Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung III
C-8300/2007
{T 0/2}

Urteil vom 19. November 2008

Besetzung

Richter Antonio Imoberdorf (Vorsitz),
Richterin Ruth Beutler, Richter Bernard Vaudan,
Gerichtsschreiber Rudolf Grun.

Parteien

S._____,
vertreten durch T._____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Verweigerung der Einreisebewilligung in Bezug auf **K**._____ und **R**._____.

Sachverhalt:

A.
Am 28. Juni 2007 beantragten die indischen Staatsangehörigen K._____ und R._____ (geboren 1985 und 1983, nachfolgend: Gesuchstellerinnen) bei der Schweizerischen Botschaft in New Delhi ein Visum für einen einmonatigen Besuchsaufenthalt bei ihrem in Bern ansässigen Vater S._____ (Gastgeber und Beschwerdeführer). Nach formloser Verweigerung übermittelte die Auslandvertretung das Gesuch zum Entscheid an das BFM.

B.
Nachdem die Migrationsbehörde der Stadt Bern beim Gastgeber ergänzende Auskünfte eingeholt hatte, wies die Vorinstanz das Einreisegesuch mit Verfügung vom 1. November 2007 ab. Als Begründung legte sie dar, die Ausstellung einer Einreisebewilligung sei namentlich dann zu verweigern, wenn die anstandslose und fristgerechte Wiederausreise der Gesuch stellenden Personen nicht als gesichert betrachtet werden könne, sei es als Folge der in ihrem Ursprungsland herrschenden politischen oder sozioökonomischen Verhältnisse oder aufgrund ihrer persönlichen Situation. Wie die in zahlreichen Fällen gemachte Erfahrung zeige, würden insbesondere Touristen- oder Besuchervisa immer wieder von Personen, welche sich eigentlich dauerhaft hierzulande niederlassen möchten, für eine erleichterte Einreise in die Schweiz missbraucht. Auch die Gesuchstellerinnen würden aus einer Region stammen, aus welcher der Zuwanderungsdruck im dargelegten Sinne nach wie vor stark anhalte. Des Weiteren würden ihnen im Ursprungsland keine zwingenden familiären Verpflichtungen obliegen, welche Gewähr für eine fristgerechte Rückkehr bieten würden. Zudem bestünden gemäss Mitteilung der zuständigen kantonalen Migrationsbehörde erhebliche Zweifel, ob die Gesuchstellerinnen von der Gastgeberfamilie erwartet würden oder nicht.

C.
Mit Rechtsmitteleingabe vom 6. Dezember 2007 beantragt der Beschwerdeführer die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und die Erteilung einer Einreisebewilligung für einen Besuchsaufenthalt von einem Monat. Eventuell sei der Beschwerdeführer zwecks Sicherstellung der fristgemässen Ausreise seiner Töchter zur Leistung einer gerichtlich oder durch die Vorinstanz zu bestimmenden Sicherheitsleistung zu verpflichten. Dabei bringt er hauptsächlich vor, er sehne sich nach sei-

nen Töchtern und möchte diese gerne für einen Monat bei sich zu Besuch haben. Nach dem Besuchsaufenthalt würden sie nach Indien zurückkehren und dort ihre zweijährige Ausbildung im Bereich "beauty & cosmetics" beenden. Durch die Verweigerung der Einreisebewilligung mit der pauschalen, ohne Abklärung der konkreten Verhältnisse vorgenommenen Begründung, die Gesuchstellerinnen erfüllten aufgrund ihrer Herkunft die Gewähr für eine fristgerechte Rückkehr nicht, müsse sich die Vorinstanz eine unrichtige und unvollständige Feststellung des Sachverhalts vorhalten lassen. Dadurch und durch die sachfremde Aussage, nur zwingende familiäre Verpflichtungen im Ursprungsland könnten eine solche Gewähr bieten, verletze die Vorinstanz Art. 1 Abs. 2 Bst. c der Verordnung vom 14. Januar 1998 über die Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Ausländern (VEA, AS 1998 194, zum vollständigen Quellennachweis vgl. Art. 39 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über das Einreise- und Visumverfahren [VEV, SR 142.204]). K._____ habe anlässlich ihres letztjährigen Besuches in Deutschland (beim Bruder des Beschwerdeführers) bereits bewiesen, dass sie Gewähr biete für eine fristgerechte Rückkehr. Auch der Umstand, dass aufgrund der Ausbildung beider Töchter ein Besuchsaufenthalt von lediglich einem Monat beantragt worden sei, spreche vorliegend für die Annahme einer fristgerechten Ausreise. Durch das blosse Abstellen auf Erfahrungswerte ohne Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse verletze die angefochtene Verfügung nicht nur Art. 1 Abs. 2 Bst. c VEA, sondern auch Art. 14 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und Art. 8 Ziff. 1 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101). Das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens verlange, dass der Beschwerdeführer seine Töchter für 30 Tage zu sich auf Besuch nehmen könne.

D.

In ihrer Vernehmlassung vom 4. März 2008 schliesst die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde und hält ergänzend fest, dass die beiden Gesuchstellerinnen zur Zeit in Indien auch nicht über zwingende berufliche Verpflichtungen verfügten. Ferner müsse angesichts der Aktennotiz der Migrationsbehörde der Stadt Bern vom 18. September 2007 sowie der Stellungnahme dieser Behörde vom 17. Oktober 2007, wonach sich die Gastgeber (Beschwerdeführer und Ehefrau) nicht einig über die Visumanträge seien, in Frage gestellt werden, ob sich diese für die rechtzeitige Ausreise der Gesuchstellerinnen einsetzen würden.

E.
Mit Replik vom 7. April 2008 hält der Beschwerdeführer vollumfänglich an seinen Begehren und der Begründung fest.
Auf die einzelnen Vorbringen und die beantragten Beweismassnahmen wird, soweit rechtserheblich, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 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 über das Einreise- und Visumverfahren). 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.

1.2 Verfügungen der Vorinstanz betreffend Verweigerung der Einreisebewilligung unterliegen demnach der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 31, Art. 32 sowie Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]). 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), soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts 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]).

1.3 Der Beschwerdeführer ist als Verfügungsadressat zur Beschwerde legitimiert; auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 48 ff. VwVG).

2.
2.1 Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen 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. E. 1.2 des in BGE 129 II 215 teilweise publ. Urteils 2A.451/2002 vom 28. März 2003). Gemäss Art. 126 Abs. 1 AuG bleibt auf Gesuche, die vor dem Inkraftreten des AuG eingereicht worden sind, aber das bisherige (materielle) Recht anwendbar.

2.2 Da das der Beschwerde zugrunde liegende Gesuch um Einreise am 28. Juni 2007 eingereicht wurde, erfolgt die Beurteilung noch nach dem alten Recht. Einschlägig sind demnach 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) sowie die gestützt darauf erlassenen Durchführungsvorschriften (Art. 25 ANAG), insbesondere die Verordnung über die Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Ausländern (VEA).

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/Genf/München 2000, S. 24; BGE 133 I 185 E. 2.3).

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 (vgl. Art. 1 bis 5 VEA).

3.3 Um ein Visum zu erhalten, müssen Ausländerinnen und Ausländer die in Art. 1 Abs. 2 VEA aufgeführten Voraussetzungen erfüllen. Gemäss Art. 1 Abs. 2 Bst. c VEA haben sie unter anderem Gewähr für eine fristgerechte Wiederausreise zu bieten.

4.

4.1 Die Gesuchstellerinnen können sich auf keine Ausnahmeregelung berufen; sie sind aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit visumspflichtig. Die Vorinstanz verweigerte den Gesuchstellerinnen die Erteilung eines solchen Visums mit der Begründung, ihre 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 treffen. 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 Dank anhaltenden kräftigen Wachstums (8,7% im Haushaltsjahr 2007/8; durchschnittlich 8% in den letzten fünf Jahren) gehört Indien heute zu denjenigen Staaten mit dem weltweit grössten Bruttoinlandprodukt (BIP). Die meisten langfristigen Wachstumsprognosen gehen davon aus, dass das Land mit seinen gegenwärtig ca. 1,1 Mia. Menschen bis 2050 ein BIP erwirtschaften wird, das dann nur noch von China und den USA übertroffen werden kann. Gemessen in Kaufkraftparität nimmt Indien bereits jetzt den vierten Rang weltweit ein. Hinter dem durchschnittlichen jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von 828 US-Dollar (USD) im abgelaufenen Fiskaljahr 2007/8 verbergen sich allerdings grosse regionale Unterschiede und wachsende Disparitäten zwischen einer sich herausbildenden städtischen Mittelschicht und der überwiegend armen Bevölkerung auf dem Lande, wo noch ca. 70% aller Inderinnen und Inder leben. Etwa ein Viertel der Gesamtbevölkerung lebt unterhalb der Armutsgrenze von 1 USD pro Kopf und Tag. Der Dienstleistungssektor mit seinem anhaltend überproportionalen Wachstum (2006/7: 11%, Prognose für 2007/8: 9 – 11 %) erwirtschaftet mehr als die Hälfte des BIP (55%), beschäftigt jedoch nur ca. 25% der Arbeitskräfte (nach Angaben der Regierung verfügen nur 5% aller

Arbeitskräfte überhaupt über eine berufliche Qualifikation). Genau umgekehrt verhält es sich mit der Landwirtschaft, deren Anteil bei mageren 2,7% Wachstum im letzten Fiskaljahr weiter absank und nur noch bei 18,5% liegt (1990/1 betrug er noch 34%), die aber weiterhin fast zwei Drittel der Landbevölkerung mehr schlecht als recht ernährt. Unter dem Strich hängt über die Hälfte der 1,1 Mia. Inderinnen und Inder direkt von der Landwirtschaft ab, die mit häufig suboptimalen Flächen, geringer Kapitalintensität, stagnierenden Erträgen und mangelnder Logistik- und Absatzorganisation das Sorgenkind jeder indischen Regierung bleiben muss (Länder- und Reiseinformationen auf der Website des Auswärtigen Amtes, Länder- und Reiseinformationen > Indien, <http://www.auswaertiges-amt.de>, Stand: Juni 2008). So ist das Land trotz des anhaltenden Wirtschaftswachstums von weit verbreiteter Armut und einer hohen Analphabetenrate geprägt; breite Bevölkerungsschichten leben nach wie vor unter vergleichsweise schwierigen ökonomischen und sozialen Lebensbedingungen.

4.4 Bei der Risikoanalyse sind aber nicht nur solch allgemeine Umstände und Erfahrungen, sondern auch sämtliche Gesichtspunkte des konkreten Einzelfalles zu berücksichtigen. Obliegt einer Gesuchstellerin oder einem Gesuchsteller im Heimatstaat beispielsweise eine besondere berufliche, gesellschaftliche oder familiäre Verantwortung, kann dieser Umstand durchaus die Prognose für eine anstandslose Wiederausreise begünstigen. Andererseits muss bei Antragstellerinnen und Antragstellern, 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 den Gesuchstellerinnen handelt es sich um 25- bzw. 23-jährige ledige Frauen. Gemäss Angaben des Beschwerdeführers befinden sich beide zur Zeit in einer zweijährigen Ausbildung im Bereich "beauty und cosmetics". Ob sie mit dieser Tätigkeit in Indien ihren Lebensunterhalt selber bestreiten können, geht aus den Akten nicht hervor. Auf jeden Fall kann nicht von einer besonders vorteilhaften und stabilen wirtschaftlichen Situation ausgegangen werden. Demzufolge kann bei den Gesuchstellerinnen – wie die Vorinstanz zutreffend festhielt – nicht auf besondere berufliche Verpflichtungen geschlossen werden. Insofern scheint es nicht abwegig anzunehmen, dass der Wunsch zur

Emigration vorhanden ist oder zumindest entstehen könnte. Hinzu kommt – was vom Beschwerdeführer nicht bestritten wird – das Fehlen zwingender familiärer Verpflichtungen. Dass die Gesuchstellerinnen lediglich einen Besuchsaufenthalt von 30 Tagen beantragt haben, vermag am vorgenannten hohen Risiko einer nicht fristgerechten Ausreise ebenso wenig etwas zu ändern wie der Umstand, dass K._____ bereits einmal in Deutschland zu Besuch gewesen und offenbar wieder rechtzeitig in ihre Heimat zurückgekehrt ist. Der Beschwerdeführer verkennt in diesem Zusammenhang, dass bezüglich der Begleitumstände und Voraussetzungen jenes Besuches nicht ohne weiteres auf den vorliegenden Fall geschlossen werden kann. Einerseits ist nicht bekannt, was in Bezug auf jenes Einreisegesuch überhaupt geprüft worden war. Anderseits ist der Gastgeber nicht identisch. Insofern ist das Risiko einer nicht fristgerechten Rückkehr höher, wenn es sich bei der Bezugsperson im Gastgeberland – wie hier – um einen engsten Familienangehörigen handelt, was in Deutschland mit dem Bruder des Beschwerdeführers nicht der Fall war.

5.2 Entgegen den Vorbringen des Beschwerdeführers greift die Verweigerung eines 30-tägigen Besuchsaufenthalts in casu nicht in den Schutzbereich des Privat- und Familienlebens ein (Art. 13 [und 14] BV und Art. 8 EMRK), verleiht doch keine dieser Bestimmungen einen Anspruch auf Einreise oder Verwirklichung des Familienlebens an einem bestimmten Ort (vgl. BGE 130 II 281 E. 3.1 [mit Hinweisen], ferner STEPHAN BREITENMOSER, in: Bernhard Ehrenzeller / Philippe Mastronardi / Rainer J. Schweizer / Klaus A. Vallender, Die Schweizerische Bundesverfassung, Zürich 2002, N 25 zu Art. 13; ARTHUR HAEFLIGER/FRANK SCHÜRMANN, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, Die Bedeutung der Konvention für die schweizerische Rechtspraxis, 2. Aufl., Bern 1999, S. 261). Von einem rechtfertigungsbedürftigen Grundrechtseingriff könnte – wenn überhaupt – allenfalls dann ausgegangen werden, wenn die Wahrnehmung familiärer Kontakte in zumutbarer Weise nur durch Besuche der Gesuchstellerinnen in der Schweiz zu verwirklichen wäre, was vorliegend nicht zutrifft.
Dem Beschwerdeführer steht nämlich weiterhin die Möglichkeit offen, seine Töchter in Indien zu besuchen, wie er dies letztmals im Jahre 2006 getan hat.

5.3 Der Beschwerdeführer beantragt eventualiter seine Verpflichtung zu einer gerichtlich festzulegenden Sicherheitsleistung (Kaution).
Mit der Unterzeichung der Unterhaltsverpflichtung am 18. September

2007 hat er sich bereit erklärt, für die Lebensunterhaltskosten der Gesuchstellerinnen während des geplanten Besuchsaufenthalts aufzukommen. Die Pflicht zur Abgabe einer solchen Erklärung stützt sich auf Art. 7 Abs. 1 VEA und umfasst auch allfällige Kosten für Unfall und Krankheit während des Besuchaufenthalts sowie die Rückreisekosten, wobei die Garantiesumme Fr. 20'000.- beträgt (Art. 7 Abs. 3 VEA). Weitere Auflagen, wie die von ihm beantragte Kaution, sind nicht vorgesehen. Der Beschwerdeführer verkennt dabei auch, dass in Bezug auf die Abwägung des Risikos einer nicht fristgerechten Wiederausreise nicht so sehr die Einstellung oder Ansichten des Gastgebers, sondern in erster Linie das mögliche Verhalten des Gastes bzw. der Gäste selbst von Bedeutung ist. Nur Letztere sind in der Lage, hinreichend Gewähr für eine fristgerechte und anstandslose Wiederausreise zu bieten. Der Gastgeber kann zwar – wie er dies mit der Unterzeichung der Unterhaltsverpflichtung und dem Abschluss einer Reiseversicherung für die Gesuchstellerinnen getan hat – für gewisse finanzielle Risiken Garantie leisten, nicht aber – mangels rechtlicher und faktischer Durchsetzbarkeit – für ein bestimmtes Verhalten der Gäste (vgl. anstelle vieler Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-5488/2007 vom 19. August 2008 E. 5.3 und C-6493/2007 vom 9. Juni 2008 E. 5.3).

6.

Aufgrund dieser Darlegungen ist somit nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz das öffentliche Interesse sowie die Beachtung der geltenden Bestimmungen entsprechend gewichtete und den Gesuchstellerinnen die Einreise verweigerte. Die angefochtene Verfügung verletzt daher Bundesrecht nicht. Auf eine Befragung des Beschwerdeführers und seiner Ehefrau kann ferner verzichtet werden, zumal das Bundesverwaltungsgericht trotz der von der kantonalen Migrationsbehörde gemachten Feststellungen in Bezug auf die Uneinigkeit über die Visumanträge keine Zweifel hat, dass der Beschwerdeführer die Gesuchstellerinnen bei sich zu einem Besuchsaufenthalt empfangen will. Der rechtserhebliche Sachverhalt wurde im Übrigen richtig und vollständig festgestellt und die Vorinstanz hat das ihr zustehende Ermessen pflichtgemäss und zutreffend gehandhabt (Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen.

7.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind dem Beschwerdeführer die Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1, Art. 2 und Art. 3 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 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 dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem am 19. Dezember 2007 geleisteten Kostenvorschuss gleicher Höhe verrechnet.

3.
Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. [...] zurück)
- die Migrationsbehörde der Stadt Bern

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Antonio Imoberdorf	Rudolf Grun

Versand: