



Abteilung V
E-2685/2014

Urteil vom 11. Juli 2014

Besetzung

Richter Markus König (Vorsitz),
Richter Daniel Willisegger, Richter Jean-Pierre Monnet,
Gerichtsschreiberin Eveline Chastonay.

Parteien

A. _____,
Türkei,
vertreten durch Christian Hoffs, Jurist,
(...),
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Rechtsverzögerung (Asylverfahren N [...]).

Sachverhalt:**A.**

Der Beschwerdeführer, ein Kurde mit letztem Wohnsitz in Istanbul, stellte am 8. Juli 2011 in der Schweiz ein Asylgesuch.

B.

Am 19. Juli 2011 wurde der Beschwerdeführer im Empfangs- und Verfahrenszentrum (EVZ) (...) zur Person und summarisch zu den Gründen für das Verlassen des Heimatlandes befragt. Er gab dabei zu Protokoll, er sei in der Türkei im Jahr (...) wegen des (unbegründeten) Verdachts der Mitgliedschaft bei der Kurdischen Arbeiterpartei PKK in Untersuchungshaft genommen und erst knapp drei Jahre später wieder freigelassen worden. In der Haft sei er gefoltert worden; er leide noch heute unter den Folgen dieser Misshandlungen. Gegen ihn sei ein politisches Strafverfahren hängig, und weil er sich nach der Haftentlassung nicht bei den Militärbehörden gemeldet habe, um seinen Militärdienst anzutreten, werde nach ihm auch deswegen gefahndet.

Der Beschwerdeführer reichte Kopien zweier türkischsprachiger Dokumente aus seinem Strafverfahren zu den Akten.

C.

Das BFM forderte den Beschwerdeführer mit Verfügung vom 26. August 2011 unter Fristsetzung zur Einreichung von Übersetzungen der eingereichten Beweismittel in eine Amtssprache auf. Der Beschwerdeführer kam dieser Aufforderung mit Eingabe vom 17. September 2011 (Poststempel) nach.

D.

Am 16. August 2012 führte das BFM die Anhörung des Beschwerdeführers zu den Asylgründen durch.

E.

Mit Eingabe vom 20. November 2013 reichte der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers seine Vollmacht und türkische Gerichtsunterlagen (samt deutscher Übersetzung der seinen Mandanten betreffenden Stellen) zu den Akten. Ausserdem wurde um Einsicht in die Verfahrensakten nach Abschluss der Untersuchung ersucht.

F.

In einer Eingabe vom 27. Januar 2014 monierte der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers – unter Hinweis auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts betreffend Rechtsverzögerung – die Dauer des Asylverfahrens und ersuchte um einen baldigen Asylentscheid.

G.

Mit Eingabe vom 25. Februar 2014 informierte der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers über das Niederlegen seines Mandats.

H.

Am 5. März 2014 reichte der Rechtsvertreter eine am Vortag ausgestellte neue Vollmacht des Beschwerdeführers zu den Akten, ersuchte erneut um Akteneinsicht nach Abschluss der Untersuchung und bat das BFM unter Hinweis auf die Verfahrensdauer um eine baldige Weiterbehandlung des Asylgesuchs seines Mandanten.

I.

Mit Eingabe vom 16. Mai 2014 liess der Beschwerdeführer beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde wegen Rechtsverzögerung einreichen. Er beantragte inhaltlich die Feststellung, dass sein Asylverfahren zu lange dauere, sowie die Anweisung des BFM, das erstinstanzliche Verfahren ohne weitere Verzögerung zu bearbeiten und zügig abzuschliessen. In prozessualer Hinsicht wurde um Bewilligung der unentgeltlichen Rechtspflege und um Verzicht auf die Erhebung eines Kostenvorschusses ersucht.

D.

Mit Verfügung vom 28. Mai 2014 lud der Instruktionsrichter das BFM ein, eine Stellungnahme zur Beschwerde abzugeben.

In seiner Vernehmlassung vom 10. Juni 2014 beantragte das Bundesamt die Abweisung der Rechtsverzögerungsbeschwerde.

E.

Der Instruktionsrichter gab dem Beschwerdeführer mit Verfügung vom 11. Juni 2014 Gelegenheit zur Vernehmlassung des BFM Stellung zu nehmen.

Mit Eingabe vom 26. Juni 2014 hielt der Beschwerdeführer an seinen Anträgen fest.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG. Gemäss Art. 46a VwVG kann auch gegen das unrechtmässige Verzögern einer anfechtbaren Verfügung Beschwerde erhoben werden. Mit dem Ausdruck "anfechtbare Verfügung" wird klargestellt, dass eine Rechtsverzögerungsbeschwerde nicht zulässig ist, wenn die verzögerte Verfügung selbst nicht anfechtbar wäre (vgl. Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBI 2001 4408).

1.2 Die Rechtsverzögerungsbeschwerde im Sinn von Art. 46a VwVG (eingefügt durch Ziff. 10 des Anhangs des VGG, in Kraft sei 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 BGG – die vorherige Bestimmung von alt Art. 70 VwVG 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 in Sinn von Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist somit zuständig für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde und entscheidet in diesem Bereich endgültig (Art. 105 AsylG [SR 142.31]; Art. 83 Bst. d Ziff. 1 BGG).

1.3 Rechtsverzögerungsbeschwerden sind akzessorisch zum Hauptverfahren, weshalb sich die Beschwerdebefugnis nach der diesbezüglichen Legitimation richtet. Demnach ist zur Beschwerde berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen (oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten) 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 in Verbindung mit 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 wird vorausgesetzt, dass ein Anspruch auf Erlass einer Verfügung besteht – und die Behörde folglich nach den massgebenden Be-

stimmungen verpflichtet ist, in Verfügungsform zu handeln –, der oder die Rechtssuchende ein Begehren auf Erlass einer Verfügung gestellt hat und die angebehrte Verfügung nicht bereits erlassen wurde (vgl. BVGE 2008/15 E. 3.2, mit weiteren Hinweisen).

1.4 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 auch darlegen, dass er zur Zeit der Beschwerdeeinreichung immer noch ein schutzwürdiges (mithin aktuelles und praktisches) 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 vorliegend bereits in den verschiedenen bei den Akten liegenden Eingaben, mit welchen er um den baldigen Abschluss seines Asylverfahrens ersucht hatte.

1.5 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 (vgl. 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).

3.

3.1 Das Verbot der Rechtsverzögerung ergibt sich aus Art. 29 Abs. 1 BV. Gemäss dieser Bestimmung hat jede Person unter anderem Anspruch auf eine Beurteilung ihrer Sache innert angemessener Frist. Diese Ver-

fassungsgarantie gilt für alle Sachbereiche und alle Akte der Rechtsanwendung (vgl. BGE 130 I 173 f., mit weiteren Hinweisen).

3.2 Von einer Rechtsverzögerung im Sinn 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. 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 5.2 mit weiteren Hinweisen auf Lehre und Praxis). Spezialgesetzliche Behandlungsfristen, wie beispielsweise für das erstinstanzliche Asylverfahren (vgl. Art. 37 AsylG), sind bei einer Beurteilung der Angemessenheit der Verfahrensdauer natürlich ebenfalls zu berücksichtigen.

4.

4.1 Der Beschwerdeführer macht in seiner Rechtsverzögerungsbeschwerde im Wesentlichen geltend, das BFM habe sein Gesuch seit der Anhörung zu den Asylgründen, die zwei Jahre vorher stattgefunden hatte, nicht erkennbar weiterbehandelt. Zwei Schreiben seiner Rechtsvertretung, in denen unter Hinweis auf die bereits festzustellende Rechtsverzögerung um baldigen Verfahrensabschluss gebeten worden sei, seien nicht beantwortet worden. Er empfinde das lange Warten auf den Asylentscheid als qualvoll und leide sehr unter der Untätigkeit des Bundesamtes. Viele seiner türkischen Freunde, die nach ihm das Asylgesuch in der Schweiz gestellt hätten, hätten bereits ihren positiven Entscheid erhalten und könnten ihre Zukunft in der Schweiz planen.

4.2 Das BFM führte in seiner Vernehmlassung vom 10. Juni 2014 aus, die schnelle Behandlung aller Asylgesuche sei wegen der hohen Geschäftslast nicht immer möglich. Der Vorwurf, das BFM sei vorliegend immer untätig gewesen, sei aber unzutreffend; so habe es "im November 2013 den Fall durch den (...) überprüfen" lassen, was für den Beschwerdeführer nicht erkennbar gewesen sei. Die Eingabe vom 27. Januar 2014 sei deshalb nicht beantwortet worden, weil die Rechtsvertretung später ihr Mandat niedergelegt habe. Das Rechtsverzögerungsverfahren verzögere die Weiterführung des Asylverfahrens zusätzlich.

4.3 In der Replik lässt der Beschwerdeführer im Wesentlichen ausführen, der Hinweis des BFM auf die hohe Geschäftslast sei zwar verständlich, ändere aber nichts an den Behandlungsfristen, die der Gesetzgeber dem Bundesamt gesetzt habe. Der Vorwurf, das Rechtsverzögerungsverfahren behindere den geordneten Ablauf des Asylverfahrens, müsse unter den gegebenen Umständen entschieden zurückgewiesen werden.

5.

Das Bundesverwaltungsgericht stellt nach Durchsicht der Akten Folgendes fest:

5.1

5.1.1 Dass den Beschwerdeführer für die Zeit vor Einreichung der Rechtsverzögerungsbeschwerde eine wesentliche Mitverantwortung für die Verfahrensdauer treffe, macht das BFM zu Recht nicht geltend: Vielmehr ist er seiner von Gesetzes wegen obliegenden Mitwirkungspflicht bei der Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts offenbar nachgekommen, indem er die ihm zugänglich gewordenen Beweismittel mit Übersetzungen in eine Amtssprache zu den Akten gab (vgl. Art. 8 AsylG).

5.1.2 Es liegt in der Sache, dass das erstinstanzliche Asylverfahren während der Dauer des vorliegenden Beschwerdeverfahrens nicht weiter behandelt werden kann, weil die Akten in dieser Zeit durch das Bundesverwaltungsgericht benötigt werden. Die Dauer des Beschwerdeverfahrens fällt zudem vorliegend mit Blick auf die mehrjährige Dauer des erstinstanzlichen Asylverfahrens in der Tat nicht ins Gewicht (vgl. Replik S. 1).

5.2

5.2.1 Das vorliegend vom BFM zu behandelnde Asylverfahren mag eine etwas überdurchschnittliche Komplexität aufweisen, weil Beweismittel aus türkischen Strafverfahren zu verifizieren und mit Blick auf die flüchtlingsrechtliche Relevanz zu analysieren sind.

5.2.2 Den Akten sind allerdings keine spezifischen Schritte des Bundesamtes zur konkreten Beurteilung der Aktenlage zu entnehmen – dies weder mit Bezug auf die Sachverhaltsfeststellung (etwa mit Blick auf die Beurteilung der Authentizität der eingereichten Verfahrensdokumente) noch hinsichtlich der rechtlichen Analyse des Asylvorbringens. Dass im November 2013, wie in der Vernehmlassung des BFM erwähnt, eine Abklärung beim (...) vorgenommen worden wäre, ergibt sich aus den Akten des Beschwerdeführers (entgegen der sonst üblichen Praxis des BFM) nicht.

5.2.3 Die dem Gericht vorliegenden Akten N (...) sind ausserdem seit Sommer 2011 nicht nachgeführt worden: Der letzte Eintrag im Aktenverzeichnis betrifft das Aktenstück A8/3 "Aufforderung zur Übersetzung von Dokumenten"; ob die danach lose ins Dossier gelegten Urkunden vollständig sind, lässt sich anhand des Aktenverzeichnisses nicht feststellen.

5.3 An dieser Stelle ist daran zu erinnern, dass gemäss den vom Gesetzgeber für das erstinstanzliche Asylverfahren festgelegten (und per 1. Februar 2014 zusätzlich verschärften) Behandlungsfristen in der Regel innerhalb von zehn Arbeitstagen nach der Gesuchstellung materiell über Asylgesuche zu entscheiden ist, während Nichteintretensentscheide grundsätzlich innerhalb von fünf Arbeitstagen zu treffen sind (Art. 37 Abs. 2 und 1 AsylG).

5.4

5.4.1 Dem Bundesverwaltungsgericht ist die hohe Belastung des BFM, auf die in der Vernehmlassung hingewiesen wird, bekannt. Gemäss kommentierter BFM-Asylstatistik für das zweite Quartal 2011 vom 12. Juli 2011 waren zum Zeitpunkt der Einreichung des Asylgesuchs des Beschwerdeverfahrens mehr als 11'000 Asylverfahren erstinstanzlich beim Bundesamt hängig (wobei hier tausende von Ausland-Asylverfahren nicht mitgezählt sind).

5.4.2 Dass angesichts dieser Pendenzenzahl ab Sommer 2011 nicht jedes Asylverfahren innerhalb der Behandlungsfristen von Art. 37 AsylG abgeschlossen werden kann, ist nachvollziehbar und wird auch vom Beschwerdeführer ausdrücklich anerkannt. Das Bundesamt hat nach Kenntnis des Bundesverwaltungsgerichts zudem bereits konkrete organisatorische Massnahmen eingeleitet, um den Abbau der hängigen Verfahren zu beschleunigen.

5.5 Dem Beschwerdeführer ist aber insoweit beizupflichten, als die Höhe der Pendenzenzahl die lange Untätigkeit des Bundesamtes im vorliegenden Verfahren nicht zu rechtfertigen vermag. Hinzu kommt, dass die Asyldakten des Beschwerdeführers seit bald drei Jahren nicht mehr nachgeführt worden sind. Die letzte den Akten zu entnehmende Amtshandlung datiert vom 16. August 2011 (Anhörung zu den Asylgründen). Die schriftlich eingereichten Ersuchen um Beschleunigung des Asylverfahrens blieben unbeantwortet, was mit Bezug auf die Eingabe vom 27. Januar 2014 übrigens kaum damit erklärt werden kann, dass der Rechtsvertreter einen Monat später sein Mandat niedergelegt hatte (vgl. Vernehmlassung S. 1).

5.6 Das BFM muss sich unter diesen Umständen eine Verletzung des Beschleunigungsgebots von Art. 29 Abs. 1 BV vorhalten lassen.

5.7 Die Rechtsverzögerungsbeschwerde ist nach dem Gesagten gutzuheissen. Die Akten sind dem BFM mit der Anweisung zuzustellen, die Asylakten N (...) zu vervollständigen und das Verfahren des Beschwerdeführers nun beförderlich abzuschliessen.

6.

6.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 63 Abs.1 VwVG).

6.2 Dem Beschwerdeführer ist aufgrund seines Obsiegens im Beschwerdeverfahren in Anwendung von Art. 64 Abs. 1 VwVG eine Parteientschädigung für die ihm erwachsenen Vertretungskosten zuzusprechen. Die vom Rechtsvertreter mit der Replik eingereichte Kostennote ist den Verfahrensumständen angemessen. Die Parteientschädigung wird demnach auf insgesamt Fr. 723.– (inkl. sämtliche Auslagen) festgesetzt.

6.3 Bei diesem Verfahrensgang wird der Antrag auf Bewilligung der unentgeltlichen Rechtspflege gegenstandslos.

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Rechtsverzögerungsbeschwerde wird gutgeheissen.

2.

Das BFM wird angewiesen, das Verfahren im Sinn der Erwägungen korrekt durchzuführen und beförderlich abzuschliessen.

3.

Das BFM wird angewiesen, dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 723.– auszurichten.

4.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer und BFM.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Markus König

Eveline Chastonay

Versand: