

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-847/2006

{T 0/2}

Urteil vom 31. August 2007

Mitwirkung: Richter Antonio Imoberdorf (Kammerpräsident);
Richter Blaise Vuille; Richterin Ruth Beutler;
Gerichtsschreiber Daniel Brand.

S._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

betreffend
Verweigerung der Einreisebewilligung in Bezug auf B._____
und
C._____

Sachverhalt:

- A. Am 21. März 2006 ersuchte B._____ (geb. [...], Pakistan) bei der Schweizerischen Botschaft in Islamabad für sich und seinen damals zwei-jährigen Sohn C._____ um ein Visum für einen rund zweimonatigen Besuchsaufenthalt bei seiner im Kanton Zürich wohnhaften Schwägerin S._____ (Beschwerdeführerin). 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 hatte, wies die Vorinstanz mit Verfügung vom 28. August 2006 das Einreisegesuch mit der Begründung ab, der Gesuchsteller stamme aus einer Region, aus welcher der Zuwanderungsdruck als Folge der dort herrschenden wirtschaftlichen und soziokulturellen Verhältnisse bekannterweise nach wie vor stark anhalte. Viele seiner Landsleute versuchten, ihren Aufenthalt in der Schweiz durch Ausschöpfung sämtlicher rechtlicher Mittel zu verlängern, um sich so in Umgehung der bundesrätlichen Begrenzungsmaßnahmen eine vermeintlich bessere Zukunft aufzubauen. Die fristgerechte und anstandslose Wiederausreise könne deshalb nicht als einwandfrei gesichert betrachtet werden. Zudem fehlten Nachweise und Belege zur Finanzierung der Reise und des Aufenthaltes in der Schweiz.
- C. Mit Verwaltungsbeschwerde vom 6. September 2006 an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beantragt die Beschwerdeführerin sinngemäss die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und die Erteilung der gewünschten Besuchervisa und versichert, dass ihre Gäste nach Ablauf ihres drei- bis vierwöchigen Besuchsaufenthaltes die Schweiz fristgerecht verlassen und in ihr Heimatland zurückkehren würden. Ihr Schwager habe eine sehr gute Stelle bei der pakistanischen Haupttelefonzentrale und werde für sämtliche Reiseauslagen selber aufkommen.
- D. In ihrer Vernehmlassung vom 19. Oktober 2006 spricht sich die Vorinstanz unter Erläuterung der bisher genannten Gründe für die Abweisung der Beschwerde aus.
- E. In ihrer Replik vom 30. Oktober 2006 hält die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen und deren Begründung vollumfänglich fest und bekräftigt nochmals, dass die Eingeladenen nach Pakistan zurückkehren würden. Die Reisekosten würden alleine von ihrem Schwager getragen, der sehr gut verdiene.
- F. In einer weiteren Eingabe vom 25. Juni 2007 betont die Rekurrentin erneut, ihre Gäste würden nach Ablauf ihres Besuchsaufenthaltes die Schweiz anstandslos wieder verlassen.

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 Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]).
 - 1.2 Das Bundesverwaltungsgericht übernimmt, sofern es zuständig ist, 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. 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 Beschwerdeführerin ist als "Mitbeteiligte" (Gastgeberin und Garantin) gemäss Art. 20 Abs. 2 ANAG zur Beschwerdeführung legitimiert; auf die frist- und formgerechte Beschwerde ist daher einzutreten (Art. 48 ff. 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 verfestigenden Anwesenheitserlaubnis. Dies gilt auch für die Beurteilung von Einreiseersuchen zur Anwesenheit von bis zu drei Monaten, die bewilligungsfrei, mitunter aber visumpflichtig sind (vgl. Art. 2 Abs. 1 ANAG i.V.m. den nachstehend erwähnten Visumsbestimmungen).
3. Ausländerinnen und Ausländer benötigen zur Einreise in die Schweiz neben einem Pass ein Visum, sofern sie nicht aufgrund besonderer Regelung von diesem Erfordernis ausgenommen sind (vgl. Art. 1, Art. 3 und Art. 4

der Verordnung vom 14. Januar 1998 über Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Ausländern [VEA, SR 142.211]). Der Gesuchsteller und sein Sohn können sich auf keine Ausnahmeregelung berufen; sie sind aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit visumpflichtig.

Das Visum wird verweigert, wenn die Ausländerin oder der Ausländer die Einreisevoraussetzungen nach Art. 1 VEA nicht erfüllt (vgl. Art. 14 Abs. 1 VEA). Insbesondere müssen Personen, die in die Schweiz reisen möchten, 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.

Im Weiteren müssen die Eingeladenen über genügend Mittel verfügen, um ihren Lebensunterhalt während der Durchreise oder des Aufenthalts in der Schweiz zu bestreiten, oder in der Lage sein, sich diese Mittel auf legale Weise zu beschaffen (vgl. Art. 1 Abs. 2 Bst. d i.V.m. Art. 6-8 VEA).

4.

- 4.1 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 in Einklang steht.
- 4.2 Die pakistanische Wirtschaft konnte zwar in den vergangenen Jahren ein beachtliches Wachstum verzeichnen. Allerdings zählt Pakistan weiterhin zu den Ländern mit niedrigen Einkommen. Die Mehrheit der Bevölkerung ist von Armut betroffen; eine bürgerliche Mittelschicht ist kaum vorhanden. Trotz der eingeleiteten Reformen zur Armutsbekämpfung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen bleibt diesbezüglich ein grosser Handlungsbedarf bestehen. Zudem ist die innenpolitische Lage angespannt. Dabei hat sich in jüngster Zeit insbesondere die Konfrontation zwischen Regierung und Opposition verschärft, was zu verschiedenen gewalttätigen Auseinandersetzungen führte (vgl. Länder- und Reiseinformationen auf der Website des Auswärtigen Amtes, Länder- und Reiseinformationen > Pakistan > Wirtschaft, Staatsaufbau/Innenpolitik, <<http://www.auswaertiges-amt.de>>, besucht am 23. August 2007; Background Note auf der Website des U.S. Department of State > Countries > Background Notes > Pakistan, <<http://www.state.gov>>, besucht am 23. August 2007; Länderbericht Pakistan auf der Website des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), Themen > Aussenwirtschaft > Länderinformationen > Asien/Ozeanien > Pakistan, <<http://www.seco.admin.ch>>, besucht am 23. August 2007). Das Land verzeichnet daher seit Jahren eine anhaltend hohe Emigrationsrate unter seiner Bevölkerung, wobei nicht nur weitere Teile des arabischen Raumes, sondern auch Europa und hier unter anderem die Schweiz zu den Wunschdestinationen gehören. Diese Tendenz zur Auswanderung zeigt

sich erfahrungsgemäss besonders stark bei 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 ausländischer Bestimmungen.

- 4.3 Bei der Risikoanalyse sind aber nicht nur solch allgemeine Umstände und Erfahrungen, sondern auch, wie unter Ziffer 3 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.
- 4.4 Beim Gesuchsteller handelt es sich um einen verheirateten 39-jährigen Familienvater, welcher als Techniker bei einer pakistanischen Telefongesellschaft angestellt sein soll, gegenüber der Schweizerischen Vertretung in Islamabad jedoch keine näheren Angaben zu seinen Erwerbseinkünften bzw. Vermögensverhältnissen machen konnte. Vielmehr lässt der Umstand, dass der Eingeladene offenbar problemlos während bis zu zwei Monaten seiner Arbeitsstelle fern bleiben könnte (vgl. Ziff. 14 des persönlichen Einreisegesuches vom 21. März 2006), nicht auf eine starke Verwurzelung im Berufsleben schliessen. Insofern müssen dem Gesuchsteller besondere Bindungen zum Heimatland abgesprochen werden, die ihn ernsthaft von einer Emigration abzuhalten vermöchten, zumal er mit der Rekurrentin und deren Familie bereits über wichtige Bezugspersonen in der Schweiz verfügt.

Berücksichtigt man zudem die oben erwähnte allgemeine wirtschaftliche Lage in Pakistan, dürften die mittelfristigen Zukunftsaussichten des Gesuchstellers und seiner Familie zumindest als schwierig einzustufen sein. In Anbetracht feststellbarer Differenzen betreffend Lebensqualität, sozialer Absicherung und des Lohnniveaus kann nämlich selbst eine Arbeitsstelle im Heimatland nicht verlässlich vom Entschluss abhalten, aus dem Land zu emigrieren, ebenso wenig zurückbleibende Familienangehörige. Die Absicht auszuwandern könnte nämlich von der Hoffnung getragen sein, die 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 Islamabad, welche mit den sozialen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen im Herkunftsstaat der Ausländer gut vertraut ist und sich somit durchaus ein Bild der Einreisewilligen machen kann, grosse Bedenken bezüglich der anstandslosen Wiederausreise und verweigerte formlos die Einreisebewilligung.

- 4.5 Nach dem Gesagten durfte die Vorinstanz daher zu Recht davon ausgehen, die Wiederausreise der Eingeladenen 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 Beschwerdeführerin für die rechtzeitige Rückreise des Gesuchstellers und seines Sohnes garantieren würde; denn eine solche Garantie ist trotz bester und ehrlicher Absichten nicht möglich bzw. rechtlich nicht durchsetzbar (vgl. Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 57.24). Die Abwägung der für und gegen eine Wiederausreise sprechenden Gesichtspunkte obliegt allein der zuständigen Behörde. Die Gastgeber in der Schweiz, deren Staatsangehörigkeit im Übrigen keine Rolle spielt, haben darauf keinen Einfluss. 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.
- 4.6 Wie unter Ziff. 3 erwähnt, setzt die Erteilung einer Einreisebewilligung im Weiteren voraus, dass die Eingeladenen über genügend Mittel verfügen, um ihren Lebensunterhalt während des Aufenthaltes in der Schweiz zu bestreiten, oder in der Lage sind, sich diese Mittel auf legale Weise zu beschaffen (vgl. Art. 1 Abs. 2 Bst. d VEA). Soweit aus den Akten ersichtlich, gehen weder die Rekurrentin noch ihr Ehemann einer geregelten Erwerbstätigkeit nach und werden von der öffentlichen Fürsorge unterstützt (vgl. den von der Beschwerdeführerin zuhanden des Migrationsamtes des Kantons Zürich ausgefüllten Antwortbogen sowie den Kontoauszug der Fürsorge Kloten vom 5. Juli 2006). Unbestrittenermassen kommen sie demnach als Garanten im Sinne von Art. 6 VEA nicht in Betracht. Die Beschwerdeführerin bringt denn auch in diesem Zusammenhang vor, sämtliche Reiseauslagen würden alleine vom eingeladenen Schwager getragen, unterlässt es aber, die behauptete Solvenz des Gesuchstellers mit dazu geeigneten Beweismitteln (Einkommens- und Vermögensnachweise) zu belegen. Dem Begehren um Erteilung der gewünschten Einreisevisa ist deshalb auch gestützt auf Art. 14 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 2 Bst. d VEA nicht stattzugeben.
5. Aus diesen Gründen ist somit nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz das öffentliche Interesse sowie die Beachtung der geltenden Bestimmungen entsprechend gewichtete und den 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.
6. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wird die unterliegende Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten 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]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 600.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie sind durch den am 27. September 2006 geleisteten Kostenvorschuss gleicher Höhe gedeckt.
3. Dieses Urteil wird eröffnet:
 - der Beschwerdeführerin (ingeschrieben)
 - der Vorinstanz (ingeschrieben; Akten Ref-Nr. [...] zurück)

Der Kammerpräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Antonio Imoberdorf

Daniel Brand

Versand am: