



Kanton Zürich
Sicherheitsdirektion
Weisung
Migrationsamt
6. Februar 2019

Durchsetzung der Einreise- vorschriften

Inhaltsverzeichnis

1. Rechtsgrundlagen.....	3
1.1. Schengen-Regelungen.....	3
1.2. Bundesrecht.....	3
2. Einreisevoraussetzungen.....	3
2.1. Allgemeines.....	3
2.2. Einreise für einen erwerbslosen Aufenthalt bis zu 90 Tagen.....	4
2.3. Einreise für Aufenthalt über 90 Tagen oder zur Erwerbstätigkeit.....	4
3. Gesuch um dauerhaften Aufenthalt nach Einreise zum vorübergehenden Aufenthalt.....	5
3.1. Rechtmässige Einreise.....	6
3.2. Zulassungsvoraussetzungen offensichtlich erfüllt.....	6
4. Vorgehen.....	7
4.1. Generell Visumspflichtige.....	7
4.2. Partiiell Visumspflichtige.....	7
4.3. Visumsbefreite.....	7
5. Form der Wegweisung.....	8
5.1. Ordentliche Wegweisung.....	8
5.2. Formlose Wegweisung.....	9
6. Inkrafttreten.....	9

1. Rechtsgrundlagen

1.1. Schengen-Regelungen

- Schengener Durchführungsübereinkommen vom 16.06.1990 (SDÜ)
- Verordnung (EU) Nr. 2018/1806 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Aussengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (EUVisumsVO)
- Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex)
- Verordnung (EU) Nr. 2016/399 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex, SGK)

1.2. Bundesrecht

- Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG)
- Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV)

2. Einreisevoraussetzungen

2.1. Allgemeines

Die vorliegende Weisung richtet sich an Drittstaatsangehörige Ausländerinnen und Ausländer. Personen, die dem Freizügigkeitsabkommen (FZA) unterstellt sind, darf das Recht auf Einreise nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit eingeschränkt werden (Art. 3 FZA i.V.m. Art. 5 Anhang I FZA). Für sie gelten Art. 5 AIG und Art. 6 SGK nicht.

Die Ein- und Ausreise für Drittstaatsangehörige richtet sich in erster Linie nach den Schengen-Assoziierungsabkommen (Art. 7 Abs. 1 AIG). Dazu gehören das SDÜ, EUVisumsVO und der SGK. Die Bestimmungen des Ausländergesetzes und deren Ausführungsverordnungen über das Visumverfahren und die Ein- und Ausreise gelten nur, sofern die Schengen-Assoziierungsabkommen keine abweichenden Bestimmungen enthalten (Art. 2 Abs. 4 AIG).

Das Schengen-Recht regelt die Ein- und Ausreise jedoch nur für kurzfristige Aufenthalte im Schengen-Raum, d.h. für Aufenthalte bis zu 90 Tagen innert 180 Tagen (dazu Ziff. 2.2.). Visumspflichtige erhalten für diese Aufenthalte von der zuständigen schweizerischen Auslandvertretung ein Schengen-Visum (Visumstyp C). Längerfristige Aufenthalte im Schengen-Raum richten sich weiterhin nach innerstaatlichem Recht. Dies gilt insbesondere für die Einreisevoraussetzungen nach Art. 5 AIG und Art. 4 Abs. 1 VEV (dazu Ziff. 2.3.).

2.2. Einreise für einen erwerbslosen Aufenthalt bis zu 90 Tagen

Wie unter Ziffer 2.1. ausgeführt, geht der SGK dem AIG vor. Die Einreisevoraussetzungen für einen erwerbslosen Aufenthalt von höchstens 90 Tagen innerhalb von 180 Tagen oder für einen Transit richten sich daher abschliessend nach Art. 6 SGK. Diese Bestimmung stimmt mit Art. 5 AIG jedoch weitgehend überein.

Art. 6 Abs. 1 SGK setzt für Drittstaatsangehörige, die für einen Aufenthalt von bis zu 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen (wobei der Zeitraum von 180 Tagen, der jedem Tag des Aufenthalts vorangeht, berücksichtigt wird) in die Schweiz einreisen wollen, voraus, dass sie im Zeitpunkt der Einreise

- über ein für den Grenzübertritt anerkanntes Reisedokument verfügen (lit. a);
- im Besitz eines gültigen Visums sind, falls dies nach der EUVisumsVO erforderlich ist oder über einen gültigen Aufenthaltstitel in einem Vertragsstaat des FZA verfügen (lit. b);
- den Zweck und die Umstände des beabsichtigten Aufenthalts belegen und die für den Aufenthalt notwendigen finanziellen Mittel besitzen (lit. c);
- Gewähr für eine gesicherte Wiederausreise bieten (Nach Lehre und Rechtsprechung [bspw. Urteil BVGr C-6923/2007] ist dieses Erfordernis sinngemäss in lit. c enthalten);
- nicht im SIS zur Einreiseverweigerung ausgeschlossen sind (lit. d);
- keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie die internationalen Beziehungen der Mitgliedstaaten darstellen (lit. e).

Die Einreisevoraussetzungen nach Art. 6 SGK müssen während des gesamten bewilligungsfreien Aufenthalts erfüllt sein. Eine ausländerrechtliche Bewilligung und eine Anmeldung bei der Einwohnerkontrolle entfällt (Art. 10 Abs. 1 AIG). Enthält das Visum (bei visumpflichtigen Staatsangehörigen) eine kürzere Aufenthaltsdauer, so gilt diese.

Die zulässige Aufenthaltsdauer von höchstens 90 Tagen innert 180 Tagen wird vom Zeitpunkt der Überprüfung der Einreisevoraussetzungen aus (sog. Kontrollzeitpunkt) zeitlich rückwärts berechnet. Es ist also nicht mehr das Datum der ersten Einreise für die Kontrolle der zulässigen Aufenthaltsdauer massgebend, sondern der Tag, an welchem die Kontrolle stattfindet. Dabei darf sich eine Person im Zeitpunkt der Kontrolle in den vergangenen 180 Tagen nie länger als 90 Tage im Schengen-Raum aufgehalten haben. Der Tag der Ein- und Ausreise wird bei der Berechnung mitgerechnet. Das Migrationsamt hält sich an die Empfehlung im Visahandbuch des SEM und verwendet zur Berechnung des Aufenthalts den Rechner der Europäischen Kommission (vgl. short stay calculator <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/einreise/aufenthaltsrechner.html>).

2.3. Einreise für Aufenthalt über 90 Tagen oder zur Erwerbstätigkeit

Wird ein Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit oder ein Aufenthalt von mehr als 90 Tagen ohne Erwerbstätigkeit beabsichtigt, ist für Drittstaatsangehörige eine ausländerrecht-

liche Bewilligung erforderlich. Diese ist vor der Einreise bei der am Wohnort zuständigen Behörde zu beantragen (Art. 10 Abs. 2, Art. 11 AIG, Art. 4 Abs. 1 VEV und 9 Abs. 1 VEV). Art. 17 Abs. 2 AIG bleibt vorbehalten (dazu mehr in Ziffer 3.).

Die zuständige schweizerische Auslandsvertretung darf das für die Einreise erforderliche nationale Visum (Visumstyp D) erst ausstellen, wenn sie von der zuständigen Inlandbehörde die Ermächtigung zur Visumerteilung erhalten hat. In Abweichung von Art. 9 Abs. 1 VEV sind Staatsangehörige aus Andorra, Brunei Darussalam, Japan, Malaysia, Monaco, Neuseeland, San Marino, Singapur und Vatikanstadt von der Visumpflicht befreit (Art. 9 Abs. 2 VEV).

Von der Bewilligungspflicht ausgenommen sind Ausländerinnen und Ausländer, die eine grenzüberschreitende Dienstleistung erbringen oder im Auftrag eines ausländischen Arbeitgebers vorübergehend in der Schweiz erwerbstätig sind, wenn die Tätigkeit nicht länger als acht Tage innerhalb eines Kalenderjahres dauert (Art. 14 Abs. 1 VZAE). Die Visumpflicht bleibt aber für diejenigen Personen bestehen, die keinen dauernden Wohnsitz in der EU haben. Eine arbeitsmarktliche Bewilligung ist jedoch erforderlich für eine grenzüberschreitende Erwerbstätigkeit in einem der folgenden Bereiche: Bauhaupt- und Baunebengewerbe, Gastgewerbe und Reinigungsgewerbe in Betrieben und Haushalten, Überwachungs- und Sicherheitsdienst, Reisendengewerbe, Erotikgewerbe (Art. 14 Abs. 3 lit. a-e VZAE; vgl. hierzu SEM-Weisung, I. Ausländerbereich, Ziffer 4.8.2.6.1).

3. Gesuch um dauerhaften Aufenthalt nach Einreise zum vorübergehenden Aufenthalt

Gemäss Art. 17 Abs. 1 AIG haben Ausländerinnen und Ausländer, die für einen vorübergehenden Aufenthalt rechtmässig eingereist sind und die nachträglich eine Bewilligung für einen dauerhaften Aufenthalt beantragen, den Entscheid im Ausland abzuwarten. Dies gilt auch für illegal Anwesende, die ihren Aufenthalt nachträglich durch ein Bewilligungsgesuch zu legalisieren versuchen (BGE 139 I 37 E. 2.1). Werden die Zulassungsvoraussetzungen offensichtlich erfüllt, kann die zuständige kantonale Behörde den Aufenthalt während des Verfahrens jedoch gestatten (Art. 17 Abs. 2 AIG).

Das Ziel des prozeduralen Aufenthalts nach Art. 17 Abs. 2 AIG ist es, die grundsätzliche Ausreisepflicht zu mildern, wenn sie keinen Sinn macht, weil vermutlich die Bewilligung zu erteilen sein wird. Unverhältnismässige, schikanöse Ausreiseverpflichtungen und Verfahrensverzögerungen sind im Interesse aller Beteiligten unter Berücksichtigung des Beschleunigungsgebots (Art. 29 Abs. 1 BV) primär dadurch zu vermeiden, dass rasch erstinstanzlich in der Sache entschieden wird (BGE 139 I 37, E. 2).

3.1. Rechtmässige Einreise

Die Einreise in die Schweiz ist rechtmässig, wenn die Vorschriften über den Besitz von Ausweispapieren, das Visum, die Grenzkontrolle usw. eingehalten wurden und wenn der Einreise nicht ein persönliches Verbot wie eine Ausweisung oder ein Einreiseverbot entgegenstand (Art. 6 SGK und Art. 5 Abs. 1 AIG).

Bezüglich Einhaltung der Visumvorschriften ist die Einreise unrechtmässig, wenn sie ohne das erforderliche Visum erfolgte oder das Visum durch arglistige Täuschung (bspw. unwahre Angaben und Vorlage gefälschter Dokumente bei der Visumserteilung) erlangt wurde (Urteil des Bundesgerichts 2C_195/2012 vom 2. Januar 2013, E. 3.2). Die nachträgliche Einreichung eines Aufenthaltsgesuches lässt eine ursprünglich legale Einreise und den anschliessenden Aufenthalt nicht automatisch (rückwirkend) als widerrechtlich erscheinen. Ausländische Personen, die grundsätzlich rechtmässig eingereist sind (mit gültigem Visum oder visumsfrei) haben bei rechtzeitigem Aufenthaltsgesuch einen Anspruch darauf, dass ihr Bewilligungsverfahren durchgeführt wird (Urteil BGer 2C_76/2013, E. 2.2.1). Dies bedeutet aber nicht, dass sie sich bis zum Abschluss des Verfahrens hier aufhalten dürfen (vgl. Ziffer 4.).

3.2. Zulassungsvoraussetzungen offensichtlich erfüllt

Darüber, ob die Zulassungsvoraussetzungen offensichtlich erfüllt sind, ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung in einer summarischen Würdigung der Erfolgsaussichten (sog. Hauptsachenprognose) zu entscheiden. Gemäss Botschaft des Bundesrats sollen sich die Gesuchsteller nicht darauf berufen können, dass sie das nachgesuchte Aufenthaltsrecht bereits während des Verfahrens ausüben dürfen, es sei denn, die Bewilligungsvoraussetzungen erscheinen «mit grosser Wahrscheinlichkeit» erfüllt (BBl 2002 3709 ff., 3778, BGer 2C_76/2013 vom 23. Mai 2013, E. 2.1.2). Dem Betroffenen ist der (weitere) Aufenthalt in der Schweiz demnach dann zu gestatten, wenn die Chancen, dass die Bewilligung zu erteilen sein wird, bedeutend höher einzustufen sind als jene ihrer Verweigerung.

Die Anforderungen können insbesondere dann als offensichtlich erfüllt gelten, wenn die eingereichten Unterlagen einen gesetzlichen oder völkerrechtlichen Anspruch auf die Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung belegen, keine Widerrufsgünde vorliegen (vgl. Art. 51 i.V.m. Art. 62 AIG) und die betroffene Person der Mitwirkungspflicht nach Art. 90 AIG nachkommt (Art. 6 Abs. 1 VZAE). Bei Bewilligungen, auf deren Erteilung ein Anspruch besteht, bedarf es hinreichend konkreter Indizien für das Vorliegen von Verweigerungsgründen, um das Erfüllen der Zulassungsvoraussetzungen im Sinne von Art. 17 Abs. 2 AIG verneinen zu können. Potentielle, nicht konkretisierte Annahmen genügen hierzu nicht (vgl. BGE 139 I 37, E. 4.1 f; BGer 2C_76/2013 vom 23. Mai 2013, E. 2.3.2).

Allein aus Vorkehren wie der Einleitung ehe- und familienrechtlicher Verfahren, der Einschulung von Kindern, dem Liegenschaftserwerb, der Wohnungsmiete, dem Abschluss eines Arbeitsvertrages oder der Geschäftsgründung oder -beteiligung können keine Ansprüche im Bewilligungsverfahren abgeleitet werden (Art. 6 Abs. 2

VZAE). Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung sind diese Aspekte allerdings zu würdigen.

4. Vorgehen

Das Gesuch eines Drittstaatsangehörigen um eine ausländerrechtliche Bewilligung, der sich nicht auf das Freizügigkeitsabkommen berufen kann und der für einen vorübergehenden Aufenthalt (im Sinne von Art. 10 Abs. 1 AIG) rechtmässig eingereist ist, muss geprüft werden. Ein Anspruch auf Entscheid vor Ablauf der Frist des bewilligungsfreien Aufenthalts besteht grundsätzlich nicht. Ergeht kein positiver erstinstanzlicher Entscheid während des bewilligungsfreien Aufenthalts, hat der Betroffene die Schweiz nach Art. 17 Abs. 1 AIG grundsätzlich zu verlassen und den definitiven Bewilligungsentscheid im Ausland abzuwarten. Werden die Zulassungsvoraussetzungen aber offensichtlich erfüllt (vgl. Ziff. 3.2. hiervor), kann der Aufenthalt während des Verfahrens (sog. prozeduraler Aufenthalt) gestattet werden (Art. 17 Abs. 2 AIG). Denn die Verpflichtung während des Bewilligungsverfahrens auszureisen, würde in diesen Fällen einen prozessualen Leerlauf bilden.

4.1. Generell Visumspflichtige

Ausländer, die für die Einreise in die Schweiz in jedem Fall ein Visum benötigen.

	ohne Anspruch	mit Anspruch
Einreise ohne Visum	A	B / D
Einreise mit Visum für einen anderen Zweck	C	B
Gesuch wird nach Ablauf der im Visum eingetragenen Aufenthaltsdauer eingereicht	A	B / D

4.2. Partiiell Visumspflichtige

Ausländer, die zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und zu einem länger als drei Monate dauernden erwerbslosen Aufenthalt ein Visum benötigen.

	ohne Anspruch	mit Anspruch
Einreise ohne Visum	C	B
Gesuch wird nach Ablauf der im Visum eingetragenen Aufenthaltsdauer eingereicht	A	B / D

4.3. Visumsbefreite

Staatsangehörige von Andorra, Brunei Darussalam, Japan, Malaysia, Monaco, Neuseeland, San Marino, Singapur und Vatikanstadt benötigen für die Einreise zu einem Aufenthalt über 90 Tage oder für die Einreise zur Erwerbstätigkeit kein Visum (Art. 9

Abs. 2 VEV). Diese Staatsangehörigen sind indessen nur vom Visum und nicht auch von der Bewilligungspflicht nach 10 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 1 AIG befreit. Wenn sie nach der Einreise für einen vorübergehenden Aufenthalt nachträglich eine Bewilligung für einen dauerhaften Aufenthalt beantragen, kommen auch bei ihnen die Regeln von Art. 17 AIG zur Anwendung.

	ohne Anspruch	mit Anspruch
Einreise zum erwerbslosen Aufenthalt	C	B
Einreise zwecks Erwerbstätigkeit ohne Zusage (Art. 5 VZAE)	C	B
Gesuch wird nach Ablauf des bewilligungsfreien Aufenthalts von 90 Tagen innert sechs Monaten eingereicht.	A	B / D

Legende:

A

Schreiben mit der Aufforderung zur unverzüglichen Ausreise. Gleichzeitig Ausreisekontrolle und Strafanzeige.

B

Materielle Prüfung des Gesuchs.

C

Wenn ein Aufenthaltsgesuch vor Ablauf des bewilligungsfreien Aufenthalts oder vor Ablauf der Visumdauer gestellt wird und der Gesuchsteller keinen Anwesenheitsanspruch hat, erfolgt eine schriftliche Eingangsbestätigung zuhanden des Gesuchstellers mit der Aufforderung zur Ausreise unter Hinweis auf Art. 17 AIG.

D

Strafanzeige.

5. Form der Wegweisung

5.1. Ordentliche Wegweisung

Die zuständigen Behörden erlassen gemäss Art. 64 Abs. 1 AIG eine ordentliche Wegweisungsverfügung, wenn eine Ausländerin oder ein Ausländer eine erforderliche Bewilligung nicht besitzt (lit. a), eine Ausländerin oder ein Ausländer die Einreisevoraussetzungen (Art. 5) nicht oder nicht mehr erfüllt (lit. b), einer Ausländerin oder einem Ausländer eine Bewilligung verweigert oder nach bewilligtem Aufenthalt widerrufen oder nicht verlängert wird (lit. c). Die ordentliche Wegweisungsverfügung enthält die Verpflichtung der ausländischen Person, die Schweiz zu verlassen, den Zeitpunkt, bis zu dem sie die Schweiz verlassen muss und die Androhung von Zwangsmassnahmen im Unterlassungsfall (Art. 26b des Verordnung über den Vollzug der

Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen; VVWAL).

Unter Art. 64 Abs. 1 lit. a AIG fallen diejenigen Ausländer, die sich ohne im Besitz der erforderlichen Bewilligung zu sein, illegal in der Schweiz aufhalten und kein Bewilligungsgesuch gestellt haben.

Unter Art. 64 Abs. 1 lit. b AIG fallen diejenigen Ausländer, die ohne das erforderliche Schengen-Visum für einen bewilligungsfreien Aufenthalt von maximal 90 Tagen eingereist sind sowie diejenigen, welche die Einreisevoraussetzungen im Laufe ihres bewilligungsfreien Aufenthalts nicht mehr erfüllen. Letzteres kann beispielsweise der Fall sein, wenn die Gültigkeitsdauer des Visums abgelaufen ist, wenn sie nicht mehr über ausreichende finanzielle Mittel verfügt oder wenn sie eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung werden. Ein Rekurs gegen eine Verfügung gestützt auf Art. 64 Abs. 1 lit. a und lit. b AIG ist innerhalb von fünf Arbeitstagen nach deren Eröffnung einzureichen. Ein Rekurs hat zudem keine aufschiebende Wirkung (Art. 64 Abs. 3 AIG).

Unter Art. 64 Abs. 1 lit. c AIG fallen diejenigen Ausländer, die eine Bewilligung besaßen oder ein Bewilligungsgesuch eingereicht haben (Nichterteilung, Nichtverlängerung, Widerruf einer Bewilligung). Dabei ist nicht von Bedeutung, ob sich der Ausländer im Zeitpunkt des Gesuches rechtmässig oder widerrechtlich in der Schweiz aufhielt.

5.2. Formlose Wegweisung

Ausländer, die sich illegal in der Schweiz aufhalten, die polizeilich aufgegriffen werden und über einen gültigen Aufenthaltstitel eines Schengen-Staates verfügen, werden formlos aufgefordert, sich unverzüglich in diesen Staat zu begeben. Unverzüglich bedeutet gemäss Art. 26c VVWAL innerhalb eines Tages, vorbehalten besondere Umstände. Kommen sie dieser Aufforderung nicht nach, so ist eine Verfügung nach Art. 64 Abs. 1 AIG zu erlassen. Ist die sofortige Ausreise aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der inneren und äusseren Sicherheit angezeigt, so ist ohne vorgängige Aufforderung eine Wegweisungsverfügung zu erlassen (Art. 64 Abs. 2 AIG).

Gemäss Art. 64c Abs. 1 AIG werden Ausländerinnen und Ausländer ebenfalls formlos weggewiesen, wenn sie von Belgien, Deutschland, Estland, Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, den Niederlanden, Norwegen, Österreich, Polen, Schweden, der Slowakei, Slowenien, Spanien oder Ungarn aufgrund eines Rückübernahmeabkommens wieder aufgenommen werden (lit. a); oder wenn ihnen zuvor die Einreise nach Artikel 13 des Schengener Grenzkodex verweigert wurde (lit. b). Auf unverzügliches Verlangen der betroffenen Person wird eine Verfügung mit einem Standardformular erlassen (Art. 64c Abs. 2 AIG).

6. Inkrafttreten

Die vorliegende Weisung tritt am 1. Januar 2019 in Kraft.