

BVGer C-2586/2012 vom 28. März 2014

Bundesverwaltungsgericht, 2014-03-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-2586_2012

FR: TAF C-2586/2012 du 28 mars 2014

IT: TAF C-2586/2012 del 28 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 Beschwerdeführerin ist 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 ghanaischen Staatsangehörigen um Erteilung eines Visums für einen zweimonatigen 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 Rechte 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 ausgeschrieben 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). 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 ghanaischen 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

Trotz der mehrheitlich positiven wirtschaftlichen Entwicklung Ghanas in den letzten Jahren lässt die Breitenwirksamkeit des Wirtschaftswachstums weiterhin zu wünschen übrig. Die weit verbreitete Armut und deren Bekämpfung stellen nach wie vor ungelöste Probleme dar (zur Wirtschaftslage vgl. die Länderinformationen auf der Webseite des Deutschen Auswärtigen Amtes: www.auswaertiges-amt.de > Reise & Sicherheit > Reise- und Sicherheitshinweise: Länder A-Z > Auswahl Ghana > Wirtschaftspolitik, Stand: April 2013, besucht im März 2014).

E. 5.3.2

Eine Folge dieser Situation ist eine anhaltend hohe Emigration ghanaischer Staatsangehöriger, nicht zuletzt nach Nordamerika und Europa. Ghana hat sich gegen Ende des 20. Jahrhunderts zu einem der Hauptmigrationsländer Westafrikas entwickelt. Die Migration umfasst sowohl qualifizierte als auch unqualifizierte Arbeitskräfte, wobei der Anteil von Frauen markant hoch ist. In Deutschland sollen unter der ausländischen Bevölkerung ghanaischer Herkunft sogar mehr Frauen als Männer sein (vgl. Dr. Nadine Sieveking und Margrit Fauser, Migrationsdynamiken und Entwicklung in Westafrika: Untersuchungen zur entwicklungspolitischen Bedeutung von Migration in und aus Ghana und Mali, COMCAD Arbeitspapiere No. 68, 2009 [im Internet zu finden unter: www.afrique-europe-interact.net > Themen > Afrika & Migration > Westafrika], S. 37 ff.). Mit Ausnahme des Gesundheitssektors wurden seitens der ghanaischen Regierung bisher keine Anstrengungen unternommen, um die Migration der Bildungseliten zu verhindern. Dies vor allem wegen der grossen ökonomischen Bedeutung von Rücküberweisungen ghanaischer Migranten, die nach Kakao und Gold den drittgrössten Devisenbringer darstellen. Der Anteil von Rücküberweisungen am ghanaischen Bruttoinlandprodukt wird auf 13% bis 15% geschätzt (a.a.O. S. 48, Fn. 34).

E. 5.3.3

Im Falle der Schweiz wird die Tendenz zur Immigration erfahrungsgemäss dort noch begünstigt, wo durch die Anwesenheit von Verwandten oder Freunden bereits ein minimales soziales Beziehungsnetz besteht. Angesichts der restriktiven Zulassungsregelung werden dabei nicht selten ausländerrechtliche Regelungen umgangen, indem versucht wird, den Aufenthalt - einmal eingereist - auf eine ganz andere rechtliche oder faktische Basis zu stellen und sich so der Pflicht zur Wiederausreise zu entziehen.

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 27-jährige, unverheiratete Frau. Die Schweizerische Vertretung und mit ihr auch die Vorinstanz waren noch davon ausgegangen, dass sie keine Kinder hat. Demgegenüber wurde im Verlaufe des Beschwerdeverfahrens geltend gemacht, dass die Gesuchstellerin eine anfangs Dezember 2009 geborene Tochter habe. Dieses Kind würde während der Abwesenheit seiner Mutter im Heimatland verbleiben und von einer Tante betreut werden. Über den Vater des Kindes ist nichts bekannt; er ist selbst auf dem edierten Auszug aus dem Geburtsregister nicht erwähnt. Aus der solchermassen neu geltend gemachten Mutterschaft kann die Beschwerdeführerin allerdings unter dem Gesichtspunkt der Gewähr für eine Wiederausreise aus der Schweiz nichts Entscheidendes für sich ableiten. Denn die Erfahrung zeigt, dass selbst eigene, im Heimatland zurückbleibende Kinder nicht zwingend von einer Emigration abhalten, wenn eine Betreuung während der Abwesenheit sichergestellt ist und die theoretische Möglichkeit besteht, diese Kinder später nachziehen zu können.

E. 6.2

Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, die Gesuchstellerin gehe in einem Anstellungsverhältnis einer Erwerbstätigkeit nach und sie wolle ihre Arbeit nicht verlieren. Nun ist allerdings die Gefahr eines Arbeitsplatzverlustes entscheidend zu relativieren. Denn das Geschäft, in welchem die Gesuchstellerin ein Anstellungsverhältnis als Verkäuferin für Baumaterialien hat, gehört erklärermassen einem Verwandten. Über die Anstellungsmodalitäten (Arbeitspensum, ordentliche Ferienansprüche, Lohn usw.) ist überhaupt nichts bekannt. Ebenso wenig ergibt sich aus den Akten, in welchen wirtschaftlichen Verhältnissen die Gesuchstellerin lebt.

E. 6.3

Schliesslich gilt zu bedenken, dass Migration im engsten familiären Umkreis der Gesuchstellerin schon verwirklicht wurde. Emigriert ist nicht nur ihre Mutter, sondern offenbar auch ihr einziger Bruder, der heute in Belgien lebt. Schon vor diesem Hintergrund kann nicht mit der nötigen Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden, dass die Gesuchstellerin, einmal hier, versucht sein könnte, sich ihre Zukunft ebenfalls in der Schweiz oder sonst wo in Europa aufzubauen.

E. 6.4

Die Vorinstanz durfte unter den gegebenen Umständen willkürfrei davon ausgehen, dass die fristgerechte und anstandslose Wiederausreise der Gesuchstellerin nach einem Besuchsaufenthalt nicht genügend gewährleistet ist. Damit sind die Voraussetzungen für die Erteilung eines sogenannten "einheitlichen Visums", das für den gesamten SchengenRaum gilt, nicht erfüllt.

E. 7

Bleibt zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Ausstellung eines Visums mit räumlich beschränkter Gültigkeit gegeben sind (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, von den allgemeinen Einreisevoraussetzungen abzuweichen.

E. 7.1

Beim Entscheid, ob ein Visum aus humanitären Gründen zu erteilen sei, darf der betreffende Schengen-Mitgliedstaat allerdings die Voraussetzungen für ein Abweichen von den allgemeinen Einreisevoraussetzungen nicht leichthin annehmen. In Beachtung des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit, auf dem das Schengen-System beruht (vgl. Urteil des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften [EuGH] vom 31. Januar 2006 in der Rechtssache C-503/03, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Königreich Spanien, Randnr. 37 und 56), muss der Mitgliedstaat vielmehr dem Umstand angemessen Rechnung tragen, dass sein Entscheid über die Erteilung eines Visums mit räumlich beschränkter Gültigkeit nicht nur eigene Interessen berührt, sondern infolge des Wegfalles der Personenkontrollen an den Innengrenzen des Schengen-Raums auch die Interessen der übrigen Schengen-Staaten beeinträchtigen kann. Insoweit ist jeder Schengen-Staat Sachwalter der eigenen Interessen und der Interessen aller übrigen Schengen-Staaten (vgl. BVGE 2011/48 E. 4.6 und 6.1 sowie Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4852/2011 vom 20. März 2013 E. 7.1 mit weiteren Hinweisen).

E. 7.2

Die Beschwerdeführerin macht geltend, ihre Tochter seit dem Jahre 2008 nicht mehr gesehen zu haben. Reisen zu ihr nach Ghana seien - vorerst wegen der Erkrankung des Ehemannes und Stiefvaters, später wegen ihrer eigenen gesundheitlichen Beschwerden - unmöglich geworden.

E. 7.2.1

Der persönliche Kontakt zwischen der Beschwerdeführerin und ihrer Tochter stellt zweifellos eine unter den Schutz von Art. 8 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101) und von Art. 13 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) fallende familiäre Beziehung dar. Daraus kann die Beschwerdeführerin jedoch in vorliegendem Zusammenhang nichts Besonderes für sich ableiten. Denn nur Beeinträchtigungen des Familienlebens von gewisser Mindestschwere stellen rechtfertigungsbedürftige Eingriffe in die genannten Garantien dar. Dass diese Mindestschwere im vorliegenden Fall erreicht wird, scheint unter den gegebenen Umständen fraglich. Doch selbst wenn von einer entsprechenden Schwere auszugehen wäre, handelte es sich bei der Einreiseverweigerung 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, Art. 36 BV).

E. 7.2.2

Die Beschwerdeführerin und ihr Ende 2011 verstorbener Ehemann hatten gemäss ihren Angaben im Jahre 2003 in Ghana geheiratet und zunächst dort gelebt. 2004 siedelten sie in die Schweiz über. Bis ins Jahr 2008 reisten die Beiden einmal jährlich nach Ghana und hielten sich dort während zweier Monate auf. Dass die Beschwerdeführerin während der ernsthaften Erkrankung ihres Mannes und bis zu dessen Tod keine Möglichkeit mehr hatte, Heimatreisen zu unternehmen, mag zutreffen; zumal sie ihn offenbar auch pflegte. Hingegen kann aus den sie selbst betreffenden ärztlichen Attesten (des Hausarztes und des

Stadtsipitals Triemli in Zürich) nicht geschlossen werden, die Beschwerdeführerin sei heute und auf unbestimmte Zeit aus gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage, nach Ghana zu reisen. Die Atteste äussern sich überhaupt nicht zur Frage der Reisefähigkeit.

E. 7.2.3

Entsprechend kann nicht als erstellt erachtet werden, dass die Realisierung persönlicher Kontakte zwischen der Beschwerdeführerin und der Gesuchstellerin nur in der Schweiz möglich wäre.

E. 7.3

Insgesamt können die geltend gemachten privaten Interessen im vorliegenden Fall das öffentliche Interesse an der Einhaltung der Einreisevorschriften nicht überwiegen. Die Voraussetzungen für die Ausstellung eines Visums mit räumlich beschränkter Gültigkeit sind daher nicht gegeben.

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 wird die unterliegende Beschwerdeführerin 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]). Dispositiv S. 14

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