

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-802/2008; C-803/2008
{T 0/2}

Urteil vom 7. Juli 2009

Besetzung

Richterin Ruth Beutler (Vorsitz),
Richter Andreas Trommer, Richter Bernard Vaudan,
Gerichtsschreiberin Barbara Haake.

Parteien

Z._____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Verweigerung der Einreisebewilligung für X.______ und
Y._____

Sachverhalt:**A.**

Am 10. Oktober 2007 beantragten die 1972 geborene X._____, und der 1988 geborene Y._____, beide Staatsangehörige der Dominikanischen Republik, bei der Schweizerischen Vertretung in Santo Domingo Einreisevisa, um einen im Kanton Solothurn lebenden Bekannten besuchen zu können. Als gewünschte Besuchsdauer gab X._____ dabei zwei Monate, Y._____ 21 Tage an. Nach formloser Verweigerung übermittelte die Vertretung die Gesuche zum Entscheid an die Vorinstanz.

B.

Nachdem die Migrationsbehörde des Kantons Solothurn weitere Abklärungen zum beabsichtigten Besuchsaufenthalt vorgenommen und sich dagegen ausgesprochen hatte, wies die Vorinstanz die Einreisegesuche am 8. Januar 2008 ab. Sie begründete die ablehnenden Verfügungen 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 Gesuchsteller stammten immerhin aus einer Region, aus welcher der starke Zuwanderungsdruck anhalte. Beide Personen hätten offensichtlich auch keine familiären Verpflichtungen, die gegebenenfalls Gewähr für ihre fristgerechte Rückkehr bieten könnten. Dies gelte auch angesichts der geplanten langen Abwesenheit vom Arbeitsplatz.

C.

Gegen diese Verfügungen erhob der Gastgeber, Z._____, am 6. Februar 2008 Beschwerde mit dem Begehren um Erteilung der beantragten Einreisebewilligungen. Er sehe keinen Grund, warum den Gesuchstellern die Einreise in die Schweiz verweigert werde, zumal er für sie die gesamte Verantwortung übernehme. Die politischen und sozioökonomischen Verhältnisse in der Heimatregion seiner Gäste, die beide in der Hauptstadt lebten und arbeiteten, seien besser als ihr vermeintlicher Ruf. Auch die dominikanischen Arbeitgeber seien unter

Umständen grosszügig, wenn es darum gehe, ihren Angestellten einen längeren Auslandsaufenthalt zu ermöglichen.

D.

In den beiden Vernehmlassungen vom 25. April 2008 spricht sich die Vorinstanz unter Erläuterung der bereits genannten Gründe für die Abweisung der Beschwerde aus. Sie weist darauf hin, dass die Integrität des Gastgebers keinesfalls in Frage gestellt werde, dass dieser allein aber nicht die Rückkehr seiner Gäste gewährleisten könne. Darüber hinaus bringe er keine Argumente vor, die zu einer anderen als der bisherigen Einschätzung führen könnten. Zudem sei – gemäss Mitteilung der Schweizerischen Vertretung – in der Dominikanischen Republik ein Ferienanspruch von 15 Werktagen pro Jahr üblich; ein darüber hinausgehender Besuchsaufenthalt begründe den Verdacht auf Emigrationsabsichten.

Der Beschwerdeführer hat auf eine Stellungnahme hierzu verzichtet.

E.

Der weitere Akteninhalt wird, soweit rechtserheblich, in den Erwägungen Berücksichtigung finden.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Aufgrund des engen persönlichen und sachlichen Zusammenhangs werden die Verfahren mit den Referenzen C-802/2008 und C-803/2008 vereinigt.

2.

2.1 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]).

2.2 Sofern das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt, richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG (Art. 37 VGG).

2.3 Der Beschwerdeführer ist gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt. Auf die frist- und formgerechte Beschwerde ist einzutreten (Art. 50–52 VwVG).

3.

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; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-3626/2007 vom 11. Mai 2009 E. 2 und C-135/2006 vom 20. Dezember 2007 E. 2 mit weiteren Hinweisen).

4.

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).

5.

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).

6.

6.1 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).

6.2 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.

6.3 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 Wieder-

ausreise. Es kann daher an die bisherige Praxis und Rechtsprechung bezüglich des letztgenannten Merkmals angeknüpft werden.

7.

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 Visumpflicht befreit sind. Als Staatsangehörige der Dominikanischen Republik unterliegen die Gesuchsteller damit der Visumpflicht.

8.

In der Dominikanischen Republik konnte sich die Wirtschaft zwar nach einer durch den Zusammenbruch dreier grosser Geschäftsbanken im Jahre 2003 verursachten schweren Krise – dank der Konsolidierungspolitik des im August 2004 gewählten (und im Mai 2008 wiedergewählten) Staatspräsidenten und Regierungschefs Leonel Fernández Reyna – in beeindruckender Kürze erholen. Beleg dafür ist, anknüpfend an die hohen Wachstumsraten in den 90er Jahren, das seit 2005 anhaltende Wirtschaftswachstum, welches – bei einer verhältnismässig niedrigen Inflationsrate von 5% – im Jahre 2006 10,7% betrug. Mit diesem Erfolg gilt die Dominikanische Republik als wirtschaftliches Mittellohnland, was allerdings an der hohen Arbeitslosigkeit von über 16% nichts geändert hat. Zudem hat sich die dominikanische Wirtschaft während der letzten beiden Jahre, beeinflusst von der sich abschwächenden Weltwirtschaft, leicht abgekühlt. Festzustellen ist auch, dass die Transferzahlungen der im Ausland lebenden Dominikaner mit einem beträchtlichen Anteil – im Jahr 2007 waren es 7,4% – zum Bruttoinlandprodukt beitragen (Quelle: www.auswaertiges-amt.de, Stand Februar 2009, besucht im Juni 2009; vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom C-581/2008 vom 27. März 2009 E. 7.3).

Letzteres zeigt, dass viele – insbesondere jüngere – Menschen versuchen, ins Ausland zu gelangen, um sich unter günstigeren Lebensbedingungen eine bessere Existenz zu sichern. Dabei gilt unter

anderem West- und Mitteleuropa und somit auch die Schweiz als Wunschdestination. Der Trend zur Auswanderung zeigt sich erfahrungsgemäss dort besonders stark, wo durch die Anwesenheit von Verwandten oder Freunden bereits ein minimales Beziehungsnetz im Ausland besteht. Im Fall der Schweiz führt dies angesichts der restriktiven Zulassungsregelung nicht selten zur Umgehung ausländerrechtlicher Bestimmungen.

9.

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

10.

Über die persönlichen Verhältnisse der Gesuchsteller, auch über ihre verwandtschaftliche Beziehung zueinander sowie über ihre Beziehung zum Gastgeber, ist wenig bekannt. In dem an die Schweizer Vertretung in Santo Domingo gerichteten Einladungsschreiben vom 15. August 2007 hat Z._____ ausgeführt, er wolle „gute Freunde“ einladen; er habe X._____ und Y._____ im Dezember 1998 durch seine damalige Freundin A._____ kennen gelernt. Danach habe er beide aus den Augen verloren und „durch Zufall einer Bekannten wieder gefunden“. Er wolle den beiden gern eine Freude bereiten und sie für zwei Monate in die Schweiz einladen.

10.1 Die Behauptung des Gastgebers, bei seinen Gästen handele sich um gute Freunde, wird durch sein weiteres Vorbringen kaum bestätigt. Immerhin kam die Bekanntschaft vor mehr als 10 Jahren und nur durch Vermittlung einer Freundin – offensichtlich eine Verwandte der Gesuchstellerin – zustande. Danach schief der Kontakt ein; gemäss Abklärungen der solothurnischen Migrationsbehörde ist der Beschwerdeführer letztmalig im Jahr 1999 in die Dominikanische Republik gereist (vgl. Schreiben an das BFM vom 30. November 2007). Warum er den lange brachliegenden und offensichtlich nur oberfläch-

lichen Kontakt durch eine Besuchseinladung für zwei Monate wieder pflegen möchte, ist angesichts dessen nicht ersichtlich. Vielmehr drängt sich die Vermutung auf, dass es sich nur um eine Gefälligkeitseinladung handelt. Der Besuchszweck und damit auch die fristgerechte Wiederausreise der Gesuchsteller erscheint damit mehr als fraglich.

10.2 Auch der Umstand, dass beide Gesuchsteller berufstätig sind, bietet keine hinreichende Gewähr für ihre Rückkehr ins Heimatland. X._____ ist offensichtlich als Krankenschwester tätig und bezieht ein monatliches Gehalt von umgerechnet Fr. 350.-; Y._____ ist laut vorgelegter Arbeitsbestätigung als Pförtner oder Hausmeister ("portero") beschäftigt und bezieht hierfür einen Lohn von rund Fr. 250.- (vgl. EVA-Eintrag der Schweizer Vertretung vom 19. Oktober 2007). Dass die Gesuchsteller für ihren beabsichtigten Besuch in der Schweiz eine Dauer von zwei Monaten bzw. 21 Tagen angegeben haben, spricht – zumindest im Falle der Gesuchstellerin – angesichts eines in der Dominikanischen Republik üblichen Ferienanspruchs von 15 Tagen ebenfalls gegen seriöse Absichten. Entgegen des Einwandes des Beschwerdeführers erscheint es nämlich eher unwahrscheinlich, dass Arbeitgeber den Urlaubswünschen ihrer Angestellten entgegen kommen, dürfte die notorisch hohe Arbeitslosigkeit in der Dominikanischen Republik bzw. der dortige Überschuss an Arbeitskräften doch eher die gegenteiligen Auswirkungen haben. Nicht zuletzt ist festzustellen, dass die Gesuchsteller in der Schweiz über Verwandte und damit womöglich auch über entsprechende Unterstützungsmöglichkeiten verfügen (vgl. die vom Beschwerdeführer ausgefüllte Garantieerklärung vom 22. November 2007).

11.

Vor dem geschilderten Hintergrund kann nicht ausgeschlossen werden, dass X._____ und Y._____ – einmal in die Schweiz eingereist – der Verpflichtung zur anstandslosen Wiederausreise womöglich nicht mehr nachkommen. Dass der Beschwerdeführer den Rückkehrwillen seiner Gäste nicht bezweifelt und hierfür selbst die Verantwortung übernehmen will, ist aufgrund der vorstehenden Erwägungen nicht von entscheidender Bedeutung. Bei der Abwägung des Risikos einer nicht fristgerechten Wiederausreise kommt es nämlich nicht so sehr auf die Einschätzung des Gastgebers, sondern in erster Linie auf das mögliche Verhalten des Gastes selbst an. Der Gastgeber kann zwar für gewisse finanzielle Risiken garantieren, nicht

aber entscheidenden Einfluss auf die wirklichen Absichten anderer Personen nehmen. Deren Verhalten, sprich Wiederausreise, kann der Gastgeber daher mangels rechtlicher und faktischer Durchsetzbarkeit nicht gewährleisten (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-7257/2008 vom 30. April 2009 E. 8.5). Dies gilt auch im vorliegenden Fall, wo selbst die Vorinstanz die Integrität des Beschwerdeführers nicht in Frage gestellt hat.

12.

Die Vorinstanz durfte unter den gegebenen Umständen zu Recht davon ausgehen, die fristgerechte Wiederausreise der Gesuchsteller sei nicht gewährleistet. Zwar lässt sich diese Einschätzung nicht zu einer völlig gesicherten Feststellung verdichten; sie reicht aber aus, um die Erteilung einer Einreisebewilligung – auf welche, wie erwähnt, ohnehin kein Rechtsanspruch besteht – abzulehnen.

13.

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

14.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten dem Beschwerdeführer 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 Beschwerdeverfahren unter den Referenzen C-802/2008 und C-803/2008 werden vereinigt.

2.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

3.

Die Verfahrenskosten von insgesamt Fr. 1000.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss gleicher Höhe verrechnet.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz
- den Kanton Solothurn, Ausländerfragen, Ambassadorshof,
4509 Solothurn

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Ruth Beutler

Barbara Haake

Versand: