



## Urteil vom 4. Juni 2015

---

Besetzung

Richter Bendicht Tellenbach (Vorsitz),  
Richterin Claudia Cotting-Schalch, Richter Hans Schürch,  
Gerichtsschreiber Linus Sonderegger.

---

Parteien

A. \_\_\_\_\_, geboren (...),  
und ihre Tochter  
B. \_\_\_\_\_, geboren (...),  
Sri Lanka,  
c/o Schweizerische Vertretung in Colombo,  
Beschwerdeführerinnen,

gegen

**Staatssekretariat für Migration (SEM;**  
zuvor Bundesamt für Migration, BFM),  
Quellenweg 6, 3003 Bern,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Visum aus humanitären Gründen (Asyl);  
Verfügung des BFM vom 28. Juli 2014 / (...).

**Sachverhalt:****A.**

Die Beschwerdeführerinnen reichten gemäss der angefochtenen Verfügung am 21. April 2014 ein Gesuch um Ausstellung eines Visums aus humanitären Gründen ein.

**B.**

Dieses Gesuch wurde von der schweizerischen Botschaft in Colombo (nachfolgend: Botschaft) am 24. April 2014 unter Verwendung des im Anhang VI der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex) vorgesehenen Formulars ("Verweigerung / Annullierung / Aufhebung des Visums") abgelehnt, mit der Begründung, der Zweck und die Bedingung des Aufenthalts seien nicht nachgewiesen worden, die Absicht zur Wiederausreise habe nicht festgestellt werden können und es bestehe derzeit keine unmittelbare Gefährdung.

**C.**

Mit Schreiben vom 19. Mai 2014 erhoben die Beschwerdeführerinnen gegen diesen Entscheid Einsprache beim BFM.

**D.**

Diese Einsprache wies das BFM mit Verfügung vom 28. Juli 2014 (Ausgang beim BFM am 30. Juli 2014) ab. Dieser Entscheid wurde von der Botschaft am 15. August 2014 an die Beschwerdeführerinnen weitergeleitet.

**E.**

Mit Eingabe vom 10. September 2014 (Eingang bei der Botschaft am 23. September 2014) erhoben die Beschwerdeführerinnen gegen die Verfügung des BFM Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Dabei beantragten sie sinngemäss die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die Ausstellung eines Visums aus humanitären Gründen.

**F.**

Mit Zwischenverfügung vom 21. November 2014 verzichtete das Gericht auf die Erhebung eines Kostenvorschusses und lud die Vorinstanz zur Vernehmung ein.

**G.**

Mit Vernehmung vom 15. Dezember 2014 äusserte sich das BFM zur

Beschwerde. Die Vernehmlassung wurde den Beschwerdeführerinnen am 17. Dezember 2014 zur Kenntnisnahme zugestellt.

### **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

#### **1.**

**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 respektive des SEM, mit denen die Erteilung eines Visums verweigert wird. In dieser Materie entscheidet das Bundesverwaltungsgericht endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 1 BGG).

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

**1.3** Die Beschwerde wurde in englischer Sprache und somit nicht in einer Amtssprache des Bundes abgefasst. Auf die Ansetzung einer Frist zur Beschwerdeverbesserung oder auf die Einholung einer Übersetzung kann in dessen aus prozessökonomischen Gründen praxismässig verzichtet werden, zumal der Eingabe der Beschwerdeführerinnen genügend klare, sinn-gemässe Rechtsbegehren sowie deren Begründung zu entnehmen sind und ohne Weiteres darüber befunden werden kann.

**1.4** Die Beschwerdeführerinnen sind gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

#### **2.**

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 (vgl. Urteil BVGer D-2872/2014 vom 10. Februar 2015 E. 2 [zur Publikation vorgesehen]). 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).

### **3.**

**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. BVGE 2009/27 E. 3 S. 342 m.w.H.).

**3.2** Der angefochtenen Verfügung liegt das Gesuch von sri-lankischen 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).

**3.3** Angehörige von Staaten, die nicht Teil des EU-Raumes sind (sog. Drittstaaten), benötigen zur Einreise in die Schweiz beziehungsweise den Schengen-Raum für einen Aufenthalt von höchstens 90 Tagen 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). 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 Abs. 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], vgl. auch BVGE 2009/27 E. 5 und 6).

**3.4** 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 12 Abs. 4 VEV verankert.

#### **4.**

**4.1** 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 Visumserteilung aus humanitären Gründen verschiedentlich Bezug genommen; 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. Diese Weisung wurde überarbeitet und schliesslich durch die Weisung Nr. 322.126 vom 25. Februar 2014 ersetzt.

**4.2** Gemäss dieser 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 Visumverfahren 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 vom 26. Mai 2010 hingewiesen (vgl. BBl 2010 S. 4468, 4490).

**4.3** Es versteht sich von selbst, dass bei einem durch das Vorliegen einer beachtlichen unmittelbaren und ernsthaften konkreten Gefahr gerechtfertigten humanitären Visum die in Erwägung 3.3 genannte Einreisevoraussetzung entfällt, wonach die betroffene Person die rechtzeitige (vor Ablauf der 90-tägigen Visumsdauer) Wiederausreise aus der Schweiz zu belegen hat. Bei einer auf einer konkreten Gefahr gründenden Erteilung eines humanitären Visums wird vielmehr davon ausgegangen, dass der betreffende Visumsinhaber ein Asylgesuch einreicht, sobald er sich in der Schweiz befindet, ansonsten er die Schweiz innert 90 Tagen zu verlassen hat.

## **5.**

**5.1** Die Beschwerdeführerinnen unterliegen als sri-lankische Staatsangehörige der Visumspflicht gemäss Art. 4 VEV bzw. der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 (vgl. oben, Erwägung 3.3).

**5.2** 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 Beschwerdeführerinnen aus dem Schengenraum vor Ablauf der Visumsfrist wäre nicht gewährleistet. Im Gegenteil ersuchen die Beschwerdeführerinnen ja um Schutz vor Gefährdungen in ihrem Heimatland.

**5.3** Hingegen fochten die Beschwerdeführerinnen die Verweigerung eines Visums aus humanitären Gründen an und bestreitet die vorinstanzliche Einschätzung, sie hätten dessen Voraussetzungen nicht aufzuzeigen vermocht.

## **6.**

**6.1** Die Beschwerdeführerinnen begründeten ihr Visumsgesuch damit, dass die Beschwerdeführerin A. \_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) und ihr Ehemann zwischen 1990 und 1999 dem Kader der Liberation

Tigers of Tamil Eelam (LTTE) angehört hätten. Im April 2009 seien ihr Ehemann und sie von einer Granate verletzt worden. Seither sei die Beschwerdeführerin teilweise gelähmt. Sie und ihr Ehemann seien hospitalisiert worden. Die sri-lankischen Streitkräfte hätten beide festgenommen und in unterschiedliche Lager verbracht. Während der dortigen Inhaftierung sei die Beschwerdeführerin befragt und misshandelt worden. (...) 2009 sei sie über den Tod ihres Ehemannes informiert worden. Angehörige der Streitkräfte hätten sie zum Spital in C.\_\_\_\_\_ gefahren, wo sie seinen Leichnam gesehen habe. Sie habe keine Todesurkunde erhalten und man habe ihr weder die Todesursache noch den Ort, wo er kremiert worden sei, mitgeteilt. (...) 2009 sei sie aus der Haft entlassen worden. Seither werde sie ständig überwacht und erhalte regelmässig Drohungen. (...) 2013 sei sie für zwei Stunden von Sicherheitskräften vernommen worden. Sie sei jedoch nicht körperlich misshandelt worden. Man verlange von ihr, dass sie Informationen über versteckte Ex-LTTE-Kader preisgebe. Ihre Nachbarn würden zu ihrer Person und ihren Bewegungen ausgefragt. Daraus resultiere Misstrauen sowie Feindseligkeiten von Seiten der Nachbarn, da diese eine Kooperation mit den Sicherheitskräften vermuten würden. (...) 2013 sei sie als Zeugin in einer TV-Reportage des (...) Senders D.\_\_\_\_\_ aufgetreten und habe über ihre persönliche Geschichte berichtet.

Als Beweismittel reichten die Beschwerdeführerinnen eine Kopie des Passes sowie der Identitätskarte der Beschwerdeführerin, eine Kopie der Geburtsurkunden der Beschwerdeführerinnen, ein Gerichtsdokument vom (...) 2009 (wohl eine Entlassungsurkunde), einen Arztbericht betreffend die Beschwerdeführerin vom (...) 2010, einen Internet-Auszug einer Reportage von D.\_\_\_\_\_ (...) 2013, ein Dokument der Human Rights Commission of Sri Lanka vom (...) 2014 und eine Bestätigung eines Parlamentsmitgliedes vom (...) 2014.

**6.2** Das BFM begründete seine Verfügung damit, es gehe davon aus, dass die Beschwerdeführerin aufgrund ihrer Tätigkeiten für die LTTE unter behördlichem Druck stehe. Das genaue Engagement der Beschwerdeführerin für die LTTE werde aus den Akten jedoch nicht ersichtlich. Gemäss der Bestätigung des Parlamentsmitgliedes (...) 2014 habe sie verschiedene Gruppen und Aufgaben geleitet. Gemäss der Reportage von D.\_\_\_\_\_ sei sie eine Kämpferin gewesen. Vor diesem Hintergrund könne nicht ausgeschlossen werden, dass die Beschwerdeführerin als asylunwürdig zu erachten sei und daher kein Visum auszustellen sei. Darüber hinaus sei eine akute Gefährdung für Leib und Leben zu verneinen. Die Beschwerdeführerin stehe zwar unter behördlichem Druck. Sie berichte jedoch lediglich

davon, seit ihrer Freilassung im Jahre 2009 einmal für zwei Stunden vernommen worden zu sein, ohne dass es dabei zu Misshandlungen gekommen wäre. Ferner habe sie hinsichtlich ihres Auftritts in der Reportage keine konkreten Vorkommnisse geltend gemacht, welche ihre Befürchtungen bestätigen würden. Auch die angesprochenen Bedrohungen und die Feindseligkeiten seitens der Nachbarn seien zu wenig intensiv, als dass daraus eine ernsthafte Gefahr für Leib und Leben resultieren würde. Die Beschwerdeführerin habe sich überdies gemäss Aktenlage an das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) gewandt und sei in ein Programm für vulnerable Personen aufgenommen worden.

**6.3** In der Beschwerde wurde diesen Ausführungen entgegnet, seit der Ausstrahlung der Reportage sei die Beschwerdeführerin massiv (mit dem Tode) bedroht worden. Seit ihrer Entlassung aus der Haft (...) 2009 werde sie bedroht. Sie werde auch beschattet. (...) 2014 hätten zwei Personen sie angesprochen und ihr Geld und Schutz angeboten, wenn sie im Gegenzug jemanden identifiziere. (...) 2014 hätten ein Beamter des Criminal Investigation Department (CID) und eine weitere Person sie aufgesucht, eine Kopie des Passes gemacht sowie weitere Dokumente beschlagnahmt. Sie hätten ihr mitgeteilt, dass sie erfahren hätten, dass sie (die Beschwerdeführerin) oft nach Colombo gehe, da sie ins Ausland gehen wolle. Weiter hätten sie ihr mitgeteilt, ihr Ehemann sei (...) gestorben und während der Haft nicht misshandelt worden. Sie hätten sie aufgefordert, ihre diesbezügliche Anzeige zurückzuziehen und hätten ihr mit dem Tode ihres Kindes gedroht, sollte sie dieser Aufforderung nicht nachkommen. Ihre Tochter gehe zur Schule und fürchte sich, wenn sie Soldaten sehe. (...) 2014 hätten zwei Personen sie mit einem Motorrad zu entführen versucht. Sie habe die Situation jedoch erkannt und sei davongerannt.

Als Beweismittel wurden, nebst Kopien der bereits eingereichten Beweismittel, die Todesurkunde des Ehemannes sowie acht Fotos und eine Bestätigung eines Parlamentsmitgliedes vom (...) 2014 eingereicht.

**6.4** In der Vernehmlassung wiederholte das BFM seine Ansicht, wonach die Beschwerdeführerinnen trotz des Drucks aufgrund ihrer Verbindungen zu den LTTE keiner ernsthaften und unmittelbaren Gefahr für Leib und Leben ausgesetzt seien.

## **7.**

Das BFM hat das Visumgesuch zu Recht abgelehnt. Vorauszuschicken gilt, dass sich das BFM argumentativ auf eine Weisung bezieht, welche den

offenen Begriff "humanitäre Gründe" als eine unmittelbare, ernsthafte und konkrete Gefährdung an Leib und Leben konkretisiert. Bei dieser Weisung handelt es sich um eine vollzugslenkende Verwaltungsverordnung, welche vom Gericht einzelfallbezogen als sachgerechte Konkretisierung der humanitären Gründe Berücksichtigung findet (vgl. Urteil BVGer D-2872/2014 vom 10. Februar 2015 E. 7.2 [zur Publikation vorgesehen]). Demnach sind die Voraussetzungen für das Vorliegen einer konkreten und ernsthaften Gefährdung sehr restriktiv und beschränken sich vorwiegend auf die Rechtsgüter Leib und Leben, während Eingriffe in die Freiheit oder Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken, nicht erfasst werden (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts D-5815/2014 vom 11. Februar 2015 E. 4.5). Wie das BFM zutreffend ausführte, sind die Beschwerdeführerinnen zwar einem gewissen Druck ausgesetzt, worauf auch die in der Beschwerde neu vorgebrachten Vorkommnisse hindeuten. Allerdings ergibt sich daraus noch keine ernsthafte und konkrete Gefährdung für Leib und Leben. Diesbezüglich kann auf die Erwägungen in der angefochtenen Verfügung verwiesen werden. Überdies kann davon ausgegangen werden, dass der auf die Beschwerdeführerinnen ausgeübte Druck aufgrund deren Aufnahme in das Programm des IKRK eine gewisse Reduktion erfährt. Schliesslich kann die Frage eines allfälligen Asylausschlusses aufgrund der Verneinung einer konkreten Gefährdung an dieser Stelle offenbleiben.

#### **8.**

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

#### **9.**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wären die Kosten den Beschwerdeführerinnen aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Aus verwaltungsökonomischen Gründen sowie in Anwendung von Art. 63 Abs. 1 in fine VwVG und Art. 6 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) ist vorliegend jedoch auf die Erhebung von Verfahrenskosten zu verzichten.

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

**3.**

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerinnen, das SEM und die schweizerische Vertretung.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Bendicht Tellenbach

Linus Sonderegger

Versand: