



Urteil vom 22. August 2013

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),
Richterin Ruth Beutler, Richterin Elena Avenati-Carpani,
Gerichtsschreiber Lorenz Noli.

Parteien

X. _____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Serkan Alkan,
Deutschland,
Zustellungsdomizil in der Schweiz:
lic.iur. Heinz T. Stadelmann, Rechtsanwalt,

gegen

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

Gegenstand

Schengen-Visum zu geschäftlichen Zwecken.

Sachverhalt:**A.**

Beim Beschwerdeführer handelt es sich um einen 1974 geborenen syrischen Staatsangehörigen mit Wohnsitz in den Vereinigten Arabischen Emiraten. Am 14. August 2012 beantragte er beim Schweizerischen Konsulat in Dubai ein Schengen-Visum für einen fünftägigen geschäftlichen Aufenthalt in Lugano. Bereits zuvor, am 26. Juli 2012, war eine in Lugano ansässige Handelsfirma für Schmuck und Uhren mit einem entsprechenden Einladungsschreiben an die Schweizerische Vertretung in Dubai gelangt.

B.

Mit Formularentscheid vom 30. August 2012 lehnte es die Schweizer Vertretung in Dubai ab, das gewünschte Visum auszustellen. Sie begründete ihre Haltung mit dem Umstand, dass ein oder mehrere Schengen-Mitgliedstaaten Einwände gegen eine Visumserteilung erhoben hätten.

C.

Gegen diesen Entscheid liess der Gesuchsteller am 11. September 2012 bei der Vorinstanz Einsprache erheben. Dabei machte er geltend, er könne die Verweigerungsgründe nicht nachvollziehen. Er sei seit Jahren Geschäftsmann und habe bisher immer problemlos reisen können.

D.

Auf entsprechendes Gesuch hin sendete die Vorinstanz dem Gesuchsteller am 24. Oktober 2012 Kopien der von ihm elektronisch geführten Verfahrensakten.

E.

Mit Verfügung vom 14. November 2012 wies die Vorinstanz die Einsprache ab. Dabei bestätigte sie, dass ein Hinderungsgrund bestehe in Form des Einwandes eines oder mehrerer Schengen-Mitgliedstaaten. Ein einheitliches Schengen-Visum könne deshalb nicht erteilt werden. Gründe für die Ausstellung eines Visums mit räumlich auf die Schweiz beschränkter Gültigkeit seien nicht gegeben.

F.

Gegen den Einspracheentscheid gelangte der Gesuchsteller mit Rechtsmitteleingabe vom 29. November 2012 an das Bundesverwaltungsgericht. Dabei beantragte er sinngemäss, die verweigernde Verfügung sei aufzuheben und das Geschäftsvisum sei zu erteilen. Es lägen keine ihm

bekannten Gründe vor, die einer Erteilung des Visums entgegen stehen würden. Er sei langjährig im Uhrenhandel tätig und unterhalte zwei Filialen in Syrien und in Dubai. Seine finanziellen Verhältnisse seien geordnet, wovon sich die Vorinstanz aufgrund früher erteilter Visa wiederholt habe überzeugen können. Es könne nicht sein, dass er über die Gründe für die erhobenen Einwände derart im "Dunkeln" gelassen werde. Er sei daran interessiert, in Erfahrung zu bringen, welcher Mitgliedstaat Einwände gegen die Erteilung des Visums erhoben habe und was Hintergrund dieser Einwände sei.

G.

In ihrer Vernehmlassung vom 15. Mai 2013 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde.

Dabei verwies sie unter Bezugnahme auf eine Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts darauf, dass das Schengen-Recht keine weiter gehende Orientierung der gesuchstellenden Person über das Ergebnis des Konsultationsverfahrens vorsehe, als dies im Falle des Beschwerdeführers geschehen sei. Es liege deshalb keine Verletzung prozessualer Informations- und Auskunftsrechte vor. Die Identität des intervenierenden Staates und die materielle Berechtigung der Einwände dieses Staates seien für die Prüfung des Visumsgesuchs ohne rechtliche Relevanz. Die gegen den Beschwerdeführer im Konsultationsverfahren erhobenen Einwände liessen die Erteilung eines einheitlichen Schengen-Visums nicht zu. Gründe für die Ausstellung eines Visums mit räumlich auf die Schweiz beschränkter Gültigkeit seien nicht gegeben.

H.

In einer Replik vom 30. Mai 2013 rügte der Beschwerdeführer einleitend, dass "bislang keine vollständige Akteneinsicht gewährt" worden sei. Mit der von der Vorinstanz zitierten Rechtsprechung würden Grundrechte verletzt. Er habe (vorbehältlich übergeordneter staatlicher Interessen) ein Recht auf Offenlegung von über ihn gespeicherten Daten und zwar auch dann, wenn die Identität des intervenierenden Staates und die materielle Berechtigung der Einwände dieses Staates ohne rechtliche Relevanz sein sollten.

I.

Auf den weiteren Akteninhalt und die eingereichten Dokumente wird, soweit entscheidungsrelevant, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Verfügungen des BFM über die Erteilung eines Visums unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 31, Art. 32 sowie Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]).

1.2 Gemäss Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht, sofern das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt, nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021).

1.3 Der Beschwerdeführer ist gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Erhebung eines Rechtsmittels berechtigt. Auf seine im Übrigen frist- und formgerecht eingereichten Beschwerde ist daher einzutreten (Art. 49 ff. VwVG).

2.

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und – soweit 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, BVGE 2007/41 E. 2).

3.

In seiner Replik rügt der Beschwerdeführer einleitend ohne weitere Erläuterungen, es sei ihm "bislang keine vollständige Akteneinsicht gewährt" worden. Aus den vorinstanzlichen Akten zu schliessen hatte er ein entsprechendes Gesuch im Einspracheverfahren gestellt, dem die Vorinstanz denn auch statt gab (so vom Beschwerdeführer ausdrücklich bestätigt in seiner Rechtsmitteleingabe vom 29. November 2012). Ein neuerliches Gesuch war mit der Beschwerde nicht verbunden. Die Rüge des Beschwerdeführers lässt sich deshalb nur so verstehen, dass er offenbar der Auffassung ist, die von ihm reklamierten Aufschlüsse aus dem schen-

genrechtlichen Konsultationsverfahren seien aktenkundig und würden ihm von der Vorinstanz vorenthalten. Darin irrt er allerdings.

4.

4.1 Der angefochtenen Verfügung liegt das Gesuch eines syrischen Staatsangehörigen um Erteilung eines Visums zu geschäftlichen Zwecken in der Schweiz für die Dauer von fünf Tagen zugrunde. Da er sich nicht auf die EU/EFTA-Personenfreizügigkeitsabkommen berufen kann und die beabsichtigte Aufenthaltsdauer drei Monate je Sechsmonatszeitraum nicht überschreitet, fällt die vorliegende Streitsache in den Anwendungsbereich der Schengen-Assoziierungsabkommen, mit denen die Schweiz den Schengen-Besitzstand und die dazugehörigen gemeinschaftsrechtlichen Rechtsakte übernommen hat. Massgebliche Rechtsgrundlage bildet die Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex, VK, ABl. L 243 vom 15. September 2009, S. 1–58). Das Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005 (AuG, SR 142.20) und seine Ausführungsverordnungen, namentlich die im vorliegenden rechtlichen Kontext einschlägige Verordnung vom 22. Oktober 2008 über die Einreise und die Visumerteilung (VEV, SR 142.204), gelangen nur soweit zur Anwendung, als das Schengen-Recht keine abweichenden Bestimmungen enthält (Art. 2 Abs. 2 - 5 AuG).

4.2 Die Erteilung eines "einheitlichen Visums" (zum Begriff vgl. Art. 2 Ziff. 3 VK) setzt voraus, dass die gesuchstellende Person die Einreisevoraussetzungen erfüllt und kein Verweigerungsgrund vorliegt (Art. 21 und 32 VK). Dazu gehört unter anderem, dass von der gesuchstellenden Person keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit oder die internationalen Beziehungen auch nur eines Mitgliedstaates ausgehen darf (Art. 21 Abs. 1 und Abs. 3 Bst. d und Art. 32 Abs. 1 Bst. a Ziff. vi VK). Ein Instrument, das es Mitgliedstaaten gestattet, eigene Sicherheitsinteressen in "fremde" Visumverfahren einzubringen, bildet das Verfahren der vorgängigen Konsultation nach Art. 22 VK. Ein im Rahmen dieses Konsultationsverfahrens erhobener Einwand gegen die Einreise der gesuchstellenden Person hat die Wirkung eines Vetos: Ungeachtet seiner Berechtigung schliesst die blossе Existenz eines Einwands die Erteilung eines einheitlichen Visums aus. Möglich ist nur noch ein "Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit" (zum Begriff vgl. Art. 2 Ziff. 4 VK), wenn der ersuchte Mitgliedstaat die Erteilung eines solchen aus humanitären Gründen, aus Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen für erforderlich hält (Art. 25 Abs. 1 Bst. a Ziff. iii

VK). Dieses Visum ist grundsätzlich nur für das Hoheitsgebiet des ausstellenden Staates gültig (Art. 25 Abs. 2 VK). Das nationale schweizerische Ausländerrecht beschränkt sich darauf, die dargestellten Inhalte des Schengen-Rechts zu wiederholen oder darauf zu verweisen (vgl. Art. 12 Abs. 1, Abs. 2 Bst. e und Abs. 4 VEV).

4.3 In casu lässt das Ergebnis des Konsultationsverfahrens die Erteilung eines einheitlichen Visums nicht zu. Ein Grund nach Art. 25 Abs. 1 Bst. a Ziff. ii Visakodex, der es gestatten würde, dem Beschwerdeführer ein Visum mit beschränkter räumlicher Geltung zu erteilen, ist weder aus den vorinstanzlichen Akten ersichtlich noch wird ein solcher vom Beschwerdeführer geltend gemacht. Infolgedessen steht die angefochtene Verfügung im Einklang mit dem materiellen Schengen-Recht. Inwieweit dieses Ergebnis materielle, grundrechtlich geschützte Rechtspositionen des Beschwerdeführers verletzen sollte, ist nicht erkennbar und wird auch nicht substantiiert dargetan.

Zu Recht hat die Vorinstanz darauf hingewiesen, dass das formelle Schengen-Recht keine weiter gehende Orientierung der gesuchstellenden Person über das Ergebnis des Konsultationsverfahrens vorsieht, als im vorliegenden Fall geschehen (vgl. Art. 32 Abs. 1 Bst. a VK i.V.m. Ziff. 6 des einheitlichen Formblatts zur Unterrichtung der gesuchstellenden Person gemäss Anhang VI des Visakodex; vgl. ferner Art. 54 Abs. 1 VEV). Das Bundesverwaltungsgericht hat sich in seinem Urteil C-6033/2009 vom 23. März 2012 mit einem gleichartigen Einwand befasst und festgestellt, dass im Vorgehen der Vorinstanz keine Verletzung der prozessualen Informations- und Auskunftsrechte des Beschwerdeführers begründet liege, denn die Identität des intervenierenden Staates und die materielle Berechtigung der Einwände dieses Staates seien für die Beurteilung des konkreten Visumgesuchs ohne rechtliche Relevanz (vgl. Erwägung 4.3).

4.4 Bei gleicher Gelegenheit hat das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass die persönlichkeitsrechtsbezogenen Informations- und Auskunftsrechte über die Bearbeitung von Personendaten im Rahmen des Visumverfahrens, wie sie bezüglich des Schengener Informationssystems (SIS) von Art. 109 Abs. 1 des Übereinkommens vom 19. Juni 1990 zur Durchführung des Übereinkommens betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (Schengener Durchführungsübereinkommen [SDÜ], Abl. L 239 vom 22. September 2000, S. 19-62) und bezüglich des Visa-Informationssystems (VIS) von Art. 38 der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des europäischen Parlaments und des

Rates vom 9. Juli 2008 über das VIS und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung, ABl. L 218 vom 15.8.2008, S. 60–81) dem Grundsatz nach vorgesehen und vom nationalen Datenschutzrecht ausgestaltet werden, nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bilden. Im letzteren Zusammenhang kann beispielhaft auf Art. 111 f. AuG verwiesen werden sowie auf Art. 49 der Verordnung vom 7. Mai 2008 über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) und das SIRENE-Büro (N-SIS-Verordnung, SR 362.0) und Art. 25 der Verordnung vom 6. Juli 2011 über das zentrale Visa-Informationssystem (Visa-Informationssystem-Verordnung, VISV, SR 142.512). Dem Beschwerdeführer steht es frei, die entsprechenden datenschutzrechtlichen Instrumente in Anspruch zu nehmen.

5.

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

6.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens wird der unterliegende Beschwerdeführer 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]).

7.

Das vorliegende Urteil ist endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

Dispositiv S. 8

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 900.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet. Der währungsbedingt zu viel bezahlte Betrag des Kostenvorschusses in Höhe von Fr. 209.- wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.

3.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben, Beilage: Formular Zahladresse)
- die Vorinstanz (Beilage: Dossier [...])

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Andreas Trommer

Lorenz Noli

Versand: