

Aus dem Asylmagazin 9/2021, S.308–313

Johanna du Maire

## Aktuelles zum Familiennachzug zu eritreischen Schutzberechtigten

### Entwicklungen in Eritrea bzw. Äthiopien und Rechtsschutzmöglichkeiten

© Informationsverbund Asyl und Migration e.V., September 2021. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung der Autorin sowie des Informationsverbunds Asyl und Migration gestattet.

#### Asylmagazin, Zeitschrift für Flüchtlings und Migrationsrecht

Das Asylmagazin liefert die wichtigsten Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration:

- Aktuelle Rechtsprechung und Länderinformationen,
- Beiträge zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen und Hinweise für die Beratungspraxis,
- Nachrichten, aktuelle Stellungnahmen und Literaturhinweise.

Das Asylmagazin erscheint im von Loeper Literaturverlag/Ariadne Buchdienst mit regelmäßig neun Ausgaben pro Jahr. Ab Januar 2022 kann auch eine Online-Ausgabe bezogen werden. Ein Bestellformular und weitere Informationen zum Abonnement finden Sie unter

[menschenrechte.ariadne.de/zeitschrift-asylmagazin/](https://menschenrechte.ariadne.de/zeitschrift-asylmagazin/)

Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im Asylmagazin eignen, senden Sie bitte an den Informationsverbund Asyl und Migration.



In Kooperation mit



## Aktuelles zum Familiennachzug zu eritreischen Schutzberechtigten

### Entwicklungen in Eritrea bzw. Äthiopien und Rechtsschutzmöglichkeiten

#### Inhalt

- I. Einleitung und Zielsetzung
- II. Die Hürden im Erstzufluchtsstaat Äthiopien – Erschwerte Situation für Eritreer:innen
  1. Praktische Hürden
  2. Rechtliche Hürden
- III. Der Nachweis bleibt schwer: Identität und familiäre Bindung
- IV. Warten auf einen Termin – die Untätigkeitsklage als prozessualer Weg?
  1. Allgemeines zur Untätigkeitsklage
  2. Untätigkeitsvornahme(verpflichtungs)klage oder Untätigkeitsbescheidungs(verpflichtungs)klage?
  3. Antrag
  4. Zureichende Gründe
- V. Fazit

#### I. Einleitung und Zielsetzung

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit einigen aktuellen Entwicklungen und Fragen zum Familiennachzug zu Schutzberechtigten in Deutschland. Das Thema war zuletzt in einem Schwerpunktheft des Asylmagazins 6–7/2020 aufgegriffen worden.<sup>1</sup> Einiges hat sich seitdem verändert, viele Schwierigkeiten bestehen aber unverändert fort. Die von der Bundesregierung eingesetzte Fachkommission Integrationsfähigkeit hat im Januar 2021 festgestellt, dass der fehlende Familiennachzug den Anreiz mindert, sich nachhaltig zu integrieren. Sie hat empfohlen, »die Trennung für die Familie so kurz wie möglich zu halten.«<sup>2</sup> Umso schwerer wiegt es, dass Trennungszeiten von über fünf, sechs oder sieben Jahren keine Seltenheit sind.<sup>3</sup> Im Rahmen des diesjährigen 21. Berliner Flüchtlingschutzsymposiums widmete sich ein Forum dem »Dau-

erbrenner« Familiennachzug;<sup>4</sup> dieser Artikel knüpft an das Forum an und bespricht ausgewählte Entwicklungen im Bereich des Familiennachzugs. Dabei wird das Erstzufluchtsland Äthiopien in den Fokus gestellt. Es geht in diesem Artikel also einmal mehr um die Hürden beim Familiennachzug und was dagegen unternommen werden kann.

Es ist seit Jahren bekannt, dass es in Äthiopien erhebliche Verzögerungen und Schwierigkeiten beim Familiennachzug gibt. Diese bestehenden Schwierigkeiten werden aufgrund der Covid-19-Pandemie, dem Tigray-Konflikt und rechtlichen Hindernissen (dazu II) noch verschärft. Darüber hinaus bleibt es komplex und beschwerlich, die Identität und familiäre Bindungen nachzuweisen, was das Verfahren in die Länge zieht (dazu III). In Bezug auf die langen Wartezeiten für einen Vorsprachetermin bei einer deutschen Auslandsvertretung gibt es Überlegungen, Untätigkeitsklagen zu erheben (hierzu IV).

#### II. Die Hürden im Erstzufluchtsstaat Äthiopien – Erschwerte Situation für Eritreer:innen

Äthiopien ist ein bedeutsamer Erstzufluchtsstaat für Schutzsuchende nicht nur aus Eritrea; im Sommer 2021 befanden sich dort 785.322 Flüchtlinge bzw. Asylsuchende, davon kamen etwa 19% aus Eritrea (145.752).<sup>5</sup> In Äthiopien gibt es – jenseits der bekannten Probleme, wie etwa lange Wartezeiten an den deutschen Auslandsvertretungen – aktuell sowohl praktische als auch rechtliche Hürden, die einen reibungslosen Familiennachzugsprozess weiter erschweren. Seit November 2020 wütet ein Konflikt in der Tigray-Region im Norden Äthiopiens; darüber hinaus verschlimmert sich auch die Covid-19-Situation im Land. Beides führt zu Verlängerungen des Verfahrens beim Familiennachzug. Im Jahr 2020 wurden zudem Änderungen in der Anwendung des äthiopischen

\* Johanna du Maire ist juristische Referentin beim Bevollmächtigten des Rates der EKD (Evangelische Kirche in Deutschland) und dort unter anderem zuständig für ausländerrechtliche Themen. Die hier geäußerten Ansichten sind die der Verfasserin. Die Verfasserin dankt Rhea Nachtigall, Selina Pfister und allen weiteren Unterstützer:innen.

<sup>1</sup> Asylmagazin 6–7/2020: Themenschwerpunkt Familienzusammenführung.

<sup>2</sup> »Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten«, Bericht der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit, S.197, abrufbar unter: <https://bit.ly/3C6pyD5>, dieser sowie sämtliche in diesem Beitrag zitierten Links wurden zuletzt Ende Juli 2021 abgerufen.

<sup>3</sup> Vgl. verschiedene Berichte – exemplarisch: NDR, »Neun Jahre getrennt« vom 1.12.2020, <https://bit.ly/3wlbUC6> oder Domradio, »Ich habe drei Tage nur geweint« vom 17.7.2020, <https://bit.ly/3ihlKFR>.

<sup>4</sup> Einen Nachbericht gibt es hier: <https://www.eaberlin.de/aktuelles/2021/fluechtlingschutzsymposium/>. Beim Forum waren das Auswärtige Amt, UNHCR Äthiopien und JUMEN e. V. vertreten. Die Verfasserin moderierte das Forum und dankt allen Referentinnen und dem Publikum für die Teilnahme.

<sup>5</sup> UNHCR Operational Data Portal, <https://bit.ly/3xeav6n>, Stand: 30.6.2021.

Flüchtlingsrechts beobachtet, welche die Registrierung und Anerkennung von Flüchtlingen erschweren.

## 1. Praktische Hürden

Schon vor der Covid-19-Pandemie kam es zu erheblichen Verzögerungen beim Familiennachzug, insbesondere, weil es an den Botschaften zu sehr langen Wartezeiten kommt. Zu diesen grundsätzlichen Problemen kommen nun neue Hürden: Zunächst behindert Covid-19 den Familiennachzug. Offiziellen Zahlen zufolge steht Äthiopien im Pandemiegeschehen zwar nicht so schlecht da, aber diese Zahlen sind kaum belastbar, da es in Äthiopien sehr wahrscheinlich eine hohe Dunkelziffer von Infizierten gibt, die mangels Tests und Infrastruktur nicht erkannt werden.<sup>6</sup>

Die Pandemie führt dazu, dass der Familiennachzug aufgrund von Reisebeschränkungen auch in den Fällen unmöglich wird, in denen alle nötigen Unterlagen vorliegen. Rechtliche Prozesse werden durch die Pandemie unterbrochen und verlangsamt. Die ohnehin begrenzten personellen Kapazitäten für die Bearbeitung von Familiennachzugsfällen an den Auslandsvertretungen sind aufgrund der Pandemie weiter beeinträchtigt. Fälle können vor Ort nur sehr langsam bearbeitet und aufgenommen werden, weil es weniger Mitarbeitende gibt und Hygienemaßnahmen eingehalten werden müssen. Das betrifft die internationalen Organisationen, die Auslandsvertretungen, aber auch die äthiopische Flüchtlingsagentur (ARRA).

Neben Covid-19 spielt der Konflikt in der Tigray-Region eine beherrschende Rolle: Die Auseinandersetzungen dauern bereits seit November 2020 an und noch immer sind die betroffenen Regionen teilweise von UN-Organisationen und NGOs nicht zu erreichen.<sup>7</sup> Es gibt Anzeichen für eine ernste Hungersnot in der Krisenregion und humanitäre Hilfe ist wegen fehlender Infrastruktur schwer zu leisten. Die Tigray-Region grenzt im Norden an Eritrea. Der Konflikt trifft somit ein Gebiet, in dem viele Flüchtlinge aus Eritrea Schutz gesucht haben. Vor der Krise hatten sich in der Tigray-Region fast 96.000 registrierte eritreische Flüchtlinge aufgehalten,<sup>8</sup> nun sind viele in den benachbarten Sudan geflohen oder in der nördlichen Region binnenvorvertrieben. Von den ursprünglich vier Flüchtlingscamps für eritreische Schutzsuchende in der Region wurden zwei, »Shimelbar« und »Hitsats«, geschlossen und teilweise zerstört.<sup>9</sup> Deren Bewohner:innen mussten somit

nach ihrer Flucht aus dem Herkunftsland Eritrea ein zweites Mal fliehen. Berichten vom Juli 2021 zufolge wurden auch die zwei letzten Camps für eritreische Flüchtlinge in der Region, »Mai Aini« und »Adi Harush«, angegriffen und isoliert.<sup>10</sup> Besonders eritreische Flüchtlinge sind durch den Konflikt gefährdet, denn der Staat, vor dem sie geflohen sind, ist in der umkämpften Region präsent und spielt eine intransparente Rolle.<sup>11</sup>

Diese Krise behindert den Familiennachzug grundlegend: So wurden bzw. werden zum Beispiel Kinder, die eigentlich im Prozess der Zusammenführung waren, aus ihren Camps vertrieben. Unterstützungsangebote beim Familiennachzug waren in den meisten Camps – wenn sie überhaupt betrieben oder erreicht wurden – für einige Zeit ausgesetzt oder sind es immer noch. Schließlich war es bis vor Kurzem nicht erlaubt, die Camps zu verlassen. Dies behinderte auch die für die Zusammenführung notwendigen Reisen zum Beispiel zu Botschaften nach Addis Abeba. Darüber hinaus werden im Zuge der Wahlen im Herbst 2021 in der Hauptstadt Proteste und Demonstrationen erwartet, dies würde den Zugang zu den Botschaften zusätzlich erschweren.<sup>12</sup>

Es wird deutlich, dass die vielfachen praktischen Hürden den Familiennachzug zum Erliegen bringen können.

## 2. Rechtliche Hürden

Hinzu kommen rechtliche Schwierigkeiten: Im Januar 2020 hat die äthiopische Regierung – gemäß verschiedener übereinstimmender Aussagen, jedoch bisher ohne offizielle Ankündigung – ihre langjährige Anerkennungspraxis geändert und gewährt eritreischen Schutzsuchenden Flüchtlingsstatus nicht mehr »prima facie« (»auf den ersten Blick«, also ohne Prüfung der individuellen Fluchtgründe). Wurde der Flüchtlingsstatus bis Anfang 2020 de facto also automatisch erteilt, müssen eritreische Schutzsuchende nun ihre individuelle Furcht vor Verfolgung im Einzelfall darlegen.<sup>13</sup> In der Praxis bedeutet die Nachweispflicht der Schutzbedürftigkeit vor allem eine Verlängerung des Verfahrens. Darüber hinaus gibt es Berichte, dass bestimmte eigentlich schutzberechtigte Personen, wie unbegleitete Minderjährige, nicht mehr registriert

<sup>6</sup> NZZ: »Corona-Sonderfall Afrika? Ein Blick auf die Friedhöfe auf dem Kontinent offenbart eine andere Geschichte«, 21.7.2021, <https://bit.ly/3xe9WcL>.

<sup>7</sup> BAMF Länderreport Äthiopien – Allgemeine politische Lage, Mai 2021 (ecoi.net 2052603), S. 33.

<sup>8</sup> UNHCR Ethiopia Situation, Tigray Emergency Response, <https://bit.ly/2Ww7GRr>.

<sup>9</sup> Vgl. auch BAMF Länderreport, a. a. O. (Fn. 7), S. 36.

<sup>10</sup> News Comment; UNHCR Representative Ethiopia, 15.7.2021, <https://bit.ly/3ygiscy>.

<sup>11</sup> Vgl. Filippo Grandi, UNHCR vom 15.1.2021, <https://bit.ly/37RtZni>, sowie Amnesty International »Vom Friedensnobelpreisträger zum Warlord«, 16.2.2021, <https://bit.ly/37Nr4fe>.

<sup>12</sup> Auswärtiges Amt, Äthiopien: Reise- und Sicherheitshinweise, Stand 23.8.2021, <https://bit.ly/3ydKdlo>.

<sup>13</sup> Vgl. ACCORD Anfragebeantwortung zu Äthiopien vom 28.5.2020: Informationen zum Asylverfahren für EritreerInnen (Sonderregelungen für Minderjährige; gesetzliche Regelungen; Ausstellung von Dokumenten, insbesondere Reiseausweise); Praxisänderung bei Registrierung von Eritreer:innen seit Anfang 2020, <https://bit.ly/3ldSEKQ>.

und als Flüchtling anerkannt werden.<sup>14</sup> Das hat auch Folgen für den Familiennachzug nach Deutschland: Nur in Äthiopien registrierte Flüchtlinge können ihren legalen Aufenthalt in Äthiopien nachweisen und damit Familiennachzug bei der deutschen Botschaft beantragen.<sup>15</sup> Werden bestimmte Gruppen nicht als Flüchtlinge bzw. Asylsuchende registriert und halten sie sich daher nicht legal in Äthiopien auf, können sie eine der Grundvoraussetzungen für die Einleitung des Familiennachzugsverfahrens nicht erfüllen; die irreguläre Weiterreise wird absehbar für viele Personen die einzige Perspektive sein, ihre Familie wiederzusehen. Darüber hinaus sind viele Personen aus der Tigray-Region geflohen und halten sich nun irregulär im Land auf, haben also keine Perspektive auf Familiennachzug.

In Familiennachzugskonstellationen aus Eritrea bzw. Äthiopien sind also oftmals mehrfach vertriebene Familien betroffen, die schon vor der eigentlichen Visumsantragsstellung eine extrem lange Zeit getrennt sind. Neben den bekannten Gründen für die langen Verfahren, wie lange Wartezeiten auf Botschaftstermine, führen der Tigray-Konflikt und Covid-19 zu weiteren unvorhersehbar langen Verzögerungen und extremen Verschärfungen für die – ohnehin schon jahrelang getrennten – Familien. Das sollte insbesondere bei Ermessensentscheidungen immer Berücksichtigung finden, zum Beispiel bei der Entscheidung, ob die alternative Glaubhaftmachung im Rahmen des Nachweises der Identität und der familiären Bindung zugelassen wird. Diese Nachweise zu erbringen, verzögert nämlich das gesamte Verfahren weiter.

### III. Der Nachweis bleibt schwer: Identität und familiäre Bindung

Kernschwierigkeit eines Familiennachzugsverfahrens von Eritreer:innen nach Deutschland zu ihren schutzberechtigten Angehörigen ist fast immer der Nachweis der Identität und der familiären Bindung. Die von *Corinna Ujkašević* skizzierten grundsätzlichen Probleme beim Identitätsnachweis sind leider immer noch aktuell und ihrem Artikel ist in dieser Hinsicht kaum etwas hinzuzufügen.<sup>16</sup> Einem hohen Anspruch an die Nachweise auf der deutschen Seite steht ein mangelhaftes eritreisches Urkundensystem entgegen. Während für Somalia mittlerweile offenbar anerkannt ist, dass das Land über kein intaktes Urkunden- bzw. Registerwesen verfügt,<sup>17</sup> gibt es

bisher keine vergleichbare Rechtsprechung zu Eritrea, obwohl Berichte nahelegen, dass auch dort kein intaktes Urkundensystem existiert.<sup>18</sup>

Eine kleine, aber sehr relevante Änderung der Praxis könnte sich aus den Anwendungshinweisen ergeben, die das Bundesinnenministerium in Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt am 12. April 2021 an die Landesinnenministerien herausgegeben hat.<sup>19</sup> Unter der Überschrift »Zur alternativen Glaubhaftmachung von Identität, Staatsangehörigkeit und Verwandtschaftsverhältnissen beim Familiennachzug zu eritreischen Schutzberechtigten«<sup>20</sup> ist dort zu lesen:

»Sollte eine Nachforderung [von behördlichen/amtlichen Dokumenten] als von vorneherein unmöglich bzw. unzumutbar angesehen werden oder aufgrund des bisherigen Zeitablaufs eine baldige Beibringung der amtlichen Dokumente nicht zu erwarten sein oder würde ein weiteres Nachfordern *aufgrund der bereits abgelaufenen Zeit und der Umstände des Falles* eine unzumutbare Härte darstellen, wird künftig vermehrt eine *alternative Glaubhaftmachung vorgenommen* und geprüft, ob die entscheidungserheblichen Tatsachen plausibel anhand von anderen Belegen, Unterlagen und Angaben dargelegt werden können.«<sup>21</sup>

Diese Hinweise geben Anlass zu hoffen, dass die Auslandsvertretungen die alternative Glaubhaftmachung künftig großzügiger anwenden. Dieser Vorstoß sollte aber nicht an übertriebenen Anforderungen, zum Beispiel an die »Unzumutbarkeit« der Dokumentenbeschaffung, scheitern. Insbesondere vor dem unter I. geschilderten Eindruck der besonders langen Trennungszeiten ist auch im Sinne des Kindeswohls eine schnelle und wohlwollende Prüfung nötig und geboten. Die Hinweise der Bundesregierung beziehen sich auf Art. 11 Abs. 2 der Familienzusammenführungsrichtlinie (FamZ-RL),<sup>22</sup> wonach auch andere Nachweise im Familiennachzugsverfahren von den Behörden zu prüfen sind, wenn die Antragstellenden keine amtlichen Urkunden vorlegen können. Deswegen müssten die Anwendungshinweise nicht nur bezogen auf die Covid-19-Situation gelten, sondern generell.

<sup>14</sup> Ebd.

<sup>15</sup> Nur dann ist die deutsche Botschaft zuständig, siehe exemplarisch: Leaflet »Family Reunification for Eritrean Refugees« (Stand 2.12.2020), Deutsche Botschaft Addis Abeba, <https://bit.ly/3zNVUAK>.

<sup>16</sup> *Corinna Ujkašević*, »Der Identitätsnachweis beim Familiennachzug zu anerkannten Flüchtlingen«, *Asylmagazin* 6-7/2020, S. 205–214.

<sup>17</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 11.2.2021 – 3 M 63.20 – asyl.net: M29476.

<sup>18</sup> *Mekonnen, Arapiles*; Expert Report: »Access to Documents by Eritrean Refugees in the Context of Family Reunification«, Update Mai 2021 (ecoi.net: 2049549), S. 60 f.

<sup>19</sup> Unverbindliche Anwendungshinweise des Bundesinnenministeriums vom 12.4.2021, M3-21002/1#65 – asyl.net: M29560; soweit bekannt wurden diese nur in Niedersachsen als Weisung vom Landesministerium an die Ausländerbehörden weitergegeben: <https://bit.ly/3rKiPde>.

<sup>20</sup> Gilt außerdem für Angehörige der uigurischen Volksgruppe und andere chinesische Minderheiten.

<sup>21</sup> Hinweise des Bundesinnenministeriums vom 12.4.2021, a.a.O. (Fn. 19), S. 4, Ergänzung in eckigen Klammern und Hervorhebungen durch die Verfasserin.

<sup>22</sup> Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22.9.2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung; Abl. L 251 vom 3.10.2003, S. 12–18.



#### IV. Warten auf einen Termin – die Untätigkeitsklage als prozessualer Weg?

Aufgrund der unzumutbar langen Wartezeiten wird vermehrt die »Untätigkeitsklage« als Mittel diskutiert, um schneller zu einer Visumsentscheidung zu kommen – so zum Beispiel in einem Gutachten von JUMEN e. V.<sup>23</sup> Auch das Auswärtige Amt weist in seinem Visumshandbuch auf die Möglichkeit einer Untätigkeitsklage hin, die im Sinne des § 75 VwGO zulässig ist, wenn »über einen Visumsantrag nach Ablauf von drei Monaten ohne sachlichen Grund noch nicht entschieden ist.«<sup>24</sup>

Bei der deutschen Botschaft in Addis Abeba warteten zum 12. Mai diesen Jahres 2.991 Personen auf Termine zur Beantragung von Visa zum Familiennachzug zu anerkannten Flüchtlingen und es gab 816 Terminanfragen für Visa zum Nachzug zu subsidiär Geschützten.<sup>25</sup> Im Jahr 2020 wurden insgesamt 1.420 Familiennachzugsanträge bearbeitet, wobei Covid-19-bedingt das Verfahren verzögert wurde.<sup>26</sup> Wenn man auf Basis dieser Zahlengrundlage davon ausgeht, dass die deutsche Botschaft mit den gegenwärtigen Ressourcen im Schnitt lediglich 1.500 Visumsanträge zum Zwecke des Familiennachzugs im Jahr bearbeiten kann, dann ist absehbar, dass Antragstellende, die neu auf die Warteliste gesetzt werden, etwa zwei Jahre auf einen Termin warten müssen. Dabei handelt es sich nur um eine grobe Schätzung, denn die Bundesregierung gibt an, durch die Kooperation mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) in Äthiopien sei die Vorhersage der Wartezeiten schwierig und deswegen könne man hierzu keine Angaben machen.<sup>27</sup>

Allerdings wird die Schätzung auf der Website der Botschaft Addis Abeba bestätigt:

»Wegen hoher Nachfrage beim Familiennachzug zu einem Familienangehörigen, der in Deutschland als Flüchtlinge anerkannt ist, können mehr als 24 Monate zwischen dem Registrierungsdatum und der Mitteilung von IOM vergehen.«<sup>28</sup>

Mit »Mitteilung von IOM« ist die Nachricht an die Antragstellenden über ein Terminangebot gemeint. Insoweit übereinstimmend wird auch aus der Beratungspraxis

berichtet, dass aktuell Personen in Äthiopien einen Botschaftstermin wahrnehmen können, für den sie sich im Mai 2019 registriert haben.

Die Gesamtdauer der Verfahren von sechs, sieben oder mehr Jahren ergibt sich aus verschiedenen Faktoren: Zunächst sind in Äthiopien die unter II. beschriebenen Hürden zu bewältigen, anschließend muss mit Wartezeiten von etwa zwei Jahren für einen Termin bei der Botschaft gerechnet werden und erst dann beginnt das eigentliche Visumsverfahren. Auch dieses dauert in der Regel nochmal länger als ein Jahr und kann sich noch weiter erheblich verzögern, wenn nicht alle Unterlagen zu beschaffen sind, vgl. unter III.

#### 1. Allgemeines zur Untätigkeitsklage

Letztlich ist die Untätigkeitsklage ein Ausdruck der Rechtsschutzgarantie (Art. 19 Abs. 4 GG bzw. Art. 6 Abs. 1 EMRK), denn wenn die Behörde (hier: Auslandsvertretung) trotz des expliziten Wunsches (hier: Visumsantrag) einer berechtigten Person nicht entscheidet oder besonders lange braucht, wird der betroffenen Person der Weg zum Rechtsschutz versperrt, da (noch) keine gerichtlich angreifbare Entscheidung vorliegt. Dann hätte es die Behörde in der Hand, wann bzw. ob Rechtsschutz gegen die Entscheidung möglich ist.

Damit das nicht passiert und die betreffende Person nach angemessener Zeit Zugang zu Rechtsschutz hat, gibt es die in § 75 VwGO geregelte Untätigkeitsklage. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass die Kläger:innen wegen der Untätigkeit der Ausgangsbehörde<sup>29</sup> deren Entscheidung nicht abwarten müssen.<sup>30</sup> Da sie immer in Kombination mit einem Leistungs- oder Verpflichtungsantrag gestellt wird, ist sie keine eigenständige Klageart, sondern in der Regel eine Verpflichtungsklage mit besonderen Voraussetzungen.

Voraussetzung für eine zulässige Untätigkeitsklage ist ein Antrag auf Erlass eines Verwaltungsakts (dazu unter 3.), nach dessen Stellung eine »angemessene« Frist – in der Regel mindestens drei Monate – verstrichen ist. Nur wenn keine »zureichenden Gründe« für die Verzögerung der Entscheidung vorliegen (dazu unter 4.), wird in der Sache entschieden.

<sup>23</sup> Pro Asyl und Jumen e. V.: »Zerrissene Familien – Praxisbericht und Rechtsgutachten zum Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten« 12.3.2021, S. 8, abrufbar unter: <https://bit.ly/3CTjyqi>.

<sup>24</sup> Visumshandbuch Auswärtiges Amt (Stand Mai 2021), S. 614, abrufbar bei [familie.asyl.net](http://familie.asyl.net) unter »Materialien«.

<sup>25</sup> BT-Drs. 19/30793 S. 4, Antwort auf Frage 2.

<sup>26</sup> BT-Drs. 19/30793 S. 4, Antwort auf Frage 1, Anlage 1a.

<sup>27</sup> BT-Drs. 19/30793 S. 9, Antwort auf Frage 8.

<sup>28</sup> »Due to the high demand for family reunion to a family member who is recognized as refugee in Germany 24 months may elapse between the date of registration and the notification by IOM«. Appointment-System of the German Foreign Office – Addis Abeba, abrufbar unter <https://bit.ly/3y9MheS>.

<sup>29</sup> Oder – in anderen Konstellationen – der Widerspruchsbehörde.

<sup>30</sup> Pietzcker/Marsch in Schoch/Schneider Verwaltungsgerichtsordnung, 40. EL Februar 2021, VwGO § 42 Abs. 1 Rn. 105.

## 2. Untätigkeitsvornahme(verpflichtungs)klage oder Untätigkeitsbescheidungs(verpflichtungs)klage?

Bei der Untätigkeitsverpflichtungsklage kommen – je nach übergeordnetem Klagegegenstand – zwei unterschiedliche Konstellationen in Betracht: Geht es um die »Vornahme« des begehrten Antrags durch das Gericht selbst, handelt es sich um eine »Untätigkeitsvornahmeklage«. <sup>31</sup> Diese Form der Klage ist immer dann zulässig, wenn die klagende Person einen Anspruch auf die begehrte Entscheidung hat. Das ist zum Beispiel beim Nachzug von Eheleuten zu in Deutschland lebenden Flüchtlingen gemäß § 30 Abs. 1 AufenthG der Fall. Hier kann das Gericht im Erfolgsfall direkt das Visum erteilen. Wenn eine Untätigkeitsvornahmeklage möglich ist, hat diese Vorrang, weil damit am schnellsten »Rechtsfrieden« (also eine abschließende Klärung) erreicht wird. <sup>32</sup>

Geht es bei der zugrundeliegenden Verpflichtungsklage um die »Verpflichtung der Behörde auf Bescheidung des Antrages« (= das Gericht verpflichtet die Behörde, eine bestimmte Entscheidung zu treffen) liegt eine sogenannte »Untätigkeitsbescheidungsklage« vor. <sup>33</sup> In dieser Konstellation trifft das Gericht diese Entscheidung nicht selbst, weil ihm die Berechtigung fehlt, es verpflichtet aber die Behörde (hier: Auslandsvertretung), zu entscheiden. Eine solche Klage ist immer dann zulässig, wenn der angestrebte Verwaltungsakt (hier: die Visumserteilung) im Ermessen der Behörde steht. Das ist zum Beispiel beim Nachzug von Eheleuten zu subsidiär Geschützten der Fall (vgl. § 36a Abs. 1 S. 1 AufenthG: »kann« sowie Satz 3: »ein Anspruch besteht nicht«).

Soll es hingegen bei einer gebundenen (ohne Ermessen) Visumsentscheidung trotzdem »nur« darum gehen, die Auslandsvertretung zum Beispiel zu einer Terminvergabe zu verpflichten – also nicht zu der Visumsentscheidung selbst –, stellt sich die Frage, ob ein qualifiziertes Rechtsschutzinteresse gegeben ist. Bei gebundenen Entscheidungen bedarf es für einen Bescheidungsantrag eines besonderen Rechtsschutzbedürfnisses. <sup>34</sup>

## 3. Antrag

Zwingende Voraussetzung für die Zulässigkeit der Untätigkeitsklage ist, dass zuvor überhaupt ein Antrag auf Erlass eines Verwaltungsakts gestellt wurde. Der Antrag auf ein Visum kann formlos und jederzeit bei der zuständigen Auslandsvertretung gestellt werden, <sup>35</sup> dabei kann und sollte der Antrag nicht erst beim tatsächlichen Botschafts-

termin gestellt werden. In der Praxis wird der Antrag oftmals erst im Rahmen des zuvor vereinbarten Termins bei der zuständigen Botschaft eingereicht, obwohl ein persönlicher Termin als Voraussetzung zur Visumsbeantragung gesetzlich nicht zwingend vorgesehen ist. <sup>36</sup> Das VG Berlin <sup>37</sup> hat darüber hinaus auch eine online getätigte »fristwahrende Anzeige« i. S. d. § 29 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG als Visumsantrag genügen lassen, es reicht jedoch nicht aus, wenn man lediglich online einen Termin bei der Botschaft vereinbart oder sich registriert. <sup>38</sup>

Bisher ungeklärt ist noch, ob es als Visumsantrag gelten kann, wenn zunächst die Unterlagen für den Visumsantrag an IOM weitergegeben werden, wie es im Rahmen des »IOM-Familienunterstützungsprogramms« (»FAP«) auch in Äthiopien üblich ist. <sup>39</sup> Soweit sich eine Behörde der Vorschaltung von zivilrechtlich handelnden Organisationen bedient, darf dies aber nicht dazu führen, dass auf diesem Wege die Stellung von Visumsanträgen verhindert oder erheblich herausgezögert wird, deswegen müsste in diesen Konstellationen die Untätigkeitsklage zulässig sein, unabhängig vom Vorliegen eines tatsächlichen Antrags.

Es empfiehlt sich aber, zur Klarheit in jedem Fall frühzeitig vor dem eigentlichen Termin bei der Auslandsvertretung einen schriftlichen Visumsantrag zu stellen. Liegt ein schriftlicher Antrag unstrittig bei der Auslandsvertretung vor, ist die Untätigkeitsklage zulässig.

## 4. Zureichende Gründe

Weiterhin ist für die Untätigkeitsklage Voraussetzung, dass für die Nichtentscheidung bzw. verzögerte Entscheidung der Botschaft über das Visum keine »zureichenden Gründe« vorliegen. Diese werden objektiv bestimmt und eine etwaige besondere Dringlichkeit, die auf Seiten der betroffenen Person besteht, muss ebenfalls berücksichtigt werden. <sup>40</sup> Es gibt eine Reihe von Gründen, die eine sehr verzögerte behördliche Entscheidung rechtfertigen können: So zum Beispiel die »Überlastung einer Behörde«. Dies gilt insbesondere, sofern Gesetzesänderungen zu einem deutlichen Anstieg der Antragszahlen führen. <sup>41</sup> Liegen solche Überlastungen vor, müssen aber geeignete Maßnahmen zu deren Minderung getroffen werden, denn dauerhafte »strukturelle Organisationsdefizite« gelten

<sup>31</sup> BVerwG, Urteil vom 11.7.2018 – 1 C 18.17 – Asylmagazin 10–11/2018, S. 369 ff., asyl.net: M26509.

<sup>32</sup> Der Vorrang ergibt sich auch aus § 113 Abs. 5 VwGO.

<sup>33</sup> BVerwG, Urteil vom 11.7.2018, a. a. O. (Fn. 31).

<sup>34</sup> Ebd.

<sup>35</sup> Nr. 81.1.1. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum AufenthG.

<sup>36</sup> VG Berlin, Beschluss vom 28.6.2016 – 4 K 135.16 V (PKH) – asyl.net: M24137.

<sup>37</sup> VG Berlin, Urteil vom 28.1.2021 – 20 K 113.18 V – asyl.net: M29484; Rn. 36 ff.

<sup>38</sup> BVerwG, Urteil vom 15.8.2019 – 1 C 23.18 – asyl.net: M27652.

<sup>39</sup> Siehe familie.asyl.net unter »Außerhalb Europas/Besonderheiten einzelner Herkunftsländer/eritreische Staatsangehörige/FAP-Zentren von IOM«.

<sup>40</sup> BVerwG, Urteil vom 11.7.2018, a. a. O. (Fn. 31).

<sup>41</sup> BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 16.1.2017 – 1 BvR 2406.16 – juris, Rn. 9.

nicht mehr als zureichender Grund i. S. d. § 75 VwGO,<sup>42</sup> da die antragstellende Person nicht dauerhaft für Organisationsversagen die Konsequenzen tragen muss.

Eine denkbare geeignete Maßnahme auf Behördenseite könnte es sein, genügend neues Botschaftspersonal einzustellen, allerdings hat die Personalaufstockung um zwei Personen seit 2019 in Addis Abeba nicht ausgereicht, wie die weiterhin lange Terminwarteliste deutlich macht.<sup>43</sup> Die pauschale Erklärung, man könne aufgrund der örtlichen Gegebenheiten nicht mehr Menschen einstellen, reicht in den Augen der Verfasserin nicht aus, um die immense Verzögerung als zureichenden Grund zu qualifizieren. Die langfristige Funktionsfähigkeit der Behörde liegt nicht in der Einflussosphäre der Antragstellenden und darf deswegen nicht dauerhaft zu ihrem Nachteil führen, denn sonst würde das die Rechtsweggarantie aus Art. 19 Abs. 4 GG ad absurdum führen.

Ebenso können komplexe Verfahren eine Verzögerung rechtfertigen und »zureichende Gründe« darstellen. Auch wenn Familiennachzug ein komplexes Verfahren in diesem Sinne ist, lässt sich der Wertung von Art. 5 Abs. 4 FamZ-RL entnehmen, dass allerspätestens nach neun Monaten nach der Antragstellung im Regelfall eine Entscheidung ergehen und mitgeteilt werden muss. Innerhalb dieses Verfahrens sollte die Dauer der Urkundenüberprüfung normalerweise drei Monate nicht überschreiten.<sup>44</sup> In Bezug auf diesen Zeitraum können die Hinweise (S. III.) zur vermehrten alternativen Glaubhaftmachung wohl eine geeignete Maßnahme sein, wenn die Behörden tatsächlich davon Gebrauch machen. Allerdings ist diese Maßnahme allein voraussichtlich nicht ausreichend, denn damit wird das Kernproblem des fehlenden Personals nicht gelöst.

Für die lange Bearbeitungszeit an den Botschaften spielt – zumindest aktuell – die Covid-19-Pandemie eine Rolle. Da diese aber nun schon seit eineinhalb Jahren andauert, sollte das Auswärtige Amt mittlerweile auf den Umstand eingestellt sein und Maßnahmen zur Verbesserung ergreifen, denn ähnlich wie bei »strukturellen Organisationsdefiziten« kann die Pandemie nicht auf Dauer zulasten des Rechtsschutzes der Antragstellenden gehen. Das stünde im Widerspruch zur Rechtsschutzgarantie. Geeignete Maßnahmen wären die flexible Handhabung der Verfahren – zum Beispiel der Verzicht auf Termine oder Video-Termine – und natürlich die hinreichende Personalaufstockung an den Auslandsvertretungen.

Weiterhin muss bei der Frage, ob »zureichende Gründe« für die Verzögerung vorliegen, immer auch die Dringlichkeit für die Kläger:innen beachtet werden.<sup>45</sup> Im Bereich des Familiennachzugs muss die Dauer der tatsächlichen

Familientrennung berücksichtigt werden: Je länger die Familie faktisch getrennt ist, desto eindeutiger führt dies zu einem Eingriff in ihre Grund- und Menschenrechte. Das Kindeswohl muss laut der Kinderrechtskonvention (Art. 3; 10) immer besonders berücksichtigt werden.

### V. Fazit

Familiennachzugsverfahren aus Eritrea bzw. Äthiopien zu Schutzberechtigten in Deutschland waren schon vor der Covid-19-Pandemie und dem Ausbruch des Konflikts in der Tigray-Region von unzumutbaren Wartezeiten geprägt. Die aktuelle Situation im Erstzufluchtsstaat Äthiopien potenziert das bedrohlich. Um die Trennungszeiten »so gering wie möglich«<sup>46</sup> zu halten, müssen in sämtlichen Aspekten des Verfahrens flexible Vorgehensweisen und Vereinfachungen für die Betroffenen eingeführt werden, die auf die lokale und aktuelle Situation angepasst sind. Die Anwendungshinweise aus dem Bundesinnenministerium bzw. Auswärtigen Amt vermehrt alternative Glaubhaftmachungen gelten zu lassen sind dabei ein sinnvoller, aber nur ein erster Schritt.

Eine Untätigkeitsklage mit dem Ziel einer Visumsentscheidung (bzw. die Klage auf Verpflichtung, eine solche zu treffen) bietet gewisse Erfolgchancen. Denn die Wartezeiten, bevor es zu einem Termin an der Auslandsvertretung kommt, sind im Moment lang und werden sich absehbar kaum verkürzen. Da die Probleme seit Jahren bekannt und in wesentlichen Teilen nicht nur pandemiebedingt sind, gibt es keine zureichenden Gründe für die jahrelange Verzögerung bis zum Botschaftstermin. Am vielversprechendsten ist insoweit die Entscheidung, in eritreischen Familiennachzugskonstellationen vermehrt eine alternative Glaubhaftmachung zuzulassen, diese muss aber auch tatsächlich zu einer Verfahrensbeschleunigung führen, sonst ist sie ein ungeeignetes Mittel. Diese Maßnahme wirkt sich zudem insbesondere auf die langen Bearbeitungszeiten nach der (vollständigen) Antragstellung aus und kann somit nur für diese Zeitspanne als geeignet gelten. Für die Wartezeiten von mindestens zwei Jahren, bevor überhaupt ein Botschaftstermin angesetzt wird, gibt es keine zureichenden Gründe, die dauerhaft eine derartige Verzögerung rechtfertigen.

<sup>42</sup> Ebd.

<sup>43</sup> BT-Drs. 19/30793, S. 13, Frage 17.

<sup>44</sup> Visumshandbuch Auswärtiges Amt, a.a.O. (Fn. 24), S. 593, dort auch: »Die Auslandsvertretung bemüht sich um eine zügige Abwicklung der Urkundenüberprüfung«.

<sup>45</sup> BVerwG, Urteil vom 11.7.2018, a. a. O. (Fn. 31).

<sup>46</sup> Bericht der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit, a. a. O. (Fn. 2).

# Unsere Angebote



## Asylmagazin - Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht



- Beiträge für die Beratungs- und Entscheidungspraxis
- Rechtsprechungsübersichten
- Aktuelle Gerichtsentscheidungen
- Länderinformationen
- Nachrichten, Literaturhinweise, Buchbesprechungen

Print- und Online-Ausgaben (regelmäßig neun Ausgaben im Jahr) im Abonnement beziehbar bei [menschenrechte.ariadne.de](http://menschenrechte.ariadne.de)



### [www.asyl.net](http://www.asyl.net)

- Rechtsprechungsdatenbank und »Dublin-Entscheidungen«
- Themenseiten
- Auswahl von Länderinformationen
- Beiträge aus dem Asylmagazin
- Publikationen und Stellungnahmen
- Newsletter



### [familie.asyl.net](http://familie.asyl.net)

Das Informationsportal zum Familiennachzug zu Asylsuchenden und Schutzberechtigten.

- Nachzug von außerhalb Europas
- »Dublin-Familienzusammenführung«
- Laufend aktualisierte Fachinformationen



### [www.fluechtlingshelfer.info](http://www.fluechtlingshelfer.info)

Informationen für die ehrenamtliche Unterstützung von Flüchtlingen:

- Arbeitshilfen
- Themenübersichten
- Projekte
- Links und Adressen



### [adressen.asyl.net](http://adressen.asyl.net)

Adressdatenbank mit

- Beratungsstellen im Bereich Flucht und Migration sowie weiteren Rechtsgebieten (dt./engl.)
- Weitere Adressen und Links



### [Aktuelle Publikationen](#)

Arbeitshilfen und Übersichten zu Themen der Beratungspraxis. Abruflbar bei [asyl.net](http://asyl.net) unter »Publikationen«



### [www.ecoi.net](http://www.ecoi.net)

Die Internetdatenbank mit den wichtigsten internationalen Informationen zu Herkunftsländern und Drittstaaten.

Der Informationsverbund Asyl und Migration ist Partner von [ecoi.net](http://ecoi.net), das von der Forschungsstelle ACCORD beim Österreichischen Roten Kreuz koordiniert wird.