

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-1318/2006 / bil
{T 0/2}

Urteil vom 21. September 2007

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),
Richterin Ruth Beutler, Richter Blaise Vuille,
Gerichtsschreiber Lars Birgelen.

Parteien

N._____,
ihrerseits vertreten durch M._____, seinerseits
vertreten durch lic. iur. E. Campestrin,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Einreisebewilligung.

Sachverhalt:**A.**

Die 1940 geborene mazedonische Staatsangehörige N._____ (nachfolgend: Gesuchstellerin bzw. Beschwerdeführerin) beantragte am 17. Oktober 2006 bei der Schweizerischen Vertretung in Skopje ein Visum für einen dreimonatigen Besuchsaufenthalt bei ihrem im Kanton Glarus wohnhaften Sohn M._____ (nachfolgend: Gastgeber). Die Schweizerische Vertretung verweigerte eine Erteilung des Visums in eigener Kompetenz formlos und leitete das Gesuch an das Bundesamt für Migration (BFM) zum formellen Entscheid weiter.

B.

Nachdem die Fachstelle für Migration des Kantons Glarus beim Gastgeber weitere Abklärungen getroffen hatte, wies die Vorinstanz das Gesuch um Bewilligung der Einreise mit Verfügung vom 15. November 2006 ab. Zur Begründung führte sie aus, die Gesuchstellerin stamme aus einer Region, aus welcher der Zuwanderungsdruck als Folge der dort herrschenden wirtschaftlichen und soziokulturellen Verhältnisse bekannterweise nach wie vor stark anhalte. Viele ihrer Landsleute würden versuchen, ihren Aufenthalt in der Schweiz durch Ausschöpfung sämtlicher rechtlicher Mittel zu verlängern, um sich so in Umgehung der bundesrätlichen Begrenzungsmaßnahmen eine vermeintlich bessere Zukunft aufzubauen. Persönlich würden der Gesuchstellerin in ihrem Herkunftsland weder zwingende berufliche oder gesellschaftliche Verpflichtungen noch familiäre Verantwortlichkeiten obliegen, welche gegebenenfalls Gewähr für eine fristgerechte Rückkehr bieten könnten. Eine anstandslose und fristgerechte Wiederausreise erscheine aber auch aufgrund der vorhandenen Vorakten nicht als gesichert. Schliesslich lägen auch keinerlei Gründe vor, welche eine Einreise trotzdem zwingend notwendig machen würden.

C.

Gegen diese Verfügung erhob die Gesuchstellerin am 11. Dezember 2006 beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) Beschwerde. Darin ersucht sie um Aufhebung der Verfügung vom 15. November 2006 und um Erteilung einer Einreisebewilligung für einen dreimonatigen Besuch. Eventualiter sei die Einreisebewilligung nach Abgabe einer Garantieerklärung ihres Gastgebers zu erteilen. Zur Begründung führt sie sinngemäss aus, die Vorinstanz gehe zu Unrecht davon aus, die Wiederausreise nach einem Besuchsaufenthalt

wäre nicht gewährleistet. Mit der Verweigerung des Besuchervisums werde die Zweck-Mittel Relation nicht gewahrt. Eine Bewilligung sei grundsätzlich immer dann zu erteilen, wenn das betreffende Rechtsgut nicht nur mit einer Verweigerung, sondern auch durch an die Bewilligung geknüpfte Auflagen und Bedingungen geschützt werden könne. Ein Korrektiv allfälliger Missbräuche bei der Erteilung von Einreisebewilligungen finde sich in Art. 6 der Verordnung vom 14. Januar 1998 über Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Ausländern (VEA, SR 142.211). Es müsse als Rechtsverweigerung angesehen werden, dass die Vorinstanz in casu die Einreise nicht zumindest gegen Abgabe einer Garantieerklärung gemäss besagter Verordnungsbestimmung bewilligt habe. Die Verweigerung des Visums sei auch nicht mit dem Recht auf Familienleben gemäss Art. 8 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK, SR 0.101) vereinbar. Sie werde daran gehindert, ihre beiden im Kanton Glarus wohnhaften Söhne und deren Familien besuchen zu können. Sie habe insbesondere im Winter mit körperlichen Problemen zu kämpfen. Ein Aufenthalt bei ihrer Familie während dieser Zeit würde ihr mit Sicherheit Linderung verschaffen. Eine umfassende medizinische Behandlung in der Schweiz sei jedoch nicht beabsichtigt. Ein Besuch der in der Schweiz wohnhaften Familienangehörigen in ihrem Heimatland sei nur während den Sommerferien, nicht aber in den Wintermonaten möglich. Mittels alternierenden gegenseitigen Besuchen könnte das Familienleben aufrechterhalten bleiben. Dass ihre Wiederausreise nicht gesichert sei, könne entgegen der Behauptung der Vorinstanz auch nicht aufgrund der Vorakten angenommen werden. Es sei zwar zutreffend, dass sie im Jahre 2002 ihr Besuchervisum um einen Monat überzogen habe. Dies sei jedoch darauf zurückzuführen, dass ihr Ehemann in dieser Zeit in der Schweiz verstorben sei. Sie habe aber nach seinem Tod die Schweiz ohne weiteres wieder verlassen. Es sei mit Sinn und Zweck der VEA nicht vereinbar, dass Visagesuche aus Staaten wie ihrem Heimatland generell abgelehnt würden, nur weil einige ihrer Landsleute das Besuchervisum missbraucht hätten. Den zuständigen Verwaltungsbehörden würden im Übrigen genügend rechtliche Instrumente zur Verfügung stehen, um illegal in der Schweiz anwesende Personen - auch ohne Garantieerklärung - wieder in ihr Herkunftsland zurückzuschaffen. Das Gesuch um Erteilung einer Einreisebewilligung habe sie gestellt, nachdem ein vorangegangenes Begehren um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung am 15. August 2006 durch den Regierungsrat des Kantons Glarus abgelehnt worden sei. Ihr Sohn sei

sich bewusst, dass es vorliegend aussichtslos wäre, wenn er für sie - einmal als Besucherin in der Schweiz - erneut eine Aufenthaltsbewilligung beantragen würde.

Der Beschwerde wurde unter anderem ein Leichenpass der Polizeidirektion des Kantons Glarus vom 1. März 2002 beigelegt.

D.

In ihrer Vernehmlassung vom 26. März 2007 spricht sich die Vorinstanz für eine Abweisung der Beschwerde aus. Die Beschwerdeführerin stamme aus einer Region mit grossem Zuwanderungsdruck. Zur Erteilung eines Visums müssten daher familiäre, berufliche oder gesellschaftliche Verpflichtungen im Heimatland von gewisser Intensität vorausgesetzt werden. Von solchen sei vorliegend jedoch nicht auszugehen, sei doch die Beschwerdeführerin verwitwet und alleinstehend. In der Vergangenheit eingereichte Familiennachzugsgesuche würden belegen, dass sie ohne weiteres bereit wäre, ihr gewohntes Umfeld im Heimatland aufzugeben und sich in der Schweiz bei ihren Kindern niederzulassen. Die in der Beschwerdeschrift angesprochene Garantierklärung wäre bloss Beleg für die Solvenz des Gastgebers, böte jedoch keinerlei Gewähr für eine fristgemässe Wiederausreise.

E.

Die Beschwerdeführerin verzichtete in der Folge auf die Einreichung einer Replik.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Verfügungen des Bundesamtes für Migration (BFM) betreffend Verweigerung der Einreisebewilligung unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 20 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [ANAG, SR 142.20] i.V.m. Art. 31, Art. 32 sowie Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]).

1.2 Das Bundesverwaltungsgericht hat die Beurteilung der beim Inkrafttreten des Verwaltungsgerichtsgesetzes am 1. Januar 2007 bei Eidgenössischen Rekurs- oder Schiedskommissionen oder bei Beschwerdediensten der Departemente hängigen Rechtsmittel übernom-

men. 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 das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ist endgültig (Art. 1 Abs. 2 VGG i.V.m. Art. 83 Bst. c Ziff. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

1.4 Die Beschwerdeführerin ist gemäss Art. 48 VwVG zur Beschwerde legitimiert; auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 49 ff. VwVG).

2.

2.1 Die Schweizerische Rechtsordnung gewährt grundsätzlich keinen Anspruch auf Bewilligung der Einreise. Der Entscheid darüber ist - vorbehältlich nachfolgend zu erörternder Hinderungsgründe - von der Bewilligungsbehörde in pflichtgemässer Ausübung ihres Ermessens zu fällen (Art. 4 und Art. 16 Abs. 1 ANAG, Art. 9 Abs. 1 VEA, PETER UEBERSAX, Einreise und Anwesenheit, in: PETER UEBERSAX / PETER MÜNCH / THOMAS GEISER / MARTIN ARNOLD (Hrsg.), Ausländerrecht, Ausländerinnen und Ausländer im öffentlichen Recht, Privatrecht, Steuerrecht und Sozialrecht der Schweiz, Basel/Genf/München 2002, S. 143; URS BOLZ, Rechtsschutz im Ausländer- und Asylrecht, Basel und Frankfurt a.M. 1990, S. 29 mit weiteren Hinweisen; PHILIP GRANT, La protection de la vie familiale et de la vie privée en droit des étrangers, Basel usw. 2000, S. 24).

2.2 Ausländerinnen und Ausländer benötigen zur Einreise in die Schweiz einen Pass und ein Visum, sofern sie nicht aufgrund besonderer Regelung von diesem Erfordernis ausgenommen sind (Art. 1 bis 5 VEA). Um ein Visum zu erhalten, müssen Ausländerinnen und Ausländer die in Artikel 1 Absatz 2 VEA aufgeführten Voraussetzungen erfüllen. Sie haben unter anderem Gewähr für eine fristgerechte Wiederausreise zu bieten (Art. 1 Abs. 2 Bst. c VEA).

3.

3.1 Die Beschwerdeführerin bedarf aufgrund ihrer Nationalität zur Einreise in die Schweiz nebst dem Pass eines Visums. Die Vorinstanz verweigerte die Erteilung eines solchen Visums mit der Begründung, die anstandslose und fristgerechte Wiederausreise erscheine nicht als hinreichend gesichert.

3.2 Wenn es zu beurteilen gilt, ob das Kriterium der gesicherten Wiederausreise erfüllt ist, muss ein zukünftiges Verhalten beurteilt werden. Dazu lassen sich in der Regel keine Feststellungen, sondern lediglich Prognosen treffen. Dabei rechtfertigt es sich durchaus, Einreisegesuchen von Bürgerinnen und Bürgern aus Staaten oder Regionen mit politisch respektive wirtschaftlich vergleichsweise ungünstigen Verhältnissen zum vornherein mit Zurückhaltung zu begegnen, da die persönliche Interessenlage in solchen Fällen häufig nicht mit dem Ziel und Zweck einer zeitlich befristeten Einreisebewilligung in Einklang steht.

3.3 Die wirtschaftlichen und sozialen Lebensbedingungen in Mazedonien gestalten sich für breite Bevölkerungsschichten schwierig. Obschon das Wirtschaftswachstum seit dem Krisenjahr 2001 kontinuierlich gesteigert werden konnte, lag die Arbeitslosenquote im europäischen Vergleich mit 37,3% im Jahre 2005 weiterhin überdurchschnittlich hoch. Das Durchschnittsnettoeinkommen eines Berufstätigen betrug im Dezember 2006 bloss ca. EUR 230 (Quelle: <http://www.auswaertigesamt.de>, Stand: März 2007). Gemäss World Bank Report lebten im Jahre 2005 rund 22% der mazedonischen Bevölkerung in absoluter Armut (siehe auch Amnesty International Report 2006). Für einen echten Aufholprozess der sich immer noch in der Transformation befindlichen Volkswirtschaft müssten die Wachstumsraten nach Einschätzung von Experten deutlich höher liegen als heute (vgl. Auswärtiges Amt, a.a.O.). Auf entsprechend hohem Niveau bewegt sich der Anteil derer, die sich zur Emigration entschliessen. Der Wille zur Auswanderung wird erfahrungsgemäss in jenen Fällen noch begünstigt, in denen sich Verwandte, Bekannte oder Freunde dauerhaft im Ausland aufhalten bzw. sich dort etabliert haben.

4.

4.1 Bei der Risikoanalyse sind aber nicht nur solch allgemeine Umstände und Erfahrungen, sondern auch sämtliche Gesichtspunkte des konkreten Einzelfalles zu berücksichtigen. Obliegt einem Gesuchsteller

im Heimatstaat beispielsweise eine besondere berufliche, gesellschaftliche oder familiäre Verantwortung, kann dieser Umstand durchaus die Prognose für eine anstandslose Wiederausreise begünstigen. Umgekehrt muss bei Gesuchstellern, die in ihrer Heimat keine der erwähnten Verpflichtungen haben, die sie von einer möglichen Emigration abhalten könnten, aufgrund entsprechender Erfahrungen das Risiko eines fremdenpolizeilich nicht vorschriftsgemässen Verhaltens (nach bewilligter Einreise zu einem Besuchsaufenthalt) hoch eingeschätzt werden.

4.2 Bei der Beschwerdeführerin handelt es sich um eine 67-jährige, verwitwete Rentnerin, welche seit dem Tod ihres Ehegatten im Jahre 2002 völlig allein und ohne nahe Verwandte in Mazedonien leben soll (gemäss Rekurschrift des Gastgebers an den Regierungsrat des Kantons Glarus vom 29. März 2006 sowie Schreiben des Gastgebers und dessen Bruders vom 25. Februar 2004 an die Fremdenpolizei des Kantons Glarus). Ihr obliegen somit im Heimatland keine besonderen familiären oder gesellschaftlichen Verpflichtungen, die sie ernsthaft von einer Emigration abzuhalten vermöchten. Dies umso weniger, als ihre beiden Söhne mit ihren Familien, ihre Schwester und weitere Verwandte von ihr in der Schweiz leben.

4.3 Die Beschwerdeführerin hat sich zwischen 2001 und 2003 wiederholt zu Besuchen bei ihren Söhnen in der Schweiz aufgehalten. Am 9. Oktober 2003 stellte einer der Söhne (der Gastgeber im vorliegenden Verfahren) bei der Fremdenpolizei des Kantons Glarus für seine Mutter ein erstes Gesuch um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, welches jedoch am 11. März 2004 abgewiesen wurde. In der Folge trat die Fremdenpolizei auf ein erneutes Gesuch um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung nicht mehr ein (Verfügung vom 2. März 2006, bestätigt mit Entscheid des Regierungsrates des Kantons Glarus vom 15. August 2006). In letzterem Verfahren wurde nicht nur das angeblich fehlende soziale Beziehungsnetz der Beschwerdeführerin in Mazedonien thematisiert, sondern auch (unter Beilage entsprechender Arztzeugnisse) eine angeschlagene Gesundheit (u.a. Depressionen und gelegentlicher Bewusstseinsverlust) geltend gemacht, welche eine zeitweilige Pflegebedürftigkeit nach sich ziehe. Die Beschwerdeführerin hat im vorliegenden Verfahren nicht dargelegt, dass sich in ihren persönlichen Verhältnissen seit Abschluss des zweiten Aufenthaltsbewilligungsverfahrens wesentliche Veränderungen im Sinne einer Regelung des behaupteten Betreuungsbedarfs ergeben hätten. Im Gegen-

teil: Gemäss Auskunft des Gastgebers vom 8. November 2006 gegenüber der Fachstelle für Migration des Kantons Glarus leidet die Beschwerdeführerin nach wie vor an Angstzuständen, die eine medizinische Behandlung notwendig machten, und in der Beschwerdeschrift vom 11. Dezember 2006 wird weiter auf körperliche Probleme insbesondere während der Wintermonate verwiesen. Dass diese Probleme durch einen dreimonatigen Besuchsaufenthalt in der Schweiz während des Winters gelöst werden könnten, davon ist nicht auszugehen. Vielmehr dürfte die Gefahr bestehen, dass - einmal hier - versucht werden könnte, den Aufenthalt aus gesundheitlichen Gründen zu verlängern und eventuell auf eine andere rechtliche Basis abzustützen.

4.4 Nach dem bisher Gesagten durfte die Vorinstanz zu Recht davon ausgehen, die fristgerechte Wiederausreise sei nicht gewährleistet (vgl. Art. 14 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 2 Bst. c VEA). Zwar lässt sich diese Einschätzung nicht zu einer gesicherten Feststellung verdichten; sie reicht aber aus, um die Erteilung einer Einreisebewilligung - auf welche wie bereits erwähnt ohnehin kein Rechtsanspruch besteht - abzulehnen.

5.

Die Beschwerdeführerin macht weiter sinngemäss geltend, es liege eine Verletzung des Anspruchs auf Führung eines effektiven Familienlebens im Sinne von Art. 8 EMRK vor. Besagte Norm garantiert - wie auch Art. 13 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) - das Recht auf Familienleben. Keine dieser Bestimmungen verleiht jedoch einen Anspruch auf Verwirklichung dieses Familienlebens in einem bestimmten Staat. Von einem rechtfertigungsbedürftigen Grundrechtseingriff könnte - wenn überhaupt - nur dann ausgegangen werden, wenn die Wahrnehmung familiärer Kontakte in zumutbarer Weise nur durch Besuche der Beschwerdeführerin in der Schweiz zu verwirklichen wäre, was vorliegend zu Recht nicht behauptet wird.

6.

Gemäss Art. 1 Abs. 2 Bst. d VEA müssen Ausländerinnen und Ausländer für die Einreise in die Schweiz über genügend Mittel verfügen, um ihren Lebensunterhalt während ihres Aufenthaltes zu bestreiten, oder in der Lage sein, sich diese Mittel auf legale Weise zu beschaffen. Mit einer Garantieerklärung gemäss Art. 6 VEA kann der Gastgeber bloss für gewisse finanzielle Risiken eines Besuchsaufenthaltes, nicht aber -

mangels rechtlicher Durchsetzbarkeit - für ein rechtskonformes Verhalten des Gastes Garantie leisten. Vorliegend musste beim Gastgeber weder eine Garantieverpflichtung eingeholt noch seine Garantiefähigkeit überhaupt geprüft werden, fehlt es bei der Beschwerdeführerin doch bereits an der hinreichenden Gewähr für eine fristgerechte und anstandslose Wiederausreise gemäss Art. 1 Abs. 2 Bst. c VEA.

7.

Aus vorstehenden Erwägungen folgt, dass die angefochtene Verfügung im Lichte von Art. 49 VwVG nicht zu beanstanden ist. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

8.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens wird die unterliegende Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten sind auf Fr. 600.-- festzusetzen (Art. 1, Art. 2 und Art. 3 Bst. b des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

(Dispositiv S. 10)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 600.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie sind durch den am 2. Februar 2007 in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss gedeckt.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Akten 2 074 011 zurück)

Der vorsitzender Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Andreas Trommer

Lars Birgelen

Versand: