



Urteil vom 26. Februar 2013

Besetzung

Richter Bruno Huber (Vorsitz),
Richter Walter Stöckli, Richter Kurt Gysi,
Gerichtsschreiberin Jeannine Scherrer-Bänziger.

Parteien

A. _____, geboren (...),
Syrien,
vertreten durch Hansjörg Trüb,
(...),
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Rechtsverzögerung (Asyl und Wegweisung)
N (...).

Sachverhalt:**A.**

Der Beschwerdeführer suchte am 6. Februar 2011 um Asyl in der Schweiz nach. Am 14. Februar 2011 wurde er im Empfangs- und Verfahrenszentrum (EVZ) Chiasso zur Person, zu den Gesuchsgründen und zum Reiseweg summarisch befragt (BzP).

B.

Mit Schreiben vom 13. September 2011 erkundigte sich der Beschwerdeführer nach dem Verfahrensstand und bat um einen raschen Entscheid. Das BFM teilte ihm am 31. Oktober 2011 mit, es seien zahlreiche Asylverfahren hängig, die zügig, sorgfältig und rechtskonform behandelt würden. Sobald der Sachverhalt hinreichend abgeklärt sei, werde es im Rahmen seiner Arbeitskapazitäten einen Endentscheid treffen. Aufgrund der hohen Geschäftslast könne jedoch betreffend die weitere Dauer des Verfahrens keine verbindliche Zusage gemacht werden.

C.

Mit Schreiben vom 21. Mai 2012 reichte der (neu mandatierte) Rechtsvertreter beim Bundesamt seine Vollmacht ein und ersuchte um Auskunft über die Durchführung eines allfälligen Dublin II-Verfahrens sowie um Akteneinsicht. Weiter bat er, das BFM möge das Verfahren möglichst bald an die Hand nehmen und zum Abschluss bringen. Dieses wies mit Schreiben vom 29. Mai 2012 erneut darauf hin, es könne aufgrund der hohen Geschäftslast keine verbindlichen Angaben hinsichtlich der Dauer des Verfahrens machen. Dem Antrag um Einsicht in die Verfahrensakten gab es unter Hinweis auf die noch nicht abgeschlossene Untersuchung nicht statt und stellte in Aussicht, nach Abschluss des Untersuchungsverfahrens darauf zurückzukommen.

D.

Am 1. Juni 2012 wies der Beschwerdeführer auf die noch ausstehende Anhörung hin. Gleichzeitig ersuchte er erneut um Einsicht in die Dublin II-Akten, welche ihm das BFM mit Schreiben vom 14. Juni 2012 gewährte.

E.

Am 8. August 2012 wandte sich der Beschwerdeführer nochmals an das Bundesamt. Er wies in seiner Eingabe darauf hin, dass nach 18 Monaten immer noch keine Anhörung stattgefunden habe, und er ersuchte darum, so rasch wie möglich eine solche einzuplanen. Andernfalls erwarte er ei-

ne nachvollziehbare Begründung dafür, weshalb das Verfahren sistiert worden sei. Das BFM antwortete am 17. August 2012, vor dem Hintergrund der aktuellen Lage in Syrien verzichte es gegenwärtig darauf, Asylentscheide zu redigieren und zu eröffnen, bei denen mit negativem Asylentscheid gleichzeitig der Vollzug der Wegweisung nach Syrien angeordnet werden müsste (Entscheidmoratorium). Anhörungen, positive Asylentscheide und Anordnungen von vorläufigen Aufnahmen für Gesuchsteller aus Syrien würden weiterhin durchgeführt beziehungsweise erlassen, dies jedoch mit tiefer Priorität.

F.

Mit Eingabe vom 11. Dezember 2012 erhob der Beschwerdeführer beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde und beantragte, es sei festzustellen, dass die Behandlung des Asylgesuchs zu lange dauere. Das BFM sei anzuweisen, die Anhörung zügig durchzuführen und bald einen Entscheid zu fällen.

G.

Der Instruktionsrichter wies den Beschwerdeführer mit Schreiben vom 13. Dezember 2012 darauf hin, in der Eingabe werde einerseits Rechtsverzögerung gerügt, andererseits ein aufsichtsrechtliches Element geltend gemacht. Er bat um Mitteilung, welchen Weg der Beschwerdeführer beschreiten wolle. Dieser teilte am 18. Dezember 2012 mit, es gehe ihm um die Geltendmachung einer Rechtsverzögerung.

H.

Mit Zwischenverfügung vom 20. Dezember 2012 hielt der Instruktionsrichter fest, die Eingabe vom 11. Dezember 2012 werde als Rechtsverzögerungsbeschwerde entgegengenommen und behandelt, forderte den Beschwerdeführer auf, bis am 7. Januar 2013 einen Vorschuss an die Verfahrenskosten zu bezahlen und lud das BFM zur Vernehmlassung ein, welche – datierend vom 11. Januar 2013 – am 14. Januar 2013 beim Gericht einging.

I.

Mit Schreiben vom 7. Januar 2013 ersuchte der Beschwerdeführer um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung und Verzicht auf die Erhebung eines Kostenvorschusses und reichte mit Eingabe vom 14. Januar 2013 (Poststempel) eine vom 10. Januar 2013 datierte Fürsorgebestätigung zu den Akten.

J.

Der Instruktionsrichter hiess das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung mit Verfügung vom 17. Januar 2013 gut, verzichtete in Wiedererwägung der entsprechenden Dispositivziffern der Zwischenverfügung vom 20. Dezember 2012 auf die Erhebung eines Kostenvorschusses und bot dem Beschwerdeführer Gelegenheit, zur Vernehmlassung des BFM Stellung zu nehmen. Die Stellungnahme – datierend vom 21. Januar 2013 – ging dem Gericht am 22. Januar 2013 zu.

K.

Mit Verfügung vom 23. Januar 2013 lud der Instruktionsrichter das BFM zur Vernehmlassung ein, welche am 4. Februar 2013 beim Gericht einging und dem Beschwerdeführer am 7. Februar 2013 zur Kenntnis gebracht wurde.

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 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 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 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 [AsylG, SR 142.31]; Art. 83 Bst. d Ziff. 1 BGG).

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 der Beschwerdeführer um Asyl in Form einer anfechtbaren Verfügung ersuchte, ist er zur Beschwerdeführung legitimiert.

2.2 Beschwerde gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer Verfügung kann jederzeit geführt werden (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 dem Beschwerdeführer 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 (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2P.16/2002; BVGE 2008/15; 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).

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 dieser wiederholt um beförderliche Verfahrenserledigung ersucht hatte.

2.3 Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen ist auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde einzutreten.

3.

3.1

Der Beschwerdeführer macht unter Hinweis auf Art. 29 Abs. 1 AsylG geltend, die gesetzliche Frist für die Anhörung sei vorliegend um zirka das "30fache überschritten worden". Das Asylgesetz kenne lediglich im Falle der Gewährung vorübergehenden Schutzes eine Rechtsgrundlage für die Sistierung eines Asylgesuchs. Die hohen Pendenzenzahlen der Vorinstanz seien bekannt. Wie aber aus der Presse zu erfahren gewesen sei,

werde über gewisse Kategorien von Gesuchen in kürzester Zeit entschieden. Gegen die Anwendung politischer Kriterien bei der Steuerung der Verfahren sei an sich nichts einzuwenden. Inakzeptabel werde dies jedoch dann, wenn die gesetzlichen Fristen in den weniger prioritären Verfahren nicht mehr eingehalten werden könnten.

Aus der Presse sei weiter bekannt, dass die Vorinstanz Asylgesuche aus Syrien in tiefer Priorität behandle. Vorliegend sei das Verfahren jedoch offensichtlich sistiert worden.

Eine späte Anhörung benachteilige die betroffene Person. Praxisgemäss beurteile die Vorinstanz die Konsistenz der Aussagen in allen Befragungen. Wenn letztere zeitlich weit auseinander liegen würden, nehme die Gefahr von Differenzen in den Aussagen zu. Dies führe zu einer Rechtsungleichheit.

Beantragt werde auch die Anweisung eines baldigen Entscheides. Damit solle verhindert werden, dass nach durchgeführter Anhörung nochmals eine überlange Wartezeit entstehe. Dieser Antrag rechtfertige sich im vorliegenden Verfahren, sei doch die zulässige Verfahrensdauer gemäss Art. 37 Abs. 2 und 3 AsylG ebenfalls schon deutlich überschritten worden.

3.2 In seiner Eingabe vom 18. Dezember 2012 präzisiert der Beschwerdeführer, es gehe ihm um die Geltendmachung einer Rechtsverzögerung im vorliegenden Einzelfall. Mit der Erwähnung der politischen Kriterien habe er bezweckt, mögliche Rechtfertigungen für die lange Dauer zu entkräften. Er habe jedoch bewusst das Mittel der Rechtsverzögerungsbeschwerde gewählt.

3.3 Das Bundesamt führt in seiner ersten Vernehmlassung aus, die verschiedenen Eingaben des Beschwerdeführers seien jeweils zügig beantwortet und mit Schreiben vom 14. Juni 2012 sei Einsicht in die Dublin-Akten gewährt worden.

Es treffe zwar zu, dass noch keine vertiefte Anhörung zu den Asylgründen stattgefunden hätte. Das Verfahren sei nicht sistiert worden, unterliege aber der amtsinternen Prioritätenordnung, gemäss welcher unter anderem Asylgesuche von Personen aus Syrien zurzeit lediglich mit tiefer Priorität behandelt würden.

Bereits in seinem Schreiben vom 31. Oktober 2011 habe es darauf hingewiesen, dass aufgrund der hohen Geschäftslast keine verbindliche Zu-

sage betreffend die weitere Dauer des Verfahrens gemacht werden könne. Dieser Feststellung komme im Lichte der amtsinternen Behandlungsstrategie nach wie vor Gültigkeit zu. Der Beschwerdeführer werde jedoch nach Abschluss des vorliegenden Beschwerdeverfahrens innert einigen Wochen zu einer Asylanhrung vorgeladen.

3.4 Der Beschwerdeführer bringt in seiner Replik vor, er stimme der Vorinstanz darin zu, dass sie seine Briefe jeweils zügig beantwortet habe. Dies sei jedoch nicht Gegenstand seiner Beschwerde.

Die Vorinstanz stelle in Abrede, dass es sich um eine Sistierung handle. Es entziehe sich seiner Kenntnis, ab welchem Zeitpunkt es sich um eine solche handle. Im Resultat ändere sich für ihn jedoch nichts.

Das BFM verweise auf die hohe Geschäftslast. Hier wäre Nachsicht angezeigt, wenn aufgrund stark steigender Asylgesuchszahlen alle Asylsuchenden länger warten müssten. Vorliegend habe es jedoch bereits am 29. Mai 2012 mitgeteilt, dass zahlreiche Gesuche hängig seien, die es "zügig, sorgfältig und rechtskonform ..." behandle. Rechtskonform könnten Verfahren nur sein, wenn die Frist zur Anhrung eingehalten werde. Die rechtskonforme Führung der einen Verfahren bei rechtsverzögernder Handhabung anderer Verfahren sei nicht mit der hohen Geschäftslast begründbar, sondern mit einer Prioritätenordnung, welche das Gebot der Rechtsgleichheit verletze.

Ferner sei die Frist in Art. 29 Abs. 1 AsylG absolut formuliert, dies im Gegensatz zu Art. 37 AsylG, welcher den Begriff "in der Regel" enthalte. Die Behörde habe hier somit nicht den gleichen Spielraum.

Die Vorinstanz verspreche eine Anhrung innert einiger Wochen nach Abschluss des Beschwerdeverfahrens und beantrage die Abweisung der Beschwerde. Mit einem derart vagen Versprechen beseitige sie die Rechtsverzögerung nicht. Sie hätte innert der Frist für die Vernehmlassung genügend Zeit gehabt, einen Anhrungstermin festzusetzen. Mit dieser erneuten Verzögerung mache sie deutlich, dass sie die Rechtsverzögerung absichtlich begehe. Damit sei auch absehbar, dass das Verfahren nach der Anhrung erneut stagnieren würde.

3.5 In seiner zweiten Vernehmlassung verweist das BFM auf seine Erwägungen, an denen es vollumfänglich festhalte, und beantragt die Abweisung der Beschwerde.

4.

4.1

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).

4.2 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 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).

4.3 Gemäss Art. 29 Abs. 1 Bst. b AsylG hört das Bundesamt die Asylsuchenden innerhalb von 20 Tagen nach dem Entscheid über die Kantonszuweisung zu den Asylgründen an, und nach Art. 37 AsylG sind Entscheide nach den Art. 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).

5.

5.1 Dem Bundesverwaltungsgericht ist die hohe Belastung der Vorinstanz bekannt, und es ist nachvollziehbar, dass angesichts der zahlreichen penden- ten Gesuche nicht jedes einzelne Asylverfahren innerhalb der Be-

handlungsfristen von Art. 37 AsylG abgeschlossen werden kann. Das Bundesamt hat nach Kenntnis des Gerichts zudem verschiedene Massnahmen eingeleitet, um den Abbau der hängigen Verfahren zu beschleunigen. Aufgrund der vorinstanzlichen Geschäftslast sind Verfahren, die länger als die gesetzlichen Behandlungsfristen dauern, unvermeidbar, was in der Formulierung von Art. 37 Abs. 2 AsylG ("in der Regel") zum Ausdruck kommt. Keine solche Relativierung kennt die Bestimmung von Art. 29 Abs. 1 AsylG, was allerdings nichts daran ändert, dass es sich auch bei dieser Behandlungsfrist um eine blosse, nicht mit verfahrensrechtlichen Sanktionen bei deren Überschreitung verbundene Ordnungsfrist handelt.

5.2 Der Beschwerdeführer suchte am 6. Februar 2011 um Asyl nach. Am 14. Februar 2011 fand die Befragung (BzP) statt, und am 18. Februar 2011 wies das BFM ihn dem Kanton Zug zu. Seither – mithin seit rund zwei Jahren – hat die Vorinstanz keine weiteren erkennbaren Verfahrenshandlungen vorgenommen. Das BFM vermag nicht stichhaltig zu begründen, inwiefern es wegen nicht selbst zu verantwortender Umstände bis heute nicht in der Lage gewesen sein sollte, über das Asylgesuch vom 6. Februar 2011 zu entscheiden. Die tiefe Priorität und die amtsinterne Behandlungsstrategie betreffend Asylgesuchen von Personen aus Syrien werden vom Beschwerdeführer im Grundsatz nicht beanstandet. Ihm ist jedoch beizupflichten, dass der Hinweis darauf die Untätigkeit des Bundesamtes während rund zwei Jahren nicht zu rechtfertigen vermag, zumal dieses in seiner Vernehmlassung ausdrücklich darauf hinweist, es habe das Verfahren nicht sistiert. Eine Nichtbehandlung während zwei Jahren ist unbesehen allfälliger anderer überzeitiger Verfahren grundsätzlich zu lange. Nicht nachvollziehbar ist insbesondere, weshalb immer noch kein Anhörungstermin festgesetzt worden ist, was mit Art. 29 Abs. 1 Bst. b AsylG nicht zu vereinbaren ist. Dies gilt umso mehr, als der Beschwerdeführer mit Schreiben vom 13. September 2011, 21. Mai 2012, 1. Juni 2012 und 8. August 2012 wiederholt um eine rasche Entscheidung und Durchführung der ausstehenden Anhörung gebeten hat. Das Beschleunigungsgebot von Art. 29 Abs. 1 BV ist damit verletzt.

5.3 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 Asylgesuch des Beschwerdeführers vom 6. Februar 2011 beförderlich zu behandeln und zügig einer anfechtbaren Verfügung zuzuführen.

6.

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

6.2 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)).

Der Rechtsvertreter hat keine Kostennote eingereicht. Auf entsprechende Nachforderung kann indessen verzichtet werden, da der notwendige Vertretungsaufwand aufgrund der Akten zuverlässig abgeschätzt werden kann. Unter Berücksichtigung der massgebenden Berechnungsfaktoren (Art. 8, 9 und 11 VGKE) ist die Parteientschädigung auf Fr. 750.– (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) festzusetzen. Die Vorinstanz ist anzuweisen, dem Beschwerdeführer 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 des Beschwerdeführers zügig einer anfechtbaren Verfügung zuzuführen.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

4.

Das BFM wird angewiesen, dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung von Fr. 750.– (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) zu entrichten.

5.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer und das BFM.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Bruno Huber

Jeannine Scherrer-Bänziger

Versand: