

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-138/2006
{T 0/2}

Urteil vom 9. Mai 2008

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),
Richter Blaise Vuille,
Richterin Elena Avenati-Carpani,
Gerichtsschreiberin Denise Kaufmann.

Parteien

N._____,
Beschwerdeführerin
vertreten durch O._____,

gegen

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

Gegenstand

Einreisesperre.

Sachverhalt:**A.**

Die Beschwerdeführerin, eine 1950 geborene mazedonische Staatsangehörige, wurde am 24. Juni 2006 auf dem Flughafen Zürich-Kloten grenzpolizeilich kontrolliert, als sie die Schweiz Richtung Skopje verlassen wollte. Dabei konnte sie sich mit einem gültigen heimatlichen Reisepass, jedoch nicht mit einem Visum für eine Einreise in die Schweiz ausweisen.

B.

Gestützt auf diesen Sachverhalt verhängte die Vorinstanz am 11. Juli 2006 über die Beschwerdeführerin eine zweijährige Einreisesperre. Zur Begründung wurde ausgeführt, die Beschwerdeführerin habe mit ihrer Einreise in die Schweiz ohne das dafür notwendige Visum in grober Weise gegen fremdenpolizeiliche Vorschriften verstossen. Einer allfälligen Beschwerde wurde vorsorglich die aufschiebende Wirkung entzogen.

C.

Gestützt auf den gleichen Sachverhalt wurde die Beschwerdeführerin vom Statthalteramt Bülach mit einer Busse von Fr. 350.-- belegt (Strafverfügung vom 24. Juli 2006).

D.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 15. August 2006 an das damals zuständige Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) liess die Beschwerdeführerin um Aufhebung der Einreisesperre ersuchen. Begründend machte sie im Wesentlichen geltend, die Massnahme sei nicht verhältnismässig. Der Anlass dazu sei geringfügig. Sie sei in Unkenntnis der Einreisevorschriften und nur im Transit aus Frankreich in die Schweiz gelangt, um von Zürich-Kloten aus nach Skopje fliegen zu können. Die Massnahme treffe sie zudem hart, weil in der Schweiz ein Sohn mit Familie lebe. Die gegen sie ausgesprochene Busse werde sie begleichen.

E.

Die Vorinstanz schliesst in ihrer Vernehmlassung vom 11. Oktober 2006 auf Abweisung der Beschwerde. Dabei stellt sie sich auf den Standpunkt, dass der Beschwerdeführerin durchaus zuzumuten gewesen wäre, sich vor Antritt ihrer Auslandsreise um ein Einreisevisum für

die Schweiz zu bemühen. Die entsprechenden Einreisevorschriften seien ihr bekannt gewesen. Sie habe im Mai 1994 schon einmal ein Visum für die Schweiz beantragt, und im September 2002 sei ihr die Einreise in die Schweiz an der Grenze verweigert worden, weil sie kein Visum besessen habe.

F.

In einer Replik vom 7. November 2006 lässt die Beschwerdeführerin an ihrem Rechtsbegehren festhalten. Ergänzend bzw. berichtigend führt sie aus, sie habe sich nach einem Ferienaufenthalt bei ihrer Schwester in Frankreich für einen kurzen Zwischenhalt in der Schweiz entschieden, um ihre hier lebenden Angehörigen (Sohn und Familie) zu besuchen und anschliessend von hier aus in die Heimat zurückzufliegen. Dies im Bewusstsein, dass sie dazu ein Visum bräuchte. Weil ein solches aber nur schwer erhältlich sei und sie ihre Enkelkinder schon seit mehr als zwei Jahren nicht mehr gesehen habe, sei sie in Missachtung der Vorschriften eingereist.

G.

Am 16. Juli 2007 reichte die Beschwerdeführerin ihre Replik vom 7. November 2006 unaufgefordert nochmals ein.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 und 34 VGG genannten Behörden. Dazu gehört auch das BFM, das mit der Anordnung einer Einreisesperre eine Verfügung im erwähnten Sinne und daher ein zulässiges Anfechtungsobjekt erlassen hat. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht übernimmt, sofern es zuständig ist, die Beurteilung der am 1. Januar 2007 bei den Eidgenössischen Rekurs- oder Schiedskommissionen oder bei den Beschwerdediensten der Departemente hängigen Rechtsmittel und wendet das neue Ver-

fahrensrecht an (Art. 53 Abs. 2 VGG). Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist somit 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 Sachverhaltes sowie, wenn 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 seiner Entscheidung (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.451/2002 vom 28. März 2003, E. 1.2, sowie Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-135/2006 vom 20. Dezember 2007, E. 2 mit weiteren Hinweisen).

3.

Am 1. Januar 2008 traten das neue Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) und seine Ausführungsverordnungen in Kraft (unter anderem die Verordnung vom 24. Oktober 2007 über das Einreise- und Visumverfahren [VEV, SR 142.204]). Auf Verfahren, die vor dem Inkrafttreten des AuG eingeleitet wurden, bleibt das alte Recht anwendbar (vgl. Art. 126 Abs. 1 AuG sowie Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-3912/2007 vom 14. Februar 2008, E. 2). Einschlägig sind das Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (aANAG, BS 1 121, zum vollständigen Quellennachweis vgl. Ziff. 1 des Anhangs zum AuG) sowie die gestützt darauf erlassenen Durchführungsvorschriften, insbesondere die Verordnung vom 14. Januar 1998 über die Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Ausländern (aVEA, AS 1998 194, zum vollständigen Quellennachweis vgl. Art. 39 VEV).

4.

4.1 Die eidgenössische Behörde kann für höchstens drei Jahre eine Einreisesperre über Ausländerinnen und Ausländer verhängen, die sich grobe oder mehrfache Zuwiderhandlungen gegen fremdenpolizeiliche Bestimmungen haben zuschulden kommen lassen. Während der Einreisesperre ist der ausländischen Person jeder Grenzübertritt ohne ausdrückliche Ermächtigung der verfügenden Behörde untersagt (Art. 13 Abs. 1 Sätze 2 und 3 aANAG).

4.2 Gestützt auf diesen Tatbestand kann eine Fernhaltemassnahme verhängt werden, wenn der Ausländer oder die Ausländerin objektiv gegen fremdenpolizeiliche Vorschriften verstossen hat und ihm bzw. ihr der Gesetzesverstoss zum Vorwurf gereicht. Als grob im Sinne von Art. 13 Abs. 1 Satz 2 aANAG ist eine Zuwiderhandlung gegen fremdenpolizeiliche Bestimmungen – unabhängig vom Verschulden des oder der Betroffenen – immer dann zu qualifizieren, wenn sie zentrale, für das Funktionieren der fremdenpolizeilichen Ordnung wichtige Bereiche berührt (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-66/2006 vom 17. Juli 2007 E. 5.1 und C-63/2006 vom 19. Februar 2007 E. 5).

5.

5.1 Zur Einreise bedürfen Ausländerinnen und Ausländer eines gültigen und anerkannten Passes. Abweichende Regelungen in bilateralen oder multilateralen Abkommen bleiben vorbehalten. Ferner benötigen sie ein Visum (Art. 3 aVEA), sofern sie nicht von dieser Pflicht befreit sind (Art. 4 aVEA).

5.2 Als mazedonische Staatsangehörige unterstand die Beschwerdeführerin fraglos der Visumpflicht. Dennoch war sie bei ihrer Einreise in die Schweiz nicht im Besitze eines solchen Sichtvermerks. Entsprechend wurde sie in Anwendung von Art. 23 Abs. 6 aANAG strafrechtlich zur Rechenschaft gezogen.

5.3 Die Beschwerdeführerin hat zweifellos gegen Normen verstossen, denen im Gefüge der fremdenpolizeilichen Ordnung zentrale Bedeutung beizumessen ist, weshalb der Verstoss als grob im Sinne der vorerwähnten Terminologie zu gelten hat und gestützt auf Art. 13 Abs. 1 Satz 2 aANAG mit einer Fernhaltemassnahme geahndet werden kann.

6.

Es bleibt zu prüfen, ob die Einreisesperre dem Grundsatz nach sowie von ihrer Dauer her in richtiger Ausfüllung des Ermessens ergangen

und angemessen ist. Massgebliche Gesichtspunkte sind dabei die Besonderheiten des ordnungswidrigen Verhaltens, die persönlichen Verhältnisse der Verfügungsbelasteten sowie die wertende Gewichtung der sich daraus ergebenden öffentlichen und privaten Interessen (vgl. RENÉ A. RHINOW / BEAT KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtssprechung, Ergänzungsband zur 5. und 6. Auflage von MAX IMBODEN / RENÉ A. RHINOW, Basel und Frankfurt a.M. 1990, Nr. 67, S. 211 f., mit Hinweisen).

6.1 An der Einhaltung der fremdenpolizeilichen Ordnung im Allgemeinen und der Vorschriften über Einreise, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit im Besonderen besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse. Die Einreisesperre wirkt hier einerseits generalpräventiv, indem sie andere Ausländerinnen und Ausländer angesichts der nachteiligen Folgen dazu anhält, sich an die fremdenpolizeiliche Rechtsordnung des Gastlandes zu halten. Andererseits ist eine spezialpräventive Zielsetzung der Massnahme darin zu sehen, dass sie die Betroffenen ermahnt, inskünftig den für sie geltenden Regeln nachzuleben. Eine konstante und konsequente Praxis der Verwaltungsbehörden ist unabdingbar, wenn es darum geht, der fremdenpolizeilichen Ordnung Nachachtung zu verschaffen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-55/2006 vom 4. September 2007 E. 7.2).

6.2 Das Fehlverhalten der Beschwerdeführerin ist aus objektiver Sicht nicht zu bagatellisieren. Sie hat vorsätzlich gegen Einreisebestimmungen verstossen. Ihre Zweifel daran, ob sie im Falle eines Antrages überhaupt ein Visum erhalten hätte, lassen ihr Fehlverhalten nicht in einem günstigeren Licht erscheinen. Im Gegenteil: Mit ihrer Vorgehensweise hat die Beschwerdeführerin gezeigt, dass sie bereit ist, gesetzliche Bestimmungen zu missachten, wenn diese ihren eigenen Partikulärinteressen entgegenstehen. Eine Fernhaltungsmassnahme von einer gewissen Dauer liegt unter den gegebenen Umständen durchaus im öffentlichen Interesse.

6.3 Demgegenüber vermögen die persönlichen Interessen der Beschwerdeführerin daran, in naher Zukunft ohne besondere Hindernisse in die Schweiz einreisen zu können, nicht zu überwiegen. In diesem Zusammenhang beruft sich die Beschwerdeführerin einzig darauf, dass ihr Sohn mit seiner Familie in der Schweiz lebe. Sie hat indessen nicht ausgeführt, weshalb sie zur Aufrechterhaltung der familiären

Kontakte zu diesen Angehörigen die Möglichkeit ungehinderter Einreisen haben muss.

6.4 Eine Abwägung zwischen den öffentlichen Interessen an der Fernhaltung der Beschwerdeführerin und deren privaten Interessen an ungehinderten Einreisen in die Schweiz ergibt demnach, dass die auf zwei Jahre befristete Einreisesperre verhältnismässig und angemessen ist (Art. 49 Bst. a und c VwVG). Die angefochtene Massnahme ist von der Vorinstanz zu Recht angeordnet worden, und die Beschwerde ist abzuweisen.

7.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wird die unterliegende Beschwerdeführerin 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 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [SR 173.320.2]).

Dispositiv S. 8

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 600.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem am 26. September 2006 geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 600.-- verrechnet.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. 1 181 710 retour)

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Andreas Trommer

Denise Kaufmann

Versand: