

BVGer C-6716/2013 vom 16. April 2014

Bundesverwaltungsgericht, 2014-04-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-6716_2013

FR: TAF C-6716/2013 du 16 avril 2014

IT: TAF C-6716/2013 del 16 aprile 2014

Regeste

Schengen-Visum

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht unter Vorbehalt der in Art. 32 VGG genannten Ausnahmen Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des VwVG, welche von einer in Art. 33 VGG aufgeführten Behörde erlassen wurden. Darunter fallen u.a. Verfügungen des BFM, mit denen die Erteilung eines Schengen-Visums zu Besuchszwecken verweigert wird. In dieser Materie entscheidet das Bundesverwaltungsgericht endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 1 BGG).

E. 1.2

Sofern das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt, richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG (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 (Art. 50 und 52 VwVG).

E. 2

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, 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). Das Bundesverwaltungsgericht wendet im Beschwerdeverfahren das Bundesrecht von Amtes wegen an. Es ist gemäss Art. 62 Abs. 4 VwVG an die Begründung der Begehren nicht gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen. Massgebend ist grundsätzlich die Sachlage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. BVGE 2011/1 E. 2).

E. 3

Der angefochtenen Verfügung liegt das Gesuch einer Staatsangehörigen von Sri Lanka 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 drei Monate 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 (AuG, SR 142.20) und seine Ausführungsverordnung gelangen nur soweit zur Anwendung, als die Schengen-Assoziierungsabkommen keine abweichenden Bestimmungen enthalten (Art. 2 Abs. 2 bis Abs. 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. Egli/Meyer, in: Caroni/ Gächter/Thurnherr, Stämpflis Handkommentar zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, 2010, Art. 5 N. 3 f.).

E. 4.2

Drittstaatsangehörige 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. 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 Staatsangehörigkeit unterliegt die Beschwerdeführerin 1 der Visumpflicht (vgl. Anhang I zur Verordnung [EG] Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001). 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. 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. 6.1

Die Beschwerdeführerin 1 ist tamilischer Ethnie und lebt im Norden von Sri Lanka im Distrikt Vavuniya; einer Region, die im Bürgerkrieg die Frontlinie zwischen den tamilischen Rebellen und der srilankischen Armee darstellte und in der gemäss den Feststellungen der Schweizerischen Vertretung in Colombo noch heute ein "sehr hoher Migrationsdruck" herrsche.

E. 6.2

Die Wirtschaft Sri Lankas befindet sich zwar im Aufschwung, die Armut in der Bevölkerung im Norden des Landes bleibt aber hoch. Grosse Teile der Bevölkerung leben 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 omnipräsente - 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. 6.3

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 (vgl. zitierte Quelle > Sri Lanka: Gesundheitsversorgung im Norden Sri Lankas, Themenpilot der Länderanalyse, Adrian Schuster, 26. Juni 2013).

E. 6.4

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. 6.5

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 Bestimmungen 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. Solche

allgemeinen Erfahrungen können beim Entscheid über die Erteilung eines Visums mit berücksichtigt werden.

E. 6.6

Bei der Risikoanalyse sind allerdings nicht nur die erwähnten allgemeinen 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. Umgekehrt muss bei Personen, die in ihrer Heimat keine besonderen Verpflichtungen haben, das Risiko für ein ausländerrechtlich nicht regelkonformes Verhalten (nach bewilligter Einreise zu einem Besuchsaufenthalt) hoch eingeschätzt werden.

E. 7.1

Die Beschwerdeführenden machen unter Verweis auf die sozialen und familiären Verhältnisse vor Ort sowie den Zweck der beabsichtigten Reise eine Verwurzelung der Gesuchstellerin in ihrem angestammten Lebensumfeld geltend, was wiederum ernsthafte Zweifel an der Gewähr für eine Wiederausreise ausschliesse.

E. 7.2

Bei der Gesuchstellerin handelt es sich um eine 69-jährige, seit 1996 verwitwete Frau. Eine Auslandsreise hat sie bisher offenbar noch nie unternommen. Den Angaben der Beschwerdeführenden 2 und 3 zufolge lebt sie im Kreis der Schwiegereltern eines ihrer Söhne, einer Schwägerin der Schwiegermutter und deren Kinder. Sie sei während des Bürgerkrieges von Jaffna nach Vavunya geflohen und lebe nun dort schon seit 17 Jahren "in gefestigter Situation". Finanziell werde sie von ihren Söhnen und der Tochter aus dem Ausland unterstützt.

E. 7.3

Bei der Gastfamilie handelt es sich also nicht um direkte Verwandte, sondern um die angeheiratete Verwandtschaft eines der Söhne der Gesuchstellerin. Die eigenen drei Söhne und die Tochter der Gesuchstellerin leben demgegenüber ausserhalb Sri-Lankas; je ein Sohn in Indien, in Frankreich und in der Schweiz, die Tochter - wie gesagt - ebenfalls in der Schweiz. Die Wohnsituation der Gesuchstellerin kann somit nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass ihre direkten Nachkommen alle aus Sri-Lanka emigriert sind. Vor diesem Hintergrund ist die Darstellungsweise der Beschwerdeführenden, wonach die Gesuchstellerin in ihrer angestammten Umgebung verwurzelt und mit ihrer Situation zufrieden sei, entscheidend zu hinterfragen.

E. 7.3.1

Die wirtschaftlichen Verhältnisse, in denen die Gesuchstellerin lebt, sind nicht transparent. In ihrem Visumsgesuch vom 10. Juni 2013 gab sie auf die Frage nach ihrer derzeitigen Beschäftigung an, sie sei als Hausfrau tätig. Die Beschwerdeführenden 2 und 3 äusserten gegenüber der kantonalen Migrationsbehörde, dass die Gesuchstellerin eigenes Land bewirtschaftete (vgl. handschriftliche Angaben zum Fragekatalog des Migrationsamtes der Stadt Bern vom 4. Oktober 2013). In ihrer Rechtsmitteleingabe vom 29. November 2013 brachten die Beschwerdeführenden 2 und 3 vor, die Gesuchstellerin bestreite die Kosten ihres Lebensunterhaltes primär durch finanzielle Unterstützung, die sie von ihren im Ausland lebenden Söhnen und der Tochter erhalte. Aus den lückenhaften, nicht ganz

kohärenten Angaben kann zumindest nicht geschlossen werden, die Gesuchstellerin lebe in wirtschaftlich besonders vorteilhaften Verhältnissen. Sie ist offensichtlich von ihren Söhnen und der Tochter abhängig.

E. 7.4

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 zumindest sinngemäss eingebrachten Beteuerungen der Beschwerdeführenden 2 und 3, sich an die in der Schweiz geltenden Gesetze halten und für eine fristgerechte Wiederausreise der Gesuchstellerin besorgt sein zu wollen, können den Entscheid über das Visumgesuch nicht beeinflussen. Denn in ihrer Eigenschaft als Gastgeber können die Beschwerdeführenden zwar für gewisse finanzielle Risiken (Lebensunterhaltskosten während des Besuchsaufenthaltes, allfällig ungedeckte Kosten für Unfall oder Krankheit sowie Rückreisekosten) Garantie leisten, nicht aber - mangels rechtlicher und faktischer Durchsetzbarkeit - für ein bestimmtes Verhalten des Gastes (vgl. dazu BVGE 2009/27 E. 9).

E. 7.5

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. 8

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 leichtin zur Erteilung eines auf nationales Hoheitsgebiet beschränkten Visums führen darf (vgl. BVGE 2011/48 E. 6.1).

E. 8.1

Als mögliche Gründe für die Ausstellung eines Visums mit räumlich beschränkter Gültigkeit könnten die Vorbringen der Beschwerdeführenden angesehen werden, wonach sich die Beteiligten seit Jahren nicht mehr bzw. überhaupt noch nie gesehen hätten, und angesichts der Situation in Sri Lanka grosse Bedenken beständen, die Gesuchstellerin dort zu besuchen.

E. 8.2

Der persönliche Kontakt zwischen den Beteiligten stellt in casu zwar eine unter den Schutz von Art. 8 EMRK sowie Art. 13 Abs. 1 BV fallende familiäre Beziehung dar. Daraus können die Beschwerdeführenden im vorliegend zu beurteilenden Kontext jedoch nichts Wesentliches für sich ableiten. Denn nur Beeinträchtigungen des Familienlebens von einer gewissen Mindestschwere stellen rechtfertigungsbedürftige Eingriffe in die genannten Garantien dar. Dass diese Mindestschwere im vorliegenden Fall erreicht wird, erscheint unter den gegebenen Umständen fraglich. Zwar wird von den Beschwerdeführenden sinngemäss behauptet, dass persönliche Kontakte nur durch eine Einreise der

Gesuchstellerin in die Schweiz zu realisieren wären. Demgegenüber ist aber nicht einsichtig, was die Beschwerdeführenden 2 und 3, die inzwischen über die Schweizerische Staatsbürgerschaft verfügen, an einer Besuchsreise in ihr Heimatland oder nach Indien, wo ein Sohn bzw. Bruder lebt, objektiv hindern könnte. Doch selbst wenn von einem rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in die erwähnten Garantien auszugehen wäre, würde es sich nur um einen von nur untergeordneter Bedeutung handeln, der durch die auf dem Spiele stehenden öffentlichen Interessen gerechtfertigt wäre (Art. 8 Ziff. 2 EMRK; Art. 36 BV).

E. 8.3

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

E. 9

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

E. 10

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]). (Dispositiv Seite 13)

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