

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-2416/2008
{T 0/2}

Urteil vom 17. August 2009

Besetzung

Richterin Ruth Beutler (Vorsitz), Richter Blaise Vuille,
Richter Bernard Vaudan,
Gerichtsschreiberin Barbara Haake.

Parteien

Y._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Verweigerung der Einreisebewilligung für X._____.

Sachverhalt:**A.**

Am 26. Februar 2008 beantragte die 1989 geborene X._____, Staatsangehörige von Mazedonien, bei der Schweizerischen Vertretung in Skopje ein Visum für einen dreimonatigen Besuchsaufenthalt bei ihrer im Kanton Zürich lebenden Schwester Y._____ und deren Ehemann. Nach formloser Verweigerung übermittelte die Vertretung dieses Gesuch zum Entscheid an die Vorinstanz.

B.

Nachdem das Migrationsamt des Kantons Zürich weitere Abklärungen zum beabsichtigten Besuchsaufenthalt vorgenommen hatte, wies die Vorinstanz das Einreisegesuch mit Verfügung vom 4. April 2008 ab. Sie begründete ihre Ablehnung damit, dass die Erteilung einer Einreisebewilligung unter anderem dann zu verweigern sei, wenn die anstandslose und fristgerechte Wiederausreise der gesuchstellenden Person nicht als gesichert betrachtet werden könne, sei es als Folge der in ihrem Ursprungsland herrschenden politischen oder sozio-ökonomischen Verhältnisse oder aufgrund ihrer persönlichen Situation. Wie die in zahlreichen Fällen gemachte Erfahrung zeige, würden insbesondere Touristen- oder Besuchervisa immer wieder von Personen, welche sich eigentlich dauerhaft hier niederlassen möchten, missbraucht. Die Gesuchstellerin stamme immerhin aus einer Region, aus welcher der starke Zuwanderungsdruck anhalte. Zwingende Gründe für ihre Einreise seien nicht ersichtlich.

C.

Gegen diese Verfügung erhob die Gastgeberin, Y._____, am 13. April 2008 Beschwerde mit dem Begehren um Erteilung der beantragten Einreisebewilligung. Sie macht geltend, ihre Schwester wolle nur besuchsweise in die Schweiz kommen; die Vorinstanz bezweifle daher zu Unrecht deren fristgerechte Wiederausreise. Zudem habe ihre Schwester, wie sich den beigefügten Unterlagen entnehmen lasse, zwischenzeitlich eine Arbeitsstelle als Verkäuferin gefunden. Im Falle einer Visumerteilung werde ihr Arbeitgeber ihr erlauben, die geplanten Ferien zu beziehen.

D.

In ihrer Vernehmlassung vom 3. Juli 2008 spricht sich die Vorinstanz unter Erläuterung der bereits genannten Gründe für die Abweisung der

Beschwerde aus. Im Weiteren führt sie aus, der nunmehr beigebrachte Arbeitsvertrag der Gesuchstellerin könne nicht zu einer Abänderung des angefochtenen Entscheids führen. Allein der Umstand, dass die Arbeitsstelle offenbar kurz nach Antritt jederzeit und für mehrere Monate wieder verlassen werden könne, lasse nicht auf eine besondere berufliche und damit Gewähr für eine fristgerechte Wiederausreise bietende Verpflichtung schliessen.

Die Beschwerdeführerin hat hierzu auf eine Stellungnahme verzichtet.

E.

Der weitere Akteninhalt wird, soweit rechtserheblich, in den Erwägungen Berücksichtigung finden.

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 betreffend Verweigerung der Einreisebewilligung, welche vom Bundesverwaltungsgericht endgültig beurteilt werden (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 Beschwerdeführerin 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 alle anderen 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.

Mit Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2004 wurde die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin (SR 362) genehmigt. 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. 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.

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 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 Familienbe-

suchszwecken 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 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. Als Staatsangehörige von Mazedonien unterliegt die Gesuchstellerin damit der Visumpflicht.

7.

Geht es um die Beurteilung des Kriteriums der gesicherten Wiederausreise, so muss ein zukünftiges Verhalten beurteilt werden. Dazu sind in der Regel keine gesicherten Feststellungen, sondern lediglich Prognosen möglich, wobei sämtliche Umstände des konkreten Einzelfalles zu würdigen sind. Erste Anhaltspunkte können sich aus der allgemeinen Situation im Herkunftsland ergeben. Herrschen dort politisch oder wirtschaftlich vergleichsweise ungünstige Verhältnisse, so kann dies darauf hindeuten, dass die persönliche Interessenlage der gesuchstellenden Person nicht mit Ziel und Zweck einer befristeten Einreisebewilligung in Einklang steht.

7.1 Die wirtschaftlichen und sozialen Lebensbedingungen in Mazedonien gestalten sich für breite Bevölkerungsschichten schwierig. Obschon das Wirtschaftswachstum seit dem Krisenjahr 2001 kontinuierlich gesteigert werden konnte, lag die Arbeitslosenquote im euro-

päischen Vergleich mit rund 35% im Jahr 2007 weiterhin überdurchschnittlich hoch. Das Durchschnittsnettoeinkommen eines Berufstätigen betrug im Dezember 2007 bloss ca. 250 Euro. Bei einem begrenzten Markt von zwei Millionen Menschen mit geringer Kaufkraft lohnt eine eigenständige Produktion in vielen Bereichen nicht; dementsprechend ist das Land und seine Wirtschaft in hohem Masse abhängig von Importgütern. Transferzahlungen von mazedonischen Arbeitnehmern im Ausland sind eine wichtige Stütze der Wirtschaft, deren Wachstumsraten jedenfalls deutlich höher liegen müssten als bisher, damit überhaupt ein echter Aufholprozess in Gang gesetzt werden kann (Quellen: www.auswaertiges-amt.de, Stand: September 2008 und www.worldbank.org.mk > Country Brief 2009, Stand: April 2009, beide besucht im Juli 2009). Laut Angaben der Schweizerischen Flüchtlingshilfe lebten im Jahr 2007 rund 22% der mazedonischen Bevölkerung in absoluter Armut (www.fluechtlingshilfe.ch > Mazedonien > Kurzinformation der SFH-Länderanalyse vom 20. Juni 2007). Bis heute dürften sich die auf dem Jahr 2007 basierenden Zahlen kaum geändert haben.

Aufgrund der geschilderten Situation versuchen viele – insbesondere jüngere – Menschen ins Ausland zu gelangen, um sich unter günstigeren Lebensbedingungen eine bessere Existenz zu sichern. Dabei gilt vor allem West- und Mitteleuropa und somit auch die Schweiz als Wunschdestination. Der Trend zur Auswanderung zeigt sich erfahrungsgemäss dort besonders stark, wo durch die Anwesenheit von Verwandten oder Freunden bereits ein minimales Beziehungsnetz im Ausland besteht. Im Fall der Schweiz führt dies angesichts der restriktiven Zulassungsregelung nicht selten zur Umgehung ausländerrechtlicher Bestimmungen.

7.2 Angesichts dessen ist nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz das Risiko einer nicht fristgerechten Wiederausreise von Besuchern aus Mazedonien generell als hoch einschätzt. Bei der Risikoanalyse sind allerdings nicht nur allgemeine Umstände und Erfahrungen, sondern auch sämtliche Gesichtspunkte des konkreten Einzelfalles zu berücksichtigen. Obliegt der gesuchstellenden Person beispielsweise eine besondere berufliche, gesellschaftliche oder familiäre Verantwortung, so kann dieser Umstand durchaus die Prognose für eine anstandslose Wiederausreise begünstigen.

8.

Bei der Gesuchstellerin handelt es sich um eine 20-jährige ledige

Frau, die für einen dreimonatigen Besuchsaufenthalt in die Schweiz einreisen will. Im Rahmen der Abklärungen des Gastgeberkantons hat die Beschwerdeführerin angegeben, ihre Schwester arbeite zusammen mit ihren Eltern in der Landwirtschaft. Nachdem die Vorinstanz die Ablehnung des Einreisegesuchs u.a. mit den fehlenden beruflichen Verpflichtungen von X._____ begründet hatte, machte die Gastgeberin in ihrer Beschwerde geltend, ihre Schwester habe in der Zwischenzeit eine Anstellung als Verkäuferin angenommen und werde für die geplante Besuchsdauer Ferien beziehen können.

Dass die von der Beschwerdeführerin mitsamt deutscher Übersetzung eingereichten Unterlagen (Arbeitsbestätigung und gerichtlich anfechtbarer Bescheid über einen 90-tägigen Jahresurlaub) den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechen, ist zwar fraglich, kann aber dahingestellt bleiben. Selbst wenn die Gesuchstellerin mittlerweile berufstätig sein sollte, ergeben sich Zweifel, ob sie nach dem beabsichtigten Besuchsaufenthalt wieder in ihr Heimatland zurückkehren würde, bieten ihr doch die mit der angeblichen Verkaufstätigkeit verbundenen wirtschaftlichen Perspektiven kaum genügend Anreiz für eine weitere berufliche Zukunft im Heimatland. Ganz offensichtlich verfügt X._____ auch über keine zwingenden familiären Verpflichtungen. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass sie – einmal in die Schweiz eingereist – der Verpflichtung zur Rückkehr in die bescheideneren Lebensverhältnisse Mazedoniens womöglich nicht mehr nachkommt.

9.

Die Beschwerdeführerin hat demgegenüber betont, ihre Schwester wolle den geplanten Besuch nicht als Gelegenheit für eine wie auch immer geartete Verlängerung ihres Aufenthalts nutzen. Bei der Abwägung des Risikos einer nicht fristgerechten Wiederausreise kommt es allerdings nicht so sehr auf die Einschätzung des Gastgebers, sondern in erster Linie auf das mögliche Verhalten des Gastes selbst an. Der Gastgeber kann zwar für gewisse finanzielle Risiken garantieren, mangels rechtlicher und faktischer Durchsetzbarkeit nicht aber für ein bestimmtes Verhalten des Gastes (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-204/2008 vom 5. März 2009 E. 8.4 und C-3243/2007 vom 10. Juni 2008 E. 5.5).

Abgesehen davon ist festzustellen, dass die Beschwerdeführerin im Oktober 2004, damals noch 18-jährig, in die Schweiz eingereist ist, um

bei ihrem hier niederlassungsberechtigten Ehemann Wohnsitz zu nehmen. Dieser migrationsrechtliche Hintergrund lässt vermuten, dass auch das Einreisegesuch ihrer Schwester dazu dienen könnte, sich über den Weg einer Eheschliessung ein hiesiges Aufenthaltsrecht zu verschaffen.

10.

Die Vorinstanz durfte unter den gegebenen Umständen zu Recht davon ausgehen, die fristgerechte Wiederausreise der Gesuchstellerin sei nicht gewährleistet. Zwar lässt sich diese Einschätzung nicht zu einer gesicherten Feststellung verdichten; sie reicht aber aus, um die Erteilung einer Einreisebewilligung – auf welche, wie erwähnt, ohnehin kein Rechtsanspruch besteht – abzulehnen.

11.

Aus diesen Darlegungen folgt, dass die angefochtene Verfügung im Ergebnis rechtmässig ist (Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen.

12.

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

Dispositiv nächste Seite

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 600.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss gleicher Höhe verrechnet.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 7 508 892; Akten retour)
- das Migrationsamt des Kantons Zürich (ZH 2'182'965)

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Ruth Beutler

Barbara Haake

Versand: