

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-3589/2010
{T 0/2}

Urteil vom 25. November 2010

Besetzung

Richter Antonio Imoberdorf (Vorsitz),
Richter Blaise Vuille, Richter Andreas Trommer,
Gerichtsschreiber Jürg Tiefenthal.

Parteien

R. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Gesuch um Einreisebewilligung.

Sachverhalt:**A.**

M._____ (philippinische Staatsangehörige, geboren 1987; nachfolgend: Gesuchstellerin) beantragte am 10. Februar 2010 bei der schweizerischen Botschaft in Manila ein Visum für einen dreimonatigen Besuchsaufenthalt bei ihrer Schwester. Für die Kosten werde der Schwiegervater der Schwester (Beschwerdeführer) aufkommen. Nach formloser Verweigerung des Visums übermittelte die Auslandsvertretung das Gesuch zur Prüfung und zur Entscheidung an das Bundesamt für Migration (BFM; nachfolgend: Vorinstanz).

B.

Als die kantonale Migrationsbehörde – nach Vornahme weiterer Abklärungen – am 22. März 2010 die Empfehlung, das Visumgesuch abzulehnen, abgegeben hatte, wies die Vorinstanz das Gesuch um Bewilligung der Einreise mit Verfügung vom 23. April 2010 ab. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, die Wiederausreise der Gesuchstellerin könne aufgrund der wirtschaftlichen und soziokulturellen Situation im Herkunftsland sowie wegen der persönlichen Verhältnisse der Gesuchstellerin nicht als gesichert angesehen werden. Das BFM wies darauf hin, dass ein Missbrauch des Aufenthaltszwecks mittels Anstellung der Gesuchstellerin als Haushaltshilfe durch die einladenden Personen ebenfalls nicht ausgeschlossen werden könne.

C.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 19. Mai 2010 beantragt der Beschwerdeführer sinngemäss die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung sowie die Erteilung der beantragten Einreisebewilligung. Er und seine Partnerin würden für die fristgerechte Wiederausreise ihrer Besucherin garantieren und dafür bürgen, dass sie weder eine illegale Erwerbstätigkeit ausüben noch den angegebenen Aufenthaltszweck missbrauchen werde.

D.

Mit Vernehmlassung vom 10. Juni 2010 beantragt die Vorinstanz – unter nochmaliger Erläuterung der Verweigerungsgründe – die Abweisung der Beschwerde.

E.

Mit verfahrensleitender Anordnung vom 15. Juni 2010 wurde der Beschwerdeführer eingeladen, sich zur Vernehmlassung der Vorinstanz zu äussern. Von dieser Möglichkeit machte er – unter Vorlage diverser Beweismittel – mit Eingabe vom 11. August 2010 Gebrauch.

F.

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 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 Der Beschwerdeführer ist als Verfügungsadressat gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt. Auf die frist- und formgerechte Beschwerde ist einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG). Der erst die Replik mitunterzeichnenden Partnerin des Beschwerdeführers kommt hingegen keine Parteistellung zu. Sie hat am vorinstanzlichen Verfahren nicht teilgenommen und auch bis dahin keine Parteirechte geltend gemacht.

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, BBI 2002 3774; BGE 135 II 1 E.1.1 mit Hinweisen).

4.

Die inländischen Bestimmungen über das Visumverfahren und über die Ein- und Ausreise finden Anwendung, sofern die Schengen-Assoziierungsabkommen keine abweichenden Bestimmungen enthalten (vgl. Art. 2 Abs 4 und 5 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG, SR 142.20]).

5.

5.1 Angehörige von Drittstaaten benötigen zur Einreise in die Schweiz bzw. den Schengenraum für einen Aufenthalt von höchstens drei Monaten gültige Reisedokumente, die zum Grenzübertritt berechtigen, und ein Visum, sofern dieses erforderlich ist (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. a AuG sowie 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 Bst. a und b der 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 [nachfolgend: Schengener Grenzkodex, SGK, ABl. L 105 vom 13.04.2006, S. 1–32] und Art. 2 der Verordnung [EU] Nr. 265/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. März 2010 zur

Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und der Verordnung [EG] Nr. 562/2006 in Bezug auf den Verkehr von Personen mit einem Visum für einen längerfristigen Aufenthalt [ABl. L 85 vom 31.03.2010, S. 1–4]).

5.2 Im Weiteren müssen Drittstaatsangehörige den Zweck und die Umstände ihres beabsichtigten Aufenthalts belegen und hierfür über ausreichende finanzielle Mittel verfügen (Art. 5 Abs. 1 Bst. b AuG, Art. 5 Abs. 1 Bst. c SGK und Art. 14 Abs. 1 Bst. a–c 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 vom 15.09.2009, S. 1–58]). Namentlich haben sie zu belegen, dass sie den Schengenraum vor Ablauf der Gültigkeitsdauer des beantragten Visums wieder verlassen, bzw. Gewähr für ihre fristgerechte Wiederausreise zu bieten (Art. 14 Abs. 1 Bst. d und Art. 21 Abs. 1 Visakodex sowie Art. 5 Abs. 2 AuG). Weiterhin 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 (Art. 5 Abs. 1 Bst. c AuG, Art. 5 Abs. 1 Bst. d und e SGK).

6.

Werden die Voraussetzungen für die Ausstellung eines für den Schengenraum einheitlichen Visums nicht erfüllt, so 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. zum Ganzen Art. 25 Abs. 1 Bst. a Visakodex; ebenso Art. 5 Abs. 4 Bst. c SGK).

7.

Anhang I zur Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 listet diejenigen Staaten auf, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Aussengrenzen der Schengen-Mitgliedstaaten im Besitze eines Visums sein müssen (ABl. L 81 vom 21.03.2001, S. 1–7, zum vollständigen Quellennachweis vgl. Fussnote zu Art. 4 Abs. 1 VEV). Da die Philippinen zu diesen Staaten zählen, unterliegt die Gesuchstellerin der Visumpflicht.

8.

Die Vorinstanz verweigerte die Erteilung eines Visums an die Gesuchstellerin mit der Begründung, die fristgerechte Wiederausreise erscheine nicht gesichert. Dabei bezog sie sich im Wesentlichen auf die schwierige Situation im Herkunftsstaat sowie die fehlenden persönlichen Verpflichtungen der Gesuchstellerin im Heimatland. Die Vorinstanz zog daraus den Schluss, dass deshalb die fristgerechte und anstandslose Wiederausreise nicht gesichert sei und erhebliche Zweifel am Aufenthaltszweck bestünden.

8.1 Zur Prüfung des Kriteriums der gesicherten Wiederausreise muss das Verhalten des Gesuchstellers oder der Gesuchstellerin im Falle einer Einreise in der Schweiz beurteilt werden. Da es sich um ein zukünftiges Verhalten handelt, lassen sich dazu in der Regel keine gesicherten Feststellungen sondern lediglich Voraussagen machen. Dabei sind sämtliche Umstände des Einzelfalles zu würdigen.

8.2 Anhaltspunkte zur Beurteilung der fristgerechten Wiederausreise können sich aus der allgemeinen Lage im Herkunftsland der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers ergeben. Dabei rechtfertigt es sich durchaus, Einreisegesuche von Bürgerinnen und Bürgern aus Staaten bzw. Regionen mit politisch oder wirtschaftlich vergleichsweise ungünstigen Verhältnissen von vornherein mit Zurückhaltung zu begegnen, da die persönliche Interessenlage in solchen Fällen häufig nicht mit dem Ziel und Zweck einer zeitlich befristeten Einreisebewilligung in Einklang steht.

8.2.1 Auf den Philippinen sind breite Bevölkerungsschichten von vergleichsweise kargen wirtschaftlichen und sozialen Lebensbedingungen betroffen. Wiederkehrende politische Turbulenzen und die hohe Staats- und Auslandverschuldung haben das Land in der Entwicklung im Vergleich zu den Nachbarländern zurückgeworfen. In den letzten Jahren befand es sich zwar auf einem stabilen Wachstumspfad mit Wachstumsraten von durchschnittlich 6 %. Dennoch ist es der Regierung nicht gelungen, die Armut zu reduzieren. Nach Angaben der Weltbank ist der Anteil der unter der Armutsgrenze lebenden Bevölkerung im Gegenteil sogar von 30 % im Jahr 2003 auf 33 % im Jahr 2006 angestiegen, und dies gegen den Trend in der Region Südostasien, in der die Armut allgemein rückläufig ist. Ein wesentlicher Grund ist das hohe Bevölkerungswachstum von etwa 2 % (ca. 2 Mio. pro Jahr). Auch die Arbeitslosigkeit bleibt ein drängendes Problem. Im Jahr 2009 ist

die Arbeitslosenrate zwar weitgehend stabil geblieben (7,5 %; geschätzt); zu den offiziellen Arbeitslosen kommen jedoch etwa 19 % Unterbeschäftigte. Entsprechend hoch ist der Anteil jener, die zeitweise oder auf Dauer ins Ausland emigrieren wollen, um dort unter günstigeren Lebensbedingungen eine bessere Existenz aufbauen zu können. Mittlerweile verlassen über eine Million Menschen jährlich die Philippinen, um im Ausland Arbeit zu suchen – dies mit zunehmender Tendenz. Die Entsendung von Gastarbeitern ins Ausland hilft zwar einerseits, den heimischen Arbeitsmarkt zu entlasten und Devisen zu erwirtschaften. Andererseits führt dies jedoch zu einer immer stärkeren Konzentration unterqualifizierter Arbeitnehmer im Inland, die sich immer stärker in einem Mangel an Facharbeitern niederschlägt. Die neue Regierung versucht nun, dieser Entwicklung mittels Schaffung von Arbeitsplätzen für wenig qualifizierte Personen in ländlichen Regionen entgegen zu wirken (vgl. zum Ganzen folgende Quellen: Deutsches Auswärtiges Amt: www.auswaertiges-amt.de > Länder, Reisen und Sicherheit > Philippinen > Wirtschaft, Stand März 2010; US Aussenministerium: www.state.gov > Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs > Bureau of Public Affairs > Electronic Information and Publications > Background Notes > Philippines, Stand 29. Oktober 2010; beide Seiten besucht im November 2010).

Vor dem aufgezeigten wirtschaftlichen Hintergrund ist – vor allem bei jüngeren Menschen – ein starker Migrationsdruck festzustellen. Dabei gilt auch die Schweiz als Zielland vieler Auswanderer im erwerbsfähigen Alter, welche auf ein in wirtschaftlicher Hinsicht besseres Leben hoffen. Die Tendenz zur Auswanderung wird erfahrungsgemäss dort noch begünstigt, wo im Ausland bereits ein soziales Beziehungsnetz (Verwandte, Freunde) besteht. Im Falle der Schweiz führt dies angesichts der restriktiven Zulassungsregelung zum Arbeitsmarkt nicht selten zur Umgehung ausländerrechtlicher Bestimmungen.

8.2.2 Angesichts der schwierigen Lage im Herkunftsland der Geschwisterin ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz das Risiko einer nicht fristgerechten Wiederausreise allgemein als hoch einschätzte.

8.3 Bei der Risikoanalyse sind allerdings nicht nur solche allgemeine Umstände und Erfahrungen, sondern auch sämtliche Gesichtspunkte des konkreten Einzelfalles zu berücksichtigen. Obliegt dem Gesuch-

steller oder der Gesuchstellerin beispielsweise eine besondere berufliche, gesellschaftliche oder familiäre Verantwortung, so kann dieser Umstand durchaus die Prognose für eine anstandslose Wiederausreise begünstigen. Umgekehrt muss bei Gesuchstellern und Gesuchstellerinnen, die in ihrer Heimat keine besonderen Verpflichtungen haben, das Risiko, dass sie sich nach einer bewilligten Einreise nicht gemäss den fremdenpolizeilichen Regeln verhalten, als hoch eingeschätzt werden.

8.4 Bei der Gesuchstellerin handelt es sich um eine 23-jährige, unverheiratete und kinderlose Frau. Laut vorinstanzlichen Akten ist sie noch nie ins Ausland gereist und steht derzeit in keinem festen Arbeitsverhältnis. Die Schweizer Vertretung in Manila hat festgestellt, dass die Gesuchstellerin von ihren Eltern und ihrem Bruder finanziell unterstützt wird, die ihrerseits in bescheidenen finanziellen Verhältnissen leben sollen. Gleiches ergibt sich aus dem eingereichten Bankauszug (Landbank, Savings Account), auf dem am 2. Februar 2010 – lediglich ein paar Tage vor Einreichung des Visumantrags – eine betragsmässig auffallend hohe Bareinzahlung über PHP 100'000.- (philippinische Pesos) ersichtlich ist, was entsprechende Fragen aufwirft. Der Beschwerdeführer behauptet, die Gesuchstellerin werde 2011 in den Philippinen ihr Studium fortsetzen ("Master") und im Übrigen auch ihrem Bruder beim Aufbau seines Trinkwassergeschäfts mithelfen. Damit hat sie zwar durchaus familiäre Bindungen vor Ort. Eigentliche Verpflichtungen persönlicher oder familiärer Natur, welche die Prognose einer fristgerechten und anstandslosen Wiederausreise begünstigen könnten, sind daraus jedoch nicht abzuleiten und auch sonst nicht ersichtlich, deutet doch auch der geplante Ferienaufenthalt der Gesuchstellerin in der Schweiz von 90 Tagen (vgl. Antrag auf Erteilung eines Schengen Visums vom 10. Februar 2010) und die damit verbundene lange Abwesenheit von ihrer Familie nicht auf familiäre Verpflichtungen hin, welche sie ernsthaft von einer Emigration abhalten könnten. Aus den Akten sind weiter keine Gründe ersichtlich, welche eine Einreise trotzdem als zwingend erscheinen lassen würden. Schliesslich kann laut vorinstanzlicher Einschätzung ein Einsatz der Gesuchstellerin als Haushaltshilfe ebenfalls nicht ausgeschlossen werden. Aufgrund der familiären Umstände (Einladung durch den Schwiegervater der Schwester der Gesuchstellerin) und der Dauer des beabsichtigten Aufenthalts ist diese Annahme nicht ohne Weiteres von der Hand zu weisen. Mithin bestehen Zweifel über den

Zweck und die Umstände des beabsichtigten Aufenthalts, was gegen die Erteilung eines Einreisevisums spricht.

8.5 Insgesamt sind daher weder in den familiären noch beruflichen und damit wirtschaftlichen Verhältnissen der Gesuchstellerin Besonderheiten erkennbar, die eine Emigration als unwahrscheinlich erscheinen liessen.

9.

Vor diesem Hintergrund durfte die Vorinstanz davon ausgehen, dass keine hinreichende Gewähr für eine fristgerechte und anstandslose Wiederausreise der Gesuchstellerin nach einem Besuchsaufenthalt besteht. Zwar lässt sich diese Einschätzung nicht zu einer gesicherten Feststellung verdichten; sie reicht aber aus, um die Erteilung einer Einreisebewilligung – auf die, wie erwähnt, ohnehin kein Rechtsanspruch besteht – abzulehnen. An dieser Beurteilung vermögen auch die vom Beschwerdeführer abgegebenen Zusicherungen nichts zu ändern. Diese sind rechtlich nicht verbindlich und wären faktisch auch nicht durchsetzbar, da es nicht um finanzielle Risiken geht, sondern um ein bestimmtes Verhalten der Gesuchstellerin (vgl. BVGE 2009/27 E. 9).

10.

Die vorliegende Konstellation spricht auch nicht für eine Visumerteilung aus humanitären Gründen, ist doch keine dringende Notwendigkeit für einen Familienbesuch ersichtlich.

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 dem Beschwerdeführer die Kosten 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. 700.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem am 1. Juni 2010 geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

3.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Akten ZEMIS [...] retour)
- den Migrationsdienst des Kantons Bern in Kopie

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Antonio Imoberdorf

Jürg Tiefenthal

Versand: