



Abteilung V
E-4711/2019

Urteil vom 29. November 2019

Besetzung

Richterin Esther Marti (Vorsitz),
Richter Gérard Scherrer, Richterin Barbara Balmelli,
Gerichtsschreiberin Nina Klaus.

Parteien

A._____, geboren am (...),
Nigeria,
vertreten durch Raffaella Massara, Rechtsanwältin,
Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not,
(...),
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Rechtsverzögerung; N (...).

Sachverhalt:**A.**

Die Beschwerdeführerin suchte am 13. März 2016 in der Schweiz um Asyl nach und wurde am 22. März 2016 summarisch zu ihrer Person befragt (BzP; Protokoll in den SEM-Akten A6/11).

B.

Am 5. April 2016 wurde die Beschwerdeführerin dem Kanton B. _____ zugewiesen mit dem Hinweis, es bestehe der Verdacht, dass sie ein Opfer von Menschenhandel sei.

C.

Am 24. August 2016 hörte die Vorinstanz die Beschwerdeführerin einlässlich zu ihren Asylgründen an (Anhörung; Protokoll in den SEM-Akten A23/20).

D.

Die Vorinstanz forderte die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 15. März 2017 auf, einen Arztbericht einzureichen, um ihren Gesundheitszustand abschliessend beurteilen zu können. Daraufhin legte die Beschwerdeführerin einen ärztlichen Bericht vom 22. März 2017 ins Recht.

E.

Am 1. Dezember 2017 ersuchte die Vorinstanz die Beschwerdeführerin erneut um Einreichung eines aktuellen Arztberichts. Innert erstreckter Frist stellte die Beschwerdeführerin dem SEM Ende Januar 2018 zwei ärztliche Berichte vom 20. Januar 2018 sowie vom 23. Januar 2018 zu.

F.

Ein Gesuch um Einsicht in die Verfahrensakten der Beschwerdeführerin seitens der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) vom 26. Februar 2018 lehnte das SEM am 1. März 2018 mit der Begründung ab, die Untersuchung zu den Asylvorbringen der Beschwerdeführerin seien noch nicht abgeschlossen.

G.

Mit Schreiben vom 26. April 2018 zeigte die rubrizierte Rechtsvertreterin beim SEM ihr Mandat an und ersuchte um Akteneinsicht sowie um Einräumung des Rechts auf Stellungnahme nach abgeschlossener Instruktion.

H.

Am 7. Juni 2018 informierte die Beschwerdeführerin das SEM, dass sie mit der FIZ vernetzt worden sei und ersuchte deshalb, vor der Entscheidung die weiteren Abklärungen der FIZ abzuwarten.

I.

Mit Schreiben vom 24. September 2018 reichte die Beschwerdeführerin je einen Bericht der sie betreuenden Psychotherapeutin vom September 2018 sowie der FIZ vom 20. September 2018 zu den Akten und stellte einen weiteren Bericht ihrer Gynäkologin in Aussicht.

J.

Am 2. Oktober 2018 legte die Beschwerdeführerin zwei gynäkologische Berichte vom 23. August 2018 und vom 27. September 2018 ins Recht.

K.

Am 15. Januar 2019 stellte die Beschwerdeführerin dem SEM einen ergänzenden Bericht der FIZ vom 9. Januar 2019 zu.

L.

L.a Am 25. März 2019 erkundigte sich die Beschwerdeführerin bei der Vorinstanz nach dem Verfahrensstand.

L.b Das SEM antwortete mit Schreiben vom 29. März 2019, dass ihr Asylgesuch aufgrund der hohen Geschäftslast weiterhin hängig und es nicht möglich sei, auf ein bestimmtes Datum hin einen Entscheid in Aussicht zu stellen. Das Gesuch werde sobald als möglich gemäss interner Prioritätenordnung entschieden.

M.

Am 22. Juli 2019 ersuchte das Zivilstandsamt C. _____ zwecks Ehevorbereitung/Trauung in der Schweiz um Einsichtnahme in das Asyldossier der Beschwerdeführerin.

N.

Mit Eingabe vom 16. September 2019 erhob die Beschwerdeführerin – handelnd durch ihre Rechtsvertreterin – beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde wegen Rechtsverzögerung. Sie beantragt, es sei festzustellen, dass ihr Asylverfahren durch die Vorinstanz verzögert worden sei. Die Vorinstanz sei anzuweisen, umgehend einen Asyldescheid zu fällen, dies unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Die Beschwerdeführerin macht im Wesentlichen geltend, seit das SEM im Januar 2018 einen Arztbericht eingeholt habe, hätten keine weiteren Verfahrenshandlungen mehr stattgefunden. Dreieinhalb Jahre nach der Einreichung ihres Asylgesuches sei noch immer nicht entschieden worden. Sie sei ein schwer traumatisiertes Opfer von Menschenhandel, worüber sie die Vorinstanz laufend informiert habe. Angesichts dieser Vulnerabilität sei ein derart langes Warten auf den Asylentscheid nicht zumutbar.

Als Beilagen reichte sie eine Vollmacht vom 19. April 2018 (enthaltend die Einräumung des Substitutionsrechts an die Mitarbeitenden der Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not, Kopien der Verfahrensstandanfrage an das SEM vom 25. März 2019 sowie des entsprechenden Antwortschreibens des SEM vom 29. März 2019 und eine Honorarnote vom 16. September 2019 zu den Akten. Ferner legte sie ein Schreiben an das SEM vom 14. August 2019 in Kopie ins Recht, in welchem sie das SEM auffordert, bis am 6. September 2019 einen Asylentscheid zuzustellen, ansonsten sie Rechtsverweigerungsbeschwerde erheben werde. Letzteres Schreiben findet sich nicht in den SEM-Akten und es bleibt unklar, ob es überhaupt dort eingegangen war.

O.

O.a Mit Zwischenverfügung vom 19. September 2019 forderte die Instruktionsrichterin die Beschwerdeführerin unter Androhung des Nichteintretens im Unterlassungsfall zur Beschwerdeverbesserung auf, weil die Beschwerdeschrift nicht die Originalunterschrift der bevollmächtigten Rechtsvertreterin, sondern einer unbekanntem Drittperson trug.

O.b Mit Eingabe vom 24. September 2019 wurde fristgerecht eine Substitutionsvollmacht nachgereicht.

P.

P.a Mit Verfügung vom 2. Oktober 2019 lud die Instruktionsrichterin die Vorinstanz zur Vernehmlassung ein.

P.b Das SEM teilte mit Schreiben vom 17. Oktober 2019 mit, dass es auf eine Stellungnahme verzichte. Dieses Schreiben wird der Beschwerdeführerin mit dem vorliegenden Urteil zur Kenntnis gebracht.

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 – wie 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 damit 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.).

Die Gesuchstellerin suchte am 13. März 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 Beschwerdeführerin ist daher zur Beschwerdeführung legitimiert.

1.3 Gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer Verfügung kann jederzeit Beschwerde geführt werden (Art. 50 Abs. 2 VwVG). Die zeitliche 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 betroffenen Person zumutbaren Sorgfaltspflicht. Diese muss darlegen, dass sie zur Zeit der Beschwerdeeinreichung 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 Beschwerdeführerin an der Vornahme der allenfalls verzögerten Amtshandlung manifestiert sich vorliegend einerseits in den bei den Akten liegenden Eingaben. So hat sie am 25. März 2019 nach dem Verfahrensstand gefragt und gemäss Beilagen ihrer Beschwerde gegebenenfalls am 14. August 2019 eine Rechtsverzögerungsbeschwerde in Aussicht gestellt, sollte das SEM bis am 6. September 2019 keinen Asylentscheid gefällt haben. Andererseits ergibt es sich aus der Tatsache, dass das SEM bis anhin noch nicht in der Sache entschieden hat.

1.4 Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen ist auf die – mit innert Frist eingereichte Beschwerdeverbesserung – formgerecht eingereichte (Art. 52 Abs. 1 VwVG) Rechtsverzögerungsbeschwerde einzutreten.

1.5 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).

1.6 Am 1. März 2019 ist eine Teilrevision des AsylG in Kraft getreten (AS 2016 3101); für das vorliegende Verfahren gilt 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 die Vorinstanz 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 Verfahrensinstanzen 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).

4.

4.1 Das Gesetz sieht in aArt. 37 Abs. 2 AsylG eine Bearbeitungsfrist für materielle Asylentscheide von in der Regel zehn Arbeitstagen nach der Gestuchstellung vor.

Das Bundesverwaltungsgericht hat Kenntnis von der nach wie vor hohen Pendenzenzahl beim SEM und den Umständen, welche die Einführung des neuen Asylgesetzes 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 Behandlungsfrist von aArt. 37 Abs. 2 AsylG abgeschlossen werden können. Bezeichnenderweise kommt dies mit der Formulierung "in der Regel" auch in der gesetzlichen Formulierung von aArt. 37 AsylG zum Ausdruck. Zudem handelt es sich bei den in aArt. 37 AsylG formulierten Fristen um Ordnungsfristen (vgl. Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Asylgesetzes vom 26. Mai 2010, BBI 2010 4484). Allein aus dem Umstand, dass die Vorinstanz die gesetzliche Frist vorliegend deutlich überschritten hat, kann deshalb keine Verletzung des Rechtsverzögerungsverbots abgeleitet werden.

4.2 Für die Beurteilung des vorliegenden Falles ist damit entscheidend, ob die Verfahrensdauer vorliegend noch als angemessen betrachtet werden

kann. In diesem Zusammenhang ist der Beschwerdeführerin zwar einerseits zuzugestehen, dass die Dauer von rund dreieinhalb Jahren, die seit der Einreichung des Asylgesuchs verstrichen sind, für sie – auch aufgrund ihrer aus den Akten hervorgehenden Vulnerabilität – belastend sein muss. Allerdings ist auf der anderen Seite zu berücksichtigen, dass der Entscheidungsprozess durch die zahlreichen Eingaben von weiteren Beweismitteln der Beschwerdeführerin nicht abgeschlossen werden konnte, nachdem sie auf Ersuchen der Vorinstanz hin, Ende Januar 2018 ihren aktuellen Gesundheitszustand mittels zwei Arztberichten belegte. Sodann ersuchte sie die Vorinstanz mit Schreiben vom 7. Juni 2018 ausdrücklich darum, die weiteren Abklärungen der FIZ vor dem Erlass des Asylentscheides abzuwarten und stellte Ende September 2018 einen Bericht ihrer Gynäkologin in Aussicht. Zwischen Ende September 2018 und Mitte Januar 2019 reichte die Beschwerdeführerin drei weitere Arztberichte sowie zwei Berichte der FIZ zu den vorinstanzlichen Akten, womit sie das Verfahren konkludent als noch nicht reif zum Entscheid erachtete. Es erscheint deshalb vorliegend geradezu unbillig, wenn die Beschwerdeführerin behauptet, seit der medizinischen Anfrage vom Januar 2018 durch das SEM seien keine weiteren Verfahrensschritte mehr eingeleitet worden. Zudem ist es angesichts der konkreten Verfahrensgeschichte auch verfehlt, allein auf die Gesamtdauer des anhängigen Verfahrens der Beschwerdeführerin abzustellen. Die Dauer von acht Monaten zwischen der Einreichung des letzten Beweismittels durch die Beschwerdeführerin und dem Zeitpunkt der Erhebung der Rechtsverzögerungsbeschwerde vermag in Würdigung dieser Umstände die Annahme einer Rechtsverzögerung noch nicht zu begründen. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass ein weiteres Zuwarten des SEM bis zum Abschluss des erstinstanzlichen Verfahrens gegebenenfalls in Bälde als Rechtsverzögerung zu beanstanden wäre.

4.3 Zusammenfassend erweist sich die Rüge der Rechtsverzögerung als unbegründet, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist. Die Akten gehen zur Fortführung und Entscheidung des Verfahrens an die Vorinstanz zurück.

5.

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]) der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Eine Parteientschädigung im Sinne von Art. 64 Abs. 1 VwVG ist bei diesem Verfahrensausgang nicht auszurichten.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

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

3.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, das SEM und die kantonale Migrationsbehörde.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Esther Marti

Nina Klaus

Versand: