

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-657/2009
{T 0/2}

Urteil vom 26. Februar 2010

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),
Richter Blaise Vuille,
Richter Bernard Vaudan,
Gerichtsschreiberin Denise Kaufmann.

Parteien

A._____ und B._____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Visum zu Besuchszwecken.

Sachverhalt:**A.**

Die 1973 geborene philippinische Staatsangehörige C._____ (im Folgenden: Gesuchstellerin) beantragte am 29. Oktober 2008 bei der Schweizerischen Botschaft in Manila ein Visum für einen sechsmonatigen Besuchsaufenthalt bei ihrer Schwester und ihrem Schwager A._____ und B._____ (im Folgenden: Gastgeber bzw. Beschwerdeführer) in Basel. In der Folge leitete die Schweizer Vertretung das Gesuch zur Prüfung und zum Entscheid an die Vorinstanz weiter.

B.

Zum Antrag begrüsst, holte das Migrationsamt des Kantons Basel-Stadt bei den Gastgebern ergänzende Auskünfte ein und machte jene gleichzeitig darauf aufmerksam, dass Besuchsaufenthalte lediglich für maximal drei Monate bewilligt werden könnten. Nachdem die kantonale Migrationsbehörde die schriftlichen Auskünfte der Gastgeber an die Vorinstanz weitergeleitet hatte, lehnte es letztere in einer Verfügung vom 20. Januar 2009 ab, das beantragte Besuchsvisum zu erteilen. Dies im Wesentlichen mit der Begründung, die anstandslose und fristgerechte Wiederausreise könne nicht als gesichert betrachtet werden. Die Gesuchstellerin lebe in einer Region, aus der als Folge der dort herrschenden wirtschaftlichen Verhältnisse ein anhaltend starker Zuwanderungsdruck festzustellen sei. Besondere Gewähr sei im Falle der Gesuchstellerin auch aus deren persönlichen Verhältnissen nicht abzuleiten. Sie sei ledig, habe keine Kinder und stehe nicht in einem festen Arbeitsverhältnis. Gegen die Existenz besonderer Verpflichtungen vor Ort spreche auch der Umstand, dass die Gesuchstellerin ursprünglich sogar einen sechsmonatigen Besuchsaufenthalt in der Schweiz angestrebt habe.

C.

Mit Beschwerde vom 31. Januar 2009 beantragen die Gastgeber beim Bundesverwaltungsgericht implizit die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und die Erteilung des Besuchsvisums. Zur Begründung bringen sie sinngemäss vor, die Vorinstanz gehe zu Unrecht davon aus, dass die Wiederausreise der Gesuchstellerin nach einem Besuchsaufenthalt nicht gesichert wäre. Beabsichtigt werde wirklich nur der Besuch der Schwester und des Schwagers in der Schweiz. Das Argument der Vorinstanz sei nicht stichhaltig, wonach der gewünschte mehrmonatige Besuchsaufenthalt in der Schweiz gegen Ver-

pflichtungen vor Ort spreche. Die Gesuchstellerin stamme aus einer typischen philippinischen Grossfamilie, die ca. 20 bis 25 engere Mitglieder umfasse. Die Familie lebe vom Verkauf landwirtschaftlicher Produkte. Diese würden wiederum auf Land angebaut, welches im Eigentum der Beschwerdeführerin sei. Die Abwesenheit eines Familienmitglieds während mehrerer Monate könne daher durchaus verkraftet werden. Der Aufenthalt der Gesuchstellerin in der Schweiz sei zudem so geplant, dass er in keine der drei Ernteperioden (Januar, Mai und September) fallen würde. Schliesslich weisen die Beschwerdeführer darauf hin, dass sie im Zusammenhang mit der Wiederausreise der Gesuchstellerin eine Garantieerklärung unterzeichnet hätten, und bereit wären, nötigenfalls auch mit einem höheren Betrag gerade zu stehen.

D.

Die Vorinstanz hält in ihrer Vernehmlassung vom 27. März 2009 an der angefochtenen Verfügung fest und schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführer machten von dem ihnen mit Zwischenverfügung vom 1. April 2009 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 Erteilung eines Visums zu Besuchszwecken verweigert wird. In dieser Materie urteilt 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 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 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.

4.1 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 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 Gemeinschafts-

kodex 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).

4.2 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 ausreisen zu wollen. 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 Praxis und Rechtsprechung bezüglich des Merkmals der gesicherten Wiederausreise angeknüpft werden, wie sie vor dem Inkrafttreten des Schengen-Assoziierungsabkommens bestand (vgl. zum Ganzen BVGE 2009/27 E. 5).

5.

In Anhang I zur Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 (AbI. 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.

6.

6.1 Zur Prüfung des Kriteriums der gesicherten Wiederausreise muss ein zukünftiges Verhalten beurteilt werden. Dazu lassen sich in der Regel keine gesicherten Feststellungen, sondern lediglich Prognosen treffen. Dabei sind sämtliche Umstände des konkreten Einzelfalles zu würdigen.

6.2 Anhaltspunkte zur Beurteilung der Gewähr für eine fristgerechte 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.

6.3 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 und 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 der Südostasien-Region, in der die Armut allgemein rückläufig 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 ca. 21% Unterbeschäftigte (Quelle: Länder- und Reiseinformationen auf der Webseite des deutschen Auswärtigen Amtes: www.auswaertiges-amt.de > Länder, Reisen und Sicherheit > Philippinen > Wirtschaft, Stand: Oktober 2009, besucht am 1. Februar 2010). 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. 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. Mittlerweile verlassen über 1 Mio. Menschen jährlich die

Philippinen, um im Ausland Arbeit zu suchen (vgl. Auswärtiges Amt, a.a.O.).

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. Im Falle der Schweiz führt dies angesichts der restriktiven Zulassungsregelung nicht selten zur Umgehung ausländerrechtlicher Bestimmungen.

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

7.

7.1 Bei der Gesuchstellerin handelt es sich um eine 36-jährige, unverheiratete und kinderlose Frau. Sie lebt gemäss Darstellung der Beschwerdeführer im Verband einer Grossfamilie. 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 bei ihr aber keine erkennbar und wurden auch nicht geltend gemacht.

7.2 Die Gesuchstellerin arbeitet im Landwirtschaftsbetrieb der Grossfamilie mit. Dass die Grossfamilie für längere Zeit auf die Mitarbeit der Gesuchstellerin verzichten könnte, wird von den Beschwerdeführern selbst eingeräumt. Sie betonen zwar, dass die Gesuchstellerin zumindest während der Ernteperioden vor Ort mithelfen müsse. Andererseits hat diese aber in ihrem persönlichen Visumsantrag einen sechsmonatigen Aufenthalt beantragt, und zwar für die Zeit vom 30. April bis zum 29. Oktober 2009. Somit wäre es aus ihrer Sicht kein Problem gewe-

sen, gleich während zweier Ernteperioden (Mai und September) den anfallenden Arbeiten vor Ort fern zu bleiben. Kommt hinzu, dass über die Grösse und die Erträge des landwirtschaftlichen Betriebs nichts Näheres bekannt ist. Somit kann auch kein Bild von den wirtschaftlichen Verhältnissen gewonnen werden, in denen sich die Gesuchstellerin und ihre Angehörigen befinden. Insgesamt sind daher auch in den beruflichen und damit wirtschaftlichen Verhältnissen der Gesuchstellerin keine Besonderheiten erkennbar, die eine Emigration als unwahrscheinlich erscheinen liessen.

7.3 Vor diesem Hintergrund durfte die Vorinstanz demnach davon ausgehen, dass keine hinreichende Gewähr für eine fristgerechte und anstandslose Wiederausreise der Gesuchstellerin nach einem Besuchsaufenthalt besteht. An dieser Beurteilung vermag die von den Beschwerdeführern im Gesuchsverfahren abgegebene schriftliche Garantieerklärung (für die Übernahme ungedeckter Kosten bis maximal Fr. 30'000.-) nichts zu ändern. In ihrer Eigenschaft als Gastgeber können sie zwar für gewisse finanzielle Risiken im Zusammenhang mit dem Besuchsaufenthalt, aus nahe liegenden Gründen aber nicht für ein bestimmtes Verhalten ihres Gastes garantieren (anstelle vieler vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-204/2008 vom 5. März 2009 E. 8.4 und C-2618/2008 vom 26. Februar 2009 E. 11). Es versteht sich deshalb von selbst, dass daher auch die Bereitschaft der Beschwerdeführer, die Garantiesumme zu erhöhen, an der Risikoeinschätzung nichts zu ändern vermag. Abgesehen davon, dass eine solche Sicherheitsleistung (über die Garantie für ungedeckte Kosten hinaus) im erstinstanzlichen Verfahren kein Thema war, würde diese wiederum einseitig die Gastgeber verpflichten und sich deshalb kaum als taugliches Mittel erweisen, wenn es darum geht, das Verhalten des Gastes selbst zu beeinflussen.

8.

Die angefochtene Verfügung im Lichte von Art. 49 VwVG nicht zu beanstanden. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

9.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens werden die unterliegenden Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG, Art. 1, 2 und 3 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

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

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. [...] retour)
- das Migrationsamt des Kantons Basel-Stadt

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Andreas Trommer

Denise Kaufmann

Versand: