



---

Abteilung III  
C-6434/2011

## Urteil vom 13. Mai 2013

---

Besetzung

Richterin Ruth Beutler (Vorsitz),  
Richter Andreas Trommer, Richter Blaise Vuille,  
Gerichtsschreiberin Barbara Kradolfer.

---

Parteien

**A.** \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Bundesamt für Migration (BFM)**, Quellenweg 6, 3003 Bern,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Schengen-Visum für B. \_\_\_\_\_.

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

Am 30. Juni 2011 stellte der irakische Staatsangehörige B.\_\_\_\_\_ (geb. 1953; nachfolgend Gesuchsteller) bei der Schweizerischen Vertretung in Ankara ein Gesuch um Ausstellung eines Visums für einen zweimonatigen Besuchsaufenthalt bei seinem in der Schweiz lebenden Bruder, A.\_\_\_\_\_ (geb. 1982; nachfolgend Gastgeber oder Beschwerdeführer). Dieses Gesuch wies die Schweizer Vertretung am 17. August 2011 ab.

**B.**

Gegen diese Verfügung erhob der Gastgeber am 15. September 2011 Einsprache. Nachdem die Vorinstanz durch das Migrationsamt des Kantons Zürich weitere Abklärungen zum Sachverhalt hatte durchführen lassen, wies sie die Einsprache mit Entscheid vom 11. November 2011 ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, die Wiederausreise des Gesuchstellers sei aufgrund der allgemeinen Lage im Irak sowie angesichts seiner persönlichen Situation nicht gewährleistet.

**C.**

Mit Rechtsmitteleingabe vom 25. November 2011 beantragt der Beschwerdeführer sinngemäss die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die Ausstellung eines Schengen-Visums an den Gesuchsteller. Dieser sei bereits 2010 mit einem von Italien ausgestellten Visum in Italien und in der Schweiz gewesen und danach in den Irak zurückgekehrt. Wirtschaftlich gehe es dem Gesuchsteller im Irak gut. Er lebe in einer der drei von den Kurden verwalteten Provinzen im Nordirak. Er werde ganz sicher nicht in der Schweiz bleiben.

**D.**

Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 15. Dezember 2011 die Abweisung der Beschwerde.

**E.**

Zur Stellungnahme eingeladen, hält der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 6. Januar 2012 im Wesentlichen an seinen Anträgen und deren Begründung fest.

**F.**

Auf den übrigen Akteninhalt wird, soweit rechtserheblich, in den Erwägungen eingegangen.

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

### **1.**

**1.1** Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden. Darunter fallen u.a. Entscheidungen des BFM, mit denen die Erteilung eines Schengen-Visums verweigert wird. In dieser Materie entscheidet das Bundesverwaltungsgericht endgültig (vgl. Art. 83 Bst. c Ziff. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

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

**1.3** Der Beschwerdeführer ist zur Beschwerde berechtigt (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten (vgl. Art. 50 und 52 VwVG).

### **2.**

Mit Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht kann 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 (vgl. Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet im Beschwerdeverfahren das Bundesrecht von Amtes wegen an. Es ist gemäss Art. 62 Abs. 4 VwVG nicht an die Begründung der Begehren gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen; massgebend sind grundsätzlich die tatsächlichen Verhältnisse zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. BVGE 2011/43 E. 6.1 und BVGE 2011/1 E. 2).

### **3.**

Die angefochtene Verfügung bezieht sich auf das Visumsgesuch eines irakischen Staatsangehörigen, der für ein resp. zwei Monate (vgl. Auskunft gegenüber Migrationsamt Zürich vom 28. Oktober 2011 und Beschwerdeschrift resp. Einladungsschreiben vom 11. April 2011) in die Schweiz kommen möchte. Da sich dieser nicht auf die EU/EFTA-

Personenfreizügigkeitsabkommen berufen kann und die beabsichtigte Aufenthaltsdauer drei Monate nicht überschreitet, fällt sein Gesuch in den Anwendungsbereich der Schengen-Assoziierungsabkommen, mit denen die Schweiz den Schengen-Besitzstand und die dazugehörigen gemeinschaftsrechtlichen Rechtsakte übernommen hat. Das Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005 (AuG, SR 142.20) und seine Ausführungsverordnungen gelangen nur soweit zur Anwendung, als die Schengen-Assoziierungsabkommen keine abweichenden Bestimmungen enthalten (Art. 2 Abs. 2 - 5 AuG).

**4.** Die Voraussetzungen für die Erteilung eines Visums präsentieren sich im Anwendungsbereich der erwähnten Rechtsgrundlagen wie folgt:

**4.1** Das schweizerische Ausländerrecht kennt weder ein allgemeines Recht auf Einreise noch gewährt es einen besonderen Anspruch auf Erteilung eines Visums. Die Schweiz ist daher – wie andere Staaten auch – grundsätzlich nicht gehalten, Ausländerinnen und Ausländern die Einreise zu gestatten. Vorbehältlich völkerrechtlicher Verpflichtungen handelt es sich dabei um einen autonomen Entscheid (vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002, BBl 2002 3774; BGE 135 II 1 E. 1.1 mit Hinweisen; BVGE 2009/27 E. 3). Das Schengen-Recht schränkt die nationalstaatlichen Befugnisse insoweit ein, als es einheitliche Voraussetzungen für Einreise und Visum aufstellt und die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Einreise bzw. das Visum zu verweigern, wenn die Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Einen Anspruch auf Einreise bzw. Visum vermittelt auch das Schengen-Recht nicht (vgl. aber die abweichende Auffassung von PHILIPP EGLI/TOBIAS D. MEYER, in: Caroni/Gächter/Thurnherr [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, Bern 2010, Art. 5 N. 3 f.).

**4.2** Angehörige von Drittstaaten dürfen über die Aussengrenzen des Schengen-Raums für einen Aufenthalt von höchstens drei Monaten je Sechsmonatszeitraum einreisen, wenn sie im Besitz gültiger Reisedokumente sind, die zum Grenzübertritt berechtigen. Staatsangehörige gewisser Länder benötigen zudem ein Visum (vgl. 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). Kein Visum benötigen Drittstaatsangehörige, die Inhaber eines gültigen Aufenthaltstitels sind oder über ein gültiges Visum für den längerfristigen Aufenthalt

verfügen (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. a AuG, Art. 2 Abs. 1 der Verordnung vom 22. Oktober 2008 über die Einreise und die Visumerteilung [VEV, SR 142.204] i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Bst. a und b der 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 [nachfolgend: Schengener Grenzkodex, SGK, ABl. L 105 vom 13.04.2006, S. 1 - 32] und Art. 2 der Verordnung [EG] Nr. 562/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. März 2010 zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und der Verordnung [EG] Nr. 562/2006 in Bezug auf den Verkehr von Personen mit einem Visum für einen längerfristigen Aufenthalt [ABl. L 85 vom 31.03.2010, S. 1 - 4]).

**4.3** Im Weiteren müssen Drittstaatsangehörige den Zweck und die Umstände ihres beabsichtigten Aufenthalts belegen und hierfür über ausreichende finanzielle Mittel verfügen (Art. 5 Abs. 1 Bst. b AuG, Art. 2 Abs. 1 VEV, Art. 5 Abs. 1 Bst. c und Abs. 3 SGK sowie Art. 14 Abs. 1 Bst. a - c der Verordnung [EG] Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft [nachfolgend: Visakodex]). Namentlich haben sie in diesem Zusammenhang zu belegen, dass sie den Schengen-Raum vor Ablauf des bewilligungsfreien Aufenthaltes verlassen, bzw. ausreichende Gewähr für eine fristgerechte Wiederausreise zu bieten (Art. 14 Abs. 1 Bst. d und Art. 21 Abs. 1 Visakodex sowie Art. 5 Abs. 2 AuG; vgl. dazu EGLI/MEYER, a.a.O. Art. 5 N. 33). Weiterhin 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 Mitgliedsstaats darstellen (Art. 5 Abs. 1 Bst. c AuG, Art. 5 Abs. 1 Bst. d und e SGK).

**4.4** Eine Gefahr für die öffentliche Ordnung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. e SGK ist auch dann anzunehmen, wenn die drittstaatsangehörige Person nicht bereit ist, das Hoheitsgebiet des Schengen-Raums fristgerecht wieder zu verlassen (vgl. dazu EGLI/MEYER, a.a.O., Art. 5 N. 33; ferner Urteil des deutschen Bundesverwaltungsgerichts 1 C. 1.10 vom 11. Januar 2011 Rz. 29). Die Behörden haben daher zu prüfen und gesuchstellende Personen dementsprechend zu belegen, dass die Gefahr einer rechtswidrigen Einwanderung oder einer nicht fristgerechten Ausreise nicht besteht (Art. 14 Abs. 1 Bst. d und Art. 21 Abs. 1 Visakodex). Die Gewähr der gesicherten Wiederausreise, wie sie Art. 5 Abs. 2 AuG ver-

langt, wenn nur ein vorübergehender Aufenthalt vorgesehen ist, steht mit dieser Regelung im Einklang (vgl. BVGE 2009/27 E. 5 mit Hervorhebung des Zusammenhangs zum Einreiseerfordernis des belegten Aufenthaltszwecks nach Art. 5 Abs. 1 Bst. c SGK).

**4.5** Sind die vorerwähnten Einreisevoraussetzungen nicht erfüllt, darf ein für den gesamten Schengen-Raum geltendes "einheitliches Visum" (Art. 2 Ziff. 3 Visakodex) nicht erteilt werden (Art. 12 VEV, Art. 32 SGK). Hält es jedoch ein Mitgliedstaat aus humanitären Gründen, aus Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen für erforderlich, so ist er berechtigt, der drittstaatsangehörigen Person, welche die ordentlichen Einreisevoraussetzungen nicht erfüllt, ausnahmsweise ein "Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit" zu erteilen (Art. 2 Ziff. 4 Visakodex). Dieses Visum ist grundsätzlich nur für das Hoheitsgebiet des ausstellenden Staates gültig (Art. 32 i.V.m. Art. 25 Abs. 1 Bst. a Visakodex; unter denselben Voraussetzungen kann einer drittstaatsangehörigen Person die Einreise an den Aussengrenzen gestattet werden, vgl. Art. 5 Abs. 4 Bst. c SGK).

## **5.**

Anhang I zur Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 listet diejenigen Staaten auf, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Aussengrenzen der Schengen Mitgliedstaaten im Besitze eines Visums sein müssen (Abl. L 81 vom 21.03.2001, S. 17; zum vollständigen Quellennachweis vgl. Fussnote zu Art. 4 Abs. 1 VEV). Da der Irak zu diesen Staaten zählt, unterliegt der Gesuchsteller der Visumspflicht.

## **6.**

**6.1** Die Vorinstanz begründet die Abweisung der Einsprache im Wesentlichen damit, dass die Wiederausreise des Gesuchstellers nicht gewährleistet sei. Bei der Beurteilung des Kriteriums der gesicherten Wiederausreise muss ein zukünftiges Verhalten beurteilt werden. Hierzu sind lediglich Prognose möglich, wobei jedoch sämtliche Umstände des konkreten Einzelfalles zu würdigen sind. Dabei ist einerseits die allgemeine Lage im Herkunftsland und andererseits die individuelle Situation der gesuchstellenden Person in die Beurteilung miteinzubeziehen.

**6.1.1** Die Sicherheitslage im Irak hat sich in den letzten beiden Jahren, auch nach dem Abzug der US-Truppen, kontinuierliche verbessert. Allerdings gehört der Irak immer noch zu den gewalttätigsten und gefährlich-

sten Ländern der Welt. Dabei ist die Lage in der teilautonomen Region Kurdistan im Norden des Landes – bestehend aus den Gouvernements Dohuk, Erbil und Sulaymaniah – gesondert zu betrachten. Dort ist die Sicherheitslage vergleichsweise gut (vgl. die Reisewarnungen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten EDA, [www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch) > Reisehinweise > Reiseziele, und des Deutschen Auswärtigen Amts, [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de) > Reise und Sicherheit > Reisewarnungen, besucht im April 2013). Die irakische Wirtschaft basiert zum grössten Teil auf den grossen Vorkommen fossiler Brennstoffe (Öl und Erdgas); deshalb werden die Wirtschaftsaussichten insgesamt als positiv eingeschätzt. Allerdings bestehen immer noch Mängel in Bezug auf die Infrastruktur, und auch die innenpolitische Krise verlangsamt entsprechende Fortschritte. Die Arbeitslosigkeit wird auf etwa 50 % geschätzt, wobei sie in der teilautonomen Region Kurdistan tiefer liegen dürfte (dorthin findet offenbar eine rege Zuwanderung sowohl aus anderen Regionen des Iraks als auch aus dem Ausland statt); allerdings findet ein grosser Teil der wirtschaftlichen Tätigkeit im informellen Sektor statt. Mehr als 20 % der Bevölkerung leben unter der Armutsgrenze. Zudem leiden viele unter der Wohnungsknappheit, unter dem Mangel an Trinkwasser, Elektrizität etc. (vgl. [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de) > Reise und Sicherheit > Reise- und Sicherheitshinweise: Länder A – Z > Irak > Wirtschaftspolitik resp. Innenpolitik, Stand September resp. November 2012; International Organization of Migration, Iraq Mission, Displacement Monitoring and Needs Assessment, Final Report 2012, S. 15, [www.iomiraq.net](http://www.iomiraq.net) > Reports > Final Report 2012; MARCO LOOSER, Irak: Die sozioökonomische Situation im Nordirak, Themenpapier, Mai 2010, [www.fluechtlingshilfe.ch](http://www.fluechtlingshilfe.ch) > Herkunftsländer; Nordirak: Viel Öl, viel Korruption, Zeit Online vom 9. August 2012, [www.zeit.de](http://www.zeit.de); alle Webseiten besucht im April 2013). Insgesamt ist somit die allgemeine Lage im Irak – sowohl was die wirtschaftliche Lage als auch was die Sicherheitssituation anbelangt – als schwierig anzusehen.

Die Vorinstanz verweist in ihrer Vernehmlassung vom 15. Dezember 2011 auf die Asylstatistik, in welcher der Irak unter den fünf Ländern mit den meisten Asylgesuchen figuriere. In dieser Hinsicht hat sich die Lage geändert: Wurden 2010 noch insgesamt 659 Asylgesuche von irakischen Staatsangehörigen eingereicht, so waren es 2011 noch 504 und 2012 noch 452. Dieser Trend scheint sich auch 2013 fortzusetzen: Bis Ende April 2013 wurden 142 Gesuche eingereicht, gegenüber 149 im gleichen Zeitraum des Vorjahres (vgl. die Webseite des Bundesamts für Migration,

www.bfm.admin.ch > Dokumentation > Zahlen und Fakten > Asylstatistik > Jahresstatistiken resp. Monatsstatistiken, besucht im Mai 2013).

**6.1.2** Angesichts der geschilderten Umstände im Herkunftsland des Gesuchstellers ist Einschätzung der Vorinstanz, wonach die fristgerechte Ausreise von Besuchern aus dem Irak allgemein als hoch einzuschätzen sei, auch zum heutigen Zeitpunkt nicht zu beanstanden. Daran vermögen die positiven Entwicklungen in Bezug auf die wirtschaftliche Situation und die Sicherheitslage – insb. in der teilautonomen Region Kurdistan – nichts zu ändern.

**6.2** Bei der Risikoanalyse sind allerdings nicht nur solch allgemeine Umstände und Erfahrungen, sondern auch sämtliche Gesichtspunkte des konkreten Einzelfalles zu berücksichtigen. Obliegt einer gesuchstellenden Person im Heimatland beispielsweise eine besondere berufliche, gesellschaftliche oder familiäre Verantwortung, kann dieser Umstand durchaus die Prognose für eine anstandslose Wiederausreise begünstigen. Andererseits muss bei Personen, die in ihrer Heimat keine besonderen Verpflichtungen haben, das Risiko eines ausländerrechtlich nicht regelkonformen Verhaltens nach einer bewilligten Einreise als hoch eingeschätzt werden.

**6.2.1** Beim Gesuchsteller handelt es sich um einen heute knapp 60-jährigen Mann aus der teilautonomen Region Kurdistan, aus Dohuk. Gemäss Angaben des Beschwerdeführers gegenüber dem Migrationsamt des Kantons Zürich leben Ehefrau und Kinder ebenfalls in Dohuk. Er sei Inhaber eines Tankstellen-Shops in seiner Heimatstadt und lebe in guten Verhältnissen. Er sei bereits 2010 nach Italien und auch in die Schweiz gereist; das Visum sei ihm von den italienischen Behörden ausgestellt worden. Er könne diesen Umstand nicht belegen, da er inzwischen einen neuen Pass habe.

**6.2.2** Aufgrund der Akten ist davon auszugehen, dass der Gesuchsteller verheiratet ist. Die Ehefrau und die Kinder leben offenbar in der gleichen Stadt wie der Gesuchsteller; die sich aus dieser familiären Beziehung möglicherweise ergebenden familiären Verpflichtungen werden jedoch vom Beschwerdeführer zu keinem Zeitpunkt im Verfahren zur Begründung der gesicherten Wiederausreise herangezogen. Es ist daher davon auszugehen, dass dem Gesuchsteller keine besonderen familiären Verpflichtungen obliegen, die ihn von einer Emigration abzuhalten vermöchten. Ebenso wenig sind wichtige berufliche Verpflichtungen erkennbar.



Zwar legte der Gesuchsteller eine Bestätigung des Innenministeriums des Gouvernements Dohuk vom Dezember 2010 vor, mit der die Lizenz für die Tankstelle verlängert wurde. Allerdings gilt diese Lizenz nur für ein Jahr, so dass nicht von besonderen beruflichen Verpflichtungen auszugehen ist, die zugunsten der fristgerechten Wiederausreise sprechen würden. Zugunsten der Prognose einer fristgerechten Wiederausreise spricht hingegen das Alter des Gesuchstellers. Mit 60 Jahren gehört er nicht (mehr) der Kerngruppe auswanderungswilliger Personen an. Zudem ist er nach Angaben des Beschwerdeführers bereits 2010 mit einem Schengen-Visum in Italien und in der Schweiz gewesen. Dieser Umstand wurde zwar weder belegt noch hat die Vorinstanz entsprechende Beweiserhebungen (Nachfrage bei den italienischen Behörden) durchgeführt. Indes könnte ein solcher Nachweis, wie die Vorinstanz zu Recht ausgeführt hat, angesichts der allgemeinen Lage im Irak, aber auch vor dem Hintergrund fehlender familiärer und beruflicher Verpflichtungen, die Prognose der gesicherten Wiederausreise nicht entscheidend zugunsten des Gesuchstellers beeinflussen.

#### **7.**

Insgesamt ist somit mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass die Wiederausreise des Gesuchstellers angesichts der allgemeinen Lage im Irak – auch unter Berücksichtigung der günstigeren Situation in der teilautonomen Region Kurdistan – und seiner persönlichen Situation nicht als hinreichend gesichert anzusehen ist. Damit sind die Voraussetzungen für die Erteilung eines sog. "einheitlichen Visums", das für den gesamten Schengen-Raum gilt, nicht erfüllt.

#### **8.**

Es bleibt zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Ausstellung eines Visums mit räumlich beschränkter Gültigkeit vorliegen (vgl. E. 4.5). Ein solches kann erteilt werden, wenn ein Mitgliedstaat es aus humanitären Gründen, aus Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen für erforderlich hält, von den allgemeinen Einreisevoraussetzungen abzuweichen (vgl. E. 4.2 – E. 4.3). Solche Gründe werden weder geltend gemacht noch sind sie aus den Akten ersichtlich.

#### **9.**

Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass die angefochtene Verfügung im Lichte von Art. 49 VwVG nicht zu beanstanden ist. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

**10.**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (vgl. Art. 63. Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 und Art. 3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 700.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie sind durch den geleisteten Kostenvorschuss gedeckt.

**3.**

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. [...] zurück)
- das Migrationsamt des Kantons Zürich (ad [...])

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Ruth Beutler

Barbara Kradolfer

Versand: