Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung III
C-177/2006
{T 0/2}

Urteil vom 14. August 2007

Mitwirkung: Richter Imoberdorf (Kammerpräsident);
Richter Trommer; Richterin Avenati-Carpani;
Gerichtsschreiber Birgelen.

T._____
Beschwerdeführer,
Zustelldomizil: M._____

gegen

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

betreffend
Einreisesperre

Sachverhalt:

A. Der Beschwerdeführer (geb. 1. Juli 1947) ist indischer Staatsangehöriger und lebt in den Vereinigten Arabischen Emiraten. Am 10. Mai 2006 wurde er auf dem Flughafen Zürich-Kloten grenzpolizeilich kontrolliert, als er die Schweiz Richtung Dubai verlassen wollte. Dabei stellte sich heraus, dass er über kein Visum für die Schweiz verfügte. In der Folge wurde er beim Statthalteramt Bülach verzeigt.

B. Gestützt auf diesen Sachverhalt verhängte das Bundesamt für Migration (BFM, nachfolgend: Vorinstanz) mit Verfügung vom 31. Mai 2006 gegen den Beschwerdeführer eine zweijährige Einreisesperre. Zur Begründung führte es aus, der Betroffene habe durch seine Einreise ohne Visum in grober Weise gegen fremdenpolizeiliche Vorschriften verstossen.

C. Das Statthalteramt Bülach sprach den Beschwerdeführer in einer Strafverfügung vom 12. Juni 2006 der Einreise ohne Visum schuldig und belegte ihn gestützt auf Art. 23 Abs. 6 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG, SR 142.20) mit einer Busse in Höhe von Fr. 350.--.

D. Gegen die vorinstanzliche Verfügung vom 31. Mai 2006 erhob der Beschwerdeführer am 5. Juli 2006 beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) Beschwerde. Darin ersucht er um vollständige Aufhebung der Einreisesperre, eventualiter um Kürzung ihrer Dauer. Zur Begründung macht er sinngemäss geltend, die Massnahme sei nicht verhältnismässig bzw. angemessen. Er sei Leiter des Werksbetriebs in einer Unternehmung der Zementindustrie und pflege viele Geschäftsbeziehungen mit Firmen in der Schweiz. In dieser Eigenschaft habe er für den 7. Mai 2006 eine Geschäftsreise nach Italien und gleich anschliessend in die Schweiz planen müssen. Vorgängig habe er sich mit den Einreisemodalitäten befasst. Die auf der Internetseite des Schweizerischen Generalkonsulats in Dubai aufgeführten Informationen habe er so verstanden, dass er aufgrund seines Wohnsitzes und des Besitzes eines gültigen Visums, welches für mehrmalige Einreisen in die Schengen-Staaten berechtigte, kein Visum für die Schweiz benötigte. In dieser Annahme sei er von Italien kommend mit dem Mitarbeiter eines Schweizer Geschäftspartners eingereist und dabei nicht kontrolliert worden. Für seinen anschliessenden, lediglich zwei Tage dauernden Aufenthalt in Zürich sei er gebüsst worden.

   Seiner Rechtsmitteleingabe legte der Beschwerdeführer unter anderem den Ausdruck einer Internetseite mit Visainformationen und die Kopie eines an ihn gerichteten Antwortschreibens des Schweizerischen Generalkonsulats vom 4. Juli 2006 bei.

E. Die Vorinstanz hält in ihrer Vernehmlassung vom 11. Oktober 2006 an der angefochtenen Verfügung fest und beantragt die Abweisung der Beschwerde. Dem Beschwerdeführer wäre zuzumuten gewesen, die von ihm elektronisch abgerufenen Visainformationen – die er im Übrigen falsch verstanden habe – bei der Schweizerischen Vertretung in Dubai noch bestäti-

gen zu lassen. Die Massnahme selbst sei zu Recht erfolgt und entspreche der Praxis.

F. Der Beschwerdeführer hat auf die Einreichung einer Replik verzichtet.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Verfügungen des Bundesamtes für Migration (BFM) betreffend Einreisesperre unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 20 Abs. 1 ANAG i.V.m. Art. 31 und Art. 33 lit. d des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht [VGG, SR 173.32]).

1.2 Das Bundesverwaltungsgericht übernimmt die Beurteilung der beim Inkrafttreten des Verwaltungsgerichtsgesetzes am 1. Januar 2007 bei Eidgenössischen Rekurs- oder Schiedskommissionen oder bei Beschwerdediensten der Departemente hängigen Rechtsmittel. Für die Beurteilung gilt das neue Verfahrensrecht (Art. 53 Abs. 2 VGG).

1.3 Gemäss Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet endgültig (Art. 1 Abs. 2 VGG i.V.m. Art. 83 lit. c Ziff. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [BGG, SR 173.110]).

1.4 Der Beschwerdeführer ist als Verfügungsadressat gemäss Art. 48 VwVG zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten (Art. 49 ff. VwVG).

2. Die eidgenössische Behörde kann, für höchstens drei Jahre, die Einreisesperre verhängen über Ausländer, die sich grobe oder mehrfache Zuwiderhandlungen gegen fremdenpolizeiliche oder andere gesetzliche Bestimmungen und gestützt darauf erlassene behördliche Verfügungen haben zuschulden kommen lassen. Während der Einreisesperre ist dem Ausländer jeder Grenzübertritt ohne ausdrückliche Ermächtigung der verfügenden Behörde untersagt (Art. 13 Abs. 1 Satz 2 und 3 ANAG). Gestützt auf die erwähnte gesetzliche Grundlage kann eine Fernhaltemassnahme verhängt werden, wenn der Ausländer objektiv gegen fremdenpolizeiliche Vorschriften verstossen hat und ihm sein Gesetzesverstoss zum Vorwurf gereicht. Als grob im Sinne von Artikel 13 Absatz 1 Satz 2 ANAG ist eine Zuwiderhandlung gegen fremdenpolizeiliche Bestimmungen - unabhängig vom Verschulden des Ausländers - immer dann zu qualifizieren, wenn sie zentrale, für das Funktionieren der fremdenpolizeilichen Ordnung wichtige Bereiche berührt.

3. Ausländische Staatsangehörige sind zur Anwesenheit in der Schweiz berechtigt, wenn sie hierfür eine Bewilligung besitzen oder wenn sie keiner solchen bedürfen (Art. 1a ANAG). Der rechtmässig eingereiste Ausländer darf sich während der für ihn geltenden Anmeldefrist ohne besondere behördliche Bewilligung in der Schweiz aufhalten, ebenso nach richtig erfolg-

ter Anmeldung bis zum Entscheid über das Gesuch um Erteilung einer Bewilligung. Vorbehalten bleiben die im Einzelfall getroffenen abweichenden Verfügungen der zuständigen Behörden (Art. 1 Abs. 1 der Vollziehungsverordnung vom 1. März 1949 zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [ANAV, SR 142.201]). Die Einreise eines Ausländers ist dann rechtmässig, wenn die Vorschriften über den Besitz von Ausweisschriften, das Visum, die Grenzkontrolle usw., beobachtet worden sind und der Einreise kein persönliches Verbot, wie Ausweisung, Einreisesperre, Einreisebeschränkung entgegenstand (Art. 1 Abs. 2 ANAV). Zur Einreise bedarf ein Ausländer eines gültigen und anerkannten Passes. Abweichende Regelungen in bilateralen oder multilateralen Abkommen bleiben vorbehalten (Art. 2 der Verordnung vom 14. Januar 1998 über Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Ausländern [VEA, SR 142.211]). Ferner benötigt er ein Visum, sofern er nicht von dieser Pflicht befreit ist (Art. 3 und 4 VEA).

4. Für einen der in Art. 11 Abs. 1 VEA genannten Einreisezwecke benötigen unter anderem Inhaber eines gültigen Reisepasses der Vereinigten Arabischen Emirate kein Visum zur Einreise in die Schweiz, sofern sie schon über ein gültiges Schengenvisum verfügen (Art. 4 Abs. 2 lit. d VEA). Aus der entsprechenden Formulierung ergibt sich klar, dass nur Staatsbürger des betroffenen Staates, nicht aber dort aufenthaltsberechtigte Bürger eines Drittstaates von dieser Ausnahmeregelung erfasst sind.

5. Der Beschwerdeführer ist indischer Staatsangehöriger und hat in den Vereinigten Arabischen Emiraten bloss Wohnsitz. Als solcher hätte er nach dem bisher Gesagten zur Einreise in die Schweiz ein entsprechendes schweizerisches Visum benötigt. Seine Einreise und der nachfolgende Aufenthalt ohne ein solches Visum waren illegal, was weiter auch nicht bestritten wird.

6.

6.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, er habe die Informationen auf der Internetseite des Schweizerischen Generalkonsulats in Dubai so verstanden, dass für einen Aufenthalt in der Schweiz nicht nur Staatsbürger der Vereinigten Arabischen Emirate, sondern auch in diesem Land aufenthaltsberechtigte Bürger eines Drittstaates von der Visumspflicht ausgenommen seien, falls sie über ein Schengenvisum verfügen. Er beruft sich mit anderen Worten auf einen Rechtsirrtum.

6.2 Der vom Beschwerdeführer edierte Auszug aus dem Internet kann (selbst wenn er von der Schweizerischen Vertretung in Dubai stammt, was aufgrund der vorgelegten Form nicht überprüft werden kann) nicht in seinem Sinne interpretiert werden. Der Informationstext spricht klar von „U.A.E. Nationals“, nicht von Bürgern eines Drittstaates mit Aufenthaltsrecht in den Vereinigten Arabischen Emiraten (UAE).

6.3 Für die Verhängung einer Einreisesperre ist ein vorsätzlicher Verstoss gegen fremdenpolizeiliche Bestimmungen nicht erforderlich. Es genügt, wenn dem Ausländer eine Zuwiderhandlung im Sinne einer Sorgfaltspflichtverlet-

zung zugerechnet werden kann. Eine solche Zurechenbarkeit ist vorliegend offensichtlich gegeben. Denn vom Beschwerdeführer wäre zu erwarten gewesen, dass er sich die Richtigkeit seiner Annahme vom Schweizerischen Generalkonsulat in Dubai hätte bestätigen lassen. Dass dieser Weg gangbar gewesen wäre, bestätigt sein nachträgliches Schreiben vom 27. Juni 2006 an diese Vertretung, welches am 4. Juli 2006 und damit umgehend beantwortet wurde.

6.4 Illegale Einreise und illegaler Aufenthalt haben schon deshalb als grobe Zuwiderhandlung im Sinne von Artikel 13 Absatz 1 Satz 2 ANAG zu gelten, weil die verletzten Bestimmungen von tragender Bedeutung für das Funktionieren der ausländerrechtlichen Ordnung sind. Mit seinem Verhalten hat der Beschwerdeführer demnach den Fernhaltegrund der groben Zuwiderhandlung gegen fremdenpolizeiliche Bestimmungen gesetzt.

7.

7.1 Es bleibt zu prüfen, ob die Einreisesperre dem Grundsatz nach sowie von ihrer Dauer her in richtiger Ausfüllung des Ermessens ergangen und angemessen ist. Massgebliche Gesichtspunkte sind dabei die Besonderheiten des ordnungswidrigen Verhaltens, die persönlichen Verhältnisse des Verfügungsbelasteten sowie die wertende Gewichtung der sich daraus ergebenden öffentlichen und privaten Interessen.

7.2 An der Einhaltung der fremdenpolizeilichen Ordnung im Allgemeinen und der Einreisevorschriften im Besonderen besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse. Die Einreisesperre wirkt hier einerseits generalpräventiv, indem sie andere Ausländerinnen und Ausländer angesichts der nachteiligen Folgen dazu anhält, sich an die Einreise- und Aufenthaltsvorschriften des Gastlandes zu halten. Andererseits ist eine spezialpräventive Zielsetzung der Massnahme darin zu sehen, dass sie die Betroffenen ermahnt, inskünftig den für sie geltenden Regeln nachzuleben. Eine konstante und konsequente Praxis der Verwaltungsbehörden ist unabdingbar, wenn es darum geht, der fremdenpolizeilichen Ordnung Nachachtung zu verschaffen. Im vorliegenden Fall besteht durchaus ein öffentliches Interesse an der Fernhaltung des Beschwerdeführers. Dieses wird jedoch durch mehrere Elemente relativiert: So hat der Beschwerdeführer nicht etwa vorsätzlich, sondern fahrlässig gehandelt, was auch vom Strafrichter entsprechend gewürdigt wurde (Verurteilung nicht gestützt auf Art. 23 Abs. 1, sondern gestützt auf Art. 23 Abs. 6 ANAG; vgl. dazu auch VALENTIN ROSCHACHER, Die Strafbestimmungen des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, Chur/Zürich 1991, S. 134). Selbst bei der dem Beschwerdeführer vorgeworfenen Fahrlässigkeit gilt zu berücksichtigen, dass er - wenn auch in ungenügender Weise - zumindest versucht hat, sich über die geltenden Vorschriften ins Bild zu setzen. Kommt hinzu, dass er sich nur gerade zwei Tage in der Schweiz aufgehalten hat und ihm – hätte er sich darum bemüht – mit grosser Wahrscheinlichkeit ein Visum zur Einreise erteilt worden wäre. Schliesslich gilt zu bedenken, dass der Beschwerdeführer aufgrund seiner Geschäftsbeziehungen mit Schweizer Unternehmen ein besonderes persönliches Interesse daran haben dürfte, auch in

naher Zukunft ohne zusätzliche Restriktionen in die Schweiz einreisen zu können. Dass er die notwendigen Lehren aus dem Zwischenfall gezogen hat, ist nicht ernsthaft zu bezweifeln.

7.3 Eine Abwägung der gegenläufigen Interessen führt zum Ergebnis, dass die Einreisesperre dem Grundsatz nach zu bestätigen ist. Angesichts der konkreten Umstände erscheint die Massnahme aber in der ausgesprochenen Dauer als hart und es kann davon ausgegangen werden, dass die erwünschte Wirkung mit der bisherigen Dauer erwirkt werden konnte. Es erscheint daher gerechtfertigt, die Massnahme auf den Zeitpunkt des vorliegenden Urteils zu befristen. In diesem Umfang liegt eine Verletzung von Bundesrecht vor (Art. 49 Bst. a VwVG) und ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen.

8. Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens sind dem Beschwerdeführer Verfahrenskosten teilweise aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). In Anwendung von Art. 1, Art. 2 und Art. 3 lit. b des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) sind sie auf Fr. 400.-- festzusetzen. Eine (reduzierte) Parteientschädigung ist nicht auszurichten, weil nicht davon auszugehen ist, die Beschwerdeführung sei mit verhältnismässig hohen Kosten verbunden gewesen (Art. 64 Abs. 1 VwVG sowie Art. 7 Abs. 4 VGKE).

Dispositiv S. 7

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und die am 31. Mai 2006 gegen T._____ verhängte Einreisesperre wird mit sofortiger Wirkung aufgehoben.
2. Dem Beschwerdeführer werden Verfahrenskosten im Betrag von Fr. 400.-- auferlegt. Sie werden von dem am 14. September 2006 geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 600.-- in Abzug gebracht. Die Differenz von Fr. 200.-- wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.
3. Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.
4. Dieses Urteil wird eröffnet:
   - dem Beschwerdeführer (Einschreiben)
   - der Vorinstanz (Einschreiben, mit den Akten Ref.-Nr. 2 231 451 zur Veranlassung der notwendigen Mutationen im RIPOL)

Der Kammerpräsident: Der Gerichtsschreiber:

A. Imoberdorf L. Birgelen

Versand am: