

BVGer BVGE 2012/2 vom 6. Februar 2012

Bundesverwaltungsgericht, 2012-02-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_BVGE_2012_2

FR: TAF BVGE 2012/2 du 6 février 2012

IT: TAF BVGE 2012/2 del 6 febbraio 2012

Regeste

Zuweisung der Asylsuchenden an die Kantone

Erwägungen

E. 2

Art. 26 FK ist inhaltlich hinreichend bestimmt und klar, um innerstaatlich unmittelbar zur Anwendung zu gelangen (self-executing). Die Bestimmung begründet für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge einen Anspruch auf Kantonswechsel im gleichen Umfang, wie er einer niedergelassenen Person gestützt auf Art. 37 Abs. 3 AuG zusteht (E. 5).

E. 2.1

Gemäss Art. 85 Abs. 3 AuG ist das Gesuch um Kantonswechsel von vorläufig aufgenommenen Personen beim BFM einzureichen, wobei dieses nach Anhörung der beteiligten Kantone grundsätzlich endgültig entscheidet. Vorbehalten bleibt gemäss Art. 85 Abs. 4 AuG die Anfechtung dieser Entscheidung mit der Begründung, er verletze den Grundsatz der Einheit der Familie.

E. 2.2

Im Folgenden ist zu prüfen, ob Art. 85 Abs. 4 AuG auch für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge gilt. Bejahendenfalls wäre aufgrund der eingeschränkten Kognition des Gerichts auf die Beschwerde nicht einzutreten, zumal diese nicht - auch nicht sinngemäss - mit der Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Familie, sondern mit der Verletzung des sich für Flüchtlinge aus Art. 26 FK ergebenden Anspruchs auf Freizügigkeit begründet wird.

E. 3

Nella fattispecie il ricorrente ha diritto al cambiamento di Cantone in base all'art. 37 cpv. 3 LStr, non sussistendo motivi di revoca ai sensi dell'art. 63 LStr (consid. 6). Mit Verfügung vom 30. März 2011 lehnte das Bundesamt für Migration (BFM) das Gesuch des Beschwerdeführers vom 21. Februar 2011 um Kantonswechsel ab. Zur Begründung führte das BFM aus, gemäss Art. 22 Abs. 2 der Asylverordnung 1 vom 11. August 1999 (AsylV 1, SR 142.311) in Verbindung mit Art. 27 Abs. 3 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31) und Art. 21 der Verordnung vom 11. August 1999 über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA, SR 142.281) verfüge das BFM einen Kantonswechsel auf Gesuch einer vorläufig aufgenommenen Person bei Anspruch auf Einheit der Familie oder schwerwiegender Gefährdung. Würden andere Gründe geltend gemacht, setze ein Kantonswechsel die Zustimmung der beteiligten Kantone voraus. Der Entscheid über den Kantonswechsel könne gemäss Art. 85 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) nur mit der

Begründung angefochten werden, er verletze den Grundsatz der Einheit der Familie. Vorliegend handle es sich nicht um ein Gesuch um Kantonswechsel gestützt auf Art. 22 Abs. 2 AsylV 1 respektive es werde kein Anspruch auf Familieneinheit geltend gemacht; ein Kantonswechsel setze daher die Zustimmung der beteiligten Kantone voraus. Das Migrationsamt des Kantons verweigere den Kantonswechsel, weil vorliegend weder ein Anspruch auf Einheit der Familie noch eine schwerwiegende Gefährdung gemäss Art. 22 Abs. 2 AsylV 1 bestehen würden. Der Vertrag für eine Arbeitsstelle auf dem Gebiet des Kantons sei keine genügende Begründung für einen Kantonswechsel. Der Beschwerdeführer verkenne mit seinem Einwand in der Stellungnahme vom 24. März 2011, eine als Flüchtling anerkannte ausländische Person habe das Recht, den Ort ihres Aufenthaltes frei zu wählen und sich frei zu bewegen, dass sich Art. 37 Abs. 3 AuG auf Personen mit einer Niederlassungsbewilligung und nicht auf Personen mit einem Ausweis F beziehe. Vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen stünden nur die Rechte zu, die sich aus dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (FK, SR 0.142.30) ergeben würden. Die FK sehe in Bezug auf den Aufenthalt keine Privilegierung vor, weshalb vorläufig aufgenommene Flüchtlinge diesbezüglich den übrigen vorläufig aufgenommenen ausländischen Personen gleichgestellt seien. Aufgrund der ablehnenden Haltung des Migrationsamtes des Kantons müsse der Antrag auf Kantonswechsel abgelehnt werden. Mit Rechtsmitteleingabe vom 20. April 2011 beantragte der Beschwerdeführer durch seinen Rechtsvertreter in materieller Hinsicht - unter Kosten- und Entschädigungsfolge - die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung, die Gutheissung des Kantonswechselgesuchs vom 21. Februar 2011 und die Bewilligung der Wohnsitznahme im Kanton. Das Bundesverwaltungsgericht heisst die Beschwerde gut. Aus den Erwägungen:

E. 3.1

Das Bundesverwaltungsgericht schliesst sich der höchstrichterlichen Auslegungsmethodik an, welche gemäss BVGE 2009/8 wie folgt (zusammengefasst) zitiert sei: Das Gesetz muss in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode, ausgelegt werden. Auszurichten ist die Auslegung auf die ratio legis, die zu ermitteln dem Gericht allerdings nicht nach seinen eigenen, subjektiven Wertvorstellungen, sondern nach den Vorgaben des Gesetzgebers aufgegeben ist. Die Auslegung des Gesetzes hat zwar nicht entscheidend historisch zu erfolgen, ist im Grundsatz aber dennoch auf die Regelungsabsicht des Gesetzgebers und die damit erkennbar getroffenen Wertentscheidungen auszurichten, da sich die Zweckbezogenheit des rechtsstaatlichen Normenverständnisses nicht aus sich selbst begründen lässt, sondern aus den Absichten des Gesetzgebers abzuleiten ist, die es mit Hilfe der herkömmlichen Auslegungselemente zu ermitteln gilt. Die Gesetzesauslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Rechtsnorm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis aus der ratio legis. Dabei befolgt das Bundesgericht einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Prioritätenordnung zu unterstellen (vgl. dazu BGE 131 III 35 E. 2, BGE 130 II 211 E. 5.1, BGE 119 II 186 E. 4b/aa; BVGE 2007/7 E. 4.1, BVGE 2007/24 E. 2.3, BVGE 2008/9 E. 6; Ulrich Häfelin/Walter Haller/ Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich 2008, Rz. 80 ff.). 3.2.1 Das Ausländergesetz verwendet immer dann, wenn es von den in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Menschen spricht, einerseits den Begriff der « vorläufig aufgenommenen

Personen » und andererseits denjenigen der « vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge ». Mit diesen beiden, teilweise im gleichen Artikel verwendeten Begriffen macht die Gesetzessprache klar, dass dabei zwei Kategorien derselben Begriffsstufe (vorläufig Aufgenommene ohne Flüchtlingseigenschaft und vorläufig Aufgenommene mit Flüchtlingseigenschaft) gemeint sind. Beispiele im AuG: Art. 83 Abs. 8, Art. 85 Abs. 1 6 einerseits und Abs. 7 andererseits, Art. 86 Abs. 1 und 2, Art. 87 Abs. 1 Bst. a einerseits und Bst. b andererseits; siehe auch Art. 59 und Art. 61 AsylG. Nur gerade im Art. 84 Abs. 5 AuG (Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung) wird in der deutschen Fassung der Begriff der « vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländern » verwendet; der Inhalt (Überprüfung der Zumutbarkeit) macht indessen klar, dass hierbei « vorläufig aufgenommene Personen » gemeint sind (vgl. auch die französische Fassung, wo durchgehend von « l'étranger admis à titre provisoirement » die Rede ist, mit Ausnahme der Art. 83 Abs. 8 sowie Art. 85 Abs. 7 AuG und Art. 59 sowie Art. 61 AsylG, wo jeweils die vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge angesprochen sind). Im vorliegend interessierenden Art. 85 AuG ist die Unterscheidung der Wortwahl zwischen den Abs. 1, 2, 3, 5 und 6 (vorläufig aufgenommene Personen) und dem Abs. 7, welcher beide Begriffe verwendet (gleiche Rechtsfolge für die « vorläufig aufgenommenen Personen » und « die vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge »), so klar und konsequent vorgenommen worden, dass die gesetzgeberische Absicht, mit der Regelung in den Abs. 1-6 (Abs. 4 bezieht sich eindeutig auf den Abs. 3 und mithin auf die gleiche Kategorie) nur die vorläufig Aufgenommenen ohne Flüchtlingseigenschaft zu meinen, nicht in Frage gestellt werden kann.

Zusammenfassend ergibt sowohl die grammatikalische als auch die systematische Auslegung von Art. 85 Abs. 4 in Verbindung mit Abs. 3 AuG, dass es sich beim Begriff « vorläufig aufgenommene Personen » nicht um einen Oberbegriff handelt, sondern dieser sich auf derselben Begriffsstufe wie « vorläufig aufgenommene Flüchtlinge » befindet. Der Anwendungsbereich von Art. 85 Abs. 4 AuG bezieht und beschränkt sich mithin auf die vorläufig aufgenommenen Personen ohne Flüchtlingseigenschaft. Dieses Verständnis ergibt sich aus der Verwendung der beiden Begriffe in den Bestimmungen des AuG, wo namentlich mit der Formulierung der Art. 85 Abs. 7, Art. 86 Abs. 1 und Art. 87 Abs. 1 Bst. a und b neben den vorläufig aufgenommenen Personen explizit die vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge erwähnt und separat geregelt werden.

3.2.2 Im Weiteren gewährt Art. 58 AsylG den Flüchtlingen ausdrücklich alle Rechte, wie sie für Ausländerinnen und Ausländer im Allgemeinen gelten (vgl. etwa Art. 37 AuG: Kantonswechsel ist bewilligungspflichtig und die Verweigerung ist beschwerdefähig), und verweist auf die ihnen nach Gesetz und Flüchtlingskonvention zusätzlich zustehenden Rechte. Zu den Rechten gemäss den besonderen Bestimmungen der FK gehören explizit das Recht auf Freizügigkeit (Art. 26 FK: freie Wohnsitzwahl; Einschränkungen sind nur möglich, soweit sie « unter den gleichen Umständen für Ausländer im Allgemeinen gelten ») und das Recht auf freien Zugang zu den Gerichten (Art. 16 FK: wie Schweizer). Dafür, dass der Gesetzgeber bei Art. 85 Abs. 4 AuG bewusst einen Konflikt mit der FK in Kauf nehmen wollte, gibt es - im Unterschied zur damaligen parlamentarischen Diskussion und zum Vernehmlassungsverfahren betreffend Art. 85 Abs. 7 AuG - in den Materialien keinen Hinweis.

3.2.3 Mit diesen Auslegungen nach dem Wortlaut und der Systematik des Gesetzes sowie nach dem Text und Sinn der FK ist gewährleistet, dass die Gesetzesanwendung völkerrechtskonform und auch verfassungskonform (vgl. namentlich: Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101], von welcher nur im Ausnahmefall mit einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung

abgewichen werden darf) erfolgt. Damit ist die in Art. 85 Abs. 4 AuG für vorläufig aufgenommene Personen vorgesehene Kognitionsbeschränkung nicht anwendbar für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge; diese können die Verletzung von Art. 26 FK und von Art. 37 AuG, welche Bestimmung den Wechsel des Wohnorts in einen anderen Kanton für ausländische Personen regelt, vor dem Bundesverwaltungsgericht rügen.

E. 4

Aufgrund der vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass der Beschwerdeführer, der am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung beziehungsweise Änderung hat, zur Einreichung der Beschwerde legitimiert ist (Art. 112 Abs. 1 AuG i.V.m. Art. 48 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021]), weil sich die Rüge, sein sich aus Art. 26 FK ergebender Anspruch auf Freizügigkeit sei verletzt, als zulässig erweist. Auf die Beschwerde ist somit einzutreten. 5.1 Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht können die Verletzung von Bundesrecht - einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (Art. 49 Bst. a VwVG) -, die unrichtige beziehungsweise unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) und die Unangemessenheit der vorinstanzlichen Verfügung (Art. 49 Bst. c VwVG) gerügt werden. Zum Bundesrecht in diesem Sinn gehören auch die Normen des für die Schweiz verbindlichen Staatsvertragsrechts (anstelle vieler: BGE 132 II 81 E. 1.3). Vorausgesetzt ist jedoch, dass die staatsvertragliche Bestimmung, deren Verletzung gerügt wird, direkt anwendbar (self-executing) ist. Dies trifft zu, wenn die Bestimmung inhaltlich hinreichend bestimmt und klar ist, um im Einzelfall Grundlage eines Entscheides zu bilden. Die Norm muss justiziabel sein, das heisst, die Rechte und Pflichten des Einzelnen müssen umschrieben und der Adressat der Norm die rechtsanwendenden Behörden sein. Wie es sich damit verhält, ist von den rechtsanwendenden Behörden zu bestimmen (anstelle vieler: BGE 133 I 286 E. 3.2). Die Frage des self-executing-Charakters beziehungsweise der Justiziabilität der Norm ist dabei für jede einzelne Bestimmung in einem Staatsvertrag gesondert zu prüfen (anstelle vieler: Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6668/2010 vom 6. Dezember 2010 E. 3.1, A 4013/2010 vom 15. Juli 2010 E. 1.2, teilweise veröffentlicht in BVGE 2010/40; André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 2.168). 5.2.1 Art. 26 FK statuiert, dass jeder vertragsschliessende Staat den Flüchtlingen, die sich rechtmässig auf seinem Gebiet aufhalten, das Recht einräumt, dort ihren Aufenthaltsort zu wählen und sich frei zu bewegen, vorbehaltlich der Bestimmungen, die unter den gleichen Umständen für Ausländer im Allgemeinen gelten. Hinsichtlich dieses Vorbehaltes stellt sich die Frage, was unter dem Begriff « unter den gleichen Umständen für Ausländer im Allgemeinen » zu verstehen ist. 5.2.2 Sinn und Zweck von Art. 26 FK ist es, die Stellung von Flüchtlingen derjenigen von anderen ausländischen Personen anzugleichen. Flüchtlinge sollen nur denjenigen Einschränkungen in Bezug auf die selbst bestimmte Wahl des Aufenthaltsortes und auf die Bewegungsfreiheit unterworfen sein, die auch für andere Nichtbürger gelten (Andreas Zimmermann, *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol - A Commentary*, Oxford 2011, S. 1149 Rz. 2). Die Bestimmung von Art. 26 FK scheint deshalb inhaltlich hinreichend bestimmt und klar zu sein, weil die selbst bestimmte Wahl des Aufenthaltsortes und die Bewegungsfreiheit normalerweise allen ausländischen Personen gewährt wird, wobei Einschränkungen in gewissen Fällen möglich sind, wie etwa speziell erforderliche Bewilligungen für ausländische Personen, um sich an

bestimmten überbevölkerten Orten oder in Sperrgebieten aufzuhalten (Zimmermann, a.a.O., S. 1160 Rz. 55). In der Botschaft des Bundesrates vom 28. Juli 1951 zum Beschlussentwurf über die Genehmigung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (BB1 1954 II 80) wird festgehalten, Art. 26 FK könne die Vertragsstaaten nicht daran hindern, die in Art. 9 FK vorgesehenen provisorischen Massnahmen zu ergreifen, womit in Wirklichkeit die Freizügigkeit der Flüchtlinge eingeschränkt werde. Diese Bestimmung könne auch nicht etwa gegen eine Internierungsmassnahme angerufen werden, womit die Bewegungsmöglichkeit des Flüchtlings beschränkt werde, sofern die Massnahme auch gegenüber einem anderen Ausländer, der nicht dem Flüchtlingsstatut unterstehe, hätte ergriffen werden können. Art. 14 Abs. 2 des (inzwischen durch das AuG ersetzten) Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG, BS 1 121) werde somit von dieser Bestimmung des Abkommens nicht berührt. Vor diesem Hintergrund ergibt sich, dass Art. 26 FK darauf abzielt, die Einschränkungen der freien Wahl des Aufenthaltsortes und der Bewegungsfreiheit für Flüchtlinge auf ein Minimum zu beschränken, auf Fälle etwa, wo eine freie Ortswahl von Ausländern die Sicherheit des Landes tangieren würde. Der für den Vorbehalt verwendete Referenzbegriff « vorbehältlich der Bestimmungen, die unter den gleichen Umständen für Ausländer im Allgemeinen gelten » ist dergestalt auszulegen, dass nur solche einschränkende Bestimmungen zulässig sind, die für sämtliche Kategorien von Ausländern gelten. Entsprechend ist auf diejenigen Einschränkungen abzustellen, die auch auf Ausländer mit einer Niederlassungsbewilligung anwendbar sind, weil der Vorbehalt sonst nicht, wie von Art. 26 FK verlangt, auf ausländische Personen im Allgemeinen angewendet würde. Es widerspräche folglich dem Sinn und Wortlaut von Art. 26 FK, wenn lediglich auf die Kategorie der vorläufig aufgenommenen Personen ohne Flüchtlingsstatus abgestellt würde, welche die stärksten Einschränkungen der Bewegungsfreiheit in Kauf zu nehmen hat. Auch der in Art. 6 FK definierte Begriff « unter den gleichen Umständen » erlaubt keine ausschliessliche Verbindung zu vorläufig aufgenommenen Personen ohne Flüchtlingsstatus. Art. 6 FK bezieht sich darauf, dass gewisse Rechte nur Personen gewährt werden, die bestimmte Kriterien erfüllen oder die bestimmte Qualifikationen aufweisen. Einschränkende Bestimmungen sind nur zulässig, wenn davon ausländische Personen im Allgemeinen (alle Kategorien von Ausländern, einschliesslich niedergelassene Personen) betroffen sind. 5.2.3 Aufgrund der vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Bestimmung von Art. 26 FK inhaltlich hinreichend bestimmt und klar (self-executing) ist, um innerstaatlich unmittelbar zur Anwendung zu gelangen. Sie ist auch justiziabel, da sie die Rechte und Pflichten des Einzelnen umschreibt und der Adressat der Norm die rechtsanwendenden Behörden sind. Art. 26 FK begründet für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge einen Anspruch auf Kantonswechsel im gleichen Umfang, wie er einer niedergelassenen Person gestützt auf Art. 37 Abs. 3 AuG zusteht. 6.1 Gemäss Art. 37 Abs. 3 AuG haben Personen mit einer Niederlassungsbewilligung Anspruch auf den Kantonswechsel, wenn keine Widerrufsründe nach Art. 63 AuG vorliegen. Art. 63 AuG statuiert, dass die Niederlassungsbewilligung nur widerrufen werden kann, wenn die Voraussetzungen nach Art. 62 Bst. a oder b erfüllt sind (Bst. a), die Ausländerin oder der Ausländer in schwerwiegender Weise gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet oder die innere oder die äussere Sicherheit gefährdet (Bst. b), oder die Ausländerin oder der Ausländer oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen ist (Bst. c). 6.2 In Bezug auf den von der Sozialhilfe abhängigen Beschwerdeführer ist festzustellen, dass sich dieser -

soweit aktenkundig - seit seiner am 11. August 2008 erfolgten Einreise in die Schweiz nichts hat zuschulden lassen kommen, weshalb sinngemäss einzig der Widerrufgrund von Art. 63 Bst. c AuG in Frage käme. Gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts ist der erwähnte Widerrufgrund erfüllt, wenn konkret die Gefahr einer fortgesetzten und erheblichen Fürsorgeabhängigkeit besteht. Bloss finanzielle Bedenken genügen nicht. Neben den bisherigen und den aktuellen Verhältnissen ist auch die wahrscheinliche finanzielle Entwicklung auf längere Sicht abzuwägen. Ein Widerruf soll in Betracht kommen, wenn eine Person hohe finanzielle Unterstützungsleistungen erhalten hat und nicht damit gerechnet werden kann, dass sie in Zukunft für ihren Lebensunterhalt sorgen wird (vgl. etwa Urteil des Bundesgerichts 2C_74/2010 E. 3.4 vom 10. Juni 2010 mit weiteren Hinweisen). Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht erfüllt, da der Beschwerdeführer seit seiner Einreise in die Schweiz keine unverhältnismässig hohen finanziellen Unterstützungsleistungen erhalten hat. Zudem kann angesichts des zu den Akten gereichten Arbeitsvertrages sowie der letztmals am 20. Dezember 2011 erfolgten Zusicherung seines zukünftigen Arbeitgebers im Kanton (...), dem Beschwerdeführer die angebotene Stelle weiterhin zur Verfügung zu halten, damit gerechnet werden, dass er in Zukunft für seinen Lebensunterhalt aufkommen kann.

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