

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-2580/2007
{T 0/2}

Urteil vom 14. August 2008

Besetzung

Richterin Ruth Beutler (Vorsitz), Richterin Elena Avenati-Carpani, Richter Bernard Vaudan,
Gerichtsschreiberin Barbara Haake.

Parteien

Y._____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Verweigerung der Einreisebewilligung für X._____.

Sachverhalt:**A.**

Der aus dem Kosovo stammende X._____, geboren am 26. September 1972, gelangte im Juli 1999 in die Schweiz und stellte ein Asylgesuch, welches am 15. Februar 2000 vom Bundesamt für Flüchtlinge (BFF; heute BFM) abgelehnt wurde. Gegen den gleichzeitig angeordneten Vollzug der Wegweisung erhob er Beschwerde, welche von der Schweizerischen Asylrekurskommission am 20. März 2000 abgewiesen wurde. Am 27. April 2000 verliess X._____ unter Inanspruchnahme des damaligen Rückkehrhilfeprogramms die Schweiz.

Am 27. August 2002 stellte er bei der schweizerischen Vertretung in Pristina ein Gesuch um Erteilung einer Einreisebewilligung für drei Monate, welches von der Vorinstanz mit Verfügung vom 18. Oktober 2002 abgewiesen wurde. Am 18. Mai 2003 wurde er anlässlich eines illegalen Aufenthalts in der Schweiz angehalten, woraufhin über ihn eine zweijährige Einreisesperre verhängt wurde.

Am 29. Januar 2007 stellte er erneut ein Visumsgesuch, diesmal für einen einmonatigen Besuchsaufenthalt bei seinem in Zürich lebenden Bruder Y._____. Nach formloser Verweigerung übermittelte die Vertretung das Gesuch zum Entscheid an die Vorinstanz.

B.

Nachdem das Migrationsamt des Kantons Zürich beim Gastgeber Abklärungen zum beabsichtigten Besuchsaufenthalt vorgenommen hatte, wies die Vorinstanz das Einreisegesuch von X._____ mit Verfügung vom 29. März 2007 ab. Sie begründete ihre Ablehnung 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. Der Gesuchsteller stamme immerhin aus einer Region, aus welcher der Zuwanderungsdruck nach wie vor stark anhalte. Ihm oblägen in seiner Heimat auch keine zwingenden beruflichen oder gesellschaftlichen Verpflichtungen, welche das vor-

gänglich beschriebene Risiko entsprechend gering erscheinen liessen. Zwingende Gründe für eine Einreise in die Schweiz seien ebenso wenig ersichtlich.

C.

Gegen diese Verfügung erhob Y._____ am 10. April 2007 Beschwerde mit dem Begehren um Erteilung der beantragten Einreisebewilligung. Er macht geltend, dass er für die Rückreise seines Gastes garantiere. Auch aufgrund von dessen persönlicher Situation dürfe die Wiederausreise nicht in Frage gestellt werden, denn zum einen besitze sein Bruder im Kosovo ein schönes Haus, wo er mit seiner Familie wohne, zum anderen habe dessen Arbeitgeber eine gutgehende Firma im Sanitär- und Heizungsbereich und garantiere ihm eine Weiterbeschäftigung. Sein Bruder verfüge auch über genügend finanzielle Mittel, um – neben der Gastgeberfamilie – die Kosten seines Aufenthalts in der Schweiz bestreiten zu können. Er wolle hier lediglich einen Monat lang Ferien mit den hiesigen Familienangehörigen verbringen, auch wenn dies natürlich nicht als zwingender Besuchsgrund angesehen werden könne.

D.

In ihrer Vernehmlassung vom 8. August 2007 spricht sich die Vorinstanz unter Erläuterung der bereits genannten Gründe für die Abweisung der Beschwerde aus. Darüberhinaus weist sie darauf hin, dass der Gesuchsteller bereits früher einmal illegal und in Kenntnis der geltenden Einreisebestimmungen in die Schweiz gekommen sei. Auch dieser Umstand spreche – wovon die Schweizer Vertretung in Pristina ebenfalls ausgegangen sei – gegen dessen fristgerechte Wiederausreise.

E.

Mit Verfügung vom 29. August 2007 wurde dem Beschwerdeführer die Möglichkeit gewährt, zur Vernehmlassung der Vorinstanz Stellung zu nehmen. Die hierfür gesetzte Frist liess er jedoch ungenutzt verstreichen.

F.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 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]).

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

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

2.

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 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).

3.

Am 1. Januar 2008 traten das neue Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) sowie die dazu gehörigen 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 Beurteilung erfolgt somit noch nach dem alten Recht. Massgebend sind daher 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).

4.

Ausländer und Ausländerinnen sind zur Anwesenheit in der Schweiz berechtigt, wenn sie eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzen oder keiner solchen bedürfen (Art. 1a aANAG). Gewisse Gruppen von ihnen benötigen für die Einreise in die Schweiz ein Visum (vgl. Art. 3 ff. AVEA).

4.1 Für die Erteilung von Einreisevisa ist das BFM zuständig (Art. 18 aVEA), welches im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften und der Verträge mit dem Ausland nach freiem Ermessen entscheidet (Art. 4 und Art. 16 Abs. 1 aANAG, Art. 9 aVEA). Das schweizerische Recht räumt somit weder einen Anspruch auf Einreise noch auf Erteilung eines Visums ein (vgl. 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). Dem behördlichen Ermessen steht deshalb im Falle der Erteilung einer Einreisebewilligung ein weiterer Spielraum offen als beispielsweise bei der Verlängerung einer allmählich den Vertrauensschutz verfestigenden Anwesenheitserlaubnis. Dies gilt namentlich für die Beurteilung von Einreisegesuchen für touristische bzw. besuchsweise Aufenthalte von bis zu drei Monaten, die bewilligungsfrei sind, aber der Visumpflicht unterliegen (vgl. Art. 2 Abs. 1 aANAG i.V.m. den nachstehenden Visumsbestimmungen).

4.2 Ein Einreisevisum wird verweigert, wenn die in Art. 1 aVEA aufgeführten Voraussetzungen nicht erfüllt sind (vgl. Art. 14 Abs. 1 aVEA). Insbesondere müssen Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller, die in die Schweiz reisen möchten, Gewähr bieten, dass sie fristgerecht wieder ausreisen werden (Art. 1 Abs. 2 Bst. c aVEA).

5.

Der Gesuchsteller kann sich auf keine Ausnahmeregelung berufen und unterliegt aufgrund seiner Nationalität den allgemeinen Einreisevoraussetzungen (vgl. Art. 1-5 aVEA). 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. Insbesondere ist zu überprüfen, ob die Vorinstanz unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Herkunftsland der gesuchstellenden Person und unter Berücksichtigung ihrer persönlichen Lebensumstände einen ermessensfehlerfreien Entscheid getroffen hat.

5.1 Der Gesuchsteller lebt im inzwischen unabhängigen und von der Schweiz als Staat anerkannten Kosovo. Die Sicherheitslage in dieser Region konnte zwar im Verlaufe der letzten Jahre weitgehend stabilisiert werden und der Wiederaufbau von Administration und Infrastruktur ist unter Beteiligung internationaler Organisationen und Staatengemeinschaften in Gang gekommen. Trotz grosser internationaler Unterstützung ist es aber bisher nicht gelungen, eine Wachstumsdynamik einzuleiten; es herrscht wirtschaftliche Stagnation, und die Arbeitslosigkeit bleibt hartnäckig hoch. So sind mehr als die Hälfte der Erwerbsfähigen ohne oder zumindest ohne regelmässiges Einkommen. Die Reduktion der Arbeitslosigkeit und die Erhöhung des allgemeinen Lebensstandards haben zwar für die UNMIK hohe Priorität, doch in Anbetracht dessen, dass für die Zukunft ein massiver Rückgang bei den Hilfsgeldern zu erwarten steht, sind auch die wirtschaftlichen Perspektiven zumindest mittelfristig schlecht. Gemäss World Bank Brief lag der Armutsanteil der Bevölkerung im Kosovo im Jahr 2005 bereits bei 37 Prozent (mit steigender Tendenz). Entsprechend hoch ist der Anteil jener, die versuchen, ins Ausland zu gelangen, um sich unter günstigeren Lebensbedingungen eine bessere Existenz sichern zu können. Laut der "International Organization for Migration" (IOM) sollen in einer zu Beginn des Jahres 2003 durchgeführten Umfrage über 50 Prozent der Befragten angegeben haben, sie würden lieber im Ausland leben und arbeiten. Auch die jüngst erfolgte Unabhängigkeitserklärung des Kosovo dürfte die Ursachen für das hohe Migrationsaufkommen der Vergangenheit nicht beseitigen. Unter den Auswanderungswilligen gilt vor allem Westeuropa und damit auch die Schweiz als Wunschdestination. Der Trend zeigt sich erfahrungsgemäss dort besonders stark, wo durch die Anwesenheit von Verwandten oder

Freunden bereits ein minimales soziales Beziehungsnetz im Ausland besteht. Im Falle der Schweiz führt dies angesichts der restriktiven Zulassungsregelung nicht selten zur Umgehung ausländerrechtlicher Bestimmungen.

5.2 Bei der Risikoanalyse sind allerdings nicht nur solch allgemeine Umstände und Erfahrungen, sondern auch sämtliche Gesichtspunkte des konkreten Einzelfalles zu berücksichtigen. Obliegt einer gesuchstellenden Person im Heimatland beispielsweise eine besondere berufliche, gesellschaftliche oder familiäre Verantwortung, kann dieser Umstand durchaus die Prognose für eine anstandslose Wiederausreise begünstigen. Umgekehrt muss bei Personen, die in ihrer Heimat keine besonderen Verpflichtungen haben, das Risiko für ein fremdenpolizeilich nicht regelkonformes Verhalten (nach bewilligter Einreise zu einem Besuchsaufenthalt) hoch eingeschätzt werden.

5.3 Der Gesuchsteller ist 35 Jahre alt und eigenen Angaben zufolge verheiratet. Über die sonstigen familiären Verhältnissen ist wenig bekannt: Der Beschwerdeführer hat diesbezüglich lediglich geäußert, ausser ihm selbst und einem weiteren Bruder in der Schweiz lebten alle anderen Familienangehörigen im Kosovo (vgl. Schreiben von Y._____ vom 13. März 2007 an das Migrationsamt des Kantons Zürich).

5.3.1 Berufliche Verpflichtungen hat der Gesuchsteller – soweit aus dem Visumsgesuch vom 29. Januar 2007 ersichtlich – nicht, da er sich selbst als arbeitslos bezeichnet hat. Demgegenüber hat der Beschwerdeführer die Wiederausreise seines Bruders mit der Begründung zugesichert, dieser sei als Sanitär- und Heizungsmonteur bei einer gutgehenden Firma angestellt. Entsprechende Nachweise werden vom Beschwerdeführer allerdings nicht vorgelegt. In Anbetracht der gravierenden Unstimmigkeit der beidseitigen Angaben kann daher nicht von einer Verwurzelung im Berufsleben und einer damit verbundenen Rückkehrbereitschaft des Gesuchstellers ausgegangen werden. Berücksichtigt man zudem die oben erwähnte allgemeine wirtschaftliche Lage im Kosovo, so muss der von X._____ angegebene Zweck des beabsichtigten Besuchs erst recht in Zweifel gezogen werden.

5.3.2 Eine Gewähr für eine fristgerechte Wiederausreise kann auch aus der Existenz zurückbleibender Familienangehöriger nicht zweifelsfrei abgeleitet werden. Eine Rolle spielt dabei der Aspekt, dass für viele Migranten ein Aufenthalt in den europäischen Industrieländern

deshalb attraktiv ist, weil sie beabsichtigen, von dort aus zum Unterhalt der in der Heimat verbliebenen Familienmitglieder beizusteuern.

5.3.3 Dass der Gesuchsteller das beantragte Einreisevisum in derartiger Weise missbrauchen könnte, ist auch im Hinblick auf sein Verhalten bei früheren Aufenthalten in der Schweiz nicht unwahrscheinlich. Zum einen hat er nach erfolglosem Asylgesuch den Vollzug seiner Wegweisung angefochten und hat die Schweiz erst einen Tag nach Ablauf der endgültigen Ausreisefrist verlassen. Zum andern hat er sich im Jahre 2003 illegal in der Schweiz aufgehalten, bei der Ausreisekontrolle aber geltend gemacht, ihm sei nicht bekannt gewesen, dass er ein Visum benötigt hätte (vgl. Protokoll der Kantonspolizei Zürich vom 18. Mai 2003). Die Unglaubhaftigkeit dieser Aussage ist evident; sie ergibt sich im Übrigen auch daraus, dass X._____ noch im August 2002 bei der Schweizerischen Vertretung in Pristina die Erteilung eines Einreisevisums beantragt hat.

5.4 Vor dem geschilderten Hintergrund ist das Risiko, dass der Gesuchsteller die Schweiz nach erfolgter Einreise nicht wieder fristgemäss verlassen könnte, hoch einzuschätzen. An dieser Einschätzung vermögen die gegenteiligen Zusicherungen des Beschwerdeführers nichts zu ändern, zumal seine Angaben zur Berufstätigkeit des Bruders in Widerspruch zu dessen eigenen Angaben stehen. Abgesehen davon sind bei der Abwägung des Risikos einer nicht fristgerechten Wiederausreise nicht so sehr die Absichten des Gastgebers, sondern in erster Linie das mögliche Verhalten des Gastes selbst von Bedeutung. Nur Letzterer ist in der Lage, hinreichend Gewähr für eine fristgerechte und anstandslose Wiederausreise zu bieten. Der Gastgeber kann zwar für gewisse finanzielle Risiken Garantie leisten, mangels rechtlicher und faktischer Durchsetzbarkeit nicht aber für ein bestimmtes Verhalten des Gastes (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-3243/2007 vom 10. Juni 2008 E. 5.5).

6.

Die Vorinstanz durfte unter den gegebenen Umständen zu Recht davon ausgehen, die fristgerechte Wiederausreise des Gesuchstellers sei nicht gewährleistet (vgl. Art. 14 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 2 Bst. c aVEA). 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.

7.

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

8.

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]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 600.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss gleicher Höhe verrechnet.

3.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 1 976 074)
- das Migrationsamt des Kantons Zürich (ZH 1 530 491)

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Ruth Beutler

Barbara Haake

Versand: