



{T 0/2}

Urteil vom 20. März 2007

Mitwirkung: Richter Trommer (Vorsitz);
Richter Vaudan und Vuille;
Gerichtsschreiber Grimm.

A. _____
Beschwerdeführer, vertreten durch B. _____,
seinerseits vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Alban Brodbeck, Postgasse 42,
Postfach, 8750 Glarus,

gegen

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

betreffend
Verweigerung der Einreisebewilligung

Sachverhalt:

- A. Am 26. Januar 2006 ersuchte A._____ (nachfolgend Beschwerdeführer) beim Schweizerischen Generalkonsulat in Santo Domingo um ein Visum für einen einmonatigen Besuchsaufenthalt bei seiner Schwester und deren Ehemann B._____ im Kanton Glarus. Die Auslandsvertretung verweigerte das beantragte Visum vorerst formlos und überwies das Gesuch anschliessend der Vorinstanz zur Prüfung und zum Entscheid. Nach ergänzenden Abklärungen bei der kantonalen Migrationsbehörde ermächtigte das BFM das Generalkonsulat in Santo Domingo am 27. Februar 2006, das gewünschte Einreisevisum auszustellen.
- B. Nachdem die Auslandsvertretung am 20. März 2006 per E-Mail auf Unregelmässigkeiten anlässlich der persönlichen Vorsprache des Beschwerdeführers beim Generalkonsulat hingewiesen hatte, widerrief die Vorinstanz mit Verfügung vom 21. März 2006 die am 27. Februar 2006 erteilte Ermächtigung zur Erteilung eines Visums und wies das Einreisegesuch vom 26. Januar 2006 ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, die schweizerischen Behörden hätten sich zu vergewissern, dass ausländische Staatsangehörige nach Ablauf ihres Aufenthalts hierzulande wieder ausreisen. Wie die Erfahrung zeige, würden Touristen- oder Besuchervisa immer wieder von Personen dazu missbraucht, sich dauerhaft in der Schweiz niederzulassen. Der Beschwerdeführer habe anlässlich seiner Vorsprache vom 17. März 2006 bei der Schweizervertretung ein für drei Monate gültiges Flugticket vorgelegt, obschon er lediglich einen einmonatigen Besuchsaufenthalt beantragt habe und ihm die Einreise auch bloss für diese Dauer bewilligt worden sei. Zudem habe er sich dahingehend geäussert, seine Schwester würde bereits eine Frau für ihn suchen, damit er diese heiraten und in der Schweiz bleiben könne. Demnach seien die Voraussetzungen für die Visumserteilung nicht mehr gegeben.
- C. Mit Beschwerde vom 18. April 2006 an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beantragt der Beschwerdeführer die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und die Erteilung eines Besuchervisums für einen Monat. Im Wesentlichen lässt er hierzu vorbringen, die Feststellung, wonach seine anstandslose und fristgerechte Wiederausreise nicht gesichert sei, erweise sich als unzutreffend. Er garantiere vielmehr, das Land nach einem Monat wieder zu verlassen und sei bereit, diese Garantie auch noch unterschriftlich zu bestätigen. Er habe wirklich nicht vor, seinen Besuchsaufenthalt zu missbrauchen. Die persönliche Anhörung beim Generalkonsulat habe möglicherweise zu Missverständnissen geführt. Er bestreite, dort je ausgesagt zu haben, seine Schwester sei daran, für ihn in der Schweiz eine heiratswillige Frau zu organisieren.
- D. In ihrer Vernehmlassung vom 22. Mai 2006 spricht sich die Vorinstanz für die Abweisung der Beschwerde aus, wobei sie ergänzend auf die wirtschaftliche und soziokulturelle Lage im Herkunftsland, aber auch auf die persönlichen Verhältnisse des Beschwerdeführers verweist.
- E. Mit Replik vom 21. Juni 2006 hält der Beschwerdeführer vollumfänglich an

seiner Beschwerde fest und betont, nicht nur er sondern auch die Gastgeber würden die rechtzeitige Wiederausreise aus der Schweiz unterschriftlich garantieren. Auf schlechte Erfahrungen dürfte nicht abgestellt werden, sondern jeder Fall sei einzeln zu beurteilen. Sollte er die Behörden enttäuschen, so stünden der Schweiz im Übrigen ausreichende Zwangsmassnahmen offen, um ihn ausser Landes zu bringen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1. Verfügungen des BFM betr. Verweigerung der Einreise unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 20 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [ANAG, SR 142.20] i.V.m. Art. 31 ff. des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]). Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Verwaltungsgerichtsgesetzes bereits beim EJPD hängige Rechtsmittelverfahren werden vom Bundesverwaltungsgericht übernommen. Die Beurteilung erfolgt nach neuem Verfahrensrecht (vgl. Art. 53 Abs. 2 VGG). Das Urteil ist endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [SR 173.110]). Gemäss Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren nach dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt.
2. Der Beschwerdeführer ist als Verfügungsbetroffener legitimiert. Auf die frist- und formgerechte Beschwerde ist daher einzutreten (Art. 48 ff. VwVG).
3. Ausländer/-innen sind zur Anwesenheit in der Schweiz berechtigt, wenn sie eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzen oder wenn sie keiner solchen bedürfen (vgl. Art. 1a ANAG). Die Behörde entscheidet, im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften und der Verträge mit dem Ausland, nach freiem Ermessen über die Bewilligung von Aufenthalt oder Niederlassung (Art. 4 ANAG). Daher räumt das schweizerische Recht weder einen Anspruch auf Einreise noch auf Erteilung eines Visums ein (vgl. PETER UEBERSAX, Einreise und Anwesenheit, in: Peter Uebersax/Peter Münch/Thomas Geiser/Martin Arnold (Hrsg.), Ausländerrecht, Ausländerinnen und Ausländer im öffentlichen Recht, Privatrecht, Steuerrecht und Sozialrecht der Schweiz, Basel/Genf/München 2002, S. 143). Dem behördlichen Ermessen steht somit im Falle der Erteilung einer Einreisebewilligung ein weiterer Spielraum offen als beispielsweise bei der Verlängerung einer allmählich den Vertrauensschutz verfestigende Anwesenheitserlaubnis. Dies gilt auch für die Beurteilung von Einreiseersuchen zur Anwesenheit von bis zu drei Monaten, die bewilligungsfrei, mitunter aber visumspflichtig sind (vgl. Art. 2 Abs. 1 ANAG i.V.m. den nachstehenden Bestimmungen).
4. Ausländerinnen und Ausländer benötigen zur Einreise in die Schweiz grundsätzlich ein Visum (vgl. Art. 1 sowie Art. 3 der Verordnung vom

14. Januar 1998 über Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Ausländer [VEA, SR 142.211]). Das Visum wird verweigert, wenn die Ausländerin oder der Ausländer die Einreisevoraussetzungen nach Art. 1 VEA nicht erfüllt (vgl. Art. 14 Abs. 1 VEA). So müssen Personen, die in die Schweiz reisen möchten, unter anderem Gewähr bieten, dass sie fristgerecht wieder ausreisen werden (Art. 1 Abs. 2 Bst. c. VEA). Dazu lassen sich jedoch, da ein künftiges Verhalten zu beurteilen ist, in der Regel keine gesicherten Feststellungen, sondern lediglich Voraussagen machen. Dabei sind sämtliche Umstände des konkreten Einzelfalles zu würdigen.

5. Das BFM hat das Schweizerische Generalkonsulat in Santo Domingo am 27. Februar 2006 ermächtigt, dem Beschwerdeführer ein Visum für einen einmonatigen Besuchsaufenthalt in der Schweiz auszustellen. Wie aus dem Sachverhalt hervorgeht, wurde diese Ermächtigung jedoch mit Verfügung vom 21. März 2006 widerrufen (vgl. Ziff. 1 des angefochtenen Entscheids). Die Verwaltungsbehörden können Verfügungen unter bestimmten Voraussetzungen ändern. Ob es sich bei der Ermächtigung zur Visumserteilung vom 27. Februar 2006 um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG handelt, sei dahingestellt, können doch die Voraussetzungen des Widerrufs in einem Erlass ausdrücklich geregelt werden (zum Ganzen vgl. ALFRED KÖLZ / ISABELLE HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 422 f.). Dies ist in Art. 15 und Art. 27 VEA geschehen. Der Begriff des Widerrufs wird in diesem Zusammenhang zwar nicht verwendet, eine Aufhebung eines Visums stellt aber faktisch nichts anderes als einen Widerruf einer früheren Visumserteilung dar. Da es den erwähnten Bestimmungen zufolge zulässig ist, ein bereits ausgestelltes Visum formlos aufzuheben, gilt dies erst recht für die Ermächtigung zur Visumserteilung. Demzufolge bleibt vorliegend primär zu prüfen, ob die Einreisevoraussetzungen nach Art. 1 VEA zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung erfüllt waren.
6. Der Beschwerdeführer kann sich auf keine Ausnahmeregelung berufen und unterliegt aufgrund seiner Nationalität den Visumsbestimmungen (vgl. Art. 1 bis 5 VEA).
 - 6.1 Nach mehr als zehn Jahren starken Wachstums befand sich die Dominikanische Republik seit Anfang 2003 in einer wirtschaftlich schwierigen Situation. Zur Wirtschaftskrise hat unter anderem die Insolvenz einer der grössten Geschäftsbanken beigetragen, deren Verbindlichkeiten von der dominikanischen Zentralbank übernommen wurden. Die Wirtschaftsdaten wiesen für das Jahr 2003 eine Verdoppelung der Staatsverschuldung auf etwa 56% des Bruttoinlandproduktes aus und die Inflationsrate betrug allein in diesem Jahr 42,7%. Die Wirtschaftskrise hat vor allem auch die Bevölkerung empfindlich getroffen. In diesem Zeitraum stieg der Anteil der unter der Armutsgrenze lebenden dominikanischen Bevölkerung um etwa 582'000 auf 5,71 Mio (bei einer Gesamtbevölkerung von 8,75 Mio). Der gesetzliche Mindestlohn pro Monat betrug Ende 2003 zwischen 73 USD (kleine Unternehmen) und 119 USD (grosse Unternehmen) und ist damit im Vergleich zu den Vorjahren deutlich zurückgegangen. Die Arbeitslosenquote ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen und betrug im Jah-

re 2004 18,4% (Quelle: <http://www.auswaertiges-amt.de>, Stand März 2006). Mit der Konsolidierungspolitik des neuen Präsidenten Leonel Fernández und der Zusammenarbeit mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) konnte die dominikanische Wirtschaft wieder auf Wachstumskurs gebracht werden (Steigerung der Einnahmen aus dem Tourismus, Erhöhung der Direktinvestitionen, Steigerung der Währungsreserven). Ferner konnte (durch stützende Interventionen der dominikanischen Zentralbank auf den Wechselkurs) die Inflation wirksam bekämpft werden und somit das Vertrauen der internationalen Märkte wieder hergestellt werden (der IWF hat für 2006 ein Wirtschaftswachstum von 5,5% und eine Inflationsrate von 5 bis 7% prognostiziert). Andererseits hat sich dieser makroökonomische Erfolg nur in geringem Masse auf das Leben der Mehrheit der Bevölkerung ausgewirkt. Der Anteil der unter der Armutsgrenze lebenden dominikanischen Bevölkerung stagnierte in den letzten Jahren. Zudem beträgt die Arbeitslosenquote – auch wenn eine leichte Erholung auf dem Arbeitsmarkt festzustellen ist – immer noch etwa 18% (Quelle: Bundesagentur für Aussenwirtschaft in Köln [<http://www.bfai.de>, Stand September 2006]).

Vor allem in der jüngeren Bevölkerung ist aufgrund der nach wie vor ungünstigen Lebensverhältnisse 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. Diese Tendenz zur Auswanderung wird erfahrungsgemäss dort noch begünstigt, wo bereits ein soziales Beziehungsnetz im Ausland (Verwandte oder Freunde) besteht.

- 6.2 Bei der Risikoanalyse sind aber nicht nur solch allgemeine Umstände und Erfahrungen, sondern auch, wie unter Ziffer 4 ausgeführt, sämtliche Gesichtspunkte des konkreten Einzelfalles zu berücksichtigen. Obliegt einem Gesuchsteller oder einer Gesuchstellerin im Heimatstaat beispielsweise eine besondere berufliche, gesellschaftliche oder familiäre Verantwortung, kann dieser Umstand durchaus die Prognose für eine anstandslose Wiederausreise begünstigen. Andererseits muss bei Gesuchstellern, die in der Heimat keine der erwähnten Verpflichtungen haben, die sie von einer möglichen Emigration abhalten könnten, aufgrund entsprechender Erfahrungen das Risiko eines fremdenpolizeilich nicht vorschriftsgemässen Verhaltens (nach bewilligter Einreise zu einem Besuchsaufenthalt) hoch eingeschätzt werden.

7.

- 7.1 Beim Beschwerdeführer handelt es sich um einen bald 29-jährigen, ledigen Mann. Besondere familiäre oder gesellschaftliche Verpflichtungen sind keine ersichtlich. Zudem ist seine Schwester (die Gattin des Gastgebers) und damit eine nahe Bezugsperson definitiv in die Schweiz übersiedelt. Solchen Umständen gilt es bei der Beurteilung des vorliegenden Einreisegesuches Rechnung zu tragen. Daran vermag die nicht restlos geklärte berufliche Situation des Beschwerdeführers nichts zu ändern. Er gibt auf dem Einreisegesuch zwar an, Angestellter einer Möbelfabrik zu sein. Die diesbezügliche Arbeitsbescheinigung des Unternehmens wertete die Aus-

landvertretung allerdings als zweifelhaft. Auf der sich in den Gesuchsunterlagen befindlichen Kopie der Identitätskarte 2006 ("Cedula de Identidad y electoral") ist (unter der Rubrik Beruf) Student ("Estudiante") eingetragen. Dass der Beschwerdeführer durch seine Tätigkeiten ein wirtschaftliches Fortkommen erzielt, erscheint von daher fraglich. Vor dem dargelegten Hintergrund kann jedenfalls vorderhand nicht davon ausgegangen werden, der Beschwerdeführer befinde sich beruflich bzw. wirtschaftlich in derart gefestigten Verhältnissen, dass besondere Gewähr für die anstandslose Wiederausreise nach einem Besuchsaufenthalt besteht.

- 7.2 Da der Beschwerdeführer auf dem Einreisegesuch vom 26. Januar 2006 angegeben hatte, lediglich für einen Monat zu Besuchszwecken in die Schweiz reisen zu wollen, hat das BFM die Ermächtigung zur Visumserteilung am 27. Februar 2006 trotz Bedenken seitens der Schweizervertretung vorerst erteilt. Die Befürchtungen der nicht gesicherten Wiederausreise haben sich erst danach konkretisiert. So hat der Beschwerdeführer anlässlich einer persönlichen Vorsprache beim Generalkonsulat in Santo Domingo am 17. März 2006 unbestrittenermassen ein Flugticket mit einer Gültigkeitsdauer von drei Monaten präsentiert. Bei dieser Gelegenheit soll er erklärt haben, seine Schwester sei bereits daran, für ihn zwecks späterer Heirat eine Frau zu suchen. Der Beschwerdeführer bestreitet zwar im Nachhinein, sich in dieser Weise geäußert zu haben bzw. er führt das Ganze auf Missverständnisse zurück. Aufgrund der gesamten Umstände (die fragliche Information wurde umgehend an das BFM weitergeleitet und später nochmals bekräftigt) besteht aber kein Anlass, die Darstellung der Schweizervertretung ihrem Sinn und Grundgehalt nach in Frage zu stellen. Dies umso weniger, als der Beschwerdeführer mit keinem Wort darlegt, wie es zu diesen angeblich missverstandenen Äusserungen gekommen sein soll. Kommt hinzu, dass weitere Indizien darauf hindeuten, der Beschwerdeführer habe damals einen längerfristigeren Aufenthalt geplant. Dazu zählt nebst dem erwähnten Flugticket insbesondere der Umstand, dass die Gastgeber ihn offenkundig für drei Monate erwarteten (vgl. die vom Gastgeberhepaar unterzeichnete Bestätigung vom 20. Dezember 2005). Schliesslich gilt zu bedenken, dass sich der Beschwerdeführer in einem Alter befindet, in dem der Wunsch nach einem Lebenspartner und nach Familiengründung sehr aktuell sein kann. Angesichts dieser Sachlage sind die Zweifel der Vorinstanz an einer fristgerechten Rückkehr berechtigt.
8. Schliesslich wird hervorgehoben, der Gastgeber und seine Ehefrau würden dafür sorgen respektive garantieren, dass der Beschwerdeführer rechtzeitig in die Dominikanische Republik zurückkehre. Auch wenn das Gastgeberhepaar die fristgerechte Rückkehr zusichert, so geben solche Erklärungen angesichts der persönlichen Situation des Beschwerdeführers keine hinreichende Gewähr dafür, der Betroffene werde die Schweiz nach Ablauf der Visumsdauer tatsächlich wieder verlassen. Die Integrität bzw. Glaubwürdigkeit der Gastgeber wird in keiner Art und Weise in Zweifel gezogen. Da die Verpflichtung hinsichtlich der Wiederausreise eines ausländischen Gastes rechtlich nicht durchsetzbar ist (vgl. dazu Entscheid des

EJPD vom 27. Juli 1992, publiziert in: Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 57.24), müssen aber vor allem die Verhältnisse des Beschwerdeführers ausreichende Gewähr für die fristgerechte und anstandslose Wiederausreise bieten. Weitergehende Sicherheiten als die von den Gastgebern bereits geleisteten können von ihnen somit nicht verlangt werden.

Der Wunsch der betroffenen Familienmitglieder, sich wieder zu sehen, ist zwar verständlich. Die in der Schweiz ansässige Schwester und ihr Ehemann haben jedoch die Möglichkeit, ihren Bruder bzw. Schwager in dessen Heimat zu besuchen. Aus den Akten ergeben sich keine Hinweise, wonach ihnen in Zukunft Reisen in die Dominikanische Republik verwehrt sein sollten. Die Visumsverweigerung erscheint unter diesem Gesichtspunkt daher auch nicht als unverhältnismässig.

9. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Einreisevoraussetzungen zum Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung nicht erfüllt waren (Art. 1 i.V.m. Art. 14 VEA). Aus diesen Gründen ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz das öffentliche Interesse sowie die Beachtung der geltenden Bestimmungen entsprechend gewichtete, die Ermächtigung zur Visumserteilung vom 27. Februar 2006 widerrief und dem Gesuchsteller die Einreise verweigerte. Die angefochtene Verfügung verletzt daher Bundesrecht nicht. Der rechtserhebliche Sachverhalt wurde richtig und vollständig festgestellt und die Vorinstanz hat das ihr zustehende Ermessen pflichtgemäss ausgeübt (vgl. Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist abzuweisen und die Kosten sind dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 bis 3 des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE], SR 173.320.2).

(Dispositiv Seite 8)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten im Betrag von Fr. 700.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie sind durch den am 26. April 2006 in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss gedeckt.
3. Dieses Urteil wird eröffnet:
 - dem Beschwerdeführer (eingeschrieben)
 - der Vorinstanz (eingeschrieben; Akten Ref-Nr. 2 212 821 retour)
 - der Fremdenpolizei des Kantons Glarus (mit den Akten)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

A. Trommer

D. Grimm

Versand am: