



Abteilung VI
F-2037/2017

Urteil vom 4. September 2017

Besetzung

Richter Antonio Imoberdorf (Vorsitz),
Richterin Jenny de Coulon Scuntaro, Richter Blaise Vuille,
Gerichtsschreiberin Mirjam Angehrn.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Schengen-Visum.

Sachverhalt:**A.**

Am 20. Oktober 2016 beantragte die aus Pakistan stammende, am 20. Oktober 1974 geborene, B. _____ (nachfolgend: Gesuchstellerin/Eingeladene) bei der Schweizerischen Botschaft in Islamabad die Erteilung eines Schengenvisums für die Dauer von 15 Tagen. Als Zweck der beabsichtigten Reise gab sie an, A. _____, wohnhaft im Kanton Zürich (geb. 1977, im Folgenden: Beschwerdeführer bzw. Gastgeber) besuchen zu wollen (Akten der Vorinstanz [SEM-pag.] 35 – 38).

B.

Mit Verfügung vom 20. Oktober 2016 (versandt am 3. November 2016) wies die Schweizerische Botschaft den Visumantrag ab, da sie eine fristgerechte Wiederausreise nach Ablauf des Visums als nicht hinreichend gesichert erachtete (SEM-pag. 10 – 11, 38). Dagegen erhob der Beschwerdeführer am 10. November 2016 beim SEM Einsprache (SEM-pag. 5). In der Folge wurden die Gesuchsunterlagen zwecks Durchführung ergänzender Abklärungen beim Gastgeber an das Migrationsamt des Kantons Zürich übermittelt (SEM-pag. 40 – 41).

C.

Am 10. März 2017 wies die Vorinstanz die Einsprache ab. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, die Eingeladene stamme aus einer Region, aus welcher als Folge der dort insbesondere in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht herrschenden Verhältnisse der Zuwanderungsdruck (recte: Auswanderungsdruck) nach wie vor stark anhalte. Die Eingeladene sei die Ex-Ehefrau und Cousine des Beschwerdeführers. Sie gebe an, geschieden und arbeitslos zu sein. Das gemeinsame Kind sei 19 Jahre alt und somit volljährig. Demzufolge oblägen ihr keine Verpflichtungen, welche das Risiko einer nicht anstandslosen und fristgerechten Rückreise als eher gering erscheinen liessen. Der Aufenthaltswitz bleibe unklar. Ihre gemeinsamen Kinder seien in einem reisefähigen Alter und würden die Mutter selbständig besuchen können. Es müsse aufgrund von Erfahrungen in ähnlich gelagerten Fällen von einem Migrationsdruck ausgegangen werden. Gerade noch relativ junge Leute aus der Heimatregion der Gesuchstellerin würden versuchen, anlässlich eines Besuchsaufenthaltes mit ihren Familien in einem europäischen Land, eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten oder Asyl zu beantragen. So würden sich per 31. Januar 2017 302 Personen aus Pakistan in der Schweiz in einem Asylverfahren befinden (SEM-pag. 52 – 54).

D.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 4. April 2017 beantragte der Beschwerdeführer beim Bundesverwaltungsgericht sinngemäss, den Einspracheentscheid der Vorinstanz aufzuheben und die zuständige Behörde anzuweisen, der Gesuchstellerin das gewünschte Besuchervisum auszustellen. Zur Begründung brachte er im Wesentlichen vor, in ihrem Kulturkreis sei es üblich, dass sie, wenn sie Versprechen nicht einhalten würden, ihr Gesicht verlieren würden. Deshalb könne er dafür garantieren, dass die Eingeladene zurück nach Pakistan reise, wenn das 20-tägige Visum abgelaufen sei. Sein Sohn, geb. am 16. November 1999, befinde sich in einer heiklen Lebensphase. Er besuche die Berufsschule und habe zu wenig Punkte, um die Ausbildung beenden zu können. Er vermute, dass sein Sohn unzufrieden sei, da er seine Mutter seit bald zehn Jahren nicht mehr gesehen habe und sich dies negativ auf seine Ausbildung niederschlage. Er habe Angst, dass wenn sein Sohn alleine zu seiner Mutter reisen würde, diese ihn überzeugen würde, bei ihr zu bleiben. In Pakistan hätte sein Sohn jedoch keine Zukunftsperspektiven (BVGer-act. 1).

E.

In ihrer Vernehmlassung vom 6. Juni 2017 sprach sich die Vorinstanz für die Abweisung der Beschwerde aus. Sie führte ergänzend aus, der Beschwerdeführer habe in seiner Einsprache vom 10. November 2016 von einer fünfjährigen Trennung seines Sohnes von der Mutter geschrieben und nicht von zehn Jahren. Es würden zudem Vermutungen und Befürchtungen aufgestellt, die keine rechtliche und wissenschaftliche Relevanz hätten. Die Gesuchstellerin habe ihren vorherigen Pass verloren, was eine genaue Prüfung ihrer Reisetätigkeit in den letzten Jahren verunmögliche. Zudem habe sie sich eine neue pakistanische Identitätskarte ausstellen lassen, bei welcher bei der Rubrik Wohnort „Schweiz“ stehe (Country of stay: Switzerland). Somit seien auch deswegen die Zweifel an einer rechtzeitigen und reibungslosen Wiederausreise aus dem Schengen-Raum gerechtfertigt (BVGer-act. 6).

F.

Auf die Möglichkeit, eine Replik einzureichen, verzichtete der Beschwerdeführer.

G.

Auf den weiteren Akteninhalt wird, soweit rechtserheblich, in den Erwägungen eingegangen.

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 u.a. Verfügungen des SEM, die im Einspracheverfahren gegen die Verweigerung eines Schengen-Visums ergehen. In dieser Materie entscheidet das Bundesverwaltungsgericht endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 1 BGG).

1.2 Das Rechtsmittelverfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.3 Der Beschwerdeführer ist zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (vgl. Art. 50 und 52 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 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 (BVGE 2014/1 E. 2).

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. Botschaft zum Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002, BBl 2002 3774; BGE 135 II 1 E. 1.1). 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 (vgl. BVGE 2014/1 E. 4.1.5).

3.2 Die angefochtene Verfügung betrifft das Visumsgesuch einer Staatsangehörigen von Pakistan. Da diese sich nicht auf die EU/EFTA-Personenfreizügigkeits-Abkommen berufen kann und die beabsichtigte Aufenthaltsdauer 90 Tage nicht überschreitet, fällt ihr Gesuch in den 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 Ausführungsbestimmungen gelangen nur insoweit zur Anwendung, als die Schengen-Assoziierungsabkommen keine abweichenden Bestimmungen enthalten (vgl. Art. 2 Abs. 2 – 5 AuG).

4.

4.1 Drittstaatsangehörige benötigen zur Einreise in den Schengen-Raum für einen Aufenthalt von höchstens 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen gültige Reisedokumente, die zum Grenzübertritt berechtigen, und ein Visum, sofern dieses – wie im Falle der aus Pakistan stammenden Gesuchstellerin – erforderlich ist (vgl. Anhang I zur Verordnung [EG] Nr. 539/2001, ABl. L 81/1 vom 21.03.2001; zum vollständigen Quellenachweis vgl. Fussnote zu Art. 4 Abs. 1 der Verordnung vom 22. Oktober 2008 über die Einreise und die Visumerteilung [VEV, SR 142.204]). Weiter müssen sie 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 bzw. Gewähr für ihre fristgerechte Wiederausreise bieten. Sie dürfen nicht im Schengener Informationssystem (SIS II) zur Einreiseverweigerung eingeschrieben sein und keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats darstellen (vgl. zu den Einreisevoraussetzungen: Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 AuG; Art. 2 Abs. 1 VEV i.V.m. Art. 6 Abs. 1 der Verordnung [EG] Nr. 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen [Schengener Grenzkodex] [kodifizierte Fassung] ABl. L 77 vom 23. März 2016 [nachfolgend: SGK]).

4.2 Sind die Voraussetzungen für die Ausstellung eines für den gesamten Schengen-Raum geltenden Visums nicht erfüllt, kann in Ausnahmefällen

ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit erteilt werden. Von dieser Möglichkeit kann der betreffende Mitgliedstaat u.a. Gebrauch machen, wenn er es aus humanitären Gründen, aus solchen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen für erforderlich hält (vgl. Art. 2 Abs. 4 und Art. 12 Abs. 4 VEV, Art. 25 Abs. 1 Bst. a Visakodex; ebenso Art. 6 Abs. 5 Bst. c SGK).

5.

Im vorliegenden Fall hat die Vorinstanz die fristgerechte und anstandslose Wiederausreise der Gesuchstellerin als nicht gewährleistet betrachtet und dies sowohl mit der wirtschaftlichen Situation in ihrem Heimatland als auch mit ihren persönlichen Verhältnissen begründet. Zu der somit im Vordergrund stehenden Frage der gesicherten Wiederausreise können jedoch lediglich Prognosen getroffen werden, wobei alle Umstände des Einzelfalles zu würdigen sind. Bei Einreisegesuchen von Personen aus Regionen mit politisch oder wirtschaftlich ungünstigen Verhältnissen rechtfertigt sich eine strenge Praxis, da die persönliche Interessenlage in solchen Fällen häufig nicht mit dem Ziel und Zweck einer zeitlich befristeten Einreisebewilligung im Einklang steht (vgl. BVGE 2014/1 E. 6.1 m.H.).

6.

6.1 Bedingt durch seine günstige geographische Lage, Ressourcenreichtum, niedrige Lohnkosten und eine wachsende junge Bevölkerung und Mittelschicht, verfügt Pakistan über ein hohes Potential für wirtschaftliches Wachstum. Aufgrund der jahrzehntelangen Vernachlässigung der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur und der periodisch wiederkehrenden politischen Instabilität wird dieses Potential jedoch nicht ausgeschöpft; so blieb das Wirtschaftswachstum von 4,7% im Haushaltsjahr 2015/2016 (Juli 2015 – Juni 2016) hinter den Möglichkeiten des Landes zurück. Als eines der grössten Wachstumshemmnisse gilt die prekäre Sicherheitslage des Landes. Landesweit besteht eine erhöhte Gefahr für terroristische Anschläge, insbesondere auf Ziele religiöser Bedeutung oder von hohem sonstigem Symbolwert wie öffentliche Gebäude und Einrichtungen. Die nachhaltige Entwicklung einer liberalen Demokratie mit effektivem Rechtsstaat und Schutz der Menschenrechte wird weiterhin behindert durch Extremismus/Islamismus, Korruption, die starke Stellung des Militärs, den Einfluss von Feudal/Stammes-Strukturen in Politik und Gesellschaft sowie ein in Pakistan oft geleugnetes, aber weiterhin wirksames, durch religiöse Intoleranz angereichertes Kastenwesen (Quellen: www.auswaertiges-amt.de > Aussen- und Europapolitik > Länderinformationen > Pakistan >

Wirtschaft / Innenpolitik [Stand: Mai 2017] / Reise- und Sicherheitshinweise [Stand 26. Juli 2017]; Website besucht im Juli 2017).

6.2 Vor diesem Hintergrund besteht bei der pakistanischen Bevölkerung ein vielfacher Wunsch nach Auswanderung, der sich vor allem bei denjenigen manifestiert, die bereits über ein Beziehungsnetz im Ausland verfügen.

6.3 Allein aufgrund der allgemeinen Lage im Herkunftsland darf zwar nicht auf eine nicht hinreichend gesicherte Wiederausreise geschlossen werden; angesichts der sozio-ökonomischen Verhältnisse und der angespannten Sicherheitslage muss den sozialen Bindungen und Verpflichtungen dort lebender Gesuchsteller aber ein erhebliches Gewicht zukommen, damit deren Rückkehr als wahrscheinlich gelten kann.

7.

7.1 Die vom Beschwerdeführer seit dem 28. Januar 2003 geschiedene Gesuchstellerin, geb. 1974, hat mit dem Beschwerdeführer zusammen drei Kinder. Sie lebt in C. _____ in der Provinz Punjab unweit der Grenze zu Indien. Ebenfalls in C. _____ leben einer der gemeinsamen Zwillingssöhne (geb. 20. März 1997), ihre Geschwister und ihre Mutter. Es ist nachvollziehbar, dass die Gesuchstellerin ihre in der Schweiz lebenden Familienangehörigen nach langjähriger Trennung besuchen will, zumal der jüngere ihrer zwei in der Schweiz lebenden Söhne (geb. 20. März 1997 und 16. November 1999) offenbar schulische Probleme hat und seine Mutter vermissen soll. Das zweifellos auch in ihrer Heimat bestehende verwandtschaftliche Umfeld liefert keine hinreichenden Anhaltspunkte für die angeblich deswegen bestehenden Rückkehrabsichten zumal ihr Sohn in Pakistan bereits 20 Jahre alt und somit erwachsen ist (vgl. SEM-pag. 15, 17 und 48).

7.2 Bezüglich ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse kann festgehalten werden, dass sie in ihrem Antrag auf Erteilung eines Schengen-Visums angab, „Housewife“ zu sein (SEM-pag. 37 Nr. 19). In der Rubrik Zivilstand gab sie an, geschieden zu sein (SEM-pag. 38 Nr. 9). Die Gesuchstellerin verfügt somit über kein regelmässiges Einkommen. Zur finanziellen Situation wurden denn auch keine Angaben gemacht. Demzufolge bleibt auch im Beschwerdeverfahren unklar, von welchen Subsistenzmitteln die Gesuchstellerin lebt bzw. in welchen Verhältnissen sich ihre Familie befindet. Es versteht sich von selbst, dass auch solche Umstände nicht auf eine Verwurzelung, sondern im Gegenteil auf die besondere Gefahr schliessen lassen,

dass die Betroffene – wie viele andere auch – eine Sicherung ihrer Existenz durch Emigration ins Ausland suchen könnte.

7.3 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Gesuchstellerin angesichts der schwierigen sozio-ökonomischen Verhältnisse in Pakistan (E.6) und mangels besonders gesicherter Einkommens- und Vermögensverhältnisse und/oder besonderer Verpflichtungen oder Abhängigkeiten gegenüber Familienmitgliedern in Pakistan keine Gewähr für eine Rückkehr nach ihrem Aufenthalt in der Schweiz hat glaubhaft machen können.

7.4 Überdies mutet es seltsam an, dass die Gesuchstellerin eine pakistanische Identitätskarte, gültig vom 29. September 2016 bis zum 29. September 2026, besitzt, bei welcher unter der Rubrik „Country of Stay“ „Switzerland“ steht (vgl. SEM-pag. 29). Allein dieser Umstand spricht bereits gegen eine fristgerechte Wiederausreise aus dem Schengen-Raum.

7.5 An den guten Absichten und der Integrität des Beschwerdeführers ist nicht zu zweifeln. Er kann in seiner Eigenschaft als Gastgeber für gewisse finanzielle Risiken (Lebenshaltungskosten während des Besuchsaufenthalts, allfällige von einer Versicherung nicht gedeckte Kosten für Unfall und Krankheit sowie Repatriierung) Garantie leisten, nicht aber – mangels rechtlicher und faktischer Durchsetzbarkeit – für ein bestimmtes Verhalten seines Gastes (vgl. BVGE 2009/27 E. 9).

8.

Vor dem aufgezeigten Hintergrund durfte die Vorinstanz zu Recht annehmen, die Wiederausreise der Gesuchstellerin sei nicht gesichert. Die Voraussetzungen für die Erteilung eines sogenannten einheitlichen Visums – gültig für den gesamten Schengen-Raum – sind somit nicht erfüllt. Angesichts der nach wie vor bestehenden Unklarheiten bezüglich der Lebenssituation der Gesuchstellerin sowie des Fehlens besonderer humanitärer Umstände, erscheint auch die Ausstellung eines Einreisevisums mit räumlich beschränkter Gültigkeit (vgl. E. 4.2) nicht opportun.

9.

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

10.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements über

die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 800.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie sind durch den geleisteten Kostenvorschuss gedeckt.

3.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...])

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Antonio Imoberdorf

Mirjam Angehrn

Versand: