

HUMANITÄRES VISUM

Sicherer Fluchtweg oder Hürdenlauf?



IMPRESSUM

Herausgeberin

© 2019 Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht

Autorinnen

Noémi Weber und Leonie Mugglin

Konzept und Recherche

Noémi Weber und Leonie Mugglin

Redaktion

Claudia Peter, Ruth-Gaby Vermot

Übersetzung

Olivier von Allmen

Bilder

Janine Wyss

Gestaltung

Franca Hirt

Druck

Schneider AG, Bern

Auflage

1'300 Exemplare Deutsch / Französisch

Kontakt

Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht

Hallerstrasse 58, 3012 Bern

Tel: 031 381 45 40

info@beobachtungsstelle.ch

www.beobachtungsstelle.ch

Vorwort

Bis Ende September 2012 konnten Asylgesuche nicht nur in der Schweiz, sondern auch im Ausland eingereicht werden. Mit der Abschaffung des Botschaftsasyls ging auch einer der einzigen sicheren Fluchtwege verloren. Der Kritik, die Streichung treffe insbesondere vulnerable Personengruppen, wurde entgegengehalten, die humanitären Visa würden die Leerstelle kompensieren. Rückblickend hat sich dies nicht bewahrheitet.

Mit dem Ziel einer deutlichen Reduktion der Auslandgesuche eingeführt, liegt die materielle Schwelle für die Erteilung einer Einreisegenehmigung heute deutlich höher als im Vergleich zum Botschaftsasyl. Die im vorliegenden Bericht dokumentierten Fälle zeigen zudem, dass nicht nur die strengereren Voraussetzungen für die Betroffenen zusätzliche Schranken bedeuten, sondern auch rein formale oder technische Hürden den legalen Zugang zum Asylverfahren in der Schweiz erschweren – beginnend bei der ungenügenden Information über das Gesuchsverfahren an sich.

Laut UN-Angaben sind seit Anfang 2014 mindestens 15'000 Menschen im Mittelmeer ertrunken. Vor diesem Hintergrund verlangte die Motion Schenker Silvia 2017, der Bundesrat solle sich auf europäischer Ebene für die Einführung eines Botschaftsasyls starkmachen. Stellvertretend für den Gesamtbundesrat lehnte Bundesrätin Simonetta Sommaruga die Motion ab – in ihrer Antwort führte sie aus, die politische Ausrichtung in Europa liesse eine solche Initiative aussichtslos erscheinen. Statt mit ihrer «Realpolitik» systematisch die elementarsten Menschenrechte der Betroffenen zu verletzen, müssten sich die europäischen Regierungen – auch der Bundesrat – aber endlich ihrer Verantwortung stellen, um weitere Todesopfer zu verhindern. Wichtiger Bestandteil wären sichere Fluchtwege und damit im Zusammenhang die erleichterte Erteilung humanitärer Visa – eine Massnahme, die mit dem entsprechenden politischen Willen innerstaatlich schnell und einfach umgesetzt werden könnte.

Annina Mullis, Anwältin Advokatur 4A

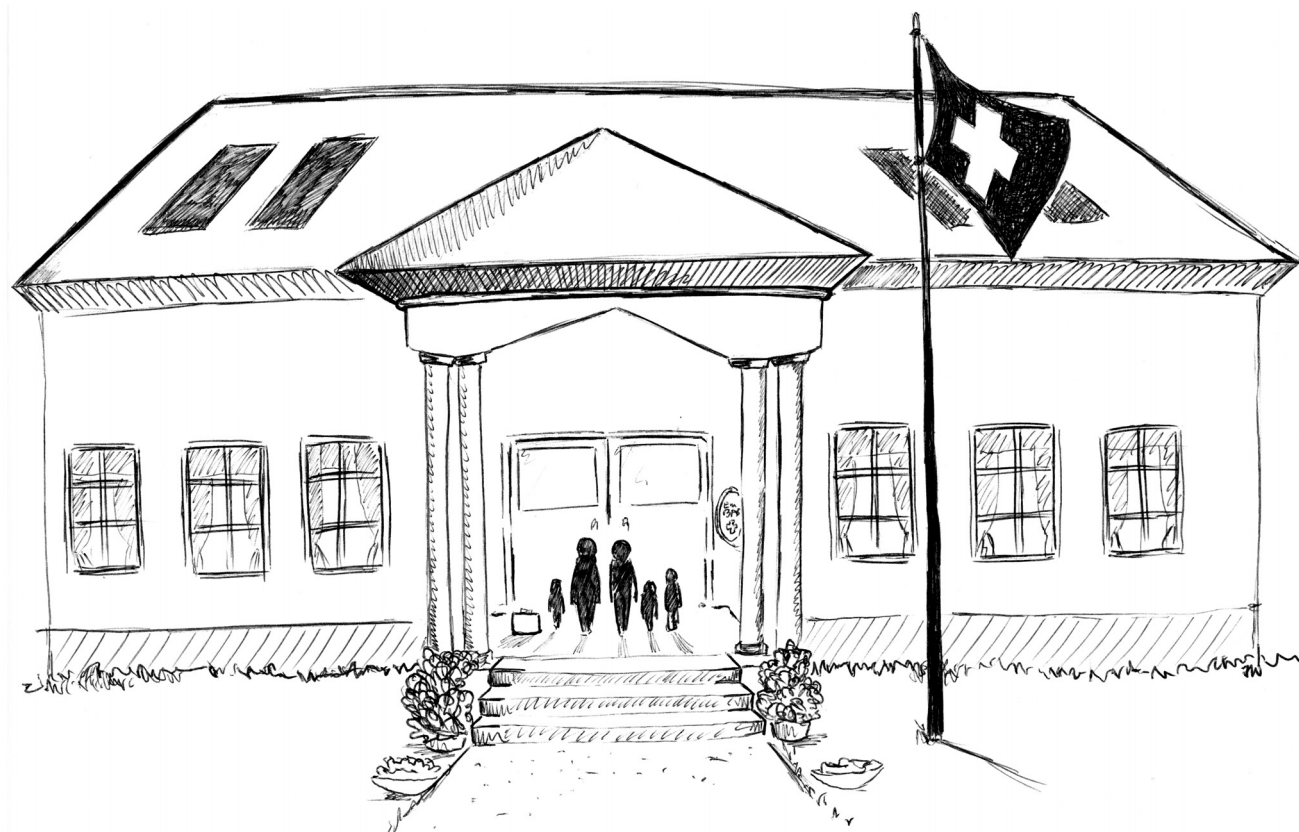
*Vorstandsmitglied der Demokratischen Jurist*innen Schweiz (DJS)*

Dank

Wir bedanken uns herzlich beim Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS), der Johann Paul Stiftung und der Stiftung Corymbo für ihre grosszügige finanzielle Unterstützung. Ohne sie wäre die Publikation des vorliegenden Fachberichts nicht möglich gewesen.

Ebenfalls ganz herzlich bedanken wir uns bei Janine Wyss für die Bilder und Olivier von Allmen für die Übersetzung des Berichts ins Französische. Ein grosses Dankeschön geht an Carolin Krauss, Marek Wieruszewski und Lea Hungerbühler für ihre wertvollen Anregungen und Inputs.

Die erwähnten Fälle wurden von der Schweizerischen Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht und vom Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers dokumentiert.



Inhaltsverzeichnis

1	EINLEITUNG	6
2	VOM BOTSCHAFTSASYL ZUM HUMANITÄREN VISUM	7
2.1	Chronologie	7
2.2	Rechtliche Grundlagen	8
2.3	Statistik	10
3	ANTRAG AUF EIN HUMANITÄRES VISUM	11
3.1	Zugang zu Informationen	11
3.2	Zugang zur Auslandsvertretung und Gesuchstellung	12
3.2.1	Terminvereinbarung	12
3.2.2	Persönliches Erscheinen	13
3.2.3	Antragsformular, Dokumente und Gebühren	14
3.2.4	Zuständigkeit der Behörden	16
3.3	Antragsprüfung und Entscheid	17
3.3.1	Prüfung des Visumantrags	17
3.3.2	Entscheid und Beschwerde	19
4	VORAUSSETZUNGEN	21
4.1	Unmittelbare, ernsthafte und konkrete Gefährdung an Leib und Leben	21
4.1.1	Allgemeine Gefährdungssituation	21
4.1.2	Individuelle Gefährdungssituation	23
4.2	Drittstaatenregelung	26
5	FAMILIENNACHZUG ODER HUMANITÄRES VISUM?	28
6	FAZIT UND FORDERUNGEN DER SBAA	30
7	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	33
8	QUELLENVERZEICHNIS	34

1 Einleitung

«Pathmanathan» und seine Ehefrau «Shivani» waren in Sri Lanka politisch engagiert. Nach dem Ende des Bürgerkriegs flohen sie mit ihren Kindern nach Thailand. Dort beantragten sie auf der Schweizerischen Vertretung humanitäre Visa für die Einreise in die Schweiz.¹

Bis im September 2012 hätten sie auf Schweizer Botschaften ein Asylgesuch einreichen können. Diese Möglichkeit wurde vom Bundesrat und Parlament 2012 abgeschafft und dadurch ein wichtiger legaler Fluchtweg gekappt. Seither können flüchtende Personen nur auf folgenden Wegen legal die Schweiz erreichen: mittels humanitärem Visum, Resettlement-Programm des UNHCR², Relocation innerhalb von Europa oder via Familiennachzug.

Um eine Chance auf ein humanitäres Visum zu haben, muss die betroffene Person «unmittelbar, ernsthaft und konkret an Leib und Leben gefährdet» sein und sich in einer besonderen Notsituation befinden, die ein behördliches Eingreifen zwingend erforderlich macht.³ Das Visum aus humanitären Gründen erlaubt eine Einreise in die Schweiz, danach wird in der Regel ein Asylgesuch gestellt. Die Vergabe der humanitären Visa durch die Schweizer Behörden wird sehr restriktiv gehandhabt. Dies führt dazu, dass viele schutzbedürftige Personen in prekären und gefährlichen Situationen ausharren oder eine teure und lebensbedrohliche Flucht auf sich nehmen müssen.

Im vorliegenden Fachbericht zeigt die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA) anhand von juristisch aufgearbeiteten Fällen auf, welche Schwierigkeiten und Herausforderungen mit der Vergabe der humanitären Visa verbunden und welche Problemlösungen denkbar sind. Die Personen der dokumentierten Fälle stammen aus Afghanistan, Äthiopien, Eritrea, Kamerun, Somalia, Sri Lanka und Syrien. Die SBAA führte Interviews mit Carolin Krauss, Leiterin des Beratungsdienstes Humanitäre Visa des Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK), sowie mit Marek Wieruszewski, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Bern und Verfasser der Studie «Humanitäre Visa – eine Auslegeordnung» (2018). An 19 Schweizerische Vertretungen im Ausland verschickte die SBAA einen Fragebogen. Dieser wurde daraufhin konsolidiert von der Konsularischen Direktion des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) beantwortet. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) stellte der SBAA auf Anfrage Statistiken zur Verfügung.

¹ Fall 343, dokumentiert von der SBAA.

² Das Resettlement-Programm des UNHCR, über welches die Schweiz Flüchtlinge aufnimmt, beschränkt sich zurzeit auf Flüchtlinge, die sich in einem Nachbarland von Syrien befinden, primär im Libanon und in Jordanien.
<https://www.unhcr.org/dach/ch-de/was-wir-tun/resettlement-und-aufnahme>.

³ Weisung «Humanitäres Visum gemäss Art. 4 Abs. 2 VEV», Ziff. 3.

2 Vom Botschafts asyl zum humanitären Visum

2.1 Chronologie

Die Möglichkeit, ein Asylgesuch auf einer Schweizer Vertretung im Ausland einzureichen – das sog. Botschafts asyl – wurde 1979 mit dem ersten Asylgesetz vor dem Hintergrund des Kalten Krieges und den Menschenrechtsverletzungen durch südamerikanische Diktatoren eingeführt. Da Verfolgte kaum aus ihrem Land ausreisen konnten, suchten sie bei den ausländischen Vertretungen Schutz.⁴ Politische Verhärtungen in der Schweiz bewogen 2010 den Bundesrat, das Botschafts asyl abzuschaffen. Am 28. September 2012 folgte das Parlament dem Bundesrat und schaffte mit der für dringlich erklärten Änderung des Asylgesetzes das Botschafts asyl ab. Am Tag darauf trat die Revision in Kraft. Gegen die Asylgesetzrevision wurde das Referendum ergriffen, die Revision wurde jedoch in der Abstimmung vom 9. Juni 2013 von den Stimmbürger*innen mit 78.4% angenommen.

In der Debatte über die Abschaffung des Botschafts asyls argumentierte der Bundesrat, dass das Botschafts asyl für ungefährdete Personen «eine verlockende Möglichkeit» sei, nach Europa zu kommen.⁵ Über das humanitäre Visum mit seinen restriktiveren Einreisevoraussetzungen sollte die Anzahl Flüchtende, die in die Schweiz reisen wollen, begrenzt werden. Durch die einfacheren Verfahrensabläufe beim humanitären Visum könne ausserdem der administrative Aufwand gesenkt werden. Trotzdem könne die Schweiz mit humanitären Visa weiterhin Flüchtlinge aus dem Ausland aufnehmen und so ihre humanitäre Tradition wahren.⁶ Gefährdeten Personen wird jedoch durch die Abschaffung des Botschafts asyls der Zugang zu Schutz eingeschränkt und die Schweiz nimmt in Kauf, dass sich Menschen in Not auf einen lebensgefährlichen Fluchtweg begeben müssen.

Martina Caroni, Professorin für öffentliches Recht und Völkerrecht an der Universität Luzern, kritisiert, dass das humanitäre Visum das Botschaftsverfahren nicht adäquat ersetzen kann, da die Voraussetzungen sehr restriktiv sind und kein ausführliches Verfahren stattfindet.⁷ Auch auf politischer Ebene sorgt das humanitäre Visum für Kritik: BDP-Nationalrätin Rosemarie Quadranti hat 2018 in ihrer Motion den Bundesrat beauftragt, die Kriterien zur Erteilung von humanitären Visa für Schutzsuchende zu erleichtern.⁸

⁴ Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 26.05.2010, BBl 2010, S. 4467.

⁵ Ibid. S. 4468.

⁶ Ibid.

⁷ Caroni Martina et al. (2014). «Migrationsrecht», S. 303f.

⁸ Motion von Rosemarie Quadranti, 18.4157: «Erleichterte Erteilung von humanitären Visa», eingereicht am 10.12.2018.

Für einen gemeinsamen Umgang auf europäischer Ebene gibt es immer wieder Bestrebungen, aber auch Rückschläge: So forderte SP-Nationalrätin Silvia Schenker 2015 in einer Motion den Bundesrat auf, sich für die Wiedereinführung des Botschaftsasyls auf europäischer Ebene einzusetzen. Der Bundesrat hielt dies jedoch für unrealistisch.⁹ Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hielt in einem Urteil vom 7. März 2017 fest, dass sich aus dem Unionsrecht für die EU-Staaten keine Pflicht für die Vergabe von humanitären Visa ableiten lässt. Dies bedeutet, dass die Mitgliedstaaten selber darüber entscheiden können, ob sie die Möglichkeit des humanitären Visums vorsehen wollen. Im vergangenen Jahr forderte das EU-Parlament ein neues humanitäres Visa-System der EU sowie die Erarbeitung einer Gesetzesgrundlage.¹⁰ Die Europäische Kommission leistete jedoch dem Auftrag, der Ende April 2019 auslief, keine Folge.

2.2 Rechtliche Grundlagen

Die Voraussetzungen für ein humanitäres Visum lauten gemäss Weisung des SEM wie folgt: «Ein humanitäres Visum gemäss Art. 4 Abs. 2 VEV kann 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 Not-situation befinden, die ein behördliches Eingreifen zwingend erforderlich macht und die Erteilung eines Einreisevisums rechtfertigt. Dies kann etwa bei akuten kriegesischen Ereignissen oder bei einer aufgrund der konkreten Situation unmittelbaren individuellen Gefährdung gegeben sein. Es ist jeweils eine sorgfältige Prüfung des Einzelfalls erforderlich. Befindet sich eine Person in einem Drittstaat, ist in der Regel davon auszugehen, dass keine Gefährdung mehr besteht.»¹¹

Die Bestimmungen zum humanitären Visum sind in der *Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV)*¹² und in einer Weisung¹³ des SEM festgelegt. Die Verordnungsbestimmung umfasst humanitäre Gründe in einem weiteren Sinn, u.a. fallen auch dringende medizinische Fälle und familiäre Angelegenheiten darunter. Die Weisung des SEM hingegen umfasst nur Personen, die im Heimatstaat unmittelbar, ernsthaft und konkret

⁹ Motion von Silvia Schenker, 15.3462: «Botschafts asyl in der EU», eingereicht am 6.5.2015.

¹⁰ Europäisches Parlament, Humanitäre Visa: Vorschlag des EU-Parlaments, Beitrag vom 9.11.2018, <http://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/world/20181031ST018177/humanitare-visa-vorschlag-des-eu-parlaments> (zuletzt besucht am 24.09.2019).

¹¹ Weisung «Humanitäres Visum gemäss Art. 4 Abs. 2 VEV», Ziff. 3.

¹² Art. 4 Abs. 2 VEV.

¹³ Weisung «Humanitäres Visum gemäss Art. 4 Abs. 2 VEV».

an Leib und Leben gefährdet sind. Im vorliegenden Bericht wird auf diese Kategorie der humanitären Visa fokussiert.

Zusätzlich zur oben erläuterten Weisung hat der Bund aufgrund des Konflikts in Syrien zwei weitere Massnahmen ergriffen. Im September 2013 wurde die Weisung *Erleichterte Erteilung von Besucher-Visa für syrische Familienangehörige* (sog. Syrien I) erlassen. Diese galt für Personen, die bereits Verwandte in der Schweiz mit einer ausländerrechtlichen Bewilligung hatten. Nach knapp drei Monaten wurde diese Visa-Erleichterung mit sofortiger Wirkung wieder aufgehoben. Das SRK kritisiert diese abrupte Aufhebung der Weisung ohne Vorinformation scharf:

«Dies führte für die Personen, die damit gerechnet hatten, gemäss Kriterien der Weisung ein Visumsgesuch stellen zu können, zu einer grossen Rechtsunsicherheit sowie gewaltigen praktischen Problemen.»

Viele Familien waren daher in Drittstaaten blockiert.¹⁴

Im März 2015 beschloss der Bundesrat, während drei Jahren maximal 3000 Personen aus der syrischen Krisenregion die Einreise in die Schweiz zu ermöglichen. Davon sollten 1000 Personen ein humanitäres Visum für die Reise in die Schweiz erhalten (sog. Syrien II). Mit dieser Aktion sollten vor allem die engsten Familienangehörigen von Geflüchteten berücksichtigt werden, die in der Schweiz bereits über eine vorläufige Aufnahme verfügten.¹⁵

¹⁴ SRK (2015): «Tätigkeiten des Schweizerischen Roten Kreuzes zur Unterstützung von Personen syrischer Herkunft, die ein Visum für die Schweiz beantragen. Evaluation, Analyse und Empfehlungen für das SRK und Schweizer Behörden», S. 41.

¹⁵ Bundesrat, Medienmitteilung vom 6.3.2015 https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2015/ref_2015-03-061.html (zuletzt besucht am 24.09.2019).

2.3 Statistik

Im Jahr 2018 wurden für die Schweiz insgesamt gut 630'000 Visumanträge aller Kategorien gestellt.¹⁶ Im Vergleich dazu ist die Vergabe der humanitären Visa äusserst restriktiv, wie die folgende Statistik des SEM zeigt:

Jahr	Weisungen humanitäres Visum (vom 25.02.2014 und 06.09.2018)		Syrien I		Syrien II		Total
2018	222 (davon 151 mit Nationalität Syrien)	131 _w 91 _m	0	0	11	7 _w 4 _m	233
2017	141 (davon 94 mit Nationalität Syrien)	79 _w 62 _m	0	0	114	67 _w 47 _m	255
2016	228 (davon 187 mit Nationalität Syrien)	138 _w 90 _m	9	2 _w 7 _m	226	129 _w 97 _m	463

Quelle: Statistiken des SEM auf Anfrage der SBAA¹⁷

w = weiblich, *m* = männlich

Die meisten humanitären Visa wurden an syrische Staatsangehörige vergeben. Die Chancen auf ein humanitäres Visum für Personen aus anderen Ländern sind äusserst gering. Die Zahl der ausgestellten Visa aus humanitären Gründen war in den letzten Jahren rückläufig. Angesichts der zahlreichen humanitären Krisen auf der Welt und der über 70 Millionen Geflüchteten weltweit ist die Zahl verschwindend klein. Es ist deshalb unerlässlich, die Zahl der humanitären Visa für Frauen und Männer massiv zu erhöhen, denn nur so können Menschenleben gerettet werden.

¹⁶ SEM (2018): Visa Monitoring – Entwicklung der Visumerteilung durch Schweizer Auslandvertretungen, Jahresausgabe, S. 4.

¹⁷ Statistische Auswertungen von Visazahlen sind erst seit der Einführung des Visainformationssystems ORBIS im Januar 2014 möglich. Laut Auskunft des SEM ist eine Unterteilung in die verschiedenen Kategorien der Visa aus humanitären Gründen technisch erst seit 2016 möglich. Sämtliche Statistiken, die Visa betreffen, können ausschliesslich durch das SEM erstellt werden. Die Vertretungen im Ausland sind laut SEM dazu nicht in der Lage.

3 Antrag auf ein humanitäres Visum

3.1 Zugang zu Informationen

Vonseiten der Behörden gibt es nur wenige Informationen zum humanitären Visum. Die Weisung des SEM ist online verfügbar. Da sie sich jedoch an die Behörden und nicht an die betroffenen Personen richtet, ist sie nur auf Deutsch, Französisch und Italienisch verfügbar.¹⁸ Das Dokument ist kompliziert formuliert, beinhaltet keine Angaben für die Antragssteller*innen und ist somit nicht für Betroffene geeignet. Die einzige Information zum humanitären Visum auf Englisch befindet sich auf der Website des SEM unter den häufig gestellten Fragen zur Einreise.¹⁹ Dort werden – kürzer noch als in der Weisung – die Voraussetzungen für das humanitäre Visum erläutert.²⁰ Ansonsten sind nur das Antrags- sowie das Verweigerungsformular auf Englisch erhältlich.

Eine Möglichkeit zur Information von gefährdeten Personen sind Checklisten für humanitäre Visa. Online ist nur von der Schweizerischen Botschaft in Sri Lanka eine solche Liste zu finden.²¹ Es ist positiv, dass eine solche Checkliste existiert, doch nicht alle Punkte dieser Checkliste stimmen mit den Weisungen des SEM überein (siehe Kap. 3.2.3). Das SRK hat Merkblätter verfasst, da seine Erfahrungen gezeigt haben, dass Betroffene die Möglichkeit des humanitären Visums und das Vorgehen oftmals weder kennen noch verstehen können.²² Für die gefährdeten Personen wäre es jedoch zentral, vom Staat Informationen zu erhalten, da es sich um ein offizielles Instrument zur legalen Einreise in die Schweiz handelt und sie ihren Antrag²³ an die Behörden richten müssen.

Bevor Betroffene ein Gesuch einreichen, sollen die Vertretungen die Personen im Sinne einer Chancenabwägung darauf hinweisen, dass es die Möglichkeit eines kurzen Beratungs-

¹⁸ SEM, Einreise in die Schweiz.
https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/auslaenderbereich/einreise_in_die_schweiz.html (zuletzt besucht am 24.09.2019).

¹⁹ SEM > Einreise und Aufenthalt > FAQ > Einreise > Allgemeines zum Einreise- und Visumverfahren > Ich möchte ein Humanitäres Visum beantragen.

²⁰ SEM, FAQ – Frequently asked questions.
<https://www.sem.admin.ch/content/sem/en/home/themen/einreise/faq.html#1.%20General%20information%20on%20entry%20and%20visa%20procedures> (zuletzt besucht am 24.09.2019).

²¹ Schweizerische Botschaft Sri Lanka, Checklist for Humanitarian Visa.
https://www.eda.admin.ch/dam/countries/countries-content/sri-lanka/en/Sri-Lanka-Visarequirements-Humanitarian_EN.pdf (zuletzt besucht am 24.09.2019).

²² SRK, Anträge Humanitäre Visa, <https://www.redcross.ch/Humanitäres-Visum-Schweiz> (zuletzt besucht am 24.09.2019).

²³ Das SEM verwendet sowohl «Antrag» als auch «Gesuch». Daher werden beide Begriffe als Synonym verwendet.

gespräches gibt.²⁴ Wenn es im Herkunftsland keine Schweizer Vertretung gibt, kann das SEM oder die Vertretung auch eine informelle, schriftliche Chancenberatung durchführen.²⁵ Diese sog. Voranfrage können sie entweder selbst, über Familienangehörige in der Schweiz oder über das SRK einreichen. In der Praxis wird dies jedoch sehr unterschiedlich gehandhabt. Im folgenden Fall kontaktierte die Rechtsberatungsstelle das SEM:

Fall 344²⁶: «Nawid» ist in der Schweiz vorläufig aufgenommen, seine Ehefrau «Nesrin» und die beiden Kinder blieben in Afghanistan zurück. Die Sicherheits-situation verschlechterte sich aufgrund der Gewalt durch die Taliban. In Afghanistan gibt es nur ein Kooperationsbüro der Schweizerischen Botschaft, Visagesuche müssen in Pakistan gestellt werden. «Nawids» Rechtsvertretung reichte deshalb für seine Ehefrau und die Kinder beim SEM Gesuche um humanitäre Visa ein. Aufgrund der gefährlichen Situation sei es für die Familie nicht möglich, für die Visaanträge nach Pakistan zu reisen. Das SEM hiess die Gesuche im Sinne einer Vorabklärung und einer ersten Prüfung gut. Für die Formalitäten und die Ausstellung der Visa musste «Nesrin» aber mit ihren beiden Kindern dennoch die beschwerliche und gefährliche Reise nach Pakistan auf sich nehmen.

3.2 Zugang zur Auslandsvertretung und Gesuchstellung

3.2.1 Terminvereinbarung

Wer einen Antrag auf ein humanitäres Visum stellen möchte, muss sich für einen Termin telefonisch oder per E-Mail an die Schweizer Vertretung wenden. Dies ist jedoch oft mit Schwierigkeiten verbunden:

Fall 344²⁷: Als «Nesrin» und ihre beiden Kinder für die Ausstellung der Visa im Dezember 2018 von Afghanistan nach Pakistan reisten, wurde ihnen mitgeteilt, dass die Botschaft Informationen aus der Schweiz benötige, um einen Termin zu vergeben. Daraufhin verwies die Rechtsvertretung auf die positive Vorabklärung des SEM. Trotzdem schätzte die Botschaft in ihrer E-Mail-Antwort die Erfolgschancen auf humanitäre Visa als gering ein. Nach erneuter Anfrage und mehreren Briefwechseln erhielt die betroffene Familie schlussendlich Ende Januar 2019 einen Termin. Dadurch verlängerte sich ihre Wartezeit in Islamabad, wo sie sich den Aufenthalt kaum leisten konnten.

²⁴ Weisung «Humanitäres Visum gemäss Art. 4 Abs. 2 VEV», Ziffer 4.1.

²⁵ Antwort auf Motion von Rosemarie Quadranti, 18.4157: «Erleichterte Erteilung von humanitären Visa», eingereicht am 10.12.2018.

²⁶ Fall 344, dokumentiert von der SBAA.

²⁷ Fall 344, dokumentiert von der SBAA.

Carolyn Krauss vom SRK bestätigt die Schwierigkeiten bei der Terminvergabe:

«Auf ihre Mail erhalten die Betroffenen meistens eine Standardantwort mit der Information, dass auf den Schweizerischen Vertretungen keine Asylgesuche mehr gestellt werden können, die genannten Gründe für ein humanitäres Visum nicht massgebend seien und deshalb kein Termin vergeben werde.»

Carolyn Krauss kritisiert, dass die Inhalte dieser Standardantworten für die Betroffenen nicht oder nur schwer nachvollziehbar sind. Die Schwierigkeiten, einen Termin zu erhalten, verzögert die Beantragung des Gesuchs und führt dazu, dass die Betroffenen heikle und sensible Informationen zu ihrer Lebenslage per E-Mail schildern müssen. Das SRK fordert deshalb, dass die Botschaft ohne Nachfrage einen Termin vergibt, wenn jemand ein humanitäres Visum beantragen will. Die SBAA unterstützt diese Forderung.

3.2.2 Persönliches Erscheinen

Um ein Gesuch um ein humanitäres Visum einzureichen, müssen die Flüchtenden zwingend persönlich auf einer Schweizerischen Auslandsvertretung erscheinen. Diese Vorgabe ist mit verschiedenen Hürden verbunden und die Anreise kann die Betroffenen vor grosse logistische und/ oder finanzielle Schwierigkeiten stellen.

Bei ausserordentlichen Umständen kann das SEM vom persönlichen Erscheinen absehen.²⁸ In der Antwort auf den Fragebogen präzisiert das EDA:

«In diesem Sinn kann die Auslandsvertretung auch erkrankte, betagte oder inhaftierte Personen oder minderjährige Kinder bei klarer Sach- und Rechtslage nach Rücksprache mit dem SEM von der Erscheinungspflicht befreien.»

Angesichts dieser Aussage ist es unverständlich, dass im folgenden Fall die Einreichung eines Gesuchs verweigert wurde:

Fall 343²⁹: «Pathmanathan» und seine Ehefrau «Shivani» flohen mit ihren Kindern 2009 aus Sri Lanka nach Thailand. Dort stellten sie Gesuche um humanitäre Visa für die Schweiz, die abgelehnt wurden. 2018 beantragten «Shivani» und die drei Kinder auf der Schweizerischen Botschaft in Bangkok erneut humanitäre Visa für die Familie. Aufgrund eines Ausreiseversuchs aus Thailand befand sich «Pathmanathan» zu diesem Zeitpunkt in Haft. Da er deshalb nicht persönlich vorsprechen konnte, wurde sein Gesuch nicht entgegengenommen. Daraufhin forderte «Path-

²⁸ Art. 23 Abs. 3 VEV.

²⁹ Fall 343, dokumentiert von der SBAA.

manathans» Rechtsvertretung aus der Schweiz die Botschaft auf, ihm die Möglichkeit zu geben, aus der Haft ein Gesuch zu stellen. Das SEM kam dem Antrag nach und sah aufgrund der ausserordentlichen Umstände von der Anforderung der persönlichen Vorsprache ab. Da «Pathmanathan» bereits 2015 persönlich bei der Botschaft vorgesprochen hatte und seine Familie aktualisierte Unterlagen einreichte, sei er seiner Mitwirkungspflicht nachgekommen.

Dass «Pathmanathan» die Einreichung des Gesuchs zuerst verweigert wurde, da er in Haft war, ist nicht nachvollziehbar. Laut seiner Rechtsvertretung ist es unhaltbar, dass gerade Personen wie «Pathmanathan», die aufgrund ihrer individuellen Notlage besonders auf ein humanitäres Visum angewiesen sind, kein Zugang zur Gesuchstellung gewährt wird.

3.2.3 Antragsformular, Dokumente und Gebühren

Für das humanitäre Visum fehlt ein spezifisches Antragsformular. Heute müssen die Gesuchsteller*innen im normalen Visumantragsformular deutlich machen, dass sie eigentlich ein humanitäres Visum beantragen. Dies muss in Ziffer 21 in der Rubrik «Sontiges» mit dem Stichwort «Humanitäres Visum» präzisiert werden.³⁰ Viele Personen haben keine Möglichkeit, das Formular zu verstehen oder zu übersetzen. Die Verklausulierung schafft Verwirrung und Intransparenz. Ein spezifisches Formular für den Antrag auf ein humanitäres Visum würde das Leben für die Betroffenen erheblich vereinfachen.

Dem Antragsformular für ein nationales Visum müssen in der Regel ein Reisedokument sowie zwei Fotos beigelegt werden.³¹ In Bezug auf das humanitäre Visum wird in der Weisung jedoch explizit darauf hingewiesen, dass u.a. ein fehlendes gültiges Reisedokument kein Grund sein darf, nicht auf das Gesuch einzutreten.³² In der erwähnten Checkliste humanitäre Visa der Schweizerischen Botschaft in Sri Lanka ist hingegen festgehalten, dass der Pass noch mindestens drei Monate gültig sein muss. Solche Widersprüche verunsichern die Gesuchsteller*innen und müssen rasch angepasst werden.

Welche Dokumente benötigt werden, um über das Gesuch zu entscheiden, kommt laut Auskunft des EDA auf die Umstände an:

«Es ist jeweils im Einzelfall zu entscheiden, ob und welche Dokumente zur Glaubhaftmachung der unmittelbaren, konkreten und ernsthaften Gefahr notwendig sind».

³⁰ Weisung «Humanitäres Visum gemäss Art. 4 Abs. 2 VEV», Ziff. 2.

³¹ Weisungen des Staatssekretariats für Migration für die Ausstellung nationaler Visa vom 30. März 2019, Ziff. 2.3.1.

³² Weisung «Humanitäres Visum gemäss Art. 4 Abs. 2 VEV», Ziff. 4.1.

Klar ist jedoch, dass fehlende Dokumente und Beweismittel die Chance, dass ein Visumantrag gutgeheissen wird, erschweren. So wies das BVGer in einem Fall einer Mutter mit ihren Kindern aus Sri Lanka die Gesuche um humanitäre Visa ab, da sie ihre geltend gemachten Bedrohungen durch die srilankischen Sicherheitskräfte und die Entführungsgefahr nicht beweisen konnten.³³ Wäre die Gesuchstellerin in der Lage gewesen, ihre Gefährdung mit Beweismitteln zu untermauern, hätte dies ihre Chancen auf eine positive Antwort erhöht.

Die Weisung des SEM bestimmt ausserdem, dass für die Bearbeitung von Visumanträgen aus humanitären Gründen grundsätzlich keine Visumsgebühr erhoben wird.³⁴ Bei sog. offensichtlich unbegründeten Gesuchen oder Mehrfachgesuchen ohne Veränderung der Situation hingegen ist eine Gebühr zu bezahlen. Laut der Checkliste humanitäre Visa der Schweizerischen Botschaft in Sri Lanka müssen Erwachsene eine Visabearbeitungsgebühr von 60 Euro und Kinder zwischen 6-12 Jahren 35 Euro bezahlen. Diese Bestimmung steht klar im Widerspruch zur Weisung des SEM. Die Checkliste der Botschaft in Sri Lanka muss unbedingt angepasst werden.



³³ BVGer F-1334/2018, Urteil vom 11. März 2019, E. 5.4.

³⁴ Weisung «Humanitäres Visum gemäss Art. 4 Abs. 2 VEV», Ziff. 6; Art. 12 Abs. 2 Bst. b GebV-AIG.

3.2.4 Zuständigkeit der Behörden

Nach Einreichung des Gesuchs um humanitäre Visa prüft die Auslandvertretung, ob die Voraussetzungen erfüllt sind.³⁵ In der Praxis ist jedoch nicht immer klar, wer für die Prüfung der Gesuche zuständig ist, wie der folgende Fall zeigt:

Fall 345³⁶: «Caaisho» wurde in der Schweiz als Flüchtling anerkannt. Ihr Sohn, ihre Mutter und ihr Bruder wurden in Somalia von der religiösen Extremistengruppe «Al-Shabab» für mehr als drei Jahre in einer menschenunwürdigen Unterkunft festgehalten und gefoltert. «Caaisho» reichte im April 2017 für ihre Familienmitglieder beim SEM Gesuche um humanitäre Visa ein. Daraufhin antwortete das SEM, dass die Auslandvertretung für die Prüfung der Gesuche zuständig sei. «Caaisho» leitete deshalb die Gesuche und die Antwort des SEM an die Schweizerische Botschaft in Khartum im Sudan weiter. Da sie nie eine Antwort erhielt, wiederholte sie im Dezember 2017 den Antrag. Im gleichen Monat konnte die Familie auf der Schweizerischen Botschaft vorsprechen. Die Familie musste dazu nach Khartum reisen, da es in Somalia keine Schweizer Vertretung gibt.

Im Juli 2018 wiederholte «Caaisho» das Gesuch bei derselben Botschaft. Die Schweizerische Botschaft teilte daraufhin mit, die Familie müsse das Gesuch beim SEM eingeben. «Caaisho» wandte sich im August 2018 wieder ans SEM. Wiederum wies das SEM «Caaisho» an, sich direkt an die Botschaft zu wenden, da diese die Gesuche entgegennehme, prüfe und entscheide. Im November 2018 überreichte «Caaishos» Mutter eine Kopie des letzten Briefes des SEM persönlich der Botschaft in Khartum. Die Botschaft informierte sie, alle Unterlagen ans SEM geschickt zu haben, da sie selbst nicht befugt sei, über humanitäre Visa zu entscheiden. Die Familie müsse sich daher wieder an das SEM wenden. Im Januar 2019 wandte sich «Caaisho» erneut schriftlich ans SEM.

Mitte Mai 2019 kontaktierte die Botschaft «Caaishos» Mutter und teilte ihr mit, dass das Gesuch als Familiennachzug behandelt werde. «Caaishos» Sohn dürfe vermutlich in die Schweiz einreisen, «Caaishos» Mutter und Bruder aber nicht, da sie nicht als nahe Verwandte gelten. Seitdem ist der Fall hängig.

Dass seit über zwei Jahren weder das SEM noch die Schweizerische Botschaft im Sudan die Verantwortung für die Prüfung der Gesuche um humanitäre Visa übernimmt, ist unhaltbar und kommt einer Rechtsverweigerung gleich. Das gegenseitige Zuschieben der Zuständigkeiten verschlimmert und verlängert die prekäre Situation der betroffenen Familie. «Caaishos» Sohn und ihr Bruder sind zudem beide noch minderjährig. Indem die

³⁵ Ibid. Ziff. 4.1.

³⁶ Fall 345, dokumentiert von der SBAA.

Behörden die Gesuche um die humanitären Visa nicht prüfen, wird die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls, zu dem die Schweiz sich aufgrund der Kinderrechtskonvention verpflichtet hat, missachtet. Da das Gesuch schlussendlich als Familiennachzug behandelt wurde, «Caaishos» Mutter und Bruder nicht als nahe Verwandte anerkannt werden und die Gefahr besteht, dass der Familiennachzug aufgrund von ungenügenden finanziellen Mitteln nicht bewilligt wird, wird ihnen das Recht auf Ausübung des Familienlebens³⁷ verwehrt.

3.3 Antragsprüfung und Entscheid

3.3.1 Prüfung des Visumantrags

Beim humanitären Visum handelt es sich um ein Verwaltungsverfahren. Folglich müssen beide Parteien zur Erstellung des Sachverhalts beitragen. Für die Behörden gilt der Untersuchungsgrundsatz, für die gesuchstellenden Personen die Mitwirkungspflicht.

Untersuchungsgrundsatz

Der Untersuchungsgrundsatz verpflichtet die Behörden, den Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen.³⁸ Laut Weisung ist eine «sorgfältige Prüfung des Einzelfalls» erforderlich.³⁹ In derselben Weisung ist aber auch festgelegt, dass – im Gegensatz zum Botenschafts asylverfahren – keine vertieften Abklärungen und keine asylverfahrensrechtliche Befragung durchzuführen sind.⁴⁰ Das EDA präzisiert in der Antwort an die SBAA:

«[Die gesuchstellende Person] soll dabei Gelegenheit erhalten, möglichst umfassend ihre Situation zu schildern, damit sich die Vertretung ein möglichst genaues Bild machen kann. Dabei kann je nach Situation angezeigt sein, ein Interview durchzuführen.»

Diese offenen Formulierungen führen zu einem grossen Ermessensspielraum der Behörden. Dadurch besteht die Gefahr, dass die verschiedenen Vertretungen Einzelfälle unterschiedlich handhaben und prüfen. Eine Studie im Auftrag des SEM hielt 2013 fest, dass die Intensität der Einzelfallprüfungen zwischen den untersuchten Auslandvertretungen variiert und von 10-15 Minuten bis zu zwei Stunden dauern kann.⁴¹ In der Studie wurde auch die Frage aufgeworfen, «ob die Einschätzung der Vertretung (die ohne vertiefte Abklärungen

³⁷ Art. 8 EMRK und Art. 13 BV.

³⁸ Art. 12 VwVG.

³⁹ Weisung «Humanitäres Visum gemäss Art. 4 Abs. 2 VEV», Ziff. 3.

⁴⁰ Ibid. Ziff. 4.1.

⁴¹ Schwenkel, Christof et al. (2013): «Evaluation Praxis humanitäre Visa». Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Migration (BFM), S. 20f.

gemacht wird) ausreichend für die Klärung des Sachverhalts bei einem negativen Entscheid ist».⁴²

Laut dem BVGer gilt beim humanitären Visum im Vergleich zum Botschaftsverfahren ein abgeschwächter Untersuchungsgrundsatz der Behörden. Das BVGer begründet dies mit der Anforderung, dass von einer entsprechenden Gefährdung offensichtlich ausgegangen werden muss.⁴³ Andere Urteile des BVGer hingegen zeigen, dass die Behörden dennoch an den Untersuchungsgrundsatz gebunden sind und den Sachverhalt vollständig abklären müssen. So wies das BVGer im Fall einer syrischen Familie das SEM an, den Sachverhalt noch einmal vollständig abzuklären, da es sich in keiner Weise mit der individuellen Situation der betroffenen Familie und deren gesundheitlichen Problemen auseinandergesetzt habe.⁴⁴ In einem weiteren Fall rügte das BVGer das SEM ebenfalls, da es nicht geprüft habe, ob für den tamilischen Beschwerdeführer im Drittstaat Thailand keine Gefährdung mehr bestehe. Es habe keine einzelfallbezogene Auseinandersetzung über eine allfällige Gefährdungslage stattgefunden. Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs verlange zudem, dass die Behörde die Vorbringen der Betroffenen tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt.⁴⁵ Die Anforderungen an eine hinreichende Begründung seien im vorliegenden Fall nicht erfüllt, weshalb das SEM das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers in schwerwiegender Weise verletzt habe.⁴⁶ Für die gefährdeten Personen ist es unerlässlich, dass die Behörden den Sachverhalt sorgfältig und vollständig abklären.

Mitwirkungspflicht

Für die gesuchstellenden Personen gilt laut der Weisung die Mitwirkungspflicht.⁴⁷ Was dies bedeutet, wird aber nicht erläutert. Laut Auskunft des EDA wird folgendes erwartet:

«Grundsätzlich muss die betroffene Person glaubhaft belegen können, dass sie unmittelbar, konkret und ernsthaft gefährdet ist.»

Laut dem BVGer ist das Beweismass höher als im Botschafts asylverfahren, da es sich um eine offensichtliche Gefährdung handeln muss.⁴⁸

⁴² Ibid. S. 26.

⁴³ BVGer D-5815/2014, Urteil vom 11. Februar 2015, E. 4.5.

⁴⁴ Fall 340, dokumentiert von der SBAA.

⁴⁵ Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 29 VwVG, Art. 32 Abs. 1 VwVG, Art. 35 Abs. 1 VwVG.

⁴⁶ BVGer D-1395/2016, Urteil vom 3. Mai 2016, E. 2.8., E. 3.3.

⁴⁷ Weisung «Humanitäres Visum gemäss Art. 4 Abs. 2 VEV», Ziff. 4.1.

⁴⁸ BVGer 3367/2013, Urteil vom 12. Mai 2014, E. 4.4.

Angesichts der äusserst beschränkten Informationen über die Anforderungen ist unklar, wie die gesuchstellenden Personen ihrer Mitwirkungspflicht nachkommen sollen. Trotzdem kommt ihnen eine grosse Verantwortung für die Erstellung des Sachverhalts bzw. die Glaubhaftmachung ihrer Gründe zu. Im ordentlichen Asylverfahren ist die Erstellung des Sachverhalts gleichermassen auf Behörden und asylsuchende Personen verteilt. Die SBAA fordert, dass dies auch im Verfahren des humanitären Visums umgesetzt wird. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Personen, welche die Anforderungen an ein humanitäres Visum erfüllen, den ihnen zustehenden Schutz nicht erhalten.

3.3.2 Entscheid und Beschwerde

Wenn die Auslandsvertretung die humanitären Gründe als erfüllt erachtet, weist sie das Gesuch inkl. Foto und Fingerabdrücke und einer kurzen Stellungnahme zur Prüfung ans SEM. Das SEM kann das Gesuch seinerseits – trotz Gutheissung der Auslandsvertretung – ablehnen, ohne die gesuchstellende Person je persönlich gesehen zu haben. Sieht die Auslandsvertretung die humanitären Gründe als nicht erfüllt an, lehnt sie das Gesuch in eigener Kompetenz ohne Rücksprache mit dem SEM ab.⁴⁹

Seit September 2018 wird das humanitäre Visum als nationales Visum D erteilt. Zuvor wurde trotz einem Antrag auf ein Visum aus humanitären Gründen in mehreren Fällen in der Entscheidbegründung auf ein Schengenvisum Bezug genommen. Da bei einem Schengenvisum die Rückkehr gewährleistet sein muss, wurden im Visumverweigerungsformular meistens folgende zwei Gründe angekreuzt: «Der Zweck und die Bedingungen des beabsichtigten Aufenthalts wurden nicht nachgewiesen» und «Ihre Absicht, vor Ablauf des Visums aus dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten auszureisen, konnte nicht festgestellt werden».

Insbesondere die Verweigerung aufgrund der fehlenden Rückkehrabsicht war nicht nur für die Betroffenen nicht nachvollziehbar, sondern entbehrt auch jeglicher Logik: Menschen, die ein Gesuch um humanitäres Visum stellen, ersuchen gerade deswegen um Schutz, weil sie in ihrem Heimatland gefährdet sind und nicht zurückkehren können. Trotzdem wurde diese Begründung von den Behörden bei der Ablehnung immer wieder vorgebracht: Der Fall der neunjährigen «Feven», die sich allein in Äthiopien aufhielt und zu ihrer Mutter in die Schweiz reisen wollte, die bereits vorläufig aufgenommen war, ist nur einer

⁴⁹ Weisung «Humanitäres Visum gemäss Art. 4 Abs. 2 VEV», Ziff. 4.1.

von vielen.⁵⁰ Bei all diesen Personen war klar, dass sie nicht zurückkehren, sondern in der Schweiz ein Asylgesuch stellen werden. Das Argument, dass die Wiederausreise vor Ablauf des Visums nicht garantiert werden könne, war unverständlich und für die betroffenen Personen zynisch.

Mit der neuen Weisung ab September 2018 wurde ein neues Verweigerungsformular eingeführt.⁵¹ Dies bedeutet für die Betroffenen ein Fortschritt, da nun konkretere Ablehnungsgründe angekreuzt werden. Weiterhin sind aber nicht ausführliche Gründe vorgesehen. Eine Begründung von einigen Sätzen würde es ermöglichen, einen ablehnenden Entscheid besser zu verstehen und einzuschätzen, ob sich eine Einsprache lohnt oder nicht.

Bei einer Ablehnung des Antrags kann innerhalb von 30 Tagen Einsprache beim SEM und in einem zweiten Schritt Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben werden.⁵² Die Einsprache muss auf Deutsch, Französisch oder Italienisch verfasst werden. Ob die betroffenen Personen in ihrer Situation imstande sind und über die notwendigen Kenntnisse und Finanzen verfügen, innert der kurzen Frist Einsprache bzw. Beschwerde in den jeweiligen Sprachen zu erheben, ist höchst fraglich.

Um eine anfechtbare Verfügung zu erhalten, muss beim SEM oft eine Gebühr bezahlt werden. Die Erfahrungen von Rechtsberatungsstellen zeigen, dass die Höhe der Gebühr variiert – manchmal wird keine Gebühr verlangt, manchmal Fr. 200.- pro Dossier, manchmal Fr. 200.- pro Person. Laut einer Rechtsberatungsstelle erhalten die Betroffenen keine Erklärung dafür, warum wie viel verlangt wird. Zudem können viele Betroffene diese Gebühr nicht bezahlen und sind somit vom Rechtsweg ausgeschlossen. Die SBAA fordert, dass die Erhebung von Gebühren einheitlich und transparent gehandhabt wird.

⁵⁰ Fall 318, dokumentiert von der SBAA. Andere Fälle betrafen z.B. eine syrische Familie, die aufgrund der Kriegssituation und gesundheitlichen Beschwerden einen Visumantrag stellte (Fall 340, dokumentiert von der SBAA) oder «Michel», der in Kamerun aufgrund seiner Homosexualität verfolgt wurde (Fall 265, dokumentiert von der ODAE).

⁵¹ Weisung «Humanitäres Visum gemäss Art. 4 Abs. 2 VEV», Ziff. 8.

⁵² Ibid. Ziff. 9.

4. Voraussetzungen

Bei der Prüfung der Gesuche um humanitäre Visa müssen gemäss BVGer die aktuelle Gefährdung, die persönlichen Umstände der betroffenen Person sowie die Lage im Heimat- oder Herkunftsland geprüft werden.⁵³ Auch weitere Kriterien können berücksichtigt werden: das Bestehen von Bindungen zur Schweiz, die bestehenden Integrationsaussichten in der Schweiz sowie die Unmöglichkeit, in einem anderen Land um Schutz nachzusuchen.⁵⁴

4.1 Unmittelbare, ernsthafte und konkrete Gefährdung an Leib und Leben

Wie erwähnt kann ein humanitäres Visum erteilt werden, wenn eine Person unmittelbar, ernsthaft und konkret an Leib und Leben gefährdet ist – entweder aufgrund der allgemeinen Lage im Herkunftsland oder aufgrund der individuellen Situation. Diese Anforderungen werden in der Weisung jedoch nicht genauer ausgeführt. Dies bedeutet ein grosser Ermessensspielraum der Behörden. Allerdings findet das BVGer in seiner Rechtsprechung, dass der Begriff des humanitären Visums genügend konkret umschrieben sei.⁵⁵

Die Einreisevoraussetzungen werden bei humanitären Visa noch restriktiver als bei ehemaligen Botschaftsgesuchen beurteilt.⁵⁶ Das macht angesichts der begrenzten legalen Fluchtwege die Praxis äusserst restriktiv. Auch das UNHCR findet es problematisch, dass die Anforderung an die unmittelbare Gefährdung im Rahmen eines humanitären Visums eine «äusserst hohe Schwelle» darstellt.⁵⁷

4.1.1 Allgemeine Gefährdungssituation

Bei der Gefährdung aufgrund der allgemeinen Situation im Heimat- oder Herkunftsstaat kann es sich u.a. um kriegерische Ereignisse oder Naturkatastrophen handeln.⁵⁸ Als Beispiel für die allgemeine Gefährdungssituation im Heimatland dient folgender Fall:

⁵³ BVGer 2015/5, Urteil vom 10. Februar 2015, E. 4.1.3.

⁵⁴ BVGer F-4631/2018, Urteil vom 27. Dezember 2018, E. 3.3.

⁵⁵ BVGer D-5815/2014, Urteil vom 11. Februar 2015, E. 4.3.

⁵⁶ BVGer F-3968/2017, Urteil vom 20. Juni 2019.

⁵⁷ UNHCR (2018): Empfehlungen «Humanitäres Visum und Reisedokumente für Flüchtlinge und Staatenlose», S. 4.

⁵⁸ BVGer D-5815/2014, Urteil vom 11. Februar 2015, E. 4.5.

Fall 344⁵⁹: «Nawid», in der Schweiz vorläufig aufgenommen, stellte im August 2018 für seine Frau und die beiden gemeinsamen Kinder ein Gesuch um humanitäre Visa. Er schilderte, dass sie ihr Heimatdorf verlassen mussten und sich bei einem Verwandten im Osten Afghanistans aufhielten. Dort komme es regelmässig zu brutalen Angriffen der Taliban, die das Gebiet kontrollieren. Da sie in anderen Landesteilen keine Verwandten haben, gab es für die Familie keinen alternativen sicheren Ort. Die Gewalt der Taliban habe seit Anfang 2018 stark zugenommen und Zivilpersonen, auch Frauen und Kinder, würden fast wöchentlich wahllos auf der Strasse erschossen. Im November 2018 hiess das SEM im Sinne einer Vorabklärung das Gesuch gut.

Die Situation einer Familie in Syrien hingegen reichte nicht für ein humanitäres Visum aus. Für die Behörden und das BVGer war die Familie weder aufgrund der allgemeinen Bürgerkriegssituation noch aufgrund ihrer individuellen Situation in einer besonderen Notlage:

Fall 340⁶⁰: «Nabil» und «Hadidza» reisten mit ihrer gehbehinderten Tochter «Liyah» aus Syrien nach Istanbul, um dort im Januar 2015 ein Gesuch um humanitäre Visa beim Schweizerischen Konsulat zu stellen. Die Familie machte u.a. geltend, aufgrund gesundheitlicher Beschwerden auf medizinische Betreuung angewiesen zu sein. Die nötige medizinische Infrastruktur fehle an ihrem Aufenthaltsort. Die Anträge der kurdisch-syrischen Familie wurden mit der Begründung, die unmittelbare Gefährdung sei nicht genügend bewiesen, abgewiesen. Daraufhin reichte ihr Anwalt Beschwerde ein. Das BVGer wies das SEM an, den Sachverhalt nochmals vollständig abzuklären, da sich das SEM nicht mit der individuellen Situation und den gesundheitlichen Problemen der gesuchstellenden Personen auseinandergesetzt habe. Eine erneute Beschwerde wies das BVGer im Oktober 2015 ab. Aufgrund einer massiven Verschlechterung ihrer Situation stellte die Familie im Juni 2018 ein neues Gesuch um humanitäre Visa auf der Schweizerischen Botschaft in Libanon. Das Gesuch und die Einsprache ans SEM wurden erneut abgelehnt. Laut dem SEM bestanden keine besonderen, humanitären Gründe. Erst nach einer Beschwerde ans BVGer durch den Anwalt erteilte das SEM im November 2018 der Botschaft die Erlaubnis, die humanitären Visa für die Einreise in die Schweiz auszustellen.

Im vorliegenden Fall führten verschiedene Faktoren zur Verschlechterung der Situation der Familie. Ihr Haus wurde zerbombt und nach weiteren Angriffen musste sie in ein anderes Dorf fliehen. Dort fehlten ihnen die nötigen Behandlungen und Medikamente sowie

⁵⁹ Fall 344, dokumentiert von der SBAA.

⁶⁰ Fall 340, dokumentiert von der SBAA.

genügend Nahrungsmittel, Wasser und Strom. Die Milizen der kurdischen Volksverteidigungskräfte PYD versuchten zudem, Tochter «Liyah» zu rekrutieren. Wie im erläuterten Beispiel braucht es laut Carolin Krauss vom SRK in vielen Fällen mehrere Gefährdungselemente, damit die Gesuche gutgeheissen werden. Medizinische Gründe können oftmals ein Element darstellen, reichen aber in der Regel allein noch nicht aus. Laut BVGer muss die Person für ein humanitäres Visum dringend auf medizinische Hilfe angewiesen sein, die sie sonst nicht bekommen kann.⁶¹

4.1.2 Individuelle Gefährdungssituation

Nach der Rechtsprechung des BVGer muss die gesuchstellende Person konkret an Leib und Leben gefährdet sein. Eine «abstrakte, theoretische Gefährdung» genügt nicht.⁶² Die folgenden Fälle wurden vom BVGer abgewiesen, da keine unmittelbare Gefährdung bestehe. Eine syrische alleinerziehende Mutter hält sich mit ihren Kindern in Libanon auf, ihr Ehemann wurde entführt und sie hat medizinische Probleme. Das BVGer sagte, dass es sich trotz der schwierigen Lage nicht um eine «substantiierte unmittelbare Gefährdung» handle.⁶³ Auch bei einer Frau, die aufgrund ihrer Mitgliedschaft bei der LTTE in Sri Lanka verfolgt wurde, nach Thailand floh und dort ohne Aufenthaltsrecht lebte, schätzte das BVGer ihre schwierige Situation als vergleichbar mit deren zahlreicher anderer Migrant*innen ohne Aufenthaltstitel in Thailand ein. Eine unmittelbare Gefährdung liege nicht vor.⁶⁴

In den Entscheiden im Zusammenhang mit der Gefährdung wird oftmals das Argument der alternativen Schutzmöglichkeit durch das UNHCR, Drittstaaten oder Familienmitglieder verwendet. Eine Einreisebewilligung wird also erst erteilt, wenn keine andere Schutzmöglichkeit besteht und einzig das Eingreifen der Schweizer Behörden die unmittelbare Gefährdung verhindern kann.⁶⁵ Dies hat auch die Rechtsprechung des BVGer bestätigt.⁶⁶ Die folgenden Fälle zeigen die Auswirkungen, wenn aufgrund von vorhandenen alternativen Schutzmöglichkeiten die unmittelbare Gefährdung nicht anerkannt wird.

Im Fall einer gesuchstellenden Familie aus Syrien argumentierten das SEM und das BVGer, sie hätten es vor der Einreichung des Gesuchs in Istanbul versäumt, sich beim UNCHR oder einer anderen Hilfsorganisation zu melden, um sich dort vor der geltend gemachten

⁶¹ BVGer E-2770/2015, Urteil vom 10. Juni 2015, E. 6.2.

⁶² BVGer E-7210/2014, Urteil vom 28. Juli 2015, E. 6.5.

⁶³ BVGer F-4631/2018, Urteil vom 27. Dezember 2018, E. 4.6.

⁶⁴ BVGer F-5335/2018, Urteil vom 12. Februar 2019, E. 5.3.

⁶⁵ Wieruszewski, Marek (2018): Studie «Humanitäre Visa – Eine Auslegeordnung», S. 17.

⁶⁶ BVGer E-5414/2014, Urteil vom 18. August 2015, E. 6.1.

Verfolgung der syrischen Regierung in Sicherheit zu bringen.⁶⁷ In einem anderen Fall einer syrischen Familie war das SEM der Ansicht, dass die Familie die Möglichkeit gehabt hätte, sich in der Türkei als Flüchtlinge registrieren zu lassen.⁶⁸ Verschiedene Urteile zeigen zudem, dass das SEM bzw. die Auslandvertretungen bezüglich Sudan und Äthiopien häufig mit dem Schutz durch das UNHCR argumentieren.⁶⁹ Angesichts der Tatsachen, dass etwa Mitarbeiter*innen des UNHCR jüngst aus dem Sudan evakuiert werden mussten⁷⁰ und die Finanzierung der UNHCR-Programme meist nur einen Bruchteil (aktuell 10%) des Bedarfs decken⁷¹, stellen sich grundlegende Fragen, ob durch diese Art temporärer und punktueller Versorgung durch nichtstaatliche Akteure der Schutz der Betroffenen rechtlich und faktisch gewährleistet werden kann.

Im folgenden Fall argumentierte das BVGer, dass zwar nicht der Staat, aber die Mutter die minderjährige «Eden» schützen könne:

Fall 240⁷²: «Eden» sollte im Alter von 14 Jahren den Ehemann ihrer plötzlich verstorbenen Schwester heiraten. Ihr Vater ist einverstanden, doch «Eden» wehrt sich und flieht mit ihrer Mutter. Da «Eden» von ihrem Onkel gesucht wird, müssen sie sich verstecken. Auf der Botschaft in Addis Abeba in Äthiopien stellt «Eden» ein Gesuch um ein humanitäres Visum, das abgelehnt wird. In der Einsprache hält das SEM fest, dass sie sich nicht in einer besonderen Notsituation befinde und angemessenen Schutz geniesse, da sie sich bei ihrer Mutter befinde. In der Beschwerde ans BVGer macht «Eden» geltend, dass die äthiopischen Behörden nicht in der Lage seien, sie zu schützen. In der Zwischenzeit wird «Eden» von ihrer Familie gesucht und erfährt, dass ihr Vater als Erpressungsmittel zwei seiner Kinder eingesperrt habe. Das BVGer wird darüber informiert, lehnt jedoch die Beschwerde ab. In seinem Urteil anerkennt es die fehlende Schutzzfähigkeit des äthiopischen Staates, ist jedoch der Meinung, dass «Edens» Mutter sie beschützen könne. «Eden» befinde sich zudem nicht in unmittelbarer Gefahr.

⁶⁷ BVGer F-3472/2017, Urteil vom 1. Mai 2018, E. 4.3.

⁶⁸ Fall 340, dokumentiert von der SBAA.

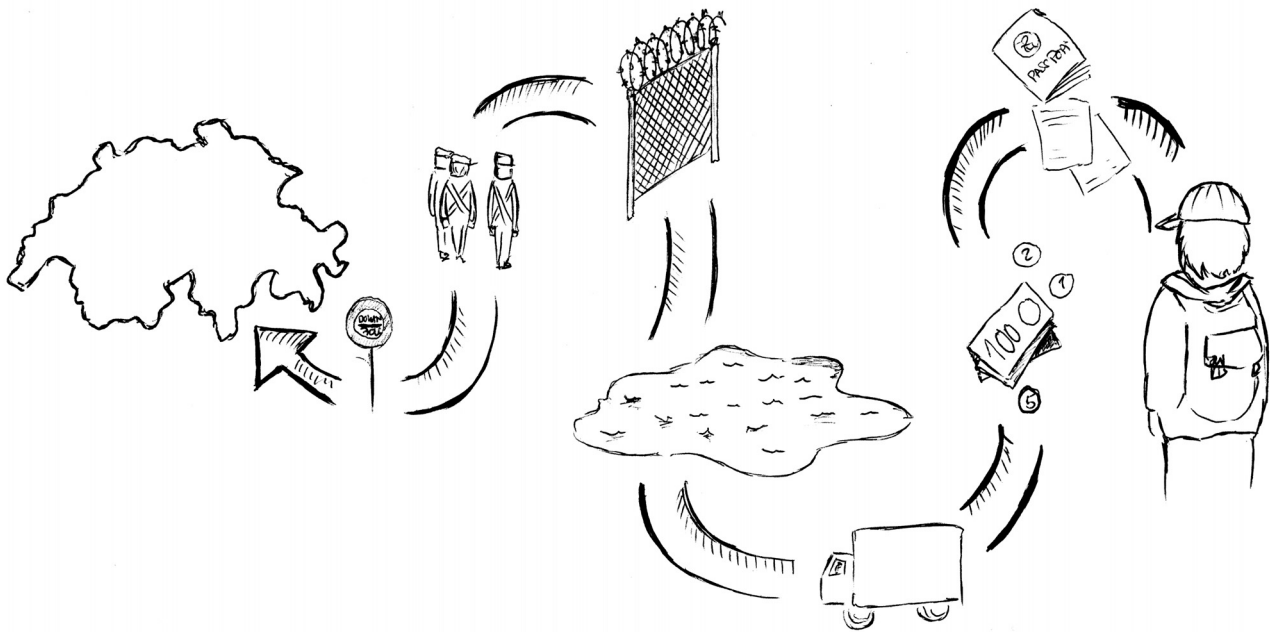
⁶⁹ Z.B. BVGer F-275/2019, Urteil vom 19. September 2019; BVGer F-5845/2017, Urteil vom 8. Juni 2018; BVGer D-3350/2014, Urteil vom 31. August 2015.

⁷⁰ UNHCR, Sudan Emergency Flash Update, 30.06.2019, <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Sudan-Emergency%20Flash%20Update%20-%2030JUN19.pdf> (zuletzt besucht am 24.09.2019).

⁷¹ UNHCR, Funding Update Sudan, 24.06.2019, <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/Sudan%20Funding%20Update%2024%20June%202019.pdf> (zuletzt besucht am 24.09.2019).

⁷² Fall 240, dokumentiert von der SBAA.

Das häufig verwendete Argument der alternativen Schutzmöglichkeit erweckt den Eindruck, dass die Schweiz die Schutzgewährung an Drittstaaten, Institutionen wie das UNHCR und Einzelpersonen delegiert. So muss sich die Schweiz den Vorwurf gefallen lassen, dass sie dadurch ihre eigene Verantwortung nicht genügend wahrnimmt.



4.2 Drittstaatenregelung

Die Delegation der Schutzgewährung an Drittstaaten führt nebst der teilweise fehlenden Verantwortung der Schweiz noch zu weiteren Schwierigkeiten. Wenn sich eine Person in einem Drittstaat befindet, ist laut Weisung in der Regel davon auszugehen, dass keine Gefährdung mehr besteht und folglich kein humanitäres Visum ausgestellt wird.⁷³ Die Drittstaatenregelung wird vom SEM und dem BVGer meist streng und systematisch angewendet.⁷⁴ Dies ist insbesondere deshalb stossend, da es in Staaten wie Afghanistan, Syrien und Eritrea keine Schweizer Vertretungen (mehr) gibt. Dies bedeutet, dass Personen aus diesen Staaten aufgrund der Auflage persönlich zu erscheinen, gezwungen werden, in einen Drittstaat auszureisen, um überhaupt erst einen Antrag stellen zu können. In diesem Drittstaat gelten sie wiederum, nach Weisung, in der Regel als ungefährdet. Dadurch stranden die Betroffenen oftmals in einem Drittstaat, ohne dass ihre Situation im Herkunfts- und im Aufenthaltsland geprüft und ohne dass ihnen im betreffenden Drittstaat Schutz gewährt wird.⁷⁵ Dieser von Gesetzgebung und Praxis herbeigeführte Widerspruch wird folgendermassen abgeschwächt: Das BVGer wertet eine kurze Einreise in einen Nachbarstaat zum Zwecke des Visumsantrages nicht als Aufenthalt in einem Drittstaat und folglich auch nicht als Schutzgewährung durch diesen Drittstaat.⁷⁶

Bei der Drittstaatenregelung handelt es sich um eine widerlegbare Regelvermutung. An Personen aus Drittstaaten werden humanitäre Visa erst erteilt, wenn keine andere Schutzmöglichkeit besteht und einzig das Eingreifen der Schweizer Behörden die unmittelbare Gefährdung verhindern kann. Die Behörden müssen aber die individuellen Umstände prüfen, die dazu führen können, dass die Regelvermutung widerlegt wird.⁷⁷ Sowohl die Situation im Drittstaat als auch das Risiko einer drohenden Rückschiebung in den Verfolgerstaat müssen geprüft werden.⁷⁸

Fall 343⁷⁹: *Das tamilische Ehepaar «Pathmanathan» und «Shivani» war in Sri Lanka für die LTTE tätig. Nach dem Ende des Bürgerkriegs 2009 gelang ihnen mit ihren Kindern die Flucht nach Thailand. Obwohl sie dort vom UNHCR als Flüchtlinge anerkannt wurden, nahm die thailändische Polizei sie fest und brachte die Familie in ein*

⁷³ Weisung «Humanitäres Visum gemäss Art. 4 Abs. 2 VEV», Ziff. 3.

⁷⁴ SRK Zwischenbericht «Unterstützung des SRK für syrische Staatsangehörige (humanitäre Visa)» 2016, S. 23.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Wieruszewski, Marek (2018): Studie «Humanitäre Visa – Eine Auslegeordnung», S. 18; siehe z.B. BVGer 1899/2015, Urteil vom 27. Juli 2015, E. 6.6.2.

⁷⁷ Wieruszewski, Marek (2018): Studie «Humanitäre Visa – Eine Auslegeordnung», S. 17.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Fall 343, dokumentiert von der SBAA.

«Immigration Detention Center» (IDC), eine Haftanstalt für illegale Einwanderer. Seit ihrer Freilassung sind sie weiterhin in einer schwierigen Situation: sie besitzen keine Arbeitsbewilligung, leiden unter gesundheitlichen Problemen und die finanzielle Unterstützung des UNHCR wurde eingestellt. Ihre Anträge auf humanitäre Visa wurden 2015 abgelehnt. Nach einem Ausreiseversuch wurde «Pathmanathan» 2017 erneut inhaftiert. Im Jahr 2018 stellte die Familie neue Anträge auf humanitäre Visa, die vom SEM wiederum abgelehnt wurden. Im Februar 2019 lief «Pathmanathans» Haftstrafe ab, worauf er erneut in ein IDC gebracht wurde. Auf diese Gefahr hatte seine Rechtsvertretung bereits mehrmals hingewiesen. In der Beschwerde ans BVGer machte sie deshalb geltend, dass «Pathmanathan» nun entweder ein lebenslänglicher Aufenthalt im IDC oder eine Rückschaffung nach Sri Lanka drohe. Die Beschwerden gegen die abgelehnten humanitären Visa sind beim BVGer noch hängig.

Laut SEM besteht aufgrund des Aufenthalts der Familie in einem sicheren Drittstaat keine unmittelbare Gefährdung mehr. Die SBAA erachtet diese Argumentation im vorliegenden Fall als äusserst problematisch. Thailand hat die GFK nicht ratifiziert und missachtet laut BVGer das Non-Refoulement Gebot insbesondere auch bei Ausschaffungen von tamilischen Asylsuchenden trotz Registrierung beim UNHCR.⁸⁰ Das SEM ist an die Rechtsprechung des BVGer gebunden. Der Entscheid erstaunt deshalb umso mehr, da das BVGer in einem wesensgleichen Fall das SEM angewiesen hatte, ein humanitäres Visum auszustellen.⁸¹

BDP-Nationalrätin Rosemarie Quadranti beauftragte aufgrund des vorliegenden Spannungsfelds den Bundesrat in einer Motion, die Drittstaatenregelung zu überprüfen.⁸² Sie sei grundlegend zu überdenken, da sie die sinnvolle Anwendung des Instruments des humanitären Visums verhindere. Der Bundesrat hielt daraufhin in einer Stellungnahme fest, es sei sichergestellt, dass Personen in einem Drittstaat nötigenfalls in der Schweiz Schutz erhalten können. Die Einreise mit einem humanitären Visum könne gefährdeten Personen unabhängig von ihrem Aufenthaltsort bewilligt werden. Diese Argumentation des Bundesrates ist aufgrund der dokumentierten Fälle völlig ungenügend.

⁸⁰ BVGer D-682/2013, Urteil vom März 2013.

⁸¹ BVGer F-6648/2016, Urteil vom 16. August 2017.

⁸² Motion von Rosemarie Quadranti, 18.4157: «Erleichterte Erteilung von humanitären Visa», eingereicht am 10.12.2018.

5 Familiennachzug oder humanitäres Visum?

Vielfach handelt es sich im Zusammenhang mit humanitären Visa um Konstellationen, bei denen Familien getrennt sind. Manche Familienangehörige befinden sich noch im Herkunfts- oder in einem Drittstaat, andere in der Schweiz – im Asylverfahren, vorläufig aufgenommen oder als Flüchtling anerkannt. Wenn betroffene Familien kein Gesuch um Familiennachzug stellen können oder es abgelehnt wurde⁸³, bleibt ihnen deshalb häufig als einzige Möglichkeit, per humanitäres Visum einen Antrag zur Wiedervereinigung der Familie zu stellen. Humanitäre Visa dienen laut BVGer jedoch nicht dem Zweck des Familiennachzugs. Wie die folgenden zwei Fälle zeigen, ist die Rechtsprechung diesbezüglich sehr restriktiv.

Eine syrische Familie flüchtete gemeinsam in die Türkei. Da sie auch dort bedroht wurden, schickten die Eltern ihre Kinder in die Schweiz. Für eine gemeinsame Flucht reichte das Geld nicht. Eine schweizerische Pflegemutter kümmert sich seither um die beiden Kinder. Der Sohn leidet stark unter der Trennung von seinen Eltern und es besteht ein Verdacht auf eine posttraumatische Belastungsstörung. Die Eltern beantragten auf der Schweizer Vertretung in Istanbul humanitäre Visa, die abgelehnt wurden. Das BVGer stützte den negativen Entscheid, da die unmittelbare Gefährdung nicht nachgewiesen worden sei. Dass sich der Sohn «in einer psychischen Notlage befinden soll, der nur mit der Erteilung einer Einreiseerlaubnis für die Eltern zu begegnen sei» tue nichts zur Sache.⁸⁴

In einem anderen Fall beantragte eine eritreische Mutter, die seit 2014 über eine vorläufige Aufnahme als Flüchtling verfügt, humanitäre Visa für ihre 6- und 9-jährigen Kinder. Die Anträge wurden abgelehnt mit der Begründung, dass sich ihre (selbst noch minderjährige) Schwester im Sudan um sie kümmere und die unmittelbare Gefährdung nicht nachgewiesen sei. Gesuche um humanitäre Visa seien als rechtsmissbräuchlich anzusehen, wenn es hauptsächlich um die Familienzusammenführung gehe.⁸⁵

Für gesuchstellende Personen kann es in der Praxis sehr schwierig sein, abzuschätzen, ob ein Gesuch um ein humanitäres Visum oder Familiennachzug grössere Chancen hat, gutgeheissen zu werden. Dies lässt sich am folgenden Fall aufzeigen:

⁸³ Solange die Personen im Asylverfahren sind, dürfen sie keine Familienmitglieder nachziehen. Personen mit einer vorläufigen Aufnahme müssen eine gesetzliche Wartefrist von drei Jahren abwarten, bis sie ein Gesuch um Nachzug ihrer Ehegatten und minderjährigen Kinder stellen können und verschiedene Kriterien erfüllen (Art. 85 Abs. 7 AIG).

⁸⁴ BVGer F-7680/2016, Urteil vom 1. März 2018, E. 5.6.

⁸⁵ BVGer F-899/2017, Urteil vom 26. Januar 2018, E. 6.4.

Fall 318⁸⁶: «Makeda» musste auf ihrer Flucht ihre neugeborene Tochter «Feven» in Äthiopien zurücklassen. Im November 2014 wurde «Makeda» in der Schweiz vorläufig aufgenommen. Erst nach einer jahrelangen Suchaktion fand sie ihre Tochter. Diese lebte bei einem Bekannten in einer äthiopischen Grossstadt, doch die zukünftige Betreuung war nicht gewährleistet. Im Mai 2016 stellte «Makeda» einen Antrag auf ein humanitäres Visum für ihre 9-jährige Tochter. Das SEM lehnte den Antrag ab, weil nicht garantiert werden könne, dass «Feven» die Schweiz vor Ablauf des Visums wieder verlassen würde. Daraufhin stellte die Mutter ein Gesuch um Familiennachzug. Aufgrund der besonders dringlichen und prekären Umstände hiess das kantonale Migrationsamt das Gesuch gut, obwohl das Kriterium der Sozialhilfeabhängigkeit und die dreijährige Wartefrist noch nicht erfüllt waren. Das SEM verweigerte seine Zustimmung und wies auf die Möglichkeit eines humanitären Visums hin. «Makeda» beantragte im Oktober 2016 ein zweites humanitäres Visum für ihre Tochter, das im November bewilligt wurde.

Auch im Fall des minderjährigen «Akash» stellte sein Vater zuerst einen Antrag auf ein humanitäres Visum, das abgelehnt wurde. Daraufhin reichte er ein Gesuch um Familiennachzug ein, das noch hängig ist.⁸⁷ «Nawid» und seine Familie hingegen versuchten zuerst den Weg über das Gesuch um Familiennachzug:

Fall 344⁸⁸: «Nawid» wurde im Februar 2016 vorläufig aufgenommen. Da sich seine Ehefrau «Nesrin» und die gemeinsamen Kinder im Osten Afghanistans in einer äusserst gefährlichen Lage befanden, stellte «Nawid» im März 2018 ein Gesuch um Familiennachzug. Nach der Ablehnung reichte er einen Antrag auf humanitäre Visa ein. Diesen hiess das SEM nach einer Vorabklärung gut. Trotz erschwertem Zugang zur Botschaft in Pakistan konnte die Familie schlussendlich in die Schweiz einreisen.

Das ungeklärte Verhältnis zwischen Familiennachzug und humanitärem Visum ist für die Betroffenen äusserst belastend. Durch das Einreichen von mehreren Gesuchen verlängert sich ihre Notlage oder sie müssen gefährliche Fluchtrouten auf sich nehmen. Eine klare und einheitliche Handhabung der Gesuche sowie eine umfassende Interessensabwägung, welche die Menschenrechte stärker ins Zentrum rückt, ist unerlässlich. Dies entspricht auch der Empfehlung des UNHCR, das Recht auf Privat- und Familienleben und das Kindeswohl in die Beurteilung der Gesuche einfließen zu lassen.⁸⁹

⁸⁶ Fall 318, dokumentiert von der SBAA.

⁸⁷ Fall 342, dokumentiert von der SBAA.

⁸⁸ Fall 344, dokumentiert von der SBAA.

⁸⁹ UNHCR (2018): Empfehlungen «Humanitäres Visum und Reisedokumente für Flüchtlinge und Staatenlose», S. 5.

6 Fazit und Forderungen der SBAA

Das humanitäre Visum ist ein wichtiges Instrument, um gefährdeten Personen einen legalen und sicheren Fluchtweg zu ermöglichen. Die restriktive Vergabe humanitärer Visa führt jedoch dazu, dass viele schutzbedürftige Personen in prekären und bedrohlichen Situationen ausharren oder eine schwierige und gefährliche Flucht auf sich nehmen müssen. Dadurch wird ihnen ihr Recht auf Sicherheit und Freiheit⁹⁰ und die Ausübung grundlegender Menschenrechte wie beispielsweise das Recht auf Familienleben verwehrt.

Mangelnde oder auch widersprüchliche **Informationen** durch Schweizer Vertretungen im Ausland und durch das SEM stellen für die betroffenen Antragsstellenden eine grosse Hürde beim Zugang zu Schutz dar.

- Die SBAA fordert, dass für die schutzsuchenden Personen ein Merkblatt mit den relevanten Informationen zur Gesuchstellung, den Anforderungen und dem Ablauf erarbeitet wird. Die Informationen sollen in einer für die Gesuchsteller*innen verständlichen Sprache verfügbar sein. Alle Vertretungen sollen einheitlich informieren bzw. verbindliche Checklisten abgeben, um die Rechtsgleichheit zu gewährleisten.

Um einen Antrag auf ein humanitäres Visum einzureichen, muss bei der Schweizer Vertretung im Ausland ein Termin vereinbart werden. Der **Zugang zu den Vertretungen** ist jedoch nicht immer gewährleistet, z.B. für inhaftierte Personen oder wenn es in einem Land keine Botschaft gibt.

- Der Zugang zu den Vertretungen muss für die Gesuchsteller*innen sichergestellt sein. Das bedingt, dass die Zuständigkeiten zwischen Vertretungen und SEM geklärt sind.
- Die informelle, schriftliche Chancenberatung ist ein wichtiges Instrument, das klar definiert und vereinheitlicht werden soll.
- Zudem fordert die SBAA, dass in Ausnahmefällen die Möglichkeit bestehen muss, dass die Gesuchsteller*innen nicht persönlich erscheinen müssen. In solchen Fällen sollen sie ein schriftliches Gesuch einreichen können.

⁹⁰ Art. 5 EMRK.

Beim **Antragsformular** handelt es sich um das allgemeine Visaantragsformular, das von den gesuchstellenden Personen eigenständig präzisiert werden muss.

- Um den Zugang zur Gesuchstellung zu vereinfachen, muss ein spezifisches Antragsformular für humanitäre Visa in einfacher Sprache eingeführt werden.
- Es soll klar festgehalten werden, welche Dokumente und Beweismittel notwendig sind.
- Hinsichtlich des Verweigerungsformulars soll nicht nur angekreuzt werden, was die Gründe für den negativen Entscheid sind, sondern eine Begründung von einigen Sätzen eingeführt werden. Dies erleichtert es, den Entscheid zu verstehen und einzuschätzen, ob sich eine Einsprache lohnt oder nicht.

Zur Erstellung des Sachverhalts müssen sowohl die betroffenen Personen als auch die Behörden beitragen. Laut dem BVGer gilt für die Behörden beim humanitären Visum ein abgeschwächter **Untersuchungsgrundsatz**. Es hat gleichzeitig aber auch festgehalten, dass der Sachverhalt vollständig abgeklärt werden muss.

- Es ist unerlässlich, dass die Behörden den Sachverhalt im Einzelfall sorgfältig und vollständig abklären und alle relevanten Informationen berücksichtigen.

Für die Gesuchsteller*innen gilt die **Mitwirkungspflicht**. Was die Anforderungen an die Betroffenen konkret beinhalten, ist jedoch nicht klar.

- Die Mitwirkungspflicht der gesuchstellenden Personen muss deshalb konkretisiert werden. Beide Parteien sollen – analog zum ordentlichen Asylverfahren – gleichermassen zur Erstellung des Sachverhalts beitragen.

Die **Voraussetzungen für ein humanitäres Visum** sind sehr offen formuliert und deren Beurteilung ist noch restriktiver als beim früheren Botschaftsverfahren. Dies bedeutet ein grosser Ermessensspielraum der Behörden. Die SBAA betont die Wichtigkeit des Instruments des humanitären Visums, kritisiert aber die zu hohen Anforderungen an die unmittelbare Gefährdung.

- Bei der Beurteilung der Gesuche um humanitäre Visa müssen grundlegende Menschenrechte wie das Recht auf Privat- und Familienleben sowie das Kindeswohl verstärkt einbezogen werden.

- Besonders problematisch ist der häufige Verweis auf alternative Schutzmöglichkeiten durch Drittstaaten, UNHCR oder Familienmitglieder. Die Schweiz soll nicht nur nach dem Subsidiaritätsprinzip Schutz gewähren, sondern ihre Verantwortung verstärkt wahrnehmen.
- Die Regelvermutung, dass eine Person in einem Drittstaat nicht mehr gefährdet ist, erachtet die SBAA als problematisch. Im Zusammenhang mit der Drittstaatenregelung muss die Gefährdungssituation sowohl im Herkunftsland als auch im Drittstaat individuell und vollständig geprüft werden.

Vielen Betroffenen, deren Familienangehörige sich noch im Ausland befinden, bleibt nichts anderes übrig, als zuerst ein **Gesuch um Familiennachzug** und im Fall einer Ablehnung ein Gesuch um ein humanitäres Visum zu stellen, oder vice versa. Dies verlängert ihre Not-situation oder zwingt sie zu gefährlichen Fluchtrouten.

- Die SBAA fordert deshalb die Behörden dringend dazu auf, das Verhältnis zwischen Familiennachzug und humanitärem Visum zu klären und das Recht auf Privat- und Familienleben sowie das Kindeswohl genügend zu berücksichtigen.

Die verschiedenen **legalen Einreisemöglichkeiten** in die Schweiz sind zu begrüßen, doch reichen diese bei weitem nicht aus. Angesichts der aktuellen migrationspolitischen Entwicklungen in Europa ist es aus Sicht der SBAA unerlässlich, dass die Schweiz ihre Verantwortung vollumfänglich wahrnimmt.

- Aus Sicht der SBAA ist es unumgänglich, das humanitäre Visum weniger restriktiv zu handhaben.
- Längerfristig plädiert die SBAA dafür, die Möglichkeit des Botschafts asylverfahrens wieder einzuführen.
- Auf europäischer Ebene soll sich die Schweiz für mehr legale und sichere Fluchtwege einsetzen.

7 Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AIG	Ausländer- und Integrationsgesetz vom 16. Dezember 2005, SR 142.20
Art.	Artikel
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, SR 0.101
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GebV-AIG	Gebührenverordnung AIG vom 24. Oktober 2007, SR 142.209
GFK	Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtstellung der Flüchtlinge, SR 0.142.30
Kap.	Kapitel
KRK	Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes, SR 0.107
ODAE	Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers
SBAA	Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht
SEM	Staatssekretariat für Migration
SFH	Schweizerische Flüchtlingshilfe
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968, SR 172.021

8. Quellenverzeichnis

Bundesrat

Medienmitteilung vom 6.3.2015, https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2015/ref_2015-03-061.html.

Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 26.05.2010, BBl 2010.

Caroni Martina, Scheiber Nicole, Preisig Christa, Zoetewijj Margarite

2014. Migrationsrecht. Bern: Stämpfli juristische Lehrbücher, 3. Auflage.

Europäisches Parlament.

«Humanitäre Visa: Vorschlag des EU-Parlaments, Beitrag vom 9.11.2018, <http://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/world/20181031ST018177/humanita-re-visa-vorschlag-des-eu-parlaments>.

Rosemarie Quadranti

Motion 18.4157: «Erleichterte Erteilung von humanitären Visa».

Silvia Schenker

Motion 15.3462: «Botschaftsasyl in der EU».

Schwenkel Christof, Müller Franziska, Köchli Helen, Caroni Martina, Scheiber Nicole

2013. Evaluation Praxis humanitäre Visa. Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Migration (BFM).

SEM

2018. Visa Monitoring – Entwicklung der Visumerteilung durch Schweizer Auslandsvertretungen, Jahresausgabe.

Weisungen des Staatssekretariats für Migration für die Ausstellung nationaler Visa vom 30. März 2019, Ziff. 2.3.1.

Weisung Humanitäres Visum gemäss Art. 4 Abs. 2 VEV vom 6.9.2018 des SEM, Nr. 322.123/2018/00045.

SRK

2016. Zwischenbericht Unterstützung des SRK für syrische Staatsangehörige (humanitäre Visa).

2015. Tätigkeiten des Schweizerischen Roten Kreuzes zur Unterstützung von Personen syrischer Herkunft, die ein Visum für die Schweiz beantragen. Evaluation, Analyse und Empfehlungen für das SRK und Schweizer Behörden.

UNHCR

Sudan Emergency Flash Update, 30.06.2019, <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Sudan-Emergency%20Flash%20Update%20-%2030JUN19.pdf>.

Funding Update Sudan, 24.06.2019, <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/Sudan%20Funding%20Update%2024%20June%202019.pdf>.

2018. Humanitäres Visum und Reisedokumente für Flüchtlinge und Staatenlose. Empfehlungen zu den Änderungsentwürfen zur Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV), Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV).

Wieruszewski Marek

2018. Humanitäre Visa – Eine Auslegeordnung. Die Schweizer Praxis unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH und BVGer – eine Studie im Auftrag des Schweizerischen Roten Kreuzes.



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht zeigt anhand von juristisch dokumentierten Fällen auf, wie sich das schweizerische Asyl- und Ausländerrecht auf die Situation der betroffenen Menschen auswirkt.

Mehr Informationen finden Sie unter: beobachtungsstelle.ch

Unterstützen Sie die Arbeit der Schweizerischen Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht:

- > [Melden Sie uns konkrete Fälle](#)
- > [Unterstützen Sie uns mit einer Spende](#)
- > [Werden Sie Mitglied](#)

PC 60262690-6 / IBAN CH70 0900 0000 6026 2690 6

Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht

Vielen Dank für Ihre Unterstützung.