



Urteil vom 12. Februar 2015

Besetzung

Richter Robert Galliker (Vorsitz),
Richter Daniel Willisegger,
Richterin Claudia Cotting-Schalch,
Gerichtsschreiberin Sandra Bienek.

Parteien

A._____, geboren (...), Syrien,
vertreten durch lic. iur. Semsettin Bastimar,
Rechtsberatung & - Vertretung, (...)
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Visum aus humanitären Gründen (Asyl);
z.G. von B._____, C._____, D._____, E._____,
F._____, G._____,
Verfügung des BFM vom 2. Oktober 2014 /
(...)+(...)+(...)+(...)+(...)+(...).

Sachverhalt:**A.**

B._____ (nachfolgend: Vater), dessen Ehefrau C._____ sowie deren gemeinsame Kinder D._____, G._____, E._____ und F._____, alle aus Syrien stammend (nachfolgend: Gesuchstellende), beantragten am 31. Juli 2014 bei der schweizerischen Auslandvertretung in Istanbul (nachfolgend: Vertretung) ein Visum für einen 90-tägigen Besuchsaufenthalt beim in der Schweiz lebenden Beschwerdeführer (Sohn bzw. Bruder). Mit den Gesuchsunterlagen wurden unter anderem ein Schreiben des Beschwerdeführers vom 10. Juli 2014, in dem er um ein Visum für seine hier vor genannten Verwandten im Sinne der "Weisung vom 4. September 2013" (nachfolgend: Weisung Syrien) ersuchte, und zwei ärztliche Berichte vom 22. Mai 2014 und 27. Juni 2010 betreffend den Vater (mit Übersetzung) eingereicht.

B.

Die Vertretung wies die Visaanträge der Gesuchstellenden mit Verfügung vom 6. August 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 (nachfolgend: Visakodex; ABl. L 243/1 vom 15. September 2009) vorgesehenen Formulars ("Refusal/Annulment/Revocation of Visa") mit der Begründung ab, der Zweck sowie die Bedingungen des beabsichtigten Aufenthalts seien nicht nachgewiesen worden und die Absicht der Gesuchstellenden zur Wiederausreise aus dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vor Ablauf des Visums habe nicht festgestellt werden können. Zudem würde die Weisung Syrien nach deren Aufhebung am 29. November 2013 nicht mehr zur Anwendung gelangen.

C.

Gegen die Verfügung der Vertretung liess der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 4. September 2014 gestützt auf Art. 6 Abs. 2^{bis} AuG (SR 142.20) Einsprache beim BFM erheben. Im Wesentlichen wurde beantragt, den Gesuchstellenden sei ein Visum aus humanitären Gründen im Sinne der Weisung vom 25. Februar 2014 (nachfolgend: Weisung humanitäres Visum) zu erteilen. Dabei wurde unter anderem das Folgende geltend gemacht: Sie würden aus H._____ stammen. Im Jahr 2013 hätten sie ihre Heimat wegen des andauernden Bürgerkriegs und des Drucks des syrischen Militärs verlassen. Der Vater sei im Frühling 2014 alleine zurückge-

reist, um abzuklären, ob eine Rückkehr der Familie in die von Kurden "regierten" Gebiete, insbesondere nach I. _____, möglich sei. Weil sich sein Gesundheitszustand in der Zwischenzeit verschlechtert habe, sei er zurückgekehrt. Nun sei die ganze Familie in der Türkei und deshalb grundsätzlich nicht mehr unmittelbar, ernsthaft und Konkret an Leib und Leben gefährdet. Die Gesuchstellenden befänden sich aber in einer Notsituation. Wie dem beigelegten ärztlichen Bericht vom 22. Mai 2014 zu entnehmen sei, leide der Vater an einer Herzinsuffizienz mit einer chronischen Lungenerkrankung. Er benötige eine ständige medizinische Überwachung sowie medikamentöse Behandlung. Zudem seien zwei der Kinder geistig behindert und auf eine ständige Betreuung angewiesen. Der Bruder des Beschwerdeführers sei das einzige gesunde Familienmitglied, das sich um die anderen kümmern könne. Er sei aber nicht in der Lage, ihnen ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen, denn der Aufenthalt der Familie in Istanbul sei weder faktisch noch tatsächlich geregelt. Sie würden über keine offizielle Aufenthaltsbewilligung ("Oturum Izni") verfügen, welche ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt, zur Gesundheitsversorgung und zu anderen sozialen Rechten ermöglichen könnte. Zudem hätten sich die "Angriffe" auf syrische Flüchtlinge in den türkischen Städten in letzter Zeit stark gehäuft.

Das BFM habe kürzlich, namentlich mit seiner Medienmitteilung vom 15. April 2014 bekannt gegeben, dass die Schweiz angesichts der desaströsen humanitären Situation in Syrien vorsehe, im Jahr 2014 eine grössere Zahl Personen aus dem Konfliktgebiet aufzunehmen. Da die Gesuchstellenden ihre Heimat wegen unmittelbarer, ernsthafter und konkreter Gefährdung an Leib und Leben verlassen hätten und sich nun in der Türkei in menschlicher und wirtschaftlicher Hinsicht in einer Notsituation befänden, würden sie dem Kreis der besonders verletzlichen Personen im Sinne des entsprechenden, von der Schweiz lancierten Pilotprojekts (nachfolgend: Pilotprojekt Resettlement) angehören.

D.

Mit Schreiben vom 6. September 2014 wies das BFM den Beschwerdeführer darauf hin, dass im vorliegenden Fall einzig die Prüfung eines humanitären Visums in Frage käme. Er wurde eingeladen darzulegen, inwiefern die Gesuchstellenden in der Türkei, einem Drittstaat, obschon bei dieser Sachlage grundsätzlich nicht von einer akuten Gefährdung auszugehen sei, unmittelbar, ernsthaft und konkret an Leib und Leben gefährdet seien.

E.

Mit Stellungnahme vom 18. September 2014 wurde nochmals auf die Einsprache vom 4. September 2014 Bezug genommen. Dem beigelegten Ausdruck der E-Mail vom 7. Juli 2014 könne entnommen werden, dass die Gesuche vom 31. Juli 2014 zwecks Erteilung eines humanitären Visums eingereicht worden seien. In Ergänzung zur Einsprache wurde zudem das Folgende vorgetragen: Der vom türkischen Staat zu gewährleistende Zugang zu einer minimalen Gesundheitsversorgung sei grundsätzlich in Istanbul, wo sich die Gesuchstellenden befänden, vorhanden. Die Behandlung und die dazu gehörenden medizinischen Kontrollen seien aber sehr kostspielig. Der anhaltende Flüchtlingsstrom in die Türkei habe eine "explodierende Flüchtlingsindustrie" geschaffen. Jeder, der mit syrischen Flüchtlingen zu tun habe, versuche aus der Notsituation der Flüchtlinge Profit zu erzielen. Deshalb seien weder die vor Ort tätigen Hilfsorganisationen noch der Türkische Rote Halbmond oder die lokalen Behörden gewillt und in der Lage, eine kostspielige Behandlung (wie sie der Vater benötige) zu übernehmen beziehungsweise zu gewährleisten. Weil sich der Vater wegen seiner Mittellosigkeit nicht habe behandeln lassen können, sei er akut an Leib und Leben gefährdet. Dazu sei die Tatsache zu berücksichtigen, dass die Familie zwei geistig behinderte Kinder habe, welche nicht nur rund um die Uhr Betreuung, sondern auch eine Ausbildung bräuchten.

F.

Mit Verfügung vom 2. Oktober 2014 – eröffnet am 6. Oktober 2014 – wies das BFM die Einsprache in der Hauptsache mit folgender Begründung ab: Die erforderlichen Einreisevoraussetzungen für ein "im Schengenraum geltendes Visum" seien nicht erfüllt. Die Gesuchstellenden würden aus einem Land stammen, in dem ein bewaffneter Konflikt herrsche und die wirtschaftlichen sowie politischen Verhältnisse sehr schwierig seien. Gemäss den Angaben des UNHCR seien in den Nachbarstaaten Syriens über 3 Millionen syrische Staatsangehörige als Kriegsflüchtlinge registriert und im Landesinnern gäbe es rund 6,5 Millionen Vertriebene. Vor diesem Hintergrund sei der Zuwanderungsdruck sehr stark. Wie die Erfahrung gezeigt habe, würden viele Personen versuchen, sich auf Grund dieser prekären Situation ins Ausland zu begeben. Deshalb müsse das Risiko einer nicht fristgerechten und anstandslosen Rückkehr als grundsätzlich hoch eingestuft werden. Dass die Gesuchstellenden trotz der in Syrien herrschenden Krise besondere persönliche Gründe hätten, die eine fristgerechte Rückreise sicherstellen könnten, sei nicht hinreichend dargelegt worden.

Zudem lägen keine "humanitären Gründe" (im Sinne von Art. 2 Abs. 4 der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung [VEV; SR 142.204]) vor, die eine Einreise in die Schweiz als zwingend notwendig erscheinen liessen. Die betroffene Person müsse sich in einer besonderen Notsituation befinden, die ein behördliches Eingreifen zwingend erforderlich mache und die Erteilung eines Einreisevisums rechtfertige. Weder die allgemeine Lage in der Türkei noch die vorgebrachten individuellen Gründe liessen auf eine entsprechende Gefährdung der Gesuchstellenden schliessen. Diese würden sich in einem sicheren Drittstaat aufhalten, wo weder (Bürger-) Krieg noch eine Situation landesweiter allgemeiner Gewalt herrsche. In der Türkei würden sich zurzeit über eine Million syrische Flüchtlinge aufhalten, ohne konkret an Leib und Leben gefährdet zu sein. Sie würden in der Türkei geduldet und eine substantielle Gefahr einer zwangsweisen Rückführung von der Türkei nach Syrien bestehe zum heutigen Zeitpunkt nicht. Der türkische Staat habe vieles geleistet, um syrische Flüchtlinge zu beherbergen; die Flüchtlingslager seien gut ausgestattet, wobei die Kapazitäten begrenzt seien. Die durchaus schwierige Lage gefährde aber die Sicherheit und den Zugang zu einer minimalen Gesundheitsversorgung nicht. Die Türkei verfüge insbesondere in den Grossstädten wie Istanbul über ein gut funktionierendes und zugängliches Gesundheitssystem, sollten die "Gäste" gegebenenfalls medizinische Hilfe benötigen (verwiesen wird auf das Urteil des BVGer D-2593/2014 vom 22. Juli 2014). In der Eingabe sei ausgeführt worden, der Vater leide unter einer Herzinsuffizienz und sei "lungenkrank". Es werde zwar eingeräumt, dass eine minimale Gesundheitsversorgung in Istanbul gewährleistet sei, jedoch geltend gemacht, dass die Behandlung sehr kostspielig sei. Weder lokale Hilfsorganisationen und Behörden noch der Türkische Rote Halbmond seien in der Lage oder gewillt, für die kostspielige Behandlung aufzukommen. Ausserdem habe die Familie zwei geistig behinderte Kinder, welche eine lückenlose Betreuung und eine angemessene Ausbildung dringend bräuchten. Die gesundheitlichen Probleme des Vaters seien mit syrischen Arztzeugnissen, die in der Türkei ins Türkische übersetzt worden seien, belegt worden. Es gäbe aber keinen Beleg dafür, dass den Gesuchstellenden eine "mindestens grundlegende medizinische Betreuung" in der Türkei verweigert würde. Auch wenn die Situation der Gesuchstellenden durch die Behinderung der beiden Kinder zusätzlich erschwert sei und sie mitunter an ihre Grenzen stiessen, werde dadurch im Lichte des bisher Gesagten ihr Aufenthalt in der Türkei nicht gänzlich unzumutbar. Sie seien nicht einer derart akuten Gefährdung ausgesetzt, die das Eingreifen der schweizerischen Behörden unumgänglich machen würde. Zudem sei geltend gemacht worden, syrische Flüchtlinge würden in der Türkei schlecht behandelt. Die Situation sei

mit einem Bericht von "Spiegel online" vom 2. August 2014 und einem weiteren Bericht, der von einer Webpage ausgedruckt worden sei, belegt worden. Die beiden Berichte würden sich nicht auf die Gesuchstellenden beziehen, sondern schilderten Situationen, in denen sich syrische "Vertriebene" in der Türkei befinden könnten, die sich aber nicht verallgemeinern liessen.

G.

Mit Eingabe vom 13. Oktober 2014 liess der Beschwerdeführer beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen die vorinstanzliche Verfügung erheben. In materieller Hinsicht wurde beantragt, die angefochtene Verfügung sei vollumfänglich aufzuheben und die Gesuche um Erteilung einer Einreisebewilligung aus humanitären Gründen seien zu bewilligen. Eventualiter sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zur erneuten, allenfalls wiedererwägungsweisen Entscheidung zurückzuweisen. In prozessualer Hinsicht wurde beantragt, es sei auf die Erhebung eines Kostenvorschusses zu verzichten und die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren.

Die Beschwerde wurde im Wesentlichen wie folgt begründet: Nach der Vorinstanz seien die Einreisevoraussetzungen für ein im Schengenraum geltendes Visum nicht erfüllt. Die diesbezügliche Begründung werde vorliegend "grundsätzlich" nicht beanstandet. Im vorliegenden Fall lägen aber besondere humanitäre Gründe vor, die eine Einreise in die Schweiz trotzdem als zwingend notwendig erscheinen liessen. Die Möglichkeit, ein Einreisevisum aus humanitären Gründen zu erteilen, sei in der Schweiz in Art. 2 Abs. 4 und Art. 12 Abs. 4 VEV geregelt. Mit der Weisung vom 28. September 2012 habe das BFM in Absprache mit dem EDA von dieser gesetzlichen Ermächtigung Gebrauch gemacht und am 25. Februar 2014 die Weisung Nr. 322.126 erlassen. Zudem habe das BFM kürzlich, namentlich mit seiner Medienmitteilung vom 15. April 2014 bekanntgegeben, dass die Schweiz angesichts der desaströsen humanitären Situation in Syrien vorsehe, im Jahr 2014 eine grössere Zahl Personen aus dem Konfliktgebiet aufzunehmen.

Die Vorinstanz bestreite "grundsätzlich" die Tatsache nicht, dass der Vater unter einer fortgeschrittenen Herzinsuffizienz mit chronischer Lungenerkrankung leide und dringend nicht nur eine medikamentöse, sondern auch eine stationäre Behandlung brauche. Sie bringe aber vor, dass es keine Belege dafür gäbe, dass dem Vater eine "mindestens grundlegende medi-

zinische Betreuung" in der Türkei verweigert werde. Aus folgenden Gründen sei dem zu widersprechen: Erstens werde aus den Ausführungen der Vorinstanz nicht ersichtlich, was sie unter dem Begriff "eine grundlegende medizinische Betreuung" verstehe. Wie in der Stellungnahme vom 18. September 2014 eingeräumt worden sei, bestehe die Möglichkeit einer ambulanten Behandlung, wie überall in der Türkei, auch in Istanbul. Die vorhandene Krankheit des Vaters könne aber nicht mit ein paar Arztbesuchen geheilt beziehungsweise versorgt werden. Er brauche dringend eine stationäre oder mindestens eine regelmässig kontrollierte, medikamentöse Behandlung. Wie aus den eingereichten ärztlichen Berichten, insbesondere dem Bericht vom 22. Mai 2014 klar hervorgehe, habe er aber seit Monaten aus Mittellosigkeit keinen Zugang zu Medikamenten gehabt. Ausserdem sei jeder Arztbesuch mit Kosten verbunden, die der Vater nicht zu bezahlen vermöchte. Da der Beschwerdeführer noch keiner Erwerbstätigkeit nachgehe, habe sein Vater bisher auch nicht mit seiner finanziellen Unterstützung aus dem Ausland rechnen können. Dazu komme die Tatsache, dass die Familie zwei geistig behinderte Kinder habe, die rund um die Uhr Betreuung bräuchten. Wie man für die geschilderte Situation einen Beleg erbringen könne, sei dem Beschwerdeführer nicht klar, da kein Spital bereit sei, eine Bestätigung der Ablehnung einer stationären Behandlung aus Gründen der Mittellosigkeit abzugeben. Zudem versuche die Vorinstanz die angefochtene Verfügung mit dem Hinweis auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts D-2593/2014 vom 22. Juli 2014 zu begründen. Der diesem Urteil zugrundeliegende Sachverhalt sei aber mit dem vorliegenden nicht vergleichbar. Dort habe der "Beschwerdeführer 1" unter keinen akuten beziehungsweise chronischen Krankheiten gelitten und keiner dringenden medikamentösen Behandlung bedurft. Zudem habe diese Familie nur eine behinderte Tochter und ihre finanzielle Lage sei nicht so schlimm wie diejenige der Gesuchstellenden im vorliegenden Fall. Der Vater sei aufgrund der bestehenden gesundheitlichen Probleme einer akuten Gefährdung ausgesetzt und könne jederzeit an seiner Krankheit, die belegt worden sei, erliegen. Zudem gehöre er mit seinen beiden behinderten Kindern dem Kreis der besonders verletzlichen Personen im Sinne des Pilotprojekts Resettlement an. Somit befänden sie sich in einer besonderen Notsituation, welche ein dringendes Eingreifen unumgänglich machen würde und die Einreise in die Schweiz rechtfertige.

Der Beschwerde lag eine Fürsorgebestätigung vom 13. Oktober 2014, den Beschwerdeführer betreffend, bei.

H.

Mit Zwischenverfügung vom 12. November 2014 verzichtete der Instrukti-
onsrichter auf die Erhebung eines Kostenvorschusses und verfügte, dass
über das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege im En-
dentscheid befunden werde. Mit gleicher Zwischenverfügung wurde die
Vorinstanz zur Einreichung einer Vernehmlassung eingeladen.

I.

Das BFM hielt in der Vernehmlassung vom 26. November 2014 an seiner
Verfügung fest und beantragte die Abweisung der Beschwerde. Die Be-
schwerdeschrift enthalte keine neuen Tatsachen oder Beweismittel, die
eine Änderung ihres Entscheids rechtfertigen könne. Es würden ebenfalls
keine Elemente vorgebracht, die nicht bereits Gegenstand ihres Ent-
scheids gewesen seien. Folgendes sei klarzustellen: Wenn der Zweck oder
ein wesentlicher Zweck der geplanten Einreise die medizinische Betreuung
des Vaters sei, so sei darauf hinzuweisen, dass für die Ausstellung eines
Visums zur medizinischen Behandlung erstens die üblichen Einreisevo-
raussetzungen erfüllt sein müssten, was vorliegend nicht der Fall sei. Wie
in ihrer Verfügung dargelegt worden sei, sei eine fristgerechte Wiederaus-
reise nicht gesichert. Zweitens seien weitere Auflagen zu erfüllen und zu
belegen. Diese Belege seien aber nicht beigebracht worden, so dass für
die Ausstellung eines Visums zur medizinischen Behandlung – nebst den
ohnehin nicht erfüllten allgemeinen Einreisevoraussetzungen – die Voraus-
setzungen nicht erfüllt seien.

J.

Die Vernehmlassung wurde dem Beschwerdeführer mit Verfügung vom
4. Dezember 2014 zur Kenntnis gebracht. Mit Schreiben vom 10. Dezem-
ber 2014 liess dieser replizieren. Auf die Replik ist, soweit entscheidwe-
sentlich, in den nachfolgenden Erwägungen einzugehen.

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 aufge-
führten Behörde erlassen wurden. Darunter fallen unter anderem Verfü-
gungen beziehungsweise Einspracheentscheide des BFM (neu: SEM), mit

denen die Erteilung eines Visums verweigert wird. In dieser Materie entscheidet das Bundesverwaltungsgericht endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 1 BGG). Sofern das VGG nichts anderes bestimmt, richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG (Art. 37 VGG).

1.2 Der Beschwerdeführer hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen, ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung beziehungsweise Änderung; er ist daher zur Einreichung der Beschwerde gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG legitimiert. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 50 sowie Art. 52 VwVG).

2.

Mit Beschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht (einschliesslich Missbrauch und Überschreiten des Ermessens) sowie die unrichtige und unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und – da keine 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 gehalten, 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 Die Behandlung der vorliegenden Visagesuche fällt in den Anwendungsbereich des Schengen-Assoziierungsabkommens. Das Schengen-Recht schränkt die nationalstaatlichen Befugnisse ein. Es stellt einheitliche Voraussetzungen für die Einreise und Ausstellung von Visa auf und verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Einreise beziehungsweise die Ausstellung eines Visums zu verweigern, wenn die entsprechenden Voraussetzungen nicht erfüllt sind (vgl. BVGE 2014/1 E. 4.1.4). Die Schweiz hat mit Unterzeichnung des Schengen-Assoziierungsabkommens den Schengen-Besitzstand und die dazugehörigen gemeinschaftsrechtlichen Rechtsakte übernommen. Art. 2 Abs. 4 AuG weist in diesem Sinne deklaratorisch darauf hin, dass die Bestimmungen über das Visumverfahren und über die Ein- und Ausreise nur gelten, sofern die Schengen-Assoziierungsabkommen keine abweichenden Bestimmungen enthalten (vgl. auch Art. 2 Abs. 1 AuG).

3.3 Ein Drittstaatsangehöriger hat, sofern er über keinen gültigen Aufenthaltstitel verfügt, zur Einreise in den Schengenraum ein gültiges "Visum" (vgl. Art. 2 Ziff. 2 Visakodex) vorzuweisen, wenn dies die 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 Visumspflicht befreit sind (ABl. L 81/1 vom 21. März 2001), vorschreibt (Art. 5 Abs. 1 Bst. b 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 [nachfolgend: Schengener Grenzkodex, SGK, ABl. L 105/1 vom 13. April 2006]).

3.4 Bei der Prüfung eines Antrags auf ein "einheitliches Visum" (vgl. Art. 2 Ziff. 3 Visakodex) ist nach Art. 21 Abs. 1 Visakodex unter anderem festzuhalten, ob der Antragssteller die Einreisevoraussetzungen nach Art. 5 Abs. 1 Bst. a, c, d und e SGK erfüllt (vgl. Art. 2 i.V.m. Art. 12 Abs. 1 VEV). Im Speziellen wird das Visum verweigert, wenn gemäss Art. 32 Abs. 1 Bst. b Visakodex (in Konkretisierung von Art. 5 Abs. 1 Bst. c SGK) begründete Zweifel an der Glaubhaftigkeit der von ihm bekundeten Absicht bestehen, das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vor Ablauf der Gültigkeit des beantragten Visums zu verlassen (vgl. Art. 14 Abs. 1 lit. d und Art. 21 Abs. 1 Visakodex; Art. 5 Abs. 2 AuG).

3.5 Sind die Voraussetzungen für die Ausstellung eines einheitlichen Visums nicht erfüllt, kann in Ausnahmefällen ein Visum mit "räumlich beschränkter Gültigkeit" (vgl. Art. 2 Ziff. 4 Visakodex) erteilt werden. Ein Mitgliedstaat ist gemäss Art. 5 Abs. 4 Bst. c Satz 1 SGK berechtigt, von dieser Möglichkeit unter anderem aus humanitären Gründen Gebrauch zu machen (vgl. Art. 25 Abs. 1 Bst. a Visakodex; Art. 3 Abs. 2 AuG; Art. 2 Abs. 4 VEV).

3.6 Gemäss Art. 2 Abs. 4 VEV können das eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und das SEM im Rahmen ihrer Zuständigkeiten im Einzelfall eine Einreise für einen Aufenthalt von höchstens 90 Tagen unter anderem aus humanitären Gründen im Sinne von Art. 5 Abs. 4 Bst. c SGK bewilligen. Die Behörden haben dabei von ihrem Ermessensspielraum pflichtgemäss Gebrauch zu machen, namentlich rechtsgleich und willkürfrei zu entscheiden. Zur Regelung der entsprechenden

Rechtspraxis hat das BFM im Rahmen seiner Kompetenz mehrere Weisungen an die zuständigen Auslandvertretungen und Migrationsbehörden erlassen.

3.7 Mit der dringlichen Änderung des Asylgesetzes vom 28. September 2012 (AS 2012 5359) und der damit einhergehenden Abschaffung des Auslandsverfahrens betreffend Asyl und Einreise hat die bisherige Möglichkeit zur Erteilung eines Visums aus humanitären Gründen auf der Grundlage von Art. 3 Abs. 2 AuG und Art. 2 Abs. 4 VEV an Bedeutung gewonnen. Der Bundesrat wies in der Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 26. Mai 2010 (nachfolgend: Botschaft; BBI 2010 4455) darauf hin, dass die Schweiz mit dieser Regelung, die es weiterhin zulässt, Flüchtlinge aus dem Ausland aufzunehmen, ihre "humanitäre Tradition" wahre (BBI 2010 4455, 4468). Indessen wird in der Botschaft auch ausdrücklich festgehalten, dass die Einreisevoraussetzungen gegenüber denjenigen beim Auslandsverfahren betreffend Asyl und Einreise "restriktiver" seien (BBI 2010 4455, 4468 und 4490).

Vor diesem Hintergrund erliess das BFM in Absprache mit dem EDA die Weisung vom 28. September 2012 (Nr. 322.126) betreffend "Visumsantrag aus humanitären Gründen". Die in der Weisung enthaltene Konkretisierung des Begriffs "Visum aus humanitären Gründen" stützt sich weitgehend auf die Ausführung in der Botschaft und wird wie folgt umschrieben: "Ein Visum aus humanitären Gründen kann erteilt werden, wenn bei einer Person aufgrund des konkreten Einzelfalls 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. Es ist jeweils eine sorgfältige Prüfung des Einzelfalls erforderlich. Befindet sich die Person bereits in einem Drittstaat, ist in der Regel davon auszugehen, dass keine Gefährdung mehr besteht." In Überarbeitung der Weisung vom 28. September 2012 erliess das BFM die Weisung vom 25. Februar 2014 (Nr. 322.126) mit gleichnamigem Betreff (zitiert: Weisung humanitäres Visum). Der Begriff "Visum aus humanitären Gründen" wird darin gleich verwendet. Das Bundesverwaltungsgericht erachtet die Ausgestaltung der Weisung humanitäres Visum für rechtskonform (vgl. Urteil des BVGer D-4903/2014 vom 16. Januar 2015 E. 4.2 ff.).

4.

4.1 Die Gesuchstellenden mit syrischer Staatsangehörigkeit sind zur Einreise in den Schengenraum visumpflichtig (Art. 5 Abs. 1 Bst. b SGK i.V.m. Art. 1 Abs. 1 und 2 und Anhänge I und II Verordnung [EG] Nr. 539/2001). Dass die Voraussetzungen zur Erteilung eines einheitlichen Visums nicht (vollständig) erfüllt seien, wird sodann auch nicht beanstandet (vgl. vorstehend Bst. G). Im Folgenden gilt es zu prüfen, ob das BFM zu Recht die Gesuche um Erteilung eines Visums aus humanitären Gründen abgelehnt hat.

4.2 Die Situation für syrische Flüchtlinge in der Türkei ist sicher nicht einfach. Das Land hat eine sehr grosse Anzahl Flüchtlinge aufgenommen, deren Versorgung für die Behörden eine grosse Herausforderung darstellt und wohl nicht immer vollumfänglich gewährleistet werden kann. Dass die türkische Bevölkerung bisweilen negativ auf die Flüchtlinge reagiert und viele Flüchtlinge in Armut leben, wird nicht in Abrede gestellt. Darüber hinaus anerkennt das Gericht, dass die Situation der Gesuchstellenden aufgrund der angegebenen Krankheit des Vaters und der beiden behinderten Kindern eine besonders beschwerliche ist. Dennoch erfüllen sie die – mit hohen Anforderungen verbundenen – Voraussetzungen zur Erteilung eines humanitären Visums nicht.

4.3 Wie die Vorinstanz zutreffend festgehalten hat, halten sich die Gesuchstellenden in einem sicheren Drittstaat auf. Es ist davon auszugehen, dass die Gefährdung, vor welcher sie aus Syrien geflüchtet sind, in der Türkei nicht mehr besteht. Der Zugang zu einer Grundversorgung und medizinischen Basisleistung wird gewährleistet. In der Beschwerde wird dies nicht in Abrede gestellt, aber geltend gemacht, dass im Falle der Gesuchstellenden die angebotene Gesundheitsversorgung nicht genüge. Diesbezüglich gilt es festzuhalten, dass syrische Flüchtlinge in der Türkei weder über ein freies Aufenthaltsrecht verfügen noch einen unbeschränkten Anspruch auf unentgeltliche medizinische Versorgung haben. Ihnen steht es aber offen, sich an das UNHCR, den Türkischen Roten Halbmond oder entsprechende Hilfsorganisationen zu wenden, sofern sie Unterstützung benötigen. Den Akten kann nicht entnommen werden, dass die Gesuchstellenden solches versucht hätten oder ihnen allenfalls die Aufnahme in einem Flüchtlingslager verweigert worden wäre. Der weitere Verbleib in der Türkei ist der Familie damit zuzumuten. Die Beschwerdevorbringen und die eingereichten Beweismittel vermögen insgesamt nicht zu einer anderen Einschätzung zu führen.

5.

In der Beschwerdeschrift wird vorgetragen, das BFM hätte den Gesuchstellenden die Einreise nach Vorgaben des Pilotprojekts Resettlement bewilligen sollen. Dabei wird verkannt, dass es sich beim genannten Projekt sowie dem bundesrätlichen Beschluss für dasselbe nicht um eine Rechtsverordnung handelt, die von Privaten unmittelbar angerufen werden kann (vgl. zum Begriff der Rechtsverordnung BVGE 2008/22 E. 3.1.1; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2013, Rn. 1039 f.; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4. Aufl., Bern 2014, § 41 Rn. 15; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rn. 125 und 128). Darüber hinaus sei vermerkt, dass die Vorgaben für das Pilotprojekt Resettlement nicht zur Auslegung der Weisungen betreffend Visumsanträge aus humanitären Gründen beigezogen werden können.

6.

Entsprechend der eindeutigen Sachlage und fehlenden Hinweisen in den Akten ist der (unbegründete) Antrag auf Rückweisung abzuweisen.

7.

Das BFM hat somit zu Recht und mit zutreffender Begründung die Einsprache vom 4. September 2014 abgewiesen. Die angefochtene Verfügung ist im Lichte von Art. 49 VwVG nicht zu beanstanden. Die Beschwerde ist abzuweisen.

8.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wären die Kosten grundsätzlich dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 und 5 VwVG). In Gutheissung des Gesuchs um unentgeltliche Rechtspflege ist indessen auf die Auferlegung von Verfahrenskosten zu verzichten.

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

- 1.**
Die Beschwerde wird abgewiesen.
- 2.**
Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege wird gutgeheissen.
- 3.**
Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt.
- 4.**
Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer und das SEM.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Robert Galliker

Sandra Bienek

Versand: