Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung VI
F-1295/2020

Urteil vom 15. September 2020

Besetzung

Richterin Regula Schenker Senn (Vorsitz),
Richter Yannick Antoniazza-Hafner,
Richter Daniele Cattaneo,
Gerichtsschreiberin Susanne Stockmeyer.

Parteien

Z._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Staatssekretariat für Migration SEM,
Quellenweg 6, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Schengen-Visum zu Besuchszwecken für X._____ und Y._____.

Sachverhalt:

A.
Am 16. Juli 2019 ersuchten die syrischen Staatsangehörigen X._____ (geb. 1958) und Y._____ (geb. 1949), nachfolgend Gesuchstellende, bei der Schweizerischen Botschaft in Beirut um Ausstellung von Schengen-Visa für einen Besuchsaufenthalt vom 10. August 2019 bis 6. November 2019 bei ihrer im Kanton Genf lebenden Tochter Z._____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin bzw. Gastgeberin; vgl. Akten der Vorinstanz [SEM act.] S. 60 ff. und S. 78 ff.).

B.
Mit Formular-Verfügung vom 18. Juli 2019 lehnte die Botschaft die Visumsanträge mit der Begründung ab, die fristgerechte Ausreise der Gesuchstellenden aus dem Schengen-Raum könne nicht als hinreichend gesichert betrachtet werden (SEM act. S. 67 f.).

C.
Gegen diese Verfügung erhob die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 15. August 2019 Einsprache bei der Vorinstanz (SEM act. S. 25 ff.).

D.
Die Vorinstanz wies die Einsprache mit Verfügung vom 3. Februar 2020 ab. Zur Begründung wurde zusammenfassend ausgeführt, die fristgerechte und anstandslose Wiederausreise der Gesuchstellenden nach einem Besuchsaufenthalt in der Schweiz könne nicht als gesichert betrachtet werden. Weder die politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse im Herkunftsgebiet der Gesuchstellenden ([…]) noch ihre persönliche Situation würden Gewähr für eine fristgemässe Rückkehr in ihr Heimatland bieten (SEM act. S. 91 ff.).

E.
Mit Rechtsmitteleingabe vom 4. März 2020 ersuchte die Beschwerdeführerin um Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung sowie um Gutheissung des Gesuchs und Bewilligung der Einreise in die Schweiz. Eventualiter sei die Rechtssache zwecks weiterer Sachverhaltsabklärungen an die Vorinstanz zurückzuweisen. Gleichzeitig stellte sie ein Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung sowie um Verzicht auf die Erhebung des Kostenvorschusses (Akten des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer act.] 1).

F.
Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 15. Mai 2020 die Abweisung der Beschwerde (BVGer act. 6). Mit Schreiben vom 19. Mai 2020 wurde die vorinstanzliche Stellungnahme der Beschwerdeführerin zur Kenntnis gebracht (BVGer act. 7).

G.
Auf den übrigen Inhalt der Akten wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Von der Vorinstanz erlassene Einspracheentscheide bezüglich Schengen-Visa sind mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (vgl. Art. 31 ff. VGG i.V.m. Art. 5 VwVG). Das Rechtsmittelverfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (vgl. Art. 37 VGG).

1.2 Die Beschwerdeführerin hat am vorangegangenen Einspracheverfahren teilgenommen und ist als Gastgeberin der Gesuchstellenden durch die angefochtene Verfügung besonders berührt. Obwohl der fest anberaumte Besuchszeitraum inzwischen abgelaufen ist, muss auf ein fortbestehendes Rechtsschutzinteresse geschlossen werden. Dies belegt allein schon die Einreichung des Rechtsmittels. Die Beschwerdeführerin ist daher zur Erhebung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

1.3 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der vorliegenden Angelegenheit endgültig (vgl. Art. 83 Bst. c Ziff. 1 BGG).

2.
Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann vorliegend die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes und die Unangemessenheit gerügt werden (vgl. Art. 49 VwVG). Das Gericht 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. Massgeblich ist grundsätzlich die Sachlage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. BVGE 2014/1 E. 2 m.H.).

3.

3.1 Der angefochtenen Verfügung liegen Gesuche syrischer Staatsangehöriger um Erteilung von Visa zu Besuchszwecken für die Schweiz zugrunde. Da sich die Gesuchstellenden nicht auf die EU/EFTA-Personenfreizügigkeitsabkommen berufen können und die beabsichtigte Aufenthaltsdauer 90 Tage nicht überschreitet, fällt die vorliegende Streitsache in den persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich der Schengen-Assoziierungsabkommen, mit denen die Schweiz den Schengen-Besitzstand und die dazugehörigen gemeinschaftsrechtlichen Rechtsakte übernommen hat. Das AIG (SR 142.20) und seine Ausführungsbestimmungen gelangen nur soweit zur Anwendung, als die Schengen-Assoziierungsabkommen keine abweichenden Bestimmungen enthalten (Art. 2 Abs. 2 - 5 AIG).

3.2 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 m.H.). 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. Visumserteilung vermittelt auch das Schengen-Recht nicht (vgl. BVGE 2014/1 E. 4.1.5).

3.3 Drittstaatsangehörige benötigen zur Einreise in den Schengen-Raum für einen Aufenthalt von höchstens 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen gültige Reisedokumente, die zum Grenzübertritt berechtigen, und ein Visum, sofern dieses – wie im Falle der aus Syrien stammenden Gesuchstellenden – erforderlich ist (vgl. Anhang I zur Verordnung (EU) 2018/1806, ABl. L 303/39 vom 28.11.2018; zum vollständigen Quellennachweis vgl. Fussnote zu Art. 8 Abs. 1 VEV). Im Weiteren müssen Dritt-

staatsangehörige den Zweck und die Umstände ihres beabsichtigten Aufenthalts belegen und hierfür über ausreichende finanzielle Mittel verfügen. Namentlich haben sie in diesem Zusammenhang zu belegen, dass sie den Schengen-Raum vor Ablauf des bewilligungsfreien Aufenthalts verlassen, bzw. ausreichende Gewähr für eine fristgerechte Wiederausreise bieten. Des Weiteren 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. zu den Einreisevoraussetzungen: Art. 5 Abs. 1 und 2 AIG; Art. 3 und 8 VEV i.V.m. Art. 6 Abs. 1 und 2 der Verordnung [EG] Nr. 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 [kodifizierter Text] über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen [nachfolgend: Schengener Grenzkodex, SGK, ABl. L 77/1 vom 23. März 2016]; Art. 14 Abs. 1 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 [nachfolgend: Visakodex]; CARONI et al., Migrationsrecht, 4. Aufl. 2018, S. 141 ff.).

3.4 Eine Gefahr für die öffentliche Ordnung im Sinne von Art. 6 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. EGLI/MEYER, in: Caroni/Gächter/Thurnherr [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum AuG; 2010, Art. 5 N 33). Die Behörden haben daher zu prüfen und Drittstaatsangehörige 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 für eine gesicherte Wiederausreise, wie sie Art. 5 Abs. 2 AIG verlangt, wenn nur ein vorübergehender Aufenthalt vorgesehen ist, steht mit dieser Regelung im Einklang (vgl. BVGE 2009/27 E. 5.2).

3.5 Sind – abgesehen vom Visum selbst – die vorerwähnten Einreisevoraussetzungen nicht erfüllt, kann in Ausnahmefällen ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit erteilt werden, das nur für das Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats gilt. Von dieser Möglichkeit kann der in Frage stehende Mitgliedstaat u.a. Gebrauch machen, wenn er es aus humanitären Gründen, aus solchen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen für erforderlich hält (vgl. Art. 5 Abs. 3 AIG; Art. 3 Abs. 4 VEV; Art. 25 Abs. 1 Bst. a VK; Art. 6 Abs. 5 Bst. c SGK).

4.

4.1 Die Vorinstanz begründet die Abweisung der Einsprache im Wesentlichen damit, dass die Wiederausreise der Gesuchstellenden nicht gewährleistet sei. Bei der Beurteilung des Kriteriums der gesicherten Wiederausreise muss ein zukünftiges Verhalten beurteilt werden. Anhaltspunkte dazu können sich zunächst aus der allgemeinen Situation im Herkunftsland der drittstaatsangehörigen Personen ergeben. Namentlich bei Einreisegesuchen von Personen aus Staaten bzw. Regionen mit politisch, wirtschaftlich und sozial ungünstigen Verhältnissen rechtfertigt sich eine strenge Praxis, da die persönliche Interessenlage in solchen Fällen erfahrungsgemäss häufig nicht mit dem Ziel und Zweck einer zeitlich befristeten Einreisebewilligung im Einklang steht (BVGE 2014/1 E. 6.1 m.H.).

4.2 Die Situation in Syrien ist immer noch geprägt von komplexen militärischen Auseinandersetzungen verschiedener Gruppierungen, welche weiterhin zahlreiche Städte und Regionen betreffen. Täglich werden in Teilen des Landes Tote und Verletzte gemeldet. Insbesondere in der Provinz Idlib kommt es weiterhin zu intensiven Kampfhandlungen. Die Terrororganisation IS hält seit März 2019 keine Gebiete mehr in Syrien, bleibt aber aus dem Untergrund aktiv und ist nach wie vor in der Lage, überall im Land Anschläge zu verüben. Die Al-Kaida-nahe Hayat Tahrir al-Sham (vormals Dschabhat Fatah al-Sham bzw. Dschabhat al-Nusra) kontrolliert insbesondere weitgehend die Provinz Idlib sowie nördliche Gebiete der Provinz Hama und westliche Gebiete der Provinz Aleppo. Seit Januar 2012 gibt es eine hohe terroristische Gefährdung für öffentliche Gebäude in Syrien, die durch die fortgesetzte Präsenz terroristischer Zellen in allen Landesteilen akut bleibt (Quelle: Website des deutschen Auswärtigen Amtes: www.auswaertiges-amt.de, Aussen- und Europapolitik > Länder > Syrien > Reisewarnung, Stand: 17. August 2020, abgerufen im August 2020).

4.3 Vor diesem Hintergrund ist grundsätzlich nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz das Risiko einer nicht fristgerechten Wiederausreise von Besuchern aus Syrien als hoch einschätzt. Vorliegend wird diese Annahme noch durch den Umstand bekräftigt, dass drei der Kinder der Gesuchstellenden in der Schweiz leben (vgl. Beschwerde S. 2). Damit wird die Bereitschaft, das Heimatland auf Dauer zu verlassen, erfahrungsgemäss begünstigt.

5.
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. Entgegen den beschwerdeweisen Ausführungen hat sich das SEM in seiner Verfügung vom 3. Februar 2020 eingehend mit der individuellen Situation der Gesuchstellenden in Syrien auseinandergesetzt. Von einer allgemeinen und nicht fallspezifischen Begründung kann keine Rede sein (zur Begründungspflicht im Allgemeinen vgl. Urteil des BVGer F-1858/2017 vom 7. August 2019 E. 3.5). Nachfolgend gilt es somit auf die Frage einzugehen, ob sich die diesbezüglichen Ausführungen der Vorinstanz als zutreffend erweisen.

5.1 Aus den Akten ist nicht ersichtlich, inwiefern die Gesuchstellenden über aussergewöhnliche gesellschaftliche oder familiäre Bindungen und Verpflichtungen in Syrien verfügen. Zwar führt die Beschwerdeführerin in der Rechtsmitteleingabe dazu in pauschaler Weise aus, die Gesuchstellenden seien in Syrien frei, könnten die Sprache des Landes und würden dort über Verwandte und ein soziales Beziehungsnetz verfügen. Hingegen lassen diese pauschalen Vorbringen nicht per se auf besondere familiäre bzw. gesellschaftliche Verpflichtungen schliessen, welche Gewähr für eine fristgerechte Wiederausreise bieten würden.

5.2 Auch die Angaben zu den wirtschaftlichen Verhältnissen der Gesuchstellenden sind lediglich allgemein gehalten und durch nichts belegt. Wie der Beschwerde zu entnehmen ist, arbeite der Vater der Gastgeberin als Taxifahrer und die Mutter sei Hausfrau. Ausserdem würden die Gesuchstellenden in Syrien Läden und Häuser besitzen und diese vermieten sowie Land verpachten. Sie müssten auch keine Miete bezahlen, weil ihnen das Haus, in dem sie lebten, gehöre. Während des Besuches in der Schweiz würde der Vater einen Fahrer anstellen, bis er wieder zurück sei. Es ist jedoch nicht bekannt, wie viel der Gesuchsteller als selbständiger Taxifahrer verdient und wie hoch die angeblichen Miet- bzw. Pachtzinseinnahmen sind. Auch ein Dokument bezüglich des behaupteten Hauseigentums der Eltern findet sich nicht in den Akten. Folglich kann nicht als erstellt gelten,

dass die Gesuchstellenden in soliden wirtschaftlichen Verhältnissen leben, die sie von einer Emigration abhalten könnten.

5.3 Soweit die Beschwerdeführerin dem SEM in diesem Zusammenhang vorwirft, es habe in Bezug auf die Vermögenswerte ihrer Eltern in Syrien keinerlei Belege verlangt, so gilt es darauf hinzuweisen, dass für die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts im Verwaltungsverfahren zwar grundsätzlich die Untersuchungsmaxime gilt, diese jedoch durch die Mitwirkungspflicht der Parteien relativiert wird (vgl. Art. 13 VwVG). Diese kommt (unter anderem) in Verfahren zum Tragen, die – wie vorliegend – durch eigenes Begehren eingeleitet werden (vgl. KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABEY, in: Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 13 N 10). Die Beschwerdeführerin wäre damit gehalten gewesen, entsprechende Belege von sich aus bei der Vorinstanz einzureichen. Zudem wäre es ihr auch offen gestanden, solche im vorliegenden Verfahren nachzureichen.

5.4 Unter diesen Umständen ist mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass die Eingeladenen aufgrund ihrer persönlichen Situation keine Verpflichtungen oder gar Abhängigkeiten haben, die besondere Gewähr für eine Rückkehr ins Heimatland bieten könnten.

5.5 An der Richtigkeit der Einschätzung der Vorinstanz ändert auch die Tatsache nichts, dass die Beschwerdeführerin die fristgerechte Ausreise der Gesuchstellenden zusichert oder wie sie selbst ausführt, einer behördlichen Vorlage zur Sicherstellung der Rückkehr ihrer Eltern zustimmen würde. Bei der Risikobeurteilung ist in erster Linie das mögliche Verhalten der Gäste selbst von Bedeutung. Gastgeber und Garanten können mit rechtlich verbindlicher Wirkung zwar für gewisse finanzielle Risiken im Zusammenhang mit dem Besuchsaufenthalt, nicht aber für ein bestimmtes Tun oder Unterlassen ihrer Gäste einstehen (vgl. in diesem Zusammenhang auch BVGE 2009/27 E. 9). Nicht gehört werden kann ferner auch der Einwand der Beschwerdeführerin, in einigen ihr bekannten Fällen habe die Vertretung den Eltern von Bekannten aus Syrien ein Visum erteilt. Die Vorinstanz habe die Einsprache eines Kollegen gutgeheissen und seine Eltern hätten in die Schweiz einreisen dürfen; der Fall habe sich kaum vom vorliegenden unterschieden. Es gilt zu bedenken, dass bei der Prüfung der gesicherten Wiederausreise jeweils – wie oben dargelegt – eine Vielzahl von Faktoren berücksichtigt werden müssen, sodass jeder Fall eine ihm in örtlicher, zeitlicher und persönlicher Hinsicht eigene und spezifische Konstellation aufweist.

5.6 Nach dem Gesagten ist die Schlussfolgerung der Vorinstanz, wonach die Wiederausreise der Gesuchstellenden angesichts ihrer individuellen Situation sowie der allgemeinen Lage Syriens nicht als gesichert angesehen werden könne, nicht zu beanstanden. Mithin fehlt es an einer unabdingbaren Voraussetzung für die Erteilung eines einheitlichen Visums für den gesamten Schengen-Raum.

6.
Zusammenfassend ergibt sich, dass vorliegend die Voraussetzungen für die Erteilung eines einheitlichen Visums für den Schengen-Raum nicht erfüllt sind. Es sind auch keine humanitären Gründe, nationale Interessen oder internationale Verpflichtungen ersichtlich, welche die Ausstellung eines Visums mit räumlich beschränkter Gültigkeit gebieten würden (vgl. E. 3.5). Von der Beschwerdeführerin wird weder behauptet, noch geht aus den Akten hervor, dass ihre Beziehung zu den Gesuchstellenden derart eng und intensiv ist, dass diese vom Schutz von Art. 8 EMRK umfasst würde. Aufgrund der vorgenommenen Beurteilung bleibt es den Betroffenen zudem möglich und zumutbar, sich vorderhand im Ausland zu treffen (vgl. BGE 144 II 1 E. 6.1; BVGE 2011/48 E. 6.3.2). Der an sich verständliche Wunsch der Beschwerdeführerin, ihren Eltern den Besuch ihrer in der Schweiz lebenden Kinder und Enkelkinder zu ermöglichen, hat demnach in den Hintergrund zu treten.

7.
Gestützt auf die obigen Erwägungen erweist sich die Verweigerung der Ausstellung der Visa durch die Vorinstanz als rechtmässig. Die angefochtene Verfügung ist somit im Lichte von Art. 49 VwVG nicht zu beanstanden.

8.
Das mit Beschwerde vom 4. März 2020 gestellte Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung im Sinne von Art. 65 Abs. 1 VwVG ist abzuweisen, da der Beschwerde bereits im Zeitpunkt ihrer Einreichung keine Aussicht auf Erfolg zugesprochen werden konnte (vgl. Art. 65 Abs. 1 VwVG). Dementsprechend sind die Verfahrenskosten, welche auf Fr. 900.- festzusetzen sind, der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Dem Gesuch um unentgeltliche Prozessführung gemäss Art. 65 Abs. 1 VwVG wird nicht stattgegeben.

3.
Die Verfahrenskosten von Fr. 900.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie sind durch den in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss gedeckt.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Einschreiben)
– die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. […] retour)

Die vorsitzende Richterin:	Die Gerichtsschreiberin:
Regula Schenker Senn	Susanne Stockmeyer

Versand: