuchs anlässlich einer mündlichen Anhörung oder durch Einreichung einer persönlich verfassten oder zumindest unterzeichneten Stellungnahme zum Fragenkatalog des BFM im Falle des Verzichts auf eine Befragung bestätigt wird (vgl. BVGE 2011/39 E. 4.3.2). Vor diesem Hintergrund und angesichts der Pflicht des Bundesamtes zur sorgfältigen Sachverhaltsabklärung ist anzumerken, dass das BFM sich im erstinstanzlichen Verfahren innert nützlicher Frist um eine Willensäusserung der Beschwerdeführerin hätte bemühen und feststellen müssen, ob das in deren Namen eingereichte Asylgesuch ihrem Willen entspricht. Ein fehlender persönlicher Antrag vermag jedenfalls die Untätigkeit des Bundesamtes während

nahezu 24 Monaten (Zeitraum zwischen Einreichung des Asylgesuchs vom 10. Mai 2011 und persönlich unterzeichneter Vollmacht vom 20. April 2013) nicht zu rechtfertigen. Hinzu kommt, dass das BFM während der letzten 30 Monate nur gerade eine Empfangsbestätigung ausgestellt hat.

6.3.3.2 Dem Bundesverwaltungsgericht ist die hohe Belastung der Vorinstanz bekannt, und es ist nachvollziehbar, dass nicht jedes einzelne Asylverfahren innerhalb der gesetzlichen Behandlungsfristen abgeschlossen werden kann. Verfahren, die länger dauern, sind unvermeidbar, was in der Formulierung von Art. 37 Abs. 2 AsylG ("in der Regel") zum Ausdruck kommt. Nicht hinnehmbar ist dagegen die völlige Untätigkeit im vorliegenden Verfahren während 30 Monaten. Das BFM beantwortete mehrere Eingaben, mit denen um beschleunigte Behandlung ersucht worden war, nicht, so dass sich die Beschwerdeführerin schliesslich zur Einleitung des vorliegenden Beschwerdeverfahrens veranlasst sah. Das Beschleunigungsgebot von Art. 29 Abs. 1 BV wurde klar missachtet.

6.4 Die Rüge der Rechtsverzögerung erweist sich demnach als begründet. Die Beschwerde ist gutzuheissen. Die Akten gehen an das BFM zurück, verbunden mit der Anweisung, das Gesuch vom 10. Mai 2011 zügig zu behandeln und einer anfechtbaren Verfügung zuzuführen.

7.

7.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs.1 VwVG). Das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung wird damit gegenstandslos.

7.2 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).

Aufgrund der Akten ist nicht davon auszugehen, dem nicht durch einen Anwalt, sondern eine Privatperson vertretenen Beschwerdeführer seien verhältnismässig hohe Kosten entstanden, weshalb keine Parteientschädigung zuzusprechen ist (Art. 7 Abs. 4 VGKE).

(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 zügig einer anfechtbaren Verfügung zuzuführen.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

4.

Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

5.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin und das BFM.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Fulvio Haefeli

Gert Winter

Versand: