

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-822/2006

{T 0/2}

Urteil vom 21. Juni 2007

Mitwirkung: RichterIn Beutler (Vorsitz); Richter Vuille; Richter Trommer;
Gerichtsschreiberin Haake.

A._____,

Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Georg Simmen

gegen

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

betreffend

Verweigerung der Einreisebewilligung

Sachverhalt:

- A. Am 6. Juni 2006 beantragte der in Indien lebende chinesische Staatsbürger tibetischer Ethnie A. _____ (nachfolgend Beschwerdeführer) bei der schweizerischen Vertretung in Neu Delhi (Indien) ein Visum für einen dreimonatigen Besuchsaufenthalt bei einer im Kanton Uri lebenden Freundin (Gastgeberin). Dieses Gesuch wurde dem Bundesamt für Migration zum Entscheid überwiesen.
- B. Nachdem das Amt für Arbeit und Migration des Kantons Uri bei der Gastgeberin weitere Auskünfte eingeholt hatte, wies das Bundesamt für Migration (nachfolgend Vorinstanz) das Gesuch mit Verfügung vom 3. August 2006 ab. Als Begründung wurde im Wesentlichen vorgebracht, dass aufgrund der allgemeinen Lage im Ursprungsland sowie aufgrund fehlender familiärer, beruflicher oder gesellschaftlicher Verpflichtungen die fristgerechte Wiederausreise nicht gesichert erscheine.
- C. Mit Eingabe vom 30. August 2006 erhob der Rechtsvertreter namens seines Mandanten Beschwerde beim damals zuständigen Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und beantragt die Aufhebung der Verfügung vom 3. August 2006 sowie die Erteilung der Einreisebewilligung an seinen Mandanten. Als Begründung brachte er im Wesentlichen vor, dass die Vorinstanz die persönlichen Verhältnisse nur oberflächlich berücksichtigt habe.
- D. Mit Zwischenverfügung vom 5. September 2006 wurde der Beschwerdeführer vom EJPD aufgefordert, bis zum 4. Oktober 2006 einen Kostenvorschuss zu entrichten, woraufhin der Rechtsvertreter am 4. Oktober 2006 um unentgeltliche Rechtspflege für seinen Mandanten ersuchte und gleichzeitig beantragte, als unentgeltlicher Rechtsbeistand benannt zu werden. Am 9. Oktober 2006 wurde dem Beschwerdeführer vom EJPD mitgeteilt, dass über sein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werde.
- E. Mit Vernehmlassung vom 17. Oktober 2006 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.
- F. Dem Beschwerdeführer wurde Gelegenheit gegeben, sich bis zum 20. November 2006 zur Vernehmlassung der Vorinstanz zu äussern. Diese Frist liess er ungenutzt verstreichen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

- 1.
- 1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine

Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 und Art. 34 VGG aufgeführten Behörden.

Darunter fallen die Verfügungen des Bundesamtes für Migration betreffend Bewilligung der Einreise (Art. 20 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 [ANAG, SR 142.20] und Art. 18 Abs. 1 der Verordnung über die Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Ausländern vom 14. Januar 1998 [VEA, SR 142.211]). Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in diesem Bereich endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

1.2 Das Bundesverwaltungsgericht übernimmt, sofern es zuständig ist, die Beurteilung der am 1. Januar 2007 bei den Eidgenössischen Rekurs- oder Schiedskommissionen oder bei den Beschwerdediensten der Departemente hängigen Rechtsmittel. Das neue Verfahrensrecht ist anwendbar (Art. 53 Abs. 2 VGG). Gemäss Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG, sofern das Gesetz nichts anderes bestimmt.

1.3 Der Beschwerdeführer ist als Verfügungsadressat durch die angefochtene Verfügung berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Er ist daher zur Beschwerde legitimiert.

Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten (Art. 49 ff. VwVG).

2. 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).

2.1 Das Bundesamt für Migration entscheidet im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften und der Verträge mit dem Ausland nach freiem Ermessen über die Bewilligung von Aufenthalt und Niederlassung (Art. 4 und Art. 16 Abs. 1 ANAG, Art. 9 VEA). Dies bedeutet, dass die schweizerische Rechtsordnung weder ein allgemeines Recht auf Einreise kennt, noch einen besonderen Anspruch auf Erteilung eines Visums gewährt (vgl. PETER UEBERSAX, Einreise und Anwesenheit, in: Peter Uebersax/Peter Münch/Thomas Geiser/Martin Arnold [Hrsg.], Ausländerrecht, Handbücher für die Anwaltspraxis Bd. VIII, Basel 2002, Rz. 5.28).

Im Falle der Erteilung einer Einreisebewilligung ist daher der Spielraum für das behördliche Ermessen umfangreicher als beispielsweise bei der Verlängerung einer Anwesenheitserlaubnis. Während es im letztgenannten Fall zu bedenken gilt, dass ein bereits anwesender Ausländer auf sein Bleiberecht vertraut und insofern einen gewissen Schutz genießt, kann im Falle einer Einreisebewilligung jedes gegen den Aufenthalt sprechende öffentliche Interesse entscheidend sein. Dabei sind vor allem die geistigen und wirtschaftlichen Interessen sowie das Verhältnis zwischen schweizerischer und ausländischer Wohnbevölkerung des Landes zu

berücksichtigen (vgl. Art. 16 Abs. 1 ANAG). Jedenfalls gebieten die Ordnungs- und Steuerungsfunktionen der Visumbestimmungen, über jeden Einzelfall unter Einhaltung einer möglichst vollständigen Interessenabwägung zu entscheiden.

- 2.2 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).
3. Der Beschwerdeführer benötigt aufgrund seiner Nationalität zur Einreise in die Schweiz neben einem gültigen Reisedokument ein Visum. Die Vorinstanz verweigerte die Erteilung eines solchen Visums mit der Begründung, die fristgerechte Wiederausreise aus der Schweiz erscheine nicht hinreichend gesichert.
4. 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 Ausländerinnen und Ausländern aus Staaten beziehungsweise Regionen mit politisch oder wirtschaftlich vergleichsweise ungünstigen Verhältnissen von 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.
- 4.1 Bezüglich der Beurteilung der allgemeinen Situation im Herkunftsland geht aus der Begründung der Verfügung der Vorinstanz nicht hervor, auf welches Land sich ihre Analyse bezieht. Die Nationalität des Beschwerdeführers wird in den Akten mit "Tibet (Volksrepublik China)" angegeben, die Bezeichnung "Tibet" findet sich in der Verfügung (Adresse, Betreff). Andererseits lebt und arbeitet der Beschwerdeführer in Indien. Aufgrund dieser Tatsache muss bei der Prognose bezüglich der fristgerechten Wiederausreise aus der Schweiz die allgemeine Lage in Indien näher betrachtet werden:

Indien gehört zu denjenigen Ländern, in denen breite Bevölkerungsschichten unter schwierigen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen leben. Trotz des anhaltenden Wirtschaftswachstums ist das Land geprägt von weit verbreiteter Armut und einer hohen Analphabetenrate. Etwa ein Viertel der über eine Milliarde Menschen lebt unter der Armutsgrenze und muss mit weniger als einem US-Dollar täglich auskommen. Knapp 80% der Gesamtbevölkerung leben von bis zu zwei US-Dollar pro Tag (Quelle: www.auswaertiges-amt.de, besucht am 9. Mai 2007). Die wirtschaftliche Lage der im indischen Exil lebenden Tibetergemeinschaft ist schwer einzuschätzen. Gemäss Angaben der tibetischen Exilregierung lebt etwa ein Fünftel der Tibeter an oder unter der Armutsgrenze. Dabei hätten die Landsleute, die in landwirtschaftlichen Kooperativen und "Settlements" in Südindien lebten, mit besonders grossen wirtschaftlichen Problemen zu kämpfen. Insgesamt ist jedoch davon auszugehen, dass die Lage der

Tibeter in Indien sich nicht wesentlich von der allgemeinen Situation in Indien unterscheidet. Aufgrund dieser Situation ist ganz allgemein der Anteil jener entsprechend hoch, die versuchen, Indien zu verlassen, um sich unter günstigeren Lebensbedingungen eine bessere Existenz aufzubauen. Zu den Zielen der Emigration gehören auch die Staaten Westeuropas. Die Tendenz zur Auswanderung zeigt sich erfahrungsgemäss besonders stark bei jüngeren und ungebundenen Personen, die bereits über ein minimales soziales Beziehungsnetz im Ausland (Verwandte oder Freunde) verfügen. Im Falle der Schweiz führt dies angesichts der restriktiven fremdenpolizeilichen Zulassungsregelung nicht selten zur Umgehung ausländerrechtlicher Bestimmungen.

4.2 Angesichts der schwierigen Situation im Herkunftsland des Beschwerdeführers ist daher nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz das Risiko einer nicht fristgerechten Wiederausreise allgemein als hoch einschätzte. Bei der Risikoanalyse sind allerdings nicht nur solch allgemeine Umstände und Erfahrungen, sondern auch sämtliche Gesichtspunkte des konkreten Einzelfalles zu berücksichtigen. Obliegt dem Gesuchsteller oder der Gesuchstellerin beispielsweise eine besondere berufliche, gesellschaftliche oder familiäre Verantwortung, so kann dieser Umstand durchaus die Prognose für eine anstandslose Wiederausreise begünstigen. Umgekehrt muss bei Gesuchstellern und Gesuchstellerinnen, die in ihrer Heimat keine besonderen Verpflichtungen haben, das Risiko, dass sie sich nach einer bewilligten Einreise nicht gemäss den fremdenpolizeilichen Regeln verhalten, als hoch eingeschätzt werden.

4.3 Beim Beschwerdeführer handelt es sich um einen 27 Jahre alten, ledigen Mann. Aus den Akten ergibt sich, dass er lange Zeit in einem buddhistischen Kloster in Südindien gelebt und die tibetische Sprache und buddhistische Philosophie studiert hat. Seit 2004 arbeitet er als Redakteur (editor) beim M._____ Center in Delhi/Indien; sein Verdienst beträgt 7'500 Rupien pro Monat. Gemäss Angaben des Arbeitgebers und des Beschwerdeführers ist letzterer gegenüber dem Zentrum die Verpflichtung eingegangen, dort mindestens fünf Jahre zu arbeiten. Sein Arbeitgeber ist bereit, ihm drei Monate Urlaub zu gewähren. Seine Familie lebt ebenfalls in Indien.

Dem Beschwerdeführer obliegen demnach in Indien keine besonderen familiären, beruflichen oder gesellschaftlichen Verpflichtungen, welche ihn nachhaltig von einer Emigration abhalten könnten. Zu erkennen ist einzig eine moralischen Verpflichtung gegenüber dem Arbeitgeber, nicht weniger als fünf Jahre dort zu arbeiten. Diese Verpflichtung wird allerdings durch die Tatsache in Frage gestellt, dass der Arbeitgeber offenbar ohne weiteres bereit ist, einen dreimonatigen Urlaub zu gewähren.

Zwar gehört der Beschwerdeführer aufgrund des gemäss Eingabe vom 4. Oktober 2006 "für indische Verhältnisse" ordentlichen Einkommens (Rs 7'500/Monat, umgerechnet etwas mehr als SFR 220.--, Stand 10. Mai 2007) nicht zu derjenigen Gruppe von Einreisewilligen, von der das höchste Risiko der Verletzung fremdenrechtlicher Auflagen ausgeht. Trotz-

dem ist angesichts des grossen Wohlstandsgefälles zwischen Indien und der Schweiz sowie den von Emigrationswilligen in Westeuropa erhofften Verdienstmöglichkeiten vorliegend das von der Vorinstanz vertretene öffentliche Interesse an der Durchsetzung einer restriktiven Ausländerpolitik (Art. 4 ANAG, vgl. BGE 122 II 1 E. 3a S. 6) höher zu gewichten, als die privaten Interessen des Beschwerdeführers, in der Schweiz seine Ferien verbringen zu können.

5. Zusammenfassend ergibt sich, dass die fristgerechte und anstandslose Wiederausreise des Gesuchstellers als nicht gesichert erscheint. Dabei handelt es sich nicht um eine sichere Erkenntnis, sondern um eine Prognose betreffend das zukünftige Verhalten des Gesuchstellers im Falle seiner Einreise in die Schweiz; doch reicht praxisgemäss eine negative Prognose aus, um den Antrag auf Erteilung einer Einreisebewilligung, worauf wie erwähnt ohnehin kein Rechtsanspruch besteht, abzulehnen. Aus diesen Darlegungen folgt, dass die angefochtene Verfügung im Ergebnis rechtmässig ist (Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen.
6. Mit Eingabe vom 4. Oktober 2006 stellte der Rechtsvertreter namens seines Mandanten den Antrag, dem Beschwerdeführer die unentgeltliche Rechtspflege zu bewilligen. Zudem sei er, der Rechtsvertreter, zu dessen unentgeltlichem Rechtsbeistand zu ernennen.
 - 6.1 Gemäss Art. 65 Abs. 1 VwVG befreit die Beschwerdeinstanz, ihr Vorsitzender oder der Instruktionsrichter nach Einreichung einer Beschwerde eine Partei, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, auf Antrag von der Bezahlung der Verfahrenskosten, sofern ihr Begehren nicht aussichtslos erscheint. Wenn es zur Wahrung ihrer Rechte notwendig ist, wird der Partei zudem ein Anwalt bestellt (Art. 65 Abs. 2 VwVG).
 - 6.1.1 Neben der Bedürftigkeit der beschwerdeführenden Person wird für die Gewährung unentgeltlicher Rechtspflege vorausgesetzt, dass das Verfahren zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuches nicht aussichtslos erscheint. Als aussichtslos sind nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung Prozessbegehren anzusehen, bei denen die Gewinnaussichten beträchtlich geringer sind als die Verlustgefahren. Ob im Einzelfall genügende Erfolgsaussichten bestehen, beurteilt sich nach den Verhältnissen im Zeitpunkt, in welchem das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gestellt wurde (vgl. dazu z.B. BGE 125 II 265 E. 4b S. 275).

Betrachtet man den Einreiseantrag des Beschwerdeführers sowie die Angaben in der Beschwerdeschrift, so ergibt eine summarische Prüfung, dass der Beschwerdeführer von seinem Alter und den persönlichen Umständen her zur Kerngruppe Emigrationswilliger gehört. Elemente, welche ihn eindeutig von dieser Gruppe abheben würden, sind keine ersichtlich. Aus diesem Grund und wegen des grossen Ermessens, das der Vorinstanz im Bereich der Visumserteilung zukommt, müssen die Erfolgsaussichten seines Begehrens zum Zeitpunkt des Gesuches um unentgeltliche Rechtspflege als im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung aussichtslos beurteilt werden.

- 6.1.2 Was die beantragte Rechtsverteiständung anbelangt, so ist darauf hinzuweisen, dass, selbst wenn die Begehren nicht als aussichtslos zu beurteilen wären, diesem Antrag nicht stattgegeben werden könnte. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung hat eine bedürftige Person dann Anspruch auf unentgeltliche Verbeiständung, wenn ihre Interessen in schwerwiegender Weise betroffen sind und der Fall in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bietet, die den Beizug eines Rechtsvertreters erforderlich machen (vgl. BGE 130 I 180, E. 2.2. S. 182). Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht erfüllt. Die Interessen des Beschwerdeführers liegen einzig darin, für einen Ferienaufenthalt in die Schweiz zu kommen. Weitere Gründe bringen weder er noch die Gastgeberin vor. Die Verweigerung der Einreise kann deshalb keinesfalls als schwerwiegender Eingriff in die Rechte des Beschwerdeführers beurteilt werden. Dies insbesondere, weil sich die Verweigerung der Einreisebewilligung nur auf das aktuelle Gesuch bezieht. Dem Beschwerdeführer bleibt es somit unbenommen, erneut einen Einreiseantrag zu stellen, der bei veränderter Ausgangslage unter Umständen zum Erfolg führen könnte. Im Übrigen weist dieser Fall keine Schwierigkeiten rechtlicher oder tatsächlicher Natur auf. Namentlich sind die fehlenden Sprachkenntnisse kein Hindernis. Der Beschwerdeführer hat Kenntnisse der englischen Sprache und könnte sich allenfalls von der Gastgeberin helfen lassen, welche bereits früher im Verfahren mitgewirkt hat.
7. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wären die Verfahrenskosten 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 11. Dezember 2006 [VGKE, SR 173.320.2]). Angesichts der besonderen Umstände erscheint es jedoch gerechtfertigt, ihm in Anwendung von Art. 63 Abs. 1 in fine VwVG in Verbindung mit Art. 6 Bst. b VGKE die Verfahrenskosten ausnahmsweise zu erlassen.

(Dispositiv s. folgende Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege wird abgewiesen.
3. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
4. Dieses Urteil wird eröffnet:
 - dem Beschwerdeführer (eingeschrieben)
 - der Vorinstanz (eingeschrieben), Akten Ref-Nr. _____ retour

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Ruth Beutler

Barbara Haake

Versand am: