



{T 0/2}

Urteil vom 16. März 2007

Mitwirkung: Richter Antonio Imoberdorf (Kammerpräsident); Richter Bernard Vaudan; Richterin Ruth Beutler; Gerichtsschreiber Daniel Grimm.

A._____,
Beschwerdeführerin, vertreten durch die Asylhilfe Bern, handelnd durch lic.iur.
Susanne Sadri, Bahnhofweg 44, 3018 Bern,

gegen

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

betreffend
Verweigerung der Einreisebewilligung

Sachverhalt:

- A. Am 8. März 2006 ersuchte A._____ (nachfolgend Beschwerdeführerin) beim Schweizerischen Generalkonsulat in Shanghai um eine Einreisebewilligung für einen dreimonatigen Besuchsaufenthalt bei ihrem in der Stadt Bern wohnhaften Sohn B._____. Die Auslandvertretung verweigerte das beantragte Visum vorerst formlos und übermittelte das Gesuch anschliessend der Vorinstanz zum formellen Entscheid.
- B. Mit Verfügung vom 29. März 2006 wies die Vorinstanz das Einreisegesuch ab. Zur Begründung führte sie aus, die schweizerischen Behörden hätten sich zu vergewissern, dass ausländische Staatsangehörige nach Ablauf ihres Aufenthalts hierzulande wieder ausreisen. Wie die Erfahrung zeige, würden Touristen- oder Besuchervisa immer wieder von Personen dazu missbraucht, sich dauerhaft in der Schweiz niederzulassen. Angesichts der wirtschaftlichen und soziokulturellen Verhältnisse im Herkunftsland, aber auch in Berücksichtigung der persönlichen Situation der Gesuchstellerin könne die fristgerechte und anstandslose Wiederausreise in ihrem Falle nicht als gesichert betrachtet werden. Des Weiteren lägen keinerlei Gründe vor, die eine Einreise trotz dieser Bedenken als zwingend notwendig erscheinen liessen.
- C. Mit Beschwerde vom 1. Mai 2006 an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beantragt die Beschwerdeführerin die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und die Erteilung des Besuchervisums. Zudem sei ihr die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren. Im Wesentlichen lässt sie zur Begründung vorbringen, sie habe ihren Sohn seit 1990 nicht mehr gesehen. Nur mit Mühe habe B._____ vom BFM im Dezember 2005 ein Ersatzreisepapier erhalten, um seine Mutter im Ausland treffen zu können. Leider habe man ihn am Flughafen Zürich nicht ausreisen lassen, weshalb das für anfangs 2006 in Hong Kong geplant gewesene Wiedersehen nicht zu Stande gekommen sei. Ein weiterer wichtiger Grund für eine Einreise liege darin, dass der Gastgeber beabsichtige, in der Schweiz zu heiraten und die Beschwerdeführerin gerne bei diesem Familienereignis dabei sein möchte. Sowohl Mutter als auch Sohn würden im Übrigen für die fristgerechte Wiederausreise garantieren.
- D. In der Vernehmlassung vom 30. Mai 2006 schliesst die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde und hebt hervor, Zweifel an der fristgerechten Wiederausreise bestünden namentlich deshalb, weil der Beschwerdeführerin in China keine zwingenden familiären Verpflichtungen oblägen und sie am 5. Juni 2005 ein Einreisegesuch gestellt habe mit der erklärten Absicht, bei ihrem Sohn in Bern Wohnsitz zu nehmen.
- E. In der Replik vom 30. Juni 2006 wird nochmals auf die Garantieerklärungen verwiesen und argumentiert, das private Interesse der Beschwerdeführerin, ihren Sohn nach 16 Jahren wieder treffen zu können, überwiege die vom BFM angesprochenen, auf Verallgemeinerungen beruhenden öffentlichen Interessen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
 - 1.1 Verfügungen des Bundesamtes für Migration (BFM) betreffend Verweigerung der Einreisebewilligung unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 20 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [ANAG, SR 142.20] i.V.m. Art. 31 und 33 lit. d des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht [VGG, SR 173.32]).
 - 1.2 Das Bundesverwaltungsgericht übernimmt die Beurteilung der beim Inkrafttreten des Verwaltungsgerichtsgesetzes am 1. Januar 2007 bei Eidgenössischen Rekurs- oder Schiedskommissionen oder bei Beschwerdediensten der Departemente hängigen Rechtsmittel. Für die Beurteilung gilt das neue 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). Das Urteil ist endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [BGG, SR 173.110]).
 - 1.4 Die Beschwerdeführerin ist als Verfügungsbetroffene nach Art. 20 Abs. 1 ANAG i.V.m. Art. 48 VwVG zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die frist- und formgerechte Beschwerde ist einzutreten (Art. 49 – 52 VwVG).
2. Ausländer/-innen sind zur Anwesenheit in der Schweiz berechtigt, wenn sie eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzen oder wenn sie keiner solchen bedürfen (vgl. Art. 1a ANAG). Die Behörde entscheidet, im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften und der Verträge mit dem Ausland, nach freiem Ermessen über die Bewilligung von Aufenthalt oder Niederlassung (Art. 4 ANAG). Daher räumt das schweizerische Recht 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 somit im Falle der Erteilung einer Einreisebewilligung ein weiterer Spielraum offen als beispielsweise bei der Verlängerung einer allmählich den Vertrauensschutz verfestigende Anwesenheitserlaubnis. Dies gilt auch für die Beurteilung von Einreiseersuchen zur Anwesenheit von bis zu drei Monaten, die bewilligungsfrei, mitunter aber visumspflichtig sind (vgl. Art. 2 Abs. 1 ANAG i.V.m. den nachstehenden Bestimmungen).
3. Ausländerinnen und Ausländer benötigen zur Einreise in die Schweiz grundsätzlich ein Visum (vgl. Art. 1 und Art. 3 der Verordnung vom 14. Januar 1998 über Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Auslän-

der [VEA, SR 142.211]). Das Visum wird verweigert, wenn die Ausländerin oder der Ausländer die Einreisevoraussetzungen nach Art. 1 VEA nicht erfüllt (vgl. Art. 14 Abs. 1 VEA). 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. VEA). Dazu lassen sich jedoch, da ein künftiges Verhalten zu beurteilen ist, in der Regel keine gesicherten Feststellungen, sondern lediglich Voraussagen machen. Dabei sind sämtliche Umstände des konkreten Einzelfalles zu würdigen.

4. Die Beschwerdeführerin kann sich auf keine Ausnahmeregelung berufen und unterliegt aufgrund ihrer Nationalität den Visumsbestimmungen (vgl. Art. 1 - 5 VEA).
 - 4.1 Anhaltspunkte zur Beurteilung der fristgerechten Wiederausreise ergeben sich unter anderem aus der allgemeinen Lage im Herkunftsland der Besucherin oder des Besuchers. Einreisegesuche von Bürgerinnen und Bürgern aus Staaten beziehungsweise 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.
 - 4.2 Die aktuelle Lage in China zeichnet sich durch ein rasantes wirtschaftliches Wachstum auf der einen und eine nur zögerliche gesellschaftliche und politische Öffnung auf der anderen Seite aus. Trotz des Wirtschaftswachstums ist der wirtschaftliche Wohlstand der Bevölkerung im internationalen Vergleich noch immer unterdurchschnittlich. China avancierte zwar inzwischen zur viertgrössten Volkswirtschaft und drittgrössten Handelsnation der Welt. Mit einem durchschnittlichen Pro-Kopf-Inlandsprodukt von jährlich knapp über 1'700 Dollar bleibt es aber das weltgrösste Entwicklungsland. Ungeachtet aller Fortschritte bergen die überkommenen Strukturen Chinas mittel- und langfristig Risiken für die wirtschaftliche, soziale und damit auch die politische Entwicklung. Das Wohlstandsgefälle in der chinesischen Gesellschaft nimmt ständig zu. Die ländliche Bevölkerung sowie West-, Nordost- und Zentralchina werden zu Reformverlierern. Aber auch in den prosperierenden Küstenprovinzen klafft die Wohlstandsschere immer weiter auseinander (vgl. www.auswaertiges-amt.de, Stand Oktober 2006 [besucht am 14. März 2007]). Auf entsprechendem Niveau bewegt sich der Anteil derer, die sich zur Emigration entschliessen. Der Wille zur Auswanderung wird erfahrungsgemäss in jenen Fällen noch begünstigt, wo sich Verwandte oder Bekannte im Ausland aufhalten bzw. sich dort etabliert haben.
 - 4.3 Angesichts der dargelegten Verhältnisse ging die Vorinstanz zu Recht davon aus, Besucherinnen und Besucher aus dieser Region könnten nach einer Einreise versucht sein, ausländerrechtliche Bestimmungen zu umgehen, zumal sich der Zuwanderungsdruck auch in den Asylgesuchszahlen niederschlägt. Laut Asylstatistik 2006 ersuchten Staatsangehörige aus China in der Schweiz im vergangenen Jahr mit 475 Gesuchen am fünfthäufigsten um Asyl. Es wäre jedoch zu schematisch und nicht haltbar, generell und ohne spezifische Hinweise ausschliesslich aufgrund der allge-

meinen Situation im Herkunftsland auf eine nicht hinreichend gesicherte Wiederausreise zu schliessen. Die eben genannten Umstände entbinden die Vorinstanz daher nicht von einzelfallbezogener Beurteilung.

5.

5.1 Gemäss den Akten ist die Beschwerdeführerin 1937 geboren und inzwischen verwitwet. Der Sohn B._____ lebt seit 1990 in der Schweiz. Besondere familiäre oder gesellschaftliche Verpflichtungen obliegen ihr in ihrem Heimatland keine. Dagegen spricht nur schon, dass die Gesuchstellerin einen Besuchsaufenthalt von drei Monaten anstrebt, was auf eine erhebliche Flexibilität und dementsprechend erhöhte Emigrationstendenzen hindeutet. Hinzu kommt wie eben erwähnt, dass das einzige Kind sich dauerhaft hierzulande niedergelassen hat und sie selber dadurch ebenfalls einen vergleichsweise starken Bezug zur Schweiz aufweist. Bei dieser Sachlage kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Beschwerdeführerin mit vorliegendem Einreisebegehren nicht bloss einen (bewilligungsfreien) Besuchsaufenthalt, sondern einen längerfristigeren Aufenthalt in der Schweiz anstrengt.

5.2 Die Befürchtung der nicht gesicherten Wiederausreise stützt sich aber auch auf ganz konkrete Vorkommnisse. So hat die Beschwerdeführerin am 5. Juni 2005 auf dem Schweizerischen Generalkonsulat in Shanghai mit der Begründung ein Einreisegesuch gestellt, sie wolle bei ihrem Sohn in der Stadt Bern Wohnsitz nehmen. Letzterer hat dies in seinem Einladungsschreiben vom 2. Juni 2005 ausdrücklich bestätigt. Am 23. Juni 2005 liess die städtische Migrationsbehörde gegenüber der Beschwerdeführerin verlauten, die Voraussetzungen für einen Familiennachzug seien nicht erfüllt. Die Betroffene verzichtete in der Folge zwar auf den Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung, laut Darstellung der Auslandsvertretung wurde jedoch schon kurz danach ein Visumsantrag für einen Besuchsaufenthalt von drei Monaten eingereicht (vgl. die entsprechende Garantieerklärung von B._____ vom 11. August 2005). Das zweite Begehren lehnte das Schweizerische Generalkonsulat am 27. Oktober 2005 formlos ab. Im Kontext dieser Vorgeschichte, die entgegen der Auffassung der Parteivertreterin nicht einfach ausgeklammert werden darf, hat das verständliche Anliegen von Mutter und Sohn, sich wiederzusehen, zurückzutreten. Gerade die vorliegende Konstellation birgt nämlich ein erhöhtes Risiko in sich, die Beschwerdeführerin könnte nach einem mehrmonatigen Aufenthalt in der Schweiz geneigt sein, den Lebensabend im Umfeld ihres einzigen Kindes zu verbringen. Im Übrigen wäre es für den Sohn nicht à priori ausgeschlossen, seine Mutter anderswo zu besuchen. Das BFM hat ihm hierfür im Dezember 2005 einen Pass für ausländische Personen ausgestellt. Soweit ersichtlich, scheiterte das in Hong Kong geplante Treffen, weil die Behörden des Flughafens Zürich-Kloten ihn am 28. Januar 2006 nicht ausreisen liessen. Der Gastgeber machte in seinem Gesuch vom 10. März 2006 technische Probleme hierfür verantwortlich (siehe die Empfangsbestätigung des BFM vom 24. Januar 2006 betreffend Identitätsausweis/Rückreisevisum), laut Replik handelte es sich um ein Versehen. Dessen ungeachtet bleiben die Zweifel der Vorinstanz an einer fristgerechten Rückkehr be-

rehtigt.

6. Schliesslich wird hervorgehoben, der Sohn würde für die anstandslose Wiederausreise seiner Mutter bürgen. Auch wenn er die fristgerechte Rückkehr der Beschwerdeführerin zusichert, so geben solche Zusicherungen angesichts der persönlichen Situation der Gesuchstellerin keine hinreichende Gewähr dafür, die Betroffene werde die Schweiz nach Ablauf der Visumsdauer wieder verlassen. Da die Verpflichtung hinsichtlich der Wiederausreise eines ausländischen Gastes rechtlich nicht durchsetzbar ist (vgl. Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 57.24), müssen ausschliesslich die Verhältnisse der Beschwerdeführerin ausreichende Gewähr für die fristgerechte und anstandslose Wiederausreise bieten. Weitergehende Sicherheiten als die vom Gastgeber bereits geleisteten können von ihm somit nicht verlangt werden.
7. Aus diesen Gründen ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz das öffentliche Interesse sowie die Beachtung der geltenden Bestimmungen entsprechend gewichtete und der Beschwerdeführerin 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 ausgeübt (vgl. Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist somit abzuweisen.
8. Bei diesem Verfahrensausgang wird die Beschwerdeführerin grundsätzlich kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 und Art. 2 sowie Art. 3 Bst. b des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE], SR 173.320.2). Dem Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und Verbeiständung ist nicht stattzugeben, da die Beschwerdebegehren zum Vornherein aussichtslos waren (Art. 65 Abs. 1 und 2 VwVG).

(Dispositiv Seite 7)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung wird abgewiesen.
3. Die Verfahrenskosten im Betrage von Fr. 500.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Dieser Betrag ist innert 30 Tagen zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen.
4. Dieses Urteil wird eröffnet:
 - der Beschwerdeführerin (eingeschrieben)
 - der Vorinstanz (eingeschrieben; Akten Ref-Nr. 2 170 026 retour)

Der Kammerpräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Antonio Imoberdorf

Daniel Grimm

Versand am: