Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
12T 3/2007 / Mot

Entscheid vom 11. Dezember 2007
Verwaltungskommission

Besetzung
Bundesrichter Aeschlimann, Präsident,
Bundesrichterin Leuzinger, Bundesrichter Meyer,
Generalsekretär Tschümperlin.

Parteien
X._____,
Anzeigerin,
vertreten durch Herr Klausfranz Rüst-Hehli, Rechtsberatungsstelle für Asyl Suchende,

gegen

Bundesverwaltungsgericht, Abteilung V, Postfach, 3000 Bern 14,
Verfahrensgegner.

Gegenstand
Aufsichtsanzeige (BGG),

Aufsichtsanzeige nach Art. 1 Abs. 2 BGG i.V.m. Art. 71 VwVG betreffend Verfahrensdauer vor der Asylrekurskommission und dem Bundesverwaltungsgericht
im Beschwerdeverfahren E-4412/2006.

Sachverhalt:
A. Die Anzeigerin reichte am 29. Januar 2003 ein Asylgesuch in der Schweiz ein. Das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) lehnte dieses am 24. Mai 2004 ab. Gegen den ablehnenden Entscheid erhob die Anzeigerin am 24. Juni 2004 bei der Asylrekurskommission (ARK) Beschwerde, wo sie am 28. Juni 2004 einging. Die Beschwerde wurde am 2. September 2004 abgewiesen.
B. Am 4. November 2004 reichte die Anzeigerin bei der ARK gestützt auf ein neues Gutachten ein Revisionsgesuch ein; dieses ging am 5. November 2004 bei der ARK ein. Die ARK hiess das Revisionsgesuch am 5. Januar 2005 gut, hob das Urteil der ARK vom 2. September 2004 auf und ordnete die Wiederaufnahme des Verfahrens an. Am 8. Februar 2005 lud sie das Bundesamt für Migration (BFM; ehemals BFF) zur Vernehmlassung ein; diese wurde am 23.3.2005 erstattet. Am 30. März 2005 setzte die ARK der Anzeigerin sodann eine Frist zur Stellungnahme zur Vernehmlassung des BFM an. Die Anzeigerin nahm - nach einmaliger Fristerstreckung von 14 Tagen - am 29. April 2005 Stellung; die Stellungnahme ging bei der ARK am 2. Mai 2005 ein. Am 1. Januar 2007 ging das Verfahren an das Bundesverwaltungsgericht über, was den Parteien mit zwei Schreiben vom November 2006 sowie vom 13. April 2007 mitgeteilt wurde.
C. Mit Faxschreiben vom 1. März 2005 ersuchte die Anzeigerin die ARK, die Beschwerde vorrangig zu behandeln. Auf diese Eingabe erhielt sie soweit aus den Akten ersichtlich keine Antwort. Am 5. Januar 2007 bat sie darum, das Verfahren beförderlich abzuschliessen und zu entscheiden. Mit Schreiben vom 21. Juli 2007 wiederholte sie dieses Anliegen und machte sinngemäss Rechtsverzögerung geltend. Mit Schreiben vom 21. August 2007 lehnte das Bundesverwaltungsgericht eine prioritäre Behandlung der Beschwerde ab.
D. Mit Schreiben vom 31. August 2007 reichte die Anzeigerin beim Bundesgericht Aufsichtsanzeige ein; diese ging beim Bundesgericht am 18. September 2007 ein. Sie macht geltend, das Bundesverwaltungsgericht habe das Urteil nicht innert angemessener Frist gemäss Art. 29 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 BV gefällt, und ersucht um

aufsichtsrechtliche Beurteilung der Verfahrensleitung.
E. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich am 9. Oktober 2007 vernehmen lassen und dem Bundesgericht die Verfahrensakten eingereicht.

Erwägung:
1.
Beim vorliegenden Verfahren handelt es sich um eine Aufsichtsanzeige im Sinne von Art. 1 Abs. 2 BGG und Art. 3 lit. f AufRBGer i.V.m. Art. 71 Abs. 1 VwVG. Die Rechtsprechung ist gemäss Art. 2 Abs. 2 AufRBGer von der Aufsicht ausgenommen. Entsprechend prüft das Bundesgericht im Rahmen der vorliegenden Aufsichtsanzeige lediglich, ob der äussere Gang des Verfahrens vor der ARK und seit dem 1. Januar 2007 vor dem Bundesverwaltungsgericht dem ordentlichen Geschäftsablauf entspricht. Das Verfahren wird von Amtes wegen behördenintern durchgeführt und begründet keinen Anspruch auf Parteirechte (Art. 71 Abs. 2 VwVG; Art. 9 Abs. 2 AufRBGer).
2.
2.1 Die Anzeigerin beanstandet die lange Verfahrensdauer und macht Rechtsverzögerung geltend. Das Bundesverwaltungsgericht habe seit circa 30 Monaten weder ersichtliche weitere Instruktionshandlungen vorgenommen noch zum Ausdruck gebracht, dass solche nötig seien. Es habe die lange Verfahrensdauer weder mit besonderen Schwierigkeiten begründet noch eine Prioritätenordnung mitgeteilt.
2.2 Das Bundesverwaltungsgericht verweist in seiner Stellungnahme zunächst auf das Schreiben der Instruktionsrichterin vom 21. August 2007. Darin war der Anzeigerin mitgeteilt worden, dass ihr Beschwerdeverfahren im Rahmen der gesetzten Prioritäten behandelt werde und dass über den Urteilszeitpunkt keine Angaben gemacht werden könnten. Sodann weist es in der Stellungnahme darauf hin, dass in der Abteilung V des Bundesverwaltungsgerichts derzeit noch rund 360 Verfahren hängig seien, welche vor dem Jahr 2004 bei der ARK eingereicht worden seien. Diesen Verfahren sei gegenüber den rund 270 im Jahr 2004 eingegangenen, in der Abteilung V hängigen Verfahren grundsätzlich Priorität einzuräumen. Das vorliegende Beschwerdeverfahren dürfte daher im ersten Halbjahr 2008 abgeschlossen werden.
3.
3.1 Für die Frage, ob die Dauer des Verfahrens einem ordentlichen Geschäftsablauf entspricht, sind sinngemäss die zur Rechtsverzögerungsbeschwerde entwickelten Kriterien heranzuziehen (Entscheide des Bundesgerichts vom 16. Oktober 2007 12T 2/2007 E. 3 sowie vom 29. Mai 2007 12T 1/2007 E. 3).
3.2 Als Minimalanforderung an ein rechtsstaatliches Verfahren gewährleistet Art. 29 Abs. 1 BV den Erlass eines Entscheides innerhalb einer angemessenen Frist. Nach den von der Rechtsprechung im Zusammenhang mit ungerechtfertigten Verfahrensverzögerungen zu Art. 4 Abs. 1 aBV entwickelten, unter der Herrschaft der neuen Bundesverfassung unverändert anwendbaren Grundsätzen (Art. 29 Abs. 1 BV) muss eine Gerichts- oder Verwaltungsbehörde jeden Entscheid binnen einer Frist fassen, die nach der Natur der Sache und nach den gesamten übrigen Umständen als angemessen erscheint. Die Angemessenheit der Dauer bestimmt sich nicht absolut. Sie ist im Einzelfall unter Berücksichtigung der gesamten Umstände zu beurteilen und in ihrer Gesamtheit zu würdigen. Dabei sind insbesondere die Natur sowie der Umfang und die Komplexität der Sache, das Verhalten der betroffenen Privaten und der Behörden, die Bedeutung für die Betroffenen sowie die für die Sache spezifischen Entscheidungsabläufe zu berücksichtigen (BGE 1A. 169/2004 vom 18. Oktober 2004, in Pra 2005 Nr. 58 S. 447, BGE 124 I 139 E. 2c S. 142, ZBl 2002 S. 411 E. 2d, mit Hinweisen; Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte i.S. Josef Müller gegen Schweiz, Ziff. 31, VPB 2003 Nr.
139; Lorenz Meyer, Das Rechtsverzögerungsverbot nach Art. 4 BV, Dissertation Bern 1982, S. 35 ff., auch zum Folgenden).

Für die Rechtsuchenden ist es unerheblich, auf welche Gründe eine übermässige Verfahrensdauer zurückzuführen ist; entscheidend ist ausschliesslich, dass die Behörde nicht oder nicht fristgerecht handelt. Bei der Feststellung einer übermässigen Verfahrensdauer ist daher zu prüfen, ob sich die Umstände, die zur Verlängerung des Verfahrens geführt haben, objektiv rechtfertigen lassen (BGE 125 V 188 E. 2a, 117 Ia 193 E. 1c, 108 V 13 E. 4c; 107 Ib 160 E. 3b; 103 V 190 E. 3c; Georg Müller, in: Kommentar BV, Rz. 92 ff. zu Art. 4 BV; Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl. Bern 1999, S. 503 ff. und Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, Ergänzungsband zur dritten Auflage des gleichnamigen Werkes von Jörg Paul Müller, 2005, S. 282 ff.).

4.
4.1 Vorliegend vergingen von der Einreichung des Asylgesuchs am 29. Januar 2003 bis zur Erhebung der Aufsichtsanzeige am 31. August 2007 rund viereinhalb Jahre (56 Monate). Das von der Anzeigerin gerügte Beschwerdeverfahren vor der ARK bzw. dem Bundesverwaltungsgericht dauerte von seiner Anhängigmachung am 28. Juni 2004 bis zur Erhebung der Aufsichtsanzeige 38 Monate (drei Jahre und zwei Monate) bzw. seit der Anhängigmachung des Revisionsgesuches am 5. November 2004 34 Monate (zwei Jahre und zehn Monate).
4.2 Es fällt auf, dass das gerügte Beschwerdeverfahren vor der ARK zunächst zügig, nämlich in nur knapp mehr als zwei Monaten behandelt worden war. Auch das zwei Monate später anhängig gemachte Revisionsverfahren wurde innert lediglich zwei Monaten entschieden. Anschliessend verstrich allerdings zunächst ein Monat bis die ARK die Vorinstanz zur Vernehmlassung einlud. Eine Woche nach deren Eingang lud die ARK auch die Anzeigerin zur Stellungnahme ein, welche am 2. Mai 2005 einging. Seither unternahm die angezeigte Instanz - mit Ausnahme der Anzeige der Verfahrensübernahme durch das Bundesverwaltungsgericht - nichts mehr. Das Verfahren ruhte also bis zur Erhebung der Aufsichtsbeschwerde bereits zwei Jahre und vier Monate (28 Monate) und wird, sofern es wie in der Vernehmlassung des Bundesverwaltungsgerichtes angekündigt in der ersten Hälfte des Jahres 2008 entschieden werden wird, rund drei Jahre spruchreif geruht haben.
4.3 Im Asyl- und Ausländerwesen ist über eine grosse Anzahl von Fällen zu entscheiden. Dies gilt auch für die Beschwerdebehörde, die zwangsläufig gewisse Prioritäten zu setzen hat (unpublizierter BGE 2A.17/2000 vom 21. Februar 2000; Entscheid 12T 1/2007 E. 4.2). Dabei steht ihr naturgemäss ein grosser Ermessensspielraum zu. Die Aufsichtsbehörde greift nur dann ein, wenn der äussere Gang des Verfahrens dem ordentlichen Geschäftsablauf offensichtlich nicht mehr entspricht.
4.4 Das Bundesverwaltungsgericht weist in seiner Vernehmlassung darauf hin, dass in der zuständigen Abteilung derzeit noch rund 360 vor dem Jahr 2004 eingegangene Verfahren hängig seien. Es verstehe sich von selbst, dass der Behandlung dieser Verfahren gegenüber der rund 270 im Jahr 2004 eingegangenen, noch hängigen Verfahren grundsätzlich Priorität einzuräumen sei.
Soweit keine besonderen Verhältnisse vorliegen, ist es im Sinne einer generellen Regel für die Prioritätensetzung sachgerecht, die Fälle grundsätzlich in der Reihenfolge ihres Einganges zu behandeln. Diese generelle Regel entbindet jedoch nicht von der Pflicht, die Prioritätenordnung gestützt auf die konkreten Umstände des Einzelfalles zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Soweit solche Umstände offensichtlich sind, sind die Prioritäten von Amtes wegen zu berichtigen. Im Übrigen darf sich das Bundesverwaltungsgericht auf die prozessuale Mitwirkungspflicht des Beschwerdeführers verlassen. Letzterem obliegt es, die urteilende Behörde auf solche Umstände aufmerksam zu machen, um ihr eine sachgerechte Reihenfolge in der Behandlung der Geschäfte zu ermöglichen.
Vorliegend hat die Anzeigerin sich mehrfach an die ARK und das Bundesverwaltungsgericht gewandt und auf die besonderen Umstände hingewiesen, die eine prioritäre Behandlung rechtfertigen könnten. Mit diesen Gründen, namentlich den speziellen gesundheitlichen Umständen der Anzeigerin, hat sich das Bundesverwaltungsgericht zu Unrecht nicht auseinandergesetzt.
4.5 Nebst der langen Dauer sowohl des Asylverfahrens als auch des Beschwerdeverfahrens, welches aufgrund des Revisionsentscheides vom 5. Januar 2005 wieder aufgenommen wurde, fällt vorliegend vor allem ins Gewicht, dass das Bundesverwaltungsgericht - abgesehen von den administrativen Mitteilungen der Verfahrensübernahme durch das Bundesverwaltungsgericht - seit dem Eingang der Stellungnahme der Anzeigerin am 2. Mai 2005 untätig geblieben ist. Das Verfahren wurde somit seit 28 Monaten (zwei Jahre und vier Monate) nicht aktiv weitergeführt. Der Anzeigerin wurde auf deren Interventionen hin lediglich mitgeteilt, dass ihr Verfahren "im Rahmen der gesetzten Prioritäten" behandelt werde, wobei weder auf die Besonderheiten des Einzelfalles eingegangen noch ein Urteilszeitpunkt in Aussicht gestellt wurde. Für diese lange Periode der (materiellen) Untätigkeit ist kein objektiver Grund ersichtlich. Eine besondere Komplexität oder einen bedeutenden Umfang des Falles macht das Bundesverwaltungsgericht nicht geltend und ist aus den Akten auch nicht ersichtlich. Die Anzeigerin hat zudem weder übermässige Aktivität entwickelt, noch ist ihr übermässige Passivität vorzuwerfen, hat sie doch mehrfach schriftlich die lange Verfahrensdauer gerügt.
4.6 Zusammenfassend ergibt sich, dass die Dauer des Verfahrens vor der ARK - bzw. seit dem 1. Januar 2007 vor dem Bundesverwaltungsgericht - angesichts der vorliegenden Umstände unter objektiven Gesichtspunkten dem ordentlichen Geschäftsablauf nicht entspricht. Das Beschwerdeverfahren dauert unbesehen allfälliger anderer ebenfalls überzeitiger Verfahren auf jeden Fall zu lang. Das Bundesverwaltungsgericht ist daher aufzufordern, das Verfahren beförderlich zu Ende zu führen und einen Entscheid zu fällen.

5.
Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG). Entschädigungen sind keine zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Es wird festgestellt, dass das Verfahren vor der ehemaligen Asylrekurskommission - bzw. seit dem 1. Januar 2007 vor dem Bundesverwaltungsgericht - zu lange dauert.
2.
Das Bundesverwaltungsgericht wird aufgefordert, das Verfahren beförderlich abzuschliessen und zügig einen Entscheid zu fällen.
3.
Es werden weder Kosten erhoben noch Entschädigungen zugesprochen.
4.
Dieser Entscheid wird dem Bundesverwaltungsgericht schriftlich mitgeteilt. Der Anzeigerin wird eine Orientierungskopie zugestellt.
Lausanne, 11. Dezember 2007
Im Namen des Schweizerischen Bundesgerichts
Die Verwaltungskommission
Der Bundesgerichtspräsident: Der Generalsekretär: