

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gökay Akbulut, Dr. André Hahn, Andrej Hunko, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/19748 –**

Verhältnis zwischen den deutschen Botschaften in Ost-Afrika und dem Family Assistance Programme der Internationalen Organisation für Migration

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Internationale Organisation für Migration (IOM) unterstützt nach Auskunft der Bundesregierung Deutschland im Rahmen des Familienunterstützungsprogramms (Family Assistance Programme, FAP) mit insgesamt 112 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (vgl. Antwort des Staatsministers im Auswärtigen Amt Niels Annen auf die Mündliche Frage 73 der Abgeordneten Ulla Jelpke, Plenarprotokoll 19/142). Bei den häufig sehr langwierigen Verfahren zur Familienzusammenführung unterstützt IOM FAP die deutschen Botschaften in Ägypten, Äthiopien, Kenia und im Sudan. Diese Anträge werden unter anderem von unbegleiteten minderjährigen Eritreern gestellt, die in diese Länder geflüchtet sind und eine Familienzusammenführung mit ihren in Deutschland oder anderen EU-Mitgliedstaaten lebenden Eltern anstreben. Die sich in Deutschland befindenden Eltern dieser unbegleiteten minderjährigen Eritreer sind in aller Regel als Flüchtlinge anerkannt, nur in einzelnen Fällen handelt es sich um subsidiär Schutzberechtigte. Die Fälle unbegleiteter Minderjähriger sind in diesem Zusammenhang besonders problematisch. Die Auslandsvertretung in Asmara (Eritrea) ist eigentlich für Nachzugsverfahren aus Eritrea zuständig. Aus politischen und personellen Gründen bearbeitet die Auslandsvertretung die Verfahren jedoch nicht selbst, sondern die Verfahren wurden in Nachbarländer verlagert, was die Antragstellung erschwert (vgl. https://familie.asyl.net/fileadmin/user_upload/pdf/2019-03-18-Aktualisierung_Eritrea-2.pdf). Eritreische Staatsangehörige, die einen Antrag auf Familiennachzug zu ihren in Deutschland lebenden Verwandten stellen wollen, sind also gezwungen, sich in die Nachbarländer zu begeben und dort ihren gewöhnlichen Aufenthalt zu begründen. Dies gilt auch für unbegleitete Minderjährige, die einen Anspruch auf Nachzug zu ihren in Deutschland lebenden Eltern haben.

Um einen Antrag auf die Erteilung eines nationalen Visums zum Zwecke der Familienzusammenführung zu stellen, müssen sich beispielsweise die unbegleiteten Kinder zunächst über ein Online-Terminvergabesystem auf der Website der deutschen Botschaften registrieren. Dabei wird noch kein Termin an die Betroffenen vergeben. Infolge der Kooperation zwischen den deutschen Botschaften und dem IOM Family Assistance Programme (FAP) meldet sich

nach Schilderungen von Nichtregierungsorganisationen gegenüber den Fragestellerinnen und Fragestellern vielmehr das örtliche Büro des IOM FAP bei den Eltern bzw. den Kindern und lädt die sich vor Ort befindenden Kinder zu einem Termin ein.

Zwischen der Registrierung und der Rückmeldung durch IOM liegt nach Berichten von Betroffenen nicht nur in Einzelfällen eine Wartezeit von bis zu einem Jahr. Den Angaben IOMs zufolge überprüfen die Büros des FAP dann gemeinsam mit den Kindern bzw. den von Eltern Bevollmächtigten vor Ort die Vollständigkeit der Antragsunterlagen, unterstützen ggf. bei der Zusammenstellung der nötigen Unterlagen und leiten die Anträge an die zuständige deutsche Botschaft weiter.

Welche Prüfungs Kompetenzen den Büros des IOM FAP dabei zustehen, ist jedoch weitgehend unklar. Aus Gesprächen mit vor Ort tätigen Nichtregierungsorganisationen liegen den Fragestellerinnen und Fragestellern Informationen über Fälle vor, in denen die Büros des IOM FAP die Weiterleitung von Anträgen an die deutsche Botschaft stark verzögert haben, weil aus ihrer Sicht nicht alle nötigen Dokumente vorlagen. In einem Fall wurde nach Kenntnis der Fragestellerinnen und Fragesteller eine Weiterleitung mit der Begründung abgelehnt, dass es am Vorliegen eines Passes des Kindes fehle. In einem anderen Fall wurden die Unterlagen mit einer Verzögerung von über einem Jahr an die Botschaft weitergeleitet. Diese Fälle sind nach den Berichten von Nichtregierungsorganisationen keine Ausnahmerecheinungen.

Die durch Nichtregierungsorganisationen rechtlich betreuten eritreischen Kinder verfügen fast ausnahmslos nicht über alle durch die Botschaften geforderten Dokumente. Die absolute Mehrheit verfügt beispielsweise nicht über einen Pass oder generell ein Personaldokument, weil sie vor Vollendung des 18. Lebensjahres aus Eritrea geflüchtet sind. Die unbegleiteten Kinder sehen sich deshalb in diesen Fällen aus Sicht der Fragestellerinnen und Fragesteller unnötigen Verzögerungen oder gar einer Blockierung des Zugangs zum förmlichen Verfahren ausgesetzt, bevor sie überhaupt die Möglichkeit erhalten, bei der deutschen Botschaft vorzusprechen und einen Antrag stellen zu dürfen. Das Problem der Verfahrensverzögerung durch das IOM FAP beschränkt sich nicht nur auf die Fälle unbegleiteter Minderjähriger, sondern besteht in demselben Ausmaß in den Fällen anderer Formen des Familiennachzugs.

Im Fall eritreischer Staatsangehöriger wird inzwischen zudem im Rahmen der Mitwirkungspflicht eine Erklärung der Antragsteller gefordert, weshalb staatliche Dokumente nicht vorgelegt werden können. Hierzu erstellt IOM schriftliche Stellungnahmen, die an die Botschaft weitergereicht werden. Die Gespräche mit den Antragstellerinnen und Antragstellern finden dazu nach Erfahrungen der Nichtregierungsorganisationen ohne Information der bevollmächtigten Anwältinnen und Anwälte statt; auch werden die schriftlichen Stellungnahmen nicht an diese weitergeleitet. Sie sind zudem in aller Regel so kurz gehalten, dass sie die Unzumutbarkeit einer Mitwirkung nicht darlegen.

Vor dem Hintergrund, dass die Unterstützung durch das IOM FAP eine Beschleunigung des Verfahrens der Familienzusammenführung herbeizuführen beabsichtigt, es in der Praxis aber nach Erfahrungen von Nichtregierungsorganisationen zu einer Verlängerung der Verfahren kommt, ist es nach Auffassung der Fragestellerinnen und Fragesteller dringend geboten, die Gründe für die Dauer der Verfahren der Familienzusammenführungen zu erfassen.

In Anbetracht der Berichte von Nichtregierungsorganisationen und Anwältinnen und Anwälten, nach denen IOM FAP außerdem teilweise Prüfungs Kompetenzen, die rechtlich der jeweiligen deutschen Botschaft obliegen, selbst ausübt, ist es weiterhin nach Auffassung der Fragestellerinnen und Fragesteller dringend geboten, das Rechtsverhältnis zwischen IOM FAP und den deutschen Botschaften darzulegen.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Das im Zuge der Syrien-Flüchtlingskrise im Jahr 2016 zwischen der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und dem Auswärtigen Amt ins Leben gerufene „Familienunterstützungsprogramm“ (FAP), das Familienangehörigen von in Deutschland aufgenommenen Personen Beratung und Unterstützung bei der Beantragung eines Einreisevisums anbietet, wurde 2018 aufgrund der positiven Erfahrungen im Libanon, der Türkei, in Irak und Jordanien auf einige weitere Herkunftsländer von Flüchtlingen ausgeweitet. Zusätzlich wurden FAP-Büros in Addis Abeba, Kairo, Khartum und Nairobi eröffnet. Die FAP-Büros bieten mehrsprachige Beratung (persönlich, telefonisch oder per Mail) an und unterstützen die Antragstellenden, die notwendigen Unterlagen für die Visaantragstellung zusammenzustellen. Dieser Service steht allen Antragstellerinnen und Antragstellern weltweit zur Verfügung, die den Familiennachzug zu einem Schutzberechtigten in Deutschland anstreben. Antragstellerinnen und Antragsteller, an deren Aufenthaltsort es kein IOM-FAP-Büro gibt, können sich telefonisch oder per Mail an IOM wenden und erhalten dann vom jeweils zuständigen IOM-Callcenter eine Beratung.

1. Auf welcher Grundlage beruht die Zusammenarbeit des IOM FAP mit den deutschen Botschaften in Äthiopien, Kenia, im Sudan und ehemals in Ägypten?

Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen IOM und der Bundesrepublik Deutschland (handelnd durch das Auswärtige Amt) bilden die jeweils von IOM eingereichten Projektvorschläge zum Familienunterstützungsprogramm und die daraufhin geschlossenen Zuwendungsverträge zwischen dem Auswärtigen Amt als Geber und IOM als Empfängerin.

- a) Sofern der Zusammenarbeit Verträge zwischen Deutschland und IOM zugrunde liegen, auf welcher Rechtsgrundlage wurden diese Verträge geschlossen?

Bei der Unterstützung des IOM-FAP handelt es sich um eine Zuwendung auf Grundlage des deutschen Zuwendungsrechts nach Bundeshaushaltsordnung, also um eine zweckgebundene Geldleistung öffentlich-rechtlicher Art, die der Bund zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung erbringt, ohne dass der Empfänger (hier die internationale Organisation IOM, die Teil des Systems der Vereinten Nationen ist) vor der Bewilligung einem dem Grund und der Höhe nach bestimmten Rechtsanspruch hat und ohne dass ein unmittelbarer Leistungsaustausch stattfindet.

Die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen der Bundeshaushaltsordnung (§§ 23, 44 BHO) sowie eine Genehmigung des Bundesministeriums der Finanzen ermöglichen dem Auswärtigen Amt anstelle von Zuwendungsbescheiden den Abschluss privatrechtlicher Zuwendungsverträge. Dies ist in den Fällen erforderlich, in denen die Bundesregierung nicht hoheitsrechtlich handeln und daher keinen Verwaltungsakt in Form eines Zuwendungsbescheids erlassen kann.

Für Zuwendungen an Empfänger, die keinen Sitz in Deutschland haben, schließt das Auswärtige Amt daher auf Grundlage einer Genehmigung des Bundesministeriums der Finanzen privatrechtliche Verträge ab. Ein solcher privatrechtlicher Zuwendungsvertrag wurde mit IOM zur Unterstützung des Projekts geschlossen.

Zwischen dem Zuwendungsgeber (hier: Auswärtiges Amt) und dem Zuwendungsempfänger (hier: IOM) entstand dadurch ein zuwendungsrechtliches Verhältnis auf Basis des deutschen Privatrechts.

- b) Welche Rechtsnatur haben diese Verträge nach Ansicht der Bundesregierung?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1a verwiesen.

- c) Sind diese Verträge öffentlich zugänglich?
Wenn nein, welchen Grund gibt es hierfür?

Angesichts des privatrechtlichen Verhältnisses unterliegen diese Vereinbarungen grundsätzlich der Vertraulichkeit und können daher nicht veröffentlicht werden.

- d) Beinhalten diese Verträge, vor dem Hintergrund, dass im Rahmen der Familienzusammenführung persönliche Daten und teilweise sogar Informationen von den Betroffenen angegeben werden müssen, die besonders persönliche Bereiche betreffen, Vorgaben zum Datenschutz?

Vorgaben zum Datenschutz sind im Vertrag und einer Zusatzvereinbarung geregelt.

2. Welche Kompetenzen wurden den Büros des IOM FAP im Rahmen dieser Verträge grundsätzlich eingeräumt?

Die FAP-Büros haben folgende Aufgaben:

- Beratung der Antragstellerinnen und Antragsteller zum Visumverfahren anhand der vom Auswärtigen Amt und den jeweiligen deutschen Auslandsvertretungen bereitgestellten Informationen, Merkblätter und Checklisten;
 - Kontaktaufnahme mit den Antragstellerinnen und Antragstellern, etwa zur Klärung, ob eine Terminregistrierung korrekt erfolgt ist (zuständige Auslandsvertretung, korrekte Kategorie, alle Familienangehörigen);
 - Durchsicht der Terminanmeldungen auf Doppel-, etwaige Mehrfach- und Falschbuchungen;
 - Beratung und Hilfestellung der Antragsteller und Antragstellerinnen bei der Beschaffung der zur Antragstellung erforderlichen Unterlagen;
 - In einigen FAP-Büros (Amman, Addis Abeba, Beirut, Erbil, Nairobi) auch Erfassung der Antragsdaten im Rahmen eines Pilotprojekts,
 - Sachverhaltsermittlung bei Anträgen auf Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten (§ 36a des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG));
 - Identifizierung von Fällen, die prioritär bearbeitet werden müssen (zum Beispiel unbegleitete Minderjährige, medizinische Notfälle) und falls erforderlich Unterstützung bei der Organisation der Reise.
- a) Sind die Büros des IOM FAP zur Prüfung der Voraussetzungen für einen Visumantrag zum Zwecke der Familienzusammenführung berechtigt?

Das Familienunterstützungsprogramm dient der Unterstützung von Antragstellerinnen und Antragstellern. IOM übernimmt keine rechtlich verbindlichen Prüfungen der Voraussetzungen für einen Visumantrag. IOM führt lediglich anhand der vom Auswärtigen Amt und den Auslandsvertretungen zur Verfügung gestellten Merkblättern und Checklisten eine Vollständigkeitsprüfung der von den Antragstellerinnen und Antragstellern freiwillig vorgelegten Unterlagen vor und berät, welche Unterlagen gegebenenfalls noch beschafft werden sollten, damit der Antrag im Rahmen eines dann nachgelagerten Visumverfahrens

an der zuständigen deutschen Auslandsvertretung möglichst rasch bearbeitet werden kann.

- b) Dürfen die Büros des IOM FAP die Weiterleitung von Fällen an die zuständige deutsche Botschaft ablehnen, weil die Betroffenen nicht alle aus ihrer Sicht notwendigen Dokumenten vorlegen?

Eine Antragsannahme zur Weiterleitung an die zuständige Auslandsvertretung durch IOM findet bisher nur in Amman, Addis Abeba, Beirut, Erbil und Nairobi statt.

Die Büros des IOM FAP dürfen die Weiterleitung eines Antrags nicht ablehnen.

Ergibt die Vorprüfung durch IOM, dass ein Antrag nicht alle Unterlagen enthält, die von der zuständigen Auslandsvertretung gefordert werden, so wird die Antragstellerin oder der Antragsteller zunächst darauf aufmerksam gemacht und gebeten, diese Unterlagen innerhalb einer angemessenen Frist zu beschaffen und nachzureichen. Besteht die Antragstellerin oder der Antragsteller darauf, dass der unvollständige Antrag der Auslandsvertretung weitergeleitet wird, so nimmt IOM die Unterlagen entgegen, belehrt die Antragstellerin oder den Antragsteller darüber, dass ein unvollständiger Antrag zu einer längeren Bearbeitungsdauer oder einer Ablehnung führen kann und gibt den Antrag dann mit einem entsprechenden Hinweis auf die fehlenden Unterlagen an die Auslandsvertretung weiter.

3. Inwieweit sind die Büros des IOM FAP nach Kenntnis der Bundesregierung berechtigt, die Weiterleitung von Fällen mit der Begründung abzulehnen, dass nicht alle notwendigen Dokumente vorliegen?
 - a) Auf welcher Rechtsgrundlage erfolgt eine solche Ablehnung, und welche Rechtsnatur hat sie?
 - b) Welche Rechtsschutzmöglichkeiten stehen den Betroffenen gegen diese Ablehnung zur Verfügung?

Die Fragen 3a und 3b werden gemeinsam beantwortet.

Es wird auf die Antwort zu Frage 2b verwiesen.

4. Welche externen oder internen Vereinbarungen, Weisungen oder Ausführungsbestimmungen bestehen zwischen Deutschland und IOM darüber, ab wann ein Fall an die zuständige deutsche Botschaft weitergeleitet wird?
 - a) Welchen Inhalt und welche Rechtsnatur haben diese?
 - b) Bestehen hierbei unterschiedliche Voraussetzungen basierend auf der Nationalität des Betroffenen (bitte für die Länder Äthiopien, Sudan und Kenia einzeln aufschlüsseln)?

Die Fragen 4 bis 4b werden gemeinsam beantwortet.

Die jeweils zuständige Auslandsvertretung teilt dem IOM-FAP-Büro anhand einer Checkliste mit, welche Unterlagen vorliegen sollten, bevor ein Antrag weitergeleitet wird. IOM ist vertraglich verpflichtet, die Vorgaben und Weisungen der örtlich zuständigen Auslandsvertretung umzusetzen. Die Checklisten können entsprechend landesspezifischer Unterschiede variieren, was aber nicht auf der Nationalität der Antragsteller beruht. Grundsätzlich muss für die Antragstellung ein Pass oder ein Ausweises vorgelegt werden. Eritreische Antragsteller in Äthiopien sind in aller Regel nicht in der Lage, diese und andere Dokumente vorzulegen. Dies hängt auch damit zusammen, dass die eritreische Aus-

landsvertretung in Addis Abeba – im Gegensatz zu den Botschaften in Khartum und Nairobi – hinsichtlich vieler konsularischer Dienstleistungen und insbesondere bei der Ausstellung von Reisepässen weiterhin nicht operativ ist. Die Anträge leitet das IOM-FAP-Büro daher mit einer entsprechenden Erklärung der Antragsteller weiter. In Nairobi und in Khartum werden Anträge eritreischer Staatsangehöriger von den deutschen Botschaften grundsätzlich nur entgegengenommen, wenn sie einen Pass oder Ausweis vorlegen können.

Ergänzend wird auf die Antworten zu den Fragen 2 und 6 verwiesen.

5. Welche Vorgaben gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung für die Arbeit von IOM, wenn eine anwaltliche Vertretung im Verfahren erfolgt (bitte diese Frage für die Länder Äthiopien, Sudan und Kenia einzeln beantworten)?

Sobald IOM Kenntnis davon erlangt, dass die Antragstellerin oder der Antragsteller anwaltlich vertreten wird und eine anwaltliche Vollmacht vorliegt, findet die Kommunikation soweit nicht anders gewünscht ausschließlich über das Anwaltsbüro statt. Dies kann frühestens nach der ersten Kontaktaufnahme mit der Antragstellerin oder dem Antragsteller der Fall sein. Der Erstkontakt findet immer über die von der Antragstellerin oder dem Antragsteller bei der Terminregistrierung angegebene Mailanschrift oder Telefonnummer statt. Erfahrungsgemäß kommt es in der Praxis häufig vor, dass IOM erst im Laufe des Verfahrens über eine anwaltliche Vertretung informiert wird.

6. Inwieweit haben nach Kenntnis der Bundesregierung die Büros des IOM FAP die Kompetenz, die Weiterleitung von Fällen an die zuständige deutsche Botschaft aus anderen Gründen, wie beispielsweise des bestehenden Rückstands der Antragsbearbeitung bei den Botschaften, abzulehnen?
 - a) Wenn ja, auf welcher konkreten Rechtsgrundlage erfolgt diese Ablehnung, und welche Rechtsnatur hat sie?
 - b) Stehen den Betroffenen gegen diese Ablehnung Rechtsschutzmöglichkeiten zur Verfügung?

Die Fragen 6, 6a und 6b werden gemeinsam beantwortet.

Die IOM-FAP-Büros erhalten von den zuständigen Auslandsvertretungen Vorgaben dazu, wie viele Anträge sie in einem bestimmten Zeitraum annehmen dürfen. Diese Vorgaben orientieren sich an den Bearbeitungskapazitäten der zuständigen Visastelle. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2b verwiesen.

7. Wie ist nach Kenntnis der Bundesregierung die durchschnittliche Dauer der Bearbeitung der Anträge auf Familienzusammenführung seit Einführung der Kooperation mit dem IOM FAP?

Eine statistische Erfassung der Bearbeitungszeiten, also der Dauer zwischen Antragstellung und positiver oder negativer Entscheidung über den Visumantrag, findet nicht statt. Die Bearbeitungszeit ist immer einzelfallabhängig. Sie hängt unter anderem davon ab, ob die Antragsunterlagen vollständig vorliegen, ob eine weitergehende Überprüfung der Unterlagen erforderlich wird oder ob die Rückmeldungen zu den erforderlichen Beteiligungen von Behörden im Inland erfolgt sind.

- a) Existieren Statistiken darüber, welcher Zeitraum durchschnittlich zwischen einem ersten Termin in den Büros des IOM FAP und der Weiterleitung an die zuständige deutsche Botschaft liegt?

Eine statistische Erfassung dieser Daten findet nicht statt.

- b) Wenn nein, inwieweit gibt es ein Monitoring dieser Verfahren?
- c) Welcher Zeitraum liegt nach Kenntnis der Bundesregierung durchschnittlich zwischen der Weiterleitung an die Botschaft und der Antragsbescheidung (bitte diese Frage für die Länder Äthiopien, Sudan und Kenia einzeln beantworten)?

Die Fragen 7b und 7c werden gemeinsam beantwortet.

Es wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen.

8. Besteht, vor dem Hintergrund, dass das Büro des IOM FAP in Kairo kürzlich geschlossen wurde, nach Kenntnis der Bundesregierung, weiterhin eine Zusammenarbeit des Büros des IOM FAP in Kairo und der deutschen Botschaft in Kairo im Rahmen der Familienzusammenführung von Personen, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Ägypten haben?

Ja, es ist derzeit weiterhin eine Mitarbeiterin von IOM als Ansprechpartnerin tätig. Sie nutzt die Räumlichkeiten des IOM-Landesbüros und berät nach vorheriger Terminabsprache.

- a) Wenn ja, in welcher Form erfolgt die Zusammenarbeit?

IOM berät und unterstützt die Antragstellerinnen und Antragsteller mit gewöhnlichem Aufenthalt in Ägypten auch weiterhin bei der Vorbereitung der Unterlagen für die Visumbeantragung. Die Beratung erfolgt entweder durch die vor Ort verbliebene Mitarbeiterin oder durch eines der anderen IOM-FAP-Büros. IOM vermittelt bei Bedarf auch erforderliche Sprachmittler. Die eigentliche Antragstellung erfolgt anschließend bei der Botschaft zu entsprechenden Sonderterminen.

- b) Welche Aufgaben übernimmt IOM für die deutsche Botschaft in Kairo?

IOM unterstützt beim Ausfüllen der Formblattanträge, hilft bei der Zusammenstellung der Antragsunterlagen, berät zur Beschaffung noch fehlender Dokumente und übernimmt beim Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten auch die nach § 36a AufenthG erforderliche Sachverhaltsermittlung.

