



## Urteil vom 8. April 2019

---

Besetzung

Richter Fulvio Haefeli (Vorsitz),  
Richter Martin Kayser, Richterin Jenny de Coulon Scuntaro,  
Gerichtsschreiberin Barbara Giemsa-Haake.

---

Parteien

1. Ali **Raza**,  
2. Urooj **Fatima**,  
beide ohne Zustellungsdomizil in der Schweiz,  
Beschwerdeführende,

gegen

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

---

Gegenstand

Schengen-Visum.

**Sachverhalt:****A.**

Die Eheleute Ali Raza und Urooj Fatima, geboren 1984 und 1987, sind Staatsangehörige von Pakistan. Am 8. Februar 2017 beantragten sie bei der schweizerischen Auslandsvertretung in Islamabad die Erteilung von Schengen-Visa für die Dauer von 15 Tagen. Dabei gaben sie an, die Schweiz zu touristischen Zwecken besuchen zu wollen. Die Vertretung verweigerte die Erteilung der Visa mit der Begründung, dass sowohl der Zweck und die Umstände des beabsichtigten Aufenthalts als auch der Wille zur fristgerechten Wiederausreise fragwürdig seien.

**B.**

Gegen diesen formularmässigen Entscheid vom 20. Februar 2017 erhoben die Ehegatten fristgerecht Einsprache, welche vom SEM mit Verfügung vom 19. April 2017 abgewiesen wurde. Die Vorinstanz führte dazu aus, bei ihnen handele es sich um ein junges Ehepaar, welches für einen Besuch der Schweiz keine zwingenden Gründe habe. Zudem sei in ihrem Fall nicht von besonderen familiären oder gesellschaftlichen Verpflichtungen, die für ihre Rückkehr ins Heimatland sprächen, auszugehen. Der Gesuchsteller stehe dort zwar in einem festen Arbeitsverhältnis; dieses würde ihn im Hinblick auf das wirtschaftliche Umfeld und die schlechte sozialen Absicherung jedoch nicht davon abhalten können, ins Ausland zu emigrieren.

**C.**

Mit dem sinngemässen Antrag, es sei die Verfügung aufzuheben und ihnen die beantragten Visa zu erteilen, erhoben Ali Raza und Urooj Fatima mit Eingabe vom 15. Mai 2017 (Eingangsstempel: 17. Mai 2017) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Zu Unrecht, so ihre Begründung, gehe die Vorinstanz von ihrer nicht fristgerechten Wiederausreise aus. Sie beide hätten in Pakistan ihre sozialen und familiären Bindungen, und sie, Urooj Fatima, sei nach ihrem dreijährigen Studium in England auch wieder dorthin zurückgekehrt. Als Ehegatten hätten sie schon lange den Wunsch gehabt, die Schweiz zu besuchen, und ihre Flitterwochen solange verschoben. Dass ihr Heimatstaat über ein schlechtes Sozialsystem verfüge, sei zwar zutreffend; sie beide als Paar seien jedoch finanziell abgesichert. Ihrer Rechtsmitteleingabe haben die Beschwerdeführenden verschiedene Beweismittel beigefügt, welche ihr wirtschaftliches Wohlergehen und ihren Rückkehrwillen belegen sollen.

**D.**

Die Beschwerdeführenden wurden – via Auslandsvertretung – mit Verfügung vom 7. Juli 2017 aufgefordert, in der Schweiz ein Zustellungsdomizil zu benennen, und darauf hingewiesen, dass andernfalls künftige Anordnungen und Entscheide durch Publikation im Bundesblatt eröffnet würden.

Da die Mitteilung einer hiesigen Zustelladresse unterblieb, wurde von den Beschwerdeführenden mit im Bundesblatt notifizierter Zwischenverfügung vom 19. Oktober 2017 ein Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 600.– erhoben. Nach Leistung eines Teilbetrages von Fr. 588.– überwiesen sie auch den mit nachfolgender Zwischenverfügung einverlangten Restbetrag – nebst einer Überzahlung von Fr. 2.27 – fristgerecht.

**E.**

In der Folge wurde die Vorinstanz mit Verfügung vom 20. November 2017 zur Vernehmlassung aufgefordert. Sie beantragte daraufhin mit entsprechender Eingabe vom 27. November 2017 unter Hinweis auf den Inhalt der angefochtenen Verfügung die Abweisung der Beschwerde. Diese enthalte keine neuen Tatsachen oder Beweismittel, welche eine Änderung ihres Entscheids rechtfertigen könnten.

**F.**

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** Als Adressaten der Verfügung sind Ali Raza und Urooj Fatima zur Beschwerde legitimiert (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf ihre 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. 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 die Visumsgesuche von aus Pakistan stammenden Ehegatten. Da diese sich nicht auf die EU/EFTA-Personen-Freizügigkeits-Abkommen berufen können und die beabsichtigte Aufenthaltsdauer 90 Tage nicht überschreitet, fallen ihre Gesuche in den Anwendungsbereich der Schengen-Assoziierungsabkommen, mit denen die Schweiz den Schengen-Besitzstand und die dazugehörigen gemeinschaftsrechtlichen Rechtsakte übernommen hat. Das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG, SR 142.20) und seine Ausführungsbestimmungen gelangen nur insoweit zur Anwendung, als die Schengen-Assoziierungsabkommen keine abweichenden Bestimmungen enthalten (vgl. Art. 2

Abs. 4 AIG sowie Art. 1 Abs. 2 der Verordnung vom 15. August 2018 über die Einreise und die Visumserteilung [VEV, SR 142.204]).

#### 4.

Drittstaatsangehörige müssen 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 ausgeschrieben 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 AIG; Art. 3 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]).

#### 5.

Im vorliegenden Fall hat die Vorinstanz sowohl den Aufenthaltszweck als auch die anstandslose Wiederausreise der Beschwerdeführenden bezweifelt und dies sowohl mit dem Fehlen besonderer Verpflichtungen als auch mit den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen in ihrem Heimatstaat 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** Pakistans Wirtschaft hat aus mehreren Gründen – dazu gehören die günstige geographische Lage, niedrige Lohnkosten, die junge Bevölkerung und eine expandierende Mittelschicht – Wachstumspotenzial. Jahrzehntelange Vernachlässigung der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur sowie politische Instabilität führten neben weiteren Faktoren dazu, dass dieses Potenzial bisher nicht ausgeschöpft wurde, dies trotz Anstiegs des

Bruttoinlandsprodukts in den letzten beiden Jahren um je mehr als 5 Prozent. Dennoch ist festzustellen, dass sich die makroökonomische Lage in Pakistan stark verschlechtert hat, nachdem ein dreijähriges Unterstützungsprogramm des IWF im September 2016 beendet wurde. Ein neues Hilfsprogramm wurde zwar Ende 2018 beantragt; seine Details sind aber noch nicht ausgehandelt. Vor diesem Hintergrund wird auch in Zukunft nur mit Wachstumsquoten zu rechnen sein, die hinter denjenigen der anderen rasch wachsenden Volkswirtschaften in Asien zurückbleiben. Als Pakistans grösste Wachstumshemmnisse gelten Korruption, ineffiziente Bürokratie, ein unsicheres regulatorisches Umfeld, relativ teure bzw. unzureichende Energieversorgung und eine teilweise immer noch fragile Sicherheitslage (vgl. Deutsches Auswärtiges Amt, <http://www.auswaertiges-amt.de> > Ausen- und Europapolitik > Länderinformationen > Pakistan > Wirtschaft > Aktuelle Wirtschaftslage / Wirtschaftsklima [Stand: 5. März 2019]).

Innenpolitisch bleibt die Bedrohung durch Terrorismus und Extremismus zentrales Problem für die Sicherheit des Landes, auch wenn die Gewalt durch militante und terroristische Gruppen etwas gesunken ist. Seit Jahren verüben jedoch die Taliban und andere Gruppierungen terroristische Anschläge, die vor allem Einrichtungen des Militärs und der Polizei treffen sollen. Opfer sind aber auch politische Gegner der Taliban, Medienvertreter, religiöse Minderheiten, Schiiten sowie Muslime, die nicht der strikt konservativen Islam-Auslegung der Taliban folgen.

Gesellschaftliche Herausforderung für die gesamte Infrastruktur Pakistans ist das mit durchschnittlich mehr als zwei Prozent pro Jahr hohe Bevölkerungswachstum. Ihm zufolge ist mehr als die Hälfte der pakistanischen Bevölkerung unter 25 Jahre alt sind, was insbesondere das Bildungs- und Gesundheitssystem des Landes sowie die Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarkts vor Probleme stellt. Hinzu kommt, dass die nachhaltige Entwicklung einer liberalen Demokratie mit effektivem Rechtsstaat und Schutz der Menschenrechte durch die bestehenden Strukturen weiterhin behindert wird. Frauen bleiben in Pakistan aufgrund traditioneller patriarchalischer Normen und infolge der Anwendung islamisch geprägter Rechtsvorschriften insgesamt schlechter gestellt als Männer. Ihre Diskriminierung ist im Alltag verbreitet. Im jüngsten "Global Gender Gap Report" des World Economic Forum, der die Lebensbedingungen von Männern und Frauen vergleicht, belegt Pakistan den 143. Platz von 144 erfassten Staaten (zu Vorstehendem: vgl. Deutsches Auswärtiges Amt, a.a.O. > Pakistan > Staatsaufbau und Innenpolitik > Aktuelle innenpolitische Lage / Gesellschaft / Menschenrechte / Lage der Frauen [Stand: 5. März 2019]).

**6.2** Die oben beschriebene Situation im Herkunftsland der Beschwerdeführenden macht deutlich, dass viele Gründe für den Wunsch nach Emigration ins europäische Ausland verantwortlich sein können. Dennoch darf Gesuchstellenden aus Pakistan nicht generell ein fehlender Rückkehrwille unterstellt werden. Ihren sozialen Bindungen und Verpflichtungen muss angesichts der dortigen sozio-ökonomischen Verhältnisse allerdings erhebliches Gewicht zukommen, damit die anstandslose Wiederausreise als genügend wahrscheinlich gelten kann.

**6.3** In ihrer Rechtsmitteleingabe haben die Beschwerdeführenden dargelegt, sie seien *beide in Pakistan aufgewachsen* und hätten dort ihre *sozialen/familiären Bindungen*. Derart allgemeine und selbstverständliche Angaben zum vorhandenen Beziehungsnetz reichen allerdings nicht aus, um auf ihren Rückkehrwillen schliessen zu können. Gleiches gilt für die der Rechtsmitteleingabe beigefügte Bescheinigung des Beschwerdeführers über sein im Jahr 2016 erzieltes Jahreseinkommen, welches mit einem Betrag von PKR 1'080'000.– (US\$ 7725.–) weit über dem Durchschnittseinkommen in Pakistan liegt (im Jahr 2017: US\$ 1580.– [Quelle: Statistisches Bundesamt, <https://www.destatis.de>]). Dieses Einkommen sowie die vorhandenen Ersparnisse erlaubten den Ehegatten offensichtlich bisher ein materiell sorgenfreies Leben; angesichts der mit dem Bevölkerungswachstum einhergehenden arbeitsmarktlichen und sozialpolitischen Herausforderungen kommt der geäußerten Überzeugung, als Paar finanziell abgesichert zu sein, jedoch kein entscheidendes Gewicht zu. Die Beschwerdeführenden sind mit 34 bzw. 31 Jahren noch relativ jung, weshalb nicht ausgeschlossen werden kann, dass sie sich in West- oder Mitteleuropa eine neue Zukunft erhoffen. Ihre Ersparnisse, auf welche auch im Ausland Zugriff bestünde, reichen als Motivation für die Rückkehr ins Herkunftsland jedenfalls nicht aus.

## **7.**

Vor dem aufgezeigten Hintergrund durfte die Vorinstanz zu Recht annehmen, die Wiederausreise der Beschwerdeführenden sei nicht gesichert. Die Voraussetzungen für die Erteilung von Schengen-Visa sind somit nicht erfüllt. Der angefochtene Einspracheentscheid ist daher als rechtmässig zu bestätigen (vgl. Art. 49 VwVG) und die Beschwerde abzuweisen.

**8.**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind dessen Kosten den Beschwerdeführenden aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

**9.**

Mangels Benennung eines Zustellungsdomizils ist der vorliegende Entscheid durch Publikation im Bundesblatt zu eröffnen. Die Verfügung vom 20. November 2017 gilt dabei als miteröffnet.

Dispositiv nächste Seite

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 602.27 werden den Beschwerdeführenden auferlegt. Sie sind durch den einbezahlten Kostenvorschuss gedeckt.

**3.**

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden (durch Publikation im Bundesblatt)
- die Vorinstanz (mit den Akten Ref-Nr.19884419+19884424)

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Fulvio Haefeli

Barbara Giemsa-Haake

Versand: