

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-1330/2009
{T 0/2}

Urteil vom 16. Juli 2009

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),
Richter Jean-Daniel Dubey, Richter Bernard Vaudan
Gerichtsschreiber Lorenz Noli.

Parteien

D_____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Visum zu Besuchszwecken.

Sachverhalt:**A.**

Der 1977 geborene dominikanische Staatsangehörige W_____ (im Folgenden: Gesuchsteller) beantragte am 4. Dezember 2008 bei der Schweizerischen Botschaft in Santo Domingo ein Visum für einen 12-tägigen Besuchsaufenthalt bei D_____ (im Folgenden: Gastgeber bzw. Beschwerdeführer) in H_____ (AG). Letzterer hatte schon am 17. November 2008 ein Schreiben an die schweizerische Vertretung gerichtet, in welchem er sich als Gastgeber des Gesuchstellers zu erkennen gab. Er sei mit dessen Schwester befreundet und wolle ihr mit der Einladung eine Freude bereiten. Er werde für alle Kosten des Aufenthalts aufkommen und dafür besorgt sein, dass sein Gast „vor Ablauf der 3 Monate die Schweiz wieder verlassen wird“. Die schweizerische Vertretung lehnte es ab, ein Visum in eigener Kompetenz zu erteilen und leitete das Gesuch zur Prüfung und zum Entscheid an die Vorinstanz weiter.

B.

Zum Gesuch begrüsst, holte das Migrationsamt des Kantons Aargau beim Gastgeber weitere Auskünfte ein und leitete diese an die Vorinstanz weiter.

C.

In einer Verfügung vom 9. Februar 2009 lehnte es auch die Vorinstanz ab, das beantragte Visum zu erteilen. Sie begründete ihre Weigerung im Wesentlichen damit, dass die anstandslose und fristgerechte Wiederausreise nach einem Besuchsaufenthalt nicht als gesichert betrachtet werden könnte. Der Gesuchsteller lebe in einer Region, aus der insbesondere wegen der dort herrschenden wirtschaftlichen Verhältnisse ein anhaltend starker Zuwanderungsdruck festzustellen sei. Die Erfahrung habe gezeigt, dass vor allem jüngere Personen emigrierten, in der Hoffnung, sich im Ausland eine bessere Zukunft aufbauen zu können. In den familiären und beruflichen Verhältnissen des Gesuchstellers seien keine Umstände im Sinne besonderer Verpflichtungen zu erkennen, die wiederum die generellen Risiken verringern könnten. Komme hinzu, dass sich Gast und Gastgeber unterschiedlich zur Dauer des beabsichtigten Aufenthalts geäußert hätten.

D.

Mit Beschwerde vom 1. März 2009 beantragt der Gastgeber beim Bun-

desverwaltungsgericht implizit die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und die Erteilung eines Besuchervisums. Zur Begründung bringt er sinngemäss vor, die Vorinstanz gehe zu Unrecht davon aus, dass die Wiederausreise des Gesuchstellers nach einem Besuchsaufenthalt nicht gesichert wäre. Sie habe dabei seine Integrität und Glaubwürdigkeit als Gastgeber nicht gebührend berücksichtigt. Es gehe den Beteiligten wirklich nur um einen Besuch. Er selbst habe dem Gesuchsteller empfohlen, länger als nur für zwei Wochen zu kommen, dies aufgrund der grossen Reisedistanz. Der Arbeitgeber des Gesuchstellers sei bereit, diesem einen längeren Urlaub zu gewähren.

E.

Die Vorinstanz schliesst in ihrer Vernehmlassung vom 20. April 2009 auf Abweisung der Beschwerde.

F.

In einer Replik vom 18. Mai 2009 hält der Beschwerdeführer an seinem Rechtsbegehren und dessen Begründung fest.

G.

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

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 die Erteilung eines Visums zu Besuchszwecken verweigert wird. In dieser Materie urteilt das Bundesverwaltungsgericht 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 gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen. Massgebend ist grundsätzlich die Rechts- und Sachlage zum Zeitpunkt seines Entscheides (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.

Das Visumsgesuch datiert vom 4. Dezember 2008, die angefochtene Verfügung wurde am 9. Februar 2009 erlassen. Dazwischen, am 12. Dezember 2008, wurde 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) in Kraft gesetzt. Gestützt auf dieses Abkommen 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 Schen-

gen-Besitzstandes wurden im Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) 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 wurde die Verordnung vom 24. Oktober 2007 über das Einreise- und Visumverfahren (VEV; AS 2007 5537) total revidiert (neu: 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.

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, ABI. 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. ABI. 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 Visumpflicht von Drittstaatsangehörigen vor. Die Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 (ABI. 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 Visumpflicht befreit sind. Gemäss dieser Regelung unterliegt der Gesuchsteller gestützt auf seine Staatszugehörigkeit der Visumpflicht.

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 Situation im Herkunftsland des Besuchers ergeben. Einreisegesuche von Bürgern aus Staaten bzw. Regionen mit politisch oder wirtschaftlich vergleichsweise ungünstigen Verhältnissen können darauf hindeuten, dass die persönliche Interessenlage in solchen Fällen nicht mit dem Ziel und Zweck einer zeitlich befristeten Einreisebewilligung in Einklang steht.

7.3 In der Dominikanischen Republik konnte sich die Wirtschaft zwar nach einer durch den Zusammenbruch dreier grosser Geschäftsbanken im Jahre 2003 verursachten schweren Krise – dank der Konsolidierungspolitik des im August 2004 gewählten (und im Mai 2008 wiedergewählten) Präsidenten Leonel Fernández Reyna – in beeindruckender Kürze erholen. Beleg dafür ist, anknüpfend an die hohen Wachstumsraten in den 90er Jahren, das seit 2005 anhaltende Wirtschaftswachstum, welches (bei einer verhältnismässig niedrigen Inflationsrate von 5%) im Jahre 2006 10,7% betrug. Mit diesem Erfolg ist die Dominikanische Republik aus der Kategorie der Risikoländer herausgefallen und wird von den anerkannten Ratingagenturen als "B - Land" eingestuft. Nach einer Senkung der Arbeitslosigkeit im Jahr 2005 ist die Arbeitslosenquote im Jahr 2006 nochmals leicht auf knapp 16,2% gesunken. Insgesamt wächst allerdings die Kritik der Bevölkerung, da das neue Wachstum bisher nicht ausreicht, um neue Arbeitsplätze zu schaffen (nur 286'000 Arbeitsplätze im Zeitraum 2004 bis 2006) bzw. keine spürbare Verbesserung in den Lebensbedingungen der bedürftigen Schichten gebracht hat. Die Regierung hat zwar mittlerweile mit verschiedenen Massnahmen auf diese Kritik reagiert; dennoch ist eine Entlastung auf dem Arbeitsmarkt mittelfristig nicht zu erwarten (zur Lageanalyse vgl. auch Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-581/2008 vom 27. März 2009 E. 7.3 und C-4517/2007 vom 18 Oktober 2008 E. 5.1 mit Quellenangaben).

Vor dem aufgezeigten wirtschaftlichen Hintergrund ist – vor allem in der jüngeren Bevölkerung – ein starker Migrationsdruck festzustellen.

Dabei gilt auch die Schweiz als Zielland vieler Auswanderer im erwerbsfähigen Alter, welche sich hier unter besseren Lebensbedingungen eine (neue) Existenz aufbauen möchten. Die Tendenz zur Auswanderung wird erfahrungsgemäss dort noch begünstigt, wo bereits ein soziales Beziehungsnetz (Verwandte, Freunde) im Ausland besteht. Im Falle der Schweiz führt dies angesichts der restriktiven Zulassungsregelung nicht selten zur Umgehung ausländerrechtlicher Bestimmungen.

7.4 Bei der Risikoanalyse sind allerdings nicht nur solch allgemeine 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 fremdenpolizeilich nicht regelkonformes Verhalten (nach bewilligter Einreise zu einem Besuchsaufenthalt) hoch eingeschätzt werden.

8.

8.1 Beim Gesuchsteller handelt es sich um einen 32-jährigen, unverheirateten und kinderlosen Mann. Gemäss den Angaben des Beschwerdeführers leben einzig noch die Eltern des Gesuchstellers ebenfalls in der Dominikanischen Republik. Zwei Schwestern (darunter die Freundin des Gastgebers und Beschwerdeführers) leben in der Schweiz. Über die Existenz weiterer Geschwister ist nichts bekannt.

8.2 Beruflich verfügt der Gesuchsteller – aus einem von ihm zu den Akten gereichten Zertifikat zu schliessen – seit Februar 2007 über einen Abschluss als "Ingenierio en Informatica". Als Arbeitgeber hat er im Visumsgesuch eine Firma in Santo Domingo angegeben, die sich mit dem Handel von Fahrzeugen beschäftigt. Während er selbst im Visumsgesuch nur vermerkte, er sei in besagter Firma angestellt (ohne seine Funktion zu bezeichnen) brachte der Beschwerdeführer auf eine entsprechende Frage des kantonalen Migrationsamtes vor, der Gesuchsteller sei als Techniker tätig. Aus einem Attest besagter Firma vom 1. Dezember 2008 geht hervor, dass er dort seit 2005 als technischer Supporter angestellt sei und aktuell „\$38.000“ verdienen soll. Geht man davon aus, dass damit nicht US-Dollar (USD), sondern dominikanische Pesos (DOP) gemeint sind, so entspricht dies umgerech-

net etwa 1'050 USD, mehr als dem Doppelten des landesweiten Durchschnittseinkommens (rund 5'100 USD jährlich; Quelle: U.S. Department of State, <<http://www.state.gov>>, Travel > Countries and Regions > Background Notes > Dominican Republic, Stand: Juni 2009, besucht im Juli 2009). Die schweizerische Vertretung sprach in diesem Zusammenhang von einem mittleren Einkommen. Über die Vermögenslage des Gesuchstellers lässt sich demgegenüber kein umfassendes Bild machen. Bei den von ihm zu den Akten gereichten Bankauszügen der Periode Juni bis November 2008 fällt auf, dass die monatlich saldierten Kontobeträge jeweils zwischen 35 und 73'000 DOP schwankten. Worauf diese grossen Differenzen zurückzuführen sind, ist nicht ersichtlich.

Im Zusammenhang mit dem Vorhalt der Vorinstanz betreffend unterschiedlicher Angaben zur Dauer des geplanten Besuchsaufenthalts hat der Beschwerdeführer im Rechtsmittelverfahren eine zweite Bestätigung des selben Arbeitgebers ediert; diese datiert vom 11. Mai 2009. Beiden Bestätigungen kann allerdings aus verschiedenen Gründen keine grosse Beweiskraft beigemessen werden. Besagtes Dokument vom 11. Mai 2009 besteht offensichtlich in einer einfachen Abänderung des früher ausgestellten. So wurde anstelle der im ersten Dokument enthaltenen Formulierung, wonach dem Arbeitnehmer jährlich drei mal Ferien zustehen würden, nunmehr vermerkt, dass er jährlich drei Monate Ferien zugute habe, weil er ein effizienter und verantwortungsvoller Mitarbeiter sei. Über die Art und Weise der Finanzierung dieses Anspruchs wurde in der jüngeren Bestätigung nichts vermerkt. Die beiden Atteste sind in ihrer Beweiskraft auch deshalb in Frage zu stellen, weil die darauf angebrachten Unterschriften – obwohl angeblich von der gleichen Person – stark voneinander abweichen. Es scheint, dass die Bestätigungen, inhaltlich auf die Bedürfnisse des Gesuchstellers ausgerichtet, zumindest in einem der beiden Fälle nicht vom dazu legitimierten Verfasser stammen.

8.3 Vor dem allgemeinen und persönlichen Hintergrund durfte die Vorinstanz demnach davon ausgehen, dass keine hinreichende Gewähr für eine fristgerechte und anstandslose Wiederausreise des Gesuchstellers nach einem Besuchsaufenthalt besteht. An dieser Beurteilung vermag auch der Hinweis des Beschwerdeführers auf seine eigene persönliche und berufliche Integrität nichts zu ändern. Aus naheliegenden Gründen ist bei der Risikoeinschätzung nicht so sehr auf die Verlässlichkeit des Gastgebers, sondern vielmehr auf mögliche Verhal-

tensweisen des Gastes selbst abzustützen. Nur letzterer ist in der Lage, hinreichend Gewähr für eine fristgerechte und anstandslose Wiederausreise zu bieten (vgl. anstelle vieler die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-204/2008 vom 5. März 2009 E. 8.4 und C-3243/2007 vom 10. Juni 2008 E. 5.5).

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.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wird der unterliegende Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten sind auf Fr. 600.- festzusetzen (Art. 1, Art. 2 und Art. 3 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [SR 173.320.2]).

(Dispositiv Seite 11)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 600.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie sind mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss gedeckt.

3.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Dossier ZEMIS [...] retour)
- das Migrationsamt Kanton Aargau (Dossier [...] retour)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Andreas Trommer

Lorenz Noli

Versand: