

Urteilkopf

144 II 486

40. Auszug aus dem Entscheid der Verwaltungskommission i.S. A.A und B.A. gegen Bundesverwaltungsgericht (Aufsichtsbeschwerde) 12T_4/2017 vom 26. Juni 2018

Regeste (de):

Administrative Aufsicht des Bundesgerichts (Art. 1 Abs. 2 BGG); Aufsichtskompetenz, Rechtsverzögerung, Präzisierung der Aufsichtspraxis.

Das Bundesgericht als administrative Aufsichtsbehörde greift im Falle einer Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung nur ein, wenn ein strukturelles Problem organisatorischer oder administrativer Natur festgestellt wird (E. 3.3). Die Aufsichtsbehörde kann gegebenenfalls auch von Amtes wegen tätig werden, wenn sie von Tatsachen Kenntnis erhält, die hinreichend wahrscheinlich auf ein mögliches aufsichtsrechtliches Problem hindeuten, die weitere Abklärungen nahelegen (E. 3.5).

Für Verfahren, für welche kurze gesetzliche Behandlungsfristen gelten, müssen Mechanismen für eine rasche Entscheidungsfindung bereitgestellt werden. Eine Verfahrensdauer von 23 Monaten nach Abschluss des Instruktionsverfahrens und nach Erarbeitung des Urteilsentwurfs erscheint in solchen Fällen als nicht angemessen und stellt ein strukturelles Problem organisatorischer Natur dar, bei welchem die Verwaltungskommission des Bundesgerichts ihre Aufsichtskompetenz ausüben kann (E. 3.8).

Regeste (fr):

Surveillance administrative exercée par le Tribunal fédéral (art. 1 al. 2 LTF); compétence en matière de surveillance, retard injustifié, précision de la pratique en matière de surveillance.

Le Tribunal fédéral en tant qu'autorité de surveillance administrative intervient en cas de déni de justice ou de retard injustifié seulement si un problème structurel de nature organisationnelle ou administrative est constaté (consid. 3.3). L'autorité de surveillance peut, le cas échéant, intervenir d'office lorsqu'elle a connaissance de faits qui indiquent avec suffisamment de vraisemblance un problème possible de droit de la surveillance et qui nécessitent d'autres investigations (consid. 3.5).

Il convient de prévoir des mécanismes pour une prise de décision rapide dans les procédures impliquant de courts délais de traitement légaux. Une durée de procédure de 23 mois après la clôture de l'instruction et après l'élaboration du projet de jugement n'apparaît dans ces cas pas raisonnable et représente un problème structurel de nature organisationnelle, au sujet duquel la Commission administrative peut exercer sa compétence en matière de surveillance (consid. 3.8).

Regesto (it):

Vigilanza amministrativa del Tribunale federale (art. 1 cpv. 2 LTF); competenza di vigilanza, ritardata giustizia, precisazione della prassi in materia di vigilanza.

In caso di denegata o ritardata giustizia, il Tribunale federale interviene quale autorità di sorveglianza amministrativa unicamente se è stato constatato un problema strutturale di natura organizzativa o amministrativa (consid. 3.3). L'autorità di sorveglianza può eventualmente intervenire d'ufficio quando ottiene conoscenza di fatti che indicano come sufficientemente probabile l'esistenza di un possibile problema ai fini della sorveglianza necessitante dei chiarimenti (consid. 3.5).

Per le procedure che soggiacciono a brevi termini legali d'evazione devono essere approntati dei meccanismi che permettono una rapida presa di decisione. Una procedura della durata di 23 mesi a far tempo dalla conclusione della procedura d'istruzione e dalla redazione del

progetto di sentenza appare inadeguata e rappresenta un problema strutturale di natura organizzativa in relazione al quale la Commissione amministrativa del Tribunal federale può esercitare la propria competenza di vigilanza (consid 3.8).

Sachverhalt ab Seite 487

BGE 144 II 486 S. 487

A. Am 2. Juni 2015 reichten A.A. und deren Sohn B.A., irakische Staatsbürger, beim Staatssekretariat für Migration (nachfolgend: SEM) ein Asylgesuch in der Schweiz ein. Dieses trat am 26. Juni 2015 auf das Gesuch nicht ein und ordnete die Wegweisung nach Frankreich und den Vollzug an, nachdem die französischen Behörden am gleichen Tag das Ersuchen des SEM um Übernahme der beiden im Sinne von Art. 12 Abs. 2 Dublin-III-Verordnung gutgeheissen hatten.

B. Gegen die Verfügung des SEM erhoben die beiden Asylsuchenden am 8. Juli 2015 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht.

BGE 144 II 486 S. 488

Dieses erteilte der Beschwerde mit Verfügung vom 13. Juli 2015 die aufschiebende Wirkung und stellte fest, dass die Beschwerdeführer den Ausgang des Verfahrens in der Schweiz abwarten durften.

C. A.A. und deren Sohn beanstandeten mit Eingaben vom 14. Juni 2016, 13. Oktober 2016 und 2. Mai 2017 an das Bundesverwaltungsgericht die Verfahrensdauer. Am 22. September 2017 reichten die beiden betreffend das Verfahren D-4248/2015 beim Bundesgericht Rechtsverzögerungsbeschwerde ein. Die Zweite öffentlich-rechtliche Abteilung überwies die Eingabe zuständigkeitshalber an die Verwaltungskommission des Bundesgerichts als administrative Aufsichtsbehörde über das Bundesverwaltungsgericht.

D. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich mit Eingabe vom 2. November 2017 zur Aufsichtsanzeige vernehmen lassen. Am 2. März 2018 hat es dem Bundesgericht das in der beanstandeten Sache am 28. Februar 2018 ergangene Urteil zugestellt. Am 25. Mai 2018 reichte es dem Bundesgericht alle im massgebenden Zeitpunkt relevanten Unterlagen mit Bezug zum Zirkulationsverfahren sowie die Abteilungsreglemente ein. Das Bundesgericht stellt fest, dass das Verfahren gesamthaft zu lange gedauert hat.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3.

3.1 Die Rechtsprechung ist von der Aufsicht des Bundesgerichts ausgenommen (Art. 2 Abs. 2 des Aufsichtsreglements des Bundesgerichts [AufRBGer; SR 173.110.132]). Im Rahmen seiner Kompetenzen als Aufsichtsbehörde überprüft das Bundesgericht, ob der Geschäftsgang vor der beaufsichtigten Instanz dem ordentlichen Geschäftsablauf entspricht. Ob ein Verfahren dem ordentlichen Geschäftsgang entspricht, prüft das Bundesgericht grundsätzlich nach den gleichen Grundsätzen, welche die Rechtsprechung im Rechtsmittelverfahren entwickelt hat (BGE 136 II 380 E. 2). Ist eine allfällige Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung dagegen nicht auf administrative oder organisatorische Mängel zurückzuführen und hat sie auch keine Dysfunktion der Rechtsprechung zur Folge, so gibt die Aufsichtsbehörde der Aufsichtsanzeige keine Folge. Insoweit unterscheidet sich die aufsichtsrechtliche Prüfung einer allfälligen Rechtsverweigerung bzw. Rechtsverzögerung von der

BGE 144 II 486 S. 489

Rechtsprechung im Rechtsmittelzug, bei welcher eine verweigerte oder nicht rechtzeitige Rechtsanwendung für eine Gutheissung der Beschwerde genügt (TSCHÜMPERLIN, in: Patentgerichtsgesetz [PatGG], Kommentar, N. 50 zu Art. 3 PatGG). Nur unter der Voraussetzung struktureller Mängel organisatorischer bzw. administrativer Natur besteht somit Raum für aufsichtsrechtliche Weiterungen. Diese zielen darauf ab, den offengelegten Missstand zu beseitigen. Im Übrigen beschränkt sich die administrative Aufsichtsbehörde gegebenenfalls auf die Feststellung einer zu langen Verfahrensdauer, die bei pendenten Verfahren mit der Einladung zu einem beförderlichen Entscheid verbunden werden kann. Die aufsichtsrechtliche Kompetenz des Bundesgerichts in Bezug auf Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung ordnet sich insoweit in die

aufsichtsrechtliche Prüfung der Einschränkung des Zugangs zum Gericht ein, bei welcher ebenfalls Fragen der Rechtsanwendung im Vordergrund stehen. Diesbezüglich hat das Bundesgericht in seiner jüngsten Praxis präzisiert, seine Aufsichtskompetenz beschränke sich auf die Kontrolle, ob generelle Mechanismen eines erstinstanzlichen Gerichts des Bundes eine übermässige Einschränkung des Zugangs zur Justiz bewirkten (BGE 144 II 56 E. 2).

3.2 Als Minimalanforderung an ein rechtsstaatliches Verfahren gewährleistet Art. 29 Abs. 1 BV den Erlass eines Entscheides innerhalb einer angemessenen Frist. Die Angemessenheit der Dauer bestimmt sich nicht absolut. Sie ist im Einzelfall unter Berücksichtigung der gesamten Umstände einer Angelegenheit wie Umfang und Bedeutung des Verfahrens, das Verhalten der betroffenen Privaten und der Behörden, die Bedeutung für die Betroffenen sowie die für die Sache spezifischen Entscheidungsabläufe zu berücksichtigen (BGE 135 I 265 E. 4.4 mit Hinweisen; BGE 130 I 312 E. 5.1). Für die Rechtsuchenden ist es unerheblich, auf welche Gründe eine übermässige Verfahrensdauer zurückzuführen ist; mangelnde Organisation oder Überlastung bewahren nicht vor dem Vorwurf der Rechtsverzögerung (BGE 130 I 312 E. 5.2). 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).

3.3 Im Asyl- und Ausländerwesen ist über eine grosse Anzahl von Fällen zu entscheiden. Die Beschwerdebehörde hat daher
BGE 144 II 486 S. 490

zwangsläufig gewisse Prioritäten zu setzen. Dabei steht ihr naturgemäss ein grosser Ermessensspielraum zu. Die Aufsichtsbehörde greift nur ein, wenn der äussere Gang des Verfahrens aufgrund struktureller Probleme dem ordentlichen Geschäftsablauf offensichtlich nicht mehr entspricht. Aufgrund der Vielzahl von Verfahren, welche die Behörde gleichzeitig zu behandeln hat, sind gewisse Zeiten, während deren ein Verfahren ruht, normal und nicht zu beanstanden. Solche Phasen müssen allerdings auf nachvollziehbaren Gründen beruhen und dürfen eine den Umständen des Falles angemessene Dauer nicht überschreiten. So hat das Bundesgericht im Rahmen der administrativen Aufsicht ein Verfahren, das ohne objektiven Grund während 28 Monaten nicht aktiv weitergeführt worden ist, nicht mehr als ordnungsgemäss betrachtet (Entscheid 12T_3/2007 vom 11. Dezember 2007). Ebenso hat das Bundesgericht schon einzelne inaktive Perioden im Instruktionsverfahren von einem Jahr, gefolgt von einer weiteren inaktiven Periode von sieben Monaten oder inaktive Perioden von zehn Monaten oder siebeneinhalb Monaten, um bei einer Behörde im Ausland Erkundigungen einzuholen, als unzulässig lange bezeichnet, wenn nicht besondere Umstände vorliegen (Entscheidung 12T_3/2011 vom 21. Dezember 2011 E.2; 12T_1/2007 vom 29. Mai 2007 E. 4.1 und 4.3). Präzisierend ist anzufügen, dass das Bundesgericht als administrative Aufsichtsbehörde gemäss seiner in BGE 144 II 56 verdeutlichten Aufsichtspraxis und im Unterschied zu den erwähnten früheren Anwendungsfällen auch im Falle einer Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung nur eingreift, wenn ein strukturelles Problem organisatorischer oder administrativer Natur festgestellt werden kann.

3.4 Im vorliegenden Fall ist die Beschwerde am 8. Juli 2015 beim Bundesverwaltungsgericht eingereicht worden. Am 13. Juli 2015 erteilte die Instruktionsrichterin der Beschwerde die aufschiebende Wirkung. Der erste Schriftenwechsel endete mit Eingang der Replik am 19. August 2015. Die folgenden Monate wurden für ein erstes Koordinationsverfahren zur Frage der direkten Anwendbarkeit von Art. 9 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (ABl. L 180 vom 29. Juni 2013 S. 31 ff.; fortan: Dublin-III-Verordnung) sowie zur Frage des Beweismasses in Dublin-
BGE 144 II 486 S. 491

Verfahren verwendet, das am 3. Dezember 2015 mit dem publizierten Entscheid BVGE 2015/41 zu Ende geführt wurde. Anschliessend fand ein zweiter Schriftenwechsel statt, der am 11. März 2016 beendet war. Der Urteilsentwurf wurde am 22. März 2016 erstmals in Zirkulation gesetzt. Am 13. April 2016 wurde eine zweite Zirkulation begonnen. Am 19. Mai 2016 wurde der Antrag gestellt, einen Fünfer-Spruchkörper einzusetzen, der am 5. Juli 2016 genehmigt wurde. Die Stellungnahmen im Fünfer-Spruchkörper gingen zwischen dem 15. August 2016 und dem 24. Januar 2017 ein. Allein dieser Verfahrensschritt dauerte also etwas mehr als fünf Monate von der ersten bis zur letzten Stellungnahme bzw. sechseinhalb Monate ab Einsetzung des Fünfer-Spruchkörpers. Zwei Monate später, am 21. März 2017, fand eine Beratung statt. Anlässlich dieser Beratung stellte der Spruchkörper mehrheitlich fest, dass sich von den ursprünglich beantragten Koordinationsfragen nur noch deren zwei stellen würden. Der gemäss Beratungsergebnis neu redigierte Urteilsentwurf wurde

am 5. Mai 2017 in eine neue Zirkulation gegeben, die am 26. Juni 2017 beendet war. Am 15. August 2017 wurde die zweite Zirkulation nach Beratung gestartet, mittlerweile also die insgesamt fünfte Zirkulation, nun zur Frage, ob noch eine Koordinationsfrage vorliege. Die Stellungnahme des fünften Richters lag am 6. Oktober 2017 vor. Dieser Verfahrensschritt endete am 16. Oktober 2017 mit der Aufforderung an jene zwei Mitglieder des Spruchkörpers, die sich gegen das Vorliegen einer Koordinationsfrage geäussert hatten, erneut hierzu Stellung zu nehmen. Mit dem am 18. Oktober 2017, zwei Monate nach dessen Beginn, offiziell abgeschlossenen Zirkulationsverfahren verneinte die Mehrheit des Spruchkörpers, dass noch eine Koordinationsfrage vorliege. Die Minderheit des Spruchkörpers beantragte am 24. Oktober 2017 bei der Kammerpräsidentin zur Frage, ob eine Koordinationsfrage vorliege, ein Forum zu eröffnen gemäss Art. 24 Abs. 4 des Reglements über die Zusammenarbeit der Abteilungen IV und V des Bundesverwaltungsgerichts (ZASAR). Damit wurden alle Richter und Richterinnen der Abteilungen IV, V und VI eingeladen, innert zehn Arbeitstagen hierzu Stellung zu nehmen. Nach einem weiteren Koordinationsverfahren zwischen den Abteilungen IV, V und VI gemäss Art. 25 Abs. 2 und 3 VGG (SR 173.32) wurde der Fall mit Urteil vom 28. Februar 2018 schliesslich entschieden. Die Erwägung 9, die Gegenstand des zweiten Koordinationsverfahrens gebildet hatte, mündete in die Feststellung, dass das SEM den rechtserheblichen Sachverhalt in Bezug

BGE 144 II 486 S. 492

auf Art. 9 Dublin-III-Verordnung nicht vollständig erhoben hatte. Die Beschwerde wurde daher gutgeheissen, soweit die Aufhebung der angefochtenen Verfügung beantragt war, und die Sache im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3.5 Der vorliegende Fall zeigt exemplarisch auf, wie interne Verfahrensabläufe ein gerichtliches Verfahren verlängern können. Durch den Abschluss des Beschwerdeverfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht entfällt das Interesse an einer aufsichtsrechtlichen Beurteilung der Verfahrensdauer nicht. Die im ordentlichen Rechtsmittelzug für Beschwerden wegen Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung geltende Rechtsprechung, wonach das aktuelle Rechtsschutzinteresse durch den Abschluss des Verfahrens oder dessen Übernahme durch eine andere Instanz nicht entfällt (Urteil des Bundesgerichts 5A_918/2017 E. 3 und 4 vom 18. Januar 2018), gilt a fortiori auch im aufsichtsrechtlichen Verfahren, in welchem es nicht um die Durchsetzung von Parteirechten, sondern in einem behördeninternen Verfahren um die Behebung struktureller Mängel organisatorischer oder administrativer Natur geht. Die Aufsichtsbehörde kann gegebenenfalls auch von Amtes wegen tätig werden, wenn sie von Tatsachen Kenntnis erhält, die hinreichend wahrscheinlich auf ein mögliches aufsichtsrechtliches Problem hindeuten, die weitere Abklärungen nahelegen.

3.6 Die Koordination der Rechtsprechung ist gesetzlich vorgesehen (Art. 25 VGG) und rechtsstaatlich geboten, um bei der grossen Masse von Fällen, die vom Bundesverwaltungsgericht zu beurteilen sind, die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung zu gewährleisten. Solche Verfahren sind tendenziell zeitaufwändig, weil eine grössere Zahl von Richtern und Richterinnen mitwirken muss, was zusätzliche Organisationsmassnahmen über die Abteilungsgrenzen hinweg erfordert, und weil solche Verfahren nicht ganz alltäglich sind. Erweist sich im konkreten Einzelfall ein solches Verfahren als notwendig, so sind daher auch gewisse Verzögerungen in der Entscheidungsfindung in Kauf zu nehmen. Diese müssen jedoch in Anbetracht der gesamten Umstände des Falles angemessen bleiben.

3.7 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht hat insgesamt etwas mehr als zwei Jahre und sieben Monate gedauert. Festzuhalten ist, dass es die Entscheidmechanismen des Bundesverwaltungsgerichts erlaubt haben, auch in einem umstrittenen Fall wie dem vorliegenden schliesslich zu einem Entscheid zu kommen. Die

BGE 144 II 486 S. 493

Koordinationsfrage konnte entschieden werden, obschon sich im materiell zuständigen Spruchkörper hierfür keine Mehrheit ergeben hatte. Ebenso gab es nie längere vollständige Verfahrensstillstände. Nach einem ersten internen Koordinationsverfahren war das Instruktionsverfahren am 11. März 2016 definitiv beendet. Bereits elf Tage später wurde der Urteilsentwurf zur Entscheidung in Zirkulation gegeben. Dieser Teil des Verfahrens ist innert acht Monaten in Anbetracht der Umstände relativ zügig zum Abschluss gebracht worden. Die anschliessenden 23 Monate wurden ausschliesslich für die interne Entscheidungsfindung benötigt. Zwar erwies sich dabei ein weiteres Koordinationsverfahren als notwendig. Dies erklärt jedoch nur einen Teil der Verzögerung. Zum erneuten Koordinationsverfahren kommen fünf Zirkulationsverfahren sowie relativ komplizierte Mechanismen zur Frage hinzu, ob überhaupt koordiniert werden muss. Namentlich fällt auf, dass hintereinander mehrfach neue Zirkulationsverfahren gestartet worden sind, sodass sich der Zeitablauf addiert hat. Die Regel von Art. 14 Abs. 2 ZASAR, wonach die im Zirkulationsverfahren mitwirkenden Richter und Richterinnen ihre

Stellungnahme zum vorgelegten Urteilsentwurf innert zehn, längstens aber 20 Arbeitstagen abgeben, ist dabei verschiedentlich nicht eingehalten worden.

3.8 Abgesehen von der nicht immer beachteten Behandlungsfrist gemäss Art. 14 Abs. 2 ZASAR entsprechen die Verfahrensschritte im vorliegenden Fall den intern geltenden Regeln. Die teilweise sehr detaillierten Regeln enthalten jedoch keine Vorschrift, wie - d.h. nach welchen Mechanismen - jene Verfahren zügig zu behandeln sind, für die das Gesetz grundsätzlich eine Behandlungsfrist vorsieht. Solche Ordnungsvorschriften gelten als Ausdruck dafür, welche Behandlungsdauer normalerweise als angemessen zu betrachten ist (BGE 130 I 312 E. 5.1). In solchen Verfahren, in welchen für verschiedene Entscheidungen gesetzlich oder staatsvertraglich kurze Fristen gelten (für das Bundesverwaltungsgericht namentlich Art. 109 AsylG [SR 142.31]), erscheint ein Zeitaufwand von 23 Monaten nach Abschluss des Instruktionsverfahrens und nach Erarbeitung des Urteilsentwurfs auch in Anbetracht des zweiten Koordinationsverfahrens als nicht mehr angemessen. Die für die gewöhnlichen Verfahren geltenden Regeln eignen sich in struktureller Hinsicht in einem Fall wie dem vorliegenden offensichtlich nicht, zumal diese sehr detailliert viele mögliche Verfahrensschritte regeln, die gegebenenfalls zu beachten sind. Ziffer 531 des Leitfadens vom 30. September 2017

BGE 144 II 486 S. 494

über das Verfahren vor den Abteilungen IV und V des Bundesverwaltungsgerichts erinnert einzig in allgemeiner Weise daran, dass die gesetzlichen Fristen von Art. 109 AsylG nach Möglichkeit einzuhalten sind. Die Ziele der Abteilung V für die Jahre 2017 und 2018 zählen ferner die kurzen gesetzlichen Behandlungsfristen auf, verbunden mit dem Hinweis, dass hier kein Spielraum für eine abweichende Priorisierung durch das Bundesverwaltungsgericht bestehe. Es fehlen jedoch Regeln, von welchen Behandlungsregeln des ordentlichen Verfahrens und wie davon abgewichen werden kann. Das Bundesverwaltungsgericht ist daher einzuladen zu prüfen, wie in jenen Verfahren, für welche kurze gesetzliche Behandlungsfristen gelten, Mechanismen für eine rasche Entscheidungsfindung bereitgestellt werden können. Namentlich zu denken ist etwa an Regeln, wann und mit welchen Fristen anstelle von sequentiellen Zirkulationsverfahren Sitzungen anzuberaumen sind. Sitzungen, die innert angemessener kurzer Frist angesetzt werden, sind grundsätzlich geeignet, zu einer rascheren Entscheidung zu kommen.