



Urteil vom 3. November 2020

Besetzung

Richter Lorenz Noli (Vorsitz),
Richterin Jeannine Scherrer-Bänziger,
Richterin Constance Leisinger,
Gerichtsschreiberin Mara Urbani.

Parteien

A. _____, geboren am (...),
Eritrea,
vertreten durch MLaw Sophia Delgado, HEKS Rebaso -
Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende Solothurn,
(...),
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Rechtsverzögerung/Rechtsverweigerung; N (...).

Sachverhalt:**A.**

Der Beschwerdeführer reichte am 13. Dezember 2017 ein Gesuch um Familiennachzug im Sinne von Art. 51 Abs. 4 AsylG für seine Ehegattin beim SEM ein.

B.

Mit Schreiben vom 25. Juni 2018 wurde der Beschwerdeführer aufgefordert, mehrere Fragen bezüglich seiner Ehegattin zu beantworten und eine gut lesbare Kopie einer Identitätskarte seiner Ehefrau einzureichen.

C.

Mit einem auf den 24. Mai 2017 datierten Antwortschreiben (Eingang beim SEM: 29. Juni 2018) nahm der Beschwerdeführer zu den gestellten Fragen Stellung und stellte die Zustellung der geforderten Kopie in Aussicht. Mit Schreiben vom 5. Juli 2018 reichte er schliesslich eine Kopie der Identitätskarte seiner Ehegattin zu den Akten.

D.

Am 31. Januar 2019 informierte der Beschwerdeführer die Vorinstanz darüber, dass seine Ehegattin sich nun in B. _____, Äthiopien aufhalte.

E.

Mit Eingabe vom 7. Mai 2019 legte der Beschwerdeführer Kopien von Dokumenten des UNHCR in Äthiopien (Refugee ID Card, Proof of Registration, UNHCR Bezugskarte) ins Recht.

F.

Mit Schreiben vom 10. September 2019 erkundigte sich der Beschwerdeführer erstmals nach dem Verfahrensstand und fragte nach, ob die Vorinstanz noch weitere Dokumente benötige.

G.

Mit E-Mail und Schreiben vom 10. Dezember 2019 reichte die damalige Rechtsvertreterin eine Vollmacht ins Recht und erkundigte sich auch ihrerseits nach dem Verfahrensstand. Dabei informierte sie die Vorinstanz darüber, dass der Beschwerdeführer eine Arbeitsstelle habe, sich nun seit über fünf Jahren in der Schweiz befinde und daher allenfalls auf dem ausländerrechtlichen Weg ein Familiennachzugsgesuch stellen könne.

H.

Mit einer als «letzte Aufforderung» betitelten Eingabe vom 5. März 2020 gelangte der Beschwerdeführer erneut an die Vorinstanz und ersuchte um Auskunft hinsichtlich des Verfahrensstands. Hierbei machte er geltend, dass das Verfahren schon seit langem hängig sei und schriftliche Nachfragen zum Verfahrensstand bisher unbeantwortet geblieben seien. Gleichzeitig kündigte er die Einreichung einer Rechtsverzögerungsbeschwerde an.

I.

Mit Schreiben vom 28. April 2020 teilte die rubrizierte Rechtsvertreterin dem SEM unter Beilage einer Vollmacht und schriftlicher Mandatsniederlegung der Caritas mit, dass sie das Mandat für das Gesuch um Familienzusammenführung des Beschwerdeführers übernehme. Gleichzeitig ersuchte sie die Vorinstanz um Gewährung der Akteneinsicht.

J.

Mit Eingabe vom 22. Mai 2020 erhob der Beschwerdeführer Rechtsverzögerungsbeschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragte, es sei festzustellen, dass das SEM sich zu Unrecht weigere, das Gesuch vom 14. Dezember 2017 (recte: 13. Dezember 2017) an die Hand zu nehmen, beziehungsweise dass das Verfahren übermässig lange daure. Die Vorinstanz sei anzuweisen, das Verfahren ohne weitere Verzögerung an die Hand zu nehmen und abzuschliessen. In prozessualer Hinsicht beantragte er die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege, den Verzicht auf die Erhebung eines Kostenvorschusses sowie die Beiordnung der rubrizierten Rechtsvertreterin als amtliche Rechtsbeiständin.

Der Beschwerde legte er eine Vollmacht vom 18. April 2020, die Mandatsniederlegung seiner vormaligen Rechtsvertreterin vom 23. April 2020, Kopien des Familienzusammenführungsgesuchs vom 13. Dezember 2017, des vorinstanzlichen Schreibens vom 25. Juni 2018 sowie sämtlicher seiner obengenannten Schreiben bei.

K.

Mit Eingabe vom 29. Mai 2020 reichte der Beschwerdeführer seinen aktuellen Arbeitsvertrag, Lohnnachweise der letzten fünf Monate, seinen Mietvertrag sowie einen aktuellen Betriebsregisterauszug zu den Akten.

L.

Mit Instruktionsverfügung vom 9. Juni 2020 forderte der Instruktionsrichter

den Beschwerdeführer auf, auch seine Vermögenslage offenzulegen und innert Frist entsprechende Belege einzureichen sowie das Formular "Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege" ausgefüllt und mit geeigneten Beweismitteln versehen beim Bundesverwaltungsgericht einzureichen.

M.

Innert gewährter Fristverlängerung reichte der Beschwerdeführer am 26. Juni 2020 die obengenannten Unterlagen ein.

N.

Mit Zwischenverfügung vom 1. Juli 2019 hielt der Instruktionsrichter fest, dass auf die Erhebung eines Kostenvorschusses einstweilen verzichtet und über das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werde. Gleichzeitig wies er die Vorinstanz an, das Akteneinsichtsgesuch des Beschwerdeführers vom 28. April 2020 zu behandeln. Weiter räumte er diesem die Möglichkeit ein, innert 15 Tagen ab Gewährung der Akteneinsicht durch das SEM seine Beschwerdebegründung gutscheinend zu ergänzen.

O.

Am 3. Juli 2020 gewährte das SEM dem Beschwerdeführer Einsicht in die von ihm gewünschten Akten.

P.

Mit Schreiben vom 23. Juli 2020 legte der Beschwerdeführer eine ergänzende Begründung seiner Beschwerde ins Recht. Darin machte er geltend, dass er seit Mitte 2018 auf Informationen in Bezug auf das Gesuch um Familienzusammenführung warte und wies darauf hin, dass – soweit aus den Akten ersichtlich – seither keine Verfahrensfortschritte erfolgt seien.

Q.

Mit Instruktionsverfügung vom 26. August 2020 lud der Instruktionsrichter das SEM zur Vernehmlassung ein.

R.

In ihrer Vernehmlassung vom 9. September 2020 nahm die Vorinstanz zur vorliegenden Sache Stellung. Vorab sprach sie eine Entschuldigung aus, dass vormals Verfahrensstandanfragen unbeantwortet geblieben seien. Aufgrund der internen Prioritätenordnung sei es bisher leider nicht möglich gewesen das Verfahren weitergehend zu behandeln. In Bezug auf den weiteren Verlauf des Gesuchverfahrens stehe nun noch die Gewährung des

rechtlichen Gehörs beziehungsweise eine Stellungnahme des Beschwerdeführers betreffend die unterschiedlichen Angaben von Geburtsdaten und des Namens auf den eingereichten Identitätsdokumenten an, bevor das Verfahren einem Entscheid zugeführt werden könne. Genaue Angaben zum Zeitpunkt des Verfahrensabschlusses seien daher noch nicht möglich.

S.

Mit Instruktionsverfügung vom 16. September 2020 wurde dem Beschwerdeführer Gelegenheit zur Replik eingeräumt.

T.

Der Beschwerdeführer reichte am 1. Oktober 2020 eine Replik ein. Hierbei führte er aus, dass er trotz der Ausführungen der Vorinstanz an seiner Beschwerde und deren Begründung festhalte. Der Vernehmlassung der Vorinstanz lasse sich kein genauer Zeitpunkt des Verfahrensabschlusses entnehmen. Ergänzend wies er darauf hin, dass sein Akteneinsichtsgesuch vom SEM erst behandelt worden sei, nachdem das Bundesverwaltungsgericht es dazu aufgefordert habe.

U.

Am 2. Oktober 2020 reichte die rubrizierte Rechtsvertreterin eine Kostennote für die Aufwendungen und Auslagen im vorliegenden Verfahren ein.

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 Beschwerde zuständig.

1.2 Rechtsverweigerungs- und -verzögerungsbeschwerden 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.). Entsprechendes liegt im vorliegenden Fall vor. Der Beschwerdeführer ist daher zur Beschwerdeführung legitimiert.

1.3 Beschwerde gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer Verfügung kann jederzeit geführt werden (Art. 50 Abs. 2 VwVG). Dennoch steht der Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung nicht völlig im Belieben der beschwerdeführenden Person. 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. Jene 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. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 5.23).

1.4 Der Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung ist nicht zu beanstanden. Das vorinstanzliche Gesuchverfahren ist seit Dezember 2017 rechtshängig. Ferner hat sich der Beschwerdeführer wiederholt beim SEM gemeldet und sich nach dem Verfahrensstand erkundigt. Nach Durchsicht der Akten kann festgehalten werden, dass er seiner Mitwirkungspflicht nachgekommen ist.

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

1.6 Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, VGG und BGG, soweit das AsylG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG und Art. 6 AsylG).

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 Anspruch auf eine Beurteilung ihrer Sache innert angemessener Frist. Diese Verfassungsgarantie gilt für alle Sachbereiche und alle Akte der Rechtsanwendung (vgl. BGE 130 I 174 E. 2.2 m.w.H.).

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 f. m.w.H. auf Lehre und Praxis).

3.3 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 138 II 513 E. 6.4; 107 Ib 160 E. 3c; 103 V 190 E. 5c).

4.

4.1 Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts erscheint vorliegend die vorinstanzliche Verfahrensdauer zu lange. Aus den nachfolgenden Erwägungen liegt aus Sicht des Bundesverwaltungsgerichts der Schluss nahe, dass die Vorinstanz das Verfahren bisher nicht mit der nötigen Effizienz und Nachhaltigkeit durchgeführt hat.

4.2 Seit dem Familiennachzugsgesuch vom 13. Dezember 2017 sind über zweieinhalb Jahre vergangen, ohne dass ein Verfahrensabschluss vorliegt. Während der Dauer des vorinstanzlichen Verfahrens findet sich eine längere Verfahrenssequenz, in der das Verfahren weder formell noch faktisch sistiert war und dennoch unbearbeitet brachlag. Der Beschwerdeführer kam der ihm obliegenden Mitwirkungspflicht – auf entsprechende Aufforderung des SEM hin – korrekt nach. Beachtlich ist weiter, dass Eingaben des Beschwerdeführers mit weiteren Beweismitteln sowie Gesuche um Information über den Verfahrensstand gänzlich unbeantwortet geblieben sind. Das Gesuch um Akteneinsicht vom 28. April 2020 behandelte die Vorinstanz sogar erst am 3. Juli 2020, nachdem sie vom Bundesverwaltungsgericht mit Instruktionsverfügung vom 1. Juli 2020 ausdrücklich dazu aufgefordert wurde.

4.3 Das Bundesverwaltungsgericht kommt zum Schluss, dass seit der Aufforderung des Beschwerdeführers zur Stellungnahme vom 25. Juni 2018 keine wesentlichen verfahrensrelevanten Schritte unternommen wurden, um das Verfahren abzuschliessen; weder stellte das SEM dem Beschwerdeführer ergänzende Fragen, noch wurden allfällige anderweitige Massnahmen zur Feststellung des Sachverhalts eingeleitet. Im Hinblick auf die Vernehmlassung vom 9. September 2020 und auf die gemäss SEM noch bevorstehende Gewährung des rechtlichen Gehörs in Bezug auf die eingereichten Identitätsdokumente bleibt unklar, weshalb diese Verfahrenshandlung nicht früher (das heisst zeitnah mit der Einreichung einer Kopie der Identitätskarte seiner Ehefrau am 5. Juli 2018) hätte durchgeführt werden können.

4.4 Aufgrund des bisher Gesagten ist festzuhalten, dass die vorinstanzliche Verfahrensführung nicht den Grundsätzen einer beförderlichen Gesuchsbehandlung entspricht. Den Akten sind keine Hinweise dafür zu entnehmen, dass das vorliegende Verfahren eine aussergewöhnliche Komplexität aufweisen könnte. Vor dem aufgezeigten Hintergrund kann daher nicht von einer gerechtfertigten Verfahrensverzögerung ausgegangen werden. Das Beschleunigungsgebot von Art. 29 Abs. 1 BV ist dadurch verletzt und die Rüge der Rechtsverzögerung erweist sich als begründet. Dieses Ergebnis entspricht der Praxis des Bundesverwaltungsgerichts in vergleichbaren Konstellationen (vgl. statt vieler Urteil des BVGer D-1532/2020 vom 11. Mai 2020).

5.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen. Die Akten gehen

an die Vorinstanz zurück, verbunden mit der Anweisung, das Gesuch um Familienzusammenführung des Beschwerdeführers beförderlich – das heisst unter Vermeidung weiterer Phasen der Nichtbearbeitung – fortzuführen. Sollte die Vorinstanz nach Durchführung der von ihr in Aussicht gestellten weiteren Verfahrensschritte (Gewährung rechtliches Gehör; Stellungnahme des Beschwerdeführers) keinen weiteren Abklärungs- oder Instruktionsbedarf mehr erkennen, ist das Verfahren zeitnah mittels einer Verfügung erstinstanzlich abzuschliessen.

6.

6.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 VwVG).

6.2 Die Gesuche um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und der unentgeltlichen Rechtsverteidigung sind angesichts des Obsiegens des Beschwerdeführers gegenstandslos geworden.

6.3 Obsiegende Parteien haben Anspruch auf eine Parteientschädigung zulasten der Vorinstanz für die ihnen erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

6.4 Es wurde eine Kostennote vom 2. Oktober 2020 ins Recht gelegt, in der Bemühungen der Rechtsvertretung von insgesamt 410 Minuten bei einem Stundenansatz von Fr. 250.– sowie Auslagen von Fr. 35.– ausgewiesen sind, womit sich ein Gesamtbetrag von Fr. 1'743.33 (inkl. Auslagen) ergibt. Gestützt auf die in Betracht zu ziehenden Bemessungsfaktoren (Art. 9–13 VGKE) ist der zur Anwendung gebrachte Stundenansatz bei Fr. 250.– zu belassen. Der geltend gemachte zeitliche Aufwand erscheint indes im Verhältnis zu anderen Verfahren gleichen Umfangs zu hoch und ist auf 270 Minuten zu reduzieren. Das SEM ist demnach anzuweisen, dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung von Fr. 1'160.– (inkl. Auslagen) auszurichten.

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Rechtsverzögerungsbeschwerde wird gutgeheissen.

2.

Die Vorinstanz wird angewiesen, das Gesuch um Familienzusammenführung im Sinne der Erwägungen beförderlich zu behandeln und einer Verfügung zuzuführen.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

4.

Das SEM wird angewiesen, dem Beschwerdeführer für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 1'160.– auszurichten.

5.

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

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Lorenz Noli

Mara Urbani

Versand:

