



Urteil vom 5. Januar 2015

Besetzung

Richter Fulvio Haefeli (Vorsitz),
Richterin Muriel Beck Kadima, Richter Walter Lang,
Gerichtsschreiberin Karin Schnidrig.

Parteien

A. _____, geboren (...),
Syrien,
vertreten durch lic. iur. Peter Frei, Rechtsanwalt,
(...),
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Visum aus humanitären Gründen (Asyl)
zugunsten von **B.** _____,
C. _____, **D.** _____ und **E.** _____,
F. _____, **G.** _____ und **H.** _____;
Einspracheentscheid des BFM vom 24. Juni 2014 /
(...).

Sachverhalt:**A.**

Die Gesuchstellenden – alle syrische Staatsangehörige – reichten am 3. Dezember 2013 bei der schweizerischen Botschaft in Kairo (nachfolgend: Botschaft) Visumsgesuche ein.

Die Botschaft wies diese Gesuche am 9. April 2014 unter Verwendung des in 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 ("Refusal/Annulment/Revocation of Visa") ab. Zur Begründung vermerkte sie, dass der Zweck und die Bedingungen des beabsichtigten Aufenthalts nicht nachgewiesen worden seien und die Absicht der Gesuchstellenden, vor Ablauf des Visums aus dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten auszureisen, nicht habe festgestellt werden können.

B.

Gegen diesen Entscheid erhob die Beschwerdeführerin für die Gesuchstellenden mit Eingabe vom 6. Mai 2014 gestützt auf Art. 6 Abs. 2^{bis} AuG (SR 142.20) beim BFM Einsprache.

C.

Mit Verfügung vom 9. Mai 2014 teilte das BFM der Beschwerdeführerin mit, die Einsprache müsse voraussichtlich abgelehnt werden. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass sich die Beschwerdeführerin als vorläufig aufgenommener Flüchtling mit Ausweis F nicht auf die Weisung vom 4. September 2013 stützen könne. Diese gelte nur für syrische Staatsangehörige mit B- oder C-Bewilligung oder in der Schweiz eingebürgerte Personen. Im Weiteren seien auch keine humanitären Gründe festzustellen, welche eine Einreise der Gesuchstellenden in die Schweiz rechtfertigen würden.

Für den Fall, dass die Beschwerdeführerin aus den erwähnten Gründen nicht mehr an der Einsprache festhalten wollte, wurde sie um schriftliche Stellungnahme ersucht. Andernfalls forderte das BFM sie zwecks weiterer Durchführung des Verfahrens zur Entrichtung eines Kostenvorschusses von Fr. 150.– auf.

D.

D.a Mit Entscheid vom 24. Juni 2014 – eröffnet am 27. Juni 2014 – wies das BFM die Einsprache der Beschwerdeführerin vom 6. Mai 2014 ab.

D.b Zur Begründung führte es aus, dass weder die Bestimmungen der Schengen-Assoziierungsabkommen noch die schweizerische Rechtsordnung einen Anspruch auf Einreise oder einen solchen auf Erteilung eines Visums gewähren würden. Ein Visum für einen bewilligungsfreien Aufenthalt dürfe im Rahmen des behördlichen Ermessens nur erteilt werden, wenn die in Art. 32 Visakodex i.V.m. Art. 12 der Verordnung vom 22. Oktober 2008 über die Einreise und die Visumerteilung (VEV, SR 142.204) vorgesehenen Einreisevoraussetzungen erfüllt seien.

Die schweizerische Auslandvertretung habe die Visumsgesuche unter Verwendung des im Anhang VI zum Visakodex vorgesehenen Formulars in eigener Kompetenz abgewiesen, weil die Informationen zum beabsichtigten Aufenthaltszweck als nicht glaubhaft eingestuft sowie die Wiederausreisen nicht als gesichert erachtet worden seien. Insbesondere hätten keine besonderen, namentlich humanitären Gründe vorgelegen, welche eine Einreise in die Schweiz trotzdem als zwingend notwendig hätten erscheinen lassen.

Nach Art. 32 Visakodex i.V.m. Art. 12 VEV sei die Ausstellung eines Visums (Sichtvermerkes) insbesondere zu verweigern, wenn der Aufenthaltszweck und die Umstände des Aufenthalts für einen vorübergehenden, höchstens drei Monate dauernden Aufenthalt in der Schweiz und im Schengen-Raum nicht genügend belegt worden seien und die gesuchstellende Person deshalb nicht hinreichend Gewähr für eine fristgerechte Rückkehr und Ausreise aus der Schweiz und dem Schengen-Raum zu bieten vermöge. Die Antragsteller müssten die Behörden davon überzeugen, dass die Rückreise in das Herkunftsland gewährleistet sei. Es liege in der Natur der Sache, dass sich hierzu keine gesicherte Feststellung, sondern lediglich eine unter Berücksichtigung der gesamten Verhältnisse zu erstellende Voraussage machen lasse.

Die Gesuchstellenden hätten bis zu ihrer Ausreise in Syrien gelebt. Sie würden aus einem Land stammen, in dem ein bewaffneter Konflikt herrsche und die wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse sehr schwierig seien. Gemäss Angaben des UNHCR seien in den Nachbarstaaten Syriens über 2,7 Mio. syrische Staatsangehörige als Kriegsflüchtlinge registriert und im Landesinneren gebe es rund 6,5 Mio. Vertriebene. Vor diesem Hintergrund sei der Zuwanderungsdruck sehr stark. Wie die Erfahrung zeige

habe, versuchten viele Personen, sich aufgrund dieser prekären Situation ins Ausland zu begeben. Deshalb müsse das Risiko einer nicht fristgerechten und anstandslosen Rückkehr als grundsätzlich hoch eingestuft werden. Dass die Gesuchstellenden trotz der in Syrien herrschenden Krise besondere persönliche Gründe hätten, die eine fristgerechte Rückreise sicherstellen könnten, sei nicht hinreichend dargelegt worden. Die erwähnten Einreisevoraussetzungen für ein den gesamten Schengen-Raum geltendes "einheitliches Visum" seien somit nicht als erfüllt zu erachten (Art. 2 Ziff. 3 Visakodex, Art. 12 VEV, Art. 32 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 [Schengener Grenzkodex, SGK]).

Des Weiteren würden auch keine besonderen, namentlich humanitären Gründe vorliegen, die eine Einreise der Gesuchstellenden in die Schweiz trotzdem als zwingend notwendig erscheinen liessen (Art. 2 Abs. 4 VEV).

Eine Einreise im Rahmen eines sogenannten Visums aus humanitären Gründen könne nur erfolgen, wenn bei einer Person aufgrund des konkreten Einzelfalls offensichtlich davon ausgegangen werden müsse, dass sie im Heimat- oder Herkunftsstaat unmittelbar, ernsthaft und konkret an Leib und Leben gefährdet sei. Die betroffene Person müsse sich in einer besonderen Notsituation befinden, die ein behördliches Eingreifen zwingend erforderlich mache und die Erteilung eines Einreisevisums rechtfertige. Dies könne etwa bei akuten kriegerischen Ereignissen oder einer Situation unmittelbarer individueller Gefährdung gegeben sein. Befinde sich die Person bereits in einem Drittstaat, sei in der Regel davon auszugehen, dass keine Gefährdung mehr bestehe (vgl. Weisung Nr. 322.126 des BFM vom 28. September 2012; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts D-4783/2011 vom 29. Mai 2013 E. 3.2, D-5298/2013 vom 27. November 2013 E. 4.2).

Die Gesuchstellenden befänden sich in einem Drittstaat, d.h. in Ägypten. Gemäss gesicherten Erkenntnissen des BFM müssten sie weder damit rechnen, nach Syrien abgeschoben zu werden, noch in Ägypten einer Gefährdung ausgesetzt zu sein. So würden weder die allgemeine Lage in Ägypten noch individuelle Gründe auf eine konkrete Gefährdung der Gesuchstellenden schliessen lassen. Es gebe keine qualifizierten Hinweise, dass sie in Ägypten wegen ihrer Herkunft einer unmittelbaren, ernsthaften und konkreten Gefährdung an Leib und Leben ausgesetzt seien. Schliesslich komme auch die inzwischen vom EJPD am 29. November

2013 aufgehobene Ausnahmeregelung für syrische Familienangehörige (Weisung des BFM vom 4. September 2013 und die entsprechenden Erläuterungen des BFM vom 4. November 2013) nicht zur Anwendung. Gemäss Ziff. I. Bst. a dieser Weisung würden die Visumserleichterungen nur gelten, sofern die Verwandten in der Schweiz mit B- oder C-Be-willigung geregelt oder bereits eingebürgert worden seien. Die Beschwerdeführerin besitze den Status einer vorläufig aufgenommenen Flüchtlingsfrau mit F-Be-willigung und könne sich somit nicht auf die erwähnte Weisung beziehen.

Zusammenfassend werde demnach festgestellt, dass die Gesuchstellenden die Voraussetzungen zur Erteilung der beantragten Einreisevisa nicht zu erfüllen vermöchten und die Vertretung deren Ausstellung zu Recht verweigert habe. Die Einsprache sei daher abzuweisen.

E.

E.a Mit Eingabe vom 7. Juli 2014 liess die Beschwerdeführerin gegen diesen Einspracheentscheid beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erheben und beantragen, das BFM sei anzuweisen, den Gesuchstellenden ein Visum zur Einreise in die Schweiz zu erteilen. Der für die Durchführung des Einspracheverfahrens erhobene Kostenvorschuss sei zurückzuerstat-ten. In prozessualer Hinsicht sei die unentgeltliche Rechtspflege zu bewil-ligen und in der Person des unterzeichnenden Anwalts ein unentgeltlicher Rechtsbeistand beizugeben.

Als Beilagen wurden folgende Unterlagen eingereicht:

- der angefochtene Einspracheentscheid vom 24. Juni 2014,
- die den Rechtsvertreter mandatierende Vollmacht vom 17. Juni 2014,
- die Medienmitteilung des BFM vom 4. September 2013 betreffend Visaerleichterungen für Verwandte von syrischen Staatsangehörigen in der Schweiz,
- die Medienmitteilung des BFM vom 29. November 2013 betreffend Aufhebung dieser Visaerleichterungen,
- ein Auszug des Fürsorgebudgets der Beschwerdeführerin vom 1. Januar 2014 - 31. Januar 2014,
- ein E-Mail der Botschaft in Kairo vom 18. März 2014,

- ein E-Mail des BFM vom 8. April 2014 und
- die Einsprache vom 6. Mai 2014

E.b Zur Begründung der Beschwerde wird im Wesentlichen geltend gemacht, es treffe zunächst zu, dass die Beschwerdeführerin als vorläufig Aufgenommene bloss über den Ausweis F verfüge. Die Vorinstanz verkenne aber die Bedeutung ihres Flüchtlingsstatus. Gemäss dem Kommentar zum Ausländergesetz sei der Status vorläufig aufgenommener Flüchtlinge aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen der Schweiz im Vergleich zu vorläufig aufgenommenen Ausländern privilegiert. Für die Rechtsstellung der ersterwähnten Personengruppe würden grundsätzlich dieselben Bestimmungen gelten wie für Flüchtlinge, denen die Schweiz Asyl gewährt habe. Dies halte Art. 18 der Verordnung vom 11. August 1999 über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VWA, SR 142.281) explizit fest. Die besonderen Rechte anerkannter Flüchtlinge würden aus den Garantien der Flüchtlingskonvention fliessen. Vor diesem Hintergrund könne die Weisung des BFM vom 4. September 2013 betreffend Visaerleichterungen für syrische Staatsangehörige, wonach bloss Garantien berücksichtigt würden, welche über das Schweizer Bürgerrecht, die Niederlassungs- oder die Aufenthaltsbewilligung verfügten, nicht nachvollzogen werden. Sie stehe in krassem Widerspruch zum dargelegten Grundsatz der Gleichstellung vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge mit Asylberechtigten. Im Weiteren bilde es ein sachfremdes Kriterium, wenn man die Garantienstellung beziehungsweise das Einladen syrischer Angehöriger letztlich von formellen Kriterien, nämlich von der Art des Ausländerausweises, abhängig machen wollte. Dies hätte zudem verpönte, diskriminierende Auswirkungen zum Nachteil der Beschwerdeführerin. Auch das Bundesgericht gehe in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass anerkannte Flüchtlinge – unabhängig von ihrer Aufenthaltsregelung – über ein stabiles Aufenthaltsrecht in der Schweiz verfügten und sich deshalb auch bei nur kurzer Aufenthaltsdauer auf Art. 8 Abs. 1 EMRK berufen könnten. Massgebend könne deshalb nicht ein bloss formelles Kriterium sein, sondern allein die materielle Rechtsstellung der Beschwerdeführerin. Nach dem Gesagten sei davon auszugehen, dass sie als vorläufig aufgenommenen Flüchtling im Zusammenhang mit den Visaerleichterungen die Stellung einer Garantin übernehmen könne.

Die Vorinstanz mache nicht geltend, dass die Visumsgesuche ausserhalb

der Geltungsdauer der Ausnahmeregelung für syrische Familienangehörige vom September bis Ende November 2013 gestellt worden seien. Ebenso wenig werde geltend gemacht, die Beschwerdeführerin könne die finanzielle Garantie mangels ausreichender finanzieller Mittel nicht auf sich nehmen. Hinzu komme, dass die Beschwerdeführerin mehrere Personen aus der syrischen Diaspora in der Schweiz kenne, welche bloss mit einem Ausweis N oder F mit Erfolg Visa für ihre geflüchteten Angehörigen beantragt hätten. So habe das BFM das Visumsgesuch eines ihrer Bekannten, der als Flüchtling den Ausweis F besitze, bewilligt. Vorliegend seien die Visumsgesuche bloss deshalb gestellt worden, weil die Beschwerdeführerin auf das behördliche Versprechen, die Not ihrer Angehörigen zu lindern, vertraut habe. Ohne dieses öffentlich publizierte Versprechen hätte sie nie die Rolle einer einladenden Garantin übernommen. Insofern habe die Vorinstanz auch den Grundsatz von Treu und Glauben verletzt.

Zusammenfassend sei somit festzuhalten, dass die angebehrten Visa unter allen Titeln zu Unrecht verweigert worden seien. Das Bundesverwaltungsgericht werde deshalb ersucht, das BFM zur Erteilung der Visa anzuhalten.

Hätte das BFM korrekt entschieden, wäre eine Einsprache – und auch die vorliegende Beschwerde – nicht erforderlich gewesen. Damit stehe fest, dass die Auferlegung des Kostenvorschusses von Fr. 150.– nicht gerechtfertigt gewesen sei. Dieser sei der Beschwerdeführerin zu erstatten.

Auf die Beschwerdebegründung und die Beweismittel wird – soweit entscheidrelevant – in den Erwägungen eingegangen.

F.

Mit Zwischenverfügung vom 4. August 2014 wies der zuständige Instruktionsrichter die Gesuche um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege im Sinne von Art. 65 Abs. 1 und 2 VwVG ab und forderte die Beschwerdeführerin unter Hinweis auf die Säumnisfolge auf, bis zum 19. August 2014 einen Kostenvorschuss von Fr. 600.– einzuzahlen.

G.

G.a Mit Eingabe vom 5. August 2014 liess die Beschwerdeführerin um Wiedererwägung der Zwischenverfügung vom 4. August 2014 ersuchen.

G.b Zur Begründung wurde ausgeführt, die Beschwerdeführerin habe die Visumseinladung und –erteilung in allen wesentlichen Belangen über das

Schweizerische Rote Kreuz (SRK) in I. _____ abgewickelt. Gestützt auf die in Kopie beiliegende E-Mail-Korrespondenz mit der Botschaft in Kairo werde geltend gemacht, dass sie beziehungsweise das SRK das Gesuch noch während der Frist für die erleichterte Erteilung von Visa für syrische Familienangehörige hängig gemacht hätten. Aus dieser Korrespondenz gehe eindeutig hervor, dass noch während der Laufzeit der Weisung mit der Botschaft in Kairo über einen Vorsprachetermin für die Gesuchseinreichung verhandelt worden sei. Anders als beim Generalkonsulat Istanbul, bei dem Termine über das Internet hätten vereinbart werden können, seien die Gesuchsteller in Kairo vom Goodwill beziehungsweise von der Willkür von TLScontact abhängig. Diese Organisation habe je nachdem entschieden, ob sie ein Gesuch aufgrund der vorgelegten Dokumente registrieren werde oder nicht.

Ein intensiver E-Mail-Verkehr zwischen Herrn J. _____ vom SRK mit der Botschaft Kairo habe zum Resultat geführt, dass eine Einreichung des Gesuchs schliesslich doch noch möglich gewesen sei. Hinzu sei gekommen, dass die Botschaft Herrn J. _____ mitgeteilt habe, sie nehme nur Gesuche von Personen entgegen, die in Ägypten über eine Aufenthaltsbewilligung verfügten (was den Voraussetzungen der Weisung für die erleichterte Erteilung von Visa an syrische Staatsangehörige eindeutig widersprochen habe). Diesbezüglich werde auf die Telefonnotiz über das Gespräch von Herrn J. _____ mit Frau K. _____, Konsulin bei der Botschaft, verwiesen.

Im Weiteren sei zu bemerken, dass das BFM die Weisung am 29. November 2013 ohne Vorwarnung per sofort aufgehoben und dies gleichentags mit einer Medienmitteilung bekannt gemacht habe. Eine Übergangsfrist, in der noch bis Ende Dezember 2013 Gesuche hätten eingereicht werden können, sei nicht angesetzt worden. Im Communiqué sei bloss erwähnt worden, dass die bis zum 29. November 2013 eingereichten Gesuche noch behandelt würden. Als Alternativen seien in der Medienmitteilung nur noch der ordentliche Familiennachzug und das humanitäre Visum genannt worden.

Unter diesen besonderen Umständen sei es vorliegend durchaus nachvollziehbar, dass die bereits mündlich beziehungsweise per E-Mail angekündigten Visagesuche erst anfangs Dezember 2013 hätten eingereicht werden können. Die Beschwerdeführerin beziehungsweise das SRK hätten somit alle zumutbaren Anstrengungen unternommen, um das Visumsge-

such rechtzeitig einzureichen. Es wäre deshalb verfehlt, überspitzt formalistisch und treuwidrig, von einer verpassten Einreichungsfrist auszugehen.

Als zusätzliche Beilage wurde eine Kopie der vom SRK gewährten Kostengutsprache zu den Akten gereicht.

H.

Mit Zwischenverfügung vom 8. August 2014 wies der Instruktionsrichter das Gesuch vom 5. August 2014 um Wiedererwägung der Zwischenverfügung vom 4. August 2014 ab. Er teilte der Beschwerdeführerin mit, dass am Dispositiv der Zwischenverfügung vom 4. August 2014 vollumfänglich festgehalten werde.

I.

I.a Mit Eingabe vom 11. August 2014 liess die Beschwerdeführerin erneut um Wiedererwägung der Zwischenverfügung vom 4. August 2014 ersuchen.

I.b Als Begründung wurde geltend gemacht, es sei zu berücksichtigen, dass das Generalkonsulat in Istanbul (und mit ihm das BFM) bei allen Visumsgesuchen von syrischen Familienangehörigen, die mit Unterstützung des SRK eingereicht worden seien, das Gesuch im Zeitpunkt der ersten elektronischen Anmeldung als registriert betrachtet habe. Vom Generalkonsulat seien in diesem Moment sofort die Namen der Gesuchsteller registriert worden und es hätten vorläufig noch keine Dokumente abgegeben werden müssen. TLScontact habe den Gesuchstellern daraufhin einen Termin gegeben, an dem sie die Unterlagen hätten abgeben müssen. Seien die Unterlagen nicht komplett gewesen, so hätten sie nachgereicht werden müssen. Erst wenn sie vollständig gewesen seien, sei ein Termin organisiert worden zur Durchführung eines kurzen Interviews auf dem Konsulat.

Für sich im Libanon befindende Gesuchsteller habe beim BFM auch der Zeitpunkt der Anmeldung für einen Termin bei der Botschaft gezählt (die Botschaft habe Termine gegeben, an denen dann die Gesuchsunterlagen hätten eingereicht werden können).

In Kairo hingegen sei die Registrierung im System durch TLScontact erst dann erfolgt (und vermutlich auch nach Gutdünken), wenn scheinbar alle Dokumente vorhanden gewesen seien. Diese unterschiedliche Handhabung der Registrierung bringe den einen Gesuchstellern Vorteile (Istanbul),

den anderen Nachteile (Kairo). Dies verstosse gegen das Prinzip der Gleichbehandlung und sei im Falle von Syrien umso tragischer, als nicht alle Personen das Glück gehabt hätten, sich elektronisch auf der Botschaft anmelden zu lassen (im Libanon seien beispielsweise die Telefone über Tage besetzt gewesen, weshalb keine Terminvereinbarungen hätten getroffen werden können), bloss aus dem einen Grund, dass sie nicht über die Türkei aus Syrien hätten flüchten können.

J.

Mit Zwischenverfügung vom 14. August 2014 wies der Instruktionsrichter auch das Gesuch vom 11. August 2014 um Wiedererwägung der Zwischenverfügung vom 4. August 2014 ab und teilte der Beschwerdeführerin mit, dass am Dispositiv dieser Verfügung vollumfänglich festgehalten werde. Ausserdem wies er darauf hin, dass bei Ausbleiben der Zahlung auf die Beschwerde, ungeachtet eines allfälligen dritten Wiedererwägungsgesuchs, welches mit weiteren rechtlichen Erwägungen begründet werde, ohne Ansetzen einer Nachfrist nicht eingetreten werde.

K.

Der Kostenvorschuss wurde am 15. August 2014 fristgerecht einbezahlt.

L.

Mit Eingabe vom 27. Oktober 2014 wollte der Rechtsvertreter wissen, bis wann mit einem Endentscheid gerechnet werden könne. Der Instruktionsrichter antwortete mit Schreiben vom 28. Oktober 2014.

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 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 Beschwerdeführerin ist als Gastgeberin der Gesuchstellenden zur Beschwerdeführung legitimiert (vgl. statt vieler Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4524/2012 vom 11. März 2014 E. 1.3.2). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

2.

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes und – 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. Botschaft zum Ausländergesetz [AuG] vom 8. März 2002, BBI 2002 3774; BGE 135 II 1 E. 1.1; BVGE 2009/27 E. 3, mit weiteren Hinweisen).

3.2 Dem angefochtenen Einspracheentscheid liegen die Gesuche von syrischen Staatsangehörigen um Erteilung von humanitären Visa zugrunde. Die im AuG und seinen Ausführungsbestimmungen enthaltenen Regelungen über das Visumsverfahren und über die Ein- und Ausreise gelangen nur soweit zur Anwendung, als die Schengen-Assoziierungsabkommen keine abweichenden Bestimmungen enthalten (Art. 2 Abs. 2-5 AuG).

3.3 Angehörige von Staaten, die nicht Teil des Schengen-Raums sind (sog. Drittstaaten), dürfen über die Aussengrenzen des Schengen-Raums für einen Aufenthalt von höchstens drei Monaten je Sechsmonatszeitraums einreisen, wenn sie im Besitz gültiger Reisedokumente sind, die zum Grenzübertritt berechtigen. Ob sie darüber hinaus ein Visum benötigen, bestimmt sich nach der 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 Visumspflicht befreit sind (nachfolgend: VO Nr. 539/2001). 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 SGK, ABl. L 105 vom 13. April 2006, S. 1-32 [geändert durch Art. 2 der Verordnung {EU} Nr. 265/2010 vom 25. März 2010, ABl. L 85 vom 31. März 2010, S. 1-4]; Art. 14 Abs. 1 Bst. a-c und Art. 21 Abs. 1 Visakodex, ABl. L 243 vom 15. September 2009, S. 1-58).

3.4 Sind die Voraussetzungen für die Ausstellung eines für den gesamten Schengen-Raum geltenden Visums nicht erfüllt, kann in Ausnahmefällen ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit erteilt werden. Unter anderem kann der betreffende Mitgliedstaat von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, wenn er es aus humanitären Gründen, aus Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen für erforderlich hält (vgl. Art. 2 Abs. 4 und Art. 12 Abs. 4 VEV, Art. 25 Abs. 1 Bst. a Visakodex, ebenso Art. 5 Abs. 4 Bst. c SGK).

4.

Die Gesuchstellenden unterliegen als syrische Staatsangehörige gemäss Art. 1 Abs. 1 VO Nr. 539/2001 i.V.m. Anhang I einer Visumpflicht für den Schengen-Raum. Im Beschwerdeverfahren wird nicht bestritten, dass die bereits im angefochtenen Einspracheentscheid geprüften Voraussetzungen für die Erteilung eines solchen Schengen-Visums vorliegend nicht erfüllt sind. Da nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Gesuchstellenden nach Ablauf des Visums fristgerecht wieder aus dem Schengen-Raum ausreisen würden, fällt die Erteilung eines Visums mit Gültigkeit für den gesamten Schengen-Raum nicht in Betracht. Es bleibt somit einzig zu prüfen, ob das BFM auch die Erteilung eines Einreisevisums aus humanitären Gründen zu Recht verweigert hat.

5.

5.1 Mit der dringlichen Änderung des Asylgesetzes vom 28. September 2012 (AS 2012 5359), welche am 29. September 2012 in Kraft trat, wurden

unter anderem die Bestimmungen betreffend die Einreichung von Asylgesuchen aus dem Ausland aufgehoben. Da im Einzelfall jedoch nicht ausgeschlossen werden kann, dass Personen, welche Schutz vor asylrechtlich relevanter Verfolgung geltend machen, bei den schweizerischen Vertretungen vorsprechen und um die Einreise in die Schweiz ersuchen, wurde die Möglichkeit geschaffen, aus humanitären Gründen und mit Zustimmung des BFM ein Einreisevisum zu erteilen (vgl. Art. 2 Abs. 4 VEV [in Kraft getreten am 1. Oktober 2012]). Sobald sich der Inhaber eines Visums aus humanitären Gründen in der Schweiz befindet, muss er ein Asylgesuch einreichen. Falls er das unterlässt, hat er die Schweiz nach drei Monaten wieder zu verlassen.

5.2 Ein Visum aus humanitären Gründen 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 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 per 29. September 2012 aufgehobenen Auslandgesuchen, bei denen Einreisebewilligungen nur sehr zurückhaltend erteilt wurden beziehungsweise werden (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 26. Mai 2010 zur Änderung des Asylgesetzes, BBl 2010 4455, insbesondere 4467 f., 4471 f. und 4490 f.; Weisung Nr. 322.126 des BFM vom 25. Februar 2014 betreffend Visumsantrag aus humanitären Gründen [zu finden auf der Internetseite des BFM]; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts D-4783/2011 vom 29. Mai 2013 E. 3.2, D-5298/2013 vom 27. November 2013 E. 4.2, D-2177/2014 vom 5. Juni 2014 E. 5.2).

6.

6.1 Zunächst ist festzustellen, dass die Gesuchstellenden die Visumsanträge bei der Botschaft erst am 3. Dezember 2013 einreichten, mithin ausserhalb der Zeitspanne, innert welcher die Visa-Sonderbestimmungen für Angehörige syrischer Staatsangehöriger in Kraft waren (4. September – 29. November 2013). Da das Bundesverwaltungsgericht nicht an die Erwägungen der Vorinstanz gebunden ist, ist es nicht von Belang, ob sich die Vorinstanz auf die Geltungsdauer der Ausnahmeregelung berufen hat. Die Beschwerdeführerin vermag demnach aus dem entsprechenden Einwand in der Rechtsmitteleingabe nichts zu ihren Gunsten abzuleiten.

Gemäss der Weisung des BFM vom 4. September 2013 zur erleichterten Erteilung von Besucher-Visa für syrische Familienangehörige wird ein Visagesuch im EVA (Datenbank für die elektronische Visumsausstellung) dann erfasst, wenn die Voraussetzungen für die Visumerteilung nach Auffassung der zuständigen Auslandvertretung vollumfänglich erfüllt sind. Andernfalls weist die Auslandvertretung das Gesuch ab und verweist die gesuchstellende Person auf den Rechtsmittelweg (vgl. Ziff. III. Bst. a der Weisung). In diesem Zusammenhang ergibt sich auch aus dem E-Mail der Botschaft in Kairo vom 14. Januar 2014, dass die Dossiers komplett sein müssen, ansonsten sie von der Botschaft nicht angenommen werden dürfen. Die Reiseversicherung gehört zu diesen Dokumenten, welche die Gesuchsteller bei ihrem Termin im TLScontact Center bei sich haben müssen (vgl. E-Mail der Botschaft vom 8. Dezember 2013). Vorliegend ist den Akten indessen zu entnehmen, dass sämtliche Reiseversicherungen erst am 3. Dezember 2013 ausgestellt wurden (vgl. Kopien der mit dem Wiedererwägungsgesuch vom 5. August 2014 eingereichten Policen), weshalb es gar nicht möglich war, innerhalb der Zeitspanne, innert welcher die Visa-Sonderbestimmungen für Angehörige syrischer Staatsangehöriger in Kraft waren, Gesuche zu stellen. Dies gilt im Übrigen auch für die sich im vorinstanzlichen Dossier befindenden Reiseversicherungen, welche erst am 23. März 2014 ausgestellt wurden. Nach dem Gesagten kommt es entgegen anderslautender Einschätzung nicht darauf an, dass noch während der Laufzeit der Weisung mit der Botschaft über einen Vorsprachetermin für die Gesuchseinreichung verhandelt wurde. Ausserdem ist auf das Wiedererwägungsgesuch vom 5. August 2014 zu verweisen, worin eingestanden wird, dass die Gesuche erst anfangs Dezember 2013 eingereicht wurden.

6.2 Im Weiteren gilt es festzuhalten, dass das BFM im angefochtenen Einspracheentscheid zu Recht darauf hinwies, die Visumserleichterungen würden nur gelten, sofern die Verwandten in der Schweiz mit B- oder C-Bewilligung geregelt oder eingebürgert seien (Ziff. I. Bst. a der Weisung

des BFM vom 4. September 2013), und infolgedessen den Schluss zog, die Gastgeberin (Beschwerdeführerin) könne sich nicht auf die Weisung beziehen, weil sie den Status einer vorläufig aufgenommenen Flüchtlingsfrau mit F-Bewilligung besitze. Daran vermögen auch die Vorbringen in der Beschwerde nichts zu ändern, wonach in anderen der Beschwerdeführerin bekannten Fällen aus der syrischen Diaspora in der Schweiz auch bei Vorliegen eines blossen Ausweises N oder F mit Erfolg Visa beantragt worden seien. Es kann demnach darauf verzichtet werden, die in Aussicht gestellten Bestätigungsschreiben abzuwarten. Unter diesen Umständen und aufgrund dessen, dass die im Internet aufgeschaltete Weisung der Beschwerdeführerin bekannt gewesen sein dürfte, ist nicht ersichtlich, inwiefern das BFM den Grundsatz von Treu und Glauben verletzt haben sollte. Die in der Beschwerde erhobene Rüge erweist sich als unbegründet. Im Übrigen ist der vorliegend herangezogene Vergleich mit anderen Verfahren auch deshalb unbehelflich, weil die Nichtanwendbarkeit der Weisung vom 4. September 2013 nämlich noch nicht bedeutet, dass die Visagesuche ohne Weiteres abzuweisen sind, sondern eine einzelfallgerechte Prüfung des Vorhandenseins humanitärer Gründe erfolgt, jedoch ohne Anwendung der erwähnten Visaerleichterungen (vgl. dazu nachfolgend E. 7).

6.3 Auch das im zweiten Wiedererwägungsgesuch vom 11. August 2014 geltend gemachte Vorbringen, die unterschiedliche Handhabung der Registrierung habe den einen Gesuchstellern Vorteile (Istanbul), den anderen Nachteile (Kairo) gebracht, was gegen das Prinzip der Gleichbehandlung verstosse, kann zu keiner veränderten Betrachtungsweise führen. Diesbezüglich ist nochmals auf die Weisung des BFM vom 4. September 2013 zu verweisen, wonach ein Visagesuch im EVA dann erfasst wird, wenn die Voraussetzungen für die Visumerteilung nach Auffassung der zuständigen Auslandvertretung vollumfänglich erfüllt sind. Es darf nach dem Gesagten davon ausgegangen werden, dass die Botschaft in Kairo die Weisung korrekt angewendet hat. Dass die Botschaft in ständiger Praxis von den Vorgaben der Weisung abgewichen sei, wird wohl zu Recht nicht geltend gemacht. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass grundsätzlich kein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht besteht (vgl. PIERRE TSCHANEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 23 Rz. 18).

7.

Schliesslich kommt das Bundesverwaltungsgericht nach Prüfung der Akten in Übereinstimmung mit dem BFM zum Schluss, dass vorliegend die Voraussetzungen für die Erteilung eines humanitären Visums nicht erfüllt

sind. Um Wiederholungen zu vermeiden, kann vollumfänglich auf die zutreffenden Ausführungen im angefochtenen Einspracheentscheid verwiesen werden. Das BFM geht zu Recht davon aus, dass die Gesuchstellenden in Ägypten Schutz vor Verfolgung gefunden haben, da sie dort nicht mit Verfolgung zu rechnen haben. Es bestehen auch keine Anzeichen dafür, dass sie eine Ausschaffung nach Syrien zu befürchten hätten. Sie sind somit in Ägypten nicht ernsthaft an Leib und Leben bedroht und befinden sich im Hinblick auf die allgemeine Lage, mit der sich die syrischen Flüchtlinge in Ägypten konfrontiert sehen, nicht in einer besonderen Notsituation, welche ein behördliches Eingreifen zwingend erforderlich machen würde, selbst wenn bekannt ist, dass die Situation für syrische Flüchtlinge in Ägypten schwierig ist.

8.

In Berücksichtigung aller Umstände steht fest, dass das BFM die Einsprache vom 6. Mai 2014 zu Recht abgewiesen hat. Der im vorinstanzlichen Verfahren erhobene Kostenvorschuss war damit gerechtfertigt, weshalb der Antrag auf Rückerstattung abzuweisen ist.

Auf die weiteren Ausführungen in der Beschwerde und den Wiedererwägungsgesuchen sowie die eingereichten Beweismittel braucht nicht näher eingegangen zu werden, da dies keine andere Beurteilung bewirken würde.

9.

Der angefochtene Einspracheentscheid ist nach dem Gesagten im Lichte von Art. 49 VwVG nicht zu beanstanden. Die Beschwerde ist abzuweisen.

10.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG) und auf insgesamt Fr. 600.– festzusetzen (Art. 1–3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der am 15. August 2014 in gleicher Höhe einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 600.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, die schweizerische Botschaft in Kairo und das SEM.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Fulvio Haefeli

Karin Schnidrig

Versand: