

**Bundesverwaltungsgericht**  
**Tribunal administratif fédéral**  
**Tribunale amministrativo federale**  
**Tribunal administrativ federal**



---

Abteilung III  
C-7549/2007  
{T 0/2}

**Urteil vom 4. Mai 2009**

---

Besetzung

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

---

Parteien

Y.\_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführerin,

gegen

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

---

Gegenstand

Verweigerung der Einreisebewilligung in Bezug auf  
X.\_\_\_\_\_.

**Sachverhalt:****A.**

Am 12. Juli 2007 beantragte die 1983 geborene X.\_\_\_\_\_, Staatsangehörige der Volksrepublik China, bei der Schweizerischen Vertretung in Guangzhou ein Visum für einen dreimonatigen Besuchsaufenthalt bei ihrer im Kanton Zürich lebenden Cousine Y.\_\_\_\_\_. Nach formloser Verweigerung übermittelte die Vertretung dieses Gesuch zum Entscheid an die Vorinstanz.

**B.**

Nachdem das Migrationsamt des Kantons Zürich weitere Abklärungen zum beabsichtigten Besuchsaufenthalt vorgenommen hatte, wies die Vorinstanz das Einreisegesuch mit Verfügung vom 9. Oktober 2007 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. Soweit ersichtlich oblägen ihr in ihrer Heimat auch keine zwingenden beruflichen, gesellschaftlichen oder familiären Verpflichtungen, welche das vorgängig beschriebene Risiko entsprechend gering erscheinen liessen.

**C.**

Gegen diese Verfügung erhob die Gastgeberin, Y.\_\_\_\_\_, am 6. November 2007 Beschwerde mit dem Begehren um Erteilung der beantragten Einreisebewilligung. Sie macht geltend, X.\_\_\_\_\_ komme aus der Stadt Changle in der Provinz Fujian, welche neben Peking und Szechuan eine der grössten und wachstumsreichsten Regionen Chinas sei. Ihre Cousine beabsichtige nicht, in der Schweiz zu bleiben, zumal sie verlobt sei und nach der Hochzeit nicht mehr die Möglichkeit haben werde zu reisen. Auch deren Mutter würde es nicht zulassen, dass ihr einziges Kind im Ausland bliebe. Zudem habe ihre Cousine eine gute Arbeitsstelle.

Sie selbst, die Gastgeberin, sei 1979 als Flüchtling aus Kambodscha in die Schweiz eingereist und hier bei ihrer Grossmutter aufgewachsen. Ihre familiären Wurzeln läge jedoch in Fujian, und ihre Grossmutter habe sie angehalten, nach ihrem Tod die dortigen verwandtschaftlichen Kontakte zu pflegen. Ihr sei es daher sehr wichtig, ihre Cousine zu sehen und kennen zu lernen. Sie habe auch vor – sobald ihr Sohn grösser sei – selbst nach China zu reisen.

**D.**

In ihrer Vernehmlassung vom 13. Dezember 2007 spricht sich die Vorinstanz unter Erläuterung der bereits genannten Gründe für die Abweisung der Beschwerde aus. Die Beschwerdeführerin hat hierzu keine weitere Stellungnahme abgegeben.

**E.**

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 Beschwerdeführerin ist gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt. Auf die frist- und formgerechte 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 133 I 185 E. 2.3 S. 189).

**4.**

Am 1. Januar 2008 sind das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) sowie die dazu gehörigen Ausführungsverordnungen (u.a. die Verordnung vom 24. Oktober 2007 über das Einreise- und Visumsverfahren [VEV, AS 2007 5537]) in Kraft getreten. In der Volksabstimmung vom 5. Juni 2005 wurde dem Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2004 über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin (SR 362) zugestimmt. 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. Seitdem ist

die Schweiz verpflichtet, den übernommenen Schengen-Besitzstand anzuwenden und umzusetzen, wie u.a. die Bestimmungen zur gemeinsamen Visapolitik, auf die verschiedentlich in EG-Rechtsakten verwiesen wird. 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. Das bedeutet, dass die Schweiz ungeachtet der übergangsrechtlichen Bestimmung von Art. 126 Abs. 1 AuG völkerrechtlich verpflichtet ist, auf Verfahren, die am 12. Dezember 2008 hängig sind, das neue Recht anzuwenden (zum Vorrang des internationalen Rechts: vgl. BGE 131 II 352 E. 1.3.1 [mit Hinweis auf Rechtsprechung und zitierte Doktrin], 119 V 171 E. 4; RAINER J. SCHWEIZER, Zur Einleitung: Das Bundesverwaltungsgericht im System der öffentlich-rechtlichen Rechtspflege des Bundes, in: Bernhard Ehrenzeller/Rainer J. Schweizer [Hrsg.], Das Bundesverwaltungsgericht: Stellung und Aufgaben, St. Gallen 2008, S. 24).

## 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 Visumpflicht 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 öffentliche 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 Visumpflicht 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 chinesische Staatsangehörige unterliegt die Gesuchstellerin damit der Visumspflicht.

## 7.

Die zunehmend marktwirtschaftliche Orientierung hat in China grosse Wachstumskräfte freigesetzt. Die konsequente Wachstumspolitik hat eine Aufbruchstimmung und damit eine Eigendynamik geschaffen, die angesichts der Grösse Chinas und seines Aufholpotentials noch lange anhalten dürfte. Die Wachstumsrate von 11,9% im Jahr 2007 dürfte sich in den nachfolgenden Jahren allerdings deutlich verringern; so wird für das Jahr 2008 von 9% ausgegangen, Tendenz sinkend. Insbesondere wird die durch die Finanzkrise in den Industrieländern ausgelöste Rezession auch zu einem Nachfragerückgang bei chinesischen Gütern führen.

Abgesehen davon steht China unverändert vor der gewaltigen Aufgabe, seine „sozialistische Marktwirtschaft chinesischer Prägung“ aufzubauen, d.h. das Land von einer primär landwirtschaftlichen zu einer Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft umzugestalten. Der Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) Ende 2001 hat insoweit ein klares Zeichen der Öffnung und der Eingliederung in die globale Weltwirtschaft gesetzt. Tatsache ist jedoch, dass in ländlichen Gegenden 800 Millionen Chinesen leben, von denen mehr als die Hälfte existenziell von der Landwirtschaft abhängig ist. Die Landwirtschaft trägt aber nur noch 12% zum Bruttoinlandprodukt bei; ihr Anteil sinkt, während die Anteile von Industrie (49%) und Dienstleistungen (39%) langfristig steigen. Nach offiziellen Angaben lag die Arbeitslosenquote 2007 in den Städten bei 4%. Die Asiatische Entwicklungsbank schätzt hingegen die städtische Arbeitslosigkeit auf über 8,5%, die im ländlichen Raum auf 30% (Quelle: <http://www.auswaertiges-amt.de>, Stand November 2008, besucht im April 2009).

Vor diesem Hintergrund besteht ein vielfacher Wunsch zur Auswanderung, der sich vor allem bei denjenigen manifestiert, die bereits über ein minimales soziales Beziehungsnetz im Ausland verfügen. Im Falle der Schweiz führt dies angesichts der restriktiven fremdenpolizeilichen

Zulassungsregelung nicht selten zur Umgehung ausländerrechtlicher Bestimmungen. Dabei geht es nicht etwa allein um die Einreichung von Asylgesuchen nach erfolgter Einreise, sondern es wird oftmals versucht, den Aufenthalt zu verlängern oder – beispielsweise durch Ausbildung oder Heirat – auf eine andere migrationsrechtliche Grundlage zu stellen.

#### **8.**

Unter den gegebenen Voraussetzungen ist nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz das Risiko einer nicht fristgerechten Wiederausreise von Besuchern aus China 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.

#### **9.**

Bei der Gesuchstellerin handelt es sich um eine 25-jährige ledige Frau, welche angeblich die Cousine der Beschwerdeführerin ist. Letztere hat geltend gemacht, X.\_\_\_\_\_ habe (mit ihrer Mutter, ihrem Verlobten und ihrer Arbeitsstelle) persönliche Bindungen bzw. Verpflichtungen in ihrer Heimat, welche ihrer Wiederausreise garantieren würden. Stichhaltig ist diese Argumentation jedoch nicht, zeigt doch die Praxis, dass der Emigrationswunsch gerade junger Leute nicht dadurch beschränkt wird, dass sie ihre Herkunftsfamilie im Heimatland zurücklassen müssen. Auch das behauptete Verlöbnis der Gesuchstellerin stellt nur eine Beziehung ohne rechtliche Verbindlichkeiten dar.

Abgesehen von den somit offensichtlich fehlenden familiären Verpflichtungen scheint die Gesuchstellerin auch keine besonderen beruflichen Verbindlichkeiten zu haben. Sie selbst hat im Visumsantrag keine beruflichen Angaben gemacht; demgegenüber hat die Beschwerdeführerin erklärt, ihr Gast habe eine „gute Arbeitsstelle“, und hierzu eine (gefaxte) Arbeitsbestätigung in chinesischer und englischer Sprache eingereicht. Nicht zuletzt wegen der dort angegebenen (und völlig unüblichen) Urlaubsdauer von 90 Tagen sind Zweifel an der behaupteten Berufstätigkeit angebracht. Schliesslich hat auch die schweizerische Vertretung bei der formlosen Verweigerung des Einreisegesuchs

angemerkt, dass X.\_\_\_\_\_ arbeitslos sei.

Sowohl vor dem geschilderten persönlichen Hintergrund der Gesuchstellerin – der keine speziellen Verbindlichkeiten aufzeigt – als auch angesichts ihrer heimatlichen Lebenssituation wäre ein etwaiger Wunsch nach Auswanderung nachvollziehbar. Erst recht gilt dies deshalb, weil das schweizerische Generalkonsulat in Guangzhou darauf hingewiesen hat, dass die Provinz Fujian bekannt für die illegale Emigration ins westliche Ausland sei. Es kann nach alledem nicht ausgeschlossen werden, dass X.\_\_\_\_\_ – einmal in die Schweiz eingereist – der Verpflichtung zur anstandslosen Wiederausreise womöglich nicht mehr nachkommt.

#### **10.**

Die Beschwerdeführerin hat betont, dass sie mit dem geplanten Besuch ihrer Cousine keine unlauteren Absichten verfolge; das Bundesamt hat dementsprechend auch die Integrität der Gastgeberin nicht angezweifelt. Allerdings ist festzuhalten, dass bei der Abwägung des Risikos einer nicht fristgerechten Wiederausreise nicht so sehr die Absichten des Gastgebers bzw. seine Integrität, 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. Der Gastgeber kann zwar für gewisse finanzielle Risiken garantieren, mangels rechtlicher und faktischer Durchsetzbarkeit nicht aber für ein bestimmtes Verhalten des Gastes (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-7758/2007 vom 28. April 2009 E. 9 und C-204/2008 vom 5. März 2009 E. 8.4).

#### **11.**

Die Vorinstanz durfte unter den gegebenen Umständen zu Recht davon ausgehen, die fristgerechte Wiederausreise der Gesuchstellerin sei nicht gewährleistet. Zwar lässt sich diese Einschätzung nicht zu einer 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 der Beschwerdeführerin 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]).

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 600.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss gleicher Höhe verrechnet.

**3.**

Dieses Urteil geht an:

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

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Ruth Beutler

Barbara Haake

Versand: