

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-735/2006

{T 0/2}

Urteil vom 18. September 2008

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),
Richter Blaise Vuille,
Richterin Ruth Beutler,
Gerichtsschreiberin Denise Kaufmann.

Parteien

C. _____ und R. _____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Burkard J. Wolf,

gegen

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

Gegenstand

Verweigerung der Einreisebewilligung für B. _____.

Sachverhalt:**A.**

Die im Jahre 1939 geborene ivorische Staatsangehörige B._____ (im Folgenden: Gesuchstellerin) beantragte am 2. September 2005 bei der Schweizerischen Botschaft in Abidjan ein Visum für einen dreimonatigen Besuchsaufenthalt bei ihrer Tochter und ihrem Schwiegersohn C._____ und R._____ (im Folgenden: Gastgeber bzw. Beschwerdeführer) in Zürich.

B.

Die Schweizerische Botschaft verweigerte eine Visumserteilung in eigener Kompetenz formlos und überwies das Gesuch der Vorinstanz zur Prüfung und zum Entscheid. In einem an die Auslandsvertretung gerichteten Schreiben vom 14. September 2005 brachten die Gastgeber ihre Enttäuschung über diese formlose Verweigerung zum Ausdruck und äusserten sich ein erstes Mal zu den familiären Verhältnissen und zu ihrer spezifischen Interessenlage. Dabei führten sie unter anderem aus, die Gesuchstellerin und ihr Ehemann hätten bis im Herbst 2002 in einem Dorf in der Nähe von Bangolo gelebt, seien dann infolge der ausgebrochenen Bürgerkriegswirren von dort vertrieben worden und hätten sich in Abidjan angesiedelt. Nach ihrem letzten Besuchsaufenthalt in Abidjan im Herbst 2004 seien sie (die Gastgeber) bei der Ausreise in einen Hinterhalt patriotischer Kräfte geraten und nur mit viel Glück unversehrt davon gekommen. Der Übergriff habe sich gegen den Gastgeber als Weissen gerichtet; für ihn werde ein weiterer Aufenthalt in der Côte d'Ivoire in absehbarer Zeit kaum möglich sein und seine Ehefrau sei seit dem Vorfall traumatisiert.

C.

Nachdem das Amt für Migration des Kantons Zürich bei den Gastgebern weitere Auskünfte eingeholt hatte, verweigerte die Vorinstanz in einer Verfügung vom 16. Dezember 2005 die nachgesuchte Einreisebewilligung. Dies im Wesentlichen mit der Begründung, die anstandslose und fristgerechte Wiederausreise der Gesuchstellerin könne angesichts der wirtschaftlichen und soziokulturellen Lage im Herkunftsland nicht als einwandfrei gesichert betrachtet werden.

D.

Mit Beschwerde vom 31. Januar 2006 liessen die Beschwerdeführer beim damals zuständigen Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement

ment (EJPD) beantragen, die vorinstanzliche Verfügung sei aufzuheben und der Gesuchstellerin sei die Einreise zu bewilligen. Zur Begründung wird ausgeführt, die Vorinstanz gehe zu Unrecht von einer nicht gesicherten Wiederausreise aus und stelle dabei zu hohe Anforderungen an die von Visumsantragstellern zu bietende Gewähr. Auch sei der Beurteilung ein rechtlich nur ungenügend abgeklärter Sachverhalt zugrunde gelegt worden. So habe die Vorinstanz nur die allgemeine Situation in der Côte d'Ivoire berücksichtigt und auf die persönlichen Verhältnisse der Gesuchstellerin gar nicht Bezug genommen. Solchermassen sei unberücksichtigt geblieben, dass sie (die Beschwerdeführer) und ihre Kinder die Verwandten in der Côte d'Ivoire vorläufig nicht mehr besuchen könnten, nachdem sie bei ihrem letzten Aufenthalt in dem Land im November 2004 in den Strudel der Bürgerkriegswirren geraten und nur mit viel Glück unversehrt davon gekommen seien. Die Wut des Mobs habe sich damals wegen der vorangegangenen militärischen Intervention Frankreichs gegen Weisse und überhaupt gegen alle Ausländer gerichtet. Angesichts dieser Verhältnisse verunmögliche die Vorinstanz mit der Verweigerung der Einreisebewilligung faktisch den persönlichen Kontakt zwischen den Familienangehörigen. Damit greife sie in verfassungsmässig geschützte Rechte ein, was wiederum eine vorgängige Prüfung der Verhältnismässigkeit des Eingriffs bedingt hätte. Auf weitere Einzelheiten wird, soweit entscheidungswesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

E.

In ihrer Vernehmlassung vom 30. März 2006 spricht sich die Vorinstanz für eine Abweisung der Beschwerde aus. Die Gesuchstellerin stamme aus einer Region, aus der als Folge der dort herrschenden wirtschaftlichen und soziokulturellen Verhältnisse der Zuwanderungsdruck nach wie vor stark anhalte. Die Behörden sähen sich deshalb gezwungen, eine restriktive Visumpolitik zu verfolgen. Zur Erteilung eines Visums müssten familiäre, berufliche oder gesellschaftliche Verpflichtungen vorausgesetzt werden. Zwar machten die Beschwerdeführer besondere Bindungen zwischen der Gesuchstellerin und deren familiärem Umfeld in der Côte d'Ivoire geltend, doch könnten diese Bindungen angesichts der von den Beteiligten selbst erlittenen Vertreibung und der nach wie vor angespannten Lage vor Ort für die Risikoeinschätzung nicht entscheidend sein. Im Gegenteil müsse befürchtet werden, dass ein Aufenthalt in der Schweiz länger dauern bzw. - angesichts des fortgeschrittenen Alters der Gesuchstellerin - in einen dauernden Verbleib münden könnte.

F.

Mit Replik vom 20. Mai 2006 halten die Beschwerdeführer an ihrem Rechtsbegehren und an dessen Begründung fest. Die Gesuchstellerin befinde sich in akzeptablen wirtschaftlichen Verhältnissen. Sie (die Beschwerdeführer) hätten in Abidjan ein Haus gekauft, in dem die Gesuchstellerin zusammen mit ihrem Ehemann sowie einem Sohn und dessen Familie lebe. In Abidjan wohne zudem noch ein weiterer Sohn, und auch die Mutter der Gesuchstellerin lebe noch und befinde sich im Land. Als ehemaliger Gendarm der Armee beziehe der Ehemann der Gesuchstellerin eine Pension. Die Gesuchstellerin habe solchermaßen - zusammen mit ihren Angehörigen - in Abidjan und daher in einer für Einheimische einigermassen sicheren Gegend Fuss gefasst und sie stehe unter keinerlei Druck, aus ihrem Heimatland zu emigrieren. Auf diese und auf weitere Vorbringen wird, soweit entscheidserheblich, in den Erwägungen eingegangen.

G.

Aufgefordert, sich ergänzend zum Sachverhalt und zur aktuellen Situation der Gesuchstellerin zu äussern, hielten die Beschwerdeführer in einem Begleitschreiben, datiert vom 25. Februar 2008, zu einer Eingabe vom 3. März 2008 Folgendes fest: Nach wie vor hätten die Beteiligten den dringenden Wunsch, dass die Gesuchstellerin in die Schweiz zu Besuch kommen könne. An deren persönlichen Verhältnissen habe sich nichts Wesentliches geändert. Zeitweilig wohne sie mit ihrem Ehemann in Bangolo, also in der Nähe des Dorfes, in dem sie bis zu ihrer Vertreibung durch Rebellen gewohnt hätten. Die übrige Zeit wohne sie immer noch bei der Familie ihres ältesten Sohnes in Abidjan. Zum Zivilstand der Gesuchstellerin (im persönlichen Einreisegesuch war in der betreffenden Rubrik "ledig" vermerkt worden) erklärten die Beschwerdeführer, diese gelte nach afrikanischem Brauch als verheiratet. Das Paar lebe seit mehr als 40 Jahren zusammen und habe neun Kinder.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Verfügungen des BFM betr. Einreiseverweigerung 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 Artikel 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern dieses Gesetz nichts anderes bestimmt. Das Urteil 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 (49 ff. VwVG).

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 Beurteilung erfolgt somit noch nach dem alten Recht. Einschlägig sind das Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG, 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 (VEA, AS 1998 194, zum vollständigen Quellennachweis vgl. Art. 39 VEV).

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 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.

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 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).

4.

4.1 Die Gesuchstellerin benötigt aufgrund ihrer Nationalität zur Einreise in die Schweiz nebst dem Pass ein Visum. Die Vorinstanz verweigerte die Erteilung des gewünschten Visums mit der Begründung, die anstandslose und fristgerechte Wiederausreise erscheine nicht als hinreichend gesichert.

4.2 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 machen. 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.

4.3 Es trifft zu, dass grosse Teile der Bevölkerung in der Côte d'Ivoire seit längerem nicht nur mit wirtschaftlich und sozial schwierigen Lebensbedingungen, sondern auch mit sicherheitspolizeilich stellenweise prekären Verhältnissen konfrontiert sind. Der Putschversuch gegen Präsident Laurent Gbagbo im September 2002 führte das Land an den Rand eines Bürgerkriegs. Seither ist die Côte d'Ivoire in einen von den Regierungstruppen gehaltenen Süden und einen von den Rebellen, den so genannten Forces Nouvelles, beherrschten Norden geteilt. Im Gefolge der politischen Unruhen kam es immer wieder zu massiven Übergriffen auch gegen die zivile Bevölkerung. Am 4. März 2007 führten vorangegangene Verhandlungen zwischen dem Präsidenten Laurent Gbagbo und dem Generalsekretär der Forces Nouvelles, Guillaume Soro, zum Abschluss eines Friedensplans, dem so genannten Ab-

kommen von Ouagadougou. Am 7. April 2007 wurde Guillaume Soro zum neuen Premierminister ernannt, und wenige Tage später bildete er eine Übergangsregierung. Obwohl die Regierung bei der Umsetzung der Friedensvereinbarung weit hinter dem vereinbarten Zeitplan zurück liegt, ist seither eine allgemeine Entspannung der Situation festzustellen. Insbesondere die Sicherheitslage hat sich ganz allgemein verbessert und für den 30. November 2008 sind Wahlen vorgesehen. Die jahrelange politische Krise führte allerdings dazu, dass - gemäss Weltbankschätzungen - im Jahre 2006 43,2% der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze lebten. Die Arbeitslosenquote wird auf etwa 40% geschätzt (Quelle: <http://www.auswaertiges-amt.de>, Stand: September 2007 bzw. Mai 2008).

5.

Bei der Risikoanalyse sind aber nicht nur solch allgemeine Umstände und Erfahrungen, sondern auch sämtliche Gesichtspunkte des konkreten Einzelfalles zu berücksichtigen. Obliegt einem Gesuchsteller oder einer Gesuchstellerin im Heimatland 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 besonderen Verpflichtungen haben, das Risiko für ein fremdenpolizeilich nicht vorschriftsgemässes Verhalten (nach bewilligter Einreise zu einem Besuchsaufenthalt) hoch eingeschätzt werden.

6.

Die Gesuchstellerin ist inzwischen 69 Jahre alt. Sie ist Hausfrau und lebt zeitweise bei einem Sohn und dessen Familie in einem Haus in Abidjan. Zeitweise wohnt sie neuerdings zusammen mit ihrem Ehemann wieder in ihrer Heimatregion. Das Wohnhaus in Abidjan wurde gemäss eigener Darstellung mit finanzieller Hilfe der Beschwerdeführer erworben, dies nachdem die Gesuchstellerin und ihre Familienangehörigen im Herbst 2002, nach dem Ausbruch der bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen, aus ihrem Heimatdorf vertrieben worden waren. In Abidjan wohnen ausser den erwähnten Personen noch ein weiterer Sohn mit seiner Familie sowie die Mutter und Geschwister der Gesuchstellerin (so dem Antwortschreiben des Beschwerdeführers vom 5. Dezember 2005 an das Migrationsamt des Kantons Zürich zu entnehmen). In wirtschaftlicher Hinsicht ist nur bekannt, dass der Ehemann der Gesuchstellerin eine Pension bezieht und der im gleichen Haushalt in Abidjan wohnende Sohn mit einem eigenen Taxi zum Le-

bensunterhalt der Familiengemeinschaft beiträgt. Die ganze Familie lebt nach Darstellung der Beschwerdeführer in relativem Wohlstand.

6.1 Schon angesichts des Alters der Gesuchstellerin ist nicht ohne weiteres davon auszugehen, dass sie sich mit dem Gedanken an eine Emigration befassen könnte. Kommt hinzu, dass sie ihren Ehemann, zwei Söhne mit Familien, ihre Mutter und Geschwister zurückliesse. Die emotionale Bindung an die vor Ort lebenden Familienangehörigen dürfte – gerade auch vor dem Hintergrund der im Herbst 2002 und damit erst vor wenigen Jahren erlittenen Vertreibung aus dem Heimatdorf - durchaus stark sein. Zwar leben gemäss den Auskünften des Beschwerdeführers gegenüber dem Migrationsamt des Kantons Zürich zwei weitere Söhne sowie zwei Töchter der Gesuchstellerin in Italien. Damit und mit ihrer hier in der Schweiz anwesenden Tochter (der Beschwerdeführerin) sind durchaus auch starke Bindungen ausserhalb der Côte d'Ivoire anzunehmen. Dennoch ist in Berücksichtigung sämtlicher Fakten kaum zu befürchten, dass die Gesuchstellerin ihr bisheriges Leben für eine ungewisse Zukunft in der Schweiz aufgeben könnte. Dies vor allem angesichts des Umstandes, dass sie und ihre Angehörigen in der Côte D'Ivoire (nicht zuletzt dank der Hilfe der Beschwerdeführer) offenbar ein vergleichsweise komfortables Leben führen können. Hinzu kommt, dass die Entwicklung der letzten Zeit durchaus zur Hoffnung berechtigt, die politische und sicherheitspolizeiliche Lage in Abidjan beziehungsweise in der ganzen Côte d'Ivoire werde sich weiter verbessern und stabilisieren.

6.2 Vor diesem allgemeinen und persönlichen Hintergrund kann zwar nicht mit Sicherheit, aber doch mit genügender Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, die Gesuchstellerin werde nach einem Besuchsaufenthalt in der Schweiz vorschriftsgemäss wieder ausreisen. Entsprechend sind entgegen der Auffassung der Vorinstanz keine Hinderungsgründe im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Bst. c VEA auszumachen.

6.3 Der Entscheid über eine Visumserteilung liegt dort, wo keine gesetzlichen Hinderungsgründe anzunehmen sind, im pflichtgemässen Ermessen der verfügenden Behörde (hier das BFM) beziehungsweise der Rechtsmittelinstanz. Die Interessen der Gesuchstellerin sowie der Verwandten in der Schweiz am geplanten Besuchsaufenthalt liegen auf der Hand und sind durchaus als gewichtig anzusehen. Demgegenüber sind keine überwiegenden öffentlichen Interessen ersichtlich, die für eine Aufrechterhaltung der Einreiseverweigerung sprächen.

7.

Die angefochtene Verfügung ist demnach in Gutheissung der Beschwerde aufzuheben, und die Vorinstanz ist anzuweisen, der Gesuchstellerin die Einreise zum Besuchsaufenthalt für die Dauer von drei Monaten zu bewilligen.

8.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens sind den Beschwerdeführern keine Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG), und der geleistete Kostenvorschuss ist zurückzuerstatten.

8.1 Als obsiegende Partei haben die Beschwerdeführer, die anwaltlich vertreten sind, Anspruch auf eine Parteientschädigung für die ihnen erwachsenen notwendigen Kosten (Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Parteientschädigung ist nach Massgabe der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen zu Lasten der Vorinstanz auf Fr. 1'000.-- festzusetzen (Art. 8 ff. VGKE).

Dispositiv S. 10

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und die angefochtene Verfügung wird aufgehoben.

2.

Die Vorinstanz wird angewiesen, der Gesuchstellerin – unter Vorbehalt wesentlich neuer Erkenntnisse – die Einreise zu bewilligen.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der am 6. März 2006 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 600.-- wird zurückerstattet.

4.

Die Vorinstanz wird verpflichtet, den Beschwerdeführern eine Parteientschädigung von Fr. 1'000.-- zu bezahlen.

5.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführer (Einschreiben; Beilage: Formular Zahlungsadresse)
- die Vorinstanz (...)
- das Migrationsamt des Kantons Zürich.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Andreas Trommer

Denise Kaufmann

Versand: