



Abteilung IV
D-5566/2014
teb/sol/don

Urteil vom 13. Februar 2015

Besetzung

Richter Bendicht Tellenbach (Vorsitz),
Richterin Claudia Cotting-Schalch, Richter Martin Zoller,
Gerichtsschreiber Linus Sonderegger.

Parteien

A._____, geboren (...),
Syrien,
vertreten durch Géraldine Walker, Rechtsanwältin,
(...),
Beschwerdeführerin und Gastgeberin,

gegen

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

Gegenstand

Visum aus humanitären Gründen zugunsten von B._____,
C._____, D._____, E._____ und F._____ (Ge-
suchstellende);
Verfügung des BFM vom 26. August 2014 / (...).

Sachverhalt:**A.**

Am 1. Mai 2014 wurde A. _____ in der Schweiz als Flüchtling anerkannt und ihr Asyl gewährt. Mit Einladungsschreiben vom 5. Juli 2014 gelangte sie an das Schweizerische Generalkonsulat in Istanbul (nachfolgend: Vertretung) und ersuchte um Erteilung der erleichterten Visa für ihre Angehörigen (ihre Schwester B. _____, deren Ehemann C. _____ und die drei Kinder D. _____, E. _____ und F. _____).

B.

Gemäss Aktenlage reichten die Gesuchstellenden am 14. Juli 2014 bei der Vertretung schriftliche Anträge um Erteilung von Visa aus humanitären Gründen ein, worin sie die Beschwerdeführerin als ihre Gastgeberin bezeichneten.

C.

Die Vertretung wies die Visumsanträge mit Verfügung vom 15. Juli 2014 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") ab mit der Begründung, die vorgelegten Informationen über den Zweck und die Bedingungen des beabsichtigten Aufenthaltes seien nicht glaubhaft. Überdies habe die Absicht, vor Ablauf des Visums aus dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten auszureisen, nicht festgestellt werden können. Schliesslich komme die Weisung vom 4. September 2013 betreffend die erleichterte Erteilung von Besucher-Visa für syrische Familienangehörige (COO.2180.101.7.266789/322.213/Syrien/2010/03648, nachfolgend: Weisung Syrien) aufgrund der zeitlichen Begebenheiten nicht mehr zur Anwendung.

D.

Mit Eingabe vom 14. August 2014 erhob die Beschwerdeführerin – handelnd durch ihre Rechtsvertreterin – bei der Vorinstanz Einsprache gegen diesen Entscheid.

E.

Die Vorinstanz wies ihre Einsprache mit Verfügung vom 26. August 2014 (eröffnet am 1. September 2014) unter Kostenfolge ab. Sie gelangte in ihrem Entscheid zum Schluss, dass die Gesuchstellenden nicht unter die Weisung der Vorinstanz vom 4. September 2013 fallen würden, weshalb

die Erteilung eines Visums nach dieser Weisung nicht infrage komme. Ausserdem werde im vorliegenden Fall die fristgerechte Wiederausreise nach Ablauf des Visums als nicht hinreichend gesichert erachtet. Es lägen keine besonderen, namentlich humanitären Gründe vor, die eine Einreise in die Schweiz als zwingend notwendig erscheinen lassen würden. Insbesondere könne davon ausgegangen werden, dass für die Gesuchstellenden keine Gefahr bestehe, da sie trotz der in Syrien herrschenden Krise in ihr Herkunftsland zurückgekehrt seien, was sie bei einer lebensbedrohlichen Not-situation wohl kaum freiwillig gemacht hätten.

F.

Mit Eingabe vom 29. September 2014 erhob die Beschwerdeführerin gegen diesen Entscheid Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragte, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und den Gesuchstellenden Visa aus humanitären Gründen zwecks Einreise in die Schweiz zu erteilen, eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. In formeller Hinsicht ersuchte sie um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege im Sinne von Art. 65 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG sowie um Verzicht auf die Erhebung eines Kostenvorschusses.

Zur Untermauerung ihrer Beschwerde reichte die Beschwerdeführerin acht Fotografien in Kopie ins Recht.

G.

Mit Zwischenverfügung vom 8. Oktober 2014 forderte die damals zuständige Instruktionsrichterin die Beschwerdeführerin auf, innert Frist einen Kostenvorschuss zu leisten oder eine Fürsorgebestätigung nachzureichen.

Mit Eingabe vom 22. Oktober 2014 wurde die Fürsorgebestätigung nachgereicht.

H.

Mit Zwischenverfügung vom 24. Oktober 2014 wurde das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung im Sinne von Art. 65 Abs. 1 VwVG gutgeheissen. Das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtsverteidigung im Sinne von Art. 65 Abs. 2 VwVG wurde abgewiesen. Die Vorinstanz wurde eingeladen, sich innert Frist zur Sache vernehmen zu lassen.

I.

In ihrer Vernehmlassung vom 5. November 2014 hielt die Vorinstanz vollumfänglich an ihren Erwägungen fest und beantragte die Abweisung der Beschwerde.

J.

Mit Eingabe vom 24. November 2014 nahm die Beschwerdeführerin zur Vernehmlassung der Vorinstanz Stellung und reichte weitere Beweismittel zu den Akten.

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 wurde. In dieser Materie entscheidet das Bundesverwaltungsgericht endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 1 BGG).

1.2 Sofern das VGG nichts anderes bestimmt, richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG (Art. 37 VGG).

1.3 Die Beschwerdeführerin ist als Gastgeberin, die 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).

2.

Die in Art. 106 Abs. 1 AsylG (SR 142.31) für Asylverfahren normierte spezialgesetzliche Kognitionsbeschränkung ist für das vorliegende Verfahren nicht anwendbar, zumal es sich bei der Erteilung eines humanitären Visums trotz der Berührungspunkte zu asylrechtlichen Fragestellungen um eine ausländerrechtliche Materie handelt, da die Verordnung vom 22. Oktober 2008 über die Einreise und die Visumerteilung (VEV, SR 142.204) eine Ausführungsverordnung zum AuG (SR 142.20) darstellt. Somit kann mit Beschwerde nebst einer Verletzung von Bundesrecht und einer unrich-

tigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes auch – sofern nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat – die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG).

3.

3.1 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.).

3.2 Der angefochtenen Verfügung liegen Gesuche von syrischen Staatsangehörigen um Erteilung eines Visums zugrunde. Die im AuG und seinen Ausführungsbestimmungen enthaltenen Regelungen über das Visumverfahren 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).

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

3.4 Sind die Voraussetzungen für die Ausstellung eines für den gesamten Schengen-Raum geltenden Visums nicht erfüllt, kann gemäss Art. 5 Abs. 4 Bst. c Schengener Grenzkodex 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.

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 hat der Bundesrat auf die Möglichkeit der Visumerteilung aus humanitären Gründen verschiedentlich Bezug genommen; am 28. September 2012 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) in Absprache mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) die Weisung Nr. 322.126 "Visumsantrag aus humanitären Gründen" erlassen. Diese Weisung wurde überarbeitet und schliesslich 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 der Vorinstanz 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 wieder zu verlassen.

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

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. BBI 2010 4468, 4490).

4.4 Auf Grundlage der oben genannten Bestimmungen hatte die Vorinstanz 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 Botschaften 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 die Vorinstanz Anfang September 2013 eine weitere Weisung (Weisung Syrien), um die erleichterte Visaerteilung für einen grösseren Personenkreis zu ermöglichen. 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. Die Vorinstanz als zuständige Behörde erläuterte, dass eine solche Erleichterung mit den Vorgaben des Schengen-Besitzstandes und der nationalen Gesetzgebung vereinbar sei, da Art. 5 des Schengener Grenzkodex und Art. 2 Abs. 4 VEV den einzelnen Schengen-Staaten das Recht einräumten, 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 die Vorinstanz 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 Wiederausreise sowie der Nachweis einer persönlichen, unmittel-

telbaren 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 der Vorinstanz zur Genehmigung zu überweisen hätten. Sofern die Voraussetzungen nicht gegeben seien, seien die Anträge durch die Auslandsvertretung abzuweisen. In Zweifelsfällen sei die Vorinstanz 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 die Vorinstanz 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; die Vorinstanz verzichtete auch auf eine entsprechende Pressemitteilung.

4.6 Am 29. November 2013 hob die Vorinstanz 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 der Vorinstanz zu behandeln seien. Die Vorinstanz 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).

4.7 Es versteht sich von selbst, dass bei einem durch das Vorliegen einer beachtlichen unmittelbaren und ernsthaften konkreten Gefahr gerechtfertigten humanitären Visum die in Erwägung 3.3 genannte Einreisevoraussetzung entfällt, wonach die betroffene Person die rechtzeitige (vor Ablauf der 90-tägigen Visumsdauer) Wiederausreise aus der Schweiz zu belegen hat. Bei einer auf einer konkreten Gefahr gründenden Erteilung eines humanitären Visums wird vielmehr davon ausgegangen, dass der betreffende Visumsinhaber ein Asylgesuch einreicht, sobald er sich in der Schweiz befindet, ansonsten er die Schweiz innert 90 Tagen zu verlassen hat.

5.

5.1 Die Vorinstanz begründete den ablehnenden Einspracheentscheid vom 26. August 2014 damit, dass weder die Bestimmungen der Schengen-Assoziierungs-Abkommen noch die schweizerische Rechtsordnung einen Anspruch auf Einreise oder einen solchen auf Erteilung eines Visums gewähren würden. Ein Visum für einen bewilligungsfreien Aufenthalt dürfe im Rahmen des behördlichen Ermessens nur erteilt werden, wenn die in Art. 32 Visakodex i.V.m. Art. 12 VEV vorgesehenen Einreisevoraussetzungen erfüllt seien. Nach diesen Bestimmungen sei die Ausstellung eines Visums insbesondere zu verweigern, wenn der Aufenthaltszweck 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. Die antragstellende Person müsse die Behörden davon überzeugen, dass die Rückreise in das Herkunftsland gewährleistet sei. Vorliegend werde jedoch die fristgerechte Wiederausreise nach Ablauf des Visums als nicht hinreichend gesichert erachtet.

Die Gesuchsteller würden aus einer Region stammen, aus welcher als Folge der dort insbesondere in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht herrschenden Verhältnisse der Zuwanderungsdruck stark sei. Wie die Erfahrung gezeigt habe, würden viele Personen versuchen, sich aufgrund dieser prekären Situation ins Ausland zu begeben. Deshalb müsse das Risiko einer nicht fristgerechten und anstandslosen Rückkehr als grundsätzlich hoch eingestuft werden. Weil die Betroffenen trotz der in Syrien herrschenden Krise in ihr Herkunftsland zurückgekehrt seien, könne davon ausgegangen werden, dass für sie keine Gefahr bestehe. Bei einer lebensbedrohlichen Situation hätten sie sich wohl kaum freiwillig in ihre Heimat

zurückbegeben. Es würden somit auch keine besonderen, namentlich humanitären Gründe vorliegen, die eine Einreise in die Schweiz trotzdem als zwingend notwendig erscheinen lassen würden (Art. 2 Abs. 4 VEV).

Im Übrigen würden die Gesuchstellenden nicht unter die Weisung der Vorinstanz vom 4. September 2013 betreffend die erleichterte Erteilung von Besucher-Visa für syrische Familienangehörige fallen. Deshalb komme die Erteilung eines Visums nach der erwähnten Weisung nicht infrage.

5.2 Diesen Ausführungen wurde in der Beschwerde im Wesentlichen entgegnet, die Beschwerdeführerin lebe seit dem Jahr 2012 in der Schweiz. Sie habe ihrer Schwester und deren Familie (Gesuchstellende) eine Visumseinladung geschickt und ihnen mitgeteilt, für die Visumsbeantragung nach Istanbul zu gehen. Trotz des gefährlichen Grenzübergangs zwischen Syrien und der Türkei hätten es die Gesuchstellenden auf sich genommen, die Botschaft in Istanbul aufzusuchen, um dort im Juni 2014 einen Visumsantrag für die Schweiz zu stellen. In der Türkei hätten die Gesuchstellenden keine Bleibe gehabt. Die Zustände in den von den Hilfsorganisationen aufgestellten Flüchtlingslagern seien prekär gewesen. Die Gesuchstellenden hätten in der Türkei keine Perspektive gehabt, weshalb sie schliesslich wieder nach Syrien zurückgekehrt seien. Dort würden sie im Quartier G._____ in H._____ wohnen. Sie hätten früher in einem fünfstöckigen Mehrfamilienhaus gewohnt. Dieses sei jedoch zerbombt worden, weshalb sie nun in dessen Keller wohnen würden. Die aktuelle gefährliche Lage in Syrien, insbesondere in H._____, dürfe wohl als gerichtsnotorisch vorausgesetzt werden, weshalb sie nicht näher zu umschreiben sei. Als Kurden seien die Gesuchstellenden noch zusätzlich gefährdet. Sie würden einmal pro Woche eine Essenslieferung erhalten, welche jedoch niemals für die gesamte Woche ausreiche.

Gemäss der Weisung der Vorinstanz vom 25. Februar 2014 könne ein humanitäres Visum erteilt werden, wenn jemand unmittelbar, ernsthaft und konkret an Leib und Leben gefährdet sei. Die Person müsse sich in einer besonderen Notsituation befinden. Dies könne etwa bei kriegerischen Ereignissen der Fall sein oder bei einer unmittelbaren individuellen Gefährdung. Da die Gesuchstellenden in H._____ wohnen würden, sei die unmittelbare, ernsthafte und gegenwärtige Gefährdung der gesamten Familie offensichtlich. Durch die Kämpfe und Bombardierungen sei deren Leben jeden Tag in Gefahr. Die Vorinstanz schreibe im Entscheid vom 26. August 2014, es könne davon ausgegangen werden, dass für die Gesuchstellenden keine Gefahr bestehe, da sie trotz der in Syrien herrschenden Krise in

ihr Herkunftsland zurückgekehrt seien. Bei einer lebensbedrohlichen Situation hätten sie sich wohl kaum freiwillig in ihre Heimat zurückbegeben. Diese Ausführungen würden vehement zurückgewiesen. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb die Vorinstanz die Situation in H. _____ als nicht gefährlich bezeichne. Dass die Gesuchstellenden nicht in der Türkei geblieben seien, zeige klar und deutlich, dass die dortige Situation und die Lebensbedingungen alles andere als gut seien. Sie hätten sich entschieden, nach H. _____ zurückzukehren, weil sie dort noch einigermaßen ein Dach über dem Kopf hätten. Die Beschwerdeführerin stehe soweit möglich per "Skype" mit den Gesuchstellenden in Kontakt. Die zu den Akten gereichten Fotografien seien im Rahmen des Kontakts via "Skype" erstellt worden und würden zeigen, wie und wo die Gesuchstellenden wohnen würden. Die Kinder könnten nicht zur Schule gehen, da praktisch alle Schulen in H. _____ zerstört worden seien. Sie würden besonders unter der Situation leiden und seien psychisch sehr stark angeschlagen. Gemäss dem Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (KRK, SR 0.107) habe jedes Kind unter anderem ein Recht auf Spiel, Erholung und Freizeit sowie ein Recht auf besonderen Schutz im Krieg. Da die Gesuchstellenden mitten im Kriegsgebiet leben würden, sei deren gegenwärtige Gefährdung offensichtlich, weshalb sie einen Anspruch auf Erteilung eines humanitären Visums hätten.

Das Verwandtschaftsverhältnis zwischen der in der Schweiz lebenden Beschwerdeführerin und den Gesuchstellenden sei glaubhaft gemacht und von der Vorinstanz auch nicht angezweifelt worden. Die Gesuchstellenden hätten keinerlei Interesse daran, längerfristig in der Schweiz zu bleiben. Sie seien weder mit der Sprache, der Religion noch mit der Kultur der Schweiz vertraut.

5.3 In ihrer Vernehmlassung vom 5. November 2014 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde mit der Begründung, dass in der Beschwerde keine Elemente vorgebracht würden, die nicht bereits Gegenstand ihres Entscheides gewesen seien. Es sei unbestritten, dass in Syrien schlimme kriegerische Verhältnisse herrschen würden. Trotzdem ergebe sich aus den Akten und der Beschwerdeschrift keine unmittelbare Kriegs-betroffenheit. Die geschilderten Ereignisse würden auf zahlreiche andere Personen zutreffen, welche entweder in einen sicheren Drittstaat gereist und dort geblieben seien, oder sogar – wie die Gesuchstellenden – nach Syrien zurückgekehrt seien. Unter diesen Umständen könne festgestellt werden, dass die Ausreise in die Türkei möglich sei und dass zahlreiche

Personen diese Möglichkeit wahrnehmen würden, um sich allfälligen Gefahren zu entziehen. Es sei erwiesen, dass man in die Türkei reisen und dort Schutz suchen könne.

5.4 In ihrer Replik vom 24. November 2014 führte die Beschwerdeführerin aus, dass in H. _____ Krieg herrsche und jedermann jederzeit einer Bombe oder den Angehörigen des ISIS zum Opfer fallen könne. Eine unmittelbarere Kriegsbedrohung, als die Tatsache, dass man mit der gesamten Familie inklusive Kinder in H. _____ leben würde, existiere kaum. Eine erneute Flucht in die Türkei sei aufgrund der gegenwärtigen prekären Umstände in der Türkei keine Option. Der jüngste Bericht von Amnesty International, datiert vom 20. November 2014, zeige, dass die Türkei momentan keine sichere Alternative für syrische Flüchtlinge sei. Die sieben weiteren, zu den Akten gereichten Fotografien würden die miserablen, prekären und menschenunwürdigen Zustände der Gesuchstellenden in Syrien zeigen. Im Übrigen hielt die Beschwerdeführerin vollumfänglich an ihren Beschwerdevorbringen fest.

6.

6.1 Die Gesuchstellenden unterliegen als syrische Staatsangehörige der Visumpflicht gemäss Art. 4 VEV bzw. der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 (vgl. oben, Erwägung 3.3).

6.2 Die Vorinstanz hat die Ausstellung eines für den gesamten Schengen-Raum geltenden Visums zu Recht abgelehnt. So wurde in zutreffender Weise ausgeführt, dass die Rückreise nach Ablauf der Geltungsdauer des Visums nicht gesichert sei. Diese Zweifel werden durch die Ausführungen in der Beschwerdeschrift bestärkt, wonach die Gesuchstellenden sowohl in Syrien als auch in der Türkei gefährdet seien. Somit kann nicht mit einer fristgerechten Ausreise gerechnet werden. Die Ausstellung eines für den gesamten Schengen-Raum geltenden Visums wurde daher zu Recht verweigert.

6.3 Ebenfalls nicht erfüllt sind die Voraussetzung für die Erteilung eines Visums mit beschränktem Geltungsbereich gemäss Art. 2 Abs. 4 VEV i.V.m. Art. 5 Abs. 4 Bst. c Schengener Grenzkodex.

In der Beschwerde wurde gerügt, die Vorinstanz habe das Vorliegen humanitärer Gründe zu Unrecht verneint. Die Beschwerdeführerin beruft sich dabei auf die allgemeine Weisung der Vorinstanz hinsichtlich der Konkretisierung der humanitären Gründe, wonach im Heimat- oder Herkunftsstaat

eine unmittelbare, ernsthafte und konkrete Gefährdung an Leib und Leben vorausgesetzt wird. Bei dieser Weisung handelt es sich um eine vollzugslenkende Verwaltungsverordnung, 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 (vgl. BGE 137 V 1 E. 5.2.3 [S. 8 f.] und 132 V 200 E. 5.1.2 [S. 203 f.]). Die Weisung humanitäres Visum, die den Begriff "humanitäre Gründe" in wörtlicher Übereinstimmung mit der Botschaft (BBl 2010 4490) definiert, erfüllt diese Voraussetzung, so dass sie vom Gericht einzelfallbezogen als sachgerechte Konkretisierung der humanitären Gründe Berücksichtigung findet. Es bleibt somit einzig zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht die Erteilung eines Einreisevisums in die Schweiz aus humanitären Gründen abgelehnt hat.

6.4 Nach Durchsicht der Akten gelangt das Bundesverwaltungsgericht in Übereinstimmung mit der Vorinstanz zum Schluss, dass die Voraussetzungen für die Erteilung eines Visums aus humanitären Gründen vorliegend nicht erfüllt sind. Die Beschwerdeführerin bringt vor, dass gemäss dem von Amnesty International kürzlich veröffentlichten Bericht "Struggling to Survive: Refugees from Syria in Turkey" hervorgehe, dass die Türkei momentan keine sichere Alternative für syrische Flüchtlinge biete. Laut offiziellen Zahlen des UNHCR ist die Anzahl der syrischen Flüchtlinge in der Türkei inzwischen auf mehr als 1.5 Millionen Personen angestiegen (vgl. Stand am 31. Dezember 2014, <<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224>>, zuletzt besucht am 22. Januar 2015). Dass angesichts dieser Anzahl die Versorgung der Flüchtlinge für die türkischen Behörden eine gewaltige Herausforderung darstellt und – wie dies im erwähnten Bericht dargelegt wird – nicht immer vollumfänglich gewährleistet werden kann, wird nicht in Abrede gestellt. Dennoch ist grundsätzlich davon auszugehen, dass syrische Flüchtlinge – sobald sie sich in der Türkei befinden – nicht mehr an Leib und Leben gefährdet sind, zumal die Grundversorgung in der Regel gewährleistet sein dürfte und der Zugang zu medizinischen Basisleistungen grundsätzlich vorhanden ist (vgl. etwa Urteile des Bundesverwaltungsgerichts D-4035/2014 vom 8. Dezember 2014 E. 4.5 f.; E-7517/2014 vom 14. Januar 2015 E. 7.2).

6.5 Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Gesuchstellenden seien nach der Abweisung der Visumsanträge nach Syrien zurückgekehrt, da sie in der Türkei über "keine Bleibe und keinerlei Perspektive" verfügt hätten. Diese Begründung erscheint deshalb nicht nachvollziehbar, weil sich die Gesuchstellenden in der Türkei in relativer Sicherheit befunden haben und es sich bei Syrien um ein vom Bürgerkrieg beherrschtes Land handelt. Vorliegend bestehen keine Anzeichen dafür, dass sich die Gesuchstellenden im Hinblick auf die allgemeine Lage, mit der sich die syrischen Flüchtlinge in der Türkei konfrontiert sehen, in einer besonderen Notsituation befunden hätten. Die Voraussetzungen für die Erteilung eines humanitären Visums wären deshalb bereits bei einem Verbleib in der Türkei nicht erfüllt gewesen. Folglich drängt sich ein behördliches Eingreifen erst recht nicht auf, wenn die Gesuchstellenden auf diesen Schutz, der ihnen in der Türkei gewährt worden ist, aus welchen Gründen auch immer verzichten. An dieser Einschätzung vermögen auch die eingereichten Fotografien nichts zu ändern.

6.6 Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Beschwerdeführerin nicht aufzuzeigen vermochte, inwiefern die Gesuchstellenden unmittelbar, ernsthaft und konkret an Leib und Leben gefährdet sind, so dass ein behördliches Eingreifen zwingend erforderlich und die Erteilung einer Einreisebewilligung gerechtfertigt wäre.

7.

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.

8.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wären die Kosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Mit Zwischenverfügung vom 24. Oktober 2014 wurde jedoch das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung im Sinne von Art 65 Abs. 1 VwVG gutgeheissen. Es sind somit keine Verfahrenskosten aufzuerlegen.

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt.

3.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, das SEM und die schweizerische Vertretung.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Bendicht Tellenbach

Linus Sonderegger

Versand: