

BVGer F-3280/2023 vom 6. Dezember 2023

Bundesverwaltungsgericht, 2023-12-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_F-3280_2023

FR: TAF F-3280/2023 du 6 décembre 2023

IT: TAF F-3280/2023 del 6 dicembre 2023

Regeste

Rechtsverzögerung/Rechtsverweigerung

Erwägungen

E. 1.1

Verfügungen des SEM, welche die Zustimmung zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung und die Anordnung der Wegweisung zum Gegenstand haben, unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 112 Abs. 1 AIG i.V.m. Art. 31 ff. VGG).

E. 1.2

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.

E. 1.3

Rechtsverzögerungsbeschwerden richten sich gegen den nicht rechtzeitigen Erlass 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 solcher Anspruch liegt dann vor, wenn einerseits eine Behörde nach dem anzuwendenden Recht verpflichtet ist, in Verfügungsform zu handeln, und wenn andererseits die gesuchstellende Person nach Art. 6 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VwVG Parteistellung beanspruchen kann (vgl. BVGE 2008/15 E. 3.2 m.w.H.). Da die Beschwerdeführer bei der Vorinstanz um (materiell-rechtliche) Behandlung und Erledigung des vom Migrationsamt überwiesenen Gesuchs um Familiennachzugs ersuchten, sind sie zur Beschwerdeführung legitimiert.

E. 1.4

Beschwerde gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer Verfügung kann jederzeit geführt werden (Art. 50 Abs. 2 VwVG), wobei die Grenze der Grundsatz von Treu und Glauben bildet. 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 dem Beschwerdeführer zumutbaren Sorgfaltspflicht. Verweigert die Behörde ausdrücklich den Erlass einer Verfügung, so ist nach diesen

Grundsätzen innerhalb der gesetzlichen Frist von 30 Tagen

Rechtsverweigerungsbeschwerde zu erheben (BVGE 2008/15 E. 3.2 m.H.; Markus Müller, a.a.O., Rz. 10 zu Art. 46a; René Rhinow et al., Öffentliches Prozessrecht, 2010, Rz. 1606).

E. 1.5

Die Beschwerdeführer haben beim SEM wiederholt die Behandlung des Gesuches beziehungsweise den Abschluss des entsprechenden Verfahrens verlangt und die Vorinstanz hat dies mehrmals auch in Aussicht gestellt. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist folglich einzutreten (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG).

E. 2.1

Das Verbot der Rechtsverweigerung und 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 (zum sog. Beschleunigungsgebot siehe BGE 117 Ia 193 E. 1b a.E.; Urteile des BGer 2C_438/2022 vom 23. November 2022 E. 3.2.1; 1D_8/2018 vom 3. April 2019 E. 4.1 und 5.1).

E. 2.2

Eine Rechtsverweigerung liegt vor, wenn eine Behörde sich weigert, eine Verfügung zu erlassen, obwohl sie aufgrund der einschlägigen Rechtsnormen dazu verpflichtet wäre. Rechtsverzögerung ist eine abgeschwächte Form davon. Sie ist anzunehmen, wenn behördliches Handeln zwar nicht grundsätzlich infrage steht, sondern nicht binnen gesetzlicher oder - falls eine solche fehlt - angemessener Frist geschieht und für das "Verschleppen" keine objektiv sachliche Rechtfertigung vorliegt (vgl. BGE 144 I 318 E. 7.1). Die Angemessenheit der Dauer eines Verfahrens ist im Einzelfall unter Berücksichtigung der gesamten Umstände zu beurteilen. In Betracht zu ziehen sind namentlich der Umfang und die Komplexität der Sache, die Bedeutung der Angelegenheit für den Betroffenen, dessen Verhalten und schliesslich einzelfallspezifische Entscheidungsabläufe (vgl. zum Ganzen BGE 144 II 486 E. 3.1; 135 I 265 E. 4; 130 I 312 E. 5, je m.H.; ferner Markus Müller, a.a.O. Rz. 6 zu Art. 46a; ferner Urteile des EGMR Pélissier und Sassi gegen Frankreich vom 25. März 1999, Grosse Kammer 25444/94, Recueil CourEDH 1999-II, § 67; Duclos gegen Frankreich vom 17. Dezember 1996, 20940/92 20941/92, 20942/92, Recueil CourEDH 1996-VI, § 55; Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention, 7. Aufl. 2021, § 24 N 82 mit weiteren Rechtsprechungshinweisen). Ein Verschulden der Behörde an der Verzögerung wird nicht vorausgesetzt, weshalb eine Behörde das Rechtsverzögerungsverbot auch verletzen kann, wenn sie wegen Personalmangels oder Überlastung nicht innert angemessener Frist verfügt (vgl. Uhlmann/Wälle-Bär, in: Praxiskommentar VwVG, 3. Aufl. 2023, N. 24 zu Art. 46a).

E. 3.1

In der Rechtsmitteleingabe wird im Wesentlichen vorgebracht, das Migrationsamt habe vorliegend das Familiennachzugsgesuch dem SEM zur Zustimmung unterbreitet, weshalb die Kompetenz zur Prüfung des in Frage stehenden Gesuchs beim SEM liege. Das Gesuch sei insgesamt bereits über fünf Jahre hängig, davon gut ein Jahr und acht Monate beim SEM. Vorliegend sei weder ersichtlich, welche weiteren Untersuchungsmaßnahmen notwendig seien, noch habe das SEM auf die Anfragen zum Verfahrensstand reagiert. Die Verzögerung nehme mittlerweile ein solches Ausmass an, dass von einer Rechtsverweigerung auszugehen sei.

E. 3.2

Die Vorinstanz hält in ihrer Vernehmlassung fest, das Verfahren betreffend den Familiennachzug sei fraglos seit längerem am Laufen. Dessen Prüfung durch die Migrationsbehörde habe sich sehr in die Länge gezogen, bevor es schliesslich dem SEM Ende Oktober 2021 zur Zustimmung unterbreitet worden sei. Im Rahmen des Zustimmungsverfahrens habe das SEM weitere erforderliche Abklärungen tätigen müssen. So sei dem Beschwerdeführer 1 in diesem Zusammenhang nochmals das ergänzende rechtliche Gehör gewährt worden, auf das er mit Schreiben vom 27. Juli 2023 Stellung genommen habe. Infolge der darin aktualisierten Einkommensangaben habe das SEM die zuständige kantonale Migrationsbehörde gebeten, die finanziellen Voraussetzungen für den Familiennachzug erneut zu berechnen. Am 4. September 2023 habe es die Berechnung vom Migrationsamt erhalten, werde nun das Gesuch abschliessend prüfen und möglichst zeitnah über die Zustimmung entscheiden. Mit Blick auf die erforderlichen zusätzlichen Abklärungen und die einzelnen Verfahrensschritte sei eine unangemessen lange Dauer des Zustimmungsverfahrens zu verneinen.

E. 3.3

In seiner Replik weist der Parteivertreter die Argumentation des SEM zurück. Das vorliegende Zustimmungsverfahren sei mittlerweile bereits zwei Jahre hängig. Es sei nicht ersichtlich, welche weiteren Abklärungen das SEM tätigen müssen, die die hier zu beurteilende Verfahrensdauer rechtfertigen würden, zumal dies in der Vernehmlassung auch nicht weiter ausgeführt werde. Bereits zwischen Überweisung an das SEM im Oktober 2021 bis zur Einforderung weiterer Dokumente im März 2022 seien fünf Monate vergangen. Nachdem die eingeforderten Dokumente am 6. Mai 2022 eingereicht worden seien, sei das rechtliche Gehör vom 23. August 2022 erst im Anschluss an die Verfahrensstandsanfrage vom 3. August 2022 gewährt worden. Auf die Stellungnahme vom 22. September 2022 habe das SEM nicht mehr reagiert, so auch nicht auf die Anfragen zum Verfahrensstand vom 27. Januar 2023 und vom 2. Mai 2023. Erst nach Einreichung der vorliegenden Beschwerde habe die Vorinstanz mit Schreiben vom 23. Juni 2023 ein ergänzendes rechtliches Gehör gewährt. Es sei fraglich, welche Abklärungen das SEM getätigt habe, die rund neun Monate andauert haben sollen. Dies ergebe sich auch nicht aus dem ergänzenden rechtlichen Gehör vom 23. Juni 2023, in welchem das SEM sich im Wesentlichen dazu äussere, dass es die finanziellen Voraussetzungen für den Familiennachzug als nicht gegeben erachte und sich dabei auf die (Nennung Berechnung und deren Zeitpunkt) abstütze.

E. 4.1

Wie aus dem Sachverhalt hervorgeht (siehe Bst. A vorstehend), wurde das Gesuch um Familiennachzug am 13. März 2018 beim Migrationsamt eingereicht und Ende Oktober 2021 dem SEM zur Prüfung respektive zur Zustimmung überwiesen. Die Rechtsverzögerungsbeschwerde datiert vom 7. Juni 2023, sie ging also rund ein Jahr und neun Monate nach Überweisung des Gesuchs an das SEM beim Bundesverwaltungsgericht ein. Innerhalb dieser Zeitspanne hat sich das SEM vier Mal - nämlich am 29. März, 23. August 2022 sowie am 23. Juni und 5. September 2023 - an die Beschwerdeführer gewandt und sie zunächst zur Einreichung weiterer Informationen aufgefordert und ihnen in der Folge das rechtliche Gehör zur beabsichtigten Ablehnung ihres Gesuchs respektive der Verweigerung der Zustimmung zur Erteilung der beantragten Aufenthaltsbewilligung gewährt. In ihrer Vernehmlassung vom 4. September 2023 hielt die Vorinstanz sodann fest,

sie werde das Gesuch nun abschliessend prüfen und möglichst zeitnah über die Zustimmung entscheiden.

E. 4.2

Das Bundesverwaltungsgericht hat sich wiederholt mit Fragen der Rechtsverzögerung auseinandergesetzt. Eine solche wurde hierbei stets nur bei überjähriger - zumeist mehrjähriger - Verfahrensdauer angenommen. Entgegen der Materie im Asylrecht, wo das (erstinstanzliche) Asylverfahren gesetzlichen Behandlungsfristen unterliegt und die Verfahrensdauer daher an den im Asylgesetz festgelegten Fristen zu messen ist, kennt das Verfahren um Familiennachzug im Ausländerrecht lediglich bezüglich der Erhebung des Anspruchs eine solche gesetzliche Behandlungsfrist (Art. 47 AIG). Jedoch sehen die hier einschlägigen Bestimmungen keine "unverzügliche" oder "rasche" Verfahrenserledigung vor. Dem ist bei der Beurteilung der Behandlungsdauer entsprechend Rechnung zu tragen.

E. 4.3

Sind dem Gesetz im konkreten Fall keine Präzisierungen zu entnehmen, liegt eine Rechtsverzögerung, wie schon erwähnt, dann vor, wenn die Behörde mehr Zeit verstreichen lässt, als dies der Natur der Sache und den gebotenen Umständen nach gerechtfertigt erscheint. Die Rechtsprechung hat keine allgemeine obere Zeitgrenze festgelegt, vielmehr beurteilt sich jeder Fall anhand der gesamten Umstände (siehe E. 2.2 weiter vorne). Auch in den Bereichen ohne zeitliche Limiten ist aber in der Regel erst bei einer klar überjährigen Verfahrensdauer von einer Rechtsverzögerung auszugehen (vgl. Uhlmann/Wälle-Bär, a.a.O., die unter N. 22 - 36 zu Art. 46a aufgeführten Beispiele).

E. 4.4

Die Vorinstanz verwies in ihrer Vernehmlassung auf die weiteren Abklärungen, die zur Beurteilung des Gesuchs hätten getroffen werden müssen. Das Bundesverwaltungsgericht ist in Kenntnis der hohen Pendenzenzahlen der Vorinstanz. Aufgrund der Vielzahl von Verfahren, welche die Vorinstanz gleichzeitig zu behandeln hat, sind gewisse Zeiten, während denen ein Dossier ruht (sog. «temps mort»), normal und hinzunehmen (vgl. BGE 130 IV 54 E. 3.3.3; 130 I 312 E. 5.2; BGE 124 I 139 E. 2c). Insoweit ist es unvermeidbar und auch nachvollziehbar, dass gewisse Verfahren, insbesondere dann, wenn sich weitere Abklärungsmassnahmen aufdrängen, länger dauern können. Das Bundesverwaltungsgericht stellt fest, dass seit dem Einreichen des Gesuchs um Familiennachzug beim Migrationsamt und dessen Weiterleitung an das SEM zur Prüfung bereits über dreieinhalb Jahre verstrichen sind, was zweifellos eine lange Zeit darstellt, jedoch vorliegend unbestrittenermassen dem SEM nicht zum Vorwurf gemacht werden kann. Dennoch liegen hinsichtlich der hier relevanten Zeitspanne zwischen Übermittlung des Gesuchs Ende Oktober 2021 bis zur Einreichung der Rechtsverzögerungsbeschwerde im Juni 2023 21 Monate - mithin knappe zwei Jahre -, in welchen die Vorinstanz noch zu keinem Entscheid über das Nachzugsgesuch gelangt ist. Ein erster aktenkundiger Verfahrensschritt wurde erst fünf Monate nach Übermittlung des Gesuchs getätigt. Nachdem der Beschwerdeführer 1 die in diesem Zusammenhang vom SEM angeforderten zusätzlichen Unterlagen am 6. Mai 2022 eingereicht hatte, ersuchte er am 3. August 2022 erstmals um Auskunft zum aktuellen Verfahrensstand. Am 23. August 2022 teilte ihm die Vorinstanz mit, sie erwäge nach Prüfung der Aktenlage den Familiennachzug nicht zu bewilligen und legte ihm dabei in kurzer Form die Gründe für ihre Einschätzung dar (vgl. SEM act. 5). Rund einen Monat später, am 22. September 2022, nahm er die ihm durch das SEM eingeräumte Möglichkeit

zur Stellungnahme wahr. Die hiernach gestellten Anfragen nach dem Verfahrensstand (Anfragen vom 27. Januar 2023 und 3. Mai 2023) blieben allesamt unbeantwortet. Erst am 23. Juni 2023 - mithin zehn Monate nach ihrem Schreiben vom 23. August 2022 - reagierte die Vorinstanz und gewährte ihm ein ergänzendes rechtliches Gehör, wobei aufgrund der zeitlichen Abfolge zu schliessen ist, dass dieser Verfahrensschritt erst durch die Kenntnisnahme der beim Bundesverwaltungsgericht eingereichten Rechtsverzögerungsbeschwerde (vgl. BVGer act. 2: Einladung zur Vernehmlassung am 14. Juni 2023) ausgelöst wurde. In ihrem Schreiben führte sie aus, es sei nach weiterer Prüfung der Akten festzustellen, dass - nebst den fehlenden wichtigen familiären Gründen für einen verspäteten Familiennachzug - auch die finanziellen Voraussetzungen für einen Nachzug nach Art. 44 AIG nicht erfüllt seien. Dabei stützte sich die Vorinstanz in ihrer Begründung nicht etwa auf zusätzliche Abklärungen, sondern auf eine im Zeitpunkt des ersten Verfahrensschritts bereits knapp ein Jahr zurückliegende (Nennung Berechnung) vom (...). Zudem hielt sie darin im Wesentlichen an ihrer bereits im Schreiben vom 23. August 2022 getroffenen Einschätzung hinsichtlich eines negativen Verfahrensausgangs fest. Es ist vor diesem Hintergrund nicht ersichtlich, weshalb die Vorinstanz zwischen ihren Amtshandlungen so viel Zeit verstreichen liess und nach Darlegung ihrer Einschätzung des Falles im August 2022 weiterhin zehn Monate untätig blieb, ohne dass diesbezüglich die Notwendigkeit von weiteren Untersuchungshandlungen ersichtlich würde. Es ist ferner nicht nachvollziehbar, weshalb die Anfragen zum Verfahrensstand in diesem Zeitraum gänzlich unbeantwortet blieben. Die Vorinstanz äussert sich zu ihrer unterlassenen Reaktion auf diese Anfragen in der Vernehmlassung nicht explizit, sondern führt lediglich vage an, dass das Familiennachzugsverfahren "ohne Frage seit Längerem am Laufen" sei. Weiter vermag das Argument des SEM, es habe im Rahmen des Zustimmungsverfahrens weitere erforderliche Abklärungen tätigen müssen, nicht zu überzeugen. Zwar hat es im Anschluss an die Stellungnahme vom 24. Juli 2023 (Datum Eingang SEM), in welcher die Beschwerdeführer aktualisierte Angaben zu den finanziellen Verhältnissen anführten (vgl. BVGer act. 7 inkl. Beilagen), die Migrationsbehörde um eine neuerliche Berechnung der finanziellen Voraussetzungen für den Familiennachzug gebeten. Dies erscheint angesichts der bisherigen, nicht auf den finanziellen Voraussetzungen basierenden und konstant aufrechterhaltenen Einschätzung des Falles (Abweisung des Gesuchs bereits infolge fehlender wichtiger Gründe für einen verspäteten Familiennachzug) kaum als notwendige Untersuchungsmassnahme. Sodann ist die Vorinstanz nach Abschluss dieser Abklärungen erneut und ohne ersichtlichen Grund untätig geblieben, obwohl sie in ihrer Vernehmlassung vom 4. September 2023 einen möglichst zeitnahen Entscheid in Aussicht stellte. Sie hat daher das in Art. 29 Abs. 1 BV niedergelegte Beschleunigungsgebot verletzt. Die Rüge der Rechtsverzögerung erweist sich somit als begründet.

E. 5

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen. Die Akten gehen an die Vorinstanz zurück, verbunden mit der Anweisung, das Verfahren innert weniger Wochen mittels einer Verfügung erstinstanzlich abzuschliessen.

E. 6.1

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG).

E. 6.2

Dem vertretenen Beschwerdeführer 1 ist angesichts seines Obsiegens in Anwendung von Art. 64 VwVG und Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) eine Entschädigung für die ihm notwendigerweise erwachsenen Parteikosten zuzusprechen. Da keine Kostennote eingereicht wurde, setzt das Gericht die Parteientschädigung aufgrund der Akten fest (vgl. Art. 14 VGKE i.V.m. Art. 10 Abs. 2 VGKE). Diese ist unter Berücksichtigung der Bemessungsfaktoren (Art. 8 ff. VGKE) auf insgesamt Fr. 800.- festzusetzen. Das SEM ist anzuweisen, dem Beschwerdeführer 1 diesen Betrag als Parteientschädigung auszurichten. (Dispositiv nächste Seite)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.