



Urteil vom 22. Oktober 2015

Besetzung

Richterin Ruth Beutler (Vorsitz),
Richter Andreas Trommer,
Richter Antonio Imoberdorf,
Gerichtsschreiberin Barbara Giemsa-Haake.

Parteien

1. **A.**_____,
2. **B.**_____,
Beschwerdeführende,

gegen

Staatssekretariat für Migration SEM,
Quellenweg 6, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Schengen-Visum zu Besuchszwecken.

Sachverhalt:**A.**

X._____ (nachfolgend: Gesuchstellerin), geboren 1978, ist Staatsangehörige der Dominikanischen Republik. Am 12. Februar 2015 beantragte sie bei der schweizerischen Botschaft in Santo Domingo die Erteilung eines Schengen-Visums für die Dauer von 90 Tagen. Dabei gab sie an, ihre im Kanton Zürich lebende Schwester und deren Ehemann besuchen zu wollen. Die Vertretung verweigerte die Visumserteilung mit der Begründung, dass ihre Absicht, den Schengen-Raum vor Ablauf des Visums wieder verlassen zu wollen, nicht feststellbar sei.

B.

Gegen diesen formularmässigen Entscheid vom 19. Februar 2015 erhoben die Gastgeber, A._____ und B._____, Einsprache, die vom Staatssekretariat für Migration (SEM) – nach Durchführung kantonaler Abklärungen – mit Verfügung vom 9. April 2015 abgewiesen wurde. Die Vorinstanz führte hierzu aus, die Gesuchstellerin stamme aus einer Region, aus welcher, insbesondere aufgrund der dortigen wirtschaftlichen Verhältnisse, ein starker Zuwanderungsdruck bestehe. Viele Personen versuchten, sich im europäischen Ausland eine vermeintlich bessere Zukunft aufzubauen. Bestehe dort bereits ein gewisses familiäres Beziehungsnetz, müsse das Risiko einer nicht anstandslosen Rückkehr grundsätzlich als hoch eingestuft werden. Dies gelte auch im Falle der Gesuchstellerin, die als Mutter von zwei Kindern zwar familiäre Verantwortlichkeiten habe, diese aber eigentlich nicht mit einem dreimonatigen Besuchsaufenthalt in der Schweiz vereinbaren könne. Ausserdem habe sie in ihrer Heimat keine zwingenden beruflichen Verpflichtungen.

C.

Mit dem sinngemässen Antrag, es sei die Verfügung aufzuheben und der Gesuchstellerin das beantragte Visum zu erteilen, erhoben A._____ und B._____ mit Eingabe vom 6. Mai 2015 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Die von der Gesuchstellerin beabsichtigte Besuchsdauer von drei Monaten sei ein "theoretischer Wert", dürfe aber auch kürzer sein. Die Versorgung ihrer beiden Kinder, 12 und 15 Jahre alt, sei in jedem Fall sichergestellt, da die Gesuchstellerin mit mehreren Verwandten unter einem Dach lebe. Dass sie keine zwingenden beruflichen Verpflichtungen in ihrem Heimatland habe, spreche nicht gegen ihre fristgerechte Wiederausreise, sondern ermögliche erst die Einladung in die Schweiz. Längere Abwesenheiten vom Arbeitsplatz führten in der Dominikanischen Republik

nämlich schnell zum Verlust des Arbeitsplatzes. Dieser Gefahr sei die Gesuchstellerin nicht ausgesetzt, kümmere sie sich doch, zum einen, um das Haus ihrer Gastgeber in Santiago und arbeite, zum anderen, "zwischenzeitlich als selbständige Verkäuferin". Erst diese organisatorische Freiheit ermögliche ihr den geplanten Besuchsaufenthalt. Dass sie in der Schweiz über ein familiäres Beziehungsnetz verfüge, dürfe ihr die Vorinstanz nicht im Hinblick auf das Risiko der nicht fristgerechten Wiederausreise vorwerfen, wären doch ansonsten für kaum jemanden mehr Verwandtenbesuche im Schengen-Raum möglich. Sie, die Beschwerdeführenden, respektierten die gesetzliche Ordnung in der Schweiz und wollten, dass ihr Gast den hiesigen Aufenthalt in geordneten Verhältnissen geniessen könne. Finanziell sei dies für sie kein Problem.

Abgesehen davon habe das SEM bei seiner Entscheidung nicht berücksichtigt, dass der Beschwerdeführer in früheren Jahren insgesamt sechsmal zwei Personen aus der Dominikanischen Republik eingeladen habe und dass diese Personen auch wieder fristgerecht ausgereist seien. Eine davon sei seine heutige Ehefrau gewesen, die in den Jahren 2005 bis 2007 viermal in die Schweiz gekommen sei. Beide Personen seien bei der jeweiligen Visumserteilung geschieden gewesen und hätten Kinder gehabt; insofern sei deren Situation gleich gewesen wie die der Gesuchstellerin heute.

D.

In ihrer Vernehmlassung vom 3. Juni 2015 beantragt die Vorinstanz unter Hinweis auf den Inhalt der angefochtenen Verfügung die Abweisung der Beschwerde. Diese enthalte keine neuen erheblichen Tatsachen oder Beweismittel, welche eine Änderung ihres Entscheides rechtfertigen könnten.

E.

Mit Verfügung vom 5. Juni 2015 wurde die Vernehmlassung den Beschwerdeführenden zur Kenntnis gebracht; gleichzeitig wurde der Schriftenwechsel geschlossen.

F.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht unter Vorbehalt der in Art. 32 VGG genannten Ausnahmen Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG, welche von einer der in Art. 33 VGG aufgeführten Behörden erlassen wurden. Darunter fallen u.a. Verfügungen des SEM, die im Einspracheverfahren gegen die Verweigerung eines Schengen-Visums ergehen. In dieser Materie entscheidet das Bundesverwaltungsgericht endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 1 BGG).

1.2 Das Rechtsmittelverfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (vgl. Art. 37 VGG).

1.3 Die Beschwerdeführenden, die am Einspracheverfahren teilgenommen haben, sind gemäss Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG beschwerdelegitimiert. Auch die weiteren, unter Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG genannten Voraussetzungen liegen in ihrem Fall vor. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten (vgl. Art. 50 und 52 VwVG).

2.

Mit Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und – sofern nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat – die Unangemessenheit gerügt werden (vgl. Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet im Beschwerdeverfahren das Bundesrecht von Amtes wegen an. Es ist gemäss Art. 62 Abs. 4 VwVG nicht an die Begründung der Begehren gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen. Massgebend ist grundsätzlich die Sachlage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. BVGE 2014/1 E. 2).

3.

3.1 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 verpflichtet, ausländischen Personen 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 135 II 1 E. 1.1). Das Schengen-Recht schränkt die nationalstaatlichen Befugnisse insoweit ein, als es einheitliche Voraussetzungen für Einreise

und Visum aufstellt und die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Einreise bzw. das Visum zu verweigern, wenn die Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Einen Anspruch auf Einreise bzw. Visum vermittelt auch das Schengen-Recht nicht (vgl. BVGE 2014/1 E. 4.1.5).

3.2 Die angefochtene Verfügung betrifft das Visumsgesuch einer Staatsangehörigen der Dominikanischen Republik. Da diese sich nicht auf die EU/EFTA-Personenfreizügigkeits-Abkommen berufen kann und die beabsichtigte Aufenthaltsdauer 90 Tage nicht überschreitet, fällt ihr Gesuch in den Anwendungsbereich der Schengen-Assoziierungsabkommen, mit denen die Schweiz den Schengen-Besitzstand und die dazugehörigen gemeinschaftsrechtlichen Rechtsakte übernommen hat. Das Ausländergesetz (AuG, SR 142.20) und seine Ausführungsbestimmungen gelangen nur insoweit zur Anwendung, als die Schengen-Assoziierungsabkommen keine abweichenden Bestimmungen enthalten (vgl. Art. 2 Abs. 2 - 5 AuG).

4.

4.1 Drittstaatsangehörige benötigen zur Einreise in die Schweiz bzw. den Schengen-Raum für einen Aufenthalt von höchstens 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen gültige Reisedokumente, die zum Grenzübertritt berechtigen, und ein Visum, sofern dieses erforderlich ist. Im Weiteren müssen Drittstaatsangehörige den Zweck und die Umstände ihres beabsichtigten Aufenthalts belegen und hierfür über ausreichende finanzielle Mittel verfügen. Insbesondere haben sie glaubhaft zu machen, dass sie den Schengen-Raum vor Ablauf der Gültigkeitsdauer des beantragten Visums wieder verlassen bzw. Gewähr für ihre fristgerechte Wiederausreise bieten. Ferner dürfen Drittstaatsangehörige 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 (vgl. zu den *Einreisevoraussetzungen*: Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 AuG; Art. 2 Abs. 1 der Verordnung vom 22. Oktober 2008 über die Einreise und die Visumerteilung [VEV, SR 142.204] i.V.m. Art. 5 Abs. 1 der Verordnung [EG] Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen [nachfolgend: Schengener Grenzkodex bzw. SGK], ABl. L 105/1 vom 13.04.2006; Art. 14 Abs. 1 Bst. a-c und Art. 21 Abs. 1 der Verordnung [EG] Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft [nachfolgend: Visakodex], ABl. L 243/1 vom 15.09.2009; vgl. zum *Personekreis*: Art. 2 Ziff. 5 und Ziff. 6 SGK).

4.2 Sind die Voraussetzungen für die Ausstellung eines für den gesamten Schengen-Raum geltenden Visums nicht erfüllt, kann in Ausnahmefällen ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit erteilt werden. Unter anderem kann der betreffende Mitgliedstaat von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, wenn er es aus humanitären Gründen, aus Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen für erforderlich hält (vgl. Art. 25 Abs. 1 Bst. a Visakodex; ebenso Art. 5 Abs. 4 Bst. c SGK).

5.

5.1 Anhang I zur Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Aussengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (ABl. L 81/1 vom 21.03.2001; zum vollständigen Quellennachweis vgl. Fussnote zu Art. 4 Abs. 1 VEV) listet diejenigen Staaten auf, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Aussengrenzen der Schengen-Mitgliedstaaten im Besitze eines Visums sein müssen. Da die Dominikanische Republik zu diesen Staaten zählt, unterliegt die Gesuchstellerin der Visumpflicht.

5.2 Im vorliegenden Fall hat die Vorinstanz die fristgerechte und anstandslose Wiederausreise der Gesuchstellerin als nicht gewährleistet betrachtet und dies sowohl mit der wirtschaftlichen Situation in ihrem Heimatland als auch mit ihren persönlichen Verhältnissen begründet. Zu der somit im Vordergrund stehenden Frage der gesicherten Wiederausreise können jedoch lediglich Prognosen getroffen werden.

5.3 Stellt man auf die Situation im Herkunftsland ab, so können Einreisegesuche von Personen aus Staaten bzw. Regionen mit politisch oder wirtschaftlich vergleichsweise ungünstigen Verhältnissen darauf hindeuten, dass deren persönliche Interessenlage nicht mit Ziel und Zweck einer befristeten Einreisebewilligung in Einklang steht. Obliegt einer gesuchstellenden Person demgegenüber eine besondere berufliche, gesellschaftliche oder familiäre Verantwortung im Heimatland, so kann dieser Umstand durchaus die Prognose für eine anstandslose Wiederausreise begünstigen. Umgekehrt muss bei Personen, die keine derartigen Verpflichtungen haben, das Risiko eines über die bewilligte Besuchsdauer hinausgehenden Verbleibs als hoch eingeschätzt werden.

6.

6.1 Die Dominikanische Republik ist eine Präsidentialrepublik nach US-amerikanischem Vorbild. Ihr Wirtschaftswachstum lag im Jahr 2013, trotz Rückgang, bei 4,1 Prozent, was bei einem lateinamerikanischen Durchschnitt von 2,7 Prozent immer noch relativ hoch ist. Wichtigste Einnahmequellen sind der Tourismus, die Exportgewinne aus den Freihandelszonen (Textilien, medizinische/pharmazeutische Artikel, Zigarren, Lederwaren), die Landwirtschaft sowie die Transferzahlungen der im Ausland lebenden 1,4 Millionen Dominikaner. Die mit dem Wirtschaftswachstum einhergehende Wohlstandsentwicklung wirkt sich dennoch nicht zugunsten aller Bevölkerungsschichten aus. Mit einer Armutsquote von 40 Prozent, einhergehend mit einem tiefen Bildungsniveau, ist die Einkommensverteilung weiterhin sehr ungleich. In den letzten Jahren wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, um die sozialen Sicherheitsnetze, die Gesundheitsversorgung und das primäre und sekundäre Bildungssystem auszubauen. Dennoch sind die staatlichen Grunddienstleistungen von geringer Qualität und der Zugang zu ihnen ist, vor allem für den ärmeren Bevölkerungsteil, nicht immer gewährleistet. Eine umfassende Alphabetisierungs-Kampagne wurde erst im Januar 2013 gestartet, so dass die jahrzehntelange Vernachlässigung des gesamten Bildungsbereichs bis auf Weiteres eines der grössten Entwicklungshindernisse des Landes bleiben wird (Quellen: www.auswaertiges-amt.de > Aussen- und Europapolitik > Länderinformationen > Dominikanische Republik > Wirtschaft/ Innenpolitik/Kultur und Bildung, jeweiliger Stand: Dezember 2014; www.worldbank.org > countries > Dominican Republic > Overview, Stand: September 2015; beide Websites besucht im Oktober 2015).

6.2 Die Gesuchstellerin, 37 Jahre alt, ist Hausfrau. Mit ihren beiden Kindern lebt sie in einer Grossfamilie. Dies und ihre berufliche Ungebundenheit seien, so die Beschwerdeführenden, gerade die Gründe, die es ihrem Gast erst ermöglichten, für längere Zeit in die Schweiz zu reisen und währenddessen die Versorgung der Kinder sicherzustellen.

6.2.1 Die vorstehende Argumentation der Beschwerdeführenden ist durchaus nachvollziehbar. Ihre Sichtweise, Familienbesuche aus dem Ausland müssten selbstverständlich und unbeschränkt möglich sein, ist mit dem Schengen-Recht allerdings nicht vereinbar (vgl. E. 4.1). Dieses verlangt, dass die gesuchstellende Person Gewähr für ihre fristgerechte Wiederausreise bietet. Aufgrund dessen haben die zuständigen Behörden einen Visumsantrag u.a. auch dahingehend zu prüfen, ob der Aspekt des familiären Beziehungsnetzes im Ausland gegen die Rückkehrbereitschaft der gesuchstellenden Person sprechen könnte.

6.2.2 Die Lebenssituation der Gesuchstellerin, wie sie sich aufgrund der Akten darstellt, lässt nicht ohne Weiteres eine günstige Prognose im Hinblick auf ihre gesicherte Wiederausreise zu. Gemäss eigenen Angaben ist sie Hausfrau; auch den Beschwerdeführenden zufolge ist dies ihre Haupttätigkeit. Letztere machen zwar geltend, ihr Gast kümmere sich zusätzlich um ihr Haus in Santiago und arbeite "zwischenzeitlich als selbständige Verkäuferin"; inwieweit die Gesuchstellerin aus diesen beiden Nebentätigkeiten Erwerbseinkommen erzielt, ist allerdings nicht erkennbar. Von daher kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass sie einen finanziell ins Gewicht fallenden Beitrag für die in Hausgemeinschaft lebende Grossfamilie erbringt. Dass sie dort aufgrund ihrer Arbeit im Haushalt unentbehrlich wäre, lässt sich dem Beschwerdevorbringen ebenso wenig entnehmen. Damit scheint sie nicht nur ihre Haushaltspflichten, sondern auch die Versorgung ihrer Kinder – zumal diese bereits im Teenager-Alter sind – grundsätzlich auch für eine längere Zeit als drei Monate delegieren zu können.

6.2.3 Zwingende Verpflichtungen, welche die Gesuchstellerin an ihr Heimatland binden, sind folglich nicht anzunehmen. Ihr wird damit keineswegs unterstellt, ihre Heimat und ihre Kinder leichtfertig verlassen zu wollen. Allerdings kann – erkennbar an den Rimessen der im Ausland lebenden Dominikaner (vgl. E. 6.1) – nicht ausgeblendet werden, dass aufgrund der grossen Armut und der sozialen Bedingungen in der Dominikanischen Republik viele Personen im jüngeren und mittleren Alter emigrieren, um die zuhause verbliebenen Angehörigen finanziell besser unterstützen zu können. Die Vermutung, die Gesuchstellerin verfolge mit dem geplanten Verwandtenbesuch auch andere Ziele, kann von daher nicht ausgeschlossen werden; immerhin hat auch ihre in der Schweiz lebende und mittlerweile offenbar eingebürgerte Schwester durch Heirat hier ein Aufenthaltsrecht erlangt.

6.3 Die Beschwerdeführenden haben keine überzeugenden Gründe genannt, die für die anstandslose Wiederausreise der Gesuchstellerin sprechen könnten. An ihrem eigenen Wohlverhalten und der Ernsthaftigkeit der Zusicherungen, für die Rückreise ihres Gastes sorgen zu wollen, bestehen keine Zweifel; dennoch kann darauf nicht abgestellt werden. Gastgeber können zwar für gewisse finanzielle Risiken im Zusammenhang mit einem Besuchsaufenthalt garantieren, nicht jedoch für die tatsächlichen Absichten und für ein bestimmtes Verhalten ihrer Gäste (vgl. BVGE 2009/27 E. 9). Von daher ist auch nicht ausschlaggebend, dass ehemalige Gäste des Beschwerdeführers aus der Dominikanischen Republik, darunter seine heutige Ehefrau, jeweils mit Ablauf ihres Visums anstandslos in ihre Heimat

zurückkehrten. Welche Umstände seinerzeit für die Erteilung der Visa sprachen, kann und braucht an dieser Stelle nicht geklärt werden.

7.

Gründe, die es erlauben würden, der Gesuchstellerin ein humanitäres Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit auszustellen (vgl. E. 4.2), bestehen nicht. Die Gastgeber haben, zumal sie in der Dominikanischen Republik ein Haus besitzen, jederzeit die Möglichkeit, ihre Schwester bzw. Schwägerin dort zu besuchen.

8.

Mit der Vorinstanz ist somit davon auszugehen, dass die Gesuchstellerin die Einreisevoraussetzungen (vgl. E. 4.1) nicht erfüllt. Der angefochtene Einspracheentscheid ist daher als rechtmässig zu bestätigen (vgl. Art. 49 VwVG) und die Beschwerde folglich abzuweisen.

9.

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

Dispositiv nächste Seite

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 700.- werden den Beschwerdeführenden auferlegt. Sie sind durch den einbezahlten Kostenvorschuss gedeckt.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden (Einschreiben)
- die Vorinstanz
- das Migrationsamt des Kantons Zürich

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Ruth Beutler

Barbara Giemsa-Haake

Versand: