



Urteil vom 28. Oktober 2015

Besetzung

Richter Walter Stöckli (Vorsitz),
Richter Markus König, Richter Daniel Willisegger,
Gerichtsschreiberin Tu-Binh Tschan.

Parteien

A._____, geboren (...), Syrien,
(...),
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Visum aus humanitären Gründen; zugunsten von
B._____, und C._____, Verfügung des
SEM vom 20. Februar 2015 / (...).

Sachverhalt:**A.**

A.a Nachdem der Beschwerdeführer – der in der Schweiz mit Aufenthaltsbewilligung B lebende Sohn der Eheleute B._____ und C._____ (nachfolgend: Gesuchstellende) – sich mit Brief vom 10. September 2014 an das Bundesamt für Migration (BFM; heute: SEM) gewendet haben soll (das besagte Schreiben liegt nicht bei den Akten), teilte dieses schriftlich am 29. September 2014 mit, die Gesuchstellenden hätten sich zur Stellung eines humanitären Visums in die Türkei zu begeben. Daraufhin reichten Letztere am 12. November 2014 beim Schweizerischen Generalkonsulat Istanbul (nachfolgend: Konsulat) Formularanträge um Ausstellung humanitärer Visa ein. Anlässlich ihres Vorsprechens im Konsulat wiesen sie wiederholt darauf hin, dass sie nicht in der Türkei leben würden, sondern nur zur Wahrnehmung des Termins beim Konsulat in die Türkei gereist seien (vgl. act. 4).

A.b Die Gesuche wurden vom Konsulat am 18. Dezember 2014 unter Verwendung des im Anhang VI der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft ("Visakodex") vorgesehenen Formulars ("Verweigerung/Annullierung/Aufhebung des Visums") abgelehnt. Begründet wurde die Ablehnung damit, dass die vorgelegten Informationen über den Zweck und die Bedingungen des beabsichtigten Aufenthalts nicht glaubhaft seien und die Absicht, vor Ablauf des Visums aus dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten auszureisen, nicht habe festgestellt werden können. Zudem wurde angemerkt, dass der Nachweis einer unmittelbaren Gefährdung nicht erbracht sei und die Voraussetzungen für ein humanitäres Visum nach der Weisung vom 28. September 2012 nicht erfüllt seien.

A.c Mit Eingabe vom 16. Januar 2015 erhob der Beschwerdeführer gegen diesen Entscheid Einsprache beim SEM. Die Einsprache wurde im Wesentlichen damit begründet, dass es sich beim Gesuchsteller B._____ – Vater des Beschwerdeführers – als führendes Kadermitglied (der Partei) um eine bekannte und wichtige politische Persönlichkeit handle. Die syrischen Behörden hätten ihn als eine störende und gefährliche Person eingestuft, weshalb er verfolgt und nach ihm gesucht worden sei. Deshalb habe er flüchten und sich verstecken müssen. Er sei im Verlaufe des Jahres 2011 mehrmals verhaftet und seiner politischen Aktivitäten wegen vor das Strafgericht in D._____ vorgeladen worden. Zudem sei die Lage der

syrischen Flüchtlinge in der Türkei und den anderen Nachbarländern Syriens äusserst prekär und kritisch. Ein langfristiger Verbleib der Gesuchstellenden in der Türkei sei nicht möglich gewesen, da sie dort keinen sicheren Platz bekommen hätten und die Türkei nicht über die nötigen Mittel und Ressourcen zur Aufnahme weiterer Flüchtlinge verfüge. Die unentgeltliche medizinische Hilfe sei ihnen verwehrt worden und sie hätten für die notwendige Behandlung viel Geld bezahlen müssen. Der ambulante Spitalertritt sei ihnen verweigert worden, weil die verlangte hohe Summe nicht habe geleistet werden können. Die Gesuchstellenden seien deshalb nach Syrien zurückgekehrt und würden sich an verschiedenen Verstecken entlang der syrisch-türkischen Grenze aufhalten. Diese Grenzregion sei aufgrund ihrer geographischen Natur im Winter nur zu Fuss erreichbar, weshalb sie eine gewisse Sicherheit hätten, nicht gefasst zu werden.

A.d Mit Verfügung vom 20. Februar 2015 – am 23. Februar 2015 eröffnet – wies das SEM die Einsprache des Beschwerdeführers ab. Die Abweisung wurde damit begründet, dass keine besonderen, namentlich humanitären Gründe vorlägen, die eine Einreise der Gesuchstellenden in die Schweiz als zwingend notwendig erscheinen lassen würden. So könne ein Visum aus humanitären Gründen nur ausgestellt werden, wenn die betreffende Person im Heimat- oder Herkunftsstaat unmittelbar, ernsthaft und konkret an Leib und Leben gefährdet sei und sich in einer besonderen Notsituation befinde, welche ein behördliches Eingreifen zwingend erforderlich mache und die Erteilung eines Einreisevisums rechtfertige. Dies könne etwa bei akuten kriegerischen Ereignissen oder einer Situation unmittelbarer, individueller Gefährdung gegeben sein.

Unklar und unbelegt sei, ob die Gesuchstellenden – wie in der Einsprache vorgebracht – nach Syrien zurückgekehrt seien, obwohl keine Anhaltspunkte dafür vorlägen, dass sie in der Türkei von Verfolgung und Schikanen betroffen gewesen seien. Dies könne indes offen bleiben. Grundsätzlich sei der Umstand, dass sie nach Syrien zurückgekehrt seien, nämlich ein starkes Indiz dafür, dass die früher geltend gemachte Gefährdung an Leib und Leben dort aktuell nicht mehr unmittelbar und konkret bestehe (m.H.a. Urteil des BVGer E-4095/2014 vom 13. August 2014).

Befinde sich eine Person bereits in einem Drittstaat, sei in der Regel davon auszugehen, dass keine Gefährdung mehr bestehe. Den Aufenthalt in der Türkei betreffend ergebe sich nach den länderspezifischen Kenntnissen des SEM, dass keine Gefährdung der Gesuchstellenden im oben erwähn-

ten Sinne bestehe. Nichts deute auf eine akute Gefährdung der Gesuchstellenden hin. Sie befänden sich in einem sicheren Drittstaat, wo weder (Bürger-)Krieg noch eine Situation landesweiter allgemeiner Gewalt herrsche. In der Türkei würden sich zurzeit Tausende syrische Flüchtlinge aufhalten, ohne dass sie konkret an Leib und Leben gefährdet seien. Sie seien dort geduldet, und es bestehe zur Zeit keine substantielle Gefahr, zwangsweise nach Syrien zurückgeführt zu werden. Der türkische Staat habe viel geleistet, um diese Menschen zu beherbergen. Die Flüchtlingslager seien den Umständen nach gerecht ausgestattet, wobei die Kapazitäten begrenzt seien. Die schwierige Lage gefährde die Sicherheit und den Zugang zu einer minimalen Gesundheitsversorgung nicht. Die Türkei verfüge über ein gut funktionierendes und zugängliches Gesundheitssystem, namentlich in den Grossstädten. Das SEM verkenne nicht, dass das Leben der Gesuchstellenden in der Türkei beschwerlich sein könne und sie geraume Zeit dort gelebt hätten. Ihre Lebensbedingungen seien indes, gemessen am durchschnittlichen Fortkommen vieler anderer, sich in ähnlich gelagerter Situation befindlichen Personen, nicht als so gravierend zu erachten, dass ein behördliches Eingreifen unumgänglich sei. Für einen Verbleib in der Türkei spreche zudem, dass sie dort keine gegen sie persönlich gerichtete Probleme gehabt hätten.

Sollten sie Syrien wegen der kriegesischen Ereignisse erneut verlassen wollen, könnten sie den in der Türkei gegenüber der Verfolgungsgefahr in Syrien bestehenden Schutz wieder in Anspruch nehmen. Auch sei davon auszugehen, dass sie bei Bedarf mit einer minimalen finanziellen Unterstützung ihrer im Ausland lebenden Verwandten rechnen könnten. Sollten sie weitergehende Unterstützung benötigen, könnten sie sich an die lokalen Behörden, das UNHCR, wo sie sich registrieren könnten, den türkischen Halbmond oder andere vor Ort tätige Hilfsorganisationen wenden.

Die am 29. November 2013 aufgehobene Ausnahmeregelung betreffend erleichterte Erteilung von Besucher-Visa für syrische Familienangehörige könne keine Anwendung finden, da die Visumsanträge nach diesem Datum eingereicht worden seien. Die Gesuchstellenden hätten im Konsulat die Erteilung von Visa aus humanitären Gründen beantragt. Sie hätten demnach die Absicht, dauerhaft in der Schweiz zu bleiben. Eine fristgerechte Ausreise nach einem Aufenthalt in der Schweiz und im Schengen-Raum von höchstens drei Monaten könne mithin nicht genügend belegt werden und die hinreichende Gewähr für eine fristgerechte Aus- und Rückkehr

liege nicht vor. Die Erteilung eines gewöhnlichen Visums für einen bewilligungsfreien Aufenthalt mit Gültigkeit für den gesamten Schengen-Raum komme folglich auch nicht in Betracht.

B.

Diese Verfügung focht der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 18. März 2015 beim Bundesverwaltungsgericht an und beantragte die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die Anweisung an die Vorinstanz, den Gesuchstellenden Einreisevisa aus humanitären Gründen auszustellen.

Begründet wurde die Beschwerde im Wesentlichen damit, dass die Vorinstanz die Situation der Gesuchstellenden in der Türkei und Syrien falsch beurteilt und sich in ihrem Entscheid auf hypothetische Annahmen statt auf Tatsachenfeststellungen gestützt habe. Bezüglich der Gefährdung der Gesuchstellenden in Syrien wurde erneut auf die politische Exponiertheit des Gesuchstellers hingewiesen. Die Gesuchstellenden seien nicht einfach nach Syrien zurückgekehrt, weil ihnen die Türkei nicht gefallen habe, sondern weil sie dort kein Dach über dem Kopf gehabt hätten und erfroren wären. Sie würden sich nicht auf dem vom syrischen Regime kontrollierten Gebiet aufhalten, sondern entlang der Grenzlinie zur Türkei. Das Grenzgebiet werde von den verschiedenen Konfliktparteien wie der FSA ("Freie Syrische Armee"), IS ("Islamischer Staat") und der kurdischen YPG ("Yekîneyên Parastina Gel", bewaffneter Arm der Partei der Demokratischen Union [PYD]) kontrolliert. Die Rückkehr als starkes Indiz für eine fehlende Gefährdung an Leib und Leben zu betrachten, entspreche nicht den Tatsachen, zumal Gefahren im Grenzgebiet nicht ausgeschlossen werden könnten. Die Gesuchstellenden würden an diversen gesundheitlichen Beschwerden leiden und regelmässige ärztliche Untersuchungen benötigen. Die erforderlichen Behandlungen seien in Syrien nicht verfügbar und wären in einem Nachbarstaat zu aufwändig gewesen. Ohne Behandlung könnten lebensbedrohliche Komplikationen auftreten. In der Türkei habe sich ihr Gesundheitszustand verschlechtert, weil sie sich die dortigen Aufenthalts- und die Behandlungskosten nicht hätten leisten können. Als Beleg für dieses Vorbringen wurde ein syrisches Arztzeugnis vom 20. Januar 2013 eingereicht, welches bestätigt, dass der Gesuchsteller seit vier Jahren trotz medikamentöser Therapie unter instabiler kardialer Ischämie leide. Deshalb brauche er einen Herzkatheter und in der Folge einen Shunt oder einen Bypass, je nach Katheterresultat.

Mittels diverser Zeitschriftenartikel und Erklärungen nationaler und internationaler nichtstaatlicher Organisationen wird im Übrigen auf die sich in der

Türkei abspielende humanitäre Katastrophe hingewiesen. Schliesslich sicherte der Beschwerdeführer die fristgerechte Ausreise der Gesuchstellenden bei einer Beendigung des Krieges zu und wies auf die Entscheidung des Bundesrates, bis 3000 syrische Flüchtlinge aufzunehmen, hin.

C.

C.a Auf Einladung des Gerichts liess sich das SEM am 13. August 2015 zu seiner Annahme, die Gesuchstellenden befänden sich immer noch beziehungsweise aktuell in der Türkei und nicht in Syrien wie folgt vernehmen: Einerseits seien sie in der Türkei in relativer Sicherheit gewesen, und in Syrien herrsche ein Bürgerkrieg; es gebe keine Anzeichen dafür, dass sie in der Türkei in einer besondere Notlage gewesen seien. Andererseits sei ihre Ausreise aus Syrien wegen der politischen Oppositionstätigkeit des Gesuchstellers und seiner dortigen konkreten Gefährdung an Leib und Leben prima facie glaubhaft. In aller Regel sei es indes mit dem Verhalten von wirklich verfolgten Personen nicht vereinbar, dass solche den Schutz eines sicheren Drittstaates (in casu Türkei) nicht weiterhin in Anspruch nehmen wollen. Die Rückkehr nach Syrien sei somit weder belegt noch nachvollziehbar.

Selbst wenn die Gesuchstellenden nach Syrien zurückgekehrt sein sollten, wäre es ihnen möglich, wieder in die Türkei zu gehen und den dortigen Schutz in Anspruch zu nehmen. Schliesslich hätten sie Syrien zur Einreichung der Visa-Gesuche verlassen können und keine Probleme bei der Aus- und Wiedereinreise geltend gemacht. Sollten sie in der Türkei weitergehende Unterstützung benötigen, könnten sie sich an die lokalen Behörden oder an das UNHCR, den türkischen Roten Halbmond und andere vor Ort tätige Hilfsorganisationen wenden. Das auf Beschwerdestufe eingereichte ärztliche Zeugnis den Gesuchsteller betreffend enthalte keine substantiierten Anhaltspunkte zum Beleg einer medizinischen Notlage. Es sei in den verschiedenen Eingaben nicht hinreichend dargelegt oder belegt worden, wieso den Gesuchstellenden die Inanspruchnahme der türkischen Gesundheitsversorgung nicht möglich wäre und die notwendige Behandlung nur in der Schweiz, nicht aber in der Türkei erhältlich sei. Es werde nicht substantiiert ausgeführt, woran die Weiterbehandlung scheitere. Der Umstand allein, dass die Spitalinfrastruktur, das medizinische Fachwissen oder die Behandlungsmöglichkeiten in der Türkei nicht dasselbe Niveau aufweise wie in der Schweiz, begründe noch keine Situation einer akuten, ernsthaften und konkreten Gefährdung an Leib und Leben. Schliesslich würden die Gesuchstellenden nach Massgabe des Beschlusses des Bundesrates vom 6. März 2015 nicht zum begünstigten Personenkreis zählen.

Diese Aktion richte sich explizit an die engsten Angehörigen der Kernfamilie (Ehegatten und minderjährige Kinder) von Vertriebenen, die in der Schweiz vorläufig aufgenommen worden seien.

C.b Der Beschwerdeführer reichte keine Replik ein.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht unter Vorbehalt der in Art. 32 VGG genannten Ausnahmen Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, welche von einer in Art. 33 VGG aufgeführten Behörde erlassen wurden. Darunter fallen unter anderem Verfügungen beziehungsweise Einspracheentscheide des SEM, mit denen die Erteilung eines Visums verweigert wurde. In dieser Materie entscheidet das Bundesverwaltungsgericht endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 1 BGG).

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

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

2.

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

3.

3.1 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.).

Der angefochtenen Verfügung liegen Gesuche von syrischen Staatsangehörigen um Erteilung eines humanitären Visums zugrunde. Die im AuG

(SR 142.20) und seinen Ausführungsbestimmungen enthaltenen Regelungen über das Visumverfahren und über die Ein- und Ausreise gelangen nur soweit zur Anwendung, als die Schengen-Assoziierungsabkommen keine abweichenden Bestimmungen enthalten (vgl. Art. 2 Abs. 2-5 AuG).

Angehörige von Staaten, die nicht Teil des Schengen-Raumes sind (sog. Drittstaaten), benötigen zur Einreise in die Schweiz beziehungsweise den Schengen-Raum für einen Aufenthalt von höchstens drei Monaten gültige Reisedokumente, die zum Grenzübertritt berechtigen, und ein Visum, sofern dieses erforderlich ist. Die Frage nach der Visumpflicht beantwortet sich gemäss Art. 4 Abs. 1 der Verordnung vom 22. Oktober 2008 über die Einreise und die Visumerteilung (VEV, SR 142.204) nach Massgabe 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 (ABl. L 81 vom 21. März 2001, zuletzt geändert durch Verordnung [EU] Nr. 610/2013, ABl. L 182 vom 29. Juni 2013). Im Weiteren müssen Drittstaatsangehörige für den Erhalt eines sogenannten Schengen-Visums den Zweck und die Umstände ihres beabsichtigten Aufenthalts belegen und hierfür über ausreichende finanzielle Mittel verfügen. Namentlich haben sie zu belegen, dass sie den Schengen-Raum vor Ablauf der Gültigkeitsdauer des beantragten Visums wieder verlassen werden beziehungsweise Gewähr für ihre fristgerechte Wiederausreise bieten. Ferner dürfen Drittstaatsangehörige nicht im Schengener Informationssystem (SIS) zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben sein und keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats darstellen (vgl. Art. 5 Abs. 1 und 2 AuG; Art. 2 Abs. 1 VEV i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Schengener Grenzkodex [Verordnung {EG} Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen, ABl. L 105 vom 13. April 2006, zuletzt geändert durch Verordnung {EU} Nr. 610/2013, ABl. L 182 vom 29. Juni 2013]; BVGE 2009/27 E. 5 f.).

3.2 Sind die Voraussetzungen für die Ausstellung eines für den gesamten Schengen-Raum geltenden Visums nicht erfüllt, kann gemäss Art. 5 Abs. 4 Bst. c Schengener Grenzkodex ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit erteilt werden, indem der Mitgliedstaat einem Drittstaatsangehörigen die Einreise in sein Hoheitsgebiet aus humanitären Gründen oder Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen

gestattet; im schweizerischen Recht wurde diese Möglichkeit in Art. 2 Abs. 4 und Art. 12 Abs. 4 VEV verankert.

4.

4.1 Die Möglichkeit der Erteilung eines Visums aus humanitären Gründen hat angesichts der Aufhebung des Rechts auf Einreichung eines Asylgesuchs bei einer Schweizer Vertretung im Ausland an Bedeutung gewonnen. In seiner Botschaft zur entsprechenden Gesetzesänderung hat der Bundesrat auf das Instrument der Visumerteilung aus humanitären Gründen verschiedentlich Bezug genommen. Am 28. September 2012 hat das EJPD in Absprache mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) die Weisung Nr. 322.126 "Visumsantrag aus humanitären Gründen" erlassen (überarbeitet am 25. Februar 2014).

Mit der dringlichen Änderung des Asylgesetzes vom 28. September 2012 (AS 2012 5359), in Kraft getreten am 29. September 2012, wurden unter anderem die Gesetzesbestimmungen betreffend das Stellen von Asylgesuchen aus dem Ausland aufgehoben. Da jedoch auch künftig Personen, die Schutz vor asylrechtlicher Verfolgung geltend machen, bei den schweizerischen Vertretungen vorsprechen und um Einreise in die Schweiz ersuchen dürften, wurde die Möglichkeit geschaffen, aus humanitären Gründen und mit Zustimmung des damaligen Bundesamtes für Migration (BFM; heute: SEM) ein Einreisevisum zu erteilen (vgl. Art. 2 Abs. 4 VEV [in Kraft getreten am 1. Oktober 2012]). In der Schweiz eingetroffen muss der Inhaber eines Visums aus humanitären Gründen ein Asylgesuch einreichen. Unterlässt er dies, hat er die Schweiz nach drei Monaten wieder verlassen.

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

Gemäss der Weisung kann ein Visum aus humanitären Gründen erteilt werden, wenn aufgrund der konkreten Situation offensichtlich davon ausgegangen werden muss, die betreffende Person sei im Heimat- oder Herkunftsstaat unmittelbar, ernsthaft und konkret an Leib und Leben gefährdet; sie muss sich in einer besonderen Notsituation befinden, die ein behördliches Eingreifen zwingend erfordert und die Erteilung eines Einreisevisums rechtfertigt. Dies kann etwa bei akuten kriegerischen Ereignissen oder einer unmittelbaren individuellen Gefährdung gegeben sein. Das Gesuch ist unter Berücksichtigung der aktuellen Gefährdung und individuellen Umstände der Person und der Lage im Heimat- oder Herkunftsland sorgfältig zu prüfen. Befindet sich die Person bereits in einem Drittstaat, ist zu vermuten, dass keine Gefährdung mehr besteht.

Die Einreisevoraussetzungen sind somit beim Visumsverfahren noch restriktiver als bei den altrechtlichen Asylgesuchen aus dem Ausland, bei denen Einreisebewilligungen nur sehr zurückhaltend erteilt wurden beziehungsweise – bei den noch hängigen Verfahren – werden (zur Praxis vgl. BVGE 2011/10 E. 3.3). Auf diesen Umstand hatte auch der Bundesrat in der Botschaft (BBI 2010 4468, 4490) hingewiesen; nach seiner Schätzung werde sich die Zahl der pro Jahr bewilligten Einreisen aufgrund der restriktiveren Voraussetzungen bei der Erteilung eines humanitären Visums von vorher rund 100 Personen, denen gestützt auf das Asylrecht die Einreise bewilligt worden ist, um etwa 20 Personen reduzieren (vgl. BBI 2010 4520).

4.2 Angesichts der Lage in Syrien erliess das BFM Ende Juli 2012 eine Weisung an die Botschaft in Beirut (sowie Amman, Istanbul und Ankara), um das Visumsverfahren für bestimmte Personen zu erleichtern. Angesichts der sich weiter zuspitzenden Lage und weil die erste Weisung wenig Wirkung gezeigt hatte, erliess das BFM am 4. September 2013 eine weitere Weisung zur Ermöglichung der erleichterten Visaerteilung für einen grösseren Personenkreis (Weisung Syrien), welche ebenfalls eine Konkretisierung der Voraussetzungen für ein Visum aus humanitären Gründen nach Art. 2 Abs. 4 VEV darstellt und neben der Weisung "Visumsantrag aus humanitären Gründen" zur Anwendung gelangt.

Bereits am 29. November 2013 hob das BFM die Weisung Syrien durch eine neue Weisung (2013-11-29/135 Syrien II, nachfolgend: Weisung Aufhebung) mit sofortiger Wirkung auf und verfügte, dass alle nach dem 29. November 2013 eingereichten Visaanträge wieder nach den ordentlichen Einreisebestimmungen der VEV und den dazu erlassenen Weisun-

gen des BFM zu behandeln seien. Das BFM teilte mit, angesichts der bereits eingereisten 719 Personen, der erteilten 1600 Visa sowie der weiteren rund 5000 reservierten Termine zwecks Stellung eines Visumgesuchs habe die Massnahme sich als effektiv erwiesen und ihren Zweck erreicht; das EJPD gehe davon aus, dass die meisten der Betroffenen mittlerweile ein Visum beantragt hätten. Gemäss der Weisung Aufhebung seien nach dem 29. November 2013 eingereichte Visagesuche per sofort wieder nach den ordentlichen Einreisebestimmungen zu behandeln; Gesuche von Personen, die sich vor dem 29. November 2013 angemeldet oder vor diesem Datum ein Visumsgesuch eingereicht hätten, seien weiterhin nach den Kriterien der Weisung Syrien vom 4. September 2013 und der Erläuterungen vom 4. November 2013 zu bearbeiten. Massgeblich seien dabei die Kriterien der präzisierten Weisung, namentlich dürfe im Drittstaat kein Aufenthaltstitel bestehen, und die genügende Unterbringungskapazität beim Gastgeber müsse nachweislich sichergestellt sein (vgl. Weisung Aufhebung Ziff. 2).

4.3 Gemäss einer Mitteilung des Bundesrates vom 6. März 2015 will die Schweiz in den nächsten drei Jahren im Grundsatz weitere 3000 Personen aus Syrien aufnehmen. Die Aufnahmeaktion umfasse zwei Massnahmen: Zum einen sollen im Rahmen einer dauerhaften Neuansiedlung (Resettlement) 2000 besonders schutzbedürftige Personen aufgenommen werden. Diese Personen würden in der Schweiz den Flüchtlingsstatus erhalten und deshalb kein ordentliches Asylverfahren durchlaufen. Zum anderen sollen weitere 1000 Schutzbedürftige ein humanitäres Visum erhalten, um sicher in die Schweiz einreisen zu können; diese Aktion richte sich explizit an die engsten Familienangehörigen (Ehegatten und minderjährige Kinder) von Vertriebenen, die bereits in der Schweiz vorläufig aufgenommen wurden.

5.

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

5.2 Der Vorbehalt der Vorinstanz gegen die Erteilung ordentlicher Besucher-Visa, dass nämlich nicht darauf geschlossen werden könne, die Gesuchstellenden würden nach Ablauf der maximalen Visa-Dauer von 90 Tagen die Schweiz respektive den Schengen-Raum anstandslos verlassen und wieder in ihre Heimat zurückkehren (vgl. Prozessgeschichte sub Bst. A.d letzter Absatz), kann auch auf Beschwerdestufe nicht entkräftet werden. Aufgrund des Bürgerkriegs in Syrien kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Gesuchstellenden die Absicht haben, vor Ablauf der Visa

aus dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten auszureisen, zumal auch der Beschwerdeführer ihre Ausreise erst ab Ende des Bürgerkriegs in Aussicht stellt (vgl. Prozessgeschichte Bst. B letzter Absatz).

5.3 Die Erteilung eines Visums mit Gültigkeit für den gesamten Schengen-Raum fällt demnach nicht in Betracht.

6.

6.1 Im Folgenden ist daher zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht auch die Erteilung eines Einreisevisums in die Schweiz aus humanitären Gründen abgelehnt hat.

6.2 Die vorinstanzlichen Ausführungen zur Nichtanwendbarkeit der Weisung Syrien im vorliegenden Fall (vgl. Prozessgeschichte Bst. A.d) bleiben auf Beschwerdeebene unbestritten. Angesichts der klaren Aussage in der Weisung Aufhebung, wonach nach dem 29. November 2013 eingereichte Visagesuche per sofort wieder nach den ordentlichen Einreisebestimmungen zu behandeln seien, kann festgestellt werden, dass die Vorinstanz zu Recht die Ausstellung humanitärer Visa gestützt auf die Weisung Syrien abgelehnt hat, da die Gesuche um Erteilung der Einreisevisa zweifelsfrei nach der Weisung Aufhebung eingereicht wurden.

6.3 Hinsichtlich der Regelvoraussetzungen eines Visums aus humanitären Gründen ist vorzuschicken, dass sich das SEM argumentativ auf die Weisung "Visumsantrag aus humanitären Gründen" bezieht, welche den offenen Begriff "humanitäre Gründe" als eine unmittelbare, ernsthafte und konkrete Gefährdung an Leib und Leben konkretisiert (vgl. Prozessgeschichte Bst. A.d erster Absatz). Auch bei dieser Weisung handelt es sich um eine vollzugslenkende Verwaltungsverordnung, welche als solche für das Gericht grundsätzlich nicht verbindlich ist. Sie ist jedoch zu berücksichtigen, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulässt. Das Gericht weicht in solchen Fällen nicht ohne triftigen Grund von der Weisung ab (vgl. BGE 137 V 1 E. 5.2.3, 132 V 200 E. 5.1.2 und BVGE 2011/1 E. 6.4). Die Weisung "Visumsantrag aus humanitären Gründen", die den Begriff "humanitäre Gründe" in wörtlicher Übereinstimmung mit der Botschaft (BBI 2010 4490) definiert, erfüllt diese Voraussetzung, so dass sie vom Gericht einzelfallbezogen als sachgerechte Konkretisierung der humanitären Gründe Berücksichtigung findet.

6.3.1 Die Vorinstanz hat die Schilderungen des Beschwerdeführers, wonach sich die Gesuchstellenden derzeit in Syrien befinden, nicht ausdrücklich in Zweifel gezogen – ihre diesbezüglichen Erwägungen in der Verfügung bleiben unklar: Sie stellt sich in ihrer Verfügung auf den Standpunkt, die Frage der tatsächlichen Rückkehr der Gesuchstellenden könne offen bleiben, da der Umstand einer Rückkehr nach Syrien ein starkes Indiz dafür darstelle, dass dort aktuell keine Gefährdung an Leib und Leben mehr unmittelbar und konkret bestehen würde (vgl. Prozessgeschichte Bst. A.d zweiter Absatz), vermutet indes, die Gesuchstellenden befänden sich derzeit in der Türkei, mithin in einem sicheren Drittstaat, wo sie nicht im oben erwähnten Sinne gefährdet seien (vgl. Prozessgeschichte Bst. A.d dritter Absatz). Dieser Vermutung folgen Erwägungen, wonach ihnen auch unter der Annahme ihrer Heimkehr zugemutet werden könne, vor der kriegsbedingten Verfolgung in Syrien erneut den Schutz der Türkei in Anspruch zu nehmen (vgl. Prozessgeschichte Bst. A.d vierter Absatz). Diesbezüglich vermögen auch die Ausführungen in der Vernehmlassung keine Klarheit zu schaffen. Das SEM statuiert darin lediglich, ihre Rückkehr sei nicht belegt und auch nicht nachvollziehbar, da eine Rückkehr aus dem sicheren Drittstaat Türkei in das Bürgerkriegsland Syrien, wo die konkrete Gefährdung von Leib und Leben des Gesuchstellers wegen seiner politischen Oppositionstätigkeit nicht a priori ausgeschlossen werden könne, nicht mit dem Verhalten von wirklich verfolgten Personen vereinbar sei (vgl. Prozessgeschichte Bst. C erster Absatz).

6.3.2 Entgegen seinen Ausführungen in der Verfügung durfte der Punkt, ob die Gesuchstellenden tatsächlich nach Syrien zurückgekehrt seien, indes vom SEM nicht einfach offen gelassen werden, zumal den vorinstanzlichen Akten Anhaltspunkte für eine Gefährdung der Gesuchstellenden im Falle einer Rückkehr zu entnehmen sind (vgl. act. 7). Bei diesem Aktenstück handelt es sich um eine von einem SEM-Mitarbeiter verfasste interne Aktennotiz vom 13. Februar 2015. Ihr ist zu entnehmen, dass eine Internet-Recherche ergeben habe, dass ein B. _____ im April und im August 2011 in D. _____ festgenommen worden sei. Nach Beurteilung des Mitarbeiters könnte es sich dabei tatsächlich um den Gesuchsteller handeln. Diesfalls sei für ihn in den von der Regierung kontrollierten Gebieten in Syrien von einer Gefährdung auszugehen. Er gehöre der (Partei) an, die in Konkurrenz stehe zur Partei (...), welche grosse Teile von Nordostsyrien kontrolliere (so auch Teile von D. _____). Für den Gesuchsteller könne somit auch (diese Partei) eine Gefahr darstellen. Anhand der Akten lasse sich indessen nicht beurteilen, ob sich die Gesuchstellenden tatsächlich (wieder) in Syrien aufhalten würden. Dies sei eher anzuzweifeln.

Den SEM-Akten kann somit (implizit) entnommen werden, dass nach Ansicht der Vorinstanz ein zentraler Faktor bei der Prüfung des Gesuches um Erteilung eines humanitären Visums die Frage darstellt, ob die Gesuchstellenden tatsächlich nach Syrien zurückgekehrt seien oder nicht. Für den Fall, dass sie nach Syrien zurückgekehrt seien, wäre nämlich eine unmittelbare, ernsthafte und konkrete Gefährdung an Leib und Leben nicht auszuschliessen. Statt diesen nach Ansicht der Vorinstanz zentralen Punkt abzuklären, wie es aufgrund der Untersuchungsmaxime gemäss Art. 12 VwVG geboten gewesen wäre (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage 2010, N. 1623 ff.), hat sie sich – wie vom Beschwerdeführer zu Recht gerügt – in pflichtwidriger Weise in ihrem Entscheid auf eine hypothetische Annahme und nicht auf Tatsachenfeststellungen abgestützt.

6.3.3 Indes erscheint es dem Gericht aufgrund des Gesagten dennoch nicht angezeigt, die angefochtene Verfügung zu kassieren und die Sache zur Erstellung des vollständigen und rechtserheblichen Sachverhaltes und zur Neuurteilung ans SEM zurückzuweisen. Das Gericht ist nämlich nicht der in der angefochtenen Verfügung vom SEM geäusserten Ansicht, es könne aufgrund der Akten nicht beurteilt werden, ob die Gesuchstellenden tatsächlich nach Syrien zurückgekehrt seien. Es gelangt nach Würdigung der Akten vielmehr zum – in der Vernehmlassung ausführlich begründeten – Schluss, dass aufgrund nachfolgender Gründe erhebliche Zweifel an der vorgebrachten Rückkehr der Gesuchstellenden nach Syrien anzubringen sind:

Den Eingaben vom 16. Januar und 18. März 2015 ist zu entnehmen, dass sich die Gesuchstellenden derzeit entlang der syrisch-türkischen Grenze aufhalten sollen, wo Angriffe verschiedener Konfliktparteien an der Tagesordnung seien. Als Gründe für die Rückkehr wurden die nicht ausreichende medizinische Versorgungslage und die mangelnde Unterbringungsmöglichkeit in der Türkei genannt. Generell erscheint dem Gericht die geltend gemachte Rückkehr der Gesuchstellenden von der Türkei in das von Bürgerkrieg und Anarchie geprägte Syrien nicht plausibel. Zur aktuellen Lage hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil D-5779/2013 vom 25. Februar 2015 E. 5.3 ff. (als Referenzurteil publiziert) festgehalten, dass die Situation in Syrien anhaltend instabil und in stetiger Veränderung begriffen sei. Angesichts des Scheiterns aller bisherigen Bemühungen um eine Beilegung des Konflikts seien zum heutigen Zeitpunkt keinerlei Anzeichen für eine baldige substantielle Verbesserung erkennbar. Die Lage

dürfte sich im Gegenteil weiterhin dramatisch verschlechtern. Nicht abzuschätzen sei, ob ein Weiterexistieren des aktuellen Machtapparates oder eine (wie auch immer beschaffene) Veränderung des Regimes zu erwarten sei. Dabei sei ebenfalls vollkommen offen, welche Rolle ethnische, religiöse und/oder politische Zugehörigkeiten im Rahmen einer künftigen Herrschaftsordnung spielen würden. Zudem geht das Gericht mit der von der Vorinstanz vorgenommenen, auf die Gesuchstellenden fokussierte Gefährdungseinschätzung gemäss der internen Notiz in den SEM-Akten (vgl. E. 6.3.2) einig: Eine aktuelle, unmittelbare und ernsthafte Gefährdung der Gesuchstellenden aufgrund des ausgewiesenen politischen Profils des Gesuchstellers ist nicht unwahrscheinlich ist, zumal die Daten seiner Verhaftung (April und August 2011) mit dem Ergebnis der vorinstanzlichen Recherche übereinstimmen. Aufgrund dieser anzunehmenden Gefährdung des Gesuchstellers in Syrien erscheinen die für eine Rückkehr vorgebrachten Gründe dem Gericht nicht nachvollziehbar, zumal die medizinische Versorgung und die Unterbringungsmöglichkeiten in einem abgelegenen Grenzort Syriens (noch) schlechter sein dürften als diejenigen in der Türkei. Überdies wird die Rückkehr kaum substantiiert vorgetragen. Es finden sich in den Eingaben vom 16. Januar und 18. März 2015 keine konkreten Angaben zur Rückkehr – weder zum Zeitpunkt noch zu den Umständen oder zum derzeitigen Aufenthaltsort der Gesuchstellenden in Syrien, und an Belegen ist den Akten schon gar nichts zu entnehmen.

Zusammenfassend kommt das Gericht nach Würdigung der Akten zum Schluss, dass die Gesuchstellenden die Rückkehr nach Syrien weder belegt noch glaubhaft gemacht haben. Die entsprechenden Ausführungen des SEM in seiner Vernehmlassung vom 13. August 2015 (vgl. Prozessgeschichte Bst. C.a erster Absatz) sind vollumfänglich zu bestätigen. Das Gericht geht also davon aus, dass die Gesuchstellenden nicht nach Syrien zurückgekehrt sind und sich folglich derzeit in der Türkei befinden. Das Eingehen auf die vorinstanzlichen Ausführungen betreffend einer allfällig doch erfolgten Rückkehr und der Zumutbarkeit einer Wiedereinreise in die Türkei ist somit entbehrlich.

6.3.4 Bezüglich der Unzumutbarkeit des Weiterverbleibs in der Türkei vermögen die Ausführungen des Beschwerdeführers zur konkreten Gefährdungslage der Gesuchstellenden nicht zu überzeugen. Aus den Ausführungen in der Beschwerde geht nicht hervor, inwiefern sich aus den belegten Herzproblemen des Gesuchstellers und den nicht näher umschriebenen gesundheitlichen Problemen der Gesuchstellerin eine konkrete, unmittelbare und ernsthafte Gefährdung in der Türkei für sie ergeben sollte. Es wird

nicht substantiiert dargelegt, welcher Behandlung sie bedürften und welche Komplikationen mit einer nicht fortgeführten Behandlung verbunden wären. Somit sind die Herzprobleme beziehungsweise die gesundheitlichen Beschwerden für die Bejahung der konkreten Gefährdung als zu wenig gravierend zu erachten. Den entsprechenden Ausführungen in der Vernehmlassung vom 13. August 2015 betreffend der fehlenden Anhaltspunkte für eine medizinische Notlage ist vollumfänglich zuzustimmen (vgl. Prozessgeschichte Bst. C.a dritter Absatz). In Bezug auf das Vorbringen der mangelnden Unterbringungsmöglichkeit in der Türkei ist ebenfalls festzuhalten, dass dieses ebenfalls zu wenig substantiiert und konkret ausfällt. Die vorinstanzlichen Erwägungen zugunsten des Weiterverbleibs der Gestuchstellenden in der Türkei – namentlich weil sie sich dort in einem sicheren Drittstaat ohne substantiiert gegen sie persönlich gerichtete, belegte Probleme aufhalten könnten und sich somit weder in einer Situation akuter Gefährdung an Leib und Leben noch einer besonderen Notsituation, die ein behördliches Eingreifen zwingend erforderlich machen würden, befinden würden – sind somit vollumfänglich zu bestätigen.

6.3.5 Die vorinstanzliche Verfügung erfolgte somit im Ergebnis in sachgerechter Anwendung der Weisung "Visumsantrag aus humanitären Gründen" und ist bezogen auf den vorliegenden Einzelfall auch als angemessen zu bezeichnen. Das SEM hat somit das Gesuch um Ausstellung eines humanitären Visums zu Recht abgelehnt.

7.

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

8.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen und auf insgesamt Fr. 700.– festzusetzen (Art. 63 Abs. 1 VwVG; Art. 1 – 3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

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

3.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, das SEM und die zuständige kantonale Behörde.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Walter Stöckli

Tu-Binh Tschan

Versand: