

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-7668/2007
{T 0/2}

Urteil vom 3. April 2009

Besetzung

Richterin Ruth Beutler (Vorsitz), Richter Blaise Vuille,
Richter Antonio Imoberdorf,
Gerichtsschreiberin Barbara Haake.

Parteien

Y._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Verweigerung der Einreisebewilligung für X._____.

Sachverhalt:**A.**

Am 28. August 2007 beantragte die 1984 geborene X._____, Staatsangehörige von Thailand, bei der Schweizerischen Botschaft in Bangkok ein Visum für einen dreimonatigen Besuchsaufenthalt bei ihrer in Biel lebenden Gastgeberin Y._____. Nach formloser Verweigerung übermittelte die Vertretung dieses Gesuch zum Entscheid an die Vorinstanz und wies darauf hin, dass sowohl die fristgerechte Wiederausreise der Gesuchstellerin als auch der tatsächliche Zweck ihres Besuchs fraglich erschienen.

B.

Nachdem die Fremdenpolizei der Stadt Biel weitere Abklärungen zum beabsichtigten Besuchsaufenthalt vorgenommen und sich dagegen ausgesprochen hatte, wies die Vorinstanz das Einreisegesuch mit Verfügung vom 26. 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 Y._____, Geschäftsführerin eines asiatischen Lebensmittelhandels, am 13. November 2007 Beschwerde mit dem sinngemässen Begehren um Erteilung der beantragten Einreisebewilligung. Sie macht geltend, sie wolle X._____ „in die Schweiz einladen für die Zusammenarbeit“. Ihr Gast sei die Tochter eines für sie wichtigen Lieferanten von Reis und anderen Lebensmitteln aus Thailand. Deren Anwesenheit sei für sie sehr wichtig, da sie selbst für eine Geschäftsreise nach Thailand und das

Kennenlernen dortiger neuer Produkte keine Zeit habe. Sollte die Gesuchstellerin, die übrigens bereits zweimal – in den Jahren 2005 und 2007 – die Schweiz besucht habe, nach Ablauf der Besuchsdauer nicht wieder ausreisen, so werde sie, Y._____, hierfür die volle Verantwortung übernehmen.

D.

In ihrer Vernehmlassung vom 19. 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, BBl 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 gemein-

samen 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 ge-

planten 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 Staatsangehörige von Thailand unterliegt die Gesuchstellerin damit der Visumspflicht.

7.

Die Wirtschaft Thailands hat sich nach der Asienkrise von 1997 überraschend schnell erholt und verzeichnet seit 2002 wieder gute Wachstumswerte. Im Jahr 2007 lag die Steigerungsrate bei robusten 4,8% (vgl. Website des Auswärtigen Amtes, Länder- und Reiseinformationen > Thailand > Wirtschaft, <<http://www.auswaertiges-amt.de>>, Stand: Juni 2008, besucht im März 2009). Die ermutigende Entwicklung der letzten Jahre kann jedoch nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass nach wie vor eine breite Bevölkerungsschicht von vergleichsweise schwierigen ökonomischen und sozialen Lebensbedingungen betroffen ist. Das Bruttoinlandprodukt pro Kopf der Bevölkerung betrug im Jahr 2007 nur gerade 3'737 USD, im Jahr 2008 schätzungsweise 4'102 USD (vgl. Website des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), Themen > Aussenwirtschaft > Länderinformationen > Asien/Ozeanien > Thailand, <<http://www.seco.admin.ch>>, Stand Juni 2008, besucht im März 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 ausländischer 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.

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

8.1 Angaben der Beschwerdeführerin zufolge handelt es sich bei der 24-jährigen Gesuchstellerin um die Tochter eines ihrer thailändischen Geschäftspartner, mit der angeblich geschäftliche Besprechungen stattfinden sollen. Abgesehen davon, dass X._____ in ihrem Visumsantrag „business travel“ als Zweck ihres Besuchs angegeben hat, spricht jedoch nichts dafür, dass dies der wirkliche Grund für eine Einreise sein könnte. Vielmehr deuten die übrigen Umstände ihres Einreisegesuchs darauf hin, dass dem geplanten Aufenthalt in der Schweiz völlig andere Motive zugrunde liegen.

8.2 Dabei fällt zunächst ins Auge, dass ein dreimonatiger Aufenthalt absolut nicht notwendig erscheint, wenn es lediglich darum geht, der Beschwerdeführerin neue Lebensmittelprodukte vorzustellen. Zudem erwecken die beidseitigen Angaben den Anschein, als würden sich Gastgeberin und Gast persönlich gar nicht kennen; erst recht erscheint damit eine derart lange Besuchsdauer unangemessen.

Im schriftlichen Visumsantrag hat die Gesuchstellerin ihre berufliche Tätigkeit als Praktikum (internship) bezeichnet; ihre beiden privaten Mail-Adressen lauten gruenesgemüse@gmail.com und supergift@hotmail.com. Persönlich hat sie ihr Einreisegesuch bei der Schweizerischen Vertretung damit begründet, dass sie im Lebensmittelgeschäft der Beschwerdeführerin die Kundschaft beobachten wolle, um deren Kaufverhalten kennenzulernen, dass sie dort aber keineswegs arbeiten wolle (vgl. das in den BFM-Akten befindliche Schreiben der Schweizerischen Botschaft in Bangkok vom 30. August 2007). Die Vertretung hat aufgrund dieser Angaben die Befürchtung geäußert, dass die über nur wenig englische Sprachkenntnisse verfügende Gesuchstellerin beabsichtigen könnte, in der Schweiz einer illegalen Erwerbstätigkeit – genauer gesagt der Prostitution – nachzugehen.

8.3 Vor dem geschilderten Hintergrund ist der von Gastgeberin und Gast angegebene Besuchszweck stark in Frage zu stellen, zumal die Beschwerdeführerin zur in der vorinstanzlichen Vernehmlassung geäußerten Vermutung der beabsichtigten Schwarzarbeit nicht mehr Stellung bezogen hat. Gleichzeitig ergeben sich damit erhebliche Zweifel an einer anstandslosen und fristgerechten Wiederausreise der Gesuchstellerin, erst recht auch deshalb, weil Y._____ in ihrer Beschwerde nichts vorgebracht hat, was auf irgendwelche persönlichen Verpflichtungen ihres Gastes im Heimatland hindeutet. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass X._____ – einmal in

die Schweiz eingereist – der Verpflichtung zur anstandslosen Wiederausreise womöglich nicht mehr nachkommt.

8.4 Die Beschwerdeführerin hat zwar betont, sie werde alle Verantwortung übernehmen für den Fall, dass die Gesuchstellerin nach Ablauf des dreimonatigen Besuchsaufenthalts die Schweiz nicht verlassen sollte. Sie geht dabei offensichtlich und zutreffenderweise davon aus, dass sie selbst keine Garantie für die fristgerechte Wiederausreise ihres Gastes, sondern lediglich für gewisse mit den Besuch verbundene finanzielle Risiken übernehmen kann (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-3243/2007 vom 10. Juni 2008 E. 5.5). Bei der Abwägung des Risikos einer nicht fristgerechten Wiederausreise ist jedoch in erster Linie das mögliche Verhalten des Gastes – welches vorliegend nicht mit dem behaupteten Besuchszweck in Übereinstimmung gebracht werden kann – von Bedeutung. Dass die Gesuchstellerin die Schweiz nach früheren Aufenthalten anscheinend wieder anstandslos verlassen hat, fällt angesichts dessen nicht ins Gewicht.

9.

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.

10.

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

11.

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]).

Dispositiv nächste Seite

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
- die Fremdenpolizei der Stadt Biel

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Ruth Beutler

Barbara Haake

Versand: