



Urteil vom 14. Juli 2014

Besetzung

Richterin Christa Luterbacher (Vorsitz),
Richterin Gabriela Freihofer, Richterin Emilia Antonioni Luftensteiner,
Gerichtsschreiberin Susanne Bolz.

Parteien

A._____, geboren am (...), Jordanien,
B._____, geboren am (...),
C._____, geboren am (...),
D._____, geboren am (...),
E._____, geboren am (...),
alle Syrien,
alle handelnd durch F._____, (...),
alle vertreten durch Fürsprecherin Laura Rossi, Berner
Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not, (...),
Beschwerdeführende,

gegen

Bundesamt für Migration (BFM), Quellenweg 6, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Visum aus humanitären Gründen; Einspracheentscheid des
BFM vom 7. Februar 2014 / (...).

Sachverhalt:**A.**

Aufgrund der damals ausserordentlich dramatischen Lage in Syrien erliess das Bundesamt für Migration (BFM) im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und den kantonalen Migrationsbehörden am 4. September 2013 eine Weisung, welche bestimmte Erleichterungen für die Visumserteilung an syrische Familienangehörige mit Verwandten in der Schweiz beinhaltete (nachfolgend: Weisung Syrien). Das federführende Eidgenössische Polizei- und Justizdepartement (EJPD) orientierte gleichentags die Öffentlichkeit in einer Medienmitteilung über die beschlossenen Visaerleichterungen.

B.

Bei den Beschwerdeführenden handelt es sich um ein Ehepaar mit drei kleinen Kindern (geboren in den Jahren 2010, 2011 und 2013). Die Beschwerdeführerin 1 ist jordanische Staatsangehörige, ihr Ehemann sowie die gemeinsamen Kinder (Beschwerdeführende 2-5) wurden in Syrien als palästinensische Flüchtlinge registriert. Die Familie lebte nach eigenen Angaben in G._____, Syrien. Aufgrund der kriegerischen Auseinandersetzungen in ihrem Heimatland verliess die Beschwerdeführerin 1 mit ihren Kindern am 28. März 2013 Syrien und begab sich nach Jordanien, wo sie und die Kinder sich seither aufhalten. Ihr Ehemann, der Beschwerdeführer 2, reiste in die Türkei und hält sich dort auf.

C.

Die Beschwerdeführenden handeln durch die Schwester des Beschwerdeführers 2, die in der Schweiz mit Niederlassungsbewilligung lebt (im Folgenden: Antragstellerin). Am 7. Oktober 2013 beantragte diese bei der schweizerischen Botschaft in Amman, Jordanien, den Familiennachzug für ihre Schwägerin und die drei Kinder (Beschwerdeführende 1 sowie 3-5) im Rahmen der Weisung Syrien. Sie reichte auch eine Bestätigung in Kopie zu den Akten, aus der hervorging, dass die Familie ihres Bruders als palästinensische Flüchtlinge in Syrien registriert waren. Die Beschwerdeführende 1 sowie ihre Kinder füllten das Antragsformular für ein Schengen-Visum am 22. Oktober 2013 in der schweizerischen Botschaft in Amman aus.

D.

Gleichentags leitete die Botschaft die Visaanträge an das BFM mit der Aufforderung zur Stellungnahme weiter und führte erläuternd aus, dass

die Anträge durch die Botschaft gemäss Weisung des BFM vom 4. September 2013 für die erleichterte Erteilung von Besucher-Visa für syrische Familienangehörige behandelt worden seien. Ergänzend wurde bemerkt, dass nach derzeitigem Kenntnisstand der Botschaft syrische Personen in Jordanien keine Aufenthaltsbewilligung benötigen würden und also geduldet wären. Deshalb könne der Nachweis, dass kein geregelter Aufenthalt vorliege, nicht erbracht werden (vgl. Act. 1 S. 19).

E.

Am 4. November 2013 nahm das BFM eine Korrektur in der Anwendung der Weisung Syrien vor und erliess zu Handen der Auslandsvertretungen Erläuterungen zur Weisung Syrien, welche Präzisierungen und Erläuterungen hinsichtlich der zu erfüllenden Voraussetzungen und der Umsetzung enthielten. Diese Präzisierungen wurden nicht öffentlich kommuniziert.

F.

Am 5. November 2013 informierte das BFM den Botschafter in Amman, dass es sich bei der Beschwerdeführerin 1 um eine jordanische Staatsangehörige handle, die sich folglich weiterhin mit ihren Kindern in Jordanien aufhalten könne. Die Weisung des BFM vom 4. September 2013 für die erleichterte Visa-Erteilung an syrische Familienangehörige komme daher nicht zum Tragen. Ferner seien auch keine Gründe für die Erteilung eines humanitären Visums ersichtlich, die Anträge seien folglich abzulehnen.

G.

Am 17. November 2013 lehnte die Schweizer Botschaft in Amman die Visaanträge der Beschwerdeführerin 1 und ihrer Kinder unter Verwendung des im Anhang VI zum Visakodex vorgesehenen Formulars, Ziff. 2 und 3 ab (vgl. deutsche Version: www.bfm.admin.ch/content/dam/data/bfm/rechtsgrundlagen/weisungen/visa/bfm/bfm-anh10-d.pdf): Die Absicht und die Umstände des Aufenthaltes seien nicht geklärt und es seien keine ausreichenden finanziellen Mittel vorhanden für den geplanten Aufenthalt in der Schweiz oder die Rückkehr ins Heimatland.

H.

Am 18. November 2013 reichte die Antragstellerin ein weiteres Gesuch um Familiennachzug beim Schweizerischen Generalkonsulat in Istanbul, Türkei, ein und beantragte den Familiennachzug für weitere 32 Verwandte, darunter auch ihren Bruder, den Beschwerdeführer 2. Für alle Ver-

wandten reichte sie Kopien der Registerauszüge des Syrischen Ministeriums für Arbeit und Soziales für palästinensische Araber ein, denen zufolge alle ihre Familienmitglieder in Syrien als palästinensische Flüchtlinge registriert waren (vgl. Act. 3).

I.

Am 25. November 2013 beantragte der Beschwerdeführer 2 ein Schengen-Visum auf dem Konsulat in Istanbul.

J.

Am 28. November 2013 teilte das BFM dem Konsulat in Istanbul mit, dass die finanziellen Verhältnisse und die Wohnsituation der antragstellenden Gastgeberin ungenügend seien für die Beherbergung aller eingeladenen Personen, und forderte dazu auf, die Gesuche abzuweisen. Es lägen auch keine Gründe für die Erteilung eines humanitären Visums vor, da die Gesuchsteller sich bereits in einem Nachbarstaat aufhalten würden, wo sie grundsätzlich keiner unmittelbaren und ernsthaften Gefährdung für Leib und Leben ausgesetzt seien.

K.

Am 29. November 2013 hob das EJPD die Weisung vom 4. September 2013 durch die Weisung 2013-11-29/135 Syrien II mit sofortiger Wirkung auf und verfügte, dass per sofort Visagesuche wieder nach den ordentlichen Einreisebestimmungen der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV, SR 142.204) und den dazu erlassenen Weisungen zu behandeln seien. Im Falle einer ernsthaften und konkreten Gefährdung könne ein humanitäres Visum beantragt werden. Die Aufhebung der Sonderregelung wurde per Medienmitteilung kommuniziert.

L.

Am 10. Dezember 2012 lehnte das Konsulat in Istanbul, nach vorgängiger Konsultation des BFM, das Gesuch des Beschwerdeführers 2 ab, unter Verwendung des im Anhang VI zum Visakodex vorgesehenen Formulars, Ziff. 2 und 3 (dieses Aktenstück fehlt in den Vorinstanzakten).

M.

Am 16. Dezember 2013 erhob die Antragstellerin beim BFM Einsprache gegen die Ablehnung der Visaanträge gestützt auf Art. 6 Abs. 2bis des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG, SR 142.20] und führte aus, dass zum Zeitpunkt ihrer Eingabe am 7. Oktober 2013 und auch zum Zeitpunkt der Vorsprache der

Beschwerdeführerin 1 auf der Botschaft in Amman am 22. Oktober 2013 die Erläuterungen zur Weisung vom 4. September 2013, welche vom 4. November 2013 datierten, noch gar nicht vorgelegen hätten. Daher basiere die Abweisung auf einer Grundlage, die bei Antragstellung noch gar nicht gültig gewesen sei. Es sei ihr bei Antragstellung für die Beschwerdeführenden 1, 3-5 nicht bekannt gewesen, dass sie entsprechende Auskünfte über ihre finanzielle Situation hätte beibringen müssen. Hätte sie dies gewusst, so hätte sie die entsprechende Erklärung in jedem Fall abgegeben, da sie über die geforderten finanziellen Mittel verfüge (vgl. Act. 6). Vielmehr habe man sie informiert, dass die Bearbeitung zwei Wochen in Anspruch nehmen würde, wie bei allen anderen Botschaften in den Nachbarländern Syriens üblich, was jedoch nicht der Fall gewesen sei.

N.

Am 6. Januar 2014 forderte das BFM die Antragstellerin auf, einen Kostenvorschuss von Fr. 150.– für die weiteren Durchführung des Einspracheverfahrens zu leisten. Am 17. Januar 2014 ging beim BFM das vom 8. Januar 2014 datierende Übermittlungsblatt der Botschaft in Amman ein.

O.

Nach Intervention des Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK), welches die Garantie für die aus der Visaerteilung entstandenen Kosten für die Antragstellerin übernahm (vgl. Act. 10), hiess das BFM im Januar 2014 für 17 Personen die Anträge vom 18. November 2013 auf Familienzusammenführung der Antragstellerin gut, mit Ausnahme der Anträge für die Beschwerdeführenden 1-5. Das BFM teilte auch dem SRK seine Auffassung mit, die Beschwerdeführerin 1 und ihre Kinder hätten als Doppelbürger in Jordanien einen Aufenthaltsanspruch, weshalb man gedenke, die Einsprache abzuweisen. Dies gelte auch für das Visumsgesuch des Beschwerdeführers 2 vom 25. November 2013. Das SRK hielt in einer Email vom 21. Januar 2014 daran fest, dass nur die Beschwerdeführerin 1 die jordanische Staatsangehörigkeit besitze, dies gelte jedoch nicht für ihre Kinder. Am 22. Januar 2014 forderte das BFM die Botschaft in Amman zur Stellungnahme zu diesem Vorbringen auf.

P.

Am 23. Januar 2014 teilte ein Mitarbeiter der Botschaft in Amman dem BFM mit, dass die neuste Gesetzeslage jordanischen Müttern die Weitergabe der zivilen Rechte an Kinder ausländischer Väter erlaube und aus-

serdem viele palästinensische Flüchtlinge problemlos in Jordanien lebten (vgl. Act. 12). Er empfahl die Abweisung.

Q.

Am 7. Februar 2014 wies das BFM die Einsprache ab. Die Kosten wurden den Beschwerdeführenden auferlegt und mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet. Zur Begründung führte die Vorinstanz aus, dass die Antragstellenden aufgrund der jordanischen Staatsangehörigkeit der Mutter und Ehefrau nicht in den Adressatenkreis der Weisung vom 4. September 2013 fallen würden. Aus diesem Grund sei ihnen auch ein humanitäres Visum zu verwehren. Schliesslich sei ihr Aufenthalt in der Schweiz auch nicht finanziell abgesichert und es sei unklar, ob sie ihrer Ausreisepflicht nachkommen würden. Der Einspracheentscheid wurde der Antragstellerin am 11. Februar 2014 eröffnet.

R.

Am 7. März 2014 erhob die Rechtsvertreterin der Beschwerdeführenden im Namen der Antragstellerin und der Beschwerdeführenden (Vollmacht vom 4. März 2014) form- und fristgerecht Beschwerde gegen den ablehnenden Entscheid und beantragte die Aufhebung des Einspracheentscheids und die Erteilung eines Einreisevisums für die Beschwerdeführenden. Sie argumentierte, dass die Sonderregelung der Weisung Syrien hätte Anwendung finden müssen, da die Kinder der Beschwerdeführerin 1 sowie ihr Ehemann keinen legalen Aufenthalt in Jordanien nehmen könnten. Aus dem jordanischen Recht ergebe sich auch kein Nachzugsrecht für den Beschwerdeführer 2. Als Beilage zur Beschwerde reichte sie die Kopie ihrer schriftlichen Anfrage an die jordanische Vertretung in der Schweiz ein, betreffend die Rechtsstellung der Beschwerdeführenden 2-5 in Jordanien.

S.

Mit Zwischenverfügung vom 19. März 2014 verzichtete das Bundesverwaltungsgericht auf die Erhebung eines Kostenvorschusses und setzte eine Frist zur Nachreichung der als entscheidrelevant erachteten Auskunft der jordanischen Vertretung in der Schweiz. Mit Eingabe vom 8. April 2014 ersuchte die Rechtsvertreterin um Fristerstreckung, welche das Gericht mit Verfügung vom 11. April 2014 gewährte. Am 2. Mai 2014 teilte die Rechtsvertreterin mit, dass sie von der Botschaft auch auf wiederholte telefonische Anfrage keine Antwort erhalten könne. Die Antragstellerin ihrerseits vermute, dass die Botschaft nicht auskunftsbereit sei, da eine ab-

schlägige Antwort ein negatives Licht auf die jordanischen Behörden werfen könnte.

T.

Am 12. Mai 2014 lud das Bundesverwaltungsgericht die Vorinstanz zur Vernehmlassung ein. In seiner Stellungnahme vom 23. Mai 2014 hielt das BFM an der Abweisung fest.

U.

Am 2. Juni 2014 reichte die Rechtsvertreterin ein weiteres Beweismittel zu den Akten, aus dem hervorgeht, dass am 25. Mai 2014 in den jordanischen Zeitungen und im Fernsehen die Mitteilung verbreitet worden sei, dass "Palästinenser, deren Mütter jordanische Staatsangehörige sind, (...) von den Vorzügen der jordanischen Regierung ausgeschlossen" würden. Sie ersuchte das Gericht um einen schnellen Entscheid.

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 BFM, mit denen die Erteilung eines Visums verweigert wird. In dieser Materie entscheidet das Bundesverwaltungsgericht endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 1 BGG). Die Zuständigkeit im Bundesverwaltungsgericht ergibt sich aus der Materie.

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

1.3 Die Beschwerdeführenden sind gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

2.

Die Kognition des Bundesverwaltungsgerichts und die zulässigen Rügen bestimmen sich im vorliegenden Verfahren nach Art. 49 VwVG. Die in Art. 106 Abs. 1 AsylG normierte spezialgesetzliche Kognitionsbeschrän-

kung ist für das vorliegende Verfahren nicht anwendbar. Mit Beschwerde kann demzufolge im vorliegenden Verfahren die Verletzung von Bundesrecht (einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens), die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes sowie die Unangemessenheit gerügt werden.

3.

Das Beschwerdeobjekt im vorliegenden Verfahren ist der Einspracheentscheid des BFM vom 7. Februar 2014, der mit Beschwerde vom 7. März 2014 vollumfänglich angefochten worden ist. Mit dem fraglichen Einspracheentscheid hat das BFM die Visa-Verweigerung betreffend die Beschwerdeführerin 1 und die drei Kinder, die Beschwerdeführenden 3-5, durch die Schweizer Botschaft in Amman sowie die Visa-Verweigerung betreffend den Beschwerdeführer 2 durch das Schweizer Konsulat in Istanbul bestätigt.

Das BFM hatte im Einspracheentscheid ausgeführt, dass keine Anhaltspunkte gegeben seien, die für die Erteilung eines humanitären Visums an die Beschwerdeführenden sprechen würden und die ihre Einreise in die Schweiz als zwingend notwendig erscheinen liessen. Zudem hatte es vorgebracht, dass der Aufenthaltswitz und die Umstände des Aufenthalts für einen vorübergehenden Aufenthalt im Schengenraum nicht genügend belegt worden seien und die Beschwerdeführenden nicht hinreichend Gewähr für eine fristgerechte Rückkehr und Ausreise aus der Schweiz (und dem Schengenraum) zu bieten vermochten, weshalb die Visa im Rahmen des ordentlichen Visaverfahrens zu verweigern seien (Art. 32 Schengener Visakodex i.V.m. Art. 12 VEV). Darüber hinaus seien auch die Voraussetzungen für eine erleichterte Visaerteilung im Rahmen der Sonderregelung der Weisung Syrien nicht erfüllt, so dass diese nicht zur Anwendung kommen könne.

Aus Sicht des Gerichts ist im vorliegenden Verfahren vor allem die Frage von Bedeutung, ob die Gesuche der Beschwerdeführenden im Rahmen der Spezialregelung der Weisung Syrien zu beurteilen waren. Ob den Beschwerdeführenden ein Visum auch nach den regulären Bedingungen des Verfahrens für Besucher-Visa zu erteilen gewesen wäre, kann dahingestellt bleiben, da – wie im Folgenden ausgeführt wird – die Kinder und der Ehemann (Beschwerdeführenden 2-5) zum Zeitpunkt der Antragstellung die Kriterien für eine erleichterte Visaerteilung gemäss der Weisung Syrien und ihrer Präzisierung erfüllten. Einzig hinsichtlich der Mutter und Ehefrau, der Beschwerdeführerin 1, ist zu prüfen, ob sie die Vorausset-

zungen für die Erteilung eines humanitären Visums erfüllt. Das Gericht kommt zum Schluss, dass die Voraussetzungen vorliegen, was im Folgenden begründet wird.

4.

4.1 Der angefochtenen Verfügung liegen die Gesuche einer jordanischen Staatsangehörigen, ihres Ehemannes und der gemeinsamen Kinder, welche alle in Syrien als palästinensische Flüchtlinge registriert waren, zugrunde.

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.).

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. 4 AuG).

4.2 Angehörige von Drittstaaten dürfen über die Aussengrenzen des Schengen-Raums für einen Aufenthalt von höchstens drei Monaten je Sechsmonatszeitraum einreisen, wenn sie im Besitz gültiger Reisedokumente sind, die zum Grenzübertritt berechtigen. Ob sie darüber hinaus ein Visum benötigen, bestimmt sich nach der 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.

Im Weiteren müssen Drittstaatsangehörige den Zweck und die Umstände ihres beabsichtigten Aufenthalts belegen und hierfür über ausreichende finanzielle Mittel verfügen. Namentlich haben sie in diesem Zusammenhang zu belegen, dass sie den Schengen-Raum vor Ablauf des bewilligungsfreien Aufenthaltes verlassen, bzw. ausreichende Gewähr für eine fristgerechte Wiederausreise bieten. Drittstaatsangehörige dürfen sodann nicht im Schengener Informationssystem (SIS) zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben sein und keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die in-

nerer Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats darstellen (Art. 5 Abs. 1 Bst. b-c AuG, Art. 2 Abs. 1 VEV, Art. 5 Abs. 1 Bst. c-e und Abs. 3 Schengener Grenzkodex [SGK], ABl. L 105 vom 13.04.2006, S. 1-32 [geändert durch Art. 2 der Verordnung {EU} Nr. 265/2010 vom 25. März 2010], ABl. L 85 vom 31.03.2010, S. 1-4 sowie Art. 14 Abs. 1 Bst. a-d und Art. 21 Abs. 1 Visakodex, ABl. L 243 vom 15.09.2009, S. 1-58).

4.3 Für den Fall, dass die Voraussetzungen für die Ausstellung eines für den gesamten Schengen-Raum geltenden Visums nicht erfüllt sind, berechtigt das Schengen-Recht die Mitgliedstaaten, ausnahmsweise ein "Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit" zu erteilen (Art 2 Ziff. 4 Visakodex, bzw. Art. 5 Abs. 4 Bst. c Schengener Grenzkodex), das grundsätzlich nur für das Hoheitsgebiet des ausstellenden Staates gültig ist (vgl. Art. 32 i.V.m. Art. 25 Abs. 1 Bst. a Visakodex). Der Mitgliedstaat kann einem Drittstaatsangehörigen die Einreise in sein Hoheitsgebiet aus humanitären Gründen oder Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen gestatten.

4.4 Eine Visumserteilung aus humanitären Gründen ist auf nationaler Ebene in Art. 2 Abs. 4 VEV (in Kraft seit 22. Oktober 2008) normiert. Entsprechend der genannten Bestimmung (in ihrer jetzigen Form in Kraft seit 1. Oktober 2012) können das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und das BFM im Rahmen ihrer Zuständigkeiten im Einzelfall eine Einreise für einen Aufenthalt von höchstens 90 Tagen aus humanitären Gründen oder zur Wahrung nationaler Interessen oder internationaler Verpflichtungen bewilligen. Nach der Aufhebung der Möglichkeit, bei einer Schweizer Auslandsvertretung ein Asylgesuch einzureichen (im Rahmen der dringlichen Änderung des Asylgesetzes vom 28. September 2012 [AS 2012 5359] zum 29. September 2012), hat die Vorschrift massgeblich an Bedeutung gewonnen. Der Bundesrat hat in diesem Zusammenhang in seiner Botschaft vom 26. Mai 2010 zur Änderung des Asylgesetzes unter Hinweis auf die Wahrung der humanitären Tradition der Schweiz ausdrücklich festgehalten, dass auch in Zukunft offensichtlich unmittelbar, ernsthaft und konkret gefährdete Personen den Schutz der Schweiz erhalten sollen; dies unter explizitem Verweis auf die bestehende Möglichkeit, um ein Visum "aus humanitären Gründen" zu ersuchen (vgl. BBl 2010 4455, insbes. 4468, 4472, 4490). Zudem könne angesichts der einfacheren Verfahrensabläufe bei Visagesuchen der administrative Aufwand gesenkt werden, dies werde insbesondere dadurch erreicht, dass keine asylrechtlichen Befragungen mehr stattfinden würden

(BBl 2010 4490), (vgl. auch die Ausführungen in den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts E-6862/2013 vom 31. Dezember 2013 E. 4 sowie D-6308/2013 vom 22. Januar 2014 E. 5.2).

4.5 Der Begriff "humanitäre Gründe" ist weder in den Normen des Schengen Grenzcodex noch in der VEV näher bestimmt. In der genannten Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes umschreibt der Bundesrat jedoch in genügend konkretisierender Weise, dass die Einreise in die Schweiz durch eine Visumserteilung aus humanitären Gründen bewilligt werden könne, wenn im Einzelfall offensichtlich davon ausgegangen werden müsse, dass die betroffene Person im Heimat- oder Herkunftsstaat unmittelbar, ernsthaft und konkret an Leib und Leben gefährdet sei. Die betroffene Person müsse sich in einer besonderen Notsituation befinden, welche ein behördliches Eingreifen zwingend erforderlich mache und es rechtfertige, ihr, im Gegensatz zu anderen Personen, ein Einreisevisum zu erteilen. Dies könne etwa bei akuten kriegerischen Ereignissen oder bei einer aufgrund der konkreten Situation individuellen Gefährdung gegeben sein. Das Visumgesuch sei unter Berücksichtigung der aktuellen Gefährdung, der persönlichen Umstände der betroffenen Person und der Lage im Heimat- oder Herkunftsland sorgfältig zu prüfen (vgl. BBl. a.a.O., S. 4468, 4472 und insbesondere 4490; vgl. dazu auch die Erwägungen im Urteil E-6862/2013 vom 31. Dezember 2013 Erw. 4). Diese Ausführungen finden auch ihren Niederschlag in den entsprechenden Weisungen des BFM vom 28. September 2012.

4.6 Auf Grundlage der oben genannten Bestimmungen hatte das BFM bereits Ende Juli 2012 angesichts der "sich verschärfenden Lage in Syrien" eine Weisung an die Botschaft in Beirut erlassen, mit dem Zweck, das Visumsverfahren 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 Anweisung nur wenig Resultate gebracht hatte, erliess das BFM Anfang September 2013 eine weitere Weisung, um die erleichterte Visaerteilung für einen grösseren Personenkreis zu ermöglichen.

5.

5.1 Zweck der Weisung vom 4. September 2013 betreffs die erleichterte Erteilung von Besucher-Visa für syrische Familienangehörige (COO.2180.101.7.266789/322.213/Syrien/2010/03648, im Weiteren: Wei-

sung Syrien) war, das Verfahren für eine bestimmte Gruppe von Personen zu erleichtern, damit diesen rascher ein Visum erteilt werden könne. Das BFM als zuständige Behörde erläuterte, dass eine solche Erleichterung mit den Vorgaben des Schengen-Besitzstandes und der nationalen Gesetzgebung vereinbar sei, da Art. 5 des Schengener Grenzkodex und Art. 2 Abs. 4 VEV den einzelnen Schengenstaaten 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 Visaverfahren für Familienangehörige unter Berücksichtigung der besonderen Lage in Syrien ermögliche.

Hinsichtlich des Adressatenkreises der Weisung legte das BFM fest, dass es sich um Mitglieder der Kernfamilie, Verwandte in auf- und absteigender Linie (und deren Kernfamilien) sowie Geschwister (und deren Kernfamilie) von syrischen Staatsangehörigen, die in der Schweiz mit B- oder C-Bewilligung lebten 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, unmittelbaren Gefährdung nicht vertieft geprüft werden. Auch seien die finanziellen Voraussetzungen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. b AuG nicht zu prüfen (Ziff. II Weisung Syrien).

Für das Erteilungsverfahren legte die Weisung fest, dass die Auslandsvertretungen die Anträge entgegenzunehmen und dem BFM zur Genehmigung zu überweisen hätten. Sofern die Voraussetzungen nicht gegeben seien, seien die Anträge durch die Auslandsvertretung abzuweisen. In Zweifelsfällen sei das BFM zu konsultieren. Den betroffenen Personen wurde – sofern die Einreise genehmigt wurde – ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit, das sogenannte VrG-Visum (vgl. Ziff. 135.2, Weisung Visa) erteilt (Ziff. III, Weisung Syrien).

5.2 Am 4. November 2013 erliess das BFM 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, im Weiteren: Präzisierung Weisung Syrien). Die Präzisierungen beinhalteten namentlich Vorgaben hinsichtlich der Priorisierung der Gesuche: Angesichts der hohen Antragszahlen sollten die Gesuche identifiziert werden, welche aufgrund einer erhöhten Gefährdung und/oder einer besonderen Betroffenheit der Gesuchstellenden prioritär zu behandeln seien (vgl. Ziff. I/II Bst. c Präzisierung Weisung Syrien). Prioritär seien insbesondere Gesuche von Personen zu behandeln, die ausschliesslich zur Einreichung des Visumgesuchs in einen Nachbarstaat von Syrien oder Ägypten eingereist seien und dort weder eine faktische noch tatsächliche Aufenthaltsregelung besitzen würden (vgl. Ziff. I/II Bst. d Präzisierung Weisung Syrien). Erst von untergeordneter Priorität seien Gesuche jener Personen, die erst nach einer gewissen Frist nach Erhalt des Visums von ihrem aktuellen Aufenthaltsort ausreisen wollten. Ferner sei ein Einladungsschreiben des Verwandten in der Schweiz sowie die Gewähr erforderlich, dass der Gastgeber die Gäste während des bewilligungsfreien Aufenthalts bei sich beherbergen könne.

In der Präzisierung forderte das BFM die Auslandsvertretungen demnach insbesondere auf, neben tatsächlich vorliegenden Aufenthaltsregelungen im Drittstaat auch faktische Aufenthaltsregelungen zu berücksichtigen.

Die Präzisierung der Weisung Syrien wurde nicht bekannt gemacht; das BFM verzichtete auch auf eine entsprechende Pressemitteilung.

5.3 Am 29. November 2013 hob das BFM die Weisung Syrien durch eine neue Weisung (2013-11-29/135 Syrien II, im Folgenden: Weisung Aufhebung) mit sofortiger Wirkung auf und verfügte, dass alle nach dem 29. November 2013 eingereichten Visaanträge wieder nach den ordentlichen Einreisebestimmungen der VEV und den dazu erlassenen Weisungen des BFM zu behandeln seien. Das BFM teilte diesbezüglich mit, angesichts der bereits eingereisten 719 Personen, der erteilten 1'600 Visa sowie der weiteren rund 5000 reservierten Termine, um ein Visumgesuch 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 Einreisebestimmun-

gen 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).

6.

6.1 Vorliegend wurden die Gesuche für die Beschwerdeführerin 1 und die drei Kinder am 7. Oktober 2013 gestellt und die Vorsprache auf der Botschaft erfolgte am 22. Oktober 2013 (vgl. oben Bst. C), mithin noch vor Erlass der Präzisierung Weisung Syrien. Das Gesuch für den Beschwerdeführer 2 wurde am 18. November 2013 gestellt (vgl. oben Bst. H) und die Vorsprache auf dem Konsulat in Istanbul erfolgte am 25. November 2013 (vgl. oben Bst. I), mithin nach Ergehen der Präzisierung Weisung Syrien, aber vor Ergehen der Weisung Aufhebung.

Es ist somit zu prüfen, ob die Einsprache gegen die Verweigerung der Visaerteilung in Folge der Gesuche der Schwester/Schwägerin der Beschwerdeführenden vom 7. Oktober 2013 (hinsichtlich der Beschwerdeführenden 1, 3-5) sowie vom 18. November 2013 (hinsichtlich des Beschwerdeführers 2) vom BFM zu Recht abgewiesen wurde. Zu klären ist insbesondere, ob die Weisung Syrien des EJPD auf die Visagesuche der Beschwerdeführenden hätte zur Anwendung kommen müssen.

6.2 Unstrittig ist, dass die Visaanträge aller Beschwerdeführenden des vorliegenden Verfahrens in die Zeitspanne fallen, in denen die Weisung Syrien in Kraft war, nämlich vom 4. September 2013 bis 29. November 2013. Vorliegend wurden die Gesuche für die Beschwerdeführenden 1, 3-5 am 7. Oktober 2013 gestellt (oben Bst. C), am 22. Oktober 2013 stellte die Beschwerdeführerin 1 für sich und ihre Kinder den Antrag auf der Botschaft in Amman (oben Bst. C) – beide Termine fanden noch vor Erlass der Präzisierung der Weisung Syrien statt. Das Gesuch für den Beschwerdeführer 2 wurde am 18. November 2013 gestellt (oben Bst. H), er unterzeichnete am 25. November 2013 den Visaantrag auf dem Generalkonsulat in Istanbul (oben Bst. I), in seinem Fall fallen beide Termine in die Zeit nach Erlass der Präzisierungen, aber noch vor die Aufhebung der

Weisung. Die Weisung Syrien konnte demnach in zeitlicher Hinsicht für die Gesuche der Beschwerdeführenden zur Anwendung kommen.

6.3 Unproblematisch ist auch die Feststellung, dass die Beschwerdeführenden 1-5 hinsichtlich des verwandtschaftlichen Verhältnisses zur Antragstellerin in den Kreis der Begünstigten der Weisung Syrien fallen: Es handelt sich bei ihnen um den leiblichen Bruder einer in der Schweiz niedergelassenen Syrerin (bzw. palästinensischer Flüchtling aus Syrien), und die Mitglieder seiner Kernfamilie (Ehegattin und leibliche, minderjährige Kinder), so dass Ziff. I Bst. a 3. Alternative der Weisung Syrien erfüllt war.

6.4 Das Gericht geht nach Aktenlage davon aus, dass die Beschwerdeführenden ihre Heimat Syrien im Frühjahr 2013 verlassen haben und damit erst nach Ausbruch der Krise im März 2011 aus Syrien ausgereist sind, so dass auch das erste Kriterium von Ziff. I b Weisung Syrien erfüllt wurde. Sowohl Jordanien als auch die Türkei als Aufenthaltsort sind Nachbarländer Syriens.

6.5 In den Genuss der erleichterten Visaerteilung konnte schliesslich kommen, wer in einem Nachbarland keine ordentliche Aufenthaltsgenehmigung hatte (Ziff. I Bst. b Satz 2 Weisung Syrien). Diese Voraussetzung ist vorliegend bestritten; das BFM geht aufgrund der jordanischen Staatsangehörigkeit der Beschwerdeführerin 1 davon aus, dass der Ehemann und die Kinder ebenfalls ein Aufenthaltsrecht in Jordanien hätten. Es ist daher zu prüfen, ob die Beschwerdeführenden 2-5 zum Zeitpunkt der Einreichung der jeweiligen Gesuche über eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung in Jordanien verfügten bzw. hätten verfügen können oder ein faktisches Aufenthaltsrecht hatten. Zu klären ist weiter, welche Anforderungen an die Anträge hinsichtlich der weiteren Voraussetzungen zu stellen waren.

6.6 Die Gesuche der Mutter und der Kinder (Beschwerdeführende 1, 3-5), wurden am 22. Oktober 2013, also noch vor Erlass der Präzisierung vom 4. November 2013, eingereicht. Das Gesuch des Vaters (Beschwerdeführer 2) vom 25. November 2013 dagegen erst nach dem 4. November 2013. Bei Antragstellung der Beschwerdeführerin 1 und ihrer Kinder galt die Weisung Syrien ohne jede Einschränkung, da die Präzisierungen erst am 4. November 2013 in Kraft traten.

Abzuweisen waren gemäss der Weisung Syrien Anträge nur dann, sofern die Betroffenen in Besitz einer "ordentlichen Aufenthaltsregelung" im Drittstaat waren. Wie oben festgehalten, wurde diesbezüglich im Rahmen der Präzisierung vom 4. November 2013 eine Priorisierung vorgenommen: Das BFM hielt fest, dass Gesuche von Personen Priorität hätten, die ausschliesslich zur Einreichung des Visumgesuchs in einen Nachbarstaat von Syrien oder Ägypten eingereist waren, und dort weder eine faktische noch tatsächliche Aufenthaltsregelung besaßen (vgl. Ziff. I/II Bst. d Präzisierung Weisung Syrien). Die Präzisierung geht damit hinsichtlich des Aufenthalts im Drittstaat weiter als die ursprüngliche Weisung, bzw. priorisiert die Fälle, in denen gar keine Aufenthaltsregelung möglich ist, vor jenen Fällen, wo ein ordentlicher oder zumindest ein faktischer Aufenthalt im Drittstaat besteht.

Zum einen ist an dieser Stelle festzuhalten, dass es sich bei dieser Priorisierung lediglich um eine Anweisung handelte, in welcher Reihenfolge die eingegangenen Gesuche zu bearbeiten waren und nicht um die Aussage, dass Personen, die lediglich über ein faktisches Aufenthaltsrecht verfügen, nicht ebenfalls in den Anwendungsbereich der Weisung Syrien fallen könnten.

Zum andern könnten sich – jedenfalls betreffend die Visagesuche der Beschwerdeführerin und der Kinder – allenfalls Fragen des Vertrauensschutzes bzw. der Rückwirkungsproblematik stellen, wenn zu klären ist, welche Art von Aufenthaltsrecht – der ordentliche Aufenthalt im Sinne der Weisung Syrien oder der ordentliche bzw. auch nur faktische Aufenthalt im Sinne der Präzisierungen – zur Beurteilung ihrer Gesuche anzuwenden war, nachdem die Visagesuche vor Erlass der Präzisierungen gestellt worden waren, aber erst nach Erlass dieser Präzisierungen (mit Verfügung der Botschaft in Amman vom 17. November 2013, vgl. oben Bst. G) entschieden wurden. Von Bedeutung wäre in diesem Zusammenhang sodann auch, dass die Präzisierung der Weisung Syrien ihrerseits – im Gegensatz zur Aufhebung der Weisung Syrien – keine übergangsrechtlichen Aussagen beinhaltet und auch nicht publik gemacht worden ist.

Vorliegend können diese Fragen jedoch offen bleiben, da das Gericht aufgrund der speziellen Familienkonstellation und aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse zur Situation von palästinensischen Syrien-Flüchtlingen in Jordanien (vgl. nachfolgende Erw. 7.5) zum Ergebnis kommt, dass die Beschwerdeführer 2-5 in Syrien weder über ein fakti-

sches noch ein tatsächliches Aufenthaltsrecht verfügen, so dass ihre Rechtsposition in Jordanien nicht gesichert ist.

7.

Zu klären ist im Folgenden, welches Aufenthaltsrecht die Beschwerdeführenden 2 – 5 in Jordanien besitzen oder erlangen könnten, nachdem die Beschwerdeführerin 1 jordanische Staatsangehörige ist.

7.1 Bereits im ersten Visagesuch vom 7. Oktober 2013 legte die Antragstellerin dar, dass die Kinder der Beschwerdeführerin 1 in Jordanien keinen legalen Aufenthalt nehmen könnten, da sie nur syrische Reisedokumente für palästinensische Flüchtlinge hätten. Aus Furcht, man würde ihr die Einreise nach Jordanien deshalb verweigern, habe die Mutter die Reisepässe der Kinder nicht auf sich getragen, sondern nur digitale Kopien bei sich geführt. Gemäss den Aussagen der Antragstellerin beantragte die Beschwerdeführerin 1 für ihre Kinder keinen Aufenthaltstitel, weil sie davon ausging, dass ihre Kinder als palästinensische Flüchtlinge aus Syrien in Jordanien keine entsprechende Bewilligung erhalten würden (vgl. Act. 1, S. 12). Im Reisepass der Beschwerdeführerin, der im Beschwerdeverfahren in Kopie eingereicht wurde, findet sich der Vermerk "Children can't be added – Foreigner husband" (Beschwerde Beilage 3).

7.2 Das BFM ging demgegenüber davon aus, dass die Beschwerdeführenden in Jordanien legalen Aufenthalt nehmen könnten und bezog sich auf folgende Auskunft der Schweizer Vertretung in Amman vom 22. Oktober 2013: "*Syrische Personen brauchen für Jordanien keine Aufenthaltsbewilligung. D. h. es ist nicht möglich, den in der Weisung erwähnten Nachweis, dass kein geregelter Aufenthalt vorliegt, beizubringen. Syrische Flüchtlinge sind somit in Jordanien geduldet. Sie erhalten jedoch gemäss meinen Informationen zurzeit keine Arbeitsbewilligung*" (vgl. Act. 1, S. 19).

7.3 Das vorliegende Verfahren zeichnet sich durch die besondere Konstellation aus, dass der Familienvater und die Kinder (Beschwerdeführer 2-5) keine syrischen Staatsangehörigen sind, sondern vor Ausbruch des Bürgerkrieges in Syrien als palästinensische Flüchtlinge gelebt haben. Es ist daher zunächst zu klären, welche Rechte palästinensischen Flüchtlingen in Jordanien seit Ausbruch der Krise in Syrien zugestanden werden (nachfolgend Erw. 7.5). In einem weiteren Schritt ist zu prüfen, wie die Rechtsposition von Kindern ausgestaltet ist, deren Mütter jordanische

Staatsangehörige sind, deren Väter aber eine andere Staatsangehörigkeit haben (nachfolgend Erw. 8.2-8.4.).

7.4 Seit jeher bestehen entlang der syrisch-libanesischen sowie der syrisch-jordanischen Grenze grenzüberschreitende verwandtschaftliche Beziehungen (vgl. dazu ALEXANDRA GEISER: Jordanien, Libanon: Syrische Flüchtlinge, Auskunft der SFH-Länderanalyse vom 26.09.2012, S. 1). Jordanien beherbergt traditionell eine grosse palästinensische Flüchtlingsgemeinschaft. Obwohl die meisten palästinensischen Flüchtlinge in die jordanische Gesellschaft integriert sind, haben nur die Palästinenser, die vor dem Krieg 1948/49 geflohen sind, einen jordanischen Pass und entsprechende Rechte erhalten. Flüchtlingen aus dem Gaza-Streifen, die 1967 geflohen sind, blieb der jordanische Pass verwehrt – die meisten von ihnen wurden in ein Flüchtlingslager bei Jerash gebracht (vgl. VIVIENNE CHEW, Palestinian Refugees: Protection in Exile, nicht datiert, www.du.edu/korbel/hrhw/researchdigest/mena/Exile.pdf, abgerufen am 20.06.2014.). Die Aufnahme von palästinensischen Flüchtlingen ist jedoch ein Politikum und gibt immer wieder Anlass zu Diskussionen. Seit dem Jahr 2000 wurde vermehrt vorgebracht, dass eine zu grosse Anzahl palästinensischer Flüchtlinge das demographische Bevölkerungsgleichgewicht Jordaniens in eine Schiefelage bringen könnte. Das Washington Institute schreibt, dass vielen Syrern palästinensischer Herkunft die Einreise nach Jordanien aufgrund "demographischer Empfindlichkeiten" verwehrt wurde (vgl. The Washington Institute, Jordan Bracing for More Spillover from Syria, 01.02.2013, www.washington-institute.org/policy-analysis/view/jordan-bracing-for-more-spillover-from-syria, abgerufen am 20.06.2014).

7.5 Die syrischen Palästinenser, die vor dem aktuellen Bürgerkrieg fliehen, bilden eine neue Gruppe von palästinensischen Flüchtlingen in Jordanien, sie scheinen nach Quellenlage deutlich weniger willkommen zu sein. Amnesty International zieht in seinem Bericht vom Herbst 2013 das Fazit, dass die jordanischen Behörden aufgrund der Überforderung durch den gewaltigen Zustrom von Flüchtlingen aus Syrien dazu übergegangen seien, Einreisen nach Jordanien in rechtswidriger Weise zu verweigern und ferner internationales Recht dadurch verletzt hätten, indem sie Flüchtlinge zurückschickten. Dies betreffe vor allem palästinensische Flüchtlinge aus Syrien, die die vulnerabelste Gruppe der Syrien-Flüchtlinge in Jordanien darstellten. Sie hätten besonders stark unter behördlicher Willkür zu leiden und erhielten weniger Unterstützung als andere syrische Flüchtlinge (vgl. Amnesty International, Growing Restrictions,

Tough Conditions – The Plight of Those Fleeing Syria to Jordan, Oktober 2013, Ziff. 1. Introduction, S. 5). Viele unterschiedliche Quellen bestätigen diese Einschätzung und berichten von Palästinensern, die – aus Syrien geflohen – an der jordanischen Grenze zurückgewiesen wurden oder nach einer illegalen Einreise zurück nach Syrien ausgeschafft wurden. Einigkeit besteht, dass dieses Vorgehen auf die grosse Belastung Jordaniens durch die Flüchtlinge aus dem benachbarten Syrien zurückzuführen ist. Seit dem Ausbruch des Bürgerkriegs in Syrien 2011 flohen über eine halbe Million Menschen in das wasser- und ressourcenarme Nachbarland Jordanien (vgl. ALESSANDRA RAM, The Atlantic, Trapped: The Plight of Palestinian Refugees From Syria, 26.03.2013, www.theatlantic.com/international/archive/2013/03/trapped-the-plight-of-palestinian-refugees-from-syria/274369/, abgerufen am 20.06.2014; Congressional Research Service [CRS], Jordan: Background and U.S. Relation, 08.05.2014, www.fas.org/sgp/crs/mid-east/RL33546.pdf, abgerufen am 20.06.2014). Obwohl Jordanien die syrischen Flüchtlinge zunächst grosszügig empfangen hat, stellt der grosse Andrang das Land vor enorme Herausforderungen (vgl. U.S. Department of State, The Syrian Refugee Crisis, 07.01.2014, www.state.gov/j/prm/releases/remarks/-2014/219388.htm, abgerufen am 20.06.2014). Die für palästinensische Flüchtlinge zuständige United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees (UNRWA) berichtet den auch: "*The Government of Jordan announced a policy of non-entry to Palestinians fleeing the Syria conflict in early 2013. This stemmed the flow of Palestine refugees from Syria towards Jordan and compounded the extreme vulnerability of Palestinians seeking safety in Syria, as well as that of those who managed to enter Jordan. The irregular status of PRS (Palestine Refugees from Syria) in Jordan means they endure a considerable degree of insecurity. They face difficulties in civil processes such as registration of births and in access to government services, and are at constant risk of refoulement.*" (UNRWA, PRS in Jordan, 03.2014, www.unrwa.org/prs-jordan, abgerufen am 20.06.2014). Palästinensische Flüchtlinge werden durch jordanische Sicherheitsbehörden regelmässig (und rechtswidrig) an der Einreise nach Jordanien gehindert (vgl. Euro-Mid Observer For Human Rights, Palestinian Syrian refugees in Jordan at risk again, 24.01.2014, www.euromid.org/en/video/57/-Palestinian-Syrian-refugees-in-Jordan-at-risk-again, abgerufen am 20.06.2014; The Daily Star [Beirut], Refugees stretch Jordan to its limits, 27.09.2013, www.dailystar.com.lb/Article.aspx?id=232711#axzz35BgfUzQu, abgerufen am 20.06.2014). Offensichtlich haben die jordanischen Behörden kein Interesse daran, dass noch mehr palästinensische Flüchtlinge ins Land kommen: "(...) reports

indicate that Jordan has sought to prevent Palestinian refugees in Syria from entering Jordan" (vgl. Congressional Research Service, Jordan: Background and U.S. Relation, 27.01.2014, www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL33546.pdf, abgerufen am 20.06.2014). Auch Amnesty International schildert Fälle, in denen palästinensischen Flüchtlingen die Einreise verweigert wurde (Amnesty International, Growing restrictions, tough conditions, a.a.O., Ziff. 4.1, S. 10). Viele palästinensische Flüchtlinge aus Syrien können in Jordanien nur dank der Unterstützung durch die UNRWA existieren, die sich in den Flüchtlingscamps oder der "Cybercity", einem speziellen Flüchtlingscamp mit eingeschränkter Bewegungsfreiheit für 200 palästinensische Flüchtlinge aus Syrien östlich von Irbid nahe der syrischen Grenze (vgl. The Times of Israel, Jordan turns away Palestinian refugees fleeing violence in Syria, 09.01.2013, www.timesofisrael.com/jordan-turns-away-palestinian-refugees-fleeing-violence-in-syria/, abgerufen am 20.06.2014), um ihre Notversorgung, Gesundheitsversorgung, Sicherheit und Bildung kümmert (UNRWA, PRS in Jordan, 03.2014, a.a.O.).

Es muss davon ausgegangen werden, dass palästinensische Neu-Flüchtlinge, welche im Zuge des Bürgerkriegs aus Syrien in Jordanien Zuflucht suchen, entgegen der Ansicht der Vorinstanz mit Problemen bei der Einreise rechnen müssen und – sofern ihnen die (illegale) Einreise gelingt – in Jordanien keineswegs einen gesicherten Status erhalten, der einem faktischen Aufenthaltsrecht entspricht, sondern in äusserst prekären Verhältnissen leben müssen und von der Ausweisung bedroht sind. Das Gericht kommt daher zur Erkenntnis, dass der Beschwerdeführer 2 und seine Kinder (Beschwerdeführende 3-5) als in Syrien registrierte palästinensische Flüchtlinge in Jordanien kein Aufenthaltsrecht erhalten können, beziehungsweise dass dem Beschwerdeführer 2 die Einreise verweigert werden könnte. Unter diesen Umständen muss im Gegensatz zur Einschätzung der Vorinstanz davon ausgegangen werden, dass die Beschwerdeführenden 2-5 weder faktisch noch tatsächlich ein Aufenthaltsrecht in Jordanien hatten, so dass die Gesuche der Beschwerdeführer im Herbst 2013 gemäss der Weisung Syrien zu beurteilen gewesen wären.

8.

8.1 Zu klären ist im nächsten Schritt, ob der Umstand, dass die Beschwerdeführerin 1 jordanische Staatsangehörige ist, an der unter E. 7.5 getroffenen Einschätzung etwas zu ändern vermag. Es ist zu prüfen, ob die Beschwerdeführenden 2-5 ein Aufenthaltsrecht in Jordanien inneha-

ben bzw. erhalten können, weil ihre Mutter, bzw. Ehegattin, Jordanierin ist. Die Beschwerdeführenden hatten argumentiert, dass die Ehefrau ihre Rechte als jordanische Staatsangehörige nicht an ihre "ausländischen" Kinder weitergeben könne – auch deshalb seien die Kinder beispielsweise nicht in den Reisepass der Mutter eingetragen worden, im Pass sei vielmehr vermerkt "Children can't be added – Foreigner husband" (vgl. Beschwerdeakten Beilage 3). In Jordanien kämen sie nicht in den Genuss aller zivilen Rechte beispielsweise in Hinblick auf den Schulbesuch (vgl. Beschwerdeschrift Ziff. III 1). Auch könne nicht einfach davon ausgegangen werden, dass der Ehemann ein Recht auf Familiennachzug nach Jordanien habe (vgl. Beschwerdeschrift Ziff. III 3.2).

Das BFM hat seinen Entscheid auf die Argumentation der Botschaft in Amman abgestützt. Der zuständige Botschaftsmitarbeiter hatte am 23. Januar 2014 mitgeteilt, dass *"seit letzter Woche [...] ein neues Gesetz in Kraft getreten [sei], wonach Kinder von Jordanierinnen in den Genuss jeglicher Zivilrechte kommen und somit Anspruch auf Schule und weitere behördliche Einrichtungen haben."* Weiter führte die Botschaft aus, dass sich tausende palästinensische und syrische Flüchtlinge in Jordanien aufhielten, ohne dass sie an Leib und Leben gefährdet seien. Sie würden geduldet und müssten nicht fürchten, abgeschoben zu werden. Die Vorbringen der Beschwerdeführerin seien auch insofern nicht haltbar, als die Kinder sehr jung seien und noch gar nicht zur Schule gehen könnten (vgl. Act. 12). Daher seien die Anträge nicht im Rahmen der erleichterten Visaerteilung zu prüfen. An dieser Einschätzung hielt das BFM während des gesamten Verfahrens und auch im Einspracheentscheid fest.

8.2 Es steht fest, dass die Beschwerdeführerin 1 als jordanische Staatsangehörige über ein Aufenthaltsrecht in Jordanien verfügt. Fraglich ist, ob dies auch für den Ehemann und die Kinder (Beschwerdeführer 2-5) gilt. Das U.S. Department of State schreibt über die Staatsbürgerschaft in Jordanien: *"Citizenship is derived only through the father. Children of female citizens married to noncitizen husbands receive the nationality of the father and lose the right to attend public school or seek other government services if they do not hold legal residency, which must be applied for every year and is not assured. Married women do not have the legal right to transmit citizenship to their children. This affected thousands of families in which the father was of Palestinian origin. By law the cabinet may approve citizenship for such children; however, this rarely occurred."* (vgl. U.S. Department of State, Country Reports on Human Rights Practices for 2013 – Jordan, 27.02.2014, www.state.gov/j-drl-rls/hrrpt-human).

rightsreport/#wrapper, abgerufen am 20.06.2014). Nach Auskunft des UNHCR ist es Jordanierinnen, die mit Nichtjordaniern verheiratet sind, nur in Ausnahmefällen möglich, ihre Nationalität an die Kinder weiterzugeben. Dies sei beispielsweise der Fall, wenn der Vater unbekannt ist, staatenlos oder unbekannter Staatsangehörigkeit oder die Abstammung ungeklärt ist (vgl. UNHCR, Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness 2014, 08.03.2014, www.unhcr.org/4f5886306.html, abgerufen am 20.06.2014). Foreign Policy in Focus berichtet von über 80'000 Jordanierinnen, die mit Nichtjordaniern verheiratet sind. Davon seien gemäss offiziellen Quellen über 50'000 palästinensischer "Nationalität" (vgl. Foreign Policy In Focus, Jordanian Women Who Marry Immigrants are Denied Civil Rights, 09.01.2014, www.fpif.org/jordanian-women-marry-immigrants-denied-civil-rights/, abgerufen am 20.06.2014). Andere Quellen sprechen indes von mehr als einer Million Kindern von jordanischen Müttern, die mit Nichtjordaniern verheiratet sind, und werfen der Regierung vor, die Zahlen wissentlich zu verfälschen (vgl. Al Monitor, Jordanian decision on children's rights sparks uproar, 28.01.2014, www.almonitor.com/-pulse/politics/2014/01/jordan-decision-palestinain-civil-rights-uproar.html, abgerufen am 20.06.2014). Gemäss der arabischsprachigen Tageszeitung al-Quds al-Arabi haben die Demonstrationen von Jordanierinnen, die ihre Nationalität an ihre Kinder weitergeben wollen, eine Angst vor "demographischem Ungleichgewicht" hervorgerufen (Al-Quds al-arabi vom 24.10.2013, www.alquds.co.uk/?p=96340, abgerufen am 20.06.2014). Dass das Thema politisch aufgeladen ist zeigt auch der Vorwurf an Mustafa Hamarneh, einen jordanischen Parlamentarier palästinensischer Herkunft: Als dieser vorschlug, Kindern von palästinensischen Flüchtlingen Zugang zu Bildung, Gesundheit und Führerschein zu gewähren, wurde er als "zionistischer Agent" bezeichnet, wie The Economist berichtet (vgl. The Economist, A kingdom of two halves, 08.03.2014, www.economist.com/-news/middle-east-and-africa/21598719-jordanians-chafe-emerging-american-plan-israel-palestine-kingdom, abgerufen am 20.06.2014). Offensichtlich ist dieses Thema von hoher politischer Brisanz. Das könnte auch den Umstand erklären, dass die Jordanische Vertretung in der Schweiz die Anfrage der Rechtsvertreterin der Beschwerdeführenden auch nach mehrmaliger telefonischer Nachfrage bis heute nicht beantwortet hat.

8.3 Die Schweizer Botschaft in Amman berichtet davon, dass im Januar 2014 ein neues Gesetz erlassen worden sei, das die Weitergabe der jordanischen Staatsangehörigkeit von Müttern an ihre ausländischen Kinder

ermöglicht (vgl. oben E. 8.1). Auch verschiedene öffentlich zugängliche Quellen erwähnen eine angebliche Gesetzesänderung, welche den Kindern und Ehemännern jordanischer Frauen, die mit Nichtjordaniern verheiratet sind, zivile Rechte sichert (vgl. OHCHR, Human Rights Council adopts Universal Periodic Review outcomes of Jordan, Malaysia and the Central African Republic, 20.03.2014, www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14414&LangID=E, abgerufen am 20.06.2014; The National, In Jordan, child rights for foreign mothers will add to strengths, 21.01.2014, www.thenational.ae/thenationalconversation/comment/in-jordan-child-rights-for-foreign-mothers-will-add-to-strengths, abgerufen am 20.06.2014; Equality Now, Jordanie: accorder aux femmes les mêmes droits de citoyenneté qu'aux hommes, 27.01.2014, www.equalitynow.org/fr/take_action/agissez_action451, abgerufen am 20.06.2014). Einige der Artikel erwecken den Eindruck, als wäre das Gesetz bereits in Kraft. Dies ist allerdings nach Erkenntnissen des Gerichts angesichts der konsultierten Quellen nicht der Fall. Richtig ist vielmehr, dass das Projekt als solches positiv durch das Parlament aufgenommen wurde. Einem Bericht des UNHCR vom März 2014 etwa ist zu entnehmen, dass man in Jordanien ein entsprechendes Gesetz in Betracht zieht – jedoch nicht mehr: "*Jordan is considering legislation to allow children and non-national spouses of Jordanian women access to lawful residency, education, health, and employment.*" (UNHCR, Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness 2014, 08.03.2014, a.a.O.). Noch im März 2014 berichteten jordanische Zeitungen über die Demonstrationen für das Recht von Kindern auf die jordanische Staatsangehörigkeit ihrer Mütter (The Jordan Times, Activists call for women's right to pass citizenship to children, 08.03.2014, <http://jordantimes.com/activists-call-for-womens-right-to-pass-citizenship-to-children>, abgerufen am 20.06.2014). Aufschluss über den Status des möglichen Gesetzes gibt die Londoner Tageszeitung in arabischer Sprache al-Hayat. Gemäss al-Hayat vermeldete der jordanische Minister für politische Entwicklung am 26. Januar 2014, dass sich die Regierung und ein parlamentarischer Block geeinigt hätten, Kindern und Ehegatten von Jordanierinnen "Bürgerrechte" zu gewähren. Er wies darauf hin, dass die zuständigen Ministerien mit der Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen beauftragt würden (vgl. Al-Hayat, 27.01.2014, <http://alhayat.com/Details/597180>, abgerufen am 11.04.2014). Auch die Beschwerdeführenden reichten am 2. Juni 2014 ein weiteres Beweismittel ein, aus dem hervorgeht, dass die palästinensischen Kinder jordanischer Mütter von den Zivilrechten ausgeschlossen würden (Beschwerdeakten Ziff. 8).

Aus den konsultierten Quellen kann somit kein Hinweis entnommen werden, dass ein entsprechendes Gesetz bereits verabschiedet worden wäre. Auch auf der Internetseite des jordanischen Legislation and Opinion Bureau, auf der die neuen jordanischen Gesetzestexte (in arabischer Sprache) publiziert werden, finden sich weder für 2013 noch für 2014 Hinweise auf den Erlass eines entsprechenden Gesetzes (vgl. Legislation and Opinion Bureau [Gesetze], 2014, www.lob.gov.jo/ui/laws/listall.jsp, abgerufen am 14.04.2014). Auch auf der Homepage des Assessment Capacities Project (ACAP), welches eine Liste der Rechte führt, die Flüchtlinge aus Syrien in Jordanien in Anspruch nehmen können, fehlt der Verweis auf ein entsprechendes Gesetz (vgl. The Assessment Capacities Project [ACAPS], Legal Status of Individuals Fleeing Syria, 06.2013, www.alnap.org/resource/8587, abgerufen am 20.06.2014). Die jüngsten Verifizierungen allfälliger neu verabschiedeter Gesetze durch das Gericht Ende Juni 2014 ergaben keinen neuen Stand der Dinge.

8.4 Das Gericht kommt angesichts dieser Ausführungen zum Schluss, dass der Argumentation der Vorinstanz nicht gefolgt werden kann: Die Beschwerdeführenden 3-5 können nach heutiger jordanischer Rechtslage nicht in den Genuss der jordanischen Staatsangehörigkeit kommen. Sie bleiben damit palästinensische Flüchtlinge mit letztem Wohnort Syrien und können aus dem Umstand, dass sie die Kinder einer jordanischen Mutter sind, keine Verbesserung ihrer Rechtsstellung in Jordanien ableiten. Hinsichtlich des Ehemanns der Beschwerdeführerin 1 ist festzuhalten, dass es das Gericht nach den obigen Ausführungen nicht als sicher erachtet, dass er nach Jordanien einreisen und dort einen legalen Aufenthalt nehmen kann. Das Gericht geht vielmehr davon aus, dass sowohl die Kinder (Beschwerdeführenden 3-5) als auch der Ehemann und Vater (Beschwerdeführer 2) in Jordanien kein faktisches Aufenthaltsrecht haben. Selbst mit einer jordanischen Mutter bzw. Ehefrau befinden sich die Kinder und der Ehemann in Jordanien in einer prekären und instabilen Aufenthaltssituation.

8.5 Die Beschwerdeführenden 2-5 haben daher sowohl im Zeitpunkt der Antragstellungen als auch im Zeitpunkt des behördlichen Entscheids über die Visagewährung alle Voraussetzungen erfüllt, um im Rahmen der Weisung Syrien vom 4. September 2014 ein VrG-Visum im erleichterten Visaverfahren für syrische Verwandte zu erhalten. Sie verfügten nicht über ein tatsächliches oder faktisches Aufenthaltsrecht in Jordanien in dem Sinne, dass ihnen das Einreisevisum in die Schweiz zu verweigern gewesen wäre. Das BFM hat die Anträge zu Unrecht nicht im Rahmen dieses

erleichterten Visa-Verfahrens geprüft und hat an dieser unzutreffenden Einschätzung auch in seiner Einspracheentscheid vom 7. Februar 2014 festgehalten. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen, und die Vorinstanz ist anzuweisen, auf ihren Einspracheentscheid zurückzukommen und den Beschwerdeführenden 2-5 ein Besuchervisum mit begrenzter räumlicher Geltung auszustellen und ihnen die Einreise in die Schweiz zu bewilligen, gemäss der Weisung vom 4. September 2014.

9.

9.1 Zu klären ist schliesslich, ob auch die Beschwerdeführerin 1 ein Recht auf die erleichterte Erteilung eines humanitären Visums im Rahmen der Weisung vom 4. September 2014 hat, obwohl sie als jordanische Staatsangehörige zweifellos ein Aufenthaltsrecht in Jordanien hat. Bei der Beantwortung dieser Frage ist der besonderen familiären Konstellation des vorliegenden Verfahrens Rechnung zu tragen; die Situation der Beschwerdeführerin 1 darf dabei nicht isoliert betrachtet werden, sondern in Zusammenschau mit der Situation ihrer Kinder und ihres Ehemannes (der Beschwerdeführenden 2-5). Die Beschwerdeführerin 1 erfüllt – für sich allein betrachtet – die Voraussetzungen der Weisung Syrien nicht, da sie die jordanische Staatsangehörigkeit besitzt. Wie festgestellt, verfügen aber die Mitglieder ihrer Kernfamilie nicht über ein faktisches oder ordentliches gesichertes Aufenthaltsrecht in Jordanien und haben Anspruch auf die Erteilung eines Besuchervisums.

9.2 Ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit kann erteilt werden, wenn ein Mitgliedstaat es aus humanitären Gründen, aus Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen für erforderlich hält, von den allgemeinen Einreisevoraussetzungen des Art. 5 Abs. 1 Bst. a, c, d und e des Schengener Grenzkodex abzuweichen (Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 4 VEV, Art. 25 Abs. 1 Bst. a Ziff. i Visakodex). In solchen Fällen ist gemäss den oben skizzierten Regelungen (vgl. oben E. 4.5, 4.6 zu den Voraussetzungen für den Erlass eines Humanitären Visums) ein für die Schweiz gültiges Humanitäres Visum auszustellen.

9.3 Das gesamte Vorgehen des BFM im Rahmen der Weisung Syrien beruhte darauf, dass die Schweizer Behörden – im Rahmen der vom Schengener Grenzkodex eröffneten Möglichkeiten – von ihrem Recht Gebrauch machten, aus humanitären Gründen von den ordentlichen Einreisebestimmungen abzuweichen. Die Erteilung der Besuchervisa für Flüchtlinge aus Syrien folgte demnach vor allem humanitären Erwägungen.

Wie das BFM in der ursprünglichen Weisung Syrien einleitend ausgeführt hat, ist der Rechtsbegriff der "humanitären Gründe" dabei sehr weit gefasst, so dass der Erlass von besonderen Erleichterungen für Familienangehörige unter Berücksichtigung der besonderen Lage in Syrien zulässig gewesen ist. Vorliegend haben die Kinder und der Ehegatte der Beschwerdeführerin 1 wie festgestellt einen Anspruch auf Visaerteilung. Angesichts der sehr speziellen Familienverhältnisse der Beschwerdeführenden ist ausnahmsweise davon auszugehen, dass das Familienleben nur in der Schweiz gelebt werden kann. In Jordanien hat zwar die Beschwerdeführerin aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit ein ordentliches Anwesenheitsrecht, hingegen können weder ihr Ehemann noch ihre Kinder als aus Syrien geflüchtete Palästinenser einen ordentlichen Aufenthaltstitel erlangen. Andererseits würden der Ehemann und die Kinder bei der Einreise in die Schweiz gestützt auf ein Visum gemäss der Weisung Syrien von der Ehefrau und Mutter getrennt. Die Beschwerdeführenden 2-5 sind vor dem Bürgerkrieg in ihrem Heimatland in Drittländer geflüchtet, haben jedoch dort keinen sicheren Aufenthalt.

Die noch sehr jungen Kinder im Alter von vier, drei und einem Jahr können sich bezüglich ihrer Rechte auf das Zusammenleben mit ihrer leiblichen Mutter und deren Fürsorge und Betreuung im Grundsatz auf Art. 5, 9 und 10 des Übereinkommens vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (UNO-Kinderrechtskonvention KRK; SR 0.107) sowie das Grundprinzip der Respektierung des Kindeswohls gemäss Art. 3 KRK berufen. Ebenso verankert Art. 11 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV) den Anspruch von Kindern und Jugendlichen auf besonderen Schutz, zu dessen Berücksichtigung die Schweizer Behörden in der Anwendung anderer Rechtsnormen verpflichtet sind. Mit der Verankerung als Grundrecht wird der Schutz von Kindern und Jugendlichen verfassungsrechtlich zu einem vordringlichen Anliegen erklärt. Im Unterschied zu den in Art. 41 Abs. 1 Bst. f und g BV verankerten Sozialzielen, welche sich als Staatszielbestimmungen hauptsächlich an den Gesetzgeber richten (BBI 1997 I 200), nimmt Art. 11 Abs. 1 BV auch die rechtsanwendenden Instanzen in die Pflicht, bei der Handhabung von Gesetzen den besonderen Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung zu tragen, was in besonderem Masse dann gilt, wenn ein Rechtssatz Lücken aufweist oder den Behörden Ermessensspielräume eröffnet (vgl. BGE 126 II 377 Erw. 5.d). Mit Art. 11 Abs. 1 BV verfolgte der Verfassungsgeber unter anderem den Zweck, die in der UNO-Kinderrechtskonvention verbrieften Rechte in allgemeiner Form im

Grundrechtsteil zu verankern und diese damit auch durch die Bundesverfassung zu garantieren (BGE 126 II 377 Erw. 5.d). Zwar hat die Schweiz zu Art. 10 Abs. 1 KRK einen bis heute nicht aufgehobenen Gesetzesvorbehalt zu Gunsten der nationalen Ausländergesetzgebung angebracht, und ist auch darauf hinzuweisen, dass ein solcher Rechtsgrundsatz eine Bewilligungsverweigerung nicht von vornherein ausschliesst. Jedoch sind die gesamten Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen, die im Rahmen der Anwendung der einschlägigen Rechtsnormen angemessen und fallbezogen abzuwägen sind (vgl. BGE 124 II 361 E. 3.b).

Vorliegend sind darüber hinaus auch die Grundsätze des Art. 8 EMRK ergänzend zu berücksichtigen, da ein Eingriff in den Schutzbereich von Art. 8 Ziff. 1 EMRK vorliegen kann, wenn einer ausländischen Person, deren Familienangehörige in der Schweiz weilen, die Anwesenheit in der Schweiz untersagt und damit das Familienleben – das heisst die Beziehungen in der sogenannten Kernfamilie – vereitelt wird (vgl. Entscheidungen und Mitteilungen der Schweizerischen Asylrekurskommission [EMARK] 1998 Nr. 31 E. 8c.bb m.w.H.; PETER UEBERSAX, Die EMRK und das Migrationsrecht aus der Sicht der Schweiz, in: EMRK und die Schweiz, Ehrenzeller/Breitenmoser [Hrsg.], St. Gallen 2010, S. 219).

Grundsätzlich setzt die Anerkennung von eigentlichen Rechtsansprüchen auf Aufenthaltsregelung aus Art. 8 EMRK voraus, dass ein Teil der Familie über ein gefestigtes Aufenthaltsrecht in der Schweiz verfügt (BGE 135 I 153 E. 2.1, ebenso BVGE 2011/48 E 6.3.1), was bei den Mitgliedern der Kernfamilie der Beschwerdeführerin nicht der Fall ist. Indessen geht es im vorliegenden Fall nicht um die Anerkennung von Rechtsansprüchen auf Aufenthaltsregelung, sondern um die Berücksichtigung humanitärer Aspekte im Zusammenhang mit einer speziellen Familienkonstellation und um die Würdigung der familiären Beziehungen der Beschwerdeführerin 1 zu ihrem Ehemann und zu ihren Kindern im Rahmen der Gewährung eines humanitären Visums. Die Visaerteilung im Rahmen der Weisung Syrien sollte gerade erleichtert werden und erklärtermassen in Abweichung von den sonst zu berücksichtigenden Voraussetzungen erfolgen, um in einem Krisenfall schnelle und unbürokratische Hilfe zu ermöglichen. Diese Grundsätze decken sich auch mit den Vorgaben der KRK: Art. 10 KRK hält die Staaten dazu an, von einem Kind oder seinen Eltern zwecks Familienzusammenführung gestellte Anträge auf Einreise in einen Vertragsstaat wohlwollend, human und beschleunigt zu bearbeiten. Auch wenn die Schweiz für diese Bestimmung einen Vorbehalt angebracht hat, kann dies nicht bedeuten, dass das Grundrecht in seinem Kerngehalt unbe-

achtlich ist. Vielmehr muss die Behörde – in Konkretisierung ihrer Verpflichtung aus Art. 11 BV – alle Aspekte des Einzelfalles angemessen würdigen und sich bei ihrer Entscheidung von den grundrechtlichen Prinzipien leiten lassen. Dies gilt insbesondere wenn ihr – wie vorliegend bei der Erteilung von humanitären Visa – ein grosser Ermessensspielraum eröffnet wird.

Das Kindeswohl und die Grundrechte der Kinder auf Zusammenleben mit beiden Eltern wiegen hier schwerer als das Interesse der Schweiz, Migrationsbewegungen zu steuern. Da zudem der Unterhalt der Beschwerdeführenden in der Schweiz nach Aktenlage gesichert ist (einerseits durch die Unterstützung der Antragstellerin, andererseits durch die Unterstützungsbereitschaft des SRK [vgl. Act 10]), spricht aus Aspekten des öffentlichen Interesses vorliegend nichts gegen die Visaerteilung. Dieses Ergebnis steht im Einklang mit dem Zweck der Regelung des humanitären Visums, das die Möglichkeit eröffnet, in Krisensituationen – in Abweichung von den gesetzlich normierten Kriterien – die Einreise zu ermöglichen.

9.4 Aus diesen Überlegungen und angesichts des sehr jungen Alters der Kinder kommt das Gericht in Abwägung aller Faktoren zum Schluss, dass das BFM in der vorliegenden speziellen Situation gehalten gewesen wäre, auch den Antrag der Beschwerdeführerin 1 aus humanitären Aspekten zu bewilligen und ihr ein entsprechendes Visum zu erteilen. Diese Möglichkeit wäre dem BFM in jedem Fall offen gestanden, sie steht – da die Kriterien für das Vorliegen eines humanitären Falls sehr offen gefasst sind – auch im Einklang mit den oben unter E. 4.4 und 4.5 genannten Bestimmungen des Schengen-Rechts und der nationalen Rechtsordnung.

Zusammenfassend kommt das Gericht zum Schluss, dass die Vorinstanz die Einsprache der Antragstellerin in Sachen der Beschwerdeführenden zu Unrecht abgewiesen hat. Die Beschwerdeführenden 2-5 haben einen Anspruch auf Erteilung eines Visums mit begrenzter räumlicher Gültigkeit gemäss der Weisung vom 4. September 2013. Der Beschwerdeführerin 1 ist demgegenüber ein Humanitäres Visum gemäss Art. 2 Abs. 4 VEV zu erteilen.

Die Beschwerde ist daher gutzuheissen und das BFM ist anzuweisen, den Beschwerdeführenden ein Visum zu erteilen und die Einreise in die Schweiz zu bewilligen.

10.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG).

11.

Den vertretenen Beschwerdeführenden ist angesichts ihres Obsiegens in Anwendung von Art. 64 VwVG und Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) eine Entschädigung für die ihnen notwendigerweise erwachsenen Parteikosten zuzusprechen. Die mit der Beschwerde eingereichte Kostennote dient als Grundlage für die Parteientschädigung (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Der darin ausgewiesene Aufwand erscheint als angemessen; die Rechtsvertreterin hat jedoch vorliegend nach Einreichung der Beschwerde noch weitere Schriftsätze verfasst und Abklärungen vorgenommen. Gestützt auf die in Betracht zu ziehenden Bemessungsfaktoren (Art. 9–13 VGKE) ist den Beschwerdeführenden zulasten der Vorinstanz eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 1600.- (inkl. Auslagen und MWSt) zuzusprechen.

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen.

2.

Das BFM wird angewiesen, den Beschwerdeführenden durch die Schweizerische Vertretungen in Amman, Jordanien und Istanbul, Türkei ein Visum mit beschränkter räumlicher Gültigkeit für die Schweiz auszustellen und ihnen die Einreise zu bewilligen.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt.

4.

Das BFM wird angewiesen, den Beschwerdeführenden für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 1600.- (inkl. Auslagen und MWSt) auszurichten.

5.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführenden und an das BFM.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Christa Luterbacher

Susanne Bolz

Versand: