



## Urteil vom 4. März 2016

---

Besetzung

Richterin Nina Spälti Giannakitsas (Vorsitz),  
Richter Martin Zoller, Richter Andreas Trommer,  
Gerichtsschreiberin Eva Hostettler.

---

Parteien

A.\_\_\_\_\_,  
geboren am (...),  
B.\_\_\_\_\_,  
geboren am (...),  
C.\_\_\_\_\_,  
geboren am (...),  
D.\_\_\_\_\_,  
geboren am (...),  
E.\_\_\_\_\_,  
geboren am (...),  
F.\_\_\_\_\_,  
geboren am (...),  
Jemen,  
c/o Schweizerische Botschaft in Jordanien,  
Beschwerdeführende,

gegen

**Staatssekretariat für Migration (SEM),**  
Quellenweg 6, 3003 Bern,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Visum aus humanitären Gründen (VrG); Verfügung des SEM  
vom 26. Oktober 2015 / (...).

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

Die Beschwerdeführenden – ein Ehepaar mit drei Kindern und die Mutter des Vaters, alle jemenitische Staatsangehörige – ersuchten bei der schweizerischen Vertretung in G.\_\_\_\_\_ (nachfolgend: Vertretung) um Erteilung von Schengen-Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit aus humanitären Gründen (Visaantragsformulare vom 4. Februar 2015). Den Antragsformularen waren zahlreiche Dokumente beigelegt (vgl. vorinstanzliche Akten 1-181).

**B.**

Mit sechs Formularentscheiden vom 19. Februar 2015 – eröffnet am 23. Februar 2015 – verweigerte die Vertretung die Ausstellung der Visa mit der Begründung, der Zweck und die Bedingungen des beabsichtigten Aufenthalts seien nicht nachgewiesen worden.

**C.**

Gegen diesen Entscheid erhoben die Beschwerdeführenden mit Eingabe vom 1. März 2015 gestützt auf Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> AuG (SR 142.20) Einsprache beim SEM. Der Eingabe waren wiederum zahlreiche Dokumente beigelegt (vgl. vorinstanzliche Akten 201-220).

Zur Begründung wurde ausgeführt, er – der beschwerdeführende Vater – sei (Beruf) und deswegen im Jemen Opfer von unrechtmässiger Haft und Todesdrohungen gewesen, wobei auch versucht worden sei, seinen Sohn zu entführen. Sie seien in Jemen unmittelbar gefährdet, getötet zu werden.

**D.**

Mit Verfügung vom 26. Oktober 2015 – eröffnet am 10. November 2015 – wies die Vorinstanz die Einsprache der Beschwerdeführenden ab und auferlegte ihnen die Verfahrenskosten, welche mit dem bereits geleisteten Kostenvorschuss verrechnet wurden. Zur Begründung führte das SEM im Wesentlichen aus, angesichts der politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse in der Region, aus welcher sie stammten, würden viele Personen versuchen sich ins Ausland zu begeben. Dabei sei das Risiko einer nicht fristgerechten und anstandslosen Rückkehr als hoch einzustufen. Die Beschwerdeführenden hätten nicht dargelegt, dass bei ihnen, angesichts dieser Umstände, besondere persönliche Umstände vorlägen, welche eine fristgerechte Ausreise sicherstellen würden. Daher seien die Einreisevoraussetzungen für ein einheitliches Schengen-Visum nicht erfüllt.

Des Weiteren würden keine besonderen namentlich humanitären Gründe vorliegen, die eine Einreise in die Schweiz trotzdem als zwingend notwendig erscheinen lassen würden. Ein Visum aus humanitären Gründen könne nur dann ausgestellt werden, wenn die betreffende Person im Heimat- oder Herkunftsstaat unmittelbar, ernsthaft und konkret an Leib und Leben gefährdet sei und sich in einer besonderen Notsituation befinde, welche ein behördliches Eingreifen zwingend erforderlich mache. Die Beschwerdeführenden hätten sich in der Vergangenheit bereits in einem Drittstaat – nämlich H.\_\_\_\_\_ – aufgehalten und befänden sich nunmehr in Jordanien. In Jordanien seien sie nicht gefährdet und es würden keine Hinweise bestehen, wonach sie nach Jemen zurückkehren müssten.

#### **E.**

Mit an das SEM gerichteter Eingabe vom 1. Dezember 2015 – Eingang beim SEM am 8. Dezember 2015 – erhoben die Beschwerdeführenden dagegen Beschwerde und beantragten sinngemäss, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und ihnen seien Visa für die Einreise in die Schweiz zu erteilen. Gestützt auf Art. 8 Abs. 1 VwVG überwies das SEM die Akten zuständigkeitshalber an das Bundesverwaltungsgericht (Eingang beim Bundesverwaltungsgericht am 10. Dezember 2015).

Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, sie würden sich verpflichten die Schweiz wiederum zu verlassen, sobald die Situation in ihrem Heimatstaat eine sichere Rückkehr erlaube. Wie den beigelegten Dokumenten entnommen werden könne, seien sie in ihrem Heimatstaat an Leib und Leben bedroht, weil er – der Beschwerdeführer – in seiner Funktion als (Beruf) und (...) etliche Missstände angeprangert habe. Des Weiteren sei darauf hinzuweisen, dass die Bedrohungen auch in Jordanien anhielten und sie nicht in Sicherheit seien. Ihre Reise nach H.\_\_\_\_\_ sei zur medizinischen Behandlung der Mutter erfolgt. Schliesslich werde darauf hingewiesen, dass sich die allgemeine Menschenrechtsslage in ihrem Heimatstaat gemäss verschiedenen Berichten weiter verschlechtert habe und insbesondere (Beruf) immer wieder Opfer von Menschenrechtsverletzungen würden.

Der Eingabe waren im Wesentlichen folgende Dokumente, allesamt mit Übersetzung, beigelegt: Schreiben eines Anwalts vom (...) 2014 in Jemen, wonach der Beschwerdeführer (Vater) in Jemen bedroht werde und die Staatsanwaltschaft eine Untersuchung einleiten solle. Mehrere Auszüge von sozialen Netzwerken, worin der Beschwerdeführer der Zusammenarbeit mit Saudi Arabien bezichtigt und mit dem Tod bedroht werde, wobei

man ihn auch in Jordanien finden werde. Mehrere Internetauszüge, worin die Freilassung des Beschwerdeführers aus der unrechtmässigen Haft von verschiedenen Menschenrechtsorganisationen und Aktivisten gefordert werde, allesamt vom (...). Ein Internetauszug eines Schreibens des jemenitischen Sicherheitsausschusses, wonach keine Angaben über militärische Einrichtungen und Bewegungen veröffentlicht werden dürften. Mehrere Internetberichte, wonach die Facebook Seite des Beschwerdeführers gehackt worden sei, allesamt vom Januar 2015. Schreiben eines jemenitischen Rechtsanwalts vom (...) 2012, wonach die Sicherheitskräfte den Schutz des Beschwerdeführers sicherstellen und die Verdächtigen angemessen bestraft werden sollen. Zwei Schreiben von jordanischen Behörden, wonach der Beschwerdeführer auf sozialen Netzwerken mit dem Tod bedroht werde und die jordanische Polizei dem nachgehen wolle, vom (...) und (...) 2015.

**F.**

Mit Eingabe vom 11. Dezember 2015 (Poststempel) wurde dem Bundesverwaltungsgericht durch die Vertretung in G.\_\_\_\_\_ die Beschwerde mit den Beweismitteln im Original zugestellt.

**G.**

Mit Verfügung vom 17. Dezember 2015 wurde das SEM aufgefordert, dem Bundesverwaltungsgericht bis zum 24. Dezember 2015 die vorinstanzlichen Akten zuzustellen.

**H.**

Am 22. Dezember 2015 wurden dem Bundesverwaltungsgericht vorinstanzliche Akten zugestellt, welche weder geheftet, paginiert, chronologisch abgelegt oder in einem Aktenverzeichnis aufgenommen wurden.

**I.**

Mit Verfügung vom 15. Januar 2016 wurde das SEM angewiesen, dem Bundesverwaltungsgericht ordentlich geführte vorinstanzliche Akten zuzustellen.

**J.**

Am 22. Januar 2016 gingen beim Bundesverwaltungsgericht der Aktenführungspflicht des SEM entsprechende vorinstanzliche Akten ein.

## **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 des SEM, mit denen die Erteilung eines Schengen-Visums verweigert wurde. 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 Beschwerdeführenden sind gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten (Art. 50 Abs. 1 und 52 Abs. 1 VwVG).

### **2.**

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die vorliegend angefochtene Verfügung auf Verletzung von Bundesrecht (einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens), unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Unangemessenheit hin (Art. 49 VwVG; vgl. BVGE 2015/5 E. 2).

### **3.**

Gestützt auf Art. 57 Abs. 1 e contrario VwVG wurde auf einen Schriftwechsel verzichtet.

### **4.**

Vorab ist im Rahmen der über das Rügeprinzip hinausgehenden Prüfungsbefugnis des Bundesverwaltungsgerichts von Amtes wegen eine Verletzung der Aktenführungspflicht durch das SEM festzustellen. Die Aktenführungspflicht – sie beinhaltet insbesondere die übersichtlich geordnete Ablage, Paginierung und Registrierung der vollständigen Akten im Aktenverzeichnis – ergibt sich aus dem Akteneinsichtsrecht der Beschwerdeführenden, welches in Art. 26 ff. VwVG geregelt ist und Teilgehalt des Anspruchs auf rechtliches Gehör darstellt (vgl. dazu ausführlich BVGE 2011/37 E. 5.4.1). Der Anspruch auf Akteneinsicht setzt eine geordnete, übersichtliche und vollständige *Aktenführung* voraus (vgl. GEROLD STEINMANN, in: St. Galler Kommentar zur BV, 3. Aufl. 2014, Art. 29 N. 42 ff. m.H.; BGE 137 II 266 E. 3.2, 136 I 229 E. 5.2, 135 I 279 E. 2.3, 135 II 286 E. 5.1; Urteil des BGer

8C\_319/2010 vom 15. Dezember 2010 E. 2.2; BVGE 2012/24 E. 3.2, 2011/37 E. 5.4.1 je m.H.).

Sie ist aber auch für die rekursinstanzlichen Behörden von massgeblicher Bedeutung, weil im Falle einer Unkenntnis über die von der Vorinstanz tatsächlich herangezogenen Akten die Gefahr eines unrichtigen – wenngleich grundsätzlich revisionsfähigen – Urteils besteht, wodurch erneut der Anspruch des Betroffenen auf rechtliches Gehör verletzt wäre. Vorliegend hat das SEM die Akten des Verfahrens betreffend Erteilung von Schengen-Visa aus humanitären Gründen weder paginiert noch in einem Aktenverzeichnis registriert und damit die Aktenführungspflicht verletzt. Am 22. Januar 2016 gingen beim Bundesverwaltungsgericht, nachdem das SEM mit Verfügung vom 17. Dezember 2015 dazu aufgefordert wurde, nunmehr ordentlich geführte Akten ein. Die ungenügende Aktenführung war für die Beschwerdeführenden im bisherigen Verfahren nicht von entscheidungswesentlicher Bedeutung, da sie offenbar keine Akteneinsicht verlangt haben. Von einer Aufhebung der Verfügung und Rückweisung der Sache an die Vorinstanz kann deshalb – und insbesondere auch in Anbetracht des überwiegenden Interesses der Beschwerdeführenden an einem raschen Entscheid – verzichtet werden.

## **5.**

**5.1** Das schweizerische Ausländerrecht kennt weder ein allgemeines Recht auf Einreise, noch gewährt es einen besonderen Anspruch auf Erteilung eines Visums. Die Schweiz ist daher – wie andere Staaten auch – grundsätzlich nicht verpflichtet, ausländischen Personen die Einreise zu gestatten. Vorbehältlich völkerrechtlicher Verpflichtungen handelt es sich dabei um einen autonomen Entscheid (vgl. BVGE 2009/27 E. 3 S. 342 m.w.H.).

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 (vgl. Art. 2 Abs. 2-5 AuG).

**5.2** 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. Gemäss Art. 4 der Verordnung vom 22. Oktober 2008 über die Einreise und die Visumerteilung (VEV, SR 142.204) unterstehen Staatsangehörige gewisser Länder zudem der

Visumpflicht (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).

**5.3** Im Weiteren müssen Drittstaatsangehörige für den Erhalt eines einheitlichen Schengen-Visums im Sinne von Art. 2 Abs. 3 Visakodex 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 ausgeschlossen 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 und Art. 5 Abs. 1 Schengener Grenzkodex; Verordnung {EG} Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen, ABl. L 105 vom 13. April 2006, zuletzt geändert durch Verordnung {EU} Nr. 610/2013, ABl. L 182 vom 29. Juni 2013], vgl. auch BVGE 2009/27 E. 5 und 6).

**5.4** Die Beschwerdeführenden unterliegen als jemenitische Staatsangehörige der Visumpflicht gemäss Art. 4 VEV bzw. der Verordnung (EG) Nr. 539/2001. Bezüglich der Nichterfüllung der Voraussetzungen für ein für den gesamten Schengenraum geltendes Visum kann vollumfänglich auf die zutreffenden vorinstanzlichen Erwägungen verwiesen werden, gegen die die Beschwerdeführenden denn auch keine Einwände erheben.

**5.5** Die Voraussetzungen für ein einheitliches Schengen-Visum im Sinne von Art. 2 Abs. 3 Visakodex sind daher nicht erfüllt.

## **6.**

**6.1** Sind die Voraussetzungen für die Ausstellung eines einheitlichen Schengen-Visums nicht erfüllt, kann ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit erteilt werden, wenn der Mitgliedstaat es aus humanitären Gründen, aus Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen für erforderlich erhält. Ein solches Visum ist grundsätzlich nur für das Hoheitsgebiet des ausstellenden Staates gültig (vgl. Art. 2

Abs.4 i.V.m. Art. 25 Visakodex). Eine Visumserteilung aus humanitären Gründen ist auf nationaler Ebene in Art. 2 Abs. 4 i.V.m. Art. 12 Abs. 4 VEV normiert. Entsprechend der genannten Bestimmung können das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und das SEM im Rahmen ihrer Zuständigkeiten im Einzelfall eine Einreise für einen Aufenthalt von höchstens 90 Tagen aus humanitären Gründen bewilligen. Bei einem durch das Vorliegen einer beachtlichen unmittelbaren und ernsthaften konkreten Gefahr gerechtfertigten humanitären Visum entfällt die Einreisevoraussetzung, wonach die rechtzeitige (vor Ablauf der 90-tägigen Visumsdauer) Wiederausreise aus der Schweiz zu belegen ist. Es wird vielmehr davon ausgegangen, dass die Person ein Asylgesuch einreicht, sobald sie sich in der Schweiz befindet, ansonsten sie die Schweiz innert 90 Tagen zu verlassen hat.

**6.2** Der Begriff "humanitäre Gründe" ist weder in den Normen des Schengener Grenzkodex, des Visakodex noch in der VEV näher bestimmt. In der Botschaft vom 26. Mai 2010 zur Änderung des Asylgesetzes wird unter Hinweis auf die Wahrung der humanitären Tradition der Schweiz ausdrücklich festgehalten, dass die Einreise in die Schweiz durch eine Visumserteilung aus humanitären Gründen bewilligt werden könne, wenn im Einzelfall offensichtlich davon ausgegangen werden müsse, dass die betroffene Person im Heimat- oder Herkunftsstaat unmittelbar, ernsthaft und konkret an Leib und Leben gefährdet sei (vgl. BBl 2010 4455, insbes. 4468, 4472, 4490). Die betroffene Person muss sich in einer besonderen Notsituation befinden, welche ein behördliches Eingreifen zwingend erforderlich macht und es rechtfertigt, ihr, im Gegensatz zu anderen Personen, ein Einreisevisum zu erteilen. Dies kann, so die Ausführungen in der Botschaft weiter, etwa bei akuten kriegerischen Ereignissen oder bei einer aufgrund der konkreten Situation individuellen Gefährdung gegeben sein. Das Visumgesuch ist unter Berücksichtigung der aktuellen Gefährdung, der persönlichen Umstände der betroffenen Person und der Lage im Heimat- oder Herkunftsland sorgfältig zu prüfen (vgl. BBl. a.a.O, S. 4468, 4472 und insbesondere 4490). Befindet sich die Person bereits in einem Drittstaat, ist in der Regel davon auszugehen, dass keine Gefährdung mehr besteht. Diese Ausführungen haben auch ihren Niederschlag in den entsprechenden Weisungen des SEM Nr. 322.123 "Visumsantrag aus humanitären Gründen" vom 25. Februar 2014 gefunden (Stand am 2. Februar 2015, nachfolgend: Weisungen humanitäres Visum). Die Einreisevoraussetzungen sind somit beim Visumsverfahren noch restriktiver als bei den Auslandgesuchen, bei denen Einreisebewilligungen bereits nur sehr zurückhaltend erteilt wurden

(vgl. zur entsprechenden Praxis BVGE 2011/10 E. 3.3, BVGE 2015/5 E. 4.1).

**6.3** Das SEM geht vorliegend zu Recht davon aus, dass die Beschwerdeführenden nach ihrer Ausreise aus ihrem Heimatstaat in Jordanien zumindest vorübergehend Schutz vor einer im Heimatstaat erlittenen oder inskünftig drohenden Gefährdung gefunden haben. Es bestehen keine Anzeichen dafür, dass ihnen in naher Zukunft eine Ausschaffung nach Jemen droht. Die Beschwerdeführenden sind in Jordanien nicht ernsthaft an Leib und Leben bedroht und befinden sich nicht in einer ausweglosen Notsituation, die ein behördliches Eingreifen zwingend erforderlich machen würde. Der Beschwerdeführer (Vater) vermochte offenbar bei den jordanischen Behörden Anzeige aufgrund der erhaltenen Drohungen einzureichen; mithin ist davon auszugehen, dass die Beschwerdeführenden den Schutz der jordanischen Behörden erlangen konnten und diesen auch weiterhin erlangen können. Zudem obliegt es den Beschwerdeführenden, sich beim UNHCR in Jordanien als Flüchtlinge registrieren zu lassen respektive sich in Jordanien um dauerhaften Schutz zu bemühen. Wird ihnen ein solcher Schutz verweigert oder verändert sich ihre Situation in Jordanien anderweitig, steht es ihnen offen, sich erneut mit einem Gesuch um Erteilung eines humanitären Visums an die schweizerische Vertretung zu wenden. Hinsichtlich des Gesundheitszustands der Beschwerdeführerin (Grossmutter) ist den Akten lediglich zu entnehmen, dass sie sich in H.\_\_\_\_\_ einer Behandlung unterziehen musste. Es wird nirgends ausgeführt, woran die Beschwerdeführerin leidet oder welche weiterführenden Behandlungen angezeigt wären, weshalb sich diesbezüglich weitere Erörterungen erübrigen. Bei dieser Sachlage ist schliesslich auch die geltend gemachte Gefährdung im Heimatstaat nicht näher zu prüfen.

**6.4** Die Verweigerung der Ausstellung von Visa aus humanitären Gründen durch die Botschaft und die Vorinstanz erweist sich demnach als rechtmässig.

## **7.**

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

**8.**

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

(Dispositiv nächste Seite)

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

- 1.**  
Die Beschwerde wird abgewiesen.
- 2.**  
Auf die Erhebung von Verfahrenskosten wird verzichtet.
- 3.**  
Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführenden und das SEM.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Nina Spälti Giannakitsas

Eva Hostettler

Versand: