

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-4810/2007
{T 0/2}

Urteil vom 29. Januar 2008

Besetzung

Richter Antonio Imoberdorf (Kammerpräsident),
Richter Andreas Trommer, Richter Blaise Vuille,
Gerichtsschreiber Daniel Brand.

Parteien

B._____,
vertreten durch lic. iur. Korinna Fröhlich, Rechtsanwältin,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Verweigerung der Einreisebewilligung in Bezug auf
D._____.

Sachverhalt:**A.**

Am 24. Januar 2007 beantragte D._____ (geb. 1983, Dominikanische Republik) beim Schweizerischen Generalkonsulat in Santo Domingo die Erteilung eines Einreisevisums für die Dauer von drei Monaten. Als Zweck der beabsichtigten Reise gab sie an, ihre im Kanton Zürich wohnhafte Mutter B._____ (Beschwerdeführerin) besuchen zu wollen. Nach formloser Verweigerung übermittelte die Schweizerische Vertretung das Gesuch zur Prüfung und zum Entscheid an die Vorinstanz.

B.

Nachdem das Migrationsamt des Kantons Zürich bei der Gastgeberin ergänzende Auskünfte eingeholt und an das BFM weitergeleitet hatte, wies die Vorinstanz das Einreisegesuch mit Verfügung vom 20. Juni 2007 mit der Begründung ab, die Gesuchstellerin stamme aus einer Region, aus welcher der Zuwanderungsdruck als Folge der dort herrschenden wirtschaftlichen und soziokulturellen Verhältnisse offenkundig nach wie vor stark anhalte. Der Eingeladenen, die jung, ledig, kinderlos und ohne feste Anstellung sei, oblägen im Heimatland weder zwingende berufliche oder gesellschaftliche Verpflichtungen noch familiäre Verantwortlichkeiten, die gegebenenfalls Gewähr für eine fristgerechte Rückkehr bieten könnten.

C.

Mit Eingabe vom 10. Juli 2007 beantragt die Beschwerdeführerin die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und die Erteilung des gewünschten Besuchervisums. Zur Begründung bringt sie im Wesentlichen vor, die Vorinstanz habe die konkreten Umstände unzutreffend gewürdigt. Ihre Tochter beabsichtige nicht, aus ihrem angestammten Umfeld zu fliehen, sondern wünsche sich lediglich, sie, die Mutter, welche sie seit dem Jahre 2004 nicht mehr gesehen habe, zu besuchen. Ihr selber sei es wegen ihrer Arbeitsstelle derzeit nicht möglich, eine Reise in die Dominikanische Republik zu unternehmen. Entgegen der Feststellung der Vorinstanz verfüge ihre Tochter über eine feste Anstellung, arbeite sie doch auf der Kaffeeplantage im Familienbetrieb. Da im Oktober bereits wieder die neue Ernte einzuholen sei, müsse die Gesuchstellerin spätestens Ende September wieder in die Heimat zurückkehren. Sowohl die Schwester wie auch die Grossmutter der Ge-

suchstellerin hätten sie schon in der Schweiz besucht und seien dann anstandslos und fristgerecht wieder ausgereist.

Auf die weiteren Vorbringen wird – soweit entscheidend – in den Erwägungen eingegangen.

D.

Die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 3. August 2007 die Abweisung der Beschwerde.

E.

In ihrer Replik vom 22. August 2007 hält die Beschwerdeführerin – nunmehr anwaltlich vertreten – an ihren Anträgen und deren Begründung vollumfänglich fest und betont nochmals, wie unerlässlich die Mitarbeit ihrer Tochter auf dem Landwirtschaftsbetrieb des Onkels sei, insbesondere für die Zeit der Kaffeeernte, welche jedes Jahr im Oktober beginne.

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 Mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) am 1. Januar 2008 wurde das bisher geltende Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (aANAG, BS 1 121) aufgehoben (Art. 125 i.V.m. Anhang I AuG). Das bisherige Recht bleibt jedoch auf Gesuche anwendbar, die vor dem Inkrafttreten des AuG eingereicht wurden (Art. 126 Abs. 1 AuG). Da das der Beschwerde zugrunde liegende Gesuch um Einreise am 24. Januar 2007 eingereicht wurde, finden somit die zu diesem Zeitpunkt geltenden Bestimmungen

des aANAG sowie die gestützt darauf erlassenen Ausführungsvorschriften (Art. 25 aANAG) Anwendung.

1.3 Gemäss den Übergangsbestimmungen richtet sich das Verfahren nach dem neuen Recht (Art. 126 Abs. 2 AuG), womit nach Art. 112 Abs. 1 AuG die allgemeinen Bestimmungen der Bundesrechtspflege anwendbar sind. Sofern das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt, richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht somit nach dem VwVG (Art. 37 VGG).

1.4 Die Beschwerdeführerin ist als Verfügungsadressatin zur Anfechtung der Verfügung legitimiert. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist deshalb einzutreten (Art. 48 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 rechts-erheblichen Sachverhaltes sowie die Unangemessenheit gerügt werden, sofern nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat (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 Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-389/2006 vom 4. Juni 2007 E. 2, C-81/2006 vom 13. März 2007 E. 3 [mit Hinweisen]).

3.

3.1 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. der Verordnung vom 14. Januar 1998 über Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Ausländern [aVEA, AS 1998 194]).

3.2 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).

3.3 Das Visum wird verweigert, wenn die Ausländerin oder der Ausländer die Einreisevoraussetzungen nach Art. 1 aVEA nicht erfüllt (vgl. Art. 14 Abs. 1 aVEA). So müssen Personen, die in die Schweiz reisen möchten, unter anderem Gewähr bieten, dass sie fristgerecht wieder ausreisen werden (Art. 1 Abs. 2 Bst. c aVEA).

4.

4.1 Die Gesuchstellerin kann sich auf keine Ausnahmeregelung berufen und unterliegt aufgrund ihrer Nationalität den Visumsbestimmungen (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.

4.2 Anhaltspunkte zur Beurteilung der fristgerechten Wiederausreise können sich aus der allgemeinen Lage 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 im Einklang steht.

4.3 Nach mehr als zehn Jahren starken Wachstums und grosser Stabilität befindet sich die Dominikanische Republik seit Anfang 2003 in einer wirtschaftlich schwierigen Situation. Zur Wirtschaftskrise hat unter anderem die Insolvenz einer der grössten Geschäftsbanken beige-

tragen, deren Verbindlichkeiten von der dominikanischen Zentralbank übernommen wurden. Die Wirtschaftsdaten für 2003 weisen eine Verdoppelung der Staatsverschuldung auf etwa 56% des Bruttoinlandproduktes auf und die Inflationsrate betrug allein in diesem Jahr 42,7%. Die Wirtschaftskrise hat vor allem die Bevölkerung empfindlich getroffen. In diesem Zeitraum stieg der Anteil der unter der Armutsgrenze lebenden dominikanischen Bevölkerung um 582'278 auf 5,71 Mio., bei einer Gesamtbevölkerung von ca. 9 Mio. Der gesetzliche Mindestlohn pro Monat betrug Ende 2003 zwischen USD 73 (kleine Unternehmen) und USD 119 (grosse Unternehmen) und ist damit im Vergleich zu den Vorjahren deutlich zurückgegangen. Die Arbeitslosenquote ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen und betrug im Jahre 2004 18,4%; diese Quote droht durch Massenentlassungen noch weiter zu steigen (Quelle: www.auswaertiges-amt.de, Stand März 2006, besucht am 22. Januar 2008). Vor allem in der jüngeren Bevölkerung ist aufgrund der ungünstigen Lebensverhältnisse ein starker Migrationsdruck feststellbar. Dabei gilt auch die Schweiz als Zielland vieler Auswanderer im erwerbsfähigen Alter, welche sich hier unter besseren Lebensbedingungen eine (neue) Existenz aufbauen möchten. Diese Tendenz zur Auswanderung wird erfahrungsgemäss dort noch begünstigt, wo bereits ein soziales Beziehungsnetz (Verwandte, Freunde) im Ausland besteht.

4.4 Bei der Risikoanalyse sind aber nicht nur solch allgemeine Umstände und Erfahrungen, sondern auch, wie unter Ziffer 4.1 ausgeführt, sämtliche Gesichtspunkte des konkreten Einzelfalles zu berücksichtigen. Obliegt einem Gesuchsteller oder einer Gesuchstellerin im Heimatstaat beispielsweise eine besondere berufliche, gesellschaftliche oder familiäre Verantwortung, kann dieser Umstand durchaus die Prognose für eine anstandslose Wiederausreise begünstigen. Andererseits muss bei Gesuchstellern, die in der 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.

5.

5.1 Bei der Gesuchstellerin handelt es sich um eine knapp 25-jährige, unverheiratete Frau, welche anlässlich ihrer Gesuchseinreichung keine Angaben zu einer allfälligen Erwerbstätigkeit machen konnte und sich

selber als Hausfrau ("ama de casa") bezeichnete (vgl. Ziff. 9 des persönlichen Einreisegesuches vom 24. Januar 2007). Demgegenüber wies die Rekurrentin gegenüber der kantonalen Migrationsbehörde sowie auf Beschwerdeebene darauf hin, ihre Tochter sei im landwirtschaftlichen Familienbetrieb tätig, ohne allerdings nähere Angaben zu ihren Erwerbseinkünften bzw. Vermögensverhältnissen zu machen. Der Hinweis in der Replik, wonach ihre Tochter nicht durch eine anderweitige Arbeitskraft ersetzt werden könnte, weil dies eine zu teure Lösung wäre, lässt jedenfalls nicht darauf schliessen, die Eingeladene könne für ihre Mithilfe auf dem Gutsbetrieb mit einer marktüblichen Entlohnung rechnen und sei deshalb von ihrer Familie finanziell unabhängig. Abgesehen davon lässt bereits der Umstand, dass sie ungeachtet der behaupteten beruflichen Verpflichtungen die maximal zulässige Aufenthaltsdauer von drei Monaten voll ausschöpfen möchte, nicht auf eine starke Verwurzelung im Berufsleben schliessen.

Die Rekurrentin macht im Weiteren geltend, die Gesuchstellerin habe auch (nicht näher bezeichnete) familiäre Verpflichtungen wahrzunehmen. Dieses Argument vermag nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts schon deshalb nicht zu überzeugen, weil der Umstand, dass gleich eine dreimonatige Landesabwesenheit geplant ist, nicht ohne weiteres darauf schliessen lässt, die Präsenz der Gesuchstellerin sei für Haus und Hof unverzichtbar; aufgrund der Aktenlage ist eher davon auszugehen, die von ihr geleistete Unterstützung auf dem Familienbetrieb könne durchaus für längere Zeit auch auf andere Weise sichergestellt werden. Insofern darf bezweifelt werden, dass der Eingeladenen im Heimatland besondere Verpflichtungen obliegen, die sie ernsthaft von einer Emigration abzuhalten vermöchten, zumal sie mit der Gastgeberin und Beschwerdeführerin, ihrer Mutter, bereits über eine wichtige Bezugsperson in der Schweiz verfügt.

5.2 Berücksichtigt man zudem die oben erwähnte allgemeine wirtschaftliche Lage in der Dominikanischen Republik, dürften die mittelfristigen Zukunftsaussichten der Gesuchstellerin zumindest als schwierig einzustufen sein. In Anbetracht feststellbarer Differenzen betreffend Lebensqualität, sozialer Absicherung und des Lohnniveaus könnte nämlich selbst eine feste Arbeitsstelle im Heimatland nicht verlässlich vom Entschluss abhalten, aus dem Land zu emigrieren, ebenso wenig zurückbleibende Familienangehörige. Vielmehr könnte die Absicht auszuwandern gar von der Hoffnung getragen sein, die in der Dominikanischen Republik lebenden Angehörigen aus dem Ausland

wirtschaftlich besser unterstützen zu können. Vor diesem Hintergrund müssen die Vorbringen auf Beschwerdeebene, wonach genügend Garantien für eine fristgerechte Wiederausreise vorhanden seien, als nicht ausschlaggebend bezeichnet werden. Im Übrigen hegte auch die Schweizerische Vertretung in Santo Domingo, welche mit den sozialen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen im Herkunftsstaat der Ausländerin gut vertraut ist und sich somit durchaus ein Bild der Einreisewilligen machen kann, grosse Bedenken bezüglich der anstandslosen Wiederausreise und verweigerte formlos die Einreisebewilligung.

5.3 Nach dem Gesagten durfte die Vorinstanz daher zu Recht davon ausgehen, die Wiederausreise der Gesuchstellerin sei im Sinne der massgeblichen Bestimmungen nicht gesichert. Zwar lässt sich diese Einschätzung nicht zu einer gesicherten Feststellung verdichten; sie reicht aber aus, um die Erteilung eines Einreisevisums – auf das, wie erwähnt, kein Rechtsanspruch besteht – abzulehnen. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass die Rekurrentin die rechtzeitige Rückkehr ihrer Tochter zusichert; denn eine solche Garantie ist trotz bester und ehrlicher Absichten nicht möglich bzw. rechtlich nicht durchsetzbar (vgl. Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 57.24; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2341/2006 vom 7. August 2007 E. 6). Insofern erübrigt es sich, Auskünfte bezüglich der Glaubwürdigkeit der Beschwerdeführerin bei den im Rekurs genannten Kontaktpersonen einzuholen. Wie bereits mehrfach betont, ist bei der Beurteilung von Einreisebegehren in erster Linie auf das Umfeld bzw. die persönlichen Verhältnisse der eingeladenen Personen – und nicht der Gastgeber – abzustellen. Der (durchaus verständliche) Wunsch der Beschwerdeführerin, ihrer Tochter das Lebensumfeld in der Schweiz zeigen zu können, hat demnach in den Hintergrund zu treten. Als Niedergelassener steht ihr durchaus die Möglichkeit offen, die Gesuchstellerin im Heimatland zu besuchen, auch wenn sie behauptet, ihr Arbeitsplatz lasse ihr kaum die Möglichkeit, zu ihrer Tochter zu reisen.

6.

Soweit die Rekurrentin schliesslich vorbringt, ihre früheren Gäste aus der Dominikanischen Republik seien fristgerecht in ihr Heimatland zurückgekehrt, gilt es darauf hinzuweisen, dass sich mangels näherer Angaben einerseits nicht eruieren lässt, unter welchen Umständen diesen Personen (Tochter, Mutter) im Sommer 2002 bzw. Sommer 2006 ein Einreisevisum erteilt wurde. Andererseits weist jeder Einzelfall

– wie vorliegend belegt – eine ihm eigene und spezifische Konstellation auf, so dass er nicht ohne weiteres mit anderen, angeblich gleich gelagerten Fällen verglichen werden kann. Zudem wies die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung auf die Neugestaltung der Visumspraxis hin, um die inzwischen beobachteten Missbrauchsfälle zu verringern.

7.

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

8.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind der Beschwerdeführerin die Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese 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 Seite 10

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 600.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem am 21. Juli 2007 geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. [...] retour)
- das Migrationsamt des Kantons Zürich

Der Kammerpräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Antonio Imoberdorf

Daniel Brand

Versand: