



Urteil vom 30. Oktober 2019

Besetzung

Richterin Constance Leisinger,
Richter Hans Schürch,
Richterin Sylvie Cossy,
Gerichtsschreiberin Claudia Jorns Morgenegg.

Parteien

A. _____, geboren am (...),
und dessen Ehefrau
B. _____, geboren am (...),
China (Volksrepublik),
vertreten durch lic. iur. Serif Altunakar,
Beschwerdeführende,

gegen

Staatssekretariat für Migration (SEM),
Quellenweg 6, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Rechtsverzögerung; N (...).

Sachverhalt:**A.**

Die Beschwerdeführenden reisten am 28. Juni 2016 in die Schweiz ein und suchten am folgenden Tag um Asyl nach. Am 5. Juli 2016 wurden sie summarisch zur Person und zu ihren Gesuchsgründen befragt. Die einlässlichen Anhörungen fanden am 2. und am 6. September 2016 (Beschwerdeführer) und am 16. September 2016 (Beschwerdeführerin) statt.

B.

Die damalige Rechtsvertreterin zeigte dem SEM mit Schreiben vom 22. September 2017 ihre Mandatierung durch die Beschwerdeführenden an und ersuchte unter anderem um baldigen Abschluss des Verfahrens. Diese Anfrage beantwortete das SEM mit Schreiben vom 6. Oktober 2017. Es führte unter anderem aus, es sei bemüht, in den nächsten Wochen über das Gesuch zu entscheiden.

C.

Am 16. Juli 2018 wiederholte die damalige Rechtsvertreterin ihr Ersuchen um baldigen Abschluss des Asylverfahrens. Diese Anfrage beantwortete das SEM nicht.

D.

Mit Schreiben vom 17. September 2018 lud das SEM die Beschwerdeführenden zu einer ergänzenden Anhörung ein, welche mit dem Beschwerdeführer am 4. Oktober 2018 stattfand.

E.

Rubrizierter Rechtsvertreter gab gegenüber dem SEM am 29. April 2019 – unter Beilegung einer Vollmacht vom 24. April 2019 – seine Mandatierung durch die Beschwerdeführenden bekannt. Unter Hinweis auf Art. 29 Abs. 1 BV ersuchte er um einen baldigen Entscheid. Auf dieses Schreiben reagierte das SEM nicht.

F.

Die vormalige Rechtsvertreterin zeigte mit Schreiben vom 1. Mai 2019 dem SEM gegenüber ihre Mandatsniederlegung an.

G.

Rubrizierter Rechtsvertreter stellte mit Schreiben vom 12. Juli 2019 dem

SEM in Aussicht, eine Beschwerde wegen Verletzung des Beschleunigungsgebots einzureichen, sollte es nicht bis zum 21. August 2019 entschieden haben. Dieses Schreiben blieb durch das SEM unbeantwortet.

H.

Mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 21. August 2019 reichten die Beschwerdeführenden beim Bundesverwaltungsgericht eine Rechtsverzögerungsbeschwerde ein. Darin wurde beantragt, es sei festzustellen, dass die Behandlung des Asylgesuchs zu lange daure und das SEM das Beschleunigungsgebot verletzt habe. Das SEM sei anzuweisen, bald einen Entscheid zu fällen. In prozessualer Hinsicht wurde um Verzicht auf die Erhebung eines Kostenvorschusses ersucht.

In der Beschwerde wurde geltend gemacht, die Beschwerdeführenden hätten vor mehr als drei Jahren um Asyl nachgesucht und das SEM habe trotz klarer Sach- und Rechtslage und den Anfragen vom 24. April 2019 und vom 12. Juli 2019 immer noch nicht entschieden.

I.

Mit Zwischenverfügung vom 29. August 2019 verzichtete die zuständige Instruktionsrichterin einstweilen auf die Erhebung eines Kostenvorschusses. Dem SEM wurden die Rechtsverzögerungsbeschwerde und die Akten zur Vernehmlassung zugestellt und Frist zur Stellungnahme bis zum 11. September 2019 angesetzt.

J.

Das SEM liess sich am 11. September 2019 zur Beschwerde vernehmen. Dabei führte es aus, es sei ihm bewusst, dass das Verfahren lange Zeit in Anspruch nehme. Aufgrund interner Abklärungen seien jedoch neue Informationen vorhanden, zu denen den Beschwerdeführenden das rechtliche Gehör gewährt und der Sachverhalt vervollständigt werden müsse. Eine ergänzende Anhörung sei daher vorgesehen. Aufgrund der umfassenden Reorganisation des SEM, dem grossen Ausbildungsbedarf, der (auch) durch die Fachspezialistin abgedeckt werden müsse, und den daraus resultierenden Kapazitätsengpässen für altrechtliche Verfahren habe diese Anhörung noch nicht durchgeführt werden können. Ein Handwechsel sei angesichts der Komplexität des Falles nicht angezeigt. Das SEM benötige daher noch etwas Zeit, um den Fall möglichst prioritär aber doch sorgfältig zu prüfen.

K.

Die Vernehmlassung wurde den Beschwerdeführenden am 17. September 2019 zur Kenntnis übermittelt und ihnen Frist zur Stellungnahme bis zum 2. Oktober 2019 erteilt.

L.

In der Replik vom 20. September 2019 argumentierte der Rechtsvertreter namens der Beschwerdeführenden, wie bereits aktenkundig sei, dauere das Asylverfahren seit mehr als drei Jahren. Das sei unangemessen lang. Das Vorgehen des SEM komme einer Sistierung gleich. Dies entspreche nicht dem Beschleunigungsgebot. Die Vorinstanz könne sich nicht hinter der Argumentation der Vervollständigung des Sachverhalts und der umfassenden Reorganisation verstecken. Sie habe bereits vor Einreichung der Beschwerde mehr als drei Jahre benötigt und hätte daher den Sachverhalt vorher vervollständigen können. Sie habe dazu genügend Zeit gehabt, weshalb eine klare Verletzung des Beschleunigungsgebots vorliege.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Gemäss Art. 31 VGG ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung von Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG zuständig und entscheidet auf dem Gebiet des Asyls in der Regel – so auch vorliegend – endgültig (Art. 83 Bst. d Ziff. 1 BGG; Art. 105 AsylG [SR 142.31]).

Gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer anfechtbaren Verfügung kann bei der Beschwerdeinstanz, die für die Behandlung einer Beschwerde gegen eine ordnungsgemäss ergangene Verfügung zuständig wäre, Beschwerde geführt werden (Art. 46a VwVG; vgl. dazu auch MARKUS MÜLLER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2. Aufl. 2018, Rz. 3 zu Art. 46a).

Das Bundesverwaltungsgericht ist daher zur Beurteilung der vorliegenden Rechtsverzögerungsbeschwerde 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 m.w.H.).

1.3 Die Beschwerdeführenden suchten am 29. Juni 2016 in der Schweiz um Asyl nach. Über dieses Gesuch hat das SEM in Form einer anfechtbaren Verfügung zu befinden. Eine solche ist bis anhin nicht ergangen. Die Beschwerdeführenden sind daher zur Beschwerdeführung legitimiert.

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 der beschwerdeführenden Person. Der Grundsatz von Treu und Glauben bildet hier eine Grenze. Die beschwerdeführende Person muss zudem darlegen, dass sie zur Zeit der Beschwerdeerhebung ein schutzwürdiges – mithin aktuelles und praktisches – Interesse an der Vornahme der verzögerten Amtshandlung respektive der Feststellung einer entsprechenden Rechtsverzögerung hat (vgl. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 5.23).

Das schutzwürdige Interesse der Beschwerdeführenden an der Vornahme der allenfalls verzögerten Amtshandlung manifestiert sich vorliegend einerseits in den bei den Akten liegenden Eingaben, mit denen sie um beförderliche Verfahrenserledigung gebeten haben. Andererseits ergibt es sich aus der Tatsache, dass das SEM bis anhin noch nicht in der Sache entschieden hat. Hinsichtlich der Frage der Opportunität des Zeitpunkts der Beschwerdeerhebung ist auf die nachfolgenden Erwägungen zu verweisen (vgl. E. 4.1 f.).

1.5 Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen ist auf die formgerecht eingereichte (Art. 52 Abs. 1 VwVG) Rechtsverzögerungsbeschwerde einzutreten.

1.6 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).

1.7 Für das vorliegende Verfahren gilt nach der am 1. März 2019 in Kraft getretenen Änderung des AsylG das bisherige Recht (vgl. Abs. 1 der Übergangsbestimmungen zur Änderung des AsylG vom 25. September 2015).

2.

Die Prüfungsbefugnis des Bundesverwaltungsgerichts beschränkt sich vorliegend auf die Frage, ob das SEM das Rechtsverzögerungsverbot verletzt hat. Im Falle einer Gutheissung der Beschwerde weist es die Sache mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Hingegen ist das Gericht nicht dazu befugt, sich dazu zu äussern, wie ein unrechtmässig verzögerter Entscheid inhaltlich hätte ausfallen sollen, da es – Spezialkonstellationen vorbehalten – nicht anstelle der untätig gebliebenen Behörde entscheiden darf, andernfalls der Instanzenzug verkürzt und möglicherweise Rechte der Verfahrensbeteiligten verletzt würden (vgl. BVGE 2008/15 E. 3.1.2, m.w.H.).

3.

3.1 Das Verbot der Rechtsverzögerung ergibt sich als Teilgehalt aus der allgemeinen Verfahrensgarantie von Art. 29 Abs. 1 BV. Danach hat jede Person vor Gerichts- und Verfahrensstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist (sog. Beschleunigungsgebot).

3.2 Von einer Rechtsverzögerung im Sinne des Gesetzes ist nach Lehre und Praxis auszugehen, wenn behördliches Handeln zwar nicht (wie bei einer Rechtsverweigerung) grundsätzlich infrage steht, aber die Behörde nicht innert der Frist handelt, 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 m.w.H.).

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 handelt (vgl. BGE 107 Ib 160 E. 3c; 103 V 190 E. 5c). Spezialgesetzliche Behandlungsfristen sind bei der Beurteilung der Angemessenheit der Verfahrensdauer zu berücksichtigen (vgl. Urteile des BVGer D-3910/2019 vom 7. Oktober 2019 E. 3.2 und E-1438/2018 vom 5. April 2018 E. 3.2 m.w.H.).

4.

4.1 Das Bundesverwaltungsgericht hat Kenntnis von der nach wie vor hohen Pendenzenzahl beim SEM und den von ihm erwähnten Umständen, welche die Einführung der neuen Asylgesetzesbestimmungen im März 2019 mit sich gebracht haben. Das Gericht erachtet es nicht nur als nachvollziehbar, sondern als unvermeidbar, dass nicht alle (altrechtlichen) Verfahren innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Behandlungsfristen von aArt. 37 Abs. 2 AsylG abgeschlossen werden können, sondern länger dauern, insbesondere, wenn sich noch Abklärungs- oder Instruktionsmassnahmen aufdrängen. Solche sind vorliegend vom SEM – wie in dessen Vernehmlassung bemerkt – vorgesehen und erscheinen aus Sicht des Gerichts gerechtfertigt.

Die Beschwerdeführenden haben am 29. Juni 2016 in der Schweiz um Asyl nachgesucht und wurden am 5. Juli 2016 summarisch befragt. Im Juni und Juli 2016 reichten sie zahlreiche Beweismittel, darunter etliche behördliche Dokumente zu den vorinstanzlichen Akten. Wie sich den Akten im Weiteren entnehmen lässt, hatten die Beschwerdeführenden in ihrem Heimatland einen Antrag auf Erteilung eines Schengen-Visums gestellt. Das SEM liess sich die entsprechenden umfangreichen Unterlagen durch die zuständige Schweizerische Vertretung im Juli 2016 zustellen. Die einlässlichen Anhörungen führte es am 2. und am 6. September 2016 (Beschwerdeführer) sowie am 16. September 2016 (Beschwerdeführerin) durch. Die Beschwerdeführenden hatten anfangs September 2016 weitere Dokumente zu den Akten gereicht. Am 6. Oktober 2017 beantwortete das SEM eine erste Anfrage der damaligen Rechtsvertretung vom 22. September 2017 betreffend den Verfahrensstand. Dabei teilte es mit, die Untersuchungen seien noch nicht abgeschlossen. Dies lässt sich aufgrund der Akten durch das Bundesverwaltungsgericht bestätigen, standen doch im damaligen Zeitpunkt für das SEM aufgrund der umfassenden Ausführungen der Beschwerdeführenden im Rahmen ihrer Befragungen und der Vielzahl der von ihnen eingereichten Dokumente weitere Fragen im Raum, die der Klärung bedurften.

Ein zweites Ersuchen der damaligen Rechtsvertretung um Abschluss des Verfahrens vom 16. Juli 2018 beantwortete das SEM nicht, was für das Gericht zwar nicht verständlich erscheint. Allerdings wies es die Beschwerdeführenden mit Schreiben vom 17. September 2018 auf eine ergänzende, am 4. Oktober 2018 stattfindende, Bundesanhörung hin. Diese fand am vorgesehenen Termin mit dem Beschwerdeführer statt. Am gleichen Tag

liessen die Beschwerdeführenden dem SEM zahlreiche weitere Beweismittel zukommen. Auch gingen weitere Visumsunterlagen beim SEM ein. Eine weitere Anfrage der Beschwerdeführenden vom 29. April 2019, mit der Bitte bald einen Entscheid zu fällen, beantwortete das SEM erneut nicht. Ein solches Vorgehen erscheint wiederum nicht nachvollziehbar, kann von der Vorinstanz doch erwartet werden, dass sie jeweils auf Eingaben respektive Anfragen der Verfahrensbeteiligten zum Verfahrensstand reagiert. Festzustellen ist jedoch, dass im Zeitpunkt erwähneter Anfrage die ergänzende Anhörung des Beschwerdeführers erst etwas über sechs Monate zurücklag und auch zum Zeitpunkt der Erhebung der Rechtsverzögerungsbeschwerde seit dieser letzten Amtshandlung noch keine derartige zeitliche Verzögerung vorliegt, welche die Bejahung einer Rechtsverzögerung rechtfertigen könnte. Den Akten ist sodann zu entnehmen, dass das SEM seit den einlässlichen Anhörungen vom September 2016 intern fortwährend Abklärungen getätigt hat. Die verschiedenen Anhörungen der Beschwerdeführenden sind zudem sehr ausführlich ausgefallen. Auch haben sie – wie bereits erwähnt – zahlreiche Dokumente eingereicht. Damit liegt (bereits im heutigen Zeitpunkt) ein sehr umfangreicher Sachverhalt vor. In juristischer Hinsicht erscheint die Sachlage zudem als komplex.

Der Sachverhalt wird durch das SEM – wie von ihm in der Vernehmlassung ausgeführt – infolge der von ihm vorgenommenen Recherchen ausserdem noch weiter ergänzt werden, indem es dem Beschwerdeführer zu erwähnten Abklärungen das rechtliche Gehör gewähren und dazu eine weitere Anhörung ansetzen wird. Damit wird es seiner gesetzlichen Pflicht nachkommen. Der Sachverhalt erscheint demnach noch nicht vollständig erstellt. Eine Entscheidungsfindung durch das SEM wird erst nach Gewährung des rechtlichen Gehörs erfolgen können.

4.2 Zusammenfassend ist festzustellen, dass das Asylverfahren der Beschwerdeführenden nunmehr über drei Jahre und damit doch schon eine längere Zeit dauert. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen erscheint bei einer Gesamtbetrachtung die Dauer des Verfahrens indes gerechtfertigt, da von einer komplexen juristischen Sachlage und einem umfangreichen Sachverhalt auszugehen ist, der mittels weiterer Instruktionsmassnahmen noch zu vervollständigen ist. Es ist damit in der vorliegenden Konstellation nicht zu schliessen, das SEM hätte im Zeitpunkt der Erhebung der Rechtsverzögerungsbeschwerde vom 21. August 2019 den Erlass eines Entscheids über das Asylgesuch der Beschwerdeführenden vom 29. Juni 2016 unrechtmässig verzögert. Eine Verletzung des Beschleunigungsgebots von Art. 29 Abs. 1 BV liegt nicht vor.

5.

Aufgrund des Gesagten erweist sich die Rüge der Rechtsverzögerung im Zeitpunkt ihrer Erhebung am 21. August 2019 als nicht begründet, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist. Die vorinstanzlichen Akten gehen zur Fortführung des Asylverfahrens an das SEM zurück.

6.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten von Fr. 750.– (Art. 1-3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) den Beschwerdeführenden aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG).

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 750.– werden den Beschwerdeführenden auferlegt. Dieser Betrag ist innert 30 Tagen ab Versand des Urteils zugunsten der Gerichtskasse zu überweisen.

3.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführenden, das SEM und die zuständige kantonale Behörde.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Constance Leisinger

Claudia Jorns Morgenegg