

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-1800/2006

{T 0/2}

Urteil vom 26. Juni 2008

Besetzung

Richter Antonio Imoberdorf (Kammerpräsident),
Richter Bernard Vaudan, Richterin Ruth Beutler,
Gerichtsschreiber Daniel Brand.

Parteien

1. **A.** _____,
2. **B.** _____,
beide vertreten durch Heinz Marti, Fürsprecher und
Notar,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Verweigerung der Einreisebewilligung.

Sachverhalt:**A.**

Nachdem ein früheres Einreisebegehren für einen zweimonatigen Besuchsaufenthalt im Kanton Zürich am 3. Januar 2006 vom BFM abgewiesen worden war, beantragten der jemenitische Staatsangehörige B._____ (geb. 1915, nachfolgend: Gesuchsteller/Beschwerdeführer) und seine aus Äthiopien stammende Ehefrau A._____ (geb. 1932, nachfolgend: Gesuchstellerin/Beschwerdeführerin) bei der für den Jemen zuständigen Schweizerischen Botschaft in Riad (Saudi-Arabien) im September 2006 erneut die Erteilung von Einreisevisa, diesmal für die Dauer von einem Monat. Als Zweck der beabsichtigten Reise nannten beide geschäftliche Interessen sowie den Besuch der im Kanton Bern wohnhaften Familienangehörigen. Nach formloser Verweigerung übermittelte die Schweizerische Vertretung das Gesuch zur Prüfung und zum Entscheid an die Vorinstanz.

B.

In seiner (negativen) Stellungnahme vom 25. Oktober 2006 hielt der Migrationsdienst des Kantons Bern gegenüber der Vorinstanz unter anderem fest, die Gastgeberfamilie verfüge über eine vorläufige Aufnahme in der Schweiz. Zudem habe sich der Sohn der Gesuchsteller, C._____ (geb. 1948), während längerer Zeit wegen (des Verdachts der) Mitgliedschaft in einer kriminellen Organisation in Untersuchungshaft befunden.

C.

Mit Verfügung vom 3. November 2006 wies die Vorinstanz die Einreisegesuche mit der Begründung ab, die Gesuchsteller stammten 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 versuchten, 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. Den Gesuchstellern oblägen im Heimatland weder zwingende berufliche oder gesellschaftliche Verpflichtungen, noch familiäre Verantwortlichkeiten, die gegebenenfalls Gewähr für eine fristgerechte Rückkehr bieten könnten.

D.

Mit Verwaltungsbeschwerde vom 14. Dezember 2006 an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beantragen die Beschwerdeführer die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und die Erteilung der gewünschten Besuchervisa. Im Wesentlichen lassen sie zur Begründung vorbringen, die Vorinstanz habe bei ihrem Entscheid nicht berücksichtigt, dass sie in den letzten Jahren in regelmässigen Abständen ihre Verwandten in der Schweiz besucht hätten und stets fristgerecht in ihr Heimatland zurückgekehrt seien. Es sei nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen ihnen nunmehr die Einreisebewilligung verweigert werde. Im Übrigen wird auf die Visa- und Gesuchsakten der Beschwerdeführer aus früheren Jahren verwiesen.

E.

In ihrer Vernehmlassung vom 28. März 2007 spricht sich die Vorinstanz unter Erläuterung der bisher genannten Gründe für die Abweisung der Beschwerde aus und weist auf die Verschärfung der schweizerischen Visumspraxis hin, um die inzwischen beobachteten Missbrauchsfälle zu verringern.

F.

In ihrer Replik vom 5. April 2007 halten die Beschwerdeführer an ihren Anträgen und deren Begründung vollumfänglich fest.

G.

Auf den weiteren Akteninhalt wird, soweit rechtserheblich, in den Erwägungen eingegangen.

H.

Am 19. März 2008 zog das Bundesverwaltungsgericht die kantonalen Akten der Enkel der Beschwerdeführer, D._____ und E._____, bei; diese beiden Personen waren in den Einreisegesuchen als (offizielle) Gastgeber respektive Geschäftspartner aufgeführt.

Am 30. Mai 2008 schliesslich wurden die Asylakten der Familie F._____ beigezogen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Verfügungen des BFM betreffend Verweigerung der Einreisebewilligung unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 31, Art. 32 sowie Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]).

1.2 Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Verwaltungsgerichtsgesetzes bereits beim EJPD hängige Rechtsmittelverfahren werden vom Bundesverwaltungsgericht übernommen. Die Beurteilung erfolgt nach neuem 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 Beschwerdeführer sind gemäss Art. 48 VwVG zur Beschwerde legitimiert; auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 49 ff. VwVG).

1.5 Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes sowie, wenn 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 Sachlage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. E. 1.2 des in BGE 129 II 215 teilweise publ. Urteils 2A.451/2002 vom 28. März 2003).

2.

Am 1. Januar 2008 traten das neue Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) sowie

die dazugehörigen Ausführungsverordnungen in Kraft (u.a. die Verordnung vom 24. Oktober 2007 über das Einreise- und Visumverfahren [VEV, SR 142.204]). Gemäss Art. 126 Abs. 1 AuG bleibt auf Gesuche, die vor dem Inkrafttreten des AuG eingereicht worden sind, das bisherige Recht anwendbar. Die (materielle) Beurteilung erfolgt somit noch nach dem alten Recht. Einschlägig sind das Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (aANAG, BS 1 121, zum vollständigen Quellennachweis vgl. Ziff. I des Anhangs zum AuG) und die Verordnung vom 14. Januar 1998 über die Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Ausländern (aVEA, AS 1998 194, zum vollständigen Quellennachweis vgl. Art. 39 VEV). Das Verfahren hingegen richtet sich nach dem neuen Recht (vgl. Art. 126 Abs. 2 AuG).

3.

3.1 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 aANAG, Art. 9 Abs. 1 aVEA, 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).

3.2 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 aVEA). Um ein Visum zu erhalten, müssen Ausländerinnen und Ausländer die in Artikel 1 Absatz 2 aVEA aufgeführten Voraussetzungen erfüllen. Sie haben unter anderem Gewähr für eine fristgerechte Wiederausreise zu bieten (Art. 1 Abs. 2 Bst. c aVEA).

Das Visum ist zudem zu verweigern, wenn begründete Zweifel am Aufenthaltswert bestehen (Art. 14 Abs. 2 Bst. c in fine aVEA).

4.

4.1 Die Beschwerdeführer bedürfen 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.

4.2 Zur Prüfung des Kriteriums der gesicherten Wiederausreise muss ein zukünftiges Verhalten beurteilt werden. Dazu lassen sich in der Regel keine gesicherten Feststellungen, sondern lediglich Voraussagen machen. Dabei sind sämtliche Umstände des konkreten Einzelfalles zu würdigen.

4.3 Anhaltspunkte zur Beurteilung der fristgerechten Wiederausreise können sich aus der allgemeinen Situation im Herkunftsland der Besucherin oder des Besuchers ergeben. Einreisegesuche von Bürgerinnen und Bürgern aus Staaten bzw. Regionen mit politisch oder wirtschaftlich vergleichsweise ungünstigen Verhältnissen können darauf hindeuten, dass die persönliche Interessenlage in solchen Fällen nicht mit dem Ziel und Zweck einer zeitlich befristeten Einreisebewilligung in Einklang steht.

4.4 Der Jemen gehört mit einem geschätzten Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt von ca. 1300 USD und einem Pro-Kopf-Einkommen von rund 760 USD zu den am wenigsten entwickelten Ländern. Das Bevölkerungswachstum beträgt gemäss Schätzungen über 3 %, die Kindersterblichkeit ist mit rund 10 % exorbitant hoch, die mittlere Lebenserwartung mit ca. 60 Jahren gering. Rund 35 % der Bevölkerung leben unterhalb der Armutsgrenze. Hauptprobleme sind weiterhin die schwindenden Ölvorräte, die extreme Wasserknappheit, die für die Landwirtschaft schwierigen klimatischen Bedingungen und der geringe Ausbildungsstand der Bevölkerung. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Entwicklungsaussichten des Jemen müssen insgesamt als schlecht beurteilt werden. Die Abhängigkeit der jemenitischen Gesellschaft von der rasch knapper werdenden Ressource Öl (derzeit rund 75 % der Staatseinnahmen, rund 90 % Exportanteil) ist enorm. Der Tourismus, zuvor nach dem Erdöl eine der wichtigsten Einnahmequellen, wurde durch terroristische Anschläge auf Touristengruppen erheblich geschwächt (Quelle: <http://www.auswaertiges-amt.de>, Länder- und Reiseinformationen > Jemen > Wirtschaft [Stand: März 2008, besucht am 27. Mai 2008]).

4.5 In Anbetracht der seit längerem schwierigen Lage im Jemen und unter Berücksichtigung, dass die Bereitschaft, das Heimatland zu verlassen, erfahrungsgemäss dort begünstigt wird, wo bereits Verwandte oder Bekannte im Ausland leben, ist die Beurteilung der Vorinstanz, die das Risiko einer nicht fristgerechten Wiederausreise als relativ hoch einschätzte, nicht zu beanstanden. Es wäre jedoch zu schematisch und nicht haltbar, generell und ohne spezifische Anhaltspunkte ausschliesslich aufgrund der allgemeinen Lage in der Herkunftsregion auf eine nicht hinreichend gesicherte Wiederausreise zu schliessen. Die eben genannten Umstände entbinden die Vorinstanz daher nicht von einer einzelfallbezogenen Beurteilung. Namentlich können berufliche, gesellschaftliche oder familiäre Verpflichtungen die Prognose einer anstandslosen Wiederausreise begünstigen.

4.6 Für die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gilt im Verwaltungsverfahren zwar grundsätzlich die Untersuchungsmaxime. Diese wird jedoch relativiert durch die Mitwirkungspflicht der Parteien (vgl. Art. 13 VwVG), welche namentlich insoweit greift, als eine Partei das Verfahren durch eigenes Begehren eingeleitet hat oder darin eigene Rechte geltend macht. Die Mitwirkungspflicht gilt vorab gerade für solche Tatsachen, welche eine Partei besser kennt als die Behörden und welche diese ohne ihre Mitwirkung gar nicht oder nicht mit vernünftigem Aufwand erheben können. Im vorliegenden Zusammenhang trifft das insbesondere für das Lebensumfeld der Beschwerdeführer in ihrer Heimat zu, zu welchem von den Beteiligten keine näheren Angaben gemacht wurden; solche Tatsachen lassen sich erfahrungsgemäss von den schweizerischen Behörden, wenn überhaupt, nur mit erhöhtem Aufwand abklären (BGE 124 II 361 E. 2b S. 365, vgl. auch BGE 128 II 139 E. 2b S. 142 f.).

Vorliegend wurde das erstinstanzliche Verfahren auf Antrag der Beschwerdeführer eingeleitet. Dass der Gewähr für eine fristgerechte Wiederausreise grosse Bedeutung zukommt, liegt bei einem Einreisevisum zu Besuchszwecken in der Natur der Sache und muss nicht speziell hervorgehoben werden. Die Beschwerdeführer hatten allen Anlass, ihre Verhältnisse möglichst vollständig offenzulegen und nach Möglichkeit auszuweisen. Die Vorinstanz stützte ihren anschliessenden negativen Entscheid denn auch auf die vorhandenen Visumsakten ab. Hingegen war sie nicht gehalten, die Beschwerdeführer vorgängig zur Einreichung besonderer Nachweise aufzufordern, welche eine anstandslose und fristgerechte Wiederausreise als wahrscheinlich er-

scheinen liessen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-778/2006 vom 9. Mai 2007 E. 1.5).

5.

5.1 Die Beschwerdeführer leben in Taiz, der zweitgrössten Stadt Jemens. Eigenen Angaben zufolge ist die aus Äthiopien stammende und 76-jährige Beschwerdeführerin Hausfrau; ihr Ehemann – bald 93-jährig – bezeichnete sich im Einreisegesuch als Geschäftsmann und Rentner, dürfte aber allein schon aufgrund seines hohen Alters längst aus dem Berufsleben ausgeschieden sein. Den Visumsakten lässt sich diesbezüglich entnehmen, dass er lediglich als sogenannt stiller Gesellschafter mit einer Stammeinlage von Fr. 10'000.- an einer von seinen Enkeln am [...] 2006 gegründeten Reinigungsfirma, mit Sitz in G._____, beteiligt ist (vgl. Handelsregisterauszug vom 4. September 2006, Schreiben "XY._____ GmbH" vom 12. September 2006). Diese Firma soll, wie D._____ anlässlich einer polizeilichen Befragung im Zusammenhang mit Widerhandlungen gegen das ANAG bestätigte, nicht mehr produktiv tätig sein, sondern "nur noch auf dem Papier existieren" (vgl. Bericht der Regionalpolizei Seeland – Berner Jura vom [...] 2007). Insofern kann fraglos nicht von zwingenden beruflichen Verpflichtungen im Heimatland, die die Beschwerdeführer verlässlich von einer Emigration abzuhalten vermöchten, ausgegangen werden.

5.2 Aus den Akten ergeben sich im Weiteren keine Hinweise, wonach die Beschwerdeführer, die gemeinsam um Einreise in die Schweiz ersuchen, im Jemen irgendwelche gesellschaftlichen Verpflichtungen oder familiären Verantwortlichkeiten zu übernehmen hätten, die besondere Gewähr für eine fristgerechte Rückkehr bieten könnten. Demgegenüber halten sich mit der im Kanton Bern wohnhaften Gastgeberfamilie F._____ ihre engsten Familienangehörigen (Sohn, Schwiegertochter, Enkelkinder) in der Schweiz auf. Diese gelangten – mit Ausnahme von C._____, der seiner Familie gut zwei Jahre später in die Schweiz nachfolgte – aufgrund gültiger Einreisevisa in die Schweiz, durchliefen anschliessend erfolglos ein Asylverfahren und verfügen nunmehr über eine vorläufige Aufnahme (der Enkel D._____, als Ehegatte einer Schweizerbürgerin, über eine Jahresaufenthaltsbewilligung). Diesem Gesichtspunkt gilt es bei der Beurteilung der vorliegenden Einreisegesuche durchaus Rechnung zu tragen, ist doch das Risiko, dass die im Heimatland verbliebenen Beschwerdeführer ebenfalls einen dauerhaften Aufenthalt in der

Schweiz anstreben könnten, nicht bloss als gering einzustufen. Vielmehr könnten die hoch betagten und möglicherweise pflegebedürftigen Beschwerdeführer, welche als ständige Wohnadresse ein Krankenhaus an ihrem Wohnort angaben (vgl. Ziff. 7 der persönlichen Einreisegesuche), nach mehrwöchigem Aufenthalt in der Schweiz geneigt sein, ihren Lebensabend im Umfeld ihres in der Schweiz lebenden und offenbar einzigen Sohnes und dessen Familie zu verbringen. Anlässlich des erwähnten, früheren Visumsverfahrens (vgl. Bst. A des Sachverhalts) wurde denn auch die in Genf domizilierte Vereinigung Z._____, welche sich für Asylsuchende engagiert, von den damaligen Gastgebern um Intervention bei der Schweizerischen Botschaft in Riad ersucht. Angesichts dieser Sachlage (hohes Alter, fehlende Verwurzelung in der Heimat, engste Familienangehörige in der Schweiz) bestehen eindeutig Festsetzungsneigungen und demzufolge begründete Zweifel am deklarierten Aufenthaltzweck (Besuchsaufenthalt; vgl. Art. 11 Abs. 1 Bst. b i.V.m. Art. 14 Abs. 2 Bst. c in fine aVEA).

5.3 Unter den gegebenen Umständen durfte die Vorinstanz – wie bereits in ihrer unangefochten gebliebenen Verfügung vom 3. Januar 2006, bei der ein gleichlautendes Begehren der Beschwerdeführer abgewiesen worden war – daher zu Recht davon ausgehen, für die fristgerechte und anstandslose Wiederausreise bestehe zu wenig Gewähr im Sinne der massgeblichen Bestimmungen. Zwar lässt sich diese Einschätzung nicht zu einer gesicherten Feststellung verdichten; sie reicht aber aus, um die Erteilung von Einreisevisa – auf die, wie erwähnt, kein Rechtsanspruch besteht – abzulehnen. Daran vermöchte selbst der Umstand nichts zu ändern, dass die Gastgeber die rechtzeitige Rückkehr der Eingeladenen zusichern; denn eine solche Garantie wäre rechtlich nicht verbindlich und faktisch auch nicht durchsetzbar. Gastgeber können zwar für gewisse finanzielle Risiken im Zusammenhang mit dem Besuchsaufenthalt, nicht aber für ein bestimmtes Verhalten ihrer Gäste garantieren (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2341/2006 vom 7. August 2007 E. 6). Überdies gilt es zu berücksichtigen, dass der Sohn der Beschwerdeführer am [...] 2007 vom Bundesstrafgericht in Bellinzona zwar vom Hauptvorwurf der Beteiligung und Unterstützung einer kriminellen Organisation freigesprochen, hingegen wegen (gravierender) Verletzung fremdenpolizeilicher Bestimmungen zu einer elfmonatigen (bedingten) Gefängnisstrafe sowie zu einer Geldbusse verurteilt worden ist.

5.4 Der Parteivertreter bringt schliesslich vor, die Beschwerdeführer hätten in den letzten Jahren in regelmässigen Abständen ihre Verwandten in der Schweiz besucht und seien stets fristgerecht in ihr Heimatland zurückgekehrt.

Aus den Vorakten ergeben sich keine Hinweise, wonach der Beschwerdeführerin in der Vergangenheit von den Schweizer Behörden eine Einreisebewilligung erteilt worden wäre. Lediglich der Beschwerdeführer gelangte, soweit aus den Akten ersichtlich, zweimal in den Besitze eines Einreisevisums. Allerdings liegen diese Visumsausstellungen bereits sieben bzw. sechs Jahre zurück und können daher nicht als Vergleich herangezogen werden; auch deshalb nicht, weil die Beschwerdeführer im vorliegenden Fall gemeinsam um Einreise in die Schweiz ersuchen, womit sich alle massgeblichen Bezugspersonen in der Schweiz befänden. Zudem wies die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung auf die generelle Verschärfung der Visumspraxis hin, um die inzwischen beobachteten Missbrauchsfälle zu verringern.

6.

Aus diesen Gründen ist somit nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz das öffentliche Interesse sowie die Beachtung der geltenden Bestimmungen entsprechend gewichtete und den Beschwerdeführern die Einreise verweigerte. Die angefochtene Verfügung verletzt daher Bundesrecht nicht. Der rechtserhebliche Sachverhalt wurde im Ergebnis richtig und vollständig festgestellt, und die Vorinstanz hat das ihr zustehende Ermessen pflichtgemäss und zutreffend gehandhabt (Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen.

7.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend werden die unterliegenden Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten sind auf Fr. 700.- festzusetzen (Art. 1, Art. 2 und Art. 3 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Dispositiv Seite 11

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 700.- werden den Beschwerdeführern auferlegt. Sie werden mit dem am 19. Februar 2007 geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. [...] sowie N [...] retour)
- die Fremdenpolizei der Stadt Biel (Akten [...] sowie [...] retour)

Der Kammerpräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Antonio Imoberdorf

Daniel Brand

Versand: