



Abteilung III
C-4414/2008
{T 0/2}

Urteil vom 27. August 2010

Besetzung

Richterin Ruth Beutler (Vorsitz),
Richter Andreas Trommer, Richter Blaise Vuille,
Gerichtsschreiberin Barbara Kradolfer.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Verweigerung der Einreisebewilligung in Bezug auf
B. _____.

Sachverhalt:**A.**

B._____ (philippinische Staatsangehörige, geboren 1974; nachfolgend Gesuchstellerin) reiste 2005 erstmals mit einem Touristenvisum für drei Monate in die Schweiz ein. Die Dauer des Visums wurde von der kantonalen Migrationsbehörde um einen Monat verlängert, damit sie ihre Schwester nach der Geburt ihres Kindes unterstützen konnte. In den Jahren 2006 und 2007 hielt sich die Gesuchstellerin wiederum je drei Monate in der Schweiz auf. Als Gastgeber und Garanten traten die Schwester und deren Ehemann sowie der Schweizer Freund der Gesuchstellerin auf.

Am 9. November 2007, zwei Monate nach ihrer Rückkehr auf die Philippinen, stellte die Gesuchstellerin ein Gesuch um Bewilligung eines einjährigen Aufenthaltes in der Schweiz. In dieser Zeit wollte sie einen Deutschkurs (neun Monate) sowie Verwandte und Freunde besuchen. Die zuständige kantonale Migrationsbehörde wies das Gesuch mit Verfügung vom 10. Dezember 2007 ab.

B.

Am 6. Mai 2008 beantragte die Gesuchstellerin bei der schweizerischen Botschaft in Manila ein Visum für einen dreimonatigen Besuchsaufenthalt bei ihrer Schwester, der Beschwerdeführerin. Für die Kosten werde ihre Schwester aufkommen. Nach formloser Verweigerung des Visums übermittelte die Auslandsvertretung das Gesuch zur Prüfung und zum Entscheid an die Vorinstanz.

C.

Nachdem die kantonale Migrationsbehörde am 23. Mai 2008 die Empfehlung, das Visumsgesuch abzulehnen, abgegeben hatte, wies die Vorinstanz das Gesuch um Bewilligung der Einreise mit Verfügung vom 4. Juni 2008 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.

D.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 30. Juni 2008 beantragt die Beschwerdeführerin sinngemäss die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung

sowie die Erteilung der beantragten Einreisebewilligung. Die Gesuchstellerin, die bereits in den Jahren 2005, 2006 und 2007 in der Schweiz gewesen und jeweils fristgerecht wieder ausgereist sei, möchte wiederum ihre Schwester und deren Familie in der Schweiz besuchen. An der Situation der Gesuchstellerin im Heimatland habe sich seither nichts verändert. Schon damals seien deren drei Kinder von Verwandten und einer Hausangestellten betreut worden. Dies solle auch dieses Mal wieder so gehandhabt werden. Auch am Aufenthaltszweck habe sich nichts geändert. Die Beschwerdeführerin und ihr Ehemann würden für die fristgerechte Wiederausreise garantieren.

E.

Mit Vernehmlassung vom 22. August 2008 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.

F.

Mit Verfügung vom 27. August 2008 wurde die Beschwerdeführerin eingeladen, sich zur Vernehmlassung der Vorinstanz zu äussern. Von dieser Möglichkeit machte sie mit Eingabe vom 23. September 2008 Gebrauch.

G.

Am 2. Juli 2009 ersuchte die Gesuchstellerin erneut um ein Visum. Dieses Gesuch wurde vom BFM mit Verfügung vom 1. September 2009, unter anderem mit Hinweis auf das hängige Beschwerdeverfahren, abgewiesen. Die Verfügung erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

Am 16. Juni 2010 wies die schwedische Botschaft in Manila ein Visumsgesuch der Gesuchstellerin ab, da Zweifel am Aufenthaltszweck bestünden.

H.

Am 23. Juli 2010 zog das Bundesverwaltungsgericht die die Gesuchstellerin betreffenden Akten des Kantons Aargau bei.

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. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in diesem Bereich 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 Die Beschwerdeführerin ist gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt. Auf die frist- und formgerecht eingereichte 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, BBI 2002 3774; BGE 135 II 1 E. 1.1 S. 3 f.).

4.

Verfahren, die bei Inkrafttreten der Verordnung vom 22. Oktober 2008 über die Einreise und die Visumerteilung (VEV, SR 142.204) am 12. Dezember 2008 (dem Datum auch des Inkrafttretens des Abkommens 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]) hängig sind, werden gemäss Art. 57 VEV nach neuem Recht fortgeführt (und damit insbesondere nach dem übergeordneten Schengen-Recht).

5.

5.1 Zur Einreise in den Schengen-Raum für einen Aufenthalt von höchstens drei Monaten benötigen sogenannte Drittstaatsangehörige, d.h. Bürger eines nicht zu diesem Raum gehörigen Staates (vgl. zu den Schengen-Assoziierungsabkommen Anhang 1 Ziffer 1 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG, SR 142.2]), gültige Reisedokumente, die zum Grenzübertritt berechtigen, und ein Visum, sofern dieses erforderlich ist (vgl. Art. 2 Abs. 1 VEV 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 bzw. SGK, ABl. L 105 vom 13.04.2006, S. 1-32]; vgl. auch Art. 5 Abs. 1 Bst. a AuG). Im Weiteren müssen sie den Zweck und die Umstände ihres beabsichtigten Aufenthalts belegen und hierfür über ausreichende finanzielle Mittel verfügen (Art. 5 Abs. 1 Bst. c SGK; vgl. auch Art. 5 Abs. 1 Bst. b AuG). Sie dürfen zudem 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. d und e SGK; vgl. auch Art. 5 Abs. 1 Bst. c AuG).

5.2 Ist nur ein vorübergehender Aufenthalt vorgesehen, verlangt Art. 5 Abs. 2 AuG, dass die Wiederausreise gesichert ist. Damit wird keine zusätzliche, lediglich im nationalen Recht verankerte Einreisevoraussetzung aufgestellt. Vielmehr handelt es sich dabei um dieselbe Fragestellung wie bei der nach Art. 5 Abs. 1 Bst. c SGK erforderlichen Überprüfung des Aufenthaltszwecks. Die Angabe des vorübergehenden Aufenthaltszwecks stellt nämlich zugleich eine Absichtserklärung dar, nach Erfüllung dieses Zwecks wieder auszureisen. So verlangt insbesondere 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), im Zusammenhang mit dem Entscheid über den Visumsantrag eine Einschätzung des Migrationsrisikos (vgl. ABl. C 326, S. 10). Im Zusammenhang mit der Überprüfung des Aufenthaltszwecks kann daher an die bisherige Praxis und Rechtsprechung bezüglich des Merkmals der gesicherten Wiederausreise angeknüpft werden (vgl. BVGE 2009/27 E. 5.2 und E. 5.3).

6.

In Anhang I zur Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 (ABl. L 81 vom 21.03.2001, S. 1–7) sind diejenigen Staaten aufgelistet, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Aussengrenzen der Schengen-Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen. Die Philippinen sind in diesem Anhang aufgeführt, weshalb die Gesuchstellerin der Visumpflicht unterliegt.

7.

Die Vorinstanz verweigerte die Erteilung eines Visums an die Gesuchstellerin mit der Begründung, die fristgerechte Wiederausreise erscheine nicht gesichert. Dabei bezog sie sich auf mehrere Umstände: die schwierige Situation im Herkunftsstaat, die fehlenden persönlichen Verpflichtungen im Heimatland und auf die Umstände im Zusammenhang mit früheren Gesuchen (insbesondere jenes für einen Sprachaufenthalt 2007). Die Vorinstanz zog daraus den Schluss, dass deshalb die fristgerechte und anstandslose Wiederausreise nicht gesichert sei und erhebliche Zweifel am Aufenthaltszweck bestünden.

7.1 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.

7.2 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.

7.2.1 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. Es ist überdies davon auszugehen, dass der Anteil der von Armut Betroffener aufgrund im Zuge der globalen Finanzkrise und Krisen in diversen Wirtschaftszweigen, u.a. infolge der Naturkatastrophen, in den letzten beiden Jahren noch weiter angestiegen ist. Auch die Arbeitslosigkeit bleibt ein drängendes Problem. Im Jahr 2008 ist die Arbeitslosenrate zwar weitgehend stabil geblieben (7,4 %; geschätzt); zu den offiziellen Arbeitslosen kommen jedoch etwa 21 % 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 verlässt über eine Million Menschen jährlich die Philippinen, um im Ausland Arbeit zu suchen. Sogar die Regierung fördert gezielt die Entsendung von Gastarbeitern ins Ausland; einerseits, um den heimischen Arbeitsmarkt zu entlasten, andererseits auch, um Devisen zu erwirtschaften und den Inlandkonsum anzukurbeln, der durch ansehnliche Überweisungen aus dem Ausland getragen wird und zu einem erheblichen Teil für das Wirt-

schaftswachstum verantwortlich ist (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 Office > Background Notes, Stand 19. April 2010; beide Seiten besucht am 23. Juli 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 nichts selten zur Umgehung ausländerrechtlicher Bestimmungen.

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

7.3 Bei der Risikoanalyse sind allerdings nicht nur solch allgemeine Umstände und Erfahrungen, sondern auch sämtliche Gesichtspunkte des konkreten Einzelfalles zu berücksichtigen. Obliegt dem Gesuchsteller 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. Zudem ist bei Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern, die sich bereits früher in der Schweiz aufgehalten haben, das damals gezeigte Verhalten in die Beurteilung miteinzubeziehen.

7.4 Bei der Gesuchstellerin handelt es sich um eine 36-jährige Mutter dreier Kinder (geb. 1997, 1999 und 2000). Sie lebt von ihrem Ehemann getrennt. Gemäss den Angaben im Visumsgesuch von 2008 ist sie Hausfrau und geht keiner Erwerbstätigkeit nach. Laut dem Visumsgesuch von 2009 ist sie als "Independent Senior Consultant" für eine Kosmetikfirma tätig. Diese spärlichen Informationen lassen jedoch

keine Rückschlüsse auf die konkrete wirtschaftliche Situation der Gesuchstellerin zu. Allerdings ist dem Gesuchsformular für das Visum von 2009 zu entnehmen, dass die Gastgeber für die Kosten der Reise und des Aufenthaltes aufkommen und die wirtschaftliche Situation der Gesuchstellerin nach wie vor angespannt ist.

Die geschilderte Familiensituation deutet auf Verpflichtungen hin, die grundsätzlich als Indiz für eine fristgerechte Wiederausreise herbeigezogen werden können. Da die Gesuchstellerin schon mehrere Male in der Schweiz war, kommt jedoch auch den früheren Gesuchen und ihrem damaligen Verhalten bei der Beurteilung, ob die Wiederausreise gesichert sei, einige Bedeutung zu. Soweit aus den Akten ersichtlich, ist sie ihrer Ausreiseverpflichtung jeweils nachgekommen, im Jahre 2005 nach einer Verlängerung des Visums um einen Monat. Andererseits hat die Gesuchstellerin, als sie im Jahre 2007 ein Gesuch für einen längeren Sprachaufenthalt in der Schweiz stellte, eine Emigration in die Schweiz in Erwägung gezogen, sollte sich die Arbeitssituation auf den Philippinen nicht bessern; zudem erklärte der Freund der Gesuchstellerin damals, dass Deutschkenntnisse die Chancen auf dem philippinischen Arbeitsmarkt nicht verbessern würden. Da sich die Situation auf dem philippinischen Arbeitsmarkt allgemein nicht verbessert hat und angesichts des bestehenden Wohlstandsgefälles zwischen der Schweiz und den Philippinen, ist davon auszugehen, dass sie nach wie vor Interesse daran hat, sich in der Schweiz niederzulassen, auch wenn sie in der Zwischenzeit offenbar ein Einkommen erzielt. Dazu kommt noch, dass sie in der Schweiz einen festen Freund (boyfriend) hat, den sie gemäss Angaben auf dem Visumsgesuch sehr vermisst. Aufgrund der Erfahrungen in ähnlichen Konstellationen ist eine Heirat in der Schweiz mit anschliessender dauernder Niederlassung entgegen der Beteuerungen der Gesuchstellerin, wieder ausreisen zu wollen, nicht auszuschliessen. Dass der Wille, in den Schengen-Raum zu kommen, bei der Gesuchstellerin sehr stark ist, zeigt sich auch an zwei weiteren Gesuchen aus den Jahren 2009 (Schweizer Botschaft) und 2010 (Schwedische Botschaft), obwohl das vorliegende Verfahren noch hängig war.

7.4.1 Aufgrund dieser Erwägungen und unter Berücksichtigung von Erfahrungen in ähnlich gelagerten Fällen kann die fristgerechte Wiederausreise der Gesuchstellerin nicht als gesichert angesehen werden.

7.5 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 von der Beschwerdeführerin 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 des Gesuchstellerin (vgl. BVGE 2009/27 E. 9). Ebenso unbehelflich ist in diesem Zusammenhang der Hinweis der Beschwerdeführerin auf andere Personen, die sie zu Besuch hatte. Jeder Antrag muss individuell geprüft werden, wobei im Zentrum immer die gesuchstellende Person und ihre Situation im Herkunftsstaat bzw. ihr Verhalten bei früheren Aufenthalten in der Schweiz steht.

8.

Aus diesen Erwägungen folgt, dass die angefochtene Verfügung im Lichte von Art. 49 VwVG nicht zu beanstanden ist. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

9.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens wird die unterliegende Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG, Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

(Dispositiv S. 11)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 600.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie sind durch den am 28. Juli 2008 einbezahlten Kostenvorschuss gedeckt.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. [...] zurück)
- das Migrationsamt des Kantons Aargau (Akten Ref-Nr. [...] zurück)

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Ruth Beutler

Barbara Kradolfer

Versand: