



Urteil vom 21. März 2016

Besetzung

Richter Thomas Wespi (Vorsitz),
Richter Daniel Willisegger, Richterin Marianne Teuscher,
Gerichtsschreiberin Regula Frey.

Parteien

A. _____, geboren am (...),
Syrien,
(...),
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Visum aus humanitären Gründen (Asyl) zugunsten von
B. _____, geboren am 1. Januar 1959,
C. _____, geboren am 1. Januar 1962,
D. _____, geboren am 1. Mai 1993,
E. _____, geboren am 10. Mai 1999;
Verfügung des BFM vom 24. Juli 2014 / (...),

Sachverhalt:**A.**

Am 11. Juni 2014 ersuchte der in der Schweiz lebende Gastgeber für seine aus Syrien stammenden Eltern und Brüder – B._____ (Vater), C._____ (Mutter), E._____ (Bruder), D._____ (Bruder) – beim Schweizer Generalkonsulat in F._____ um Erteilung eines Visums. Dabei erklärte er, für die gesamten Reise- und Aufenthaltskosten dieser Familienangehörigen aufzukommen und die notwendigen Versicherungen während deren Aufenthalts in der Schweiz abzuschliessen.

B.

Das Schweizer Generalkonsulat in F._____ wies die Visumsanträge mit Verfügung vom 24. Juni 2014 ab. Zur Begründung gab es an, die Informationen zum Zweck und zu den Bedingungen des beabsichtigten Aufenthalts seien nicht glaubhaft und die Absicht, vor Ablauf des Visums aus dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten auszureisen, habe nicht festgestellt werden können.

C.

Dagegen erhob der Beschwerdeführer am 3. Juli 2014 beim damals zuständigen Bundesamt für Migration (BFM) Einsprache. Dabei machte er geltend, der negative Entscheid sei nicht nachvollziehbar, zumal er und seine Ehefrau über das Schweizer Bürgerrecht beziehungsweise über den Ausweis B verfügten, ihre Angehörigen noch während der Geltung der Ausnahmeregelung für syrische Staatsangehörige eingeladen hätten und diese in Syrien ernsthaft und konkret gefährdet seien. In F._____ würden sie sich in einer misslichen Lage befinden und könnten aufgrund des in Syrien herrschenden Bürgerkriegs nicht zurück in ihr Heimatland reisen.

D.

Das BFM bestätigte dem Beschwerdeführer mit Zwischenverfügung vom 22. Juli 2014 den Eingang seiner frist- und formgerecht eingereichten Einsprache und forderte ihn auf, einen Kostenvorschuss von Fr. 300.– einzuzahlen, ansonsten auf die Einsprache nicht eingetreten und das Verfahren als gegenstandslos geworden formlos abgeschlossen werde. Der Kostenvorschuss wurde vom Beschwerdeführer fristgerecht geleistet.

E.

Mit Verfügung vom 24. Juli 2014 – eröffnet am 28. Juli 2014 – lehnte das BFM die Einsprache des Beschwerdeführers vom 3. Juli 2014 ab. Zur Begründung führte es aus, das Gesuch sei nach dem 29. November 2013 und

mithin nach Aufhebung der BFM-Weisung vom 4. September 2013 über die erleichterte Erteilung von Besucher-Visa für syrische Familienangehörige eingereicht worden. Die Voraussetzungen für die Ausstellung eines für den gesamten Schengen-Raum geltenden Visums seien nicht erfüllt. In casu müsse die fristgerechte Wiederausreise nach Ablauf des Visums als nicht hinreichend gesichert erachtet werden und es würden auch keine besonderen, namentlich humanitären Gründe vorliegen, die eine Einreise in die Schweiz trotzdem als zwingend notwendig erscheinen liessen.

Die Verwandten des Beschwerdeführers stammten aus einer Region, aus welcher als Folge der dort insbesondere in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht herrschenden Verhältnisse der Zuwanderungsdruck stark sei. Wie die Erfahrung gezeigt habe, versuchten viele Personen, sich aufgrund dieser prekären Situation ins Ausland zu begeben. Deshalb müsse das Risiko einer nicht fristgerechten und anstandslosen Rückkehr ins Herkunftsland als sehr hoch eingestuft werden. Es werde nicht hinreichend dargelegt, dass die Betroffenen trotz der in Syrien herrschenden Krise besondere persönliche Gründe hätten, die eine fristgerechte Rückreise sicherstellen könnten.

Eine Einreise im Rahmen eines so genannten Visums aus humanitären Gründen könne nur dann 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. Unter Verweis auf die bestehende Rechtsprechung sowie die Weisung 322.126 des BFM vom 28. September 2012 führte die Vorinstanz weiter aus, die betroffene Person müsse sich in einer besonderen Notsituation befinden, welche ein behördliches Eingreifen zwingend erforderlich mache und die Erteilung eines Einreisevisums rechtfertige. Befinde sich eine Person bereits in einem Drittstaat, sei in der Regel davon auszugehen, dass keine Gefährdung mehr bestehe.

Eine solche Gefährdung bestehe jedoch vorliegend nicht. Die betroffenen Personen hielten sich in einem sicheren Drittstaat auf. Eine zwangsweise Rückführung in den Heimatstaat stehe nicht bevor. Es gebe keine Hinweise, dass sie im Aufenthaltsstaat wegen der Herkunft von Verfolgung oder Schikannen betroffen wären. Somit würden keine besonderen, humanitären Gründe vorliegen, die eine Einreise in die Schweiz trotzdem als zwingend notwendig erscheinen liessen.

Zusammenfassend sei somit festzustellen, dass die betreffenden Personen die Voraussetzungen zur Erteilung des beantragten Visum nicht zu erfüllen vermöchten und die Vertretung die Ausstellung der Visa somit zu Recht verweigert habe.

F.

Gegen diese Verfügung erhob der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 25. August 2014 (Poststempel) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde und beantragte deren Gutheissung. In der Rechtsmitteleingabe wurde im Wesentlichen der bereits aktenkundige Sachverhalt wiederholt aufgeführt und ergänzend ausgeführt, er habe seiner Familie in der Schweiz lediglich eine Verschnaufpause gönnen wollen, damit sie wieder gestärkt in die Türkei zurückkehren könne, um dann baldmöglichst wieder nach Syrien zurückkehren zu können. Auf die weitere Begründung wird, soweit entscheidungswesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

G.

Mit Zwischenverfügung vom 5. September 2014 wurde der Beschwerdeführer – unter Androhung des Nichteintretens auf die Beschwerde im Unterlassungsfall – aufgefordert, eine schriftliche Vollmacht seiner Eltern und Brüder einzureichen sowie einen Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 600.–, zahlbar bis zum 22. September 2014, zu leisten.

H.

Am 16. September 2014 wurden sowohl die einverlangten Dokumente fristgerecht eingereicht als auch der Kostenvorschuss geleistet.

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 Der Beschwerdeführer ist zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG), zumal er als Gastgeber in eigenem Namen gegen die abgelehnten Visa-Entscheide vom 24. Juni 2014 Einsprache erheben liess und er Adressat der angefochtenen Verfügung ist (vgl. BVGE 2014/1 E. 1.3). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 50 sowie Art. 52 VwVG).

1.4 Die in Art. 106 Abs. 1 AsylG (SR 142.31) normierte spezialgesetzliche Kognitionsbeschränkung ist für das vorliegende Verfahren nicht anwendbar, da es sich bei der Erteilung eines humanitären Visums trotz der Berührungspunkte zu asylrechtlichen Fragestellungen um eine ausländerrechtliche Materie handelt und die Verordnung vom 22. Oktober 2008 über die Einreise und die Visumerteilung (VEV, SR 142.204) eine Ausführungsverordnung zum Ausländergesetz (AuG, SR 142.20) darstellt. Somit kann mit der vorliegenden Beschwerde die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes und die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG).

1.5 Das Bundesverwaltungsgericht stützt sich in der Beurteilung auf die Akten der Vorinstanz sowie diejenigen der Schweizer Vertretung in F._____, welche als paginierte Ausdrücke der elektronischen Dokumentenverwaltung (eDossier) per 29. August 2014 vorliegen.

1.6 Gestützt auf Art. 57 Abs. 1 VwVG in Verbindung mit Art. 37 VGG wird vorliegend auf einen Schriftenwechsel verzichtet, da sich die Beschwerde, wie nachfolgend aufgezeigt, als zum Vornherein unbegründet erweist.

2.

2.1 Angehörige von Drittstaaten (d.h. Staaten, die nicht Teil des Schengen-Raumes sind), die in die Schweiz beziehungsweise den Schengen-Raum einreisen wollen, müssen für einen Aufenthalt von höchstens drei Monaten über ein für den Grenzübertritt gültiges Reisedokument, ein Visum und die notwendigen finanziellen Mittel verfügen. Ferner müssen sie den Zweck und die Umstände des beabsichtigten Aufenthalts belegen und für die fristgerechte Ausreise Gewähr bieten. Sie dürfen keinem Einreiseverbot unterliegen und es darf keine Gefahr von ihnen für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats ausgehen (Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 AuG; Art. 2 Abs. 1 VEV i.V.m. Art. 5 Abs. 1 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], geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 610/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013; Art. 14 Abs. 1 Bst. a–c und Art. 21 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft [Visakodex]). Die Visumpflicht beantwortet sich gemäss Art. 4 Abs. 1 VEV nach Massgabe der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 (Verordnung [EG] Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Aussengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind, ABl. L 81 vom 21. März 2001, zuletzt geändert durch Verordnung [EU] Nr. 610/2013, ABl. L 182 vom 29. Juni 2013).

2.2 Sind die Voraussetzungen für die Ausstellung eines für den gesamten Schengen-Raum geltenden Visums nicht erfüllt, kann der betroffene Mitgliedstaat in Ausnahmefällen ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit erteilen, namentlich aus humanitären Gründen, aus Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen (Art. 2 Abs. 4 und Art. 12 Abs. 4 VEV i.V.m. Art. 5 Abs. 4 Bst. c Schengener Grenzkodex; Art. 25 Abs. 1 Bst. a Visakodex).

2.3 Gemäss Art. 2 Abs. 4 VEV können das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und das SEM im Rahmen ihrer Zuständigkeit im Einzelfall eine Einreise für einen Aufenthalt von höchstens 90 Tagen aus humanitären Gründen oder zur Wahrung nationaler oder internationaler Verpflichtungen bewilligen (Art. 5 Abs. 4 Bst. c Schengener Grenzkodex).

2.4 Ein Visum aus humanitären Gründen kann erteilt werden, wenn bei einer Person aufgrund des konkreten Einzelfalles offensichtlich davon ausgegangen werden muss, dass sie im Heimat- oder Herkunftsstaat unmittelbar, ernsthaft und konkret an Leib und Leben gefährdet ist. Die betroffene Person muss sich in einer besonderen Notsituation befinden, die ein behördliches Eingreifen zwingend erforderlich macht und die Erteilung eines Einreisevisums rechtfertigt. Dies kann etwa bei akuten kriegerischen Ereignissen oder bei einer aufgrund der konkreten Situation unmittelbaren individuellen Gefährdung gegeben sein.

2.5 Die Einreisevoraussetzungen sind im Visumsverfahren restriktiv zu prüfen. Gemäss Rechtsprechung muss von einer offensichtlichen Gefährdung von Leib und Leben ausgegangen werden und es liegt das Beweismass gegenüber demjenigen im Asylverfahren höher (vgl. Urteil des BVGer D-3367/2013 vom 12. Mai 2014 E. 4.4; BVGE 2011/10 E. 3.3). Dabei wird eine Einzelfallprüfung durchgeführt. Befindet sich die Person bereits in einem Drittstaat, ist in der Regel davon auszugehen, dass keine Gefährdung mehr besteht.

3.

Als Staatsangehörige von Syrien unterstehen die Gesuchstellenden der Visumpflicht. Auf Beschwerdeebene wurde im Wesentlichen geltend gemacht, der Beschwerdeführer habe seiner Familie eine Verschnaufpause ermöglichen wollen, damit sie wieder gestärkt in die Türkei zurückkehren könnten, um alsdann wieder nach Syrien zurückzukehren. Der Beschwerdeführer unterlässt es vollständig, sich mit dem zentralen Vorbehalt des BFM gegen die Erteilung der nachgesuchten Visa (die fristgerechte Ausreise nach Ablauf des Visums sei nicht hinreichend gesichert und es lägen auch keine besonderen, namentlich humanitären Gründe vor, die eine Einreise in die Schweiz trotzdem als zwingend notwendig erscheinen liessen) auseinanderzusetzen. Aufgrund der vorliegenden Akten ist mit der Vorinstanz darin einig zu gehen, dass im Falle der Gesuchstellenden die Erteilung von ordentlichen Schengen-Visa ausser Betracht fallen muss, da begründete Zweifel daran bestehen, die Gesuchstellenden würden die Schweiz respektive den Schengen-Raum nach Ablauf der maximalen Visumsdauer verlassen (vgl. dazu BVGE 2014/1 E. 4.4). Gegen die Absicht einer freiwilligen Rückkehr in die Heimat sprechen sowohl die dortige Bürgerkriegslage als auch die in der Türkei gestellten Visaanträge, worin sinngemäss zum Ausdruck gebracht wurde, sie hätten ihre Lebensgrundlage in Syrien weitgehend verloren. Vor diesem Hintergrund besteht offenkundig keine hinreichende Garantie für eine anstandslose Ausreise innert 90 Tagen, weshalb die Erteilung der nachgesuchten Visa bereits aufgrund einer nicht hinreichend gesicherten Ausreise zu verweigern ist.

4.

4.1 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 Stellung von Asylgesuchen aus dem Ausland aufgehoben. Da im Einzelfall jedoch nicht ausgeschlossen werden kann, dass Personen, die Schutz vor asylrechtlicher Ver-

folgung 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 beziehungsweise des SEM ein Einreisevisum zu erteilen (vgl. Art. 2 Abs. 4 VEV [in Kraft getreten am 1. Oktober 2012]). In seiner Botschaft zur entsprechenden Gesetzesänderung nahm der Bundesrat auf die Möglichkeit der Visumerteilung aus humanitären Gründen verschiedentlich Bezug; am 28. September 2012 erliess das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) in Absprache mit dem EDA die Weisung Nr. 322.126 "Visumsantrag aus humanitären Gründen". Diese Weisung wurde überarbeitet und durch die Weisung Nr. 322.126 vom 25. Februar 2014 (nachfolgend: Weisung humanitäres Visum) ersetzt.

4.2 In der Botschaft vom 26. Mai 2010 zur Änderung des Asylgesetzes (BBI 2010 4455) hielt der Bundesrat, unter Hinweis auf die Wahrung der humanitären Tradition der Schweiz, wiederholt fest, auch in Zukunft sollten gefährdete Personen weiterhin den Schutz der Schweiz erhalten können, indem die Einreise in die Schweiz durch eine Visumerteilung für Personen, die im Herkunftsstaat unmittelbar, ernsthaft und konkret gefährdet seien, bewilligt werde (vgl. BBI 2010 4468, 4472, 4490). Einfachere Verfahrensabläufe – im Vergleich zum aufgehobenen Asylverfahren bei einem Asylgesuch im Ausland – bestünden insbesondere, weil keine asylverfahrensrechtliche Befragung der gesuchstellenden Person stattzufinden habe (vgl. BBI 2010 4490, 4519 f.). 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 zu verlassen.

4.3 Gemäss der Weisung humanitäres Visum kann ein Visum aus humanitären Gründen erteilt werden, wenn bei einer Person aufgrund des konkreten Einzelfalles offensichtlich davon ausgegangen werden muss, dass sie im Heimat- oder Herkunftsstaat unmittelbar, ernsthaft und konkret an Leib und Leben gefährdet ist; die betroffene Person muss sich in einer besonderen Notsituation befinden, die ein behördliches Eingreifen zwingend erforderlich macht und die Erteilung eines Einreisevisums rechtfertigt. Dies kann etwa bei akuten kriegerischen Ereignissen oder bei einer aufgrund der konkreten Situation unmittelbaren individuellen Gefährdung gegeben sein. Das Gesuch ist unter Berücksichtigung der aktuellen Gefährdung, der persönlichen Umstände der betroffenen Person und der Lage im Heimat- oder Herkunftsland sorgfältig zu prüfen. Befindet sich die Person bereits in

einem Drittstaat, ist in der Regel davon auszugehen, dass keine Gefährdung mehr besteht.

Die Einreisevoraussetzungen sind somit beim Visumverfahren noch restriktiver als bei den (ehemals zulässigen) Auslandgesuchen, bei denen Einreisebewilligungen nur sehr zurückhaltend erteilt wurden beziehungsweise (bei den derzeit noch hängigen Verfahren) werden (vgl. zur entsprechenden Praxis BVGE 2011/10 E. 3.3). Auf diesen Umstand hatte auch der Bundesrat in der Botschaft hingewiesen (vgl. BBl 2010 4468, 4490).

5.

5.1 In casu sind die Voraussetzungen für die Erteilung eines Visums mit beschränktem Geltungsbereich gemäss Art. 2 Abs. 4 VEV in Verbindung mit Art. 5 Abs. 4 Bst. c Schengener Grenzkodex ebenfalls nicht erfüllt. Auch eine Visumserteilung nach Massgabe der Weisung vom 4. September 2013 betreffend die "Erleichterte Erteilung von Besucher-Visa für syrische Familienangehörige" – diese Weisung wurde am 29. November 2013 aufgehoben – fällt ausser Betracht, da, wie das BFM zutreffend feststellte, die Visumsanträge erst nach der Aufhebung dieser Weisung gestellt wurden.

Das Gericht stellt die schwierigen Lebensumstände von Gesuchstellenden in der Türkei nicht in Abrede. Nichtsdestotrotz ist mit der Vorinstanz grundsätzlich davon auszugehen, dass syrische Flüchtlinge in der Türkei hinreichenden Schutz vor Verfolgung finden und dort daher nicht konkret, unmittelbar und ernsthaft an Leib und Leben gefährdet sind (vgl. etwa Urteile des BVGer D-396/2015 vom 23. März 2015 E. 7.5, D-4608/2014 vom 8. Dezember 2014 E. 6.3, E-5417/2014 vom 30. Oktober 2014 E. 4.4, E-4459/2014 vom 24. August 2014 E. 7.2 und D-2593/2014 vom 22. Juli 2014 E. 6.1). Bei einem erneuten (oder allenfalls weiterbestehenden) Aufenthalt der Gesuchstellenden in der Türkei lägen vorliegend keine Anzeichen dafür vor, dass sie sich im Hinblick auf die allgemeine Lage, mit der sich die syrischen Flüchtlinge in der Türkei konfrontiert sehen, in einer besonderen Notsituation befänden, die ein behördliches Eingreifen zwingend erforderlich machen würde. Eine konkrete Gefahr einer zwangsweisen Rückführung von der Türkei nach Syrien besteht für syrische Flüchtlinge nicht. Im Bedarfsfall ist es ihnen zuzumuten, sich an die lokalen Behörden oder die vor Ort tätigen Hilfsorganisationen wenden.

5.2 Somit ist in Übereinstimmung mit der Vorinstanz festzuhalten, dass auch die Voraussetzungen für die Ausstellung eines humanitären Visums im Sinne von Art. 2 Abs. 4 und Art. 12 Abs. 4 VEV nicht erfüllt sind.

6.

Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung Bundesrecht nicht verletzt, den rechtserheblichen Sachverhalt richtig sowie vollständig feststellt und angemessen ist (Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist abzuweisen.

7.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten dem Beschwerdeführer 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 16. September 2014 in gleicher Höhe geleistete Kostenvorschuss ist zur Bezahlung der Verfahrenskosten zu verwenden.

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 600.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Der in gleicher Höhe geleistete Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer und das SEM.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Thomas Wespi

Regula Frey

Versand: