



Urteil vom 22. Juli 2015

Besetzung

Richter Thomas Wespi (Vorsitz),
Richter David R. Wenger, Richter Hans Schürch,
Gerichtsschreiber Stefan Weber.

Parteien

A._____, geboren (...),
Syrien,
vertreten durch lic. iur. Jürg Walker, Fürsprech,
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._____, C._____, D._____,
E._____, F._____(Gesuchstellende);
Verfügung des SEM vom 13. Mai 2015 / 19176958 +
19176960 + 19176975 + 19176968 + 19176965.

Sachverhalt:**A.**

A.a Am 4. März 2015 ersuchten die Gesuchstellenden B._____, C._____, D._____, E._____, F._____ beim schweizerischen Generalkonsulat in Istanbul um Erteilung von Schengen-Visa.

Den Gesuchen lagen diverse Identitätsdokumente, medizinische Unterlagen, Registerauszüge und Internetartikel zur Situation von syrischen Flüchtlingen bei. Mit undatierter Eingabe nahm der Beschwerdeführer Stellung zu den mit an ihn gerichteter E-Mail des SEM vom 2. Februar 2015 gestellten Fragen.

A.b Das schweizerische Generalkonsulat verweigerte am 27. März 2015 den Gesuchstellenden die beantragten Visa. Zur Begründung führte es aus, der Zweck und die Bedingungen des beabsichtigten Aufenthalts seien nicht nachgewiesen worden. Die Absicht, vor Ablauf der Visa aus dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten auszureisen, habe nicht festgestellt werden können.

A.c Mit Eingabe vom 3. April 2015 reichte der Beschwerdeführer beim SEM Einsprache gegen die abschlägigen Visa-Entscheide ein. Zur Begründung führte er an, die Gesuche seien nicht sorgfältig behandelt worden, obwohl die vorgelegten Informationen über den Zweck und die Bedingungen des beabsichtigten Aufenthaltes durchaus glaubhaft seien. Die Gesuchstellerin C._____ leide unter (Nennung Krankheit). Aufgrund der weiterhin dramatischen Lage in Syrien könne nicht ausgeschlossen werden, dass sie sich in unmittelbarer Lebensgefahr befinde. Die Behandlungs- und Unterbringungskosten könnten – soweit möglich – durch private Dritte übernommen werden. Da die Flüchtlingslager in der Türkei ihre Kapazität erreicht hätten, würden zu diesen nur Personen zugelassen, deren nächsten Familienangehörigen bereits dort untergebracht seien. Die ausserhalb der türkischen Camps lebenden Flüchtlinge – so wie die Gesuchstellenden – würden zunehmend unter schwierigen Bedingungen leiden, so beispielsweise unter unzulänglichen Unterkünften und schwierigem Zugang zu Bildung für Kinder. Die Gesuchstellenden lebten derzeit in einer unterirdischen Unterkunft und seien wegen der dort herrschenden schlechten Verhältnisse fast ständig krank. Zudem müssten sie die Behandlungskosten selber bezahlen, seien auf sich alleine gestellt und könnten kaum für sich selber sorgen. Die Gesuchstellenden hätten nicht die Absicht, längerfristig in der Schweiz zu bleiben, und würden nach Kriegsende mit Sicherheit in ihre Heimat zurückkehren. Es treffe nicht zu, dass sie die Absicht hätten, nach Ablauf des

Visums die Schweiz nicht zu verlassen. Die Schweizer Behörden könnten die Gesuchstellenden ja zwingen, das Land zu verlassen. Zudem könne für die Wiederausreise in einer passenden Form gebürgt werden. Es werde daher um neue Beurteilung der Visumsgesuche unter Beurteilung der aktuellen Situation der Gesuchstellenden und der eingereichten Unterlagen zur gesundheitlichen Situation von C._____ ersucht.

A.d Am 15. April 2015 bestätigte das SEM den Gesuchstellenden den Eingang ihrer Eingabe vom 3. April 2015, welche frist- und formgerecht eingereicht worden sei. Sie wurden aufgefordert, bis zum 14. Mai 2015 einen Kostenvorschuss von Fr. 400.– zu bezahlen, unter Androhung des Nicht-eintretens auf die Einsprache im Unterlassungsfall. Sodann wurde ihnen der weitere Verlauf des Verfahrens – für den Fall nach rechtzeitiger Entrichtung des Kostenvorschusses – erläutert.

Am 21. April 2015 wurde der Kostenvorschuss fristgerecht geleistet.

B.

Mit Verfügung vom 13. Mai 2015 – eröffnet am 19. Mai 2015 – wies das SEM die Einsprache vom 3. April 2015 gegen die ablehnenden Visaentscheide ab. Gleichzeitig wurden den Gesuchstellenden die Verfahrenskosten von Fr. 400.– auferlegt und mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet. Zur Begründung führte das SEM aus, die Gesuchstellenden würden die Voraussetzungen zur Erteilung der beantragten Visa gemäss den zu beachtenden Bestimmungen nicht erfüllen, weshalb die Schweizer Vertretung in Istanbul die Ausstellung der Einreisevisa zu Recht verweigert habe.

C.

Gegen diesen Entscheid erhob der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 11. Juni 2015 (Postaufgabe: 15. Juni 2015) an das Bundesverwaltungsgericht Beschwerde und beantragte, es sei die Verfügung des SEM vom 13. Mai 2015 aufzuheben, es sei den Gesuchstellenden B._____, C._____, D._____, E._____ und F._____ die Einreise in die Schweiz zu bewilligen und es sei die Schweizer Vertretung in Istanbul zu ermächtigen, ihnen humanitäre Visa auszustellen. Auf die Begründung wird, soweit entscheidwesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

D.

Am 19. Juni 2015 bestätigte das Bundesverwaltungsgericht den Eingang der Beschwerde.

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 als Gastgeber, der am Einspracheverfahren teilgenommen hat, zur Beschwerdeführung legitimiert (vgl. BVGE 2014/1 E. 1.3.2). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

1.4 Die in Art. 106 Abs. 1 AsylG 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 des schweizerischen Generalkonsulats Istanbul sowie diejenigen der Vorinstanz, welche als paginierte Ausdrucke der elektronischen Dokumentenverwaltung (eDossier) per 17. Juni 2015 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 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.

Die Einreisevoraussetzungen sind im Visumsverfahren restriktiv zu prüfen. Gemäss Rechtsprechung muss von einer offensichtlichen Gefährdung von Leib und Leben ausgegangen werden und 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 erfolgt eine Einzelfallprüfung. Befindet sich die Person bereits in einem Drittstaat, ist in der Regel davon auszugehen, dass keine Gefährdung mehr besteht.

3.

3.1 Die Vorinstanz führte zur Begründung ihres ablehnenden Entscheides aus, die Schweizer Vertretung habe den Visumsantrag unter Verwendung des im Anhang VI zum Visakodex vorgesehenen Formulars abgewiesen, da sie eine fristgerechte Wiederausreise nach Ablauf des Visums als nicht hinreichend gesichert erachtet habe. Nach Art. 32 Visakodex in Verbindung mit Art. 12 VEV sei die Ausstellung eines Visums insbesondere dann zu verweigern, wenn der Aufenthaltswitz 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. Der Antragsteller müsse 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 würden aus Syrien stammen. Angesichts der sozio-ökonomischen Verhältnisse und des Bürgerkriegs müssten sie über aussergewöhnliche familiäre Bindungen und Verpflichtungen verfügen, damit eine Rückkehr als wahrscheinlich gelten könne. Erfahrungsgemäss versuchten viele Personen, sich aufgrund der allgemein sehr prekären Situation ins Ausland zu begeben. Deshalb müsse das Risiko einer nicht fristgerechten

und anstandslosen Rückkehr als grundsätzlich sehr hoch eingestuft werden. Dass die Gesuchstellenden trotz der in Syrien herrschenden Krise nach Ablauf des Besuchervisums in ihr Herkunftsland zurückkehren würden, sei nicht hinreichend dargelegt worden. Die Einreisevoraussetzungen für ein im gesamten Schengen-Raum geltendes "einheitliches Visum" seien somit als nicht erfüllt zu erachten. Es würden im Weiteren auch keine besonderen, namentlich humanitären Gründe vorliegen, welche die Einreise in die Schweiz trotzdem als zwingend notwendig erscheinen liessen. Vorliegend hätten die länderspezifischen Abklärungen ergeben, dass keine unmittelbar, ernsthaft und konkrete Gefährdung an Leib und Leben für die Gesuchstellenden im Sinne einer Notsituation, welche ein behördliches Eingreifen zwingend erforderlich mache, bestehe. Die Beschwerdeführenden würden sich in einem sicheren Drittstaat aufhalten und eine zwangsweise Rückkehr in den Heimatstaat stehe nicht bevor. Es gebe auch keine Hinweise, dass die Gesuchstellenden im Aufenthaltsstaat wegen ihrer Herkunft von Verfolgung oder Schikanen betroffen wären. Offenbar würden sie eine freiwillige Rückkehr von der Türkei nach Syrien beabsichtigen, weshalb kaum von einer ernsthaften Gefahr an Leib und Leben ausgegangen werden könne. Sodann seien die medizinische Grundversorgung und der Zugang zu medizinischen Einrichtungen in der Türkei weiterhin gewährleistet, was nicht zuletzt die im Einspracheverfahren eingereichten (Nennung Beweismittel), wonach die Gesuchstellenden Zugang zu den entsprechenden Behandlungsmöglichkeiten gefunden hätten, belegen würden. Schliesslich komme auch die inzwischen vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) am 29. November 2013 aufgehobene Ausnahmeregelung nicht zur Anwendung, weil die Visumsanträge nach deren Aufhebung eingereicht worden seien.

3.2 Der Beschwerdeführer führte demgegenüber in seiner Beschwerdeschrift an, die Gesuchstellenden hätten auch in der Türkei keine Existenzmöglichkeit gehabt. Insbesondere sei kein Zugang zur Gesundheitsversorgung sowie zum Schulbesuch möglich gewesen. Sie seien deshalb notgedrungen nach Syrien zurückgekehrt. Der Umstand, dass die Gesuchstellenden ein Leben in einem Bürgerkriegsland vorziehen würden, belege die Unzumutbarkeit eines weiteren Verbleibs in der Türkei. Die vom SEM verfolgte Praxis gehe dahin, das vom Ordnungsgeber eingeführte Institut des humanitären Visums auf kaltem Weg auszuhebeln. In Syrien könne in Ermangelung einer Schweizer Vertretung kein solches Visum mehr beantragt werden, weshalb dieses entweder in der Türkei oder im Libanon beantragt werden müsse. Diesbezüglich halte die Vorinstanz dann aber jeweils fest, die betreffende Person sei nicht mehr gefährdet, da sie sich nicht

mehr im Bürgerkriegsgebiet aufhalte. Diese Rechtsprechung müsse geändert werden, weil sie die Ausstellung von Visa aus humanitären Gründen verunmögliche. Im Weiteren verletze das SEM das rechtliche Gehör, indem es nicht auf die konkreten Vorbringen zur Verfolgung und den Schikanen eingehe, denen die Gesuchstellenden in der Türkei ausgesetzt seien, sondern bloss irgendwelche veralteten Weisungen und Urteile des Bundesverwaltungsgerichts zitiere. Zudem würden die eingereichten Beweismittel in der Argumentation des SEM gegen sie verwendet und die gezogenen Schlüsse, wonach sich die erkrankten Familienmitglieder in der Türkei behandeln lassen könnten, seien falsch. So würden die eingereichten medizinischen Unterlagen lediglich belegen, dass C._____ an (Nennung Krankheit) leide, und auch eine vorgängige (Nennung Erkrankung) erwähnen, jedoch ausdrücklich nicht von einer Behandlung sprechen. Dadurch ergebe sich kein Beweis, dass C._____ in der Türkei adäquat behandelt werde respektive behandelt worden sei. Der Umstand der Rückkehr nach Syrien belege demgegenüber nachgerade, dass in der Türkei eine angemessene Behandlung weder möglich noch bezahlbar sei.

Bezüglich der vorinstanzlichen Prüfung unter dem Aspekt von ordentlichen Schengen-Visa treffe die Ansicht des SEM zu, wonach die Gesuchstellenden ihre Absicht zur fristgerechten und anstandslosen Ausreise nicht hinreichend dargelegt hätten. Diese möchten in die Schweiz kommen, damit sie hier in Sicherheit seien und sich C._____ hier medizinisch behandeln lassen könne. Sie würden folglich nach Ablauf des bewilligten Aufenthalts Asylgesuche in der Schweiz einreichen beziehungsweise sich vorläufig aufnehmen lassen. Die Gesuchstellenden würden aber höchstens bis zum Ende des in Syrien herrschenden Bürgerkriegs in der Schweiz bleiben, wodurch die im Schengen-Visum vorgesehene Dauer von 90 Tagen klarerweise überschritten würde. Ferner treffe es auch zu, dass vorliegend die Berufung auf die Visa-Erleichterungen gemäss den Weisungen vom 4. September 2013 infolge deren Aufhebung nicht möglich sei. Daher verbleibe die Möglichkeit von Visa aus humanitären Gründen. Zur vorinstanzlichen Begründung sei diesbezüglich festzuhalten, dass die Gesuchstellenden inzwischen tatsächlich nach Syrien zurückgekehrt seien, was aber nicht bedeute, dass sich diese in Syrien nicht in höchster Gefahr für Leib und Leben befinden würden. Die Rückkehr stelle jedoch ein Indiz für die Unzumutbarkeit des Lebens in der Türkei dar. Die dortigen Flüchtlingslager seien an ihre Kapazitätsgrenzen angelangt, weshalb die Gesuchstellenden dort keinen Unterschlupf gefunden hätten respektive abgewiesen worden seien. Es sei praktisch unmöglich, ausserhalb dieser Lager Wohnraum zu finden oder Schulbildung zu erhalten. Das Gleiche gelte für den Zugang

zur medizinischen Versorgung. So sei C. _____ nur wegen einer (Nennung Erkrankung) behandelt worden, nicht jedoch wegen deren (Nennung Krankheit), da die Medikamente auf Dauer nicht hätten bezahlt werden können. Ihre Rückkehr ändere jedoch nichts an den durch den Bürgerkrieg verursachten schweren Schäden in ihrem heimatlichen Gebiet, was eine akute Gefährdung ihres Lebens zur Folge habe. Die Voraussetzungen für die Erteilung eines humanitären Visums seien in ihrem Fall erfüllt: Sie würden aus einem Gebiet stammen, in welchem derzeit der Bürgerkrieg tobe, und seien als Kurden in Gefahr, Opfer des IS zu werden. Diese Gefahr sei derart hoch einzustufen, dass ihre Notsituation ein behördliches Eingreifen zwingend notwendig mache.

Die Probleme der kurdischen Flüchtlinge aus Syrien könnten sich überdies nach den Wahlen in der Türkei noch verschärfen, da die Kurdenpartei HDP die Pläne des Präsidenten vereitelt habe, ein Präsidialsystem einzuführen. Deshalb sei zu befürchten, dass Erdogan und seine Anhänger ihre Wut (wieder einmal) an den Kurden ausleben würden. Aus all diesen Gründen stelle die Türkei keinen sicheren Drittstaat dar. Den Gesuchstellenden seien daher – unabhängig von der zwischenzeitlichen Rückkehr nach Syrien – die beantragten humanitären Visa auszustellen.

4.

4.1 Die Möglichkeit der Erteilung eines Visums aus humanitären Gründen hat insbesondere angesichts der Aufhebung der Möglichkeit, bei einer Schweizer Vertretung im Ausland ein Asylgesuch einzureichen, an Bedeutung gewonnen. 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 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 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 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 zu verlassen.

In der Botschaft vom 26. Mai 2010 zur Änderung des Asylgesetzes (BBl 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. BBl 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. BBl 2010 4490, 4519 f.).

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).

4.4 Das BFM hatte sodann bereits Ende Juli 2012 angesichts der "sich verschärfenden Lage in Syrien" eine Weisung an die Botschaft in Beirut erlassen, mit dem Zweck, das Visumverfahren für bestimmte Personen zu erleichtern. Auch die umliegenden Schweizer Vertretungen in Amman, Istanbul und Ankara hatten von dieser Weisung Kenntnis. Angesichts der sich weiter zuspitzenden Lage in Syrien und weil die erste Weisung nur wenig Resultate gebracht hatte, erliess das BFM Anfang September 2013 eine weitere Weisung, um die erleichterte Visaerteilung für einen grösseren Personenkreis zu ermöglichen (Weisung Syrien). Auch bei dieser Weisung handelt es sich um eine Konkretisierung der Voraussetzungen für ein Visum aus humanitären Gründen gemäss Art. 2 Abs. 4 VEV, welche neben der Weisung humanitäres Visum zur Anwendung gelangt.

4.5 Zweck der Weisung Syrien war, das Verfahren für eine bestimmte Gruppe von Personen zu erleichtern, damit diesen rascher ein Visum erteilt werden könne. Das BFM als zuständige Behörde erläuterte, dass eine solche Erleichterung mit den Vorgaben des Schengen-Besitzstandes und der nationalen Gesetzgebung vereinbar sei, da Art. 5 Schengener Grenzkodex und Art. 2 Abs. 4 VEV den einzelnen Schengenstaaten das Recht einräumen würden, namentlich aus humanitären Gründen von den ordentlichen Einreisevoraussetzungen abzuweichen und Einreisen in das jeweilige Staatsgebiet zu erlauben. Der Rechtsbegriff "humanitäre Gründe" sei dabei sehr weit gefasst, so dass er Erleichterungen im Visumverfahren für Familienangehörige unter Berücksichtigung der besonderen Lage in Syrien ermögliche.

Hinsichtlich des Adressatenkreises der Weisung Syrien legte das BFM fest, dass es sich um Mitglieder der Kernfamilie, Verwandte in auf- und absteigender Linie (und deren Kernfamilien) sowie Geschwister (und deren Kernfamilie) von syrischen Staatsangehörigen, die in der Schweiz mit B- oder C-Bewilligung leben würden oder bereits eingebürgert worden seien, handeln müsse (Ziff. I Bst. a Weisung Syrien). Die Familienmitglieder im Ausland müssten bei Einreichung des Gesuchs in Syrien wohnhaft sein oder sich in einem Nachbarstaat von Syrien oder in Ägypten aufhalten und erst nach dem Ausbruch der Krise in Syrien im März 2011 in eines dieser Länder gereist sein. Auch dürften sie nicht im Besitz einer ordentlichen Aufenthaltsbewilligung dieser Länder sein (Ziff. I Bst. b Weisung Syrien).

Abweichend von den geltenden Visa-Bestimmungen müsse bei den Gesuchen aus diesem Personenkreis in Anbetracht der Lage in Syrien die fristgerechte Ausreise sowie der Nachweis einer persönlichen, unmittelbaren

Gefährdung nicht vertieft geprüft werden. Auch seien die finanziellen Voraussetzungen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. b AuG nicht zu prüfen (Ziff. II Weisung Syrien).

Für das Erteilungsverfahren legte die Weisung Syrien fest, dass die Auslandsvertretungen die Anträge entgegenzunehmen und dem BFM zur Genehmigung zu überweisen hätten. Sofern die Voraussetzungen nicht gegeben seien, seien die Anträge durch die Auslandsvertretung abzuweisen. In Zweifelsfällen sei das BFM zu konsultieren. Den betroffenen Personen wurde – sofern die Einreise genehmigt wurde – ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit, das sogenannte VrG-Visum erteilt (Ziff. III, Weisung Syrien).

Am 4. November 2013 erliess das BFM zu Handen der Auslandsvertretungen Erläuterungen zur Weisung Syrien, welche Präzisierungen und Erläuterungen für die Umsetzung enthielten. Die Präzisierung der Weisung Syrien wurde nicht bekannt gemacht; das BFM verzichtete auch auf eine entsprechende Pressemitteilung.

4.6 Am 29. November 2013 hob das BFM die Weisung Syrien durch eine neue Weisung (2013-11-29/135 Syrien II, nachfolgend: Weisung Aufhebung) mit sofortiger Wirkung auf und verfügte, dass alle nach dem 29. November 2013 eingereichten Visaanträge wieder nach den ordentlichen Einreisebestimmungen der VEV und den dazu erlassenen Weisungen des BFM zu behandeln seien. Das BFM teilte diesbezüglich mit, angesichts der bereits eingereisten 719 Personen, der erteilten 1'600 Visa sowie der weiteren rund 5'000 reservierten Termine, um ein Visumsgesuch zu stellen, habe sich die Massnahme mithin als effektiv erwiesen und ihren Zweck erreicht; das EJPD gehe davon aus, dass die meisten der Betroffenen mittlerweile ein Visum beantragt hätten. Gemäss der Weisung Aufhebung seien nach dem 29. November 2013 eingereichte Visagesuche per sofort wieder nach den ordentlichen Einreisebestimmungen zu behandeln; Gesuche von Personen, die sich vor dem 29. November 2013 angemeldet oder die vor diesem Datum ein Visumsgesuch eingereicht hätten, seien weiterhin nach den Kriterien der Weisung vom 4. September 2013 und der Erläuterungen vom 4. November 2013 zu bearbeiten. Massgeblich seien die Kriterien der präzisierten Weisung, namentlich dürfe im Drittstaat kein Aufenthaltstitel bestehen und die genügende Unterbringungskapazität beim Gastgeber müsse nachweislich sichergestellt sein (vgl. Weisung Aufhebung Ziff. 2).

5.

5.1 Die Gesuchstellenden unterliegen als syrische Staatsangehörige der Visumpflicht gemäss Art. 4 VEV beziehungsweise der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 (vgl. oben, E. 2.1).

5.2 Die in der Rechtsmitteleingabe vorgebrachte formelle Rüge, das SEM habe das rechtliche Gehör dadurch verletzt, indem es nicht auf die konkreten Vorbringen zu der in der Türkei erlittenen Verfolgung und den dortigen Schikanen eingegangen sei, ist als nicht stichhaltig zu erachten. So hat in casu die Vorinstanz in Beachtung des Grundsatzes des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 29 VwVG, Art. 32 Abs. 1 VwVG) im angefochtenen Entscheid dargelegt, dass keine Hinweise bestehen würden, wonach die Gesuchstellenden aufgrund ihrer Herkunft in der Türkei von Verfolgung oder Schikanen betroffen wären. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass sich die verfügende Behörde nicht ausdrücklich mit jeder tatbestandlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss, sondern sich auf die wesentlichen Gesichtspunkte beschränken darf (BGE 126 I 97 E. 2b). Es ergeben sich denn auch nach Prüfung der Akten keine hinreichenden Anhaltspunkte, welche den Schluss zulassen würden, die Vorinstanz habe den Sachverhalt unvollständig abgeklärt respektive die Begründungspflicht verletzt. Das SEM gelangte nach einer gesamtheitlichen Würdigung der aktenkundigen Parteivorbringen und der Beweismittel zu einem anderen Schluss als der Beschwerdeführer, was jedenfalls keine Verletzung des rechtlichen Gehörs darstellt.

5.3

5.3.1 In materieller Hinsicht ist festzustellen, dass das SEM die Ausstellung eines für den gesamten Schengen-Raum geltenden Visums zu Recht abgelehnt hat. So wurde in zutreffender Weise ausgeführt, dass die Rückreise nach Ablauf der Geltungsdauer des Visums nicht gesichert sei. In der Beschwerdeschrift anerkennen die Gesuchstellenden denn auch, dass die Vorinstanz ihre Visagesuche unter diesem Aspekt zu Recht abgelehnt habe. Somit kann effektiv nicht mit einer fristgerechten Ausreise gerechnet werden. Die Ausstellung eines für den gesamten Schengen-Raum geltenden Visums wurde daher zu Recht verweigert.

5.3.2 Ebenfalls nicht erfüllt sind die Voraussetzung 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.

5.3.3 Hinsichtlich der Voraussetzungen für die Ausstellung eines humanitären Visums wurde in der Beschwerdeschrift geltend gemacht, ein weiterer Verbleib der Gesuchstellenden in der Türkei sei nicht möglich gewesen, weil sie keinen Schutz in den Flüchtlingscamps gefunden hätten respektive abgewiesen worden seien und insbesondere keinen Zugang zur Gesundheitsversorgung und – im Falle der Kinder – zu Schulbildung gehabt hätten. Sie seien daher mittlerweile notgedrungen nach Syrien zurückgekehrt. Zur angeblichen Rückkehr nach Syrien ist zunächst festzuhalten, dass es sich hierbei lediglich um eine Behauptung handelt, die in Anbetracht dessen, dass sich die Gesuchstellenden in der Türkei in relativer Sicherheit befunden haben, kaum nachvollziehbar ist, zumal nähere Angaben zum genauen Aufenthaltsort in Syrien fehlen. Doch selbst wenn die Gesuchstellenden tatsächlich nach Syrien zurückgekehrt sind, so ist darauf hinzuweisen, dass diese über die Möglichkeit verfügen, falls erforderlich, in die Türkei zurückzukehren.

Sodann ist hinsichtlich eines Aufenthaltes in der Türkei Folgendes festzuhalten: Das Gericht stellt die schwierigen Lebensumstände von Gesuchstellenden in der Türkei nicht in Abrede. Nichtsdestotrotz ist mit dem SEM 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 BVerfG 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. Es wird nicht daran gezweifelt, dass sich die Gesuchstellenden bei einem Aufenthalt in der Türkei in einer schwierigen Lage befinden würden. Es darf jedoch davon ausgegangen werden, dass sie bei Bedarf – nebst der Verwendung von eigenen Ersparnissen – mit der finanziellen Unterstützung ihres im Ausland lebenden Verwandten rechnen könnten. Sollten sie weitergehende Unterstützung benötigen, könnten sie sich an die lokalen Behörden oder die vor Ort tätigen Hilfsorganisationen wenden. Zudem ist hinsichtlich der erwähnten Erkrankungen (...) der Gesuchstellerin C. _____, welche gemäss den in den Akten liegenden Unterlagen am (...) in (...) in

einem privaten medizinischen Zentrum untersucht und wegen (Nennung Erkrankung) behandelt worden sei beziehungsweise gemäss einem ärztlichen Zeugnis vom (...) an (Nennung Krankheit) leide und eine Behandlung benötige, darauf hinzuweisen, dass die Türkei – insbesondere in den Grossstädten wie Istanbul – über ein gut funktionierendes und zugängliches Gesundheitssystem verfügt, sollten die Gesuchstellenden medizinische Hilfe benötigen. Hinsichtlich der diagnostizierten (Nennung Erkrankung) haben die Gesuchstellenden in der Türkei denn auch bereits medizinische Hilfe erhalten. Alleine der Umstand, wonach gemäss dem ärztlichen Zeugnis bei C. _____ (Nennung Krankheit) festgestellt, aber nicht behandelt worden sei, vermag an den erwähnten Behandlungsmöglichkeiten nichts zu ändern, zumal keine Indizien vorliegen, weshalb ihr für die allfällige Behandlung des (Nennung Krankheit) der Zugang nun plötzlich verweigert werden sollte. Die Gesuchstellenden wären somit in der Türkei keiner akuten Gefährdung ausgesetzt. Das BFM hat daher berechtigterweise befunden, ein Eingreifen seitens der schweizerischen Behörden sei nicht unumgänglich.

5.3.4 Schliesslich rügt der Beschwerdeführer, das SEM verfolge die Praxis, das vom Verordnungsgeber eingeführte Institut des humanitären Visums auf kaltem Weg auszuhebeln. In Syrien könne in Ermangelung einer Schweizer Vertretung kein solches Visum mehr beantragt werden, weshalb dieses entweder in der Türkei oder im Libanon beantragt werden müsse. Diesbezüglich halte die Vorinstanz dann aber jeweils fest, die betreffende Person sei nicht mehr gefährdet, da sie sich nicht mehr im Bürgerkriegsgebiet aufhalte. Diese Rechtsprechung müsse geändert werden, weil sie die Ausstellung von Visa aus humanitären Gründen verunmögliche. Diesem Einwand kann nicht gefolgt werden. Anders zu entscheiden hiesse, trotz einer bestehenden Bürgerkriegssituation weiterhin eine schweizerische Vertretung im Kriegsgebiet zu betreiben, was als realitätsfremd erachtet werden müsste. Diesbezüglich ist zunächst auf die obigen Ziffern 4.4 ff. zu verweisen und im Weiteren festzuhalten, dass die Schweizer Botschaft in Damaskus sowie das Konsulat in Aleppo aus Sicherheitsgründen im Februar beziehungsweise im August 2012 geschlossen wurden. Eine baldige Wiedereröffnung dieser Vertretungen aufgrund der sich seither kontinuierlich verschlechternden Sicherheitslage erscheint unwahrscheinlich. Es gilt jedoch zu vermerken, dass die Schliessung der Botschaft de jure keinen Abbruch der diplomatischen Beziehungen zwischen der Schweiz und Syrien bedeutete und dass der diplomatische Kanal und damit die gegenseitige Interessenvertretung direkt zwischen den beiden Aus-

senministerien aufrechterhalten blieb. Vor dem Hintergrund, dass zahlreiche Länder ihre Vertretungen in Syrien ebenfalls schlossen, löste die Schliessung der Schweizer Vertretung in Damaskus keine Reaktionen aus. Mit der Schliessung der Schweizer Botschaft in Damaskus wurde das der Botschaft angegliederte Programmbüro der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) nach Amman verlegt. In Amman befindet sich ein regionales Kooperationsbüro der Deza, das für die Gesamtleitung der humanitären Hilfe in Irak, Syrien, Libanon und Jordanien zuständig ist. Zudem ist die Unterstützung einer politischen Lösung eine von drei Prioritäten des schweizerischen Engagements in Syrien. Im Fokus steht dabei die Unterstützung des Sondergesandten der Vereinten Nationen und der Arabischen Liga (vgl. http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20131019, abgerufen am 22. Juni 2015). Dass die Schweizer Regierung angesichts der sich stetig verschlechternden Situation in Syrien ihre dortigen diplomatischen Vertretungen im Jahre 2012 schloss, bedeutet demnach nicht, dass das eingeführte Institut des humanitären Visums durch die Rechtsprechung grundsätzlich wieder ausgehebelt würde.

5.3.5 Somit ist mit dem SEM festzuhalten, dass auch die Voraussetzungen für die Ausstellung eines humanitären Visums Art. 2 Abs. 4 und 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. 700.– festzusetzen (Art. 1–3 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.

Die Verfahrenskosten von Fr. 700.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Dieser Betrag ist innert 30 Tagen ab Versand des Urteils zugunsten der Gerichtskasse zu überweisen.

3.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer und das SEM.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Thomas Wespi

Stefan Weber

Versand: