

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-3806/2008
{T 0/2}

Urteil vom 2. Februar 2010

Besetzung

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

Parteien

B._____ und C._____,
Beschwerdeführende,

gegen

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

Gegenstand

Verweigerung der Einreisebewilligung für A._____.

Sachverhalt:**A.**

Am 31. März 2008 beantragte die 1973 geborene A._____, Staatsangehörige der Dominikanischen Republik, bei der Schweizerischen Vertretung in Santo Domingo ein Visum für einen einmonatigen Besuchsaufenthalt bei ihrer in Zürich lebenden Cousine und deren Ehemann. Nach formloser Verweigerung übermittelte die Vertretung dieses Gesuch zum Entscheid an die Vorinstanz.

B.

Im Rahmen der üblichen kantonalen Abklärungen teilten die Gastgeber dem Migrationsamt des Kantons Zürich am 29. April 2008 mit, dass die Gesuchstellerin einen zweimonatigen Besuchsaufenthalt plane und hierfür ihre regulären Ferien sowie unbezahlten Urlaub verwenden werde.

C.

Mit Verfügung vom 20. Mai 2008 wies die Vorinstanz das Einreisegesuch 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 sozioökonomischen 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. Offensichtlich habe sie dort auch keine zwingenden familiären und gesellschaftlichen Verpflichtungen.

D.

Gegen diese Verfügung erhoben die Gastgeber, die ebenfalls aus der Dominikanischen Republik stammende C._____ und ihr Ehemann B._____, am 9. Juni 2008 Beschwerde mit dem Begehren um Erteilung der beantragten Einreisebewilligung. Sie machen geltend, die Gesuchstellerin habe aufgrund ihrer zwei Kinder, geboren 1997 und 2000, familiäre Verpflichtungen, so dass die Wiederausreise auf jeden Fall garantiert werden könne; während des geplanten Besuchs-

aufenthalts der Mutter würden die Kinder in der Obhut der Grossmutter verbleiben. Darüberhinaus habe die Gesuchstellerin auch gesellschaftliche Verpflichtungen, befinde sie sich doch in einem ungekündigten Arbeitsverhältnis und verdiene genug, um sich und die beiden Kinder zu ernähren.

E.

In ihrer Vernehmlassung vom 1. Juli 2008 beantragt die Vorinstanz unter Erläuterung der bereits genannten Gründe die Abweisung der Beschwerde. Sie gibt insbesondere zu bedenken, dass es angesichts der behaupteten familiären Verpflichtungen fragwürdig sei, wenn die Gesuchstellerin ihre Kinder zwei Monate lang im Heimatland allein lasse.

F.

Mit Verfügung vom 8. Juli 2008 hat das Bundesverwaltungsgericht den Beschwerdeführern die Gelegenheit eingeräumt, sich zur Vernehmlassung der Vorinstanz zu äussern.

G.

Mit Schreiben vom 15. Juli 2008 richteten die Beschwerdeführer ein Wiedererwägungsgesuch an die Vorinstanz, welches von dort aus an das Bundesverwaltungsgericht weitergeleitet wurde. Das Gericht hat diese Eingabe als Stellungnahme im Sinne seiner Verfügung vom 8. Juli 2008 entgegengenommen. In dieser Eingabe machen die Beschwerdeführer geltend, A._____ lebe mit ihren Eltern und ihren Kindern in einem eigenen Haus, weshalb es durchaus verantwortbar sei, dass sie die Kinder während ihrer Abwesenheit von den Grosseltern betreuen lasse. Auch ihre feste Anstellung in der Marketing-Branche, ihr gesichertes Einkommen und die Zusicherung ihres Arbeitgebers, sie nach der Rückkehr weiterzubeschäftigen, seien Umstände, die für ihre fristgerechte Wiederausreise sprächen. Der zweimonatige Aufenthalt in der Schweiz sei deshalb geplant, weil er sich angesichts des sehr hohen Flugpreises lohnen solle.

H.

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 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 alle anderen Staaten auch – grundsätzlich nicht gehalten, Ausländerinnen und Auslän-

dern 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 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 öffentli-

che 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 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.

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.

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.

8.

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) Staatspräsidenten und Regierungschefs Leonel Fernández Reyna – in beeindruckender Kürze erholen. Beleg dafür ist das seit 2005 anhaltende Wirtschaftswachstum, welches – bei einer verhältnismässig niedrigen Inflationsrate von 5% – im Jahre 2006 10,7% betrug. Mit diesem Erfolg gilt die Dominikanische Republik als wirtschaftliches Mittellohnland. Allerdings hat sich die dominikanische Wirtschaft während der Jahre 2007 und 2008, beeinflusst von der sich abschwächenden Weltwirtschaft, leicht abgekühlt; gegenwärtig zeichnet sich ein Nullwachstum ab. Die wichtigsten Einkommenszweige sind der Tourismus, die Exportgewinne aus den Freihandelszonen sowie die Transferzahlungen der im Ausland lebenden Dominikaner, die zum überwiegenden Teil aus den USA (80%) und Europa stammen (Quelle: www.auswaertiges-amt.de, Länder- und Reiseinformationen>Dominika-

nische Republik>Wirtschaft, Stand Oktober 2009, besucht am 29. Januar 2010).

Letzteres macht deutlich, dass viele – insbesondere jüngere Menschen – versuchen, ins Ausland zu gelangen, um sich unter günstigeren Lebensbedingungen eine bessere Existenz zu sichern. Dabei gilt unter anderem 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.

9.

Angesichts der geschilderten Situation ist nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz das Risiko einer nicht fristgerechten Wiederausreise von Besuchern aus der Dominikanischen Republik 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.

10.

Bei der Gesuchstellerin handelt es sich um eine 36-jährige unverheiratete Frau, die angeblich zusammen mit ihren beiden Kindern im gleichen Haus wie ihre Eltern wohnt. Ihre Berufstätigkeit steht ausser Frage; allerdings hat die Schweizerische Vertretung diesbezüglich auf ihre eher niedrigen Lohneinkünfte hingewiesen.

10.1 Demgegenüber haben die Beschwerdeführer behauptet, ihr Gast verfüge über ein ausreichendes Einkommen in der Marketing-Branche und die Zusicherung seines Arbeitgebers, ihn nach dem zweimonatigen Auslandsaufenthalt weiterzubeschäftigen. Laut Akteninhalt sieht die berufliche Situation der Gesuchstellerin allerdings anders aus. Sowohl aus ihrem schriftlichen Visumsgesuch als auch aus der eingereichten Arbeitsbescheinigung vom 27. März 2008 geht hervor, dass A._____ bei einer Baumaterialien-Firma angestellt ist; ihr Arbeitgeber bescheinigt ihr als Kreditsachbearbeiterin (encargada de

crédito) einen Verdienst von 25'000 dominikanischen Pesos (rund 250 Euro) und einen lediglich einmonatigen Ferienanspruch für den Monat Mai 2008. Der Umstand, dass die Gesuchstellerin ein Visum für einen Monat beantragt hat, dass ihr Arbeitgeber von einem einmonatigen, die Gastgeber hingegen von einem zweimonatigen Besuchsaufenthalt ausgehen, lässt demzufolge ihre fristgerechte Wiederausreise ernsthaft bezweifeln.

10.2 Allenfalls stellt sich die Frage, ob die familiären Verpflichtungen der Gesuchstellerin hinreichende Gewähr für ihre Rückkehr ins Heimatland bieten würden. Angesichts der offensichtlich für mehr als einen Monat geplanten Besuchsdauer – welche die Beschwerdeführer in ihrer Eingabe vom 15. Juli 2008 nochmals ausdrücklich betont haben – ist der mit dem Besuch verbundene Aufenthaltszweck jedoch mehr als fraglich. Dass die Gesuchstellerin ihre Kinder in der Obhut der Grosseltern zurücklassen würde, ändert an dieser Einschätzung nichts, erfolgt doch eine Emigration oftmals in der Absicht, die in der Heimat verbliebenen Familienangehörigen vom Ausland her finanziell zu unterstützen. Im vorliegenden Fall ist insbesondere zu bedenken, dass die Wirtschaft der Dominikanischen Republik zu einem erheblichen Teil von den Geldüberweisungen ihrer im Ausland lebenden Staatsangehörigen abhängt.

10.3 Vor diesem Hintergrund kann nicht ausgeschlossen werden, dass A._____ – einmal in die Schweiz eingereist – der Verpflichtung zur anstandslosen Wiederausreise womöglich nicht mehr nachkommt. Ihr etwaiger Emigrationswunsch – eventuell verbunden mit Heiratsabsichten – ist auch deshalb nicht ganz auszuschliessen, weil die Beschwerdeführerin, ihre Cousine, ebenfalls ausgewandert ist und sich – nach der Heirat mit dem 18 Jahre älteren Schweizer Bürger B._____ – in der Schweiz niedergelassen hat. Die Beschwerdeführer haben zwar die fristgerechte Rückkehr ihres Gastes zugesichert; abgesehen davon, dass ihr Vorbringen in deutlichem Widerspruch zum Akteninhalt steht, ist dieser Zusicherung jedoch entgegenzuhalten, dass bei der Abwägung des Risikos einer nicht fristgerechten Wiederausreise nicht so sehr die Absichten der Gastgeber, sondern in erster Linie das mögliche Verhalten des Gastes selbst von Bedeutung sind. Nur Letzterer ist in der Lage, hinreichend Gewähr für seine Rückkehrbereitschaft zu bieten. Gastgeber können zwar für gewisse finanzielle Risiken garantieren, mangels rechtlicher und faktischer Durchsetzbarkeit nicht aber für ein bestimmtes Verhalten

des Gastes (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-7257/2008 vom 30. April 2009 E. 8.5).

11.

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

12.

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

13.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten dem Beschwerdeführer 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 den Beschwerdeführenden auferlegt. Sie werden mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

3.

Dieses Urteil geht an:

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

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Ruth Beutler

Barbara Haake

Versand: