

BVGer D-2236/2015 vom 6. Mai 2015

Bundesverwaltungsgericht, 2015-05-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_D-2236_2015

FR: TAF D-2236/2015 du 6 mai 2015

IT: TAF D-2236/2015 del 6 maggio 2015

Regeste

Visum aus humanitären Gründen (VrG)

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht unter Vorbehalt der in Art. 32 VGG genannten Ausnahmen Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, welche von einer in Art. 33 VGG aufgeführten Behörde erlassen wurden. Darunter fallen unter anderem Verfügungen beziehungsweise Einspracheentscheide des SEM, mit denen die Erteilung eines Visums verweigert wird. In dieser Materie entscheidet das Bundesverwaltungsgericht endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 1 BGG).

E. 1.2

Sofern das VGG nichts anderes bestimmt, richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG (Art. 37 VGG).

E. 1.3

Die Beschwerdeführenden haben "namens und im Auftrag" der Gesuchsteller beim SEM Einsprache gegen den ablehnenden Visum-Entscheid vom 7. Januar 2015 erhoben. Eine dazugehörige Bevollmächtigung kann den vorinstanzlichen Akten nicht entnommen werden (vgl. SEM-act. 1, S. 1 ff.). Auch der Rechtsmittelschrift liegt keine Vollmacht bei, mit welcher die Gesuchsteller die Beschwerdeführenden als ihre Vertretung ermächtigen würden. Die Beschwerdeführenden handelten somit - entgegen ihrer Annahme - weder vor der Vorinstanz als Vertretende der Gesuchsteller noch liegt eine Vertretung auf Beschwerdeebene vor. Als voraussichtliche Gastgebende der Gesuchsteller in der Schweiz haben sie indes - wie erwähnt - beim SEM Einsprache erhoben. Das SEM bezeichnete sie in der Folge sowohl in dessen Zwischenverfügung vom 13. Februar 2015 als auch in der negativen Verfügung vom 10. März 2015 als Verfügungsadressaten. Sie sind damit als Teilnehmende am Vorverfahren im Sinne von Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG zu erachten und somit formell beschwert (vgl. zum Ganzen auch: BVGE 2014/1 E. 1.3.2). Zudem sind sie durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung (Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG). Sie sind somit zur Beschwerdeerhebung legitimiert. Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist demnach einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

E. 1.4

Soweit in der Beschwerde die Vereinigung des vorliegenden Beschwerdeverfahrens mit dem Verfahren von F._____ (E-7361/2014), einem Bruder der Gesuchsteller, ersucht wird, sind die Voraussetzungen der Verfahrensvereinigung nicht gegeben. Erwähntes

Beschwerdeverfahren ist nicht mehr beim Bundesverwaltungsgericht hängig, da mit Urteil E-7361/2014 vom 25. März 2014 die von den Beschwerdeführenden erhobene Beschwerde gegen die Verfügung des SEM vom 19. November 2014 abgewiesen wurde. Der Antrag auf Verfahrensvereinigung wird daher abgewiesen.

E. 2

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes und sofern nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat - was vorliegend nicht der Fall ist - die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG).

E. 3

Gestützt auf Art. 57 Abs. 1 VwVG wird vorliegend auf einen Schriftenwechsel verzichtet, da sich die Beschwerde - wie nachfolgend aufgezeigt - als zum vornherein unbegründet erweist.

E. 4.1

Das schweizerische Ausländerrecht kennt weder ein allgemeines Recht auf Einreise noch gewährt es einen besonderen Anspruch auf Erteilung eines Visums. Die Schweiz ist daher - wie andere Staaten auch - grundsätzlich nicht verpflichtet, ausländischen Personen die Einreise zu gestatten. Vorbehältlich völkerrechtlicher Verpflichtungen handelt es sich dabei um einen autonomen Entscheid (vgl. BVGE 2009/27 E. 3 S. 342 m.w.H.).

E. 4.2

Der angefochtenen Verfügung liegen Gesuche von syrischen Staatsangehörigen um Erteilung eines Schengen-Visums beziehungsweise eines humanitären Visums zugrunde. Die im AuG und seinen Ausführungsbestimmungen enthaltenen Regelungen über das Visumsverfahren und über die Ein- und Ausreise gelangen nur soweit zur Anwendung, als die Schengen-Assoziierungsabkommen keine abweichenden Bestimmungen enthalten (vgl. Art. 2 Abs. 2 bis 5 AuG).

E. 4.3

Angehörige von Staaten, die nicht Teil des Schengen-Raumes sind (sog. Drittstaaten) benötigen zur Einreise in die Schweiz beziehungsweise den Schengen-Raum für einen Aufenthalt von höchstens drei Monaten gültige Reisedokumente, die zum Grenzübertritt berechtigen, und ein Visum, sofern dieses erforderlich ist. Die Visumpflicht beantwortet sich gemäss Art. 4 Abs. 1 VEV nach Massgabe der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 (Verordnung [EG] Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Aussengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind, ABl. L 81 vom 21. März 2001, zuletzt geändert durch Verordnung [EU] Nr. 610/2013, ABl. L 182 vom 29. Juni 2013). Im Weiteren müssen Drittstaatsangehörige den Zweck und die Umstände ihres beabsichtigten Aufenthalts belegen und hierfür über ausreichende finanzielle Mittel verfügen. Namentlich haben sie zu belegen, dass sie den Schengen-Raum vor Ablauf der Gültigkeitsdauer des beantragten Visums wieder verlassen beziehungsweise Gewähr für ihre fristgerechte Wiederausreise bieten. Ferner dürfen Drittstaatsangehörige nicht im Schengener Informationssystem (SIS) zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben sein und keine Gefahr für die öffentliche

Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats darstellen (vgl. zum Ganzen: Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 AuG; Art. 2 Abs. 1 VEV i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Schengener Grenzkodex, Art. 14 Abs. 1 Bst. a-e und Art. 21 Abs. 1 Visakodex, vgl. auch BVGE 2009/27 E. 5 und 6).

E. 4.4

Die Gesuchsteller unterliegen als syrische Staatsangehörige der Visumpflicht (Art. 4 VEV mit Verweis auf Anhang I der Verordnung [EG] Nr. 539/2001). Dass sie - wie vom SEM erwogen - die Voraussetzungen für die Erteilung eines Schengen-Visums nicht erfüllen, wird durch die Beschwerdeführenden nicht bestritten. Bestritten wird hingegen die Verweigerung der Erteilung eines Visums aus humanitären Gründen.

E. 5.1

Sind die Voraussetzungen für die Ausstellung eines für den gesamten Schengen-Raum geltenden Visums nicht erfüllt, kann in Ausnahmefällen ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit erteilt werden. Unter anderem kann der betreffende Mitgliedstaat von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, wenn er es aus humanitären Gründen, aus Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen für erforderlich hält (vgl. Art. 2 Abs. 4 und Art. 12 Abs. 4 VEV, Art. 25 Abs. 1 Bst. a Visakodex; ebenso Art. 5 Abs. 4 Bst. c Schengener Grenzkodex). Sobald sich der Inhaber eines Visums aus humanitären Gründen in der Schweiz befindet, muss er ein Asylgesuch einreichen. Falls er das unterlässt, hat er die Schweiz nach drei Monaten wieder zu verlassen.

E. 5.2

Die Möglichkeit der Erteilung eines Visums aus humanitären Gründen hat insbesondere angesichts der Aufhebung der Möglichkeit, bei einer Schweizer Vertretung im Ausland ein Asylgesuch einzureichen (dringliche Änderung des Asylgesetzes vom 28. September 2012 [AS 2012 5359], in Kraft getreten am 29. September 2012) an Bedeutung gewonnen. In seiner Botschaft zur entsprechenden Gesetzesänderung hat der Bundesrat auf die Möglichkeit der Visumerteilung aus humanitären Gründen verschiedentlich Bezug genommen. Am 28. September 2012 hat das BFM - gestützt auf eine Absprache zwischen dem EJPD und dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) - die Weisung Nr. 322.126 "Visumsantrag aus humanitären Gründen" erlassen. Am 4. September 2013 erliess das BFM zudem die Weisung "über die erleichterte Erteilung von Besucher-Visa für syrische Familienangehörige" (nachfolgend: Weisung Syrien). Die Weisung Syrien vom 4. September 2013 gelangte neben der Weisung Nr. 322.126 vom 28. September 2012 zur Anwendung. Am 29. November 2013 hob das BFM die Weisung Syrien vom 4. September 2013 mit sofortiger Wirkung auf und erliess die Weisung 2013-11-29/135 Syrien II. Alle nach dem 29. November 2013 eingereichten Visaanträge sind demnach wieder nach den ordentlichen Einreisebestimmungen der VEV und den dazu erlassenen Weisungen des BFM zu behandeln. Die Weisung Nr. 322.126 vom 28. September 2012 wurde in der Folge überarbeitet und mit Erlass der Weisung Nr. 322.123 "Visum aus humanitären Gründen" des BFM vom 25. Februar 2014 (in Kraft seit 1. März 2014) ersetzt. Bei dieser Weisung handelt es sich - wie bei der Weisung Syrien vom 4. September 2013 - um eine Konkretisierung der Voraussetzungen für ein Visum aus humanitären Gründen gemäss Art. 2 Abs. 4 VEV respektive um eine vollzugslenkende Verwaltungsverordnung, welche inzident auf ihre Rechtmässigkeit überprüft werden kann

(vgl. dazu: Urteil des Bundesverwaltungsgericht D-2872/2014 vom 10. Februar 2015 E.6.3 [zur Publikation vorgesehen]).

E. 5.3

Die Gesuchsteller sprachen gemäss den Angaben der Beschwerdeführenden erstmals anfangs November 2014 auf dem schweizerischen Generalkonsulat in Istanbul vor (vgl. SEM-act. 1 S. 7). Ihre schriftlichen Anträge auf Erteilung eines Visums aus humanitären Gründen datieren vom 3. Dezember 2014 (vgl. SEM-act. 3 S. 17, act. 4 S. 27, act. 5 S. 40). Die Weisung Syrien vom 4. September 2013, welche wie in der Beschwerdeschrift ausgeführt wird, einigen Verwandten der Beschwerdeführenden noch die Einreise in die Schweiz ermöglichte, ist wie besagt, am 29. November 2013 aufgehoben worden. Diese kommt demnach - wie vom SEM zu Recht erkannt - nicht zum Tragen. Vielmehr ist - wie unter E. 5.2 besehen - vorliegend die vom BFM am 25. Februar 2014 überarbeitete Weisung Nr. 322.126, d.h. die Weisung Nr. 322.123 "Visumantrag aus humanitären Gründen", massgebend.

E. 5.4

Ein Visum aus humanitären Gründen kann gemäss erwähnter Weisung des BFM erteilt werden, wenn bei einer Person aufgrund des konkreten Einzelfalles offensichtlich davon ausgegangen werden muss, dass sie im Heimat- oder Herkunftsstaat unmittelbar, ernsthaft und konkret an Leib und Leben gefährdet ist. Die betroffene Person muss sich in einer besonderen Notsituation befinden, die ein behördliches Eingreifen zwingend erforderlich macht und die Erteilung eines Einreisevisums rechtfertigt. Dies kann etwa bei akuten kriegerischen Ereignissen oder bei einer aufgrund der konkreten Situation unmittelbaren individuellen Gefährdung gegeben sein. Es ist jeweils eine sorgfältige Prüfung des Einzelfalles erforderlich. Befindet sich die Person bereits in einem Drittstaat, ist in der Regel davon auszugehen, dass keine Gefährdung mehr besteht.

E. 5.5.1

Die Gesuchsteller stammen aus Syrien, ein Staat, der sich derzeit im Bürgerkriegszustand befindet. Ein Ende des im März 2011 ausgebrochenen Konflikts ist nicht absehbar. Eine freiwillige Rückkehr der Mehrheit der sich in einem Drittstaat aufhaltenden syrischen Flüchtlinge in ihren Heimatstaat erscheint daher in naher Zukunft nicht wahrscheinlich. 92 % der syrischen Flüchtlinge, deren Zahl derzeit auf insgesamt etwa 9 Millionen geschätzt wird, halten sich in den Staaten Türkei, Libanon, Jordanien, Irak und Ägypten auf (vgl. Council of Europe, Parliamentary Assembly: Humanitarian consequences of the actions of the terrorist group known as "Islamic State", Doc. 13741, 1. April 2015, S. 3 und 6 [nachfolgend: Bericht des Europarats vom 1. April 2015], gefunden auf: http://www.ecoi.net/file_upload/1226_1428658942_xrefviewpdf.pdf). Um die beanspruchten Infrastrukturen der Nachbarstaaten Syriens - so auch jene der Türkei, dem Aufenthaltsstaat der Gesuchsteller - etwas zu entlasten, hatte das UNHCR im September 2013 einen ersten Aufruf zur Aufnahme von 30'000 syrischen Flüchtlingen bis Ende Jahr lanciert. Europäische Staaten hatten einen erheblichen Teil dieser Plätze zur Verfügung gestellt, darunter auch die Schweiz mit 500 Plätzen für besonders verletzte Personen (vgl. Urteil D-4705/2014 des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. Januar 2015 E. 5.4). Im März 2015 hat der Bundesrat zwei weitere Massnahmen zur zusätzlichen Aufnahme von Personen aus der Krisenregion Syrien vorgesehen. Diese wurden noch nicht umgesetzt, werden sich aber an ganz bestimmte Personengruppen richten, nämlich an besonders

Schutzbedürftige sowie an Personen, deren engste Familienangehörige sich mit dem Status der vorläufigen Aufnahme bereits in der Schweiz befinden.

E. 5.5.2

Infolge des anhaltenden Bürgerkrieges in Syrien, dem Heimatland der Gesuchsteller, ist somit das Vorliegen eines akuten kriegerischen Ereignisses (vgl. E. 5.4) ohne Weiteres erfüllt. Indes befinden sie sich derzeit in der Türkei und damit in einem Drittstaat, in dem sie nach Praxis des Bundesverwaltungsgerichts hinreichenden Schutz vor Verfolgung finden. Sie sind dort grundsätzlich nicht konkret, unmittelbar und ernsthaft an Leib und Leben gefährdet (vgl. dazu statt vieler: Urteil D-197/2015 vom 23. März 2015 E. 6.5). Dieses Land hat bis anhin zwar eine enorm hohe Anzahl an Flüchtlingen aufgenommen und daher mit verschiedentlichen Problemen, insbesondere auch in sozioökonomischer Hinsicht zu kämpfen. Dennoch lässt sich aus der allgemeinen Situation der syrischen Flüchtlinge in der Türkei (vgl. E. 5.5.3) nicht auf eine konkrete Gefährdung der Gesuchsteller schliessen.

E. 5.5.3

Die Türkei hat die Flüchtlingskonvention (Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (FK, SR 0.142.30) unterzeichnet und ist Mitglied des Exekutivkomitees des UNHCR. Die Schutzzusage der Türkei gestützt auf die FK erfolgte allerdings innerhalb eines zeitlich und räumlich beschränkten Rahmens. Die zeitliche Beschränkung wurde in einem Zusatzprotokoll von 1967 aufgehoben. Die geographische Begrenzung wurde durch die Türkei indes aufrechterhalten, was bedeutet, dass das Asylrecht in der Türkei auf Flüchtlinge aus Europa begrenzt ist. Syrische Flüchtlinge sind daher von der in der Türkei angewandten Asylpraxis und UNHCR-Prozedur an sich ausgeschlossen. Mit der im Oktober 2011 speziell für syrische Flüchtlinge angewandten «temporary protection policy» erhielten syrische Flüchtlinge von der Türkei jedoch de facto einen temporären Schutzstatus. Nebst humanitärer Hilfe in den Lagern gewährt dieser Status unter anderem, dass keine Zwangsrückführungen stattfinden. Für die Dauer der Krise in Syrien besteht ausserdem keine zeitliche Begrenzung des Aufenthaltsrechts in der Türkei (vgl. Bericht des Europarates vom 1. April 2015, S. 6 f.; vgl. Schweizerische Flüchtlingshilfe [SFH] Türkei, Syrische Flüchtlinge, Auskunft der SFH-Länderanalyse, Julian Moser, Bern, 13. Dezember 2012, S. 2). Im vergangenen Jahr hat die Türkei seine Gesetzgebung geändert und ein neues Gesetz für Ausländer und international Schutzbedürftige geschaffen. Während die Türkei zwar nach wie vor an erwähnter geographischer Beschränkung festhält, beinhaltet das neue Gesetz Schutz und Hilfe für Asylsuchende und Flüchtlinge und zwar unabhängig von deren Herkunft. Darunter fallen nebst aus Syrien geflohenen Personen syrischer Nationalität auch staatenlose Personen, die aus Syrien stammen. Seit Inkrafttreten des Gesetzes im April 2014 ist in der Türkei die neu geschaffene Generaldirektion für Migrationsmanagement (Directorate General of Migration Management; DGMM) als einzige Institution für die Registrierung von Asylsuchenden und Flüchtlingen zuständig. Die neue Gesetzgebung verfolgt mithin das Ziel der Integration der Flüchtlinge und deren Zugang zum Arbeitsmarkt sowie zu kostenloser medizinischer Hilfe. Schätzungen des UNHCR zufolge wird die Zahl der syrischen Flüchtlinge in der Türkei im Jahr 2015 von derzeit ungefähr 1,5 Millionen auf nahezu 1,7 Millionen steigen. Ungefähr 217'000 Flüchtlinge leben momentan in 22 verschiedenen Flüchtlingscamps, welche die Türkei aufgebaut hat. Zwei zusätzliche Lager sind im Aufbau. Die Lager verfügen über einen hohen Standard, da sie sowohl hinsichtlich Qualität als auch Zugang zu Dienstleistungen gut ausgestattet sind. Die überwiegende Mehrheit der syrischen

Flüchtlinge (ca. 85%) lebt jedoch - wie die Gesuchsteller - ausserhalb der Lager, wo sich der Zugang zu Wohnung, Arbeit, Ausbildung und Gesundheitsversorgung als schwierig gestaltet. Das UNHCR wird jedoch auch 2015 seine Zusammenarbeit mit der türkischen Regierung fortsetzen, um dieser bei der Umsetzung des neuen Asylsystems behilflich zu sein. Nebst grundlegender lokaler Hilfe und Support beim Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen sowie der Unterstützung besonders verletzlicher Personen ist durch das UNHCR beispielsweise geplant, syrische Flüchtlinge in städtischen Gebieten beim Zugang zu Bildung zu unterstützen. Auch zur Registrierung von Flüchtlingen möchte das UNHCR im Allgemeinen beitragen und sieht dabei sowohl technischen Support, als auch Hilfe bei Einrichtungen, bei der Ausbildung von Personal sowie im Speziellen auch Informationskampagnen für syrische Flüchtlinge über das Registrierungsprozedere vor (vgl. Bericht des Europarats vom 1. April 2015, S. 7 f.; vgl. UNHCR, Global Appeal 2015, Update, Turkey/ <http://www.unhcr.org/528a0a34a.html> [zuletzt besucht am 27.4.2015], vgl. UNHCR, 2015 UNHCR country operations profile - Turkey/ <http://www.unhcr.org/pages/49e48e0fa7f.html> [zuletzt besucht am 27.4. 2015]). vgl. auch Urteil D-4705/2014 des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. Januar 2015 E. 5.4).

E. 5.5.4

Die Gesuchsteller halten sich ihren Angaben zufolge in der Türkei nicht in einem der Flüchtlingslager, sondern in G._____ auf und haben sich dort nicht etwa an internationale Hilfsorganisationen gewandt (vgl. act. 5 S. 43, 33 und 30, act. 4 S. 23, 20, act. 3 S. 10). Es ist mithin davon auszugehen, dass sie sich in der Türkei nicht haben registrieren lassen, zumal in der Einsprache vom 2. Februar 2015 dargelegt wird, sie würden sich "illegal" in der Türkei aufhalten (vgl. act. 1 S. 6). Mangels näherer Konkretisierung sind ihre genauen Lebensumstände nicht bekannt. Fest steht aber, dass sie sich in der Türkei mittels materieller Hilfe ihrer in der Schweiz lebenden Verwandten, den Beschwerdeführenden, aufhalten und sich aus Angst vor dem syrischen System und der IS nicht in ein Flüchtlingslager begeben wollen (vgl. act. 5, 4 und 3 a.a.O.) Konkrete Anhaltspunkte dafür, dass sie in der Türkei unmittelbar, ernsthaft und konkret an Leib und Leben gefährdet wären respektive sich in einer besonderen Notlage befinden würden, werden damit nicht geltend gemacht. In der Eingabe an das SEM vom 25. Februar 2015 wird denn auch explizit verneint, dass sie in der Türkei direkt an Leib und Leben bedroht wären (vgl. act. 6 S. 51). Mit der pauschalen Begründung in der Beschwerde, es werde die willkürliche, politische Definition des "sicheren Drittstaates" angefochten, wird ebenfalls nicht aufgezeigt, inwiefern eine Gefährdung respektive Notlage vorliegen würde, welche eine Einreise der Gesuchsteller in die Schweiz als zwingend erscheinen liesse. Wie unter E. 5.5.3 dargelegt, bestünde zudem für die Gesuchsteller in der Türkei nunmehr die Möglichkeit, sich bei der DGMM offiziell registrieren lassen, um so von allfälligen Dienstleistungen für syrische Flüchtlinge (wie etwa einer Arbeitserlaubnis) profitieren zu können.

E. 5.6

Aus diesen Erwägungen folgt, dass die Voraussetzungen zur Erteilung humanitärer Visa (E. 5.4) nicht erfüllt sind. Das SEM hat demzufolge das Vorliegen humanitärer Gründe zu Recht verneint und die Einsprache der Beschwerdeführenden gegen die Verweigerung der Erteilung von Visa aus humanitären Gründen durch das Generalkonsulat in Istanbul zu Recht abgewiesen.

E. 6

Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung Bundesrecht nicht verletzt, den rechtserheblichen Sachverhalt richtig sowie vollständig feststellt und angemessen ist (Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

E. 7

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten den Beschwerdeführenden aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG) und auf insgesamt Fr. 700.- festzusetzen (Art. 1-3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

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