



---

Abteilung IV  
D-151/2017

## **Urteil vom 21. April 2017**

---

Besetzung

Richter Bendicht Tellenbach (Vorsitz),  
Richter David R. Wenger, Richter Simon Thurnheer,  
Gerichtsschreiber Linus Sonderegger.

---

Parteien

A.\_\_\_\_\_, geboren am (...),  
Sri Lanka,  
vertreten durch lic. iur. Felice Grella,  
Beschwerdeführerin,

gegen

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

---

Gegenstand

Rechtsverzögerung / Rechtsverweigerung / (...).

**Sachverhalt:****A.**

Am 22. Juni 2015 (Eingang Vorinstanz 26. Juni 2015) stellte die Beschwerdeführerin beim SEM ein Gesuch um Familienzusammenführung gemäss Art. 51 Abs. 1 und Abs. 4 AsylG für ihren Ehemann und ihren Sohn.

**B.**

Mit Schreiben vom 1. Juli 2015 forderte das SEM sie auf, Kopien der Reisepässe und der Identitätskarten, die Originale der Heiratsurkunde sowie der Geburtsurkunden einzureichen. Dieser Aufforderung kam sie am 27. Juli 2015 nach.

**C.**

Mit Schreiben vom 12. August 2015 forderte das SEM sie auf, Fragen betreffend ihr Familienverhältnis zu beantworten. Dieser Aufforderung kam sie am 24. August 2015 nach.

**D.**

Am 3. September 2015 teilte das SEM der Beschwerdeführerin mit, es werde eine Befragung des Ehemannes und des Sohnes auf der Schweizerischen Vertretung in B.\_\_\_\_\_ (nachfolgend: Vertretung) stattfinden. In diesem Zusammenhang wurde um Bekanntgabe der Kontaktdaten des Ehemannes und des Sohnes gebeten.

**E.**

Am 14. September 2015 teilte die Beschwerdeführerin dem SEM die Kontaktdaten mit.

**F.**

Am 4. November 2015 wurden der Ehemann und der Sohn auf der Vertretung befragt. Die Befragungsprotokolle wurden am 6. November 2015 ans SEM weitergeleitet.

**G.**

Am 23. August 2016 erkundigte sich die Beschwerdeführerin nach dem Stand des Verfahrens und teilte mit, dem Ehemann und dem Sohn gehe es schlecht. Dieses Schreiben blieb von Seiten des SEM unbeantwortet.

**H.**

Mit Eingabe vom 6. Januar 2017 erhob die Beschwerdeführerin – han-

delnd durch ihren Rechtsvertreter – Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragte die Feststellung, dass das SEM das Beschleunigungsgebot verletzt habe. Die Vorinstanz sei zudem anzuweisen, zeitnah einen Entscheid zu verfügen.

**I.**

Mit Zwischenverfügung vom 12. Januar 2017 forderte das Gericht die Beschwerdeführerin auf, einen Kostenvorschuss einzuzahlen, woraufhin sie mit Eingabe vom 24. Januar 2017 um unentgeltliche Prozessführung ersuchte sowie eine Unterstützungsbestätigung beilegte.

**J.**

Mit Zwischenverfügung vom 9. Februar 2017 wurde das Gesuch um unentgeltliche Prozessführung im Sinne von Art. 65 Abs. 1 VwVG gutgeheissen.

**K.**

Mit Vernehmlassung vom 24. Februar 2017 äusserte sich das SEM zum Vorwurf der Rechtsverzögerung. Dazu führte es aus, dass das Gesuch aufgrund der hohen Geschäftslast bis anhin noch nicht entschieden worden sei. Es werde in der Beschwerdeschrift zutreffend festgehalten, dass zwar ein Verschulden der Behörden an der Verzögerung nicht vorausgesetzt werde. Trotzdem sei darauf hingewiesen, dass am 22. Februar 2017 beim SEM insgesamt 2362 Gesuche, die bis Juni 2015 eingereicht worden seien, hängig seien. 2070 dieser Gesuche seien in den ersten sechs Monaten des Jahres 2015 und die übrigen Gesuche gar in den Jahren zuvor gestellt worden. Beim vorliegenden Gesuch handle es sich deshalb bei Weitem nicht um einen Einzelfall. Für bestimmte Gesuchskategorien seien spezielle Behandlungsfristen vorgesehen, was auf Familienzusammenführungsgesuche nicht zutrefte. Das SEM bemühe sich, den Abbau der übrigen Pendenzen nach einer sinnvollen Prioritätenordnung vorzunehmen. Die ältesten Gesuche würden dabei aus Gerechtigkeitsgründen zuerst behandelt. Aufgrund der Akten sei auch nicht davon auszugehen, die Familienangehörigen der Beschwerdeführerin seien an Leib und Leben gefährdet, was eine prioritäre Behandlung notwendig erscheinen lassen könnte. Hätten sie diesfalls doch sicherlich bis am 29. September 2012 ein Asylgesuch aus dem Ausland oder ein Gesuch um Erteilung eines humanitären Visums eingereicht. Bezeichnenderweise mache die Beschwerdeführerin im Rahmen ihres Gesuchs dann auch nicht geltend, ihre Familienangehörigen seien gefährdet. Der Stellungnahme der Beschwerdeführerin sei fer-

ner zu entnehmen, sie habe ihre Familienangehörigen bereits im November 2014 kontaktiert. Das Gesuch um Familienzusammenführung habe sie jedoch sieben oder acht Monate später eingereicht, was ebenfalls nicht auf eine besondere Dringlichkeit des Gesuchs schliessen lasse, nachdem ihr bereits am 25. September 2014 Asyl gewährt worden sei. Es bestehe somit für das SEM keinerlei Anlass von der erwähnten Prioritätenordnung abzuweichen. Auch bestehe kein rechtlicher Anspruch auf vordringliche Behandlung des betreffenden Gesuchs. Gemäss den Akten habe die Beschwerdeführerin entgegen den Ausführungen in der Beschwerdeschrift nicht wiederholt, sondern nur einmal am 23. August 2016 um die beschleunigte Behandlung des Gesuchs gebeten. Dieses Schreiben sei versehentlich unbeantwortet geblieben, was das SEM bedauere. Es wäre ihr zudem zuzumuten gewesen, ein zweites Mal an das SEM zu gelangen. Es sei stossend, wenn Rechtsvertreter in Einzelfällen mit Einreichung von Rechtsverzögerungsbeschwerden erreichen könnten, dass ihre Mandanten eine Vorzugsbehandlung gegenüber Personen, die wesentlich länger auf einen Entscheid warten, erhalten würden, ausser es läge eine akute und asylrelevante Gefährdung der Betroffenen vor. Es werde versichert, dass das Gesuch nach Erhalt der Verfahrensakten rasch weiterinstruiert und entschieden werde.

#### **L.**

Die Beschwerdeführerin nahm mit Replik vom 10. März 2017 zur Vernehmlassung Stellung.

Ihr Ehemann und ihr Kind seien sehr wohl von den Behörden belästigt und bedrängt worden; nicht zuletzt weil den Behörden bekannt sei, dass die Beschwerdeführerin in der Schweiz lebe und als Flüchtling anerkannt worden sei. Des Weiteren habe sie anstandslos 20 Monate gewartet, bis sie eine Eingabe beim Bundesverwaltungsgericht gemacht habe. Es könne nicht sein, dass gemäss Pendenz beim SEM der Entscheid weitere zwei Jahre auf sich warten lasse.

### **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), 2008, 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 dem Rechtssuchenden nach Art. 6 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VwVG Parteistellung zukommt (vgl. BVGE 2008/15 E. 3.2, mit weiteren Hinweisen).

Die Beschwerdeführerin, welche ein Familienzusammenführungsgesuch gestellt und um Erlass eines entsprechenden Entscheids in Form einer anfechtbaren Verfügung ersucht hat, ist zur Beschwerde legitimiert.

**1.3** 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 einer beschwerdeführenden Person, zumal auch hier der Grundsatz von Treu und Glauben eine Grenze bildet. Der Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung ist vorliegend nicht zu beanstanden. Die beschwerdeführende Person muss überdies 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 Beschwerdeführerin an der Vornahme der allenfalls verzögerten Amtshandlung manifestiert sich vorliegend in der bei den Akten liegenden Eingabe vom 23. August 2016, mit welcher sie um beförderliche Verfahrenserledigung ersucht hat. Auf die Rechtsverzögerungsbeschwerde ist damit einzutreten.

**2.**

Die Prüfungsbefugnis des Bundesverwaltungsgerichts beschränkt sich auf die Frage, ob das Gebot des Rechtsschutzes in angemessener Zeit im konkreten Fall verletzt worden ist oder nicht. Im Falle einer Gutheissung der Beschwerde weist es die Sache mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Hingegen hat sich das Gericht einer Stellungnahme dazu, wie ein unrechtmässig verzögerter Entscheid inhaltlich hätte ausfallen sollen, zu enthalten, da es – Spezialkonstellationen vorbehalten – nicht anstelle der untätig gebliebenen Behörde entscheiden darf, ansonsten der Instanzenzug verkürzt und allenfalls weitere Rechte der am Verfahren Beteiligten verletzt würden (vgl. BVGE 2008/15 E. 3.1.2, mit weiteren Hinweisen).

**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 mit weiteren Hinweisen auf Lehre und Praxis). Ein Verschulden der Behörde an der Verzögerung wird nicht vorausgesetzt, weshalb sie das Rechtsverzögerungsverbot auch dann verletzt, wenn sie wegen Personal mangels 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.

**3.3** Gemäss Art. 37 Abs. 2 AsylG sind Entscheide, die nicht unter die Kategorien von Abs. 1 des gleichen Artikels fallen (und in welchen eine Behandlungsfrist von fünf Arbeitstagen vorgegeben wird), in der Regel innerhalb

von zehn Arbeitstagen nach der Gesuchstellung zu treffen. Allerdings handelt es sich hierbei um eine Ordnungsfrist, deren Überschreiten im begründeten Einzelfall möglich ist. Dies ergibt sich aus der Formulierung, dass Entscheide "in der Regel" innerhalb von zehn Arbeitstagen nach der Gesuchstellung getroffen werden müssen. Nachfolgend ist somit zu prüfen, ob sich die Verfahrensdauer im vorliegenden Fall mit *objektiven Gründen* rechtfertigen lässt; unter Beachtung der bereits erwähnten Kriterien: die Komplexität der Sache, die Bedeutung der Angelegenheit für die Betroffenen, deren Verhalten und die einzelfallspezifische Entscheidungsabläufe.

Nicht in die Prüfung einbezogen wird allerdings der Zeitraum nach Eingang der Rechtsverzögerungsbeschwerde beim Gericht, da dieses für die Behandlung der Beschwerde notwendigerweise das vorinstanzliche Dossier beziehen musste, womit der Vorinstanz eine Weiterbehandlung des Asylgesuchs praktisch verhindert war.

**3.4** Das Gesuch um Familienzusammenführung der Beschwerdeführerin ist seit Juli 2015 hängig. Die Befragungsprotokolle der Schweizerischen Vertretung in B. \_\_\_\_\_ sind Anfang November 2015 an die Vorinstanz weitergeleitet worden. Seither sind, soweit aus den Akten ersichtlich, keine Instruktionshandlungen mehr erfolgt. So antwortete das SEM denn auch nicht auf die Verfahrensstandanfrage und die Bitte um beschleunigte Behandlung des Gesuches vom 23. August 2016. Diese Untätigkeit der Vorinstanz für etwa vierzehn Monate zwischen November 2015 und Januar 2017 (Zeitpunkt der Einreichung der Rechtsverzögerungsbeschwerde) trotz Verfahrensstandanfrage der Beschwerdeführerin lässt sich objektiv nicht rechtfertigen.

**3.5** Dem Bundesverwaltungsgericht ist die hohe Belastung des SEM bekannt. Dass angesichts dieser Pendenzenzahl momentan nicht jedes einzelne Asylverfahren innerhalb der Behandlungsfristen von Art. 37 Abs. 2 AsylG abgeschlossen werden kann, ist nachvollziehbar. Das SEM hat zudem in der Tat bereits konkrete Massnahmen ergriffen, um den Abbau der hängigen Verfahren zu beschleunigen. Die in der Vernehmlassung dargelegten Überlegungen zur Priorisierung der Verfahren sind ebenfalls durchaus nachvollziehbar. Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung zum Rechtsverzögerungsverbot festgehalten, dass eine mangelhafte Organisation oder eine strukturelle Überbelastung übermässig lange Verfahrensdauern nicht rechtfertigen können. Geschäftslast und Personalmangel könnten eine Verletzung von Verfassungsrecht nicht durchbrechen. Es wird

entsprechend für die Bejahung einer Verletzung des Rechtsverzögerungsgebots nicht vorausgesetzt, dass der Behörde ein Fehlverhalten oder ein Verschulden vorgeworfen werden kann. Eine Behörde verletzt deshalb das Rechtsverzögerungsverbot auch dann, wenn sie wegen Personalmangels oder Überlastung nicht innert angemessener Frist verfügt (vgl. BGE 130 I 312 E. 5.2, 107 Ib 160 E. 3c und 103 V 190 E. 5c; Urteil des Eidgenössischen Versicherungsgerichts H 2/06 vom 10. April 2006, E. 4.1; vgl. auch AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Rz. 1277 f., MICHEL HOTTELIER, Les garanties de procédure, in: Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001, Rz. 7). Diese Grundsätze ergeben sich aus dem Umstand, dass das Beschleunigungsgebot von Art. 29 BV ein prozessuales Grundrecht darstellt und damit ein individuelles (Prozess-) Recht der Beschwerdeführerin statuiert. Sie gelten auch für nichtstreitige Verwaltungsverfahren. Das SEM kann sich deshalb zur Rechtfertigung der langen Verfahrensdauer grundsätzlich nicht auf die hohe Geschäftslast und mangelnde Ressourcen berufen. Dies gilt unabhängig davon, ob das SEM alles in seiner Macht Stehende tut, um die pendenten Verfahren so schnell wie möglich und in einer angemessenen Reihenfolge abzubauen.

**3.6** Die Rechtsverzögerungsbeschwerde ist gutzuheissen und die Akten sind dem SEM mit der Anweisung zu überweisen, das Familienzusammenführungsgesuch ohne weitere Verzögerung an die Hand zu nehmen und zügig abzuschliessen.

#### **4.**

**4.1** Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 63 Abs. 1 VwVG).

**4.2** Obsiegende und teilweise obsiegende Parteien haben Anspruch auf eine Parteientschädigung für die ihnen erwachsenen notwendigen Kosten (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2). Nachdem die Rechtsvertretung keine Kostennote eingereicht hat, ist die Parteientschädigung auf Grund der Akten festzulegen (Art. 14 Abs. 2 in fine VGKE). Unter Berücksichtigung der massgeblichen Bemessungsfaktoren (vgl. Art. 8 ff. VGKE) ist diese auf insgesamt Fr. 750.– festzusetzen (Art. 14 Abs. 2 und Art. 10 Abs. 2 VGKE). Das SEM ist anzuweisen, der Beschwerdeführerin diesen Betrag als Parteientschädigung zu entrichten.

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Rechtsverzögerungsbeschwerde wird gutgeheissen und es wird festgestellt, dass das Verfahren vor dem SEM bis dahin zu lange gedauert hat.

**2.**

Das SEM wird angewiesen, das Familienzusammenführungsverfahren der Beschwerdeführerin umgehend an die Hand zu nehmen und einem Entscheid zuzuführen.

**3.**

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

**4.**

Das SEM wird angewiesen, der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 750.– zu entrichten.

**5.**

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin und das SEM.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Bendicht Tellenbach

Linus Sonderegger

Versand: