

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-4737/2007
{T 0/2}

Urteil vom 29. August 2008

Besetzung

Richterin Ruth Beutler (Vorsitz), Richter Bernard Vaudan,
Richter Blaise Vuille,
Gerichtsschreiberin Viviane Eggenberger.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Einreisebewilligung in Bezug auf Z._____.

Sachverhalt:**A.**

Die 1952 geborene mongolische Staatsangehörige Z._____ (nachfolgend: Gesuchstellerin) beantragte am 4. April 2007 bei der Schweizer Botschaft in Peking die Erteilung eines Einreisevisums für einen dreimonatigen Besuchsaufenthalt bei A._____ (nachfolgend: Gastgeber bzw. Beschwerdeführer). Nach formloser Verweigerung übermittelte die Vertretung das Gesuch der Vorinstanz zum Entscheid.

B.

Nachdem die zuständige Behörde der Stadt Bern (Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei [EMF]) beim Gastgeber weitere Abklärungen vorgenommen und in der Folge die Ablehnung des Gesuchs empfohlen hatte, wies die Vorinstanz das Gesuch um Bewilligung der Einreise mit Verfügung vom 29. Juni 2007 ab. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, dass die Wiederausreise der Gesuchstellerin aufgrund der wirtschaftlichen und soziokulturellen Verhältnisse in der Mongolei nicht als gesichert angesehen werden könne. Der Gesuchstellerin würden in ihrem Herkunftsland zudem weder zwingende berufliche oder gesellschaftliche Verpflichtungen noch familiäre Verantwortlichkeiten obliegen, welche für eine fristgerechte Wiederausreise Gewähr bieten könnten.

C.

Gegen diese Verfügung erhob der Gastgeber am 10. Juli 2007 beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde mit dem sinngemässen Antrag um Aufhebung der Verfügung und um Erteilung des gewünschten Besuchervisums. Als Begründung bringt er im Wesentlichen vor, es treffe nicht zu, dass der Gesuchstellerin in ihrem Herkunftsland keine familiären Verpflichtungen obliegen würden. Sie sei zwar geschieden, doch lebten praktisch alle ihre Bezugspersonen in der Mongolei, insbesondere ihre beiden erwachsenen Söhne und ihre sieben Geschwister. Auch sei sie bereits Grossmutter geworden. Zudem lebe sie in geordneten finanziellen Verhältnissen, so dass kaum ein Grund für sie bestehe, in der Schweiz zu bleiben.

D.

Mit Vernehmlassung vom 10. August 2007 spricht sich die Vorinstanz unter Erläuterung der bereits erwähnten Gründe für die Abweisung der Beschwerde aus. Die Gesuchstellerin stamme aus einer Region, aus

der als Folge der dort herrschenden wirtschaftlichen und soziokulturellen Verhältnisse der Zuwanderungsdruck grundsätzlich stark anhalte. Sie sei zudem geschieden und auch im Übrigen ohne verbindliche familiäre Verpflichtungen, da ihre Söhne bereits erwachsen seien und auf eigenen Füßen stehen würden. Somit würden ihr im Herkunftsland auch nicht besondere familiäre, gesellschaftliche oder berufliche Verpflichtungen obliegen, die für eine anstandslose und fristgerechte Wiederausreise Gewähr bieten könnten.

E.

Mit verfahrensleitender Anordnung vom 14. August 2007 wurde dem Beschwerdeführer die Möglichkeit gewährt, zur Vernehmlassung der Vorinstanz Stellung zu nehmen. Die hierfür gesetzte Frist blieb ungenutzt.

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). Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 und 34 VGG genannten Behörden. Dazu gehört auch das BFM, das mit der in Frage stehenden Verweigerung der Einreisebewilligung eine Verfügung im erwähnten Sinne und daher ein zulässiges Anfechtungsobjekt erlassen hat. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

1.2 Gemäss Artikel 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG, sofern das Gesetz nichts anderes bestimmt.

1.3 Der Beschwerdeführer ist gemäss Art. 48 VwVG zur Beschwerde legitimiert; auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 49 ff. VwVG).

2.

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes und – soweit 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, sowie Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-135/2006 vom 20. Dezember 2007, E. 2 mit weiteren Hinweisen).

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 gehörenden 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. Das Gesuch, auf welches sich die angefochtene Verfügung bezieht, wurde vor dem Inkrafttreten des AuG gestellt. Die materielle Beurteilung der vorliegenden Beschwerde erfolgt somit nach der altrechtlichen Regelung. Massgebend sind daher insbesondere das Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG, BS 1 121, zum vollständigen Quellenachweis vgl. Ziff. I des Anhangs zum AuG) und die Verordnung vom 14. Januar 1998 über die Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Ausländern (VEA, AS 1998 194, zum vollständigen Quellenachweis vgl. Art. 39 VEV).

4.

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

4.1 Für die Erteilung von Einreisevisa ist das BFM zuständig (Art. 18 VEA), welches im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften und der Verträge mit dem Ausland nach freiem Ermessen entscheidet (Art. 4 und Art. 16 Abs. 1 ANAG, Art. 9 VEA). Das schweizerische Recht räumt somit weder ein allgemeines Recht auf Einreise noch einen Anspruch 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, Rz. 5.28). 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 ANAG i.V.m. den massgeblichen Visumsbestimmungen).

4.2 Ein Einreisevisum wird verweigert, wenn die in Art. 1 VEA aufgeführten Voraussetzungen nicht erfüllt sind (vgl. Art. 14 Abs. 1 VEA). 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 VEA).

5.

Zwischen der Schweiz und der Mongolei besteht kein Staatsvertrag, welcher der Gesuchstellerin einen Anspruch auf Einreise und Aufenthalt in der Schweiz vermitteln würde. Sie unterliegt den allgemeinen Einreisevoraussetzungen (vgl. Art. 1-5 VEA), namentlich der Visumpflicht, da mongolische Staatsangehörige davon nicht befreit sind.

6.

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 rechtfertigt es sich, Einreisegesuchen von Personen aus Staaten mit politisch oder wirtschaftlich vergleichsweise ungünstigen Verhältnissen mit einer gewissen Zurückhaltung zu begegnen, da die persönliche Interessenlage in solchen Fällen häufig nicht mit dem Ziel und Zweck einer zeitlich befristeten Einreisebewilligung in Einklang steht. Es sind dabei jedoch auch die Umstände des konkreten Einzel-

falls zu würdigen. Insbesondere ist zu überprüfen, ob die Vorinstanz unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Herkunftsland der Gesuchstellerin und ihrer persönlichen Lebensumstände einen ermessensfehlerfreien Entscheid getroffen hat.

6.1 Nach einer starken Rezession in den 1990er-Jahren, welche namentlich auf die Einstellung der finanziellen Unterstützung durch die ehemalige UdSSR zurückzuführen war, stieg das Wirtschaftswachstum vor allem ab dem Jahr 2002 in beachtlicher Weise an und belief sich in den Jahren 2006 und 2007 auf 7.5 % respektive 9.9 % (Quelle: U.S. Departement of State, <<http://www.state.gov>>, Countries > Background Notes > Mongolia, Stand: Februar 2008, besucht am 30. Juli 2008). Dennoch bleibt die Mongolei, mit einem Bruttoinlandprodukt pro Kopf von USD 1'500 im Jahre 2007, eines der Länder mit dem weltweit tiefsten Entwicklungsstandard. Die Wirtschaft wächst langsam, da sie durch eine starke Abhängigkeit von Rohstoff-Vorkommen und Viehwirtschaft gehemmt wird. Die Kräfte des Marktes haben den Graben zwischen den Lebensstandards der ländlichen und der städtischen Bevölkerung vertieft. Geschätzte 36 % der Bevölkerung leben heute unter der Armutsgrenze. Mehr als 23 % der Gesamtbevölkerung leben in extremer Armut mit einem Einkommen von weniger als USD 0.40 pro Tag. Die arme Bevölkerung in den Städten wie der Hauptstadt Ulaanbaatar ist aufgrund der höheren Wohnkosten und Lebensmittelpreise besonders gefährdet (Quellen: Weltbank, <www.worldbank.org>, Countries > Mongolia > Country Overview > Country Brief, Stand: Februar 2008, sowie Deutsches Auswärtiges Amt, <www.auswaertiges-amt.de>, Länder, Reisen und Sicherheit > Mongolei, Stand: April 2008, beide besucht am 30. Juli 2008). Im Jahre 2007 war zudem aufgrund insbesondere der Verteuerung von Treibstoff und Lebensmitteln ein sehr starker Anstieg der Inflationsrate auf 15.1 % zu verzeichnen (Quelle: Deutsches Auswärtiges Amt, <www.auswaertiges-amt.de>, Länder, Reisen und Sicherheit > Mongolei > Wirtschaftspolitik, Stand: April 2008, besucht am: 30. Juli 2008). Aus diesen Ausführungen wird deutlich, dass die wirtschaftliche Lage nach wie vor angespannt ist und breite Bevölkerungsschichten von vergleichsweise schwierigen ökonomischen und sozialen Lebensbedingungen betroffen sind. Entsprechend hoch ist der Anteil jener, die versuchen, nach Westeuropa – und unter anderem auch in die Schweiz – zu gelangen, um sich unter günstigeren Lebensbedingungen eine bessere Existenz aufzubauen. Die Tendenz zur Auswanderung wird vor allem dann noch begünstigt, wenn bereits Verwandte oder Bekannte im Ausland leben und dement-

sprechend ein minimales Beziehungsnetz besteht. Im Falle der Schweiz führt dies angesichts der restriktiven fremdenpolizeilichen Zulassungsregelung nicht selten zur Umgehung ausländerrechtlicher Bestimmungen.

6.2 Bei der Risikoanalyse betreffend die gesicherte Wiederausreise sind aber nicht nur solch allgemeine Umstände zu berücksichtigen, sondern – wie vorstehend ausgeführt – sämtliche Gesichtspunkte des konkreten Einzelfalles. Obliegt einem Beschwerdeführer im Heimatstaat beispielsweise eine besondere berufliche, gesellschaftliche oder familiäre Verantwortung, kann dieser Umstand die Prognose begünstigen. Umgekehrt muss bei Beschwerdeführern, die in ihrem Heimatland keine besonderen Verpflichtungen haben, das Risiko, dass sie sich nach einer bewilligten Einreise nicht gemäss den ausländerrechtlichen Regeln verhalten, als hoch eingeschätzt werden.

6.2.1 Bei der Gesuchstellerin handelt es sich um eine 56-jährige geschiedene Frau. Gemäss den Angaben des Gastgebers sind ihre beiden Söhne (mittlerweile 19- und 26-jährig) erwachsen (vgl. Beiblatt zum Schreiben des Beschwerdeführers vom 1. Juni 2007). Beschwerdeweise wird vorgebracht, praktisch alle ihre Bezugspersonen, namentlich ihre Söhne sowie ihre sieben Geschwister, lebten in der Mongolei. Auch sei sie bereits Grossmutter geworden. Zwar ist die Gesuchstellerin in einem Alter, in welchem der Wunsch, die Heimat und dort lebende Familienmitglieder zu verlassen und an einem anderen Ort ein neues Leben anzufangen, nicht mehr so ausgeprägt sein dürfte. Jedoch lassen die Akten nicht erkennen – und es wird im Übrigen auch nicht geltend gemacht – dass der Gesuchstellerin besondere Betreuung- oder sonstige familiäre Pflichten in ihrem Herkunftsland obliegen, die ihre Rückkehr erfordern würden. Insofern ist zu bezweifeln, dass der Gesuchstellerin in ihrem Herkunftsland zwingende Verpflichtungen obliegen, weshalb ihre Wiederausreise dennoch nicht als gesichert betrachtet werden kann.

6.2.2 In beruflicher Hinsicht hat sich die Gesuchstellerin anlässlich der Antragstellung als "Managerin" eines Unternehmens namens "B._____" mit Sitz in Ulaanbataar bezeichnet. Dies bestätigen die beiden im vorinstanzlichen Verfahren beigebrachten Bescheinigungen des betreffenden Unternehmens vom 2. Februar 2007. In einer der beiden Bestätigungen gibt die B._____ an, sie werde die Stelle der Gesuchstellerin während ihrer geplanten Abwesenheit nicht besetzen,

sondern diese nach ihrer Rückkehr weiterbeschäftigen. Jedoch geht aus den beiden Dokumenten weder hervor, wie lange die Gesuchstellerin bereits beim betreffenden Unternehmen angestellt ist, noch wie hoch der dort von ihr erzielte Verdienst ist. Auch die Gesuchstellerin hat keine entsprechenden Belege eingereicht. So lassen sich aus der beruflichen Tätigkeit keine Rückschlüsse auf ihre wirtschaftlichen Verhältnisse ziehen und es kann daher nicht davon ausgegangen werden, diese seien günstig. Der Beschwerdeführer nimmt zwar an, die Gesuchstellerin lebe in geordneten finanziellen Verhältnissen (vgl. Beschwerde). Doch scheint er über diese jedenfalls nicht näher orientiert zu sein und er belegt sein Vorbringen dementsprechend auch nicht weiter. Im Übrigen zeigt die Erfahrung ganz allgemein, dass bei Bestehen eines Lohngefälles zwischen der Schweiz und dem Herkunftsland einer beschwerdeführenden Person selbst eine für einheimische Verhältnisse gut entlohnte Tätigkeit nicht nachhaltig davon abhalten kann, das Land dauerhaft zu verlassen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4178/2007 vom 31. Oktober 2007 E. 3.5.3). Aufgrund der Aktenlage kann daher nicht davon ausgegangen werden, die Gesuchstellerin befinde sich in vorteilhaften und stabilen wirtschaftlichen Verhältnissen, die sie verlässlich von einer Emigration abhalten könnten.

6.2.3 Im Weiteren gilt es zu berücksichtigen, dass die Gesuchstellerin offenbar bereits über Bezugspersonen in der Schweiz verfügt. So leben gemäss Angaben des Gastgebers Verwandte und Bekannte der Gesuchstellerin in der Schweiz. Über ihre Nichte, die in der Schweiz studiert, kam auch der erste Kontakt zwischen der Gesuchstellerin und dem Beschwerdeführer zustande (vgl. Beiblatt zum Schreiben vom 1. Juni 2007 sowie Beschwerde). Die Gesuchstellerin könnte auch aus diesem Grund versucht sein, einen dauerhaften Verbleib in der Schweiz in Betracht zu ziehen. Im Übrigen hegte schon die Schweizer Vertretung in Peking, welche mit den Verhältnissen vor Ort gut vertraut ist, Bedenken hinsichtlich der anstandslosen und fristgerechten Wiederausreise und verweigerte daher die Einreisebewilligung formlos.

7.

Der Beschwerdeführer hat sich verpflichtet, für die Lebensunterhaltskosten der Gesuchstellerin während des geplanten Besuchsaufenthaltes aufzukommen (vgl. Unterhaltsverpflichtung vom 1. Juni 2007). Weiter will er für ihre anstandslose und fristgerechte Wiederausreise garantieren. Die Integrität des Beschwerdeführers in seiner Eigenschaft

als Gastgeber wird nicht in Zweifel gezogen. Indessen sind bei der Abwägung des Risikos einer nicht fristgerechten Wiederausreise nicht so sehr die Einstellung und 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, nicht aber – mangels rechtlicher und faktischer Durchsetzbarkeit – für ein bestimmtes Verhalten des Gastes (vgl. anstelle vieler: Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-801/2006 vom 29. November 2007 E. 5.4 und C-790/2006 vom 20. November 2007 E. 5.4).

8.

Gestützt auf vorstehende Erwägungen durfte die Vorinstanz davon ausgehen, die fristgerechte und anstandslose Wiederausreise sei nicht gewährleistet (vgl. Art. 14 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 2 Bst. c VEA). Daraus folgt, dass die angefochtene Verfügung Bundesrecht nicht verletzt. Der rechtserhebliche Sachverhalt wurde richtig und vollständig festgestellt und die Vorinstanz hat das ihr zustehende Ermessen pflichtgemäss und zutreffend ausgeübt (Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

9.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens sind dem Beschwerdeführer die Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten sind auf Fr. 600.– festzusetzen (Art. 1, Art. 2 und Art. 3 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [SR 173.320.2]).

(Dispositiv S. 10)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 600.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem am 27. Juli 2007 geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

3.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. [...] retour)
- die EMF der Stadt Bern (Ref-Nr. [...])

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Ruth Beutler

Viviane Eggenberger

Versand: