

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-1516/2009
{T 0/2}

Urteil vom 24. Juni 2009

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),
Richterin Marianne Teuscher, Richterin Ruth Beutler,
Gerichtsschreiber Lorenz Noli.

Parteien

M_____ und S_____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Visum zu Besuchszwecken.

Sachverhalt:**A.**

Der 1989 geborene pakistanische Staatsangehörige J_____ (nachfolgend Gesuchsteller) beantragte am 18. Dezember 2008 bei der Schweizer Botschaft in Islamabad die Erteilung eines Visums für einen zweimonatigen Aufenthalt. Als Zweck der beabsichtigten Reise gab er an, seinen Grossvater begleiten und betreuen zu wollen, der krank sei und für medizinische Abklärungen in die Schweiz reise. Als Gastgeber in der Schweiz vermerkte er auf dem Formular die Beschwerdeführer, bei denen es sich um seinen Onkel und dessen Ehefrau handle.

Die Schweizer Vertretung weigerte sich, in eigener Kompetenz ein Visum zu erteilen und überwies das Gesuch der Vorinstanz zum förmlichen Entscheid.

B.

Zum Gesuch begrüsst, holte das Migrationsamt des Kantons Zürich bei den Gastgebern weitere Auskünfte ein und leitete diese an die Vorinstanz weiter.

C.

In einer Verfügung vom 27. 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.

D.

Mit Beschwerde vom 9. März 2009 gelangten die Gastgeber dagegen an das Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragen darin sinngemäss, die vorinstanzliche Verfügung sei aufzuheben und das Visum sei zu er-

teilen. Zur Begründung rügen sie im Wesentlichen, die Vorinstanz sei zu Unrecht davon ausgegangen, dass die fristgerechte Wiederausreise aus der Schweiz nicht gewährleistet wäre.

E.

Die Vorinstanz schliesst in ihrer Vernehmlassung vom 29. April 2009 auf Abweisung der Beschwerde.

F.

In einer Replik vom 14. Juni 2009 halten die Beschwerdeführer an ihrem 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 Ausstellung eines Einreisevisums verweigert wird. In dieser Materie entscheidet 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 Die Beschwerdeführer sind gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt. Auf die frist- und formgerechte Beschwerde ist einzutreten (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 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.

4.1 Ausländerinnen und Ausländer benötigen zur Einreise in die Schweiz ein für den Grenzübertritt anerkanntes Ausweispapier und ein Visum, sofern dieses erforderlich ist (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG, SR 142.20], Art. 1 ff. der Verordnung vom 22. Oktober 2008 über die Einreise und die Visumerteilung [VEV, SR 142.204]). Ist nur ein vorübergehender Aufenthalt vorgesehen, müssen Ausländerinnen und Ausländer Gewähr für die gesicherte Wiederausreise bieten (vgl. Art. 5 Abs. 2 AuG).

4.2 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 Visumspflicht 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).

4.3 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 (wie erwähnt), 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 Absichtserklärung 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.

4.4 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 (vgl. anstelle vieler: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-5672/2008 vom 10. Juni 2009, E. 5.3).

5.

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 (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 Visumpflicht befreit sind. Aufgrund seiner Staatsangehörigkeit unterliegt der Gesuchsteller der Visumpflicht.

6.

6.1 Die Vorinstanz stellt sich auf den Standpunkt, es bestehe nicht genügend Gewähr für eine anstandslose und fristgerechte Wiederausreise des Gesuchstellers. Er komme aus einer Region, aus der viele, vor allem jüngere Leute insbesondere aus wirtschaftlichen Gründen abwanderten und weise selbst weder im familiären noch im beruflichen Bereich besondere Verpflichtungen auf, die ihn daran hindern könnten, selbst auch eine Emigration in Erwägung zu ziehen.

6.2 Die Beschwerdeführer wenden dagegen ein, die angestrebte Einreise diene einem besonderen Zweck. Es gelte, den Vater bzw. Schweigervater auf dessen Reise in die Schweiz durch den Neffen begleiten zu lassen. Denn der Vater bzw. Schwiegervater sei krank und sollte zu medizinischen Abklärungen in die Schweiz kommen. Ein entsprechendes Visum sei erteilt worden, man habe es aber ungenutzt verfallen lassen, weil man nicht wolle, dass er alleine reise. Die Reise werde voraussichtlich nur etwa einen Monat dauern. Im übrigen treffe nicht zu, dass der Gesuchsteller in seinem Heimatland keine Verpflichtungen habe. In der pakistanischen Kultur seien Söhne ihren Eltern gegenüber ganz allgemein stark verpflichtet. Der Gesuchsteller helfe (nebst der beruflichen Weiterbildung, die er betreibe) seinem Vater tatkräftig in dessen Lebensmittelgeschäft.

7.

7.1 Wenn es zu beurteilen gilt, ob das Kriterium der gesicherten Wiederausreise erfüllt ist, muss ein zukünftiges Verhalten beurteilt werden. Dazu lassen sich in der Regel keine verbindlichen Feststellungen, sondern lediglich Prognosen machen. Dabei rechtfertigt es sich, Einreisegesuchen von Personen aus Staaten mit politisch oder wirtschaftlich vergleichsweise ungünstigen Verhältnissen mit einer gewissen Zurückhaltung zu begegnen, da die persönliche Interessenlage in solchen Fällen häufig nicht mit dem Ziel und Zweck einer zeitlich befristeten Einreisebewilligung in Einklang steht.

7.2 Die pakistanische Wirtschaft konnte in den vergangenen Jahren zwar hohe reale Wachstumsraten aufweisen. Dieser positive Trend kam im letzten Jahr aber zu einem schnellen Ende. Nach einem Wirtschaftswachstum von 7% im Haushaltsjahr 2006/2007 ist die pakistanische Wirtschaft im Haushaltsjahr 2007/2008 lediglich um 5,7% gewachsen. Für das Jahr 2008/2009 prognostiziert der Internationale Währungsfonds lediglich ein Wachstum von 2,5%. Die pakistanischen Devisenreserven sanken im Jahr 2008 rapide ab. Im Herbst 2008 schloss Pakistan mit dem IWF eine Übereinkunft über ein Stand-by-Agreement in der Höhe von 7.6 Mrd. USD. Eine Zahlungsbilanzkrise konnte so verhindert werden, nachdem angesichts eines stark wachsenden Handelsbilanzdefizits Pakistan kurz davor stand, seine Importe nicht mehr bezahlen zu können. Angesichts der politischen Instabilität, der angespannten Sicherheitslage und der andauernden Energiekrise der vergangenen Monate hat sich das Wirtschaftsklima deutlich abgekühlt. Die weitgehend feudalistisch strukturierte Landwirtschaft Pakistans ist mit rund 22% Beitrag zum Bruttoinlandprodukt immer noch ein wichtiger Sektor der pakistanischen Volkswirtschaft. In ihm sind 45% der arbeitsfähigen Menschen beschäftigt; insgesamt 60% der ländlichen Bevölkerung hängen direkt oder indirekt vom landwirtschaftlichen Sektor ab. Im internationalen Vergleich fällt Pakistan nach wie vor in die Kategorie der Länder mit niedrigen Einkommen (Quelle: <http://www.auswaertiges-amt.de>, Stand: April 2009, besucht am 16. Juni 2009). Aufgrund der geschilderten Rahmenbedingungen sind breite Bevölkerungsschichten von vergleichsweise schwierigen ökonomischen und sozialen Lebensbedingungen betroffen. Entsprechend hoch ist daher auch der Anteil jener, die versuchen, ins Ausland zu gelangen, um sich unter günstigeren Lebensbedingungen eine bessere Existenz aufbauen zu können. Der Trend zeigt sich erfahrungsgemäss besonders stark bei jüngeren und ungebundenen Personen, die durch

die Anwesenheit von Verwandten oder Bekannten bereits über ein minimales soziales Beziehungsnetz im Ausland verfügen. Im Falle der Schweiz führt dies angesichts der restriktiven Zulassungsregelung nicht selten zur Umgehung ausländerrechtlicher Bestimmungen.

8.

8.1 Bei der Risikoanalyse betreffend die gesicherte Wiederausreise sind aber nicht nur solch allgemeine Umstände zu berücksichtigen, sondern sämtliche Gesichtspunkte des konkreten Einzelfalles. Obliegt einer Person im Heimatstaat beispielsweise eine besondere berufliche, gesellschaftliche oder familiäre Verantwortung, kann dieser Umstand die Prognose durchaus begünstigen. Umgekehrt muss bei Personen, die in ihrem Heimatland keine besonderen Verpflichtungen haben, das Risiko, dass sie sich nach einer bewilligten Einreise nicht an die ursprünglich deklarierten Absichten halten könnten, als hoch eingeschätzt werden.

8.2 Beim Gesuchsteller handelt es sich um einen 20-jährigen, unverheirateten und kinderlosen Mann. Er wohnt in der Stadt Sialkot in der Provinz Punjab. Seine Eltern, seine Geschwister und sein Grossvater leben ebenfalls in Pakistan. Der Gesuchsteller hat mit andern Worten noch keine eigene Familie gegründet. Besondere familiäre Verpflichtungen sind auch sonst keine ersichtlich. Dass Söhne in Pakistan ihren Eltern gegenüber kulturell gesehen besonders verpflichtet seien und der Gesuchsteller seinem Vater in dessen Lebensmittelgeschäft aushelfe, lässt nicht schon auf Umstände schliessen, die eine allfällige Emigration mit grosser Wahrscheinlichkeit ausschliessen könnten.

Bezüglich seiner beruflichen Aktivitäten gab der Gesuchsteller anlässlich seines Visumantrags am 18. Dezember 2008 an, er sei Student an der Gout High School in Sialkot. Einen allfälligen Arbeitgeber, nach dem in der gleichen Rubrik des Formulars ebenfalls gefragt wurde, verzeichnete der Gesuchsteller nicht. Die Beschwerdeführer vermerkten in ihrer schriftlichen Eingabe vom 29. Januar 2009 an das kantonale Migrationsamt ausdrücklich, ihr Gast gehe noch keiner beruflichen Tätigkeit nach, er besuche Weiterbildungskurse. Selbst in der Beschwerde war noch die Rede davon, der Gesuchsteller betreibe eine Weiterbildung. In einem gewissen Widerspruch dazu könnte die mit der Replik eingereichte Erklärung gesehen werden, mit der eine Firma "_____" bestätigt, dass der Gesuchsteller seit rund zwei Jahren als "Assistant Operation Manager" tätig sei und für seine Reise in die

Schweiz einen vierwöchigen bezahlten Urlaub erhalte. Nach Darstellung der Beschwerdeführer in ihrer Replik soll der Gesuchsteller in besagter Firma zuerst als Praktikant tätig gewesen sein und inzwischen eine Anstellung erhalten haben. Trifft dies zu und erweist sich die Bestätigung des Arbeitgebers entsprechend ungenau, so kann dennoch nicht von gefestigten beruflichen Verhältnissen ausgegangen werden. Dies umso weniger, als über die Anstellungsbedingungen nichts weiter bekannt ist.

8.3 Besondere Gewähr für eine anstandslose und fristgerechte Wiederausreise ist schliesslich auch nicht darin zu sehen, dass der Gesuchsteller auf seiner Reise erklärtermassen seinen Grossvater (den Vater bzw. Schwiegervater der Beschwerdeführer) begleiten soll. Dass der Vater bzw. Schwiegervater nicht alleine in die Schweiz und zurück reisen soll, entspricht offensichtlich nicht einer zwingenden medizinischen Vorgabe, sondern vielmehr dem erklärten Wunsch der Beschwerdeführer, die noch in ihrer Replik erklären, er sei nicht mehr bei bester Gesundheit und es sei ihnen momentan lieber, wenn er nicht alleine reise. Dass sich Hin- bzw. Rückreise nicht auch anders organisieren lassen, wird zu Recht nicht geltend gemacht.

9.

Vor dem aufgezeigten 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 bestehe. An dieser Beurteilung vermögen auch die Zusicherungen der Beschwerdeführer nichts zu ändern. Zwar besteht kein Anlass, an ihrer Integrität als Gastgeber zu zweifeln. Ganz generell gilt aber festzustellen, dass bei der Abwägung des Risikos einer nicht fristgerechten Wiederausreise nicht so sehr die Haltung eines Gastgebers, sondern in erster Linie das mögliche Verhalten des Gastes selbst von Bedeutung ist. Nur Letzterer ist in der Lage, hinreichend Gewähr für eine fristgerechte und anstandslose Wiederausreise zu bieten. Gastgeber können zwar für gewisse finanzielle Risiken Garantie leisten, nicht aber – mangels rechtlicher und faktischer Durchsetzbarkeit – für ein bestimmtes Verhalten des Gastes. Daran kann auch die bei Gastgebern regelmässig eingeholte Erklärung betr. Wiederausreise ihres Gastes nichts ändern (vgl. anstelle vieler: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2405/2008 vom 18. März 2009 E. 10 mit Hinweisen).

10.

Gestützt auf die bisherigen Erwägungen kann nicht als rechtsfehlerhaft betrachtet werden, wenn die Vorinstanz gestützt auf die bestehende Aktenlage von einer nur ungenügenden Gewähr für die fristgerechte und anstandslose Wiederausreise des Gesuchstellers ausgegangen ist und die Erteilung eines Visums abgelehnt hat. Die angefochtene Verfügung erweist sich somit als rechtmässig (Art. 49 VwVG) und die dagegen erhobene Beschwerde ist abzuweisen.

11.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten den Beschwerdeführern aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 und Art. 3 Bst. b des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [SR 173.320.2]).

(Dispositiv Seite 11)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 600.- werden den Beschwerdeführern auferlegt. Sie werden mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Dossier ZEMIS [...] retour)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Andreas Trommer

Lorenz Noli