



Abteilung V
E-6470/2012

Urteil vom 5. März 2013

Besetzung

Richter Daniel Willisegger (Vorsitz),
Richter Gérald Bovier, Richterin Christa Luterbacher;
Gerichtsschreiberin Barbara Balmelli.

Parteien

A. _____, geboren am (...),
Eritrea,
vertreten durch Alexander Frei, Rechtsanwalt
(...),
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

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

Sachverhalt:

A.

Am 23. Juni 2011 reichte der Rechtsvertreter für die sich im Ausland befindende Beschwerdeführerin beim BFM ein Asylgesuch ein. Als Beilagen gab er ein persönliches Schreiben der Beschwerdeführerin vom 26. Februar 2011 und eine Kopie ihrer Identitätskarte zu den Akten.

B.

Am 9. August 2011 reichte die Beschwerdeführerin bei der Botschaft in Khartoum eine Kopie des Asylgesuchs vom 23. Juni 2011 ein.

C.

Mit Schreiben vom 6. September 2011 an das BFM stellte der Rechtsvertreter fest, dass weder der Eingang des Gesuchs bestätigt noch eine Verfahrensverfügung erlassen worden sei.

D.

Das BFM bestätigte am 10. Oktober 2011 dem Rechtsvertreter den Erhalt des Schreibens vom 6. September 2011 und teilte mit, aufgrund der hohen Geschäftslast könne keine verbindliche Zusage zur weiteren Dauer des Verfahrens gemacht werden.

E.

Am 5. März 2012 ersuchte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin, das Asylgesuch umgehend an die Hand zu nehmen.

F.

Mit Schreiben vom 28. März 2012 antwortete das BFM, aufgrund der hohen Geschäftslast könnten keine Angaben zur Dauer des Verfahrens gemacht werden.

G.

Am 23. Juli 2012 gelangte der Rechtsvertreter erneut an das BFM mit der Bitte, das Gesuch der Beschwerdeführerin an die Hand zu nehmen. Zudem reichte er einen Polizeibericht mit englischer Übersetzung ein.

H.

Am 31. Juli 2012 forderte das BFM die Beschwerdeführerin über ihren Rechtsvertreter auf, zu einem Fragekatalog schriftlich Stellung zu nehmen. Am 31. August 2012 antwortete die Beschwerdeführerin.

I.

Am 25. Oktober 2012 ersuchte der Rechtsvertreter das BFM unter Hinweis auf die bereits 16 Monate dauernde Rechtshängigkeit des Gesuchs, dieses dringend an die Hand zu nehmen. Für den Fall, dass das Verfahren bis Ende November 2012 nicht fortgesetzt werde, stellte er eine Rechtsverweigerungsbeschwerde in Aussicht.

J.

Mit Eingabe vom 13. Dezember 2012 reichte der Rechtsvertreter beim Bundesverwaltungsgericht eine Rechtsverweigerungs- beziehungsweise Rechtsverzögerungsbeschwerde ein und beantragte, in Gutheissung der Beschwerde sei festzustellen, dass das Verfahren vor dem BFM gesamthaft nicht innert der verfassungsrechtlich gebotenen Frist abgeschlossen worden sei. Das BFM sei anzuweisen, umgehend über das Asylgesuch vom 23. Juni 2011 sowie die darin gestellten Verfahrensanträge zu befinden. Eventualiter sei der Beschwerdeführerin die unentgeltliche Rechtspflege zu bewilligen und der Unterzeichnete als unentgeltlicher Rechtsvertreter einzusetzen.

K.

Das BFM beantragte in der Vernehmlassung vom 21. Dezember 2012 die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung führte es aus, es sei nicht untätig geblieben, sondern habe dem Rechtsvertreter am 31. Juli 2012 einen Fragebogen unterbreitet, auf welchen dieser am 31. August 2012 geantwortet habe. Erst seit vier Monaten habe es keine weiteren, für die Beschwerdeführerin sichtbaren Schritte im Verfahren unternommen. Diese Zeitspanne stelle keine Rechtsverzögerung dar.

L.

Am 8. Januar 2013 liess der Instruktionsrichter dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin die Vernehmlassung zur Kenntnisnahme zukommen.

M.

Mit Schreiben vom 11. Januar 2013 äusserte sich der Rechtsvertreter zur vorinstanzlichen Vernehmlassung und führte aus, der Fragekatalog vom 31. Juli 2012 habe fast ausschliesslich Fragen enthalten, welche die Beschwerdeführerin bereits in ihrem Gesuch vom 23. Juni 2011 beantwortet habe. Die vorgebrachte Argumentation des BFM sei formalistisch.

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). Das Bundesverwaltungsgericht ist zur Beurteilung der vorliegenden Rechtsverzögerungsbeschwerde somit 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 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.

1.3 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 der Beschwerdeführerin 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; 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).

Am 25. Oktober 2012 ersuchte der Rechtsvertreter das BFM zum vierten Mal, das Gesuch umgehend an Hand zu nehmen und stellte rechtliche Schritte in Aussicht für den Fall, dass es bis Ende November 2012 nicht fortgesetzt werde. Nachdem das BFM bis Ende November 2012 in keiner Form reagiert hatte, durfte der Rechtsvertreter nach Treu und Glauben annehmen, dass die Vorinstanz vorderhand keine anfechtbare Verfügung erlässt. Da er am 13. Dezember 2012 – wie in Aussicht gestellt – beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde einreichte, ist diese fristgerecht erhoben. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2.

In der Beschwerdeschrift wird ausgeführt, seit Einreichung des Gesuchs beim BFM seien beinahe eineinhalb Jahre vergangen. Die Beschwerdeführerin lebe im Sudan, in einer unsicheren Umgebung, in welcher sie Repressionen und/oder eine Inhaftierung zu befürchten habe. Sie sei bereits einmal ungerechtfertigt inhaftiert worden. Vor diesem Hintergrund sei die Vorgehensweise des BFM absolut stossend.

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 objektiven Rechtfertigung vorliegt. Die Ange-

messenheit 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).

4.

4.1 Dem Bundesverwaltungsgericht ist die hohe Belastung der Vorinstanz bekannt. Im Zeitpunkt der Einreichung der Beschwerde (Dezember 2012) waren rund 19'000 Gesuche bei der Vorinstanz rechtshängig. Weiter ist dem Gericht bekannt, dass die Vorinstanz nicht untätig ist und Massnahmen getroffen hat, um die Pendenzen abzubauen. In Anbetracht der hohen Pendenzen kann deshalb offensichtlich nicht jedes Asylverfahren umgehend entschieden werden. Aufgrund dieser besonderen Umstände ist generell unvermeidbar, dass Verfahren länger dauern können.

4.2 Das Asylgesuch der Beschwerdeführerin datiert vom 23. Juni 2011. Am 31. Juli 2012 ersuchte die Vorinstanz die Beschwerdeführerin einen Fragekatalog zu beantworten. Am 31. August 2012 antwortete die Beschwerdeführerin. Weitergehende Verfahrenshandlungen seitens der Vorinstanz sind nicht ersichtlich.

Das Asylverfahren bezweckt den Schutz hoher Rechtsgüter wie Leib, Leben und persönlicher Freiheit (Art. 3 Abs. 2 AsylG). Bei Asylgesuchen aus dem Ausland (sog. Auslandverfahren) halten sich die Asylsuchenden in der Regel im Verfolgerstaat auf, weshalb eine beförderliche Behandlung ihres Gesuchs grundsätzlich geboten ist. Vorliegend hat die Beschwerdeführerin zwar den Heimatstaat (Eritrea) bereits verlassen und befindet sich in einem Drittstaat (Sudan). Insoweit ist davon auszugehen, dass sie dort bereits Schutz vor Verfolgung gefunden hat. Indessen hat die Beschwerdeführerin in mehreren Eingaben um eine baldige Entscheidung ersucht und auf ihre schwierige Lebenssituation sowie ihre Verhaftung hingewiesen.

In Anbetracht der für die Beschwerdeführerin ungewissen Situation im Sudan erscheint eine beförderliche Behandlung des Gesuchs angezeigt. Hinzu kommt, dass das vorliegende Verfahren weder besonders schwierige Sachverhalts- noch Rechtsfragen stellt. Zudem hat die Vorinstanz im massgebenden Zeitraum andere Verfahren, die im gleichen Zeitraum eingeleitet wurden und denen ein ähnlicher Sachverhalt zu Grund liegt, entschieden. Demensprechend hat sie in der Vernehmlassung auch nur auf die hohe Geschäftslast hingewiesen und keine individuell-konkreten Gründe angeführt.

Die Vorinstanz hat demnach ohne ersichtlichen Grund über ein Jahr zugewartet, bis sie der Beschwerdeführerin einen – im Übrigen weitgehend standardisierten – Fragekatalog unterbreitet hat. Auch nach Eingang der Antworten hat sie, trotz nochmaligen, dringlichen Ersuchens vom 25. Oktober 2012 um einen umgehenden Entscheid und ungeachtet der in Aussicht gestellten rechtlichen Schritte, keine Verfügung erlassen. Diese Vorgehensweise, insbesondere das Zuwarten von über elf Monaten mit der Zustellung des Fragekataloges trotz mehrerer Ersuchen um einen Entscheid, ist unbesehen allfälliger anderer überzeitiger Verfahren grundsätzlich zu lange. Das Beschleunigungsgebot von Art. 29 Abs. 1 BV ist somit verletzt.

5.

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 23. Juni 2011 beförderlich zu behandeln und zügig einer anfechtbaren Verfügung zuzuführen.

6.

6.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind der Beschwerdeführerin 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 eine Kostennote in der Höhe von Fr. 812.85 eingereicht. Darin weist er für die Zeit vom 13. Dezember 2012 bis 11. Janu-

ar 2013 einen zeitlichen Aufwand von 3 Stunden und 13 Minuten (bei einem Stundenansatz von Fr. 230.–) und Barauslagen von Fr. 12.80 aus. Der zeitliche Aufwand sowie die geltend gemachten Barauslagen erscheinen als angemessen. In Anwendung von Art. 8, 9 und 11 VGKE sowie einem Stundenansatz von Fr. 230.– ist die Parteientschädigung auf Fr. 812.85 (inkl. Auslagen und MWSt) festzusetzen. Das BFM ist anzuweisen, diesen Betrag dem Beschwerdeführer als Parteientschädigung auszurichten.

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und 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.

Das BFM wird angewiesen, der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung von Fr. 812.85 (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) zu entrichten.

5.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin und das BFM.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Daniel Willisegger

Barbara Balmelli

Versand: