

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-1231/2008
{T 0/2}

Urteil vom 18. März 2009

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),
Richter Antonio Imoberdorf,
Richterin Ruth Beutler,
Gerichtsschreiberin Denise Kaufmann.

Parteien

L._____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Verweigerung eines Visums zum Besuchsaufenthalt.

Sachverhalt:**A.**

Die 1970 geborene ukrainische Staatsangehörige P._____ (im Folgenden: Gesuchstellerin) beantragte am 18. Dezember 2007 bei der Schweizerischen Botschaft in Kiew ein Visum für einen einmonatigen Besuchsaufenthalt bei L._____ (im Folgenden: Gastgeber bzw. Beschwerdeführer) in W._____ (ZH). Die Schweizer Vertretung lehnte es ab, in eigener Kompetenz ein Visum zu erteilen und leitete das Gesuch zur Prüfung und zum Entscheid an die Vorinstanz weiter.

B.

Zum Antrag begrüsst, holte das Migrationsamt des Kantons Zürich beim Gastgeber ergänzende Auskünfte ein und leitete diese an die Vorinstanz weiter. Letztere lehnte es in einer Verfügung vom 19. Februar 2008 ab, das beantragte Besuchsvisum zu erteilen. Dies im Wesentlichen mit der Begründung, die anstandslose und fristgerechte Wiederausreise nach einem Besuchsaufenthalt könne nicht als gesichert betrachtet werden. Die Gesuchstellerin lebe in einer Region, aus der als Folge der dort herrschenden wirtschaftlichen und soziokulturellen Verhältnisse ein anhaltend starker Zuwanderungsdruck festzustellen sei. Bei ihr selbst seien keine Umstände erkennbar, die trotz dieser Verhältnisse besondere Gewähr für eine Wiederausreise bieten könnten. So habe die Gesuchstellerin weder gesellschaftliche noch familiäre Verantwortlichkeiten, und zwingende berufliche Verpflichtungen seien nicht nachgewiesen worden.

C.

Mit Beschwerde vom 22. Februar 2008 beantragt der Beschwerdeführer beim Bundesverwaltungsgericht implizit, die vorinstanzliche Verfügung sei aufzuheben und das Visum für einen Besuchsaufenthalt sei zu erteilen. Zur Begründung bringt er sinngemäss vor, die Vorinstanz gehe zu Unrecht davon aus, dass die Wiederausreise nach einem Besuchsaufenthalt nicht gesichert wäre. Er habe mit der Gesuchstellerin vor etwa sechs Monaten Bekanntschaft geschlossen. Seither hätten sie miteinander korrespondiert und sich auf diese Weise gegenseitig näher kennen gelernt. Sie hätten vor, miteinander die Ehe einzugehen. Die Gesuchstellerin werde schon deshalb wieder in ihre Heimat zurückkehren, weil sie die für eine Heirat notwendigen Dokumente organisieren müsse. Er garantiere für eine fristgerechte Ausreise der Gesuchstellerin.

D.

Die Vorinstanz hält in ihrer Vernehmlassung vom 27. März 2008 an der angefochtenen Verfügung fest und schliesst auf Abweisung der Beschwerde.

E.

Der Beschwerdeführer machte von dem ihm eingeräumten Recht auf Replik keinen Gebrauch.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht unter Vorbehalt der in Art. 32 VGG genannten Ausnahmen Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), welche von einer in Art. 33 VGG aufgeführten Behörde erlassen wurden. Darunter fallen u.a. Verfügungen des BFM, mit denen sich dieses weigert, ein Besuchsvisum zu erteilen. Das Bundesverwaltungsgericht urteilt in dieser Materie endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

1.2 Sofern das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt, richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG (Art. 37 VGG).

1.3 Der Beschwerdeführer ist gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt. Auf die frist- und formgerechte Beschwerde ist einzutreten (Art. 50–52 VwVG).

2.

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechts-erheblichen 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 ge-

bunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen. Massgebend ist grundsätzlich die Rechts- und Sachlage zum Zeitpunkt seiner Entscheidung (vgl. E. 1.2 des in BGE 129 II 215 teilweise publizierten Urteils 2A.451/2002 vom 28. März 2003).

3.

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 133 I 185 E. 2.3 S. 189).

4.

Am 1. Januar 2008 sind das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) sowie die dazu gehörigen Ausführungsverordnungen (u.a. die Verordnung vom 24. Oktober 2007 über das Einreise- und Visumverfahren [VEV, AS 2007 5537]) in Kraft getreten. In der Volksabstimmung vom 5. Juni 2005 wurde dem Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2004 über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin (SR 362) zugestimmt. Die entsprechenden Assoziierungsabkommen (darunter das Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands [SAA, SR 0.360.268.1]) sind sodann für die Schweiz am 12. Dezember 2008 definitiv in Kraft getreten. Seitdem ist die Schweiz verpflichtet, den übernommenen Schengen-Besitzstand anzuwenden und umzusetzen, wie u.a. die Bestimmungen zur gemeinsamen Visapolitik, auf die verschiedentlich in EG-Rechtsakten verwiesen wird. Durch die Übernahme des Schengen-Besitzstandes wurden im AuG entsprechende Anpassungen notwendig (vgl. u.a. Art. 2 Abs. 4 AuG, wonach die Bestimmungen über das Visumverfahren und über die Ein- und Ausreise nur gelten, sofern das Schengen-Recht keine abweichenden Bestimmungen enthält). Im Weiteren ist die VEV total revidiert worden (Verordnung vom 22. Oktober 2008 über die Einreise

und die Visumerteilung [VEV, SR 142.204], in Kraft seit 12. Dezember 2008). Art. 57 VEV sieht vor, dass hängige Verfahren nach dem neuen, übergeordneten (Schengen-)Recht fortgeführt werden. Das bedeutet, dass die Schweiz ungeachtet der übergangsrechtlichen Bestimmung von Art. 126 Abs. 1 AuG völkerrechtlich verpflichtet ist, auf Verfahren, die am 12. Dezember 2008 hängig sind, das neue Recht anzuwenden (zum Vorrang des internationalen Rechts: vgl. BGE 131 II 352 E. 1.3.1 [mit Hinweis auf Rechtsprechung und zitierte Doktrin], 119 V 171 E. 4; RAINER J. SCHWEIZER, Zur Einleitung: Das Bundesverwaltungsgericht im System der öffentlich-rechtlichen Rechtspflege des Bundes, in: Bernhard Ehrenzeller/Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Das Bundesverwaltungsgericht: Stellung und Aufgaben, St. Gallen 2008, S. 24).

5.

5.1 Bezüglich der Einreisevoraussetzungen für einen Aufenthalt von höchstens drei Monaten verweist Art. 2 Abs. 1 VEV auf die 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 (Schengener Grenzkodex [SGK, ABl. L 105 vom 13.04.2006, S. 1–32]). Art. 5 Abs. 1 SGK präzisiert die Einreisevoraussetzungen für Drittstaatsangehörige. Diese benötigen zur Einreise ein oder mehrere gültige Reisedokumente und – sofern sie der Visumpflicht unterliegen – ein gültiges Visum (Bst. a und b). Sie müssen den Zweck und die Umstände ihres beabsichtigten Aufenthalts belegen und hierfür über ausreichende finanzielle Mittel verfügen (Bst. c). Im Weiteren dürfen sie 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 (Bst. d und e).

5.2 Die Einreisevoraussetzungen gemäss Schengener Grenzkodex entsprechen im Wesentlichen Art. 5 Abs. 1 Bst. a–d AuG. Das in Art. 5 Abs. 1 Bst. c SGK genannte Erfordernis, Zweck und Umstände des geplanten Aufenthalts zu belegen, wird in Art. 5 Abs. 1 AuG nicht explizit erwähnt. Demgegenüber verlangt Art. 5 Abs. 2 AuG, dass im Falle eines nur vorübergehenden Aufenthalts für die gesicherte Wiederausreise Gewähr zu bieten ist. Dies stellt jedoch kein zusätzliches im nationalen Recht verankertes Erfordernis dar und steht daher nicht im Widerspruch zum Schengener Grenzkodex. Die Angabe des vorübergehenden Aufenthaltszwecks stellt nämlich zugleich eine Absichtserklä-

rung dar, nach Erfüllung dieses Zwecks wieder ausreisen zu wollen. Erfolgen widersprüchliche oder unglaubwürdige Angaben zum Aufenthaltszweck, so kann daraus der Schluss gezogen werden, dass der jeweilige Gesuchsteller nicht willens ist, nach Ablauf des geplanten Aufenthalts den Schengenraum fristgerecht zu verlassen. In diesem Sinne äussert sich auch die Gemeinsame Konsularische Instruktion an die diplomatischen Missionen und die konsularischen Vertretungen, die von Berufskonsularbeamten geleitet werden (GKI, ABl. C 326 vom 22.12.2005, S. 1–149), die eine analoge Auslegung vornimmt. Die GKI verlangt hinsichtlich des Entscheids über den Visumsantrag die Einschätzung des Migrationsrisikos; es muss geprüft werden, "ob der Antragsteller die Absicht hat, in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten mit Hilfe eines zu Touristik-, Studien-, Geschäfts- bzw. zu Familienbesuchszwecken ausgestellten Visums einzuwandern und sich dort niederzulassen" (vgl. ABl. C 326, S. 10). Die laut Art. 5 Abs. 2 SGK zur Glaubhaftmachung des Aufenthaltszwecks in Frage kommenden Belege werden beispielhaft in Anhang I des Schengener Grenzkodex aufgelistet.

5.3 Aufgrund der vorstehenden Erwägungen ist somit festzuhalten, dass die nach Art. 5 Abs. 1 Bst. c SGK erforderliche Überprüfung des Aufenthaltszwecks dieselbe Fragestellung aufwirft wie die Überprüfung des in Art. 5 Abs. 2 AuG genannten Merkmals der gesicherten Wiederausreise. Es kann daher an die bisherige Praxis und Rechtsprechung bezüglich des letztgenannten Merkmals angeknüpft werden.

6.

Das Schengen-Recht nimmt eine Differenzierung in Bezug auf die Visumspflicht von Drittstaatsangehörigen vor. Die Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 (ABl. L 81 vom 21.03.2001, S. 1–7) verweist in Art. 1 Abs. 1 und 2 auf die Anhänge I und II, welche jeweils eine Liste von Drittländern enthalten. In Anhang I sind diejenigen Drittstaaten aufgelistet, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Aussengrenzen der Schengen-Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen; Anhang II dagegen führt diejenigen Drittländer auf, deren Staatsangehörige von der Visumspflicht befreit sind. Als ukrainische Staatsangehörige unterliegt die Gesuchstellerin damit der Visumspflicht.

7.

7.1 Zur Prüfung des Kriteriums der gesicherten Wiederausreise muss ein zukünftiges Verhalten beurteilt werden. Dazu lassen sich in der Regel keine gesicherten Feststellungen, sondern lediglich Voraussagen machen. Dabei sind sämtliche Umstände des konkreten Einzelfalles zu würdigen.

7.2 Anhaltspunkte zur Beurteilung der fristgerechten Wiederausreise können sich aus der allgemeinen Lage im Herkunftsland der Besucherin oder des Besuchers ergeben.

7.3 In der Ukraine herrschten in den 1990er Jahren, und damit unmittelbar nach dem Erlangen der Unabhängigkeit, prekäre wirtschaftliche Verhältnisse. Der Lebensstandard eines Grossteils der Einwohnerinnen und Einwohner nahm stark ab und viele waren von Armut betroffen. Zwar konnte in den darauffolgenden Jahren mit durchschnittlich über 7 % pro Jahr ein beachtliches Wachstum verzeichnet werden. Im Jahre 2007 stieg jedoch die Inflation auf 16.6 % (Quelle: U.S. Department of State, <<http://www.state.gov>>, Learn about... > Ukraine, besucht am 11. März 2009). Seit Herbst 2008 sind die Auswirkungen der weltweiten Finanzkrise auch in der Ukraine deutlich zu spüren. Sie haben zu einer Destabilisierung des Bankensektors und zu einer Abwertung der Landeswährung Hrywnja geführt. Bedenklich ist auch die hohe Inflationsrate schon im ersten Halbjahr 2008 (29,3 % im Vergleich zu Ende Juni 2007). Das Land leidet zudem unter dem Verfall des Weltmarktpreises für das Hauptexportgut Stahl (Quelle: Länder und Reiseinformationen auf der Webseite des Auswärtigen Amtes, <<http://www.auswaertiges-amt.de>>, Länder, Reisen und Sicherheit > Ukraine > Wirtschaft; Stand: November 2008, besucht am 11. März 2009). Der Leistungsbilanzüberschuss im Jahr 2005 von 2,9 % des BIP hat sich 2006 in ein Defizit von 1,6 Mrd. USD (1,6 % des BIP) verwandelt. Dieser negative Trend hat sich seither fortgesetzt: -4,1 % im Jahr 2007 und -4,7 % bis Ende April 2008 (Quelle: Staatssekretariat für Wirtschaft <<http://www.seco.admin.ch>>, Themen > Aussenwirtschaft > Länderinformationen > Europa/Zentralasien > Ukraine, besucht am 11. März 2009). Die wirtschaftliche Lage ist angespannt und breite Bevölkerungsschichten sind von vergleichsweise schwierigen ökonomischen und sozialen Lebensbedingungen betroffen. Entsprechend hoch ist der Anteil jener, die versuchen, nach Westeuropa – und unter anderem auch in die Schweiz – zu gelangen, um sich unter günstigeren Lebensbedingungen eine bessere Existenz aufzubauen.

Die Tendenz zur Auswanderung zeigt sich besonders stark bei jüngeren Personen und solchen mittleren Alters. Sie wird dort noch begünstigt, wo bereits Verwandte oder Bekannte im Ausland leben und dementsprechend ein minimales Beziehungsnetz besteht. Im Falle der Schweiz führt dies angesichts der restriktiven Zulassungsregelung nicht selten zur Umgehung ausländerrechtlicher Bestimmungen.

7.4 In Anbetracht der schwierigen Lage in der Ukraine und der dadurch verursachten Migrationsbewegung ist die Beurteilung der Vorinstanz, die das Risiko einer nicht fristgerechten Wiederausreise als relativ hoch einschätzte, nicht zu beanstanden. Es wäre jedoch zu schematisch und nicht haltbar, generell und ohne spezifische Anhaltspunkte ausschliesslich aufgrund der allgemeinen Lage in der Herkunftsregion auf eine nicht hinreichend gesicherte Wiederausreise zu schliessen. Die eben genannten Umstände entbinden die Vorinstanz daher nicht von einer einzelfallbezogenen Beurteilung. Namentlich können berufliche, gesellschaftliche oder familiäre Verpflichtungen die Prognose einer anstandslosen Wiederausreise begünstigen.

8.

8.1 Bei der Gesuchstellerin handelt es sich um eine beinahe 39-jährige, geschiedene Frau. Über ihre persönlichen und familiären Verhältnisse ist nichts Näheres bekannt. Es fehlt an jeglichen Hinweisen auf das Vorhandensein sozialer Strukturen, die besondere Gewähr für eine fristgerechte Wiederausreise geben könnten.

8.2 Die Gesuchstellerin ist gemäss eigenen Angaben erwerbstätig. Sie arbeitet als Verkäuferin in einer Firma in Mariupol. Seit wann sie für diese Firma arbeitet und welchen Lohn sie mit ihrer Erwerbstätigkeit erzielt, ist nicht bekannt. Damit lässt sich auch kein Bild darüber machen, in welchen wirtschaftlichen Verhältnissen sie lebt. Allein aus dem Umstand, dass die Gesuchstellerin erwerbstätig ist, kann nicht auf Verhältnisse geschlossen werden, die besondere Gewähr für eine Wiederausreise nach einem Besuchsaufenthalt bieten würden.

8.3 Vor dem aufgezeigten persönlichen und allgemeinen Hintergrund durfte die Vorinstanz demnach davon ausgehen, dass keine hinreichende Gewähr für eine fristgerechte und anstandslose Wiederausreise der Gesuchstellerin nach einem Besuchsaufenthalt besteht. An dieser Beurteilung vermögen die gegenteiligen Zusicherungen des Beschwerdeführers nichts zu ändern. Diese sind rechtlich nicht verbindlich und faktisch auch nicht durchsetzbar. Als Gastgeber kann der Be-

schwerdeführer zwar für gewisse finanzielle Risiken im Zusammenhang mit dem Besuchsaufenthalt, aus nahe liegenden Gründen aber nicht für ein bestimmtes Verhalten seines Gastes garantieren (anstelle vieler vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-3243/2007 vom 10. Juni 2008 E. 5.5).

8.4 Kommt hinzu, dass der Beschwerdeführer die Gesuchstellerin noch nicht lange kennt und sich seine Kontakte zu ihr bisher auf schriftliche und elektronische Korrespondenzen beschränkt haben. Zwar wollen sie sich schon zum Eheschluss entschieden haben. Das kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass objektiv gesehen nicht von einer gefestigten Beziehung ausgegangen werden kann. Entsprechend schwer dürfte für den Beschwerdeführer abzuschätzen sein, mit welcher Verlässlichkeit die Gesuchstellerin – einmal mit einem Besuchsvisum eingereist – an den von ihr deklarierten Absichten festhalten würde.

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.

Entsprechend dem Verfahrensausgang 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]).

Dispositiv S. 10

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 600.- werden dem Beschwerdeführer auf-
erlegt. Sie werden mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvor-
schuss verrechnet.

3.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Akten [...] retour)
- das Migrationsamt des Kantons Zürich ad [...] in Kopie.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Andreas Trommer

Denise Kaufmann

Versand: