



## Urteil vom 9. März 2016

---

Besetzung

Richterin Nina Spälti Giannakitsas (Vorsitz),  
Richter Hans Schürch, Richter Yannick Antoniazza-Hafner,  
Gerichtsschreiberin Sarah Ferreyra.

---

Parteien

**A.**\_\_\_\_\_, geboren am (...),  
Syrien,  
Beschwerdeführerin,

gegen

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

---

Gegenstand

Visum aus humanitären Gründen zugunsten von **B.**\_\_\_\_\_  
und **C.**\_\_\_\_\_ und deren sechs Kinder, sowie **D.**\_\_\_\_\_  
und dessen Frau, **E.**\_\_\_\_\_  
(Gesuchstellende);  
Verfügung des SEM vom 21. Mai 2015 / (...) +(...) +(...)  
+(...) +(...) +(...) +(...) +(...) +(...) +(...).

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

Am 4. Mai 2012 wurde die Beschwerdeführerin in der Schweiz als Flüchtling gestützt auf Art. 51 Abs. 1 AsylG (SR 142.31) anerkannt und ihr Asyl gewährt.

**B.**

Am 11. Februar 2015 reichten die Gesuchstellenden bei der schweizerischen Vertretung in Istanbul (nachfolgend: Vertretung) Gesuche um Erteilung von Schengen-Visa beziehungsweise Visa aus humanitären Gründen ein, worin sie die Beschwerdeführerin als ihre Gastgeberin bezeichneten.

Mit den Gesuchen reichten sie die Identitätskarten, Familien- und Personenregisterauszüge inklusive Übersetzungen, Berichte aus dem Internet zur Situation der syrischen Flüchtlinge in der Türkei, eine Kopie des Aufenthaltstitels der Beschwerdeführerin und deren Vaters als vorläufig aufgenommenen Ausländer in der Schweiz sowie ihn betreffende Krankheitsakten, eine Bestätigung des Vorsprachetermins am 11. Februar 2015 mit mehreren Fragen des Generalkonsulats in Istanbul und ein fünfseitiges Antwortschreiben der Beschwerdeführerin und deren Vaters ein. Darin bringen diese zum Ausdruck, dass die zehn Gesuchstellende einen ersten Vorsprachetermin am 8. Januar 2014 nicht hätten wahrnehmen können, weil einige Gesuchsteller krank und nicht reisefähig gewesen seien und zudem die Reise gefährlich gewesen sei, weil es beim Passieren der Grenze zwischen Syrien und der Türkei zu vielen tödlichen Zwischenfällen gekommen sei. Zudem habe er (der Vater) schwere gesundheitliche Probleme und habe Angst zu sterben, ohne seine im Ausland verbliebenen Kinder zu sehen. Ferner wird dem Gesuch eine Mail der Vertretung an den Ehemann der Beschwerdeführerin, F.\_\_\_\_\_, vom 23. Oktober 2013 beigelegt, worin ein Vorsprachetermin am 8. Januar 2014 für 19 Personen bestätigt wird und ein Mailverkehr zwischen dem damaligen Bundesamt für Migration (BFM), der Vertretung und dem damaligen Rechtsvertreter betreffend Ermächtigung der Visa von neun Personen der Familien G.\_\_\_\_\_ und H.\_\_\_\_\_.

**C.**

Die Vertretung verweigerte die Visumsanträge vom 11. Februar 2015 mit Verfügungen vom 10. März 2015 unter Verwendung des im Anhang VI der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex) vorgesehenen Formulars ("Verweigerung / Annullierung / Aufhebung des

Visums") mit der Begründung, der Zweck und die Bedingungen des beabsichtigten Aufenthaltes seien nicht nachgewiesen. Überdies habe die Absicht, vor Ablauf des Visums aus dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten auszureisen, nicht festgestellt werden können. Schliesslich sei der Nachweis einer unmittelbaren Gefährdung nicht erbracht und die Voraussetzungen für ein humanitäres Visum nach der Weisung vom 28. September 2012 seien nicht erfüllt.

#### **D.**

Mit Eingabe an das SEM vom 7. April 2015 erhob die Beschwerdeführerin gegen die ablehnenden Visa-Entscheide vom 10. März 2015 Einsprache.

Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, die Vertretung habe das Gesuch nicht sorgfältig behandelt. Die Gesuchstellenden hätten die verlangten Unterlagen vollständig eingereicht. Von Seite der Vertretung seien keine weiteren Dokumente verlangt worden, welche die Informationen über den Zweck und die Bedingungen des beabsichtigten Aufenthalts hätten glaubhaft machen können. Am 23. Oktober 2013 vor der Aufhebung der Weisung vom 4. September 2013 habe die Vertretung einen Termin für 19 Personen vergeben. Nur neun Personen hätten den Termin wahrnehmen können und vorgesprochen und ihre Gesuche seien ermächtigt worden. Die zehn Gesuchsteller hätten den Termin nicht wahrnehmen können, weil sie verhindert gewesen seien und deshalb nicht hätten vorsprechen können. Wären sie nicht verhindert gewesen, hätten sie wie die anderen neun Personen ein Visum für die Schweiz erhalten. Ein langfristiger Verbleib der Gesuchstellenden in der Türkei sei kaum möglich, weil sie nicht über die nötigen Mittel verfügen würden, obdachlos seien und die Unterkünfte ständig wechseln müssten, die sich nicht zum Wohnen eignen würden, weil sie unterirdisch, feucht und ungelüftet seien. Deshalb seien die Gesuchstellenden fast immer krank. Die Kinder würden unter den schlechten Wohnverhältnissen leiden. Die Behandlungskosten müssten sie selber bezahlen. Die Gesuchstellenden hätten nicht die Absicht längerfristig in der Schweiz zu bleiben, sie würden nach Kriegsende in die Heimat zurückkehren, ihre Wiederausreise gelte als sicher.

#### **E.**

Mit Zwischenverfügung vom 27. April 2015 bestätigte die Vorinstanz den Eingang der Einsprache und stellte nach einer summarischen Prüfung der Einsprache fest, dass weder die Voraussetzungen für ein erleichtertes Visum für Familienangehörige (verpasste Frist) noch für ein humanitäres Visum (Aufenthalt in sicherem Drittstaat) oder für ein ordentliches Visum

(Wiederausreise nicht gesichert) erfüllt sein dürften. Die Vorinstanz erhob deshalb einen Kostenvorschuss von Fr. 400.– mit der Androhung auf die Einsprache nicht einzutreten, wenn dieser nicht innert Frist geleistet werde.

**F.**

Die Vorinstanz wies die Einsprache mit tags darauf eröffneter Verfügung vom 21. Mai 2015 ab. Die Verfahrenskosten von insgesamt Fr. 400.– wurden der Beschwerdeführerin auferlegt und dem geleisteten Kostenvorschuss entnommen.

**G.**

Die Beschwerdeführerin erhob mit Eingabe vom 22. Juni 2015 beim Bundesverwaltungsgericht gegen diesen Entscheid Beschwerde und beantragte, es sei die angefochtene Verfügung aufzuheben, das Visumsgesuch gutzuheissen und den Gesuchstellenden die Einreise in die Schweiz zu bewilligen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragte sie zudem, es sei die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren und auf die Erhebung eines Kostenvorschusses zu verzichten.

**H.**

Mit Verfügung vom 6. Juli 2015 stellte die Instruktionsrichterin fest, über das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege werde im Endentscheid befunden, und verzichtete auf die Erhebung eines Kostenvorschusses. Gleichzeitig gab sie dem SEM Gelegenheit, eine Vernehmlassung einzureichen.

**I.**

In ihrer Vernehmlassung vom 15. Juli 2015 hielt die Vorinstanz an ihrer Verfügung fest und beantragte die Abweisung der Beschwerde.

**J.**

Mit Verfügung vom 20. Juli 2015 räumte die Instruktionsrichterin der Beschwerdeführerin Gelegenheit ein, eine Replik einzureichen. Die Beschwerdeführerin verzichtete auf eine Stellungnahme.

### **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** Die Beschwerdeführerin ist als Gastgeberin, die am Einspracheverfahren teilgenommen hat, zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 VwVG; BVGE 2014/1 E. 1.3.2). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten (Art. 50 Abs. 1 und 52 Abs. 1 VwVG).

## **2.**

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes und – sofern nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat – die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG).

## **3.**

**3.1** In der Beschwerde werden vorab Verletzungen des rechtlichen Gehörs und des Rechtsgleichheitsgebots geltend gemacht. Das SEM habe die Einsprache nicht genügend sorgfältig und umfassend geprüft. Es habe sich kaum dazu geäussert, dass die Gesuchstellenden nicht in der Türkei bleiben könnten, weil die Flüchtlingscamps nur noch Personen zuliessen, deren unmittelbaren Familienangehörigen bereits dort untergebracht seien. Die Erwägungen des SEM seien sehr allgemein. Es habe sich zur Situation der Gesuchstellenden und insbesondere zur Handlung gemäss Weisung vom 4. September 2013 betreffend erleichterte Erteilung von Besucher-Visa für syrische Familienangehörige (COO.2180-101.7.266789 / 322.213/Syrien/2010/03648; nachfolgend: Weisung Syrien) mit keinem Wort geäussert. Viele Personen, die ihren Termin nicht hätten wahrnehmen können, hätten später einen Termin bei der Schweizer Vertretung vereinbart und ihre Gesuche seien gestützt auf die Weisung Syrien behandelt und ermächtigt worden. Sie hätten lediglich nachweisen müssen, dass der Kontakt mit der Vertretung vor der Aufhebung der Weisung Syrien per 29. November 2013 stattgefunden habe. Sie habe die Namen von diesen Personen und könne sie bei Bedarf auflisten und nachreichen. Es sei fraglich, warum das SEM bei allen Personen nicht die gleichen Vorschriften anwende. Diese Doppelspurigkeit könne keiner verstehen und sei rechtswidrig.

## **3.2**

**3.2.1** Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 29 VwVG, Art. 32 Abs. 1 VwVG) verlangt, dass die verfügende Behörde die Vorbringen des Betroffenen tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt, was sich entsprechend in der Entscheidungsbegründung niederschlagen muss (vgl. Art. 35 Abs. 1 VwVG). Ferner soll die Abfassung der Begründung dem Betroffenen ermöglichen, den Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anzufechten, was nur der Fall ist, wenn sich sowohl der Betroffene als auch die Rechtsmittelinstanz über die Tragweite des Entscheides ein Bild machen können, wobei sich die verfügende Behörde allerdings nicht ausdrücklich mit jeder tatbestandlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss, sondern sich auf die wesentlichen Gesichtspunkte beschränken kann. Die Begründungsdichte richtet sich dabei nach dem Verfügungsgegenstand, den Verfahrensumständen und den Interessen des Betroffenen, wobei bei schwerwiegenden Eingriffen in die rechtlich geschützten Interessen des Betroffenen – und um solche geht es bei der Frage der Gewährung eines Einreisevisums aus humanitären Gründen – eine sorgfältige Begründung verlangt wird (vgl. BVGE 2008/47 E. 3.2 S. 674 f.).

**3.2.2** Diesen Anforderungen vermag die angefochtene Verfügung zu genügen. Das SEM hat die Vorbringen in der Einsprache sorgfältig geprüft und seinen Entscheid hinreichend begründet. So stellte es die schwierige Situation der Gesuchstellenden in der Türkei nicht in Abrede und hat festgehalten, inwiefern sie in der Türkei Unterstützung beanspruchen könnten und deshalb keiner unmittelbaren Gefährdung für Leib und Leben ausgesetzt seien. Entgegen der Ansicht in der Beschwerde begründete das SEM auch, warum die Weisung Syrien nicht zur Anwendung gelangt. Die am 11. Februar 2015 eingereichten Gesuche, seien erst nach der Aufhebung der Weisung eingereicht worden und würden deshalb nicht unter die Weisung fallen und den Vorsprachetermin am 8. Januar 2014 hätten die Gesuchstellenden nicht wahrgenommen, was aber notwendig sei für die Visumserteilung. Damit ist das SEM seiner Prüfungs- und Begründungspflicht hinreichend nachgekommen.

**3.3** Ferner rügt die Beschwerdeführerin, andere Gesuchsteller die den Vorsprachetermin auch verpasst hätten, hätten nur belegen müssen, dass der Erstkontakt vor Aufhebung der Weisung Syrien stattgefunden habe, worauf deren Visa gestützt auf die Weisung ermächtigt worden seien. Das Rechtsgleichheitsgebots gemäss Art. 8 BV ist verletzt, wenn sich eine Ungleichbehandlung nicht auf sachliche Gründe zu stützen vermag (vgl. BGE 127 I

185 E. 5). Es kann tatsächlich sein, dass Visa-Anträge von Personen, die den Vorsprachetermin, wie die Gesuchstellenden, nicht wahrgenommen haben, später trotzdem gestützt auf die Weisung Syrien ermächtigt worden sind. Diese unterschiedliche Behandlung kann aber durchaus seine Berechtigung haben, zumal ein Nichterscheinen beim Vorsprachetermin auch durch objektiv entschuldbare Gründe gerechtfertigt sein kann (vgl. Urteil des BVerfG D-1899/2015 vom 27. Juli 2015 E. 6.3.3). Da es sich diesbezüglich um eine konkrete Einzelfallwürdigung handeln würde und in der Beschwerde keine detaillierten Ausführungen zu den angeblich anders behandelten Gesuchen gemacht wurden, erübrigt es sich, weiter darauf einzugehen.

**3.4** Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Untersuchungspflicht nicht verletzt, der Sachverhalt vollständig erstellt und die Verfügung hinreichend begründet wurde, weshalb keine Verletzung des Anspruchs auf das rechtliche Gehör oder des Rechtsgleichheitsgebots festgestellt werden kann.

#### **4.**

**4.1** Das SEM führt zur Begründung seines Einspracheentscheides im Wesentlichen aus, dass den Akten keine Anhaltspunkte zu entnehmen seien, die auf eine konkrete, unmittelbare und ernsthafte Gefährdung für Leib und Leben der Gesuchstellenden in der Türkei hindeuten würden. Solche würden dann auch nicht substantiiert dargelegt oder belegt, sondern pauschal auf die Ländersituation in Syrien oder der Türkei verwiesen. Das SEM stelle die schwierigen Lebensumstände der Gesuchstellenden nicht in Abrede. Nichtsdestotrotz sei grundsätzlich davon auszugehen, dass syrische Flüchtlinge in der Türkei hinreichenden Schutz vor Verfolgung fänden und dort daher nicht konkret, unmittelbar und ernsthaft an Leib und Leben gefährdet seien, wonach ein behördliches Eingreifen zwingend erforderlich wäre. Allgemein betrachtet, sei die Grundversorgung in der Türkei gewährleistet und der Zugang zu medizinischen Basisleistungen grundsätzlich vorhanden. Zudem drohe den Gesuchstellenden in der Türkei keine Abschiebung nach Syrien. Die Lebensbedingungen der Gesuchstellenden seien gemessen am durchschnittlichen Fortkommen vieler anderer, sich in ähnlich gelagerter Situation befindlichen Personen, indes insgesamt nicht solch gravierender Art zu erachten, als dass ein weiterer Verbleib in der Türkei für sie gänzlich unzumutbar und ein behördliches Eingreifen geradezu unumgänglich wäre. In der Türkei bestehe seit April 2014 die Möglichkeit, sich bei der neu geschaffenen Generaldirektion für Migrationsma-

nagement offiziell registrieren zu lassen, um so von allfälligen Dienstleistungen für syrische Flüchtlinge profitieren zu können. Sollten die eigenen finanziellen Mittel der Gesuchstellenden für einen weiteren Aufenthalt in der Türkei nicht mehr ausreichen und auch bei vor Ort tätigen Organisationen keine Unterstützung erhältlich sein, dürfe davon ausgegangen werden, dass die Gesuchstellenden bei Bedarf auch mit einer minimalen finanziellen Unterstützung ihrer im Ausland lebenden Verwandten in der Schweiz rechnen und die notwendige Fürsorge erfahren könnten, was ein weiterer Aufenthalt in der Türkei begünstigen dürfte, zumal für solche Kosten in der Schweiz die Beschwerdeführerin würde aufkommen wollen. Auf die geltend gemachte Verfolgungssituation der Gesuchstellenden in Syrien und die entsprechenden eingereichten Beweismittel sei daher nicht näher einzugehen, weil sie am Ergebnis nichts ändern könnten. Insgesamt lägen keine humanitären Gründe im Sinne von Art. 2 Abs. 4 der Verordnung vom 22. Oktober 2008 über die Einreise und die Visumserteilung [VEV, SR 142.204] vor, welche die Erteilung von Einreisevisa begründen liessen. Auch könnte die Weisung Syrien entgegen ihrer Ansicht nicht mehr Anwendung finden. Die Gesuche seien erst nach der Aufhebung der besagten Weisung eingereicht worden. Zwar hätten die Gesuchstellenden am 8. Januar 2014 im Rahmen der Weisung Syrien einen Vorsprachetermin bei der Schweizer Vertretung in Istanbul gehabt, welchen sie aber nicht wahrgenommen hätten. Ein persönliches Erscheinen der Gesuchstellenden sei indessen unumgänglich. Schliesslich falle die Erteilung eines gewöhnlichen Visums für einen bewilligungsfreien Aufenthalt mit Gültigkeit für den gesamten Schengenraum auch nicht in Betracht, da im vorliegenden Fall die fristgerechte Wiederausreise nach Ablauf des Visums als nicht hinreichend gesichert erachtet werde. Auf das Argument in der Einsprache, wonach die Beschwerdeführerin für die Wiederausreise in einer passenden Form bürgen und demnach eine Garantie nachreichen könne, brauche daher nicht näher eingegangen zu werden, da dies kein anderes Ergebnis bewirken könne.

**4.2** In der Beschwerde wird demgegenüber geltend gemacht, die Gesuchstellenden würden zu einer Gruppe von 19 Personen gehören. Die Gesuche von neun Personen dieser Gruppe seien ermächtigt worden. Das SEM hätte die Gesuche der zehn Gesuchstellenden gestützt auf die Weisung Syrien behandeln müssen, weil der Kontakt und die Terminvereinbarung vor der Aufhebung der Weisung stattgefunden hätten. Es sei als Flüchtling nicht einfach in Ländern wie der Türkei, dem Irak, Jordanien und dem Libanon. Diese Länder würden die Menschenrechte verletzen und seien mit dem Flüchtlingsstrom überfordert, zumal sie ohnehin kein Asylsystem und

Flüchtlingspläne hätten. Die medizinische Behandlung für schwere Krankheiten sei für syrische Flüchtlinge in der Türkei nicht kostenlos. Den Gesuchstellenden sei das Geld ausgegangen und sie hätten sich auf der Strasse befunden und keine andere Wahl als nach Syrien zurückzukehren gehabt. Die Verwandten in der Schweiz hätten sie finanziell nicht unterstützen können, da sie selber nicht vermögend seien und kein Einkommen erzielen würden. Aufgrund der weiterhin dramatischen Lage in Syrien könne nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Gesuchstellenden in unmittelbarer Lebensgefahr befänden. Die Gesuchstellenden würden aktuell in Syrien leben und hätten zumindest ein Dach über dem Kopf. Die Gesuchstellenden seien in der Türkei obdachlos gewesen und hätten kein Geld gehabt, um eine Unterkunft mieten zu können. Die Gesuchstellenden seien körperlich und mental sehr müde, weil sie gehofft hätten, dass sie auch wie die anderen in ihrer Gruppe die Visa erhalten würden. Die Gesuchstellenden würden massiv unter den Folgen des Bürgerkriegs leiden, seien überfordert mit der dortigen Alltagssituation, könnten kaum für sich und die Kinder sorgen und würden in Elend und Armut leben. Der Sinn und Zweck des humanitären Visums sei, dass gefährdete Menschen vorläufig bleiben könnten, bis sie wieder in ihre Heimat zurückkehren könnten. Dass von diesen Menschen erwartet werde, dass sie nach drei Monaten wieder ausreisen, sei nicht realistisch und widerspreche den Grundprinzipien der Schutzbedürftigkeit.

**4.3** In der Vernehmlassung führte das SEM aus, dass entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin die am 29. November 2013 aufgehobene Weisung Syrien keine Anwendung finde. Zwar hätten die Gesuchstellenden am 8. Januar 2014 im Rahmen der Weisung einen Vorsprachetermin bei der Vertretung erhalten, welchen sie aber nicht wahrgenommen hätten. Ein persönliches Erscheinen der Gesuchstellenden sei indessen unumgänglich. Zudem würden weder wichtige Gründe geltend gemacht noch gehe aus den Akten hervor, wieso die Gesuchstellenden den Termin am 8. Januar 2014 nicht wahrgenommen hätten und sich erst nach über einem Jahr mit der Vertretung in Verbindung gesetzt hätten. Dem Vorbringen der Beschwerdeführerin, dass die Gesuchstellenden aufgrund der Situation in der Türkei gezwungen gewesen seien wieder nach Syrien zurückzukehren und dort wegen des Bürgerkriegs gefährdet seien, könne sich das SEM nicht anschliessen. Vorliegend ergäben sich auch aus der Beschwerdeschrift keine konkreten Anzeichen dafür, dass sich die Gesuchstellenden im Hinblick auf die allgemeine Lage, mit der sich die syrischen Flüchtlinge in der Türkei konfrontiert sähen, in einer besonderen Notsituation befunden hät-

ten. Die Voraussetzungen für die Erteilung eines humanitären Visums wären nach Ansicht des SEM deshalb bereits bei einem Verbleib in der Türkei nicht erfüllt gewesen. Folglich dränge sich nach Ansicht des SEM ein behördliches Eingreifen erst recht nicht auf, wenn die Gesuchstellenden auf diesen Schutz, der ihnen in der Türkei gewährt worden sei, aus welchen Gründen auch immer verzichten. Die Gesuchstellenden könnten diesen Schutz in der Türkei auch jederzeit wieder in Anspruch nehmen, indem sie sich wieder dorthin begäben. Zudem drohe ihnen dort keine Abschiebung nach Syrien.

## **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 m.w.H.).

**5.2** Der angefochtenen Verfügung liegen Gesuche von syrischen Staatsangehörigen um Erteilung eines Schengen-Visums beziehungsweise humanitären Visums zugrunde. Die im AuG (SR 142.20) 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).

**5.3** Angehörige von Staaten, die nicht Teil des Schengen-Raumes sind (sog. Drittstaaten), benötigen zur Einreise in die Schweiz beziehungsweise den Schengen-Raum für einen Aufenthalt von höchstens drei Monaten gültige Reisedokumente, die zum Grenzübertritt berechtigen, und ein Visum, sofern dieses erforderlich ist. Im Weiteren müssen Drittstaatsangehörige den Zweck und die Umstände ihres beabsichtigten Aufenthalts belegen und hierfür über ausreichende finanzielle Mittel verfügen. Namentlich haben sie zu belegen, dass sie den Schengen-Raum vor Ablauf der Gültigkeitsdauer des beantragten Visums wieder verlassen beziehungsweise Gewähr für ihre fristgerechte Wiederausreise bieten. Ferner dürfen Drittstaatsangehörige nicht im Schengener Informationssystem (SIS) zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben sein und keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats darstellen (vgl. zum Ganzen: Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 AuG; Art. 2 Abs. 1 VEV i.V.m. Art. 5 Abs. 1 der

Verordnung [EG] Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen [Schengener Grenzkodex, SGK, ABl. L 105 vom 13.04.2006; zuletzt geändert durch Verordnung {EU} Nr. 1051/2013, ABl. L 295 vom 6.11.2013]).

## **6.**

Die Gesuchstellenden unterliegen als syrische Staatsangehörige der Visumpflicht gemäss Art. 4 VEV bzw. der Verordnung (EG) Nr. 539/2001. Im Beschwerdeverfahren wird nicht bestritten, dass die vom SEM in seiner Verfügung vom 21. Mai 2015 dargelegten Voraussetzungen für die Erteilung eines einheitlichen Schengen-Visums nicht gegeben sind. Im Gegenteil es wird ausgeführt, dass eine Wiederausreise nach drei Monaten nicht realistisch sei.

## **7.**

**7.1** Sind die Voraussetzungen für die Ausstellung eines für den gesamten Schengen-Raum geltenden Visums nicht erfüllt, kann gemäss Art. 5 Abs. 4 Bst. c SGK ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit erteilt werden, indem der Mitgliedstaat einem Drittstaatsangehörigen die Einreise in sein Hoheitsgebiet aus humanitären Gründen oder Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen gestattet. Im schweizerischen Recht wurde diese Möglichkeit in Art. 2 Abs. 4 und Art. 12 Abs. 4 VEV verankert.

## **7.2**

**7.2.1** Zwecks Konkretisierung dieser Bestimmungen wurde am 28. September 2012 vom EJPD in Absprache mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) die Weisung Nr. 322.126 "Visumsantrag aus humanitären Gründen" erlassen (vgl. überarbeitete Version Weisung des BFM vom 25. Februar 2014; nachfolgend: Weisung humanitäres Visum). Wird einer Person auf dieser Grundlage ein humanitäres Visum erteilt, so hat sie nach ihrer Einreise in die Schweiz ein Asylgesuch einzureichen. Falls die Person dies unterlässt, hat sie die Schweiz nach drei Monaten wieder zu verlassen.

**7.2.2** Ein Visum aus humanitären Gründen kann demnach 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 damit definierten Einreisevoraussetzungen sind restriktiver gefasst als bei den altrechtlichen Asylgesuchen aus dem Ausland, auch wenn bereits im Falle von Asylgesuchen aus dem Ausland Einreisebewilligungen nur sehr zurückhaltend erteilt wurden (vgl. dazu BVGE 2011/10 E. 3.3). Auf diese Stossrichtung wurde vom Bundesrat im Rahmen seiner Botschaft zur vorgenannten Asylgesetzrevision ausdrücklich hingewiesen (vgl. Botschaft vom 26. Mai 2010; BBI 2010 S. 4468, 4490 und 4520). Auf der anderen Seite versteht es sich von selbst, dass im Falle eines Visums aus humanitären Gründen, welches nur bei Vorliegen einer beachtlichen unmittelbaren und ernsthaften konkreten Gefahr erteilt wird, die Einreisevoraussetzung entfällt, wonach die betroffene Person die rechtzeitige Wiederausreise aus der Schweiz zu belegen hat. 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 wieder zu verlassen hätte.

### **7.3**

**7.3.1** Am 4. September 2013 erliess das SEM die Weisung Syrien an die schweizerischen Auslandsvertretungen, in der – aufgrund der Lage in Syrien – für Personen mit Verwandten in der Schweiz aus humanitären Gründen von den ordentlichen Einreisevoraussetzungen abgewichen wurde. Dabei handelt es sich um Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit (vgl. Art. 5 Abs. 4 Bst. c SGK). Hinsichtlich des Adressatenkreises der Weisung Syrien legte das SEM 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 oder bereits eingebürgert worden sind, 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).

**7.3.2** Abweichend von den geltenden Visa-Bestimmungen müsse bei den Gesuchen aus diesem Personenkreis in Anbetracht der Lage in Syrien die fristgerechte Wiederausreise 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).

**7.3.3** Am 4. November 2013 erliess das SEM zu Handen der Auslandsvertretungen Erläuterungen zur Weisung Syrien, welche Präzisierungen und Erläuterungen für die Umsetzung enthielten (COO.2180.101.7.264810/322.125/Syrien/2012/01275).

**7.3.4** Am 29. November 2013 hob das SEM 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 SEM zu behandeln seien. Das SEM teilte diesbezüglich mit, angesichts der bereits eingereisten 719 Personen, der erteilten 1'600 Visa sowie der weiteren rund 5000 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).

## **8.**

**8.1** Bedingung für die allfällige Anwendbarkeit der Weisung Syrien ist vorab die rechtzeitige Gesuchseinreichung, das heisst eine Anmeldung für einen Termin bei den offiziellen Servicezentren in der Türkei vor dem 29. November 2013 (vgl. Weisung Aufhebung Ziff. 1).

**8.2** Aus den Akten geht hervor, dass die Vertretung in Istanbul in einer Mail vom 23. Oktober 2013 an den Ehemann der Beschwerdeführerin einen Termin am 8. Januar 2014 für 19 Personen bestätigt hat, ohne diese namentlich zu erwähnen. Das SEM bezweifelte jedoch nicht, dass die zehn Gesuchstellende zu dieser Gruppe von 19 Personen gehörten. Die erste Anmeldung für die Gesuchseinreichung ist demzufolge noch während der Gültigkeitsdauer der Weisung Syrien erfolgt. Gemäss der Weisung Aufhebung würde dies grundsätzlich dafür sprechen, dass die Visumsgesuche noch nach den Kriterien der Weisung Syrien zu prüfen gewesen wären. Die zehn Gesuchstellenden haben aber im Vergleich zu den anderen neun Familienangehörigen den Vorsprachetermin am 8. Januar 2014 nicht wahrgenommen. Wie bereits erwähnt (vgl. E. [...]) führt die Tatsache allein, dass die Gesuchstellenden den ihnen zugewiesenen Termin nicht wahrgenommen haben, noch nicht zur Nichtanwendung der Weisung Syrien, zumal ein Nichterscheinen auch durch objektiv entschuld bare Gründe gerechtfertigt sein könnte. Aus den Akten gehen jedoch bis zur zweiten Gesuchseinreichung am 11. Februar 2015 keine Gründe hervor, welche das Fernbleiben am 8. Januar 2014 entschuldigen würden. Insbesondere ist nicht nachvollziehbar, dass damals neun Familienangehörige zum Termin haben erscheinen können und die zehn Gesuchstellenden nicht, ohne dass damals irgendwelche Gründe für das Fernbleiben geltend gemacht worden sind. Auch im unmittelbaren Nachgang des versäumten Termins wurde für das Fernbleiben keine Erklärung nachgereicht oder um einen neuen Termin ersucht. Erst über ein Jahr später und im Zusammenhang mit einem neuen Gesuch um Einreise wurde diesbezüglich ausgeführt, dass die Gesuchstellenden infolge Krankheit und Reiseunfähigkeit und aufgrund der gefährlichen Reise den Vorsprachetermin am 8. Januar 2014 nicht wahrgenommen hätten. Auch dies wurde jedoch nicht weiter substantiiert oder mit ärztlichen Schreiben belegt, sondern nur in pauschaler Weise geltend gemacht. Insgesamt kann nach diesen Erwägungen das Fernbleiben vom Termin im Januar 2014 nicht als gerechtfertigt erachtet werden. Unter diesen Umständen hat das SEM den Gesuchstellenden zurecht die Erteilung von Besucher-Visa gestützt auf die Weisung Syrien verweigert.

## **9.**

**9.1** Damit bleibt noch zu prüfen, ob aufgrund von humanitären Gründen im Sinne der Weisung "Visumsantrag aus humanitären Gründen" die Einreise zu bewilligen wäre. Vorab ist festzuhalten, dass es sich bei der Weisung humanitäres Visum um eine vollzugslenkende Verwaltungsverordnung handelt, welche zur Gewährung einer einheitlichen und rechtsgleichen Praxis Vorgaben für die Handhabung offener Formulierungen macht (vgl. zur

Definition PATRICIA EGLI, *Verwaltungsverordnungen als Rechtsquellen des Verwaltungsrechts?*, Aktuelle Juristische Praxis [AJP] 2011 S. 1160 m.w.H.). Solche Weisungen sind für das Gericht zwar nicht verbindlich. Allerdings sind sie zu berücksichtigen, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen. Das Gericht weicht in solchen Fällen daher nicht ohne triftigen Grund von der Weisung ab, wenn diese eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellen. Insofern wird dem Bestreben der Verwaltung, durch interne Weisungen eine rechtsgleiche Gesetzesanwendung zu gewährleisten, Rechnung getragen (vgl. BGE 137 V 1 E. 5.2.3 und 132 V 200 E. 5.1.2; BVGE 2015/5, E. 6.3)

**9.2** In der Beschwerde wird geltend gemacht, ein weiterer Verbleib der Gesuchstellenden in der Türkei respektive eine medizinische Behandlung sei aus Geldmangel nicht mehr möglich gewesen. 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, nur dann nachvollziehbar ist, wenn sie sich in einem Teil Syriens aufhalten können, der nur wenig von Kriegshandlungen betroffen ist. Es wurden keine näheren Angaben zum genauen Aufenthaltsort in Syrien gemacht. Selbst wenn die Gesuchstellenden tatsächlich nach Syrien zurückgekehrt wären, so ist darauf hinzuweisen, dass diese über die Möglichkeit verfügen, falls erforderlich, in die Türkei zurückzukehren. Die Zahl der syrischen Bürgerkriegsflüchtlinge in der Türkei ist gemäss Berichten auf mittlerweile über zwei Millionen Personen angestiegen. Während die türkische Regierung in der Grenzregion zu Syrien erfolgreich verschiedene Flüchtlingslager aufgebaut hat, welche vorbildlich ausgestattet sein sollen, lebt die Mehrheit der syrischen Flüchtlinge nicht in solchen Lagern, sondern namentlich in grösseren Städten bis weit in den Westen der Türkei und damit unter der türkischen Bevölkerung. Der Zugang zu angemessener Versorgung gestaltet sich für diese Flüchtlinge zum Teil deutlich schwieriger als in den vom türkischen Staat organisierten Flüchtlingslagern. Vor diesem Hintergrund ist nicht in Abrede zu stellen, dass sich die Lebensumstände in der Türkei für syrische Bürgerkriegsflüchtlinge wie namentlich auch auf medizinische Hilfe angewiesene Personen schwierig darstellen können. Alleine dieser Aspekt ist jedoch nicht ausschlaggebend (vgl. Urteil des BVGer D-3359/2015 vom 13. November 2015 E. 5.3.3, D-5438/2015 vom 3. November 2015 E. 4.5.2, D-5224/2014 vom 16. Februar 2015 E. 5.5 f.). Als massgeblich erweist sich, dass in vorliegender Sache keine substantiierten

und stichhaltigen Gründe ersichtlich sind, welche darauf hindeuten würden, die Gesuchstellenden wären in der Türkei unmittelbar, ernsthaft und konkret an Leib und Leben gefährdet, respektive sie befänden sich in einer besonderen Notlage, welche ein behördliches Eingreifen zwingend erforderlich erscheinen liesse. Eine konkrete Gefahr einer zwangsweisen Rückführung von der Türkei nach Syrien besteht für syrische Flüchtlinge nicht. Die in der Beschwerde behauptete schwere Erkrankung der Gesuchstellenden, welche in der Türkei nicht behandelt werden könne, wurde nicht näher substantiiert, weshalb es sich erübrigt weiter darauf einzugehen. Zudem ist der Beschwerdeführerin entgegenzuhalten, dass die Gesuchstellenden zunächst über die Möglichkeit verfügen, sich in eines der offiziellen türkischen Flüchtlingslager zu begeben, wo ihnen auch nach Auffassung des Gerichts ein hinreichendes Versorgungsangebot zur Verfügung gestellt wird. Gleichzeitig sind sie gehalten, eine allfällig unterlassene – beziehungsweise eine erneute – Anmeldung beim Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) und beim türkischen Roten Halbmond vorzunehmen, zumal nichts ersichtlich ist, das gegen eine Anmeldung bei diesen Hilfswerken sprechen würde (vgl. Urteil des BVGer D-2414/2015 vom 1. Juli 2015 E. 3.5.2; zur wesentlich anders beurteilten Situation in der Grenzstadt I. \_\_\_\_\_ vgl. D-1899/2015 vom 27. Juli 2015 E. 6.5.3 ff.). Schliesslich hat das SEM ebenfalls zu Recht darauf hingewiesen, dass die Gesuchstellenden über zahlreiche Verwandte in der Schweiz verfügen und eine Unterstützung auch von dieser Seite möglich ist

**9.3** Der in der Schweiz vorläufig aufgenommene 62-jährige Vater der Beschwerdeführerin und zweier Gesuchsteller macht schwere gesundheitliche Probleme geltend und hat Angst zu sterben, ohne die beiden Gesuchsteller vorher noch einmal sehen zu können. Aus einem Arztbericht vom Oktober 2014 geht hervor, dass er an einer koronaren Zweiggefässerkrankung gelitten hat und am 24. Oktober 2014 eine Herzoperation durchgeführt wurde. Am 30. Oktober 2014 hat er jedoch in noch leicht reduziertem Allgemeinzustand nach Hause entlassen werden können. Einem Aufgebot vom 3. Februar 2015 des (...) ist zu entnehmen, dass er im März 2015 noch eine ambulante Sprechstunde hatte. Seither sind keine Arztberichte mehr eingereicht worden und in der Beschwerde wurde diesbezüglich nichts mehr geltend gemacht, weshalb davon auszugehen ist, dass der Vater sich nicht (mehr) in einem prekären Gesundheitszustand befindet, der eine Familienzusammenkunft in der Türkei nicht zulassen würde (vgl. andere Situation in Urteil des BVGer E-4174/2015 E. 7.3.3).

**9.4** Nach dem Gesagten hat das SEM die Erteilung eines Visums aus humanitären Gründen zu Recht verweigert.

**10.**

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

**11.**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wären die Verfahrenskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Das Gesuch um Gewährung der unentgeltlich Rechtspflege ist mangels belegter Bedürftigkeit der Beschwerdeführerin abzuweisen (vgl. Art. 65 Abs. 1 VwVG). Gestützt auf Art. 63 Abs. 1 in fine VwVG sowie Art. 6 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) werden jedoch keine Kosten erhoben.

(Dispositiv nächste Seite)

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege wird abgewiesen.

**3.**

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

**4.**

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, das SEM und das schweizerische Generalkonsulat in Istanbul.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Nina Spälti Giannakitsas

Sarah Ferreyra

Versand: