

BVGer C-2286/2012 vom 10. März 2014

Bundesverwaltungsgericht, 2014-03-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-2286_2012

FR: TAF C-2286/2012 du 10 mars 2014

IT: TAF C-2286/2012 del 10 marzo 2014

Regeste

Schengen-Visum

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden. Dazu gehört das BFM, das mit der Abweisung der Einsprache betreffend Verweigerung eines Schengen-Visums eine Verfügung im erwähnten Sinne und daher ein zulässiges Anfechtungsobjekt erlassen hat. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor.

E. 1.2

Das Rechtsmittelverfahren richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt (vgl. Art. 37 VGG).

E. 1.3

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

E. 1.4

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der vorliegenden Angelegenheit endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

E. 2

Mit Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und - sofern nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat - die Unangemessenheit gerügt werden (vgl. Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet im Beschwerdeverfahren das Bundesrecht von Amtes wegen an. Es ist gemäss Art. 62 Abs. 4 VwVG nicht an die Begründung der Begehren gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen; massgebend sind grundsätzlich die tatsächlichen Verhältnisse zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. BVGE 2012/21 E. 5.1, BVGE 2011/43 E. 6.1 und BVGE 2011/1 E. 2).

E. 3

Der angefochtenen Verfügung liegt das Gesuch einer sri-lankischen Staatsangehörigen um Erteilung eines Visums für einen dreimonatigen Aufenthalt in der Schweiz zugrunde. Da sich die Gesuchstellerin nicht auf die EU/EFTA-Personenfreizügigkeitsabkommen berufen kann und die beabsichtigte Aufenthaltsdauer 90 Tage nicht überschreitet, fällt die vorliegende Streitsache in den persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich der Schengen-Assoziierungsabkommen, mit denen die Schweiz den Schengen-Besitzstand und die dazugehörigen gemeinschaftsrechtlichen Rechtsakte übernommen hat. Das Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005 (AuG, SR 142.20) und seine Ausführungsbestimmungen gelangen nur soweit zur Anwendung, als die Schengen-Assoziierungsabkommen keine abweichenden Bestimmungen enthalten (vgl. Art. 2 Abs. 2 5 AuG).

E. 4

Die Voraussetzungen für die Erteilung eines Visums präsentieren sich im Anwendungsbereich der vorerwähnten Rechtsgrundlagen wie folgt:

E. 4.1

Das schweizerische Ausländerrecht kennt weder ein allgemeines Recht auf Einreise noch gewährt es einen besonderen Anspruch auf Erteilung eines Visums. Die Schweiz ist daher - wie andere Staaten auch - grundsätzlich nicht gehalten, Ausländerinnen und Ausländern die Einreise zu gestatten. Vorbehältlich völkerrechtlicher Verpflichtungen handelt es sich dabei um einen autonomen Entscheid (vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002, BBl 2002 3774; BGE 135 II 1 E. 1.1 mit Hinweisen). Das Schengen-Recht schränkt die nationalstaatlichen Befugnisse insoweit ein, als es einheitliche Voraussetzungen für Einreise und Visum aufstellt und die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Einreise bzw. das Visum zu verweigern, wenn die Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Einen Anspruch auf Einreise bzw. Visum vermittelt auch das Schengen-Recht nicht (a.M. Philipp Egli / Tobias D. Meyer, in: Caroni / Gächter / Thurnherr [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, Bern 2010, Art. 5 N. 3 f.).

E. 4.2

Drittstaatsangehörige dürfen über die Aussengrenzen des Schengen-Raums für einen Aufenthalt von höchstens 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen einreisen, wenn sie im Besitz gültiger Reisedokumente sind, die zum Grenzübertritt berechtigen. Ferner benötigen sie ein Visum, falls ein solches 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, erforderlich ist. Kein Visum benötigen Drittstaatsangehörige, die Inhaber eines gültigen Aufenthaltstitels sind oder über ein gültiges Visum für den längerfristigen Aufenthalt verfügen (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. a AuG, Art. 2 Abs. 1 der Verordnung vom 22. Oktober 2008 über die Einreise und die Visumerteilung [VEV, SR 142.204] i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Bst. a und b der Verordnung [EG] Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen [nachfolgend: Schengener Grenzkodex, SGK, ABl. L 105 vom 13.04.2006, S. 1-32], Art. 4 VEV).

E. 4.3

Im Weiteren müssen Drittstaatsangehörige den Zweck und die Umstände ihres beabsichtigten Aufenthalts belegen und hierfür über ausreichende finanzielle Mittel verfügen (Art. 5 Abs. 1 Bst. b AuG, Art. 2 Abs. 1 VEV, Art. 5 Abs. 1 Bst. c und Abs. 3 SGK sowie Art. 14 Abs. 1 Bst. a-c der Verordnung [EG] Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft [nachfolgend: Visakodex]). 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 zu bieten (Art. 14 Abs. 1 Bst. d und Art. 21 Abs. 1 Visakodex sowie Art. 5 Abs. 2 AuG; vgl. dazu Egli / Meyer, a.a.O. Art. 5 N. 33). Des weiteren dürfen Drittstaatsangehörige nicht im Schengener Informationssystem (SIS) zur Einreiseverweigerung ausgeschlossen sein und keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats darstellen (Art. 5 Abs. 1 Bst. c AuG, Art. 5 Abs. 1 Bst. d und e SGK).

E. 4.4

Eine Gefahr für die öffentliche Ordnung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. e SGK ist auch dann anzunehmen, wenn die drittstaatsangehörige Person nicht bereit ist, das Hoheitsgebiet des Schengen-Raums fristgerecht wieder zu verlassen (vgl. dazu Egli / Meyer, a.a.O., Art. 5 N. 33; ferner Urteil des deutschen Bundesverwaltungsgerichts 1 C. 1.10 vom 11. Januar 2011 Rz. 29). Die Behörden haben daher zu prüfen und drittstaatsangehörige Personen zu belegen, dass die Gefahr einer rechtswidrigen Einwanderung oder einer nicht fristgerechten Ausreise nicht besteht (Art. 14 Abs. 1 Bst. d und Art. 21 Abs. 1 Visakodex). Die Gewähr der gesicherten Wiederausreise, wie sie Art. 5 Abs. 2 AuG verlangt, wenn nur ein vorübergehender Aufenthalt vorgesehen ist, steht mit dieser Regelung im Einklang (vgl. BVGE 2009/27 E. 5 mit Hervorhebung des Zusammenhangs zum Einreiseerfordernis des belegten Aufenthaltszwecks nach Art. 5 Abs. 1 Bst. c SGK).

E. 4.5

Sind die vorerwähnten Einreisevoraussetzungen (Visum ausgenommen) nicht erfüllt, darf ein für den gesamten Schengen-Raum geltendes "einheitliches Visum" (Art. 2 Ziff. 3 Visakodex) nicht erteilt werden (Art. 12 VEV, Art. 32 SGK). Hält es jedoch ein Mitgliedstaat aus humanitären Gründen, aus Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen für erforderlich, so ist er berechtigt, der drittstaatsangehörigen Person, welche die ordentlichen Einreisevoraussetzungen nicht erfüllt, ausnahmsweise ein "Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit" zu erteilen (Art. 2 Ziff. 4 Visakodex). Dieses Visum ist grundsätzlich nur für das Hoheitsgebiet des ausstellenden Staates gültig (Art. 32 i.V.m. Art. 25 Abs. 1 Bst. a Visakodex; unter denselben Voraussetzungen kann einer drittstaatsangehörigen Person die Einreise an den Aussengrenzen gestattet werden, vgl. Art. 5 Abs. 4 Bst. c SGK).

E. 5.1

Aufgrund ihrer sri-lankischen Staatsangehörigkeit unterliegt die Gesuchstellerin der Visumpflicht (vgl. Anhang I zur Verordnung [EG] Nr. 539/2001 [ABl. L 81 vom 21.03.2001 S. 1 7; zum vollständigen Quellennachweis vgl. Fussnote zu Art. 4 Abs. 1 VEV]). Bei der Prüfung der Einreisevoraussetzungen nach Art. 5 Abs. 1 SGK steht die Frage der gesicherten Wiederausreise im Vordergrund. Eine solche erachtet die Vorinstanz aufgrund der allgemeinen Situation im Heimatland und der persönlichen Verhältnisse der

Gesuchstellerin als nicht genügend gesichert. Zur Einschätzung entsprechender Risiken sind sämtliche Umstände des konkreten Einzelfalles zu würdigen.

E. 5.2

Anhaltspunkte zur Beurteilung einer Gewähr für die fristgerechte und anstandslose Wiederausreise können sich aus der allgemeinen Situation im Herkunftsland der Besucherin oder des Besuchers ergeben. Einreisegesuche von Bürgerinnen und Bürgern aus Staaten bzw. Regionen mit politisch oder wirtschaftlich vergleichsweise ungünstigen Verhältnissen können ein Indiz dafür sein, dass die persönliche Interessenlage nicht mit dem Ziel und Zweck einer zeitlich befristeten Einreisebewilligung in Einklang steht.

E. 5.3.1

Die Gesuchstellerin gehört der tamilischen Ethnie an und stammt aus der Nordprovinz. Im Zeitpunkt des Visumsantrags wohnte sie noch im Distrikt Jaffna, aktuell offenbar im Distrikt Mannar (vgl. dazu später).

E. 5.3.2

Die Wirtschaft Sri Lankas befindet sich zwar im Ausschlag, die Armut in der Bevölkerung im Norden des Landes bleibt aber hoch. In Jaffna leben 55% der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze von einem US-Dollar pro Tag und betrachten ihre Ernährungslage als nicht gesichert. Ihre Verdienstmöglichkeiten in Landwirtschaft und Fischerei sind gering, da der Zugang zu diesen wichtigen Einkommensquellen häufig durch die - auch in der Privatwirtschaft omnipräsent - Armee und durch Sicherheitskräfte blockiert wird. Ihren Übergriffen sind ethnische Tamilen immer noch besonders ausgesetzt. Zwar hat der im Mai 2009 zu Ende gegangene Bürgerkrieg die Diskussion um eine politische Lösung für den ethnischen Konflikt zwischen Singhalesen und der tamilischen Minderheit wieder entfacht. Eine solche Lösung zeichnet sich allerdings nicht so bald ab, da eine Aufarbeitung des Konflikts und seiner Ursachen bisher nicht stattgefunden hat (Quelle: Website der Schweizerische Flüchtlingshilfe, <http://www.fluechtlingshilfe.ch> Herkunftsländer Asien - Pazifik Sri Lanka Sri Lanka: Aktuelle Situation, Update von Adrian Schuster, 15. November 2012).

E. 5.3.3

Prekär für die tamilische Bevölkerung im Norden ist aber auch die öffentliche Gesundheitsversorgung mit ungenügend qualifiziertem Personal und eingeschränktem Zugang zu an sich kostenlosen Medikamenten. Viele Kliniken im Norden verfügen nur über sehr rudimentäre Behandlungsmöglichkeiten, was zu starker Konzentration auf das "Jaffna Teaching Hospital" in der Provinzhauptstadt führt. Eigenen Angaben zufolge deckt dieses Krankenhaus die Versorgung von rund einer Million Menschen im Norden und Osten des Landes ab (vgl. zitierte Quelle > Sri Lanka: Gesundheitsversorgung im Norden Sri Lankas, Themenpapier der Länderanalyse, Adrian Schuster, 26. Juni 2013).

E. 5.3.4

Dass sich die Situation der tamilischen Bevölkerung auch Jahre nach Beendigung des Bürgerkrieges noch nicht definitiv zum Guten gewendet hat, spiegelt sich im Übrigen auch in der Schweizerischen Asylstatistik wider. Ihr zufolge befanden sich Ende 2013 1279 Personen aus Sri Lanka im Asylprozess; 684 von ihnen hatten im Verlauf jenes Jahres ein Asylgesuch eingereicht. Gegenüber dem Vorjahr 2012 bedeutet dies sogar eine Zunahme um 38,5%, was wiederum auf die vom BFM Ende August 2013 beschlossene vorläufige

Sistierung von Rückführungen abgewiesener Asylbewerber nach Sri Lanka zurückzuführen ist (Quelle: Bundesamt für Migration, <http://www.bfm.admin.ch> > Dokumentation > Zahlen und Fakten > Asylstatistik > Jahresstatistiken > Kommentierte Asylstatistik 2013 S. 3 und 9).

E. 5.4

Bei der Risikoanalyse sind allerdings nicht nur solch allgemeine Umstände und Erfahrungen, sondern auch sämtliche Gesichtspunkte des konkreten Einzelfalles zu berücksichtigen. Obliegt einer gesuchstellenden Person im Heimatland beispielsweise eine besondere berufliche, gesellschaftliche oder familiäre Verantwortung, kann dieser Umstand durchaus die Prognose für eine anstandslose Wiederausreise begünstigen. Andererseits muss bei Personen, die in ihrer Heimat keine besonderen Verpflichtungen haben, das Risiko eines ausländerrechtlich nicht regelkonformen Verhaltens nach einer bewilligten Einreise als hoch eingeschätzt werden.

E. 6.1

Bei der Gesuchstellerin handelt es sich um eine mittlerweile 74-jährige Frau, die seit September 2010 verwitwet ist. Ihre sechs Kinder und deren Familien halten sich alle im Ausland auf: Nebst der Gastgeberin wohnen eine weitere Tochter und ein Sohn in der Schweiz, je ein Sohn lebt in Deutschland und in Dänemark und eine Tochter lebt in Kanada. Schon allein unter diesen Umständen ist die Behauptung der Beschwerdeführenden, wonach die Gesuchstellerin in ihrer angestammten Umgebung verwurzelt und mit ihrer Situation zufrieden sei, entscheidend zu hinterfragen.

E. 6.2

Kommt hinzu, dass die Beschwerdeführerin - aus den Akten der kantonalen Migrationsbehörde zu schliessen - im März 2013 ein Gesuch um Aufenthaltsregelung für die Gesuchstellerin gestellt hat, welches offenbar damit begründet wurde, dass sie in Sri-Lanka alleine sei, von niemandem betreut werde und auch im Haushalt keine Hilfe erhalte. Sie sei einsam und leide deshalb an einer Depression, was mit einem ärztlichen Attest vom 5. Mai 2013 belegt wurde. In einer in der gleichen Sache abgegebenen Stellungnahme vom 7. Januar 2014 wurde offenbar ergänzt, die Gesuchstellerin habe in Sri-Lanka "kein Dach über dem Kopf" und sie lebe bei "Bekanntem". Das Gesuch wurde von der kantonalen Migrationsbehörde erstinstanzlich mit einer Verfügung vom 16. Januar 2014 abgewiesen.

E. 6.3

Die nachträgliche Einleitung eines Verfahrens auf Familiennachzug und dessen Begründung kann nur so verstanden werden, dass sich die persönlichen Verhältnisse der Gesuchstellerin seit Einreichung des Visumgesuches wesentlich verändert haben oder aber, dass die Interessenlage von Anfang an anders war, als dies im Visumsverfahren deklariert wurde.

E. 6.4

Vor dem allgemeinen und persönlichen Hintergrund durfte die Vorinstanz demnach davon ausgehen, dass keine hinreichende Gewähr für eine fristgerechte und anstandslose Wiederausreise der Gesuchstellerin nach einem Besuchsaufenthalt besteht. Die Beteuerungen der Beschwerdeführenden, für eine Rückkehr der Gesuchstellerin nach einem Besuchsaufenthalt besorgt sein zu wollen, erscheinen aufgrund der vorerwähnten

Entwicklung nicht sehr glaubhaft. Doch selbst wenn sie ernst zu nehmen wären, könnten sie den Entscheid über das Visumgesuch nicht wesentlich beeinflussen. Denn in ihrer Eigenschaft als Gastgeber können die Beschwerdeführenden zwar für gewisse finanzielle Risiken (Lebensunterhaltskosten während des Besuchsaufenthaltes, allfällige Kosten für Unfall und Krankheit sowie Rückreisekosten) Garantie leisten, nicht aber - mangels rechtlicher und faktischer Durchsetzbarkeit - für ein bestimmtes Verhalten des Gastes (vgl. BVGE 2009/27 E. 9).

E. 6.5

Fehlt es an einer genügenden Gewähr für die fristgerechte Wiederausreise, so kann ein sogenanntes "einheitliches Visum", das für den gesamten Schengen-Raum gilt, nicht erteilt werden.

E. 7

Bleibt zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Ausstellung eines Visums mit räumlich beschränkter Gültigkeit vorliegen (vgl. E. 4.5). Ein solches kann - wie erwähnt - erteilt werden, wenn ein Mitgliedstaat es aus humanitären Gründen, aus Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen für erforderlich hält. Die damit einhergehende Abweichung von den allgemeinen Einreisevoraussetzungen erfordert eine sorgfältige Abwägung der sich gegenüberstehenden Interessen, die nicht leichtthin zur Erteilung eines auf nationales Hoheitsgebiet beschränkten Visums führen darf (vgl. BVGE 2011/48 E. 6.1).

E. 7.1

Als mögliche Gründe für die Ausstellung eines Visums mit räumlich beschränkter Gültigkeit gelten die Vorbringen der Beschwerdeführenden, wonach sich die Beteiligten seit mehreren Jahren nicht mehr gesehen hätten, und angesichts der politischen Situation in Sri Lanka grosse Bedenken beständen, die Gesuchstellerin dort zu besuchen. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass die Realisierung persönlicher Kontakte nicht nur in der Schweiz möglich ist. Die Beschwerdeführenden verfügen über eine Niederlassungsbewilligung in der Schweiz, können also uneingeschränkt Auslandsreisen unternehmen. Falls sie es aus persönlichen Empfindungen heraus vorziehen, nicht nach Sri-Lanka zu reisen, so bestände beispielsweise auch die Möglichkeit, nach Indien zu gelangen; eine Möglichkeit, von der die Gesuchstellerin - aus einer entsprechenden Anmerkung der Schweizer Vertretung im Visumsverfahren zu schliessen - in der Vergangenheit auch schon Gebrauch gemacht hat.

E. 7.2

Zwar stellt der persönliche Kontakt zwischen der Beschwerdeführerin (wie auch ihren Kindern) und der Gesuchstellerin eine unter den Schutz von Art. 8 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101) sowie Art. 13 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) fallende familiäre Beziehung dar. Das vermag jedoch zu keinem anderen Resultat zu führen. Denn nur Beeinträchtigungen des Familienlebens von gewisser Mindestschwere stellen rechtfertigungsbedürftige Eingriffe in die genannten Garantien dar. Ob diese Mindestschwere im vorliegenden Fall erreicht wird, erscheint unter den gegebenen Umständen als fraglich. Doch auch wenn dem so sein sollte, handelte es sich nur um einen eher untergeordneten Eingriff in das Familienleben, der durch die auf dem Spiel stehenden öffentlichen Interessen gerechtfertigt ist (Art. 8 Ziff. 2 EMRK und Art. 36

BV).

E. 7.3

Die geltend gemachten privaten Interessen rechtfertigen es somit nicht, ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit auszustellen.

E. 8

Aus vorstehenden Erwägungen folgt, dass die angefochtene Verfügung im Lichte von Art. 49 VwVG nicht zu beanstanden ist. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

E. 9

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens werden die unterliegenden Beschwerdeführenden kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG, Art. 1, 2 und 3 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [SR 173.320.2]).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.