Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung IV
D-4224/2012

Urteil vom 16. November 2012

Besetzung

Richter Hans Schürch (Vorsitz),
Richter Robert Galliker, Richter Thomas Wespi;
Gerichtsschreiber Christoph Basler.

Parteien

A._____**,** geboren (…),
Türkei,
vertreten durch Laura Rossi, Fürsprecherin,
Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not,
(…),
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

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

Sachverhalt:

A.

A.a Der Beschwerdeführer verliess die Türkei eigenen Angaben gemäss am 16. April 2007 und suchte am 24. April 2007 in der Schweiz um Asyl nach. Am 30. April 2007 fand die Kurzbefragung zu den Personalien und summarisch zum Reiseweg sowie den Asylgründen, am 25. September 2007 die Anhörung zu den Asylgründen statt.

A.b Das BFM stellte mit Verfügung vom 7. Dezember 2007 fest, der Beschwerdeführer erfülle die Flüchtlingseigenschaft nicht, und lehnte das Asylgesuch ab. Zugleich verfügte es seine Wegweisung aus der Schweiz und den Vollzug.

A.c Das Bundesverwaltungsgericht hiess eine gegen diese Verfügung gerichtete Beschwerde vom 9. Januar 2008 mit Urteil D-160/2008 vom 5. Februar 2009 gut, hob die angefochtene Verfügung auf, und überwies die Akten zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an das BFM. Das BFM wurde angewiesen, den Beschwerdeführer, der angab, sexuelle Gewalt erlitten zu haben, in einem reinen Männerteam erneut zu befragen. Das BFM wurde ebenso angewiesen, mittels einer Botschaftsanfrage abklären zu lassen, ob gegen den Beschwerdeführer in der Türkei ein politisches Datenblatt angelegt wurde sowie ob und aus welchen Gründen der Bruder des Beschwerdeführers (von den türkischen Behörden) gesucht werde.

B.

B.a Das BFM wandte sich am 27. Februar 2009 an die schweizerische Botschaft in Ankara (nachfolgend Botschaft) und ersuchte diese um die Vornahme von Abklärungen in der Türkei.

B.b Die Botschaft übermittelte dem BFM am 24. März 2009 das Ergebnis ihrer Abklärungen.

B.a Am 6. April 2009 reichte die Rechtsvertreterin des Beschwerdeführers beim BFM einen ärztlichen Kurzbericht (…) vom 1. April 2009 ein. Zudem teilte sie mit, der Beschwerdeführer möchte entgegen der Anweisung des Bundesverwaltungsgerichts nicht von einem reinen Männer-, sondern von einem reinen Frauenteam angehört werden. Das BFM werde zudem ersucht zu prüfen, ob angesichts der Aktenlage nicht ohne neuerliche Anhörung ein positiver Asylentscheid gefällt werden könne.

B.b Die Rechtsvertreterin gab mit Schreiben vom 24. April 2009 einen Austrittsbericht des B._____ vom 18. April 2009 zu den Akten.

B.c Das BFM ersuchte die deutschen und die österreichischen Behörden am 9. November 2009 um die Prüfung, ob die Fingerabdrücke des Beschwerdeführers in Deutschland bzw. Österreich registriert worden seien.

B.d Die zuständige deutsche Behörde teilte dem BFM am 13. Oktober (recte wohl November) 2009 das Ergebnis des Fingerabdruckvergleichs mit. Das Ergebnis des Fingerabdruckvergleichs mit Österreich war negativ.

B.e Das BFM bat das Urkundenlabor der Kantonspolizei Zürich am 4. Dezember 2009 um die Überprüfung dreier, vom Beschwerdeführer eingereichter und dessen Angaben gemäss gefälschter bulgarischer Ausweise.

B.f Das Urkundenlabor teilte dem BFM am 6. Dezember 2009 das Ergebnis der Dokumentenprüfung mit.

B.g Mit Schreiben vom 17. Februar 2010 wiederholte die Rechtsvertretung des Beschwerdeführers den Antrag, dieser sei durch ein reines Frauenteam zu befragen.

B.h Das BFM ersuchte die deutschen Behörden am 4. März 2011 um die Zustellung der im deutschen Asylverfahren erstellten Akten.

B.i Die deutschen Behörden beantworteten diese Anfrage am 16. März 2011.

B.j Die Rechtsvertreterin wandte sich am 28. Juni 2012 an das BFM. Die Sachbearbeiterin des BFM habe in einer E-Mail vom 2. Mai 2012 in Aussicht gestellt, in der Sache "in den nächsten Wochen" einen Entscheid zu fällen. Der Beschwerdeführer habe am 24. April 2007 ein Asylgesuch gestellt. Er sei schwer traumatisiert und habe gewichtige Asylgründe. Durch die überlange Verfahrensdauer seien ihm wichtige Integrationsjahre verloren gegangen. Es werde darum gebeten, dass bis Ende Juli 2012 ein Entscheid gefällt werde.

C.
Mit Eingabe an das Bundesverwaltungsgericht vom 13. August 2012 liess der Beschwerdeführer durch seine Rechtsvertreterin um die Feststellung

ersuchen, dass das Asylverfahren durch das BFM verzögert worden sei. Das BFM sei anzuweisen, umgehend einen Asylentscheid zu fällen. Es sei ihm die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren, insbesondere sei ihm eine amtliche Anwältin beizuordnen. Von der Erhebung eines Kostenvorschusses sei abzusehen. Der Eingabe lagen Kopien eines E-Mail-Wechsels der Rechtsvertreterin mit der Vorinstanz, des Schreibens vom 28. Juni 2012 und eine Honorarnote vom 13. August 2012 bei.

D.
Der Instruktionsrichter forderte den Beschwerdeführer mit Zwischenverfügung vom 23. August 2012 auf, eine Fürsorgebestätigung einzureichen. Er teilte ihm mit, über das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege werde zu einem späteren Zeitpunkt befunden und auf die Erhebung eines Kostenvorschusses werde verzichtet. Die Akten wurden der Vorinstanz zur Vernehmlassung übermittelt.

E.
Am 3. September 2012 wurde eine am selben Tag ausgestellte Bestätigung der Fürsorgeabhängigkeit des Beschwerdeführers nachgereicht.

F.
Das BFM beantragte in seiner Vernehmlassung vom 29. Oktober 2012 die Abweisung der Beschwerde.

G.
In seiner Stellungnahme vom 8. November 2012 liess der Beschwerdeführer an seinen Anträgen festhalten.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Das BFM gehört zu den Behörden nach Art. 33 VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine das Sachgebiet betreffende Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist daher zuständig für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde und entscheidet auf dem Gebiet des Asyls endgültig, ausser bei Vorliegen eines Aus-

lieferungsersuchens des Staates, vor welchem die beschwerdeführende Person Schutz sucht (Art. 105 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 [AsylG, SR 142.31]; Art. 83 Bst. d Ziff. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Eine solche Ausnahme im Sinne von Art. 83 Bst. d Ziff. 1 BGG liegt nicht vor, weshalb das Bundesverwaltungsgericht endgültig entscheidet.

1.2 Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, dem VGG und dem BGG, soweit das AsylG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG und Art. 6 AsylG). Die Regeln des VGG über die Zuständigkeit des Bundesverwaltungerichts als Beschwerdeeinstanz (Art. 31-34) enthalten keine spezifischen Aussagen zur Frage, in wessen Kompetenz die Behandlung von Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerden fällt. Art. 46a VwVG besagt, dass gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer anfechtbaren Verfügung Beschwerde geführt werden kann.

1.3 Die Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde ist akzessorisch zum Hauptverfahren, weshalb sich die Beschwerdebefugnis nach der Legitimation im Hauptverfahren richtet. Demnach ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat (Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG). Hiervon ausgehend, wäre der Beschwerdeführer zur Beschwerde gegen die allfällig abschlägige Beurteilung seines Asylgesuchs befugt; folgerichtig ist er zur Beschwerde gegen das unrechtmässige Verweigern und Verzögern eines solchen Entscheids legitimiert.

1.4 Die Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde unterliegt keiner peremptorischen Frist (Art. 6 AsylG i.V.m. Art. 50 Abs. 2 VwVG). Der Beschwerdeführer reichte seine Beschwerde in gültiger Form ein (Art. 6 AsylG i.V.m. Art. 52 VwVG). Auf diese ist somit einzutreten.

2.

2.1 In der Beschwerde wird geltend gemacht, die Akten seien der Vorinstanz vom Bundesverwaltungsgericht am 5. Februar 2009 zur Neubeurteilung überwiesen worden. Auf telefonische Nachfrage vom Sommer 2011 hin habe die zuständige Sachbearbeiterin des BFM der Rechtsvertreterin mitgeteilt, die Akten befänden sich beim Nachrichtendienst des Bundes. In einer E-Mail vom 2. Mai 2012 habe sie in Aussicht gestellt, in

den nächsten Wochen einen Entscheid zu fällen. Eine Aufforderung vom 28. Juni 2012, die vorliegende Sache bis Ende Juli 2012 zu entscheiden, sei unbeantwortet geblieben. Trotz Anweisungen des Bundesverwaltungsgerichts in seinem Urteil vom 5. Februar 2009 habe es das BFM bis heute unterlassen, den Beschwerdeführer anzuhören oder ihm das rechtliche Gehör zu den Botschaftsabklärungen zu gewähren. Seit dem Urteil seien dreieinhalb Jahre vergangen, in denen das BFM keinen der durch das Gericht genau umschriebenen Verfahrensschritte getätigt habe. Auch wenn von einem komplexen Fall auszugehen sei und weitere Abklärungen gemäss Art. 41 AsylG zur Klärung des Sachverhalts notwendig seien, müsse die Verfahrensdauer als überlang bezeichnet werden.

2.2 Das BFM führt in seiner Vernehmlassung aus, es sei entgegen den Vorhaltungen des Beschwerdeführers nicht untätig geblieben. Es seien eine Reihe von Abklärungen veranlasst worden, deren Ergebnisse seine Vorbringen in verschiedener Hinsicht in einem neuen Licht erscheinen liessen. Es sei zudem eine Anhörung des Beschwerdeführers in einem reinen Frauenteam geplant. Bei dieser Gelegenheit solle ihm auch das rechtliche Gehör zu den Abklärungsergebnissen gewährt werden. Damit stehe fest, dass das Asylgesuch noch nicht entscheidreif sei. Ein weiterer Grund für die lange Verfahrensdauer liege im Übrigen in der grossen Arbeitslast des BFM begründet.

2.3 In der Stellungnahme wird entgegnet, die seit dem Urteil des Bundesverwaltungsgericht getätigten Verfahrensschritte des BFM seien für ihn nicht ersichtlich gewesen. Im Urteil vom 5. Februar 2009 habe das Gericht dem BFM genaue Anweisungen erteilt, welche Abklärungen vorzunehmen seien. Diese seien nicht innert angemessener Frist vorgenommen worden. Der Verweis auf die hohe Arbeitslast sei gemäss Rechtsprechung unbehelflich. Die in Art. 37 Abs. 3 AsylG statuierte Behandlungsfrist von drei Monaten seit dem Urteil vom 5. Februar 2009 sei um das 14fache überschritten worden; es liege zweifelsohne eine Rechtsverzögerung vor.

3.

3.1 Das Verbot der Rechtsverweigerung respektive Rechtsverzögerung ergibt sich aus Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101). Gemäss dieser Bestimmung hat jede Person unter anderem Anspruch auf eine Beurteilung ihrer Sache innert angemessener Frist. Diese Verfassungsgarantie gilt für

alle Sachbereiche und alle Akte der Rechtsanwendung (vgl. BGE 130 I 312 E. 5.1, mit weiteren Hinweisen).

3.2

3.2.1 Eine Rechtsverweigerung liegt vor, wenn eine Behörde sich weigert, eine Verfügung zu erlassen, obwohl sie dazu aufgrund der einschlägigen Rechtsnormen verpflichtet wäre. Eine Rechtsverweigerung liegt insbesondere vor, wenn die Behörde faktisch untätig bleibt oder dem Gesuchsteller gar zu verstehen gibt, dass sie das Gesuch nicht zu behandeln gedenkt (vgl. MARKUS MÜLLLER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], VwVG, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/St. Gallen 2008 N 4 zu Art. 46a VwVG).

3.2.2 Von einer Rechtsverweigerung ist vorliegend nicht auszugehen: Das BFM hat weder explizit noch andeutungsweise zu verstehen gegeben, dass es nicht bereit wäre, das Asylgesuch zu behandeln. Vielmehr gibt es in seiner Vernehmlassung zu verstehen, dass es das Verfahren fortzusetzen und einen Entscheid zu fällen gedenke.

3.3

3.3.1 Von einer Rechtsverzögerung im Sinne 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; ein Verschulden der Behörde ist nicht vorausgesetzt. 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; MÜLLER, a.a.O. N 6 zu Art. 46a VwVG). Spezialgesetzliche Behandlungsfristen, wie beispielsweise für das erstinstanzliche Asylverfahren (vgl. Art. 37 AsylG), sind bei einer Beurteilung der Angemessenheit der Verfahrensdauer ebenfalls zu berücksichtigen.

3.3.2 Das BFM vermag in seiner Vernehmlassung nicht stichhaltig zu erklären, inwiefern es wegen nicht selbst zu verantwortender Umstände bis heute nicht hätte in der Lage sein sollen, über das Asylgesuch vom 24. April 2007 zu befinden. Zwar hat es rund drei Wochen nach der Anweisung des Bundesverwaltungsgerichts in seinem Urteil vom 5. Februar 2009 Abklärungen bei der Botschaft in Auftrag gegeben – die Abklä-

rungsergebnisse trafen am 27. März 2009 beim BFM ein – indessen hat das BFM bis zum heutigen Zeitpunkt keine Anhörung des Beschwerdeführers durchgeführt. Das Bundesverwaltungsgericht ordnete in seinem Urteil gestützt auf Art. 6 der Asylverordnung 1 vom 11. August 1999 (AsylV 1, SR 142.311) die Durchführung der Anhörung in einem Männerteam an, der Beschwerdeführer beantragte indessen bereits am 6. April 2009 die Anhörung durch ein Frauenteam, da ihm ein Männerteam Angst mache. Über drei Jahre nach der Anordnung des Bundesverwaltungsgerichts und dem von dieser Anordnung abweichenden Antrag des Beschwerdeführers hat das BFM aus nicht nachvollziehbaren Gründen immer noch keinen Anhörungstermin festgesetzt. Im November 2009 liess es bei den deutschen und den österreichischen Behörden einen Fingerabdruckvergleich durchführen, im Dezember 2009 beim Urkundenlabor die vom Beschwerdeführer eingereichten bulgarischen Dokumente überprüfen. Anfang 2011 wurden die Akten an den Nachrichtendienst des Bundes übermittelt, am 4. März 2011 wurden die deutschen Behörden um Akteneinsicht gebeten, deren Antwort traf am 21. März 2011 beim BFM ein. Das BFM nahm somit gemäss Aktenlage im Jahr 2010 und zwischen März 2011 und August 2012 (Einreichung der Rechtsverzögerungsbeschwerde) keine erkennbaren Verfahrenshandlungen vor, dies obwohl es gemäss Art. 41 i.V.m. Art. 37 Abs. 3 AsylG grundsätzlich innerhalb dreier Monate (nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. Februar 2009) einen Entscheid hätte fällen sollen.

3.3.3 Da die soeben dargelegte Behandlungsfrist bei weitem überschritten wurde und das BFM im vorliegend zu beurteilenden Fall mehrmals über ein Jahr lang untätig geblieben ist, ist das Vorgehen des BFM im Verfahren des Beschwerdeführers als klare Rechtsverzögerung im Sinne von Art. 46a VwVG zu qualifizieren. An dieser Einschätzung ändern auch die Vorbringen der Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung nichts, da diese auch in Anbetracht der notorischen Überlastung des BFM den ausbleibenden Entscheid über das Asylgesuch des Beschwerdeführers nicht zu rechtfertigen vermögen.

4.

Die Rüge der Rechtsverzögerung erweist sich nach dem Gesagten als begründet. Die Beschwerde ist gutzuheissen, und die Akten sind an das BFM zurückzuleiten mit der Anweisung, umgehend eine Befragung des Beschwerdeführers durchzuführen und über das Asylgesuch vom 24. April 2007 zu befinden.

5.

5.1 Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind keine Kosten zu erheben (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG). Das mit der Beschwerde eingereichte Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege gemäss Art. 65 Abs. 1 VwVG ist gegenstandslos geworden.

5.1 Dem Beschwerdeführer ist für die ihm im Beschwerdeverfahren erwachsenen notwendigen Kosten eine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Art. 7 Abs. 1 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Die Rechtsvertreterin hat eine vom 13. August 2012 datierende Kostennote eingereicht. Sie beziffert darin den Zeitaufwand bis und mit Beschwerdeeinreichung mit vier Stunden (à Fr. 240.–), was ebenso wie die Spesenpauschale von Fr. 50.– angemessen erscheint. Für die Kenntnisnahme der vorinstanzlichen Vernehmlassung und das Erstellen der Replik vom 8. November 2012 geht das Bundesverwaltungsgericht von einem zeitlichen Aufwand von 30 Minuten aus. Die vom BFM auszurichtende Parteientschädigung ist somit auf Fr. 1'216.40 (Honorar Fr. 1'080.–, Mehrwertsteuer von 8% Fr. 86.40 und Spesen Fr. 50.–) festzusetzen. Angesichts des Obsiegens des Beschwerdeführers und der Ausrichtung einer Parteientschädigung ist auch das Gesuch um unentgeltliche Verbeiständung des Beschwerdeführers (Art. 65 Abs. 2 VwVG) gegenstandslos geworden.

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Rechtsverzögerungsbeschwerde wird gutgeheissen.

2.
Das BFM wird angewiesen, ohne weitere Verzögerung eine Anhörung des Beschwerdeführers durchzuführen und über das Asylgesuch des Beschwerdeführers rasch zu befinden.

3.
Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt.

4.
Das BFM wird angewiesen, dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung von Fr. 1'216.40 zu entrichten.

5.
Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, das BFM und die zuständige kantonale Behörde.

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Hans Schürch	Christoph Basler

Versand: