

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-3568/2008
{T 0/2}

Urteil vom 13. Mai 2009

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),
Richter Antonio Imoberdorf,
Richterin Marianne Teuscher,
Gerichtsschreiberin Denise Kaufmann.

Parteien

S._____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Verweigerung eines Visums zu Besuchszwecken.

Sachverhalt:**A.**

Die 1982 geborene dominikanische Staatsangehörige B._____ (im Folgenden: Gesuchstellerin) beantragte am 22. Februar 2008 bei der Schweizerischen Botschaft in Santo Domingo ein Visum für einen dreimonatigen Besuchsaufenthalt bei S._____ (im Folgenden: Gastgeber bzw. Beschwerdeführer) in Basel. Die Schweizer 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 Antrag begrüsst, holte das Migrationsamt des Kantons Basel-Stadt beim Gastgeber ergänzende Auskünfte ein und leitete sie an die Vorinstanz weiter. Letztere lehnte es in einer Verfügung vom 20. Mai 2008 ab, das beantragte Besuchsvisum zu erteilen. Dies im Wesentlichen mit der Begründung, die anstandslose und fristgerechte Wiederausreise nach einem Besuchsaufenthalt könne nicht als gesichert betrachtet werden. Die Gesuchstellerin lebe in einer Region, aus der als Folge der dort herrschenden wirtschaftlichen und soziokulturellen Verhältnisse ein anhaltend starker Zuwanderungsdruck festzustellen sei. Bei der Gesuchstellerin selbst seien weder zwingende berufliche noch gesellschaftliche Verpflichtungen, aber auch keine familiären Verantwortlichkeiten erkennbar, die trotz dieser Verhältnisse besondere Gewähr für eine Wiederausreise bieten könnten.

C.

Mit Beschwerde vom 31. Mai 2008 beantragt der Gastgeber beim Bundesverwaltungsgericht implizit die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und die Erteilung des Besuchsvisums. Zur Begründung bringt er sinngemäss vor, die Vorinstanz gehe zu Unrecht davon aus, dass die Wiederausreise der Gesuchstellerin nach einem Besuchsaufenthalt nicht gesichert wäre. Er garantiere für eine fristgerechte Wiederausreise, und als Angestellter eines Staatsbetriebs könne er es sich nicht leisten, sein Wort zu brechen.

D.

Die Vorinstanz hält in ihrer Vernehmlassung vom 16. Juli 2008 an der angefochtenen Verfügung fest und schliesst auf Abweisung der Beschwerde.

E.

Der Beschwerdeführer machte von dem ihm eingeräumten Recht auf Replik keinen Gebrauch.

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 rechtlichen 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 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.

Am 1. Januar 2008 sind das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) sowie die dazu gehörigen Ausführungsverordnungen (u.a. die Verordnung vom 24. Oktober 2007 über das Einreise- und Visumverfahren [VEV, AS 2007 5537]) in Kraft getreten. In der Volksabstimmung vom 5. Juni 2005 wurde dem Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2004 über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin (SR 362) zugestimmt. 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. Seitdem 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 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 Visumspflicht 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 Visumspflicht befreit sind. Als Staatsangehörige der Dominikanischen Republik unterliegt die Gesuchstellerin damit der Visumspflicht.

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 der Besucherin oder des Besuchers ergeben. Einreisegesuche von Bürgerinnen und 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 - 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.

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 fremden-

polizeilich nicht regelkonformes Verhalten (nach bewilligter Einreise zu einem Besuchsaufenthalt) hoch eingeschätzt werden.

8.

8.1 Bei der Gesuchstellerin handelt es sich um eine 27-jährige, ledige und kinderlose Frau, die in der Provinz Dajabon im äussersten Nordwesten der Dominikanischen Republik lebt. Über ihre familiären Verhältnisse ist nur gerade bekannt, dass in ihrer unmittelbaren Umgebung noch Familienangehörige unbekanntem Verwandtschaftsgrades leben sollen (so aus den schriftlichen Auskünften des Beschwerdeführers gegenüber dem Migrationsdienst des Kantons Basel-Stadt zu schliessen). Es versteht sich allerdings von selbst, dass ein solcher, nicht weiter erläuteter Hinweis auf die Existenz Verwandter nicht schon auf persönliche oder familiäre Verpflichtungen der Gesuchstellerin schliessen lässt, welche wiederum die Prognose einer fristgerechten Wiederausreise nach einem Besuchsaufenthalt begünstigen könnten.

8.2 Die Gesuchstellerin geht keiner Erwerbstätigkeit nach. Der Beschwerdeführer gab in diesem Zusammenhang gegenüber dem Migrationsdienst des Kantons Basel-Stadt an, sein Gast studiere. Über die Studienrichtung und weitere Details wie beispielsweise das voraussichtliche Ende des Studiums äusserte er sich hingegen nicht. Auf die Frage, mit was sich der Gast nach seiner Rückkehr im Heimatland beschäftigen werde, vermerkte er: „Lehre, weiter studieren“. Die Gesuchstellerin selbst liess in ihrem persönlichen Visumsantrag die Rubriken „Berufliche Tätigkeit“ und „Arbeitgeber, Schule oder Universität“ offen. Die solchermassen spärlichen Angaben auch in diesem Bereich lassen kein Bild darüber zu, in welchen wirtschaftlichen Verhältnissen die Gesuchstellerin lebt und welche (wirtschaftlichen und beruflichen) Perspektiven sie nach einem Abschluss ihrer Ausbildung voraussichtlich haben wird.

8.3 Die Vorinstanz durfte vor dem allgemeinen und persönlichen Hintergrund demnach davon ausgehen, dass keine hinreichende Gewähr für eine fristgerechte und anstandslose Wiederausreise der Gesuchstellerin nach einem Besuchsaufenthalt besteht. An dieser Beurteilung vermag die Zusicherung des Beschwerdeführers nichts zu ändern. Diese ist rechtlich nicht verbindlich und faktisch auch nicht durchsetzbar. Als Gastgeber kann der Beschwerdeführer zwar für gewisse finanzielle Risiken im Zusammenhang mit dem Besuchsaufenthalt, aus

nahe liegenden Gründen aber nicht für ein bestimmtes Verhalten seines Gastes garantieren (anstelle vieler 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). Kommt hinzu, dass der Beschwerdeführer die Gesuchstellerin, bei der es sich um die Nichte seiner (namentlich nicht genannten) Freundin handelt, bisher erst zweimal anlässlich von Ferienaufenthalten in der Dominikanischen Republik getroffen hat. Unter diesen Umständen kann er kaum für sich in Anspruch nehmen, die Vorstellungen und Wünsche seines Gastes über dessen mittel- und längerfristige Lebensplanung genau zu kennen und einschätzen zu können.

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 S. 10

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

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

3.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. ZEMIS 7[...] retour)
- den Migrationsdienst des Kantons Basel-Stadt.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Andreas Trommer

Denise Kaufmann

Versand: