

BVGer E-439/2015 vom 16. März 2015

Bundesverwaltungsgericht, 2015-03-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_E-439_2015

FR: TAF E-439/2015 du 16 mars 2015

IT: TAF E-439/2015 del 16 marzo 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 BFM beziehungsweise des SEM, mit denen die Erteilung eines Visums verweigert wurde. 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 Beschwerdeführerin ist als Gastgeberin, die bereits am Einspracheverfahren teilgenommen hat, zur Beschwerdeführung legitimiert (vgl. BVGE 2014/1 E. 1.3.2). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

E. 2

Obwohl als Eventualbegehren gestellt ist der Antrag auf Sistierung des Verfahrens vor Behandlung des Hauptbegehrens zu beantworten, da eine Gutheissung des Eventualantrages zwangsläufig auf eine vorläufige Nichtbehandlung des Hauptbegehrens hinausläuft.

E. 2.1

Eine Sistierung des Beschwerdeverfahrens muss durch zureichende Gründe gerechtfertigt sein, andernfalls von einer mit dem Beschleunigungsgebot von Art. 29 Abs. 1 BV nicht zu vereinbarenden Rechtsverzögerung auszugehen (BGE 130 V 90 E. 5) wäre. Eine Verfahrenssistierung fällt namentlich dann in Betracht, wenn sich unter den gegebenen Umständen ein sofortiger Entscheid über die Beschwerde mit Blick auf die Prozessökonomie nicht rechtfertigen würde. Als Grund für die Sistierung des Verfahrens kommt etwa die Hängigkeit eines anderen (gerichtlichen) Verfahrens in Frage, dessen Ausgang für das beim Bundesverwaltungsgericht hängige Beschwerdeverfahren von präjudizieller Bedeutung ist (vgl. BGE 123 II 1 E. 2b, BGE 122 II 211 E. 3e). Eine Sistierung ist auch zulässig, wenn sie aus anderen wichtigen Gründen geboten erscheint und ihr keine überwiegenden öffentlichen und privaten Interessen entgegenstehen. Beim

Entscheid darüber, ob das Verfahren zu sistieren ist, steht dem Richter ein erheblicher Ermessensspielraum zu (BGE 119 II 386 E. 1b). Einen Rechtsanspruch auf Sistierung haben die Parteien nicht (vgl. zum Ganzen Moser/Beusch/Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Auflage, Basel 2013, Rz. 3.14 ff.).

E. 2.2

Die für die Sistierung des Verfahrens in der Beschwerde angerufene Mitteilung des Bundesrates vom 14. Januar 2015 erfüllt die Voraussetzungen für einen Sistierungsgrund nicht. Die Mitteilung beinhaltet lediglich, dass die Landesregierung dem Eidgenössischen Departement für Justiz (EJPD) den Auftrag erteilt habe, ob und unter welchen Bedingungen mehr Flüchtlinge, die sich in der Krisenregion aufhalten, in der Schweiz Schutz finden könnten. Der Auftrag ist nicht präzisiert durch die Zahl der aufzunehmenden Personen, noch durch den Zeitpunkt einer Aufnahme oder den zu erteilenden Status. Im Gegenteil: Sogar die Frage nach dem "Ob" ist offen gestellt. Keineswegs kann - wie der Rechtsvertreter zu verstehen beliebt macht - aufgrund dieser Mitteilung damit gerechnet werden, dass "in absehbarer Zeit einem Kontingent von syrischen Flüchtlingen mit Angehörigen in der Schweiz erleichterte Einreisevisa erteilt werden". Mittlerweile hat der Bundesrat allerdings eine weitere präzisere Absichtserklärung publiziert: Gemäss Mitteilung des Bundesrates vom 6. März 2015 will die Schweiz in den nächsten drei Jahren im Grundsatz weitere 3000 Personen aus Syrien aufnehmen. Die Aufnahmeaktion umfasse zwei verschiedene Massnahmen. Zum einen sollen im Rahmen einer dauerhaften Neuansiedlung (Resettlement) 2000 besonders schutzbedürftige Personen aufgenommen werden. Weitere 1000 Schutzbedürftige sollen ein humanitäres Visum erhalten, um sicher in die Schweiz einreisen zu können. Diese Aktion richte sich explizit an die engsten Familienangehörigen (Ehegatten und minderjährige Kinder) von Vertriebenen, die bereits in der Schweiz vorläufig aufgenommen wurden (vgl. <http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=de&msg-id=56476>). Damit kann eine Sistierung des vorliegenden Verfahrens unter dem Gesichtspunkt der Prozessökonomie (aber auch unter Berücksichtigung der Grundsätze der Verhältnismässigkeit sowie von Treu und Glauben) nur schon deshalb nicht gerechtfertigt werden, weil die Gesuchsteller weder besonders schutzbedürftig sind, noch als Bruder beziehungsweise Schwägerin der Beschwerdeführerin zum engsten Familienkreis im oben genannten Sinn gehören. Der vorläufige und erst das Grundsätzliche beschlagende Entscheid des Bundesrates zur Aufnahme von weiteren Flüchtlingen aus der Krisenregion stellt zudem kein anderes hängiges (gerichtliches) Verfahren dar, dessen Ausgang für das vorliegende Verfahren von präjudizieller Bedeutung sein könnte, und es kann daran auch kein anderer wichtiger Grund für eine Sistierung erblickt werden. Im Sinne der vorrangigen Berücksichtigung des Beschleunigungsgebotes ist die Sistierung deshalb abzuweisen.

E. 3

Die in Art. 106 Abs. 1 AsylG (SR 142.31) für Asylverfahren normierte spezialgesetzliche Kognitionsbeschränkung ist für das vorliegende Verfahren nicht anwendbar, zumal es sich bei der Erteilung eines humanitären Visums trotz der Berührungspunkte zu asylrechtlichen Fragestellungen um eine ausländerrechtliche Materie handelt, da die Verordnung vom 22. Oktober 2008 über die Einreise und die Visumerteilung (VEV, SR 142.204) eine Ausführungsverordnung zum AuG (SR 142.20) darstellt. Somit kann mit Beschwerde nebst einer Verletzung von Bundesrecht und einer unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes auch - sofern nicht eine kantonale Behörde als

Beschwerdeinstanz verfügt hat - die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG).

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 m.w.H.).

E. 4.2

Der angefochtenen Verfügung liegen Gesuche von syrischen Staatsangehörigen um Erteilung eines humanitären Visums zugrunde. Die im AuG und seinen Ausführungsbestimmungen enthaltenen Regelungen über das Visumverfahren und über die Ein- und Ausreise gelangen nur soweit zur Anwendung, als die Schengen-Assoziierungsabkommen keine abweichenden Bestimmungen enthalten (vgl. Art. 2 Abs. 2-5 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 für den Erhalt eines sogenannten Schengen-Visums 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 2 AuG; Art. 2 Abs. 1 VEV i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Schengener Grenzkodex [Verordnung {EG} Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen, ABl. L 105 vom 13. April 2006, zuletzt geändert durch Verordnung {EU} Nr. 610/2013, ABl. L 182 vom 29. Juni 2013], sowie BVGE 2009/27 E. 5 f.).

E. 4.4

Sind die Voraussetzungen für die Ausstellung eines für den gesamten Schengen-Raum geltenden Visums nicht erfüllt, kann gemäss Art. 5 Abs. 4 Bst. c Schengener Grenzkodex ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit erteilt werden, indem der Mitgliedstaat einem Drittstaatsangehörigen die Einreise in sein Hoheitsgebiet aus humanitären Gründen oder Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen gestattet; im schweizerischen Recht wurde diese Möglichkeit in Art. 2 Abs. 4 und Art. 12

Abs. 4 VEV verankert.

E. 5.1

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, 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 EJPD in Absprache mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) die Weisung Nr. 322.126 "Visumsantrag aus humanitären Gründen" erlassen, welche am 25. Februar 2014 in überarbeiteter Form neu ergangen ist. Mit der dringlichen Änderung des Asylgesetzes vom 28. September 2012 (AS 2012 5359), welche am 29. September 2012 in Kraft trat, wurden unter anderem die Bestimmungen betreffend die Stellung von Asylgesuchen aus dem Ausland aufgehoben. Da im Einzelfall jedoch nicht ausgeschlossen werden kann, dass Personen, die Schutz vor asylrechtlicher Verfolgung geltend machen, bei den schweizerischen Vertretungen vorsprechen und um die Einreise in die Schweiz ersuchen, wurde die Möglichkeit geschaffen, aus humanitären Gründen und mit Zustimmung des damaligen BFM ein Einreisevisum zu erteilen (vgl. Art. 2 Abs. 4 VEV [in Kraft getreten am 1. Oktober 2012]). 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. In der Botschaft vom 26. Mai 2010 zur Änderung des Asylgesetzes (BB1 2010 4455) hielt der Bundesrat unter Hinweis auf die Wahrung der humanitären Tradition der Schweiz wiederholt fest, auch in Zukunft sollten gefährdete Personen weiterhin den Schutz der Schweiz erhalten können, indem die Einreise in die Schweiz durch eine Visumerteilung für Personen, die im Herkunftsstaat unmittelbar, ernsthaft und konkret gefährdet seien, bewilligt werde (vgl. BB1 2010 4468, 4472, 4490). Einfachere Verfahrensabläufe im Vergleich zum aufgehobenen Asylverfahren bei einem Asylgesuch im Ausland bestünden insbesondere aus dem Grund, dass keine asylverfahrensrechtliche Befragung der gesuchstellenden Person stattzufinden habe (vgl. BB1 2010 4490, 4519 f.). Gemäss der Weisung kann ein Visum aus humanitären Gründen 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. Das Gesuch ist unter Berücksichtigung der aktuellen Gefährdung, der persönlichen Umstände der betroffenen Person und der Lage im Heimat- oder Herkunftsland sorgfältig zu prüfen. Befindet sich die Person bereits in einem Drittstaat, ist in der Regel davon auszugehen, dass keine Gefährdung mehr besteht. Die Einreisevoraussetzungen sind somit beim Visumsverfahren noch restriktiver als bei den (ehemals zulässigen) Auslandgesuchen, bei denen Einreisebewilligungen nur sehr zurückhaltend erteilt wurden beziehungsweise (bei den derzeit noch hängigen Verfahren) werden (vgl. zur entsprechenden Praxis BVGE 2011/10 E. 3.3). Auf diesen Umstand hatte auch der Bundesrat in der Botschaft hingewiesen (vgl. BB1 2010 4468, 4490); seiner Einschätzung zufolge werde sich die Zahl bewilligter Einreisen in die Schweiz, die gestützt auf die Bestimmungen betreffend Asylgesuche aus dem Ausland in den Jahren von 2000 bis 2009 im Durchschnitt jährlich 100 Personen

umfasst habe, aufgrund der restriktiveren Voraussetzungen bei der Erteilung eines humanitären Visums pro Jahr um etwa 20 Personen reduzieren (vgl. BBl 2010 4520).

E. 5.2

Angesichts der sich verschärfenden Lage in Syrien erliess das BFM Ende Juli 2012 eine Weisung an die Botschaft in Beirut, mit dem Zweck, das Visumsverfahren für bestimmte Personen zu erleichtern, von welcher auch die Auslandsvertretungen in Amman, Istanbul und Ankara in Kenntnis gesetzt wurden. Angesichts der sich weiter zuspitzenden Lage in Syrien und weil die erste Anweisung nur wenig Resultate gebracht hatte, erliess das BFM Anfang September 2013 eine weitere Weisung, um die erleichterte Visaerteilung für einen grösseren Personenkreis zu ermöglichen (Weisung Syrien). Auch bei dieser Weisung handelt es sich um eine Konkretisierung der Voraussetzungen für ein Visum aus humanitären Gründen gemäss Art. 2 Abs. 4 VEV, welche neben der Weisung "Visumsantrag aus humanitären Gründen" zur Anwendung gelangt. Bereits am 29. November 2013 hob das BFM die Weisung Syrien durch eine neue Weisung (2013-11-29/135 Syrien II, nachfolgend: Weisung Aufhebung) mit sofortiger Wirkung wieder auf und verfügte, dass alle nach dem 29. November 2013 eingereichten Visaanträge wieder nach den ordentlichen Einreisebestimmungen der VEV und den dazu erlassenen Weisungen des BFM zu behandeln seien. Das BFM teilte diesbezüglich mit, angesichts der bereits eingereisten 719 Personen, der erteilten 1600 Visa sowie der weiteren rund 5000 reservierten Termine zwecks Stellung eines Visumgesuchs habe die Massnahme sich als effektiv erwiesen und ihren Zweck erreicht; das EJPD gehe davon aus, dass die meisten der Betroffenen mittlerweile ein Visum beantragt hätten. Gemäss der Weisung Aufhebung seien nach dem 29. November 2013 eingereichte Visagesuche per sofort wieder nach den ordentlichen Einreisebestimmungen zu behandeln; Gesuche von Personen, die sich vor dem 29. November 2013 angemeldet oder die vor diesem Datum ein Visumsgesuch eingereicht hätten, seien weiterhin nach den Kriterien der Weisung vom 4. September 2013 und der Erläuterungen vom 4. November 2013 zu bearbeiten. Massgeblich seien die Kriterien der präzisierten Weisung, namentlich dürfe im Drittstaat kein Aufenthaltstitel bestehen und die genügende Unterbringungskapazität beim Gastgeber müsse nachweislich sichergestellt sein (vgl. Weisung Aufhebung Ziff. 2).

E. 6.1

Die Gesuchstellenden unterliegen als syrische Staatsangehörige der Visumpflicht gemäss Art. 4 VEV beziehungsweise der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 (vgl. oben, Erwägung 4.3).

E. 6.2

Im Beschwerdeverfahren wird nicht bestritten, dass die vom BFM in seinem Einspracheentscheid dargelegten Voraussetzungen für die Erteilung eines Schengen-Visums nicht gegeben sind; namentlich werden keine stichhaltigen Argumente dargelegt, die die Einschätzung in Frage stellen würden, eine Wiederausreise der Gesuchstellenden aus dem Schengen-Raum vor Ablauf der Visumsfrist wäre nicht gewährleistet. Im Gegenteil ersuchen die Gesuchstellenden ja um Schutz vor einer Gefährdung.

E. 6.3

Das Bundesverwaltungsgericht hat somit im Folgenden zu prüfen, ob das BFM die Bewilligung eines Visums aus humanitären Gründen zu Recht abgelehnt hat.

E. 6.3.1

Die vorinstanzlichen Ausführungen zur Nichtanwendbarkeit der Weisung Syrien im vorliegenden Fall bleiben auf Beschwerdeebene unbestritten. Angesichts der klaren Anweisungen der Weisung Aufhebung, wonach nach dem 29. November 2013 eingereichte Visagesuche per sofort wieder nach den ordentlichen Einreisebestimmungen zu behandeln seien, kann festgestellt werden, dass das BFM zu Recht die Ausstellung eines humanitären Visums gestützt auf die Weisung Syrien abgelehnt hat, da die Gesuche um Erteilung der Einreisevisa zweifelsfrei nach der Weisung Aufhebung eingereicht wurden.

E. 6.3.2

Hinsichtlich der Regelvoraussetzungen eines Visums aus humanitären Gründen ist vorzuschicken, dass sich das BFM argumentativ auf die Weisung "Visumsantrag aus humanitären Gründen" bezieht, welche den offenen Begriff "humanitäre Gründe" als eine unmittelbare, ernsthafte und konkrete Gefährdung an Leib und Leben konkretisiert. Auch bei dieser Weisung handelt es sich um eine vollzugslenkende Verwaltungsverordnung, welche als solche für das Gericht grundsätzlich nicht verbindlich ist. Sie ist jedoch zu berücksichtigen, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulässt. Das Gericht weicht in solchen Fällen nicht ohne triftigen Grund von der Weisung ab (vgl. BGE 137 V 1 E. 5.2.3, BGE 132 V 200 E. 5.1.2 und BVGE 2011/1 E. 6.4). Die Weisung "Visumsantrag aus humanitären Gründen", die den Begriff "humanitäre Gründe" in wörtlicher Übereinstimmung mit der Botschaft (BBl 2010 4490) definiert, erfüllt diese Voraussetzung, so dass sie vom Gericht einzelfallbezogen als sachgerechte Konkretisierung der humanitären Gründe Berücksichtigung findet.

E. 6.3.3

In der Einsprache wird geltend gemacht, die Gesuchstellenden seien in der Türkei konkret gefährdet, weil die "PKK-Rebellen von ihrem Bruder verlangen würden, kämpfen zu gehen". Auf Beschwerdeebene wird die konkrete Gefährdung mit der Verschlimmerung der Zustände in der Türkei durch die massiv steigenden Flüchtlingsströme, welche durch die Schliessung der Grenze durch den Libanon bedingt seien, und den Kälteeinbruch in den Wintermonaten begründet. Diese Ausführungen vermögen nicht zu überzeugen. In Bezug auf die in der Einsprache vorgebrachte Gefährdung des Bruders durch die PKK ist festzuhalten, dass diese zu wenig substantiiert und konkret ausfallen. So wird weder die Identität der angeblichen Verfolger noch deren Verfolgungsmotivation ersichtlich, beziehungsweise bleibt unklar, weshalb diese Massnahmen persönlich gegen den Gesuchsteller gerichtet sein und in welcher Weise sie ihn erreichen sollen. Das auf Beschwerdeebene Vorgebrachte erschöpft sich in allgemeinen Aussagen zur zweifellos schwierigen Lage in der Türkei, womit aber keine konkreten Hinweise auf eine besondere Notsituation erkennbar sind. Die vorinstanzlichen Erwägungen zugunsten des Weiterverbleibs der Gesuchstellenden in der Türkei - namentlich, weil sie sich dort in einem sicheren Drittstaat befinden, ohne gegen sie persönlich gerichtete, substantiiert belegte Probleme gewärtigen zu müssen, und weil sie sich mithin weder in einer Situation akuter Gefährdung von Leib und Leben noch in einer besonderen Notsituation, die ein behördliches Eingreifen zwingend erforderlich machen würden, befinden würden - sind somit vollumfänglich zu bestätigen.

E. 6.3.4

Die vorinstanzliche Verfügung erfolgte somit in sachgerechter Anwendung der Weisung "Visumsantrag aus humanitären Gründen" und ist bezogen auf den Einzelfall auch als angemessen zu bezeichnen.

E. 6.4

Das BFM hat somit das Gesuch um Ausstellung eines humanitären Visums zu Recht abgelehnt.

E. 7

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

E. 8

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

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