

BVGer F-3828/2015 vom 24. Oktober 2016

Bundesverwaltungsgericht, 2016-10-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_F-3828_2015

FR: TAF F-3828/2015 du 24 octobre 2016

IT: TAF F-3828/2015 del 24 ottobre 2016

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 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

Bei der Erteilung bzw. Verweigerung eines humanitären Visums handelt es sich - trotz einiger Berührungspunkte zu asylrechtlichen Fragestellungen - um eine ausländerrechtliche Materie, da die VEV eine Ausführungsverordnung zum AuG (SR 142.20) darstellt. Damit kommt im vorliegenden Verfahren die allgemeine Kognitionsbestimmung von Art. 49 VwVG zur Anwendung, wonach mit Beschwerde die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und - sofern nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat - die Unangemessenheit gerügt werden kann (vgl. BVGE 2015/5 E. 2).

E. 3.1

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. Botschaft zum Ausländergesetz vom 8. März 2002,

BBl 2002 3774, BGE 135 II 1 E. 1.1, BVGE 2009/27 E. 3 m.w.H.).

E. 3.2

Der angefochtenen Verfügung liegen Gesuche von syrischen Staatsangehörigen um Erteilung eines Schengen-Visums bzw. eines humanitären Visums zugrunde. Das AuG und seine Ausführungsbestimmungen gelangen nur soweit zur Anwendung, als die Schengen-Assoziierungsabkommen keine abweichende Bestimmungen enthalten (Art. 2 Abs. 2-5 AuG).

E. 3.3

Drittstaatangehörige benötigen zur Einreise in die Schweiz bzw. den Schengen-Raum für einen Aufenthalt von höchstens drei Monaten gültige Reisedokumente, die zum Grenzübertritt berechtigen, und ein Visum, sofern dieses erforderlich ist. Im Weiteren müssen sie 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 bzw. Gewähr für ihre fristgerechte Wiederausreise bieten. Ferner dürfen Drittstaatangehörige nicht im Schengener Informationssystem (SIS II) zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben sein und keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaates darstellen (vgl. zum Ganzen: Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 AuG; Art. 2 Abs. 1 VEV i.V.m. Art. 6 Abs. 1 der Verordnung [EG] Nr. 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 [kodifizierter Text] über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen [Schengener Grenzkodex, SGK, Abl. L 77/1 vom 23. März 2016]).

E. 3.4

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. 6 Abs. 5 Bst. c SGK).

E. 4.1

Die Möglichkeit der Erteilung eines Visums aus humanitären Gründen hat insbesondere angesichts der Aufhebung der Eventualität, 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 (vgl. BBl 2010 4455, S. 4490); am 28. September 2012 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) in Absprache mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) die Weisung Nr. 322.126 "Visumsantrag aus humanitären Gründen" erlassen (vgl. überarbeitete Version der Weisungen des damaligen Bundesamtes für Migration [BFM] vom 25. Februar 2014 [Stand 30. August 2016]; nachfolgend: Weisungen humanitäres Visum).

E. 4.2

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 Einreise in die Schweiz ersuchen, wurde für das EDA und das SEM im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die Möglichkeit geschaffen, aus humanitären Gründen ein Einreisevisum für einen Aufenthalt von höchstens 90 Tagen zu erteilen (vgl. Art. 2 Abs. 4 VEV). Sobald sich der Inhaber eines Visums aus humanitären Gründen in der Schweiz befindet, muss er ein Asylgesuch einreichen. Falls er dies unterlässt, hat er die Schweiz nach drei Monaten wieder zu verlassen.

E. 4.3

Ein Visum aus humanitären Gründen kann demnach erteilt werden, wenn bei einer Person aufgrund des konkreten Einzelfalls 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 Visumverfahren noch restriktiver als bei den vormaligen Auslandgesuchen, bei denen Einreisebewilligungen sehr zurückhaltend erteilt wurden (vgl. BVGE 2011/10 E. 3.3). Auf diesen Umstand hatte auch der Bundesrat in seiner Botschaft hingewiesen (BBl 2010 4455, S. 4468 und 4490).

E. 5.1

Auf der Grundlage der oben genannten Bestimmungen hatte das SEM (damaliges BFM) bereits Ende Juli 2012 beziehungsweise anfangs September 2013 angesichts der sich zuspitzenden Lage in Syrien die Weisung Syrien (in Kraft getreten am 4. September 2013; aufgehoben am 29. November 2013) erlassen, um die erleichterte Visaerteilung einem grösseren Personenkreis zu ermöglichen. Auch bei dieser Weisung handelte es sich um eine Konkretisierung der Voraussetzungen für ein Visum aus humanitären Gründen gemäss Art. 2 Abs. 4 VEV, welche neben der Weisung humanitäres Visum zur Anwendung gelangte.

E. 5.2

Gesuche von Personen, die sich vor dem 29. November 2013 angemeldet oder die vor diesem Datum ein Visumgesuch gestellt haben, sind weiterhin nach den Kriterien der Weisung Syrien zu bearbeiten. Eine weitere Voraussetzung ist, dass die Gastgeber in der Schweiz über eine B- oder C-Bewilligung verfügen müssen. Die Beschwerdeführerin verfügt über einen Ausweis für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (Ausweis F), womit schon aus diesem Grund die Weisung Syrien keine Anwendung findet. Des Weiteren haben die Gesuchsteller erst am 10. März 2015 die Visumanträge gestellt, also nachdem die Weisung Syrien aufgehoben worden ist, womit auch diese Voraussetzung nicht erfüllt ist.

E. 6.1

Zur Begründung des ablehnenden Entscheids führte das SEM im Wesentlichen aus, im vorliegenden Fall seien die Einreisevoraussetzungen für ein im Schengen-Raum geltendes Visum nicht erfüllt, da die fristgerechte Wiederausreise nach Ablauf des Visums als nicht hinreichend gesichert erachtet werden könne. Der Gesuchsteller müsse die Behörden davon überzeugen, dass die Rückreise in das Herkunftsland gewährleistet sei. Weiter würden die Gesuchsteller aus Syrien stammen. Angesichts der sozio-ökonomischen Verhältnisse und des Bürgerkriegs müssten die Gesuchsteller über aussergewöhnliche familiäre Bindungen und Verpflichtungen verfügen, damit eine Rückkehr als wahrscheinlich gelten könne. Wie die Erfahrung gezeigt habe, würden viele Personen versuchen, sich aufgrund der prekären Situation ins Ausland zu begeben. Deshalb müsse das Risiko der nicht fristgerechten und anstandslosen Rückkehr als grundsätzlich sehr hoch eingestuft werden. Dass die Gesuchsteller trotz der in Syrien herrschenden Krise nach Ablauf des Besuchervisums in ihr Herkunftsland zurückkehren würden, sei nicht hinreichend dargelegt worden. Des Weiteren würden auch keine besonderen, namentlich humanitären Gründe vorliegen, die eine Einreise in die Schweiz trotzdem als zwingend erscheinen liessen (Art. 2 Abs. 4 VEV). Es gebe keine Hinweis, wonach die Lebens- und Existenzbedingungen der Gesuchsteller, gemessen am durchschnittlichen Schicksal vieler anderer, sich leider in ähnlicher Lage befindlicher Personen, in gesteigertem Masse bedroht oder in Frage gestellt wäre, die ein Visum aus humanitären Gründen rechtfertigen würden.

E. 6.2

Die Beschwerdeführerin hält den Erwägungen der Vorinstanz in der Rechtsmittelschrift entgegen, die Gründe für die Visa-Gesuche seien glaubhaft und plausibel dargelegt worden. Die Gesuchsteller hätten alle Unterlagen vollständig und lückenlos eingereicht. Die Behauptung, dass diese die Absicht hätten, längerfristig in der Schweiz zu bleiben, treffe nicht zu, im Gegenteil, würden sie doch nach Kriegsende ganz bestimmt in ihre Heimat zurückkehren. Die medizinische Behandlung sei in der Türkei vor allem bei schweren Krankheiten für syrische Flüchtlinge nicht kostenlos. Die kranken Kinder würden nicht nur einmalig ärztliche Betreuung benötigen, sondern seien auf regelmässige Nachkontrollen und Untersuchungen in einem Kinderspital angewiesen. Sie selber könne ihre Verwandten finanziell nicht unterstützen, da sie kein Geld habe. Die Gesuchsteller würden aktuell in Syrien leben, hätten zumindest ein Dach über dem Kopf, würden aber massiv unter den Folgen des Bürgerkriegs leiden und hätten mit grossen Schwierigkeiten in ihrem Alltagsleben zu kämpfen. Aufgrund der dramatischen Lage in Syrien könne nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Gesuchsteller - vor allem aber die kranken Kinder wegen der fehlenden medizinischen Versorgung - in unmittelbarer Lebensgefahr befänden. Sinn und Zweck eines humanitären Visums sei, dass gefährdete Menschen vorläufig hierzulande bleiben könnten, bevor sie wieder in ihre Heimat zurückkehren würden. Von Menschen zu erwarten, nach drei Monaten ausreisen zu müssen, sei nicht realistisch und würde den Grundprinzipien der Schutzbedürftigkeit widersprechen.

E. 6.3

Tatsache ist, dass die Gesuchsteller nach dem ablehnenden Entscheid ihrer Visaanträge im März 2015 wieder zurück nach Syrien gereist sind. Zuvor waren sie in einem Flüchtlingscamp im Irak. Die Zwillinge wurden im Jahre 2013 im P. _____ untersucht und die Diagnose (...) gestellt (SEM act. 68 und 77). Unbestritten ist, dass an (...) leidende Personen eine spezielle Betreuung und Förderung benötigen. Wie die Kinder seit der Diagnose weiter betreut wurden, geht aus den Akten nicht schlüssig hervor. Die

Beschwerdeführerin macht immer wieder geltend, dass die Familie mit der Situation und der Krankheit der Kinder überfordert und der Zugang zu medizinischer Versorgung teuer und schwierig sei. Es wird jedoch nicht hinreichend dargelegt, wieso die notwendige Behandlung nur in der Schweiz möglich sein soll. Alleine das bessere Niveau der medizinischen Infrastruktur in der Schweiz vermag jedoch keine besondere Notsituation, die ein behördliches Eingreifen zwingend erforderlich machen würde, zu begründen.

E. 7

Die Gesuchsteller unterliegen als syrische Staatsangehörige der Visumpflicht (vgl. Anhang I zur Verordnung [EG] Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 [Abl. L 81 vom 21. März 2001; zum vollständigen Quellennachweis vgl. Fussnote zu Art. 4 Abs. 1 VEV]). So hat die Vorinstanz in zutreffender Weise dargelegt, dass die Rückkehr nach Ablauf der Geltungsdauer des Visums nicht gesichert sei. Mit ihren Ausführungen in der Rechtsmitteleingabe gelingt es der Beschwerdeführerin nicht, die vorinstanzlichen Schlussfolgerungen in Frage zu stellen. Die Tatsache, dass sie (und somit ein Familienmitglied) in der Schweiz vorläufig aufgenommen worden ist, deutet darauf hin, dass der Wunsch der Gesuchsteller, längerfristig in der Schweiz verbleiben zu können, als wahrscheinlich angesehen werden kann, weshalb eine fristgerechte Ausreise zu Recht angezweifelt wurde. So lässt gerade die Aussage der Beschwerdeführerin hinsichtlich Sinn und Zweck eines humanitären Visums (vgl. E. 6.2) eher das Gegenteil vermuten. Die Ausstellung eines für den gesamten Schengen-Raum geltenden Visums wurde daher zu Recht verweigert.

E. 8.1

Damit bleibt noch zu prüfen, ob aufgrund von humanitären Gründen im Sinne der Weisungen humanitäres Visum die Einreise zu bewilligen wäre. Vorab ist festzuhalten, dass es sich bei dieser Weisung um eine vollzugslenkende Verwaltungsverordnung handelt, welche zur Gewährung einer einheitlichen und rechtsgleichen Praxis Vorgaben für die Handhabung offener Formulierungen macht (vgl. zur Definition Patricia Egli, Verwaltungsverordnungen als Rechtsquellen des Verwaltungsrechts?, AJP 2011 S. 1160 m.w.H.). Solche Weisungen sind für das Gericht zwar nicht verbindlich. Allerdings sind sie zu berücksichtigen, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht wertende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen. Das Gericht weicht in solchen Fällen daher nicht ohne triftigen Grund von den Weisungen ab, wenn diese eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellen. Insofern wird dem Bestreben der Verwaltung, durch interne Weisungen eine rechtsgleiche Gesetzesanwendung zu gewährleisten, Rechnung getragen (vgl. BGE 137 V 1 E. 5.2.3 und 132 V 200 E. 5.1.2; BVGE 2015/5 E. 6.3).

E. 8.2

In der Beschwerde wird geltend gemacht, die Situation der Familie sei schwierig und die medizinische Behandlung teuer. Die gesamten Umstände seien für die Gesuchsteller sehr belastend und die Bewältigung des Alltags würde sie überfordern. Sie seien zwar nach Syrien zurückgekehrt, könnten das Land jedoch nicht mehr verlassen, da die Grenze geschlossen und deren Überquerung sehr gefährlich sei und zudem viel Geld kosten würde.

E. 8.3

Als massgeblich erweist sich, dass in der vorliegenden Sache keine substantiierten und stichhaltigen Gründe ersichtlich sind, welche auf eine unmittelbar, ernsthaft und konkret an

Leib und Leben gefährdete Notlage hinweisen, welche ein behördliches Eingreifen zwingend erforderlich erscheinen liessen. Die Gesuchsteller befinden sich - wie viele andere syrische Familien leider auch - in einer schwierigen Situation und die an (...) leidenden Zwillinge stellen eine zusätzliche Belastung dar.

E. 8.4

Das Bundesverwaltungsgericht gelangt nach Prüfung der Akten zum Schluss, dass vorliegend die Voraussetzungen für die Erteilung humanitärer Visa nicht erfüllt sind. Die entsprechenden Erwägungen in der angefochtenen Verfügung erweisen sich als zutreffend und es kann zur Vermeidung von Wiederholungen auf die bereits gemachten Ausführungen (vgl. Sachverhalt Bst. D sowie E. 6.1) verwiesen werden. Die Beschwerdevorbringen sind nicht geeignet, eine Änderung der vorinstanzlichen Einschätzung zu bewirken. Eine unmittelbare, ernsthafte und konkrete Gefährdung für Leib und Leben der Gesuchsteller ist vorliegend nicht ersichtlich, auch wenn das Gericht nicht verkennt, dass die Situation für die Familie mit sechs Kindern (davon fünf minderjährig) schwierig ist. Den Gesuchstellern war es trotz dieser Umstände möglich, das Flüchtlingslager im Irak zu verlassen um in der Türkei die Visagesuche einzureichen und nach dem negativen Entscheid zurück nach Syrien zu gelangen. Gemäss Angaben in der Beschwerdeschrift hätten sich die Gesuchsteller zum Zeitpunkt der Einreichung der Beschwerde in Syrien befunden. In einem Schreiben der Beschwerdeführerin vom 13. Oktober 2015 wird als Aufenthaltsort der Familie wieder die Türkei angegeben. Wo sich die Familie zurzeit aufhält kann jedoch offen gelassen werden, zogen die Gesuchsteller es jedoch vor, den sicheren Drittstaat zu verlassen und wieder nach Syrien einzureisen. Aus den eingereichten Dokumenten kann die Beschwerdeführerin nichts zu ihren Gunsten ableiten und die Verweigerung der Ausstellung der Visa durch das Generalkonsulat und die Vorinstanz erweist sich demnach als rechtmässig. Bezüglich der geltend gemachten fehlenden finanziellen Ressourcen für die Behandlung der gesundheitlichen Probleme steht es ihnen offen, sich beim UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) zu melden beziehungsweise registrieren zu lassen und sich (erneut) in ein Flüchtlingscamp zu begeben, wo sie nach Auffassung des Gerichts hinreichend sicher sind und wo ihnen auch eine genügende medizinische Versorgung zur Verfügung steht. Ferner können sich Betroffene auch an den türkischen Roten Halbmond oder andere vor Ort tätige Hilfsorganisationen wenden, um medizinische Hilfe oder anderweitige notwendige Versorgung zu erlangen.

E. 9

Zusammengefasst folgt aus den vorstehenden Erwägungen, dass sich die angefochtene Verfügung im Lichte von Art. 49 VwVG als rechtmässig erweist. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

E. 10

Die Beschwerdeführerin ist trotz Unterliegens von der Bezahlung der Verfahrenskosten zu befreien, da ihr mit Zwischenverfügung des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. Juni 2015 die unentgeltliche Rechtspflege gewährt wurde (Art. 65 Abs. 1 VwVG).