



Abteilung VI
F-7164/2016

Urteil vom 7. Februar 2018

Besetzung

Richterin Marianne Teuscher (Vorsitz),
Richter Gregor Chatton,
Richterin Jenny de Coulon Scuntaro,
Gerichtsschreiber Daniel Brand.

Parteien

A._____,
vertreten durch Sebastian Koziol, Rechtsanwalt & Notar,
Beschwerdeführer,

gegen

Staatssekretariat für Migration SEM,
Quellenweg 6, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Schengen-Visum zu Besuchszwecken in Bezug auf
B._____.

Sachverhalt:**A.**

Am 21. Juli 2016 beantragte B._____ (Staatsangehörige von Eritrea, geb. 1954, im Folgenden: Gesuchstellerin bzw. Eingeladene) bei der Schweizerischen Botschaft in Khartum ein Schengen-Visum für die Dauer von 180 Tagen. Als Zweck der beabsichtigten Reise gab sie an, ihren in Biel wohnhaften Sohn A._____ (geb. 1974, im Folgenden: Gastgeber bzw. Beschwerdeführer) und dessen Familie besuchen zu wollen. Gleichentags wandte sich der Gastgeber mit einem entsprechenden Einladungsschreiben an die Schweizer Botschaft.

B.

Mit Formularentscheid vom 26. Juli 2016 lehnte es die Schweizer Vertretung in Khartum ab, das gewünschte Visum auszustellen. Sie begründete ihre Haltung mit der ihrer Auffassung nach fehlenden Gewähr für die fristgerechte Wiederausreise der Eingeladenen aus dem Schengen-Raum nach Ablauf des Visums.

Gegen diesen Entscheid liess der Gastgeber mit Eingabe vom 8. August 2016 durch seinen Parteivertreter Einsprache erheben. In der Begründung wurde einleitend auf die sehr gute Integration des Gastgebers in der Schweiz hingewiesen. Bezüglich der Eingeladenen wurde ausgeführt, diese lebe verhältnismässig gut in Eritrea, was auf ihre jahrelange Arbeit als Angestellte in Kuwait zurückzuführen sei. So habe sie nicht bloss ein für eritreische Verhältnisse grösseres Vermögen ansparen, sondern sich auch eine Rente ihres ehemaligen kuwaitischen Arbeitgebers sichern können. Der einzige Grund für den geplanten Besuch in der Schweiz sei das Treffen mit ihren Angehörigen, insbesondere ihrem Sohn sowie ihren beiden Enkelkindern, welche sie noch nie gesehen habe.

C.

Nachdem die Migrationsbehörde der Stadt Biel beim Gastgeber ergänzende Auskünfte eingeholt und an das SEM weitergeleitet hatte, wies die Vorinstanz die Einsprache mit Verfügung vom 1. November 2016 ab. Dabei teilte sie die Einschätzung der schweizerischen Auslandvertretung, wonach die anstandslose und fristgerechte Wiederausreise der Gesuchstellerin nach einem Besuchsaufenthalt nicht als hinreichend gesichert betrachtet werden könne. Diese stamme aus einem Land, aus welchem als Folge der dort insbesondere in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht herrschenden Verhältnisse ein anhaltend starker Zuwanderungsdruck fest-

zustellen sei. Seit mehreren Jahren gehöre Eritrea zu den wichtigsten Herkunftsländern für neu eingereichte Asylgesuche in der Schweiz. Komme hinzu, dass Staatsbürger dieses Landes aufgrund der dortigen politischen Lage von der Schweiz nicht in ihren Heimatstaat zurückgeführt werden könnten. Aus den persönlichen, familiären und wirtschaftlichen Verhältnissen der 62-jährigen und verwitweten Eingeladenen seien jedenfalls keine Umstände ersichtlich, die besondere Gewähr für die Wiederausreise nach einem Besuchsaufenthalt bieten könnten.

D.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 21. November 2016 beantragt der Beschwerdeführer beim Bundesverwaltungsgericht die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und die Erteilung des gewünschten 90-tägigen Besuchervisums an seine Mutter; eventualiter sei der Einspracheentscheid aufzuheben und der Vorinstanz zur Neubeurteilung zurückzuweisen bzw. seien mit der Visumserteilung die als notwendig erachteten Sicherungsmassnahmen und Auflagen resp. die Durchführung eines "Verpflichtungserklärungsverfahrens" anzuordnen (Verpflichtungserklärung, Depot, Meldepflichten u.Ä.). Der Beschwerdeführer verweist einleitend auf seine Ausführungen in der Einspracheschrift und bringt im Weiteren vor, bei der Begründung des SEM handle es sich durchgehend um eine Aneinanderreihung von Textbausteinen zur allgemeinen politischen Lage in Eritrea und den aus dessen Erfahrung scheinbar bekannten Problemen der Wiederausreise von eritreischen Besuchern. Auf die persönlichen Verhältnisse der Eingeladenen sei die Vorinstanz hingegen kaum eingegangen. So seien zwar die vom Parteivertreter beschriebenen familiären und finanziellen Verhältnisse der Gesuchstellerin kurz umschrieben und zusammengefasst, jedoch nicht gewertet worden. Seine Mutter lebe in geordneten Verhältnissen in Eritrea und sei für dortige Verhältnisse finanziell sehr gut abgesichert, so dass sie ihre im Heimatland lebenden Kinder sowie deren Nachkommen, um die sie sich tagtäglich kümmere, unterstützen könne. Aufgrund ihrer besonderen familiären Verpflichtungen müsse das Risiko einer nicht anstandslosen Wiederausreise als gering bezeichnet werden.

Der Eingabe waren nebst weiteren Unterlagen auch Fotos der angeblichen Liegenschaft der Gesuchstellerin sowie entsprechende Bankauszüge beigelegt.

E.

In ihrer Vernehmlassung vom 3. Januar 2017 spricht sich die Vorinstanz für die Abweisung der Beschwerde aus.

F.

In seiner Replik vom 12. Januar 2017 hält der Beschwerdeführer an seinen Anträgen und deren Begründung vollumfänglich fest und rügt erneut, das SEM habe sich in seiner Vernehmlassung lediglich zur allgemeinen Situation im Heimatland der Gesuchstellerin geäußert, ohne auf den konkreten Einzelfall einzugehen.

G.

In ihrer ergänzenden Vernehmlassung vom 17. Februar 2017 bestreitet die Vorinstanz, die persönlichen Verhältnisse der Eingeladenen nicht in ihren Einspracheentscheid miteinbezogen zu haben. In diesem Zusammenhang weist sie darauf hin, dass bereits der Umstand, wonach die verwitwete Gesuchstellerin ursprünglich einen sechsmonatigen Aufenthalt in der Schweiz beabsichtigt habe, darauf schliessen lasse, dass ihr im Heimatland keine besonders zwingenden familiären und gesellschaftlichen Verpflichtungen oblägen. Aufgrund der politischen Verhältnisse, der medizinischen Versorgung und des tiefen Lebensstandards in Eritrea vermöchten oft selbst günstige wirtschaftliche Verhältnisse viele Gesuchsteller nicht vom Wunsch abzuhalten, nach Europa zu emigrieren.

H.

Der Beschwerdeführer hält in seiner Stellungnahme vom 27. Februar 2017 weiterhin an seiner Auffassung fest, wonach die mangelnde Überprüfung des Einzelfalls und das Abstellen auf die allgemeine Situation im Herkunftsstaat zu einer Diskriminierung der Gesuchstellerin und damit zu einem Verstoß gegen Art. 8 Abs. 2 BV führe.

I.

Auf entsprechende Nachfrage des Parteivertreters wies das Bundesverwaltungsgericht mit Schreiben vom 4. September 2017 darauf hin, es sei nicht möglich, verbindliche Angaben zum Abschluss des Verfahrens zu machen.

J.

Auf eine weitere Anfrage vom 4. Januar 2018 hin, teilte das Bundesverwaltungsgericht dem Rechtsvertreter mit Instruktionsverfügung vom 10. Januar 2018 mit, dass es bemüht sei, das Verfahren rasch zum Abschluss zu bringen und gab ihm gleichzeitig die Möglichkeit, eine detaillierte Kostennote einzureichen.

K.

Am 16. Januar 2018 liess der Beschwerdeführer eine entsprechende Kostennote nachreichen.

L.

Auf den weiteren Akteninhalt wird, soweit rechtserheblich, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht unter Vorbehalt der in Art. 32 VGG genannten Ausnahmen Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, welche von einer in Art. 33 VGG aufgeführten Behörde erlassen wurden. Darunter fallen u.a. Verfügungen des SEM, mit denen die Erteilung eines Schengen-Visums zu Besuchszwecken verweigert wird. In dieser Materie entscheidet das Bundesverwaltungsgericht endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 1 BGG).

1.2 Sofern das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt, richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG (Art. 37 VGG).

1.3 Der Beschwerdeführer ist gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

2.

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes und – sofern nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat – die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet im Beschwerdeverfahren das Bundesrecht von Amtes wegen an. Es ist gemäss Art. 62 Abs. 4 VwVG nicht an die Begründung der Begehren gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen. Massgebend ist grundsätzlich die Sachlage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. BVGE 2014/1 E. 2 m.H.).

3.

3.1 In formeller Hinsicht macht der Beschwerdeführer eine Verletzung des rechtlichen Gehörs – namentlich der Begründungspflicht – geltend, indem sich die Vorinstanz nicht mit seinen Vorbringen, Argumenten sowie den eingereichten Dokumenten auseinander gesetzt, sondern sich mit der Aneinanderreihung von Textbausteinen zur allgemeinen Lage in Eritrea begnügt habe.

3.2 Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 29 ff. VwVG) dient der Sachabklärung und stellt gleichzeitig ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheides dar. Kernelement ist das Recht auf vorgängige Äusserung und Anhörung. Die Behörde muss diese Äusserungen zur Kenntnis nehmen und sich in der Entscheidungsfindung und -begründung sachgerecht damit auseinandersetzen (Art. 30 und Art. 32 Abs. 1 VwVG). Die Begründungspflicht (Art. 35 VwVG) dient schlussendlich der rationalen und transparenten Entscheidungsfindung und soll dem Adressaten erlauben, einen Entscheid entweder zu akzeptieren oder sachgerecht anzufechten. Die Behörde hat dabei die wesentlichen Überlegungen zu nennen, von denen sie sich leiten liess (vgl. statt vieler BVGE 2012/24 E. 3.2). Dabei ist die Verwendung von Textbausteinen im Visumsverfahren zulässig, sofern die Vorinstanz den konkreten Fall anschliessend hinreichend würdigt (vgl. zur Verwendung von Textbausteinen Urteil des BVGer C-4868/2015 vom 19. November 2015 E. 5.5 m.w.H.).

3.3 In ihrer Verfügung vom 1. November 2016 machte die Vorinstanz bezüglich der allgemeinen Einschätzung des Risikos einer nicht fristgerechten Wiederausreise der Gesuchstellerin zunächst generelle Ausführungen und verwendete entsprechende Textbausteine. In diesem Zusammenhang verwies sie auch auf die schwierige wirtschaftliche und politische Situation in Eritrea. Im Anschluss würdigte sie jedoch in ihrer Verfügung – entgegen der Auffassung des Rechtsvertreters – den konkreten Einzelfall. Insbesondere ging die Vorinstanz – gestützt auf die ihr damals vorliegenden Akten – auf die konkreten Verhältnisse, namentlich auf die persönlichen, beruflichen und wirtschaftlichen Umstände der Gesuchstellerin ein, hielt im Weiteren allerdings fest, der Einsprache könne nicht entnommen werden, in welchem familiären Umfeld die Eingeladene im Heimatland lebe. Hinzu kommt, dass die wesentlichen Überlegungen, welche zur Ablehnung der Einsprache führten, im Einspracheentscheid ersichtlich sind. Dem Beschwerdeführer war es folglich gestützt auf die Ausführungen der Vorinstanz durchaus möglich, den zentralen Grund für die Abweisung zu erkennen und dagegen sachgerechte Einwände im Beschwerdeverfahren

vorzubringen (vgl. Urteil des BVGer C-6239/2015 vom 4. März 2016 E. 4.3 am Ende).

3.4 Zusammenfassend kann der Vorinstanz, welche sich im Rahmen eines weiteren Schriftenwechsels auch noch zu den familiären Verhältnissen der Gesuchstellern äusserte (vgl. insb. die ergänzende Vernehmlassung vom 17. Februar 2017), keine Verletzung des rechtlichen Gehörs, namentlich der Begründungspflicht nach Art. 29 Abs. 2 BV, vorgehalten werden. Die Frage, ob die Vorinstanz bei der Einzelfallbeurteilung zu Recht zu einer anderen Schlussfolgerung gelangte als der Beschwerdeführer, bildet Gegenstand der nachfolgenden materiell-rechtlichen Beurteilung der Beschwerde.

4.

Der angefochtenen Verfügung liegt das Gesuch einer eritreischen Staatsangehörigen um Erteilung eines Visums für einen 90-tägigen Aufenthalt in der Schweiz zugrunde. Da sich die Gesuchstellerin nicht auf die EU/EFTA-Personenfreizügigkeitsabkommen berufen kann und die beabsichtigte Aufenthaltsdauer 90 Tage nicht überschreitet, fällt die vorliegende Streitsache in den persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich der Schengen-Assoziierungsabkommen, mit denen die Schweiz den Schengen-Besitzstand und die dazugehörigen gemeinschaftsrechtlichen Rechtsakte übernommen hat. Das Ausländergesetz (AuG, SR 142.20) und seine Ausführungsbestimmungen gelangen nur soweit zur Anwendung, als die Schengen-Assoziierungsabkommen keine abweichenden Bestimmungen enthalten (Art. 2 Abs. 2 – 5 AuG).

5.

Die Voraussetzungen für die Erteilung eines Visums präsentieren sich im Anwendungsbereich der vorerwähnten Rechtsgrundlagen wie folgt:

5.1 Das schweizerische Ausländerrecht kennt weder ein allgemeines Recht auf Einreise noch gewährt es einen besonderen Anspruch auf Erteilung eines Visums. Die Schweiz ist daher – wie andere Staaten auch – grundsätzlich nicht verpflichtet, ausländischen Personen die Einreise zu gestatten. Vorbehältlich völkerrechtlicher Verpflichtungen handelt es sich bei der Visumserteilung um einen autonomen Entscheid (vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002, BBl 2002 3774; BGE 135 II 1 E. 1.1 m.H.; BVGE 2014/1 E. 4.1). Das Schengen-Recht schränkt die nationalstaatlichen Befugnisse insoweit ein, als es einheitliche Voraussetzungen für Einreise und Visum aufstellt und

die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Einreise bzw. das Visum zu verweigern, wenn die Voraussetzungen nicht erfüllt sind (vgl. Art. 2 der Verordnung vom 22. Oktober 2008 über die Einreise und die Visumerteilung [VEV, SR 142.204] i.V.m. Art. 6 und Art. 14 Abs. 1 der Verordnung [EG] Nr. 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen [Schengener Grenzkodex] [kodifizierte Fassung] ABl. L 77 vom 23. März 2016 [nachfolgend: SGK] sowie Art. 12 Abs. 1 und 2 VEV). Demgegenüber hat die Behörde ein Visum zu erteilen, wenn die Einreisevoraussetzungen vorliegen, wobei ihr bei deren Beurteilung – unter Berücksichtigung der Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns, namentlich der Rechtsgleichheit und Willkürfreiheit – ein weiterer Beurteilungsspielraum zukommt (eingehend zur Auslegung von Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 VEV und Art. 6 SGK: BVGE 2014/1 E. 4.1.4 und 4.1.5). Einen Anspruch auf Einreise bzw. Visum vermittelt auch das Schengen-Recht nicht (vgl. BVGE 2014/1 E. 4.1.5 m.H.).

5.2 Drittstaatsangehörige dürfen in den Schengen-Raum für einen Aufenthalt von höchstens 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen einreisen, wenn sie im Besitz gültiger Reisedokumente sind, die zum Grenzübertritt berechtigen (Art. 2 Abs. 1 und Art. 17 VEV i.V.m. Art. 6 Abs. 1 Bst. a SGK). Ferner benötigen sie ein Visum, sofern ein solches nach Massgabe des Anhangs I zur Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 (ABl. L 81/1 vom 21. März 2001 [nachfolgend: Anhang I EG Nr. 539/2001]; vgl. für den vollständigen Nachweis die Fussnote zu Art. 4 Abs. 1 VEV) erforderlich ist. Kein Visum benötigen Drittstaatsangehörige, die Inhaber eines gültigen Aufenthaltstitels sind oder über ein gültiges Visum für den längerfristigen Aufenthalt verfügen (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. a AuG, Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1 VEV i.V.m. Art. 6 Abs. 1 Bst. b SGK).

5.3 Im Weiteren müssen Drittstaatsangehörige den Zweck und die Umstände ihres beabsichtigten Aufenthalts belegen und hierfür über ausreichende finanzielle Mittel verfügen (Art. 5 Abs. 1 Bst. b AuG, Art. 2 Abs. 1 und 2 VEV, Art. 6 Abs. 1 Bst. c sowie Abs. 3 und Abs. 4 SGK, Art. 14 Abs. 1 Bst. a - c der Verordnung [EG] Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft [Visakodex]). Insbesondere ist eine fristgerechte Wiederausreise zu gewährleisten und es sind Angaben vorzulegen, mittels derer die Absicht des Verlassens des Schengen-Raums vor Ablauf der Gültigkeitsdauer des beantragten Visums beurteilt werden kann (Art. 5 Abs. 2 AuG, Art. 14 Abs. 1 Bst. d und Art. 21 Abs. 1 Visakodex; vgl. dazu EGLI/MEYER, in: Ca-

roni/Gächter/Thurnherr [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, Bern 2010, Art. 5 N. 33). Des Weiteren dürfen Drittstaatsangehörige nicht im Schengener Informationssystem (SIS) zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben sein und keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats darstellen (Art. 5 Abs. 1 Bst. c AuG, Art. 6 Abs. 1 Bst. d und e SGK).

5.4 Eine Gefahr für die öffentliche Ordnung im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. e SGK ist auch dann anzunehmen, wenn die drittstaatsangehörige Person nicht bereit ist, das Hoheitsgebiet des Schengen-Raums fristgerecht wieder zu verlassen (vgl. dazu EGLI/MEYER, a.a.O., Art. 5 N. 33; ferner Urteil des deutschen Bundesverwaltungsgerichts 1 C. 1.10 vom 11. Januar 2011 Rz. 29). Die Behörden haben bei der Prüfung der Einreisevoraussetzungen und der Risikobewertung demzufolge insbesondere zu beurteilen, ob die Gefahr einer rechtswidrigen Einwanderung besteht, ob die gesuchstellende Person eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt und ob sie für die gesicherte Wiederausreise ausreichend Gewähr bietet (vgl. Art. 21 Abs. 1 und 3 Visakodex; vgl. BVGE 2014/1 E. 4.4 m.w.H.).

5.5 Sind die vorerwähnten Einreisevoraussetzungen nicht erfüllt, darf ein für den gesamten Schengen-Raum geltendes "einheitliches Visum" (Art. 2 Ziff. 3 Visakodex) nicht erteilt werden (Art. 12 Abs. 2 VEV, Art. 32 Visakodex). Hält es jedoch ein Mitgliedstaat aus humanitären Gründen, aus Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen für erforderlich, so ist er berechtigt, der drittstaatsangehörigen Person, welche die ordentlichen Einreisevoraussetzungen nicht erfüllt, ausnahmsweise die Einreise in sein Hoheitsgebiet zu gestatten (Art. 6 Abs. 5 Bst. c SGK, Art. 25 Abs. 1 Bst. a Visakodex; vgl. zum "Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit" Art. 2 Ziff. 4 Visakodex).

6.

6.1 Die Vorinstanz verweigerte die Erteilung des beantragten Schengen-Visums mit der Begründung, die anstandslose und fristgerechte Wiederausreise erscheine nicht als hinreichend gesichert.

6.2 Wie oben erwähnt, unterliegt die Gesuchstellerin als Staatsangehörige von Eritrea der Visumspflicht (vgl. Anhang I zur Verordnung [EG] Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001). Bei der Prüfung der Einreisevoraussetzungen nach Art. 5 Abs. 1 SGK stehen die Fragen nach dem

Zweck des geplanten Aufenthalts und nach der gesicherten Wiederausreise im Vordergrund. Dazu lassen sich in der Regel keine gesicherten Feststellungen, sondern nur Prognosen treffen. Dabei sind alle Umstände des konkreten Einzelfalles zu würdigen.

6.3 Vorliegend ist zu prüfen, ob die Vorinstanz unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Herkunftsland und der persönlichen Lebensumstände der Gesuchstellerin einen ermessensfehlerfreien Entscheid getroffen hat. Dabei rechtfertigt es sich, Einreisegesuchen von Personen aus Staaten mit politisch und/oder wirtschaftlich vergleichsweise ungünstigen Verhältnissen mit einer gewissen Zurückhaltung zu begegnen, da die persönliche Interessenlage in solchen Fällen häufig nicht mit dem Ziel und Zweck einer zeitlich befristeten Einreisebewilligung in Einklang steht.

7.

7.1 Eritrea ist ein in sechs Provinzen aufgeteilter Zentralstaat, deren Verfassung von 1997 nie in Kraft getreten ist. Alle wesentlichen Entscheidungen werden vom Präsidenten getroffen; eine Gewaltenteilung existiert nicht. Die Justiz ist als Teil des Justizministeriums von diesem abhängig, wobei es Sondergerichte gibt. Die Ausübung von Grundrechten, wie z.B. Rede- und Meinungsfreiheit, Versammlungs- und Religionsfreiheit, ist nicht oder nur extrem eingeschränkt möglich. Zahlreiche Regimekritiker wurden seit 2001 ohne rechtsstaatliches Verfahren verhaftet und sind seit Jahren ohne jeden Kontakt zur Aussenwelt an geheimen Orten inhaftiert. Die innenpolitische, wirtschaftliche und soziale Lage in Eritrea wird seit Jahren in erster Linie durch den ungelösten Grenzkonflikt mit Äthiopien bestimmt. Folgen sind unter anderem die weitgehende Militarisierung der Gesellschaft und ein Zurückdrängen der Privatwirtschaft durch staatlich gelenkte Wirtschaftsunternehmen. Mit einem Bruttoinlandprodukt von 771 US-Dollar pro Kopf gehört Eritrea zu den ärmsten Ländern der Welt. Es nimmt unter 188 Staaten den 179. Platz im Human Development Index 2015 des UNDP (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen) ein (Quelle: Deutsches Auswärtiges Amt, im Internet unter www.auswaertiges-amt.de > Aussen- und Europapolitik > Länderinformationen > Eritrea > Innenpolitik bzw. Wirtschafts- und Umweltpolitik, Stand: Juni 2017, besucht im Januar 2018). Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass die eritreische Gemeinschaft in der Schweiz in den letzten Jahren bedeutenden Zuwachs erhalten hat. Dies insbesondere durch den markanten Anstieg von Asylsuchenden (Quelle: PHILIPP EYER / RÉGINE SCHWEIZER, Die somalische und die eritreische Diaspora in der Schweiz, Bundesamt für Migration [Hrsg.], August 2010, S. 29). Gemäss der schweizerischen Asylstatistik stellten Personen

aus Eritrea im letzten Jahr mit 3'375 Gesuchen nach wie vor die grösste Gruppe von Asylsuchenden, obwohl sich deren Zahl gegenüber den Vorjahren stark verringert hat (2016: 5'178 Gesuche, 2015: 9'966 Gesuche; Quelle: Staatssekretariat für Migration, www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Statistiken > Asylstatistik > Asylstatistik 2017, S. 13).

7.2 Vor diesem Hintergrund besteht – wie oben erwähnt – vielfach der Wunsch zur Auswanderung, welcher sich besonders stark bei jüngeren und ungebundenen Personen manifestiert. Ein im Ausland bereits bestehendes, minimales soziales Beziehungsnetz aus Verwandten oder Freunden ist zudem ein wichtiges Element, das den Entscheid auszuwandern, erleichtern kann. Angesichts der restriktiven Zulassungsregelung werden dabei nicht selten ausländerrechtliche Bestimmungen umgangen, indem – einmal eingereist – versucht wird, den Aufenthalt auf eine ganz andere rechtliche oder faktische Basis zu stellen und sich so der Pflicht zur Wiederausreise zu entziehen. Solche Umstände und Erfahrungen sind beim Entscheid über die Erteilung eines Visums mit zu berücksichtigen.

Der Beschwerdeführer bringt in diesem Zusammenhang vor, die Berufung auf die Zuwanderung aus der Herkunftsregion seiner Mutter sowie der Hinweis auf die in zahlreichen Fällen gemachten Erfahrungen verstosse gegen das Diskriminierungsverbot gemäss Art. 8 Abs. 2 BV. Dazu ist klarzustellen, dass es in der Tat zu schematisch und nicht haltbar wäre, generell und ohne spezifische Anhaltspunkte, ausschliesslich aufgrund der allgemeinen Lage im Herkunftsland auf eine nicht hinreichend gesicherte Wiederausreise zu schliessen. Im Rahmen einer Gesamtwürdigung können jedoch aus der allgemeinen Lage im Herkunftsland und der Zuwanderungssituation Anhaltspunkte zur Beurteilung der fristgerechten Wiederausreise gewonnen werden. So können insbesondere Einreisegesuche von Bürgerinnen und Bürgern aus Staaten bzw. Regionen mit politisch und/oder wirtschaftlich vergleichsweise ungünstigen Verhältnissen darauf hindeuten, dass die persönliche Interessenlage in solchen Fällen nicht mit dem Ziel und Zweck einer zeitlich befristeten Einreisebewilligung in Einklang steht (vgl. etwa Urteil des BVGer C-2983/2015 vom 7. Oktober 2015 E. 5.3 m.H.).

7.3 Bei der Risikoanalyse sind allerdings nicht nur solch allgemeine Umstände und Erfahrungen, sondern auch – wie erwähnt – sämtliche Gesichtspunkte des konkreten Einzelfalles zu berücksichtigen. Obliegt einer gesuchstellenden Person im Heimatland beispielsweise eine besondere

berufliche, gesellschaftliche oder familiäre Verantwortung, kann dieser Umstand durchaus die Prognose für eine anstandslose Wiederausreise begünstigen. So muss denn auch für Staatsangehörige aus Eritrea die Möglichkeit bestehen, eine Einreisebewilligung zu erhalten, sofern die persönlichen Verhältnisse auf eine fristgerechte Rückkehr ins Heimatland schliessen lassen. Andererseits muss bei Personen, die in ihrer Heimat keine besonderen Verpflichtungen haben, das Risiko für ein ausländerrechtlich nicht regelkonformes Verhalten (nach bewilligter Einreise zu einem Besuchsaufenthalt) als hoch eingeschätzt werden.

8.

8.1 Vorab ist festzuhalten, dass sich aus den Visumsakten keine Hinweise ergeben, wonach sich die Schweizerische Vertretung in Khartum überhaupt mit den persönlichen Verhältnissen der Gesuchstellerin auseinandergesetzt hätte. Auf dem Visumsgesuch befindet sich lediglich ein handgeschriebener Vermerk, dass die (ursprünglich) beantragte Aufenthaltsdauer von 180 Tagen "viel zu lang" sei.

8.2 Bei der Gesuchstellerin handelt es sich um eine mittlerweile 64-jährige verwitwete Hausfrau und Mutter, welche in einer gut ausgestatteten 2 ½-Zimmerwohnung mit eigenem Garten, Bad und Küche lebt. Den Angaben des Beschwerdeführers zufolge sollen noch vier weitere Söhne und eine Tochter der Gesuchstellerin mit ihren Angehörigen in Eritrea leben. Dort soll sich die Eingeladene tagtäglich um ihre Kinder kümmern und abwechselnd ihre zahlreichen Enkelkinder betreuen. Diese Gegebenheiten sprechen für eine intakte soziale Struktur und einen engen familiären und gesellschaftlichen Bezug zum Heimatland. Insbesondere der Umstand, dass die Gesuchstellerin für die Dauer des beabsichtigten Aufenthaltes in der Schweiz zahlreiche engste Angehörige in Eritrea zurücklassen würde, lässt auf persönliche Verpflichtungen und daraus auf eine gewisse Verwurzelung schliessen, was die Gefahr einer Emigration im Vergleich zu jüngeren, im Erwerbsleben stehenden und ungebundenen Landsleuten relativiert (vgl. auch Urteil des BVGer F-2032/2016 vom 23. Januar 2017 E. 7.2 m.H.).

8.3 Soweit die Vorinstanz auf die schwierigen wirtschaftlichen Verhältnisse und in diesem Zusammenhang auf den starken Zuwanderungsdruck verweist, gilt es festzuhalten, dass die Eingeladene schon aufgrund ihres Alters nicht zu jener Personengruppe gehört, von der das grösste Emigrationsrisiko ausgeht. Zudem geht sie als Rentnerin und Hausfrau ohnehin keiner bezahlten Erwerbstätigkeit mehr nach, sondern besorgt in dieser

Funktion die ganze oder zumindest einen Grossteil der Haus- bzw. Betreuungsarbeit für ihre nächsten Angehörigen. Der Beschwerdeführer bringt im Weiteren vor, seine Mutter lebe in vergleichsweise guten finanziellen Verhältnissen in Eritrea, da sie lange Zeit als (Haus-)Angestellte in Kuwait tätig gewesen sei und daher von ihrem damaligen Arbeitgeber eine monatliche Rente von 200-300 US-Dollar erhalte, mit welcher sie sogar ihre Angehörigen in Eritrea finanziell unterstützen könne. Der Beschwerdeführer weist schliesslich darauf hin, dass das angesparte Guthaben der Gesuchstellerin auf der "Housing Bank of Eritrea Sharing Company" rund 585'000 ERN (umgerechnet ca. Fr. 36'000) betrage, was mit einem entsprechenden Kontoauszug belegt wurde (vgl. Beilage 16 der Beschwerdeschrift). Dieses Geld sei für den Kauf eines Hauses vorgesehen, welches seine Mutter aufgrund der politischen Situation bislang nicht habe erwerben können; sie sei jedoch auf den vorderen Plätzen der entsprechenden Warteliste. Komme hinzu, dass sie Anlagen in Gold von rund 400 Gramm mit einem aktuellen Marktwert von rund Fr. 16'000.- besitze. Nach dem Gesagten dürfte die Gesuchstellerin somit in stabilen wirtschaftlichen Verhältnissen leben, was denn auch von der Vorinstanz an sich nicht in Frage gestellt wurde. Aufgrund der Aktenlage ist demnach davon auszugehen, dass die Eingeladene über eine relativ gesicherte wirtschaftliche Existenz in ihrem Heimatland verfügt, die geeignet ist, das Risiko einer nicht fristgerechten Wiederausreise nach einem Besuchsaufenthalt in der Schweiz entscheidend herabzusetzen.

8.4 Insgesamt betrachtet verfügt die Gesuchstellerin somit durchaus über eine massgebliche familiäre wie auch wirtschaftliche Verankerung im Heimatland. Zudem gehört sie – wie oben erwähnt – bereits aufgrund ihres Alters nicht (mehr) zur Kategorie der typischen Emigranten aus Eritrea (vgl. www.sem.admin.ch > Publikationen & Service > Statistiken > Asylstatistik > Asylstatistik 2017, S. 12, Grafik 7: Asylsuchende nach Geschlecht und Altersklassen [ohne vorläufig Aufgenommene]). Hinzu kommt, dass sich die beantragte 90-tägige Auslandabwesenheit auch mit ihrem Rentnerdasein verträgt.

8.5 Nicht ausser Acht gelassen werden darf schliesslich der Umstand, dass es sich bei der Gesuchstellerin, welche ihr ganzes bisheriges Leben in Eritrea bzw. als Arbeitskraft in Kuwait verbracht hat, um die Mutter des Beschwerdeführers handelt. Dieser war vor den Wirren der eritreischen Diktatur geflohen und im Jahre 2008 in die Schweiz eingereist, nachdem er als ein im Land anerkannter Journalist an Leib und Leben bedroht worden

war. Entsprechend wurde ihm in der Schweiz der Flüchtlingsstatus zuerkannt und Asyl gewährt (vgl. Asylentscheid des BFM vom 12. Juni 2009). Der Wunsch von Mutter und Sohn, sich nach vielen Jahren der Trennung wieder einmal zu treffen, ist ohne Weiteres nachvollziehbar.

8.6 Nach dem Gesagten dürfte die Gesuchstellerin somit kaum Anlass zum (definitiven) Verlassen ihres Landes haben. Im Weiteren darf davon ausgegangen werden, dass der Beschwerdeführer, welcher von allem Anfang an seine Mitwirkungspflicht bei der Abklärung des rechtserheblichen Sachverhalts wahrgenommen und die von ihm verlangten Auskünfte erteilt bzw. die notwendigen Belege eingereicht hat, als Gastgeber zweifellos besorgt sein wird, dass seine Mutter die Schweiz termingerecht verlassen wird. Dies umso mehr, als er in der Schweiz sehr gut integriert ist und als Übersetzer für das Schweizerische Rote Kreuz, die Caritas und eine weitere soziale Institution eine Vertrauensstellung innehat.

9.

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass der Gesuchstellerin die Erteilung eines Visums nicht mit der Begründung verweigert werden kann, die Wiederausreise erscheine nicht gesichert, auch wenn das Risiko für eine Missachtung ausländerrechtlicher Normen naturgemäss nie gänzlich ausgeschlossen werden kann. Indem die Vorinstanz den rechtserheblichen Sachverhalt wesentlich anders beurteilt hat, hat sie Bundesrecht verletzt (vgl. Art. 49 Bst. a VwVG). Die Beschwerde ist daher gutzuheissen, die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Sache zur neuerlichen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Dabei bleibt von der Vorinstanz zu prüfen, ob die übrigen Einreisevoraussetzungen (vgl. E. 5) erfüllt sind.

10.

10.1 Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens sind weder dem Beschwerdeführer noch der Vorinstanz Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG) und der geleistete Kostenvorschuss ist zurückzuerstatten.

10.2 Der Beschwerdeführer hat gemäss Art. 64 Abs. 1 VwVG Anrecht auf eine Parteientschädigung für die ihm erwachsenen notwendigen Kosten (vgl. auch Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Das Gericht setzt die Parteientschädigung aufgrund der Kostennote fest (14 Abs. 2 VGKE). Der Beschwerdeführer reichte mit Schreiben vom 16. Januar 2018 eine solche ein. Der Rechtsvertreter stellt darin für Honorar und Auslagen – für das Einspracheverfahren beim SEM wie

auch das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht – eine Entschädigung von insgesamt Fr. 6'371.05 (inkl. MWST) in Rechnung. In Berücksichtigung des Umstandes, dass für das vorinstanzliche Verfahren keine Parteientschädigung vorgesehen ist bzw. Art. 64 VwVG nur in Verwaltungsbeschwerdeverfahren zur Anwendung gelangt (vgl. hierzu MARCEL MAILLARD, in: Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 64 N. 1 und 2, MICHAEL BEUSCH, in: Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2008, Rz. 2 zu Art. 64 N. 2 oder YERO DIAGNE, *La procédure de modération des honoraires de l'avocat*, Diss. Lausanne, 2012, S. 42; vgl. auch Urteil des BVGer F-299/2018 vom 29. Januar 2018), in Anbetracht der Notwendigkeit der Ausführungen, des (eher mässigen) Schwierigkeitsgrades der Streitsache in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht, der aktenkundigen Bemühungen sowie der Bandbreite der bislang ausgerichteten Entschädigungen für vergleichbare Fälle ist der Gesamtaufwand nach Massgabe der einschlägigen Bestimmungen auf Fr. 2'000.- festzusetzen (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuerzuschlag im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. c VGKE). Diese Entschädigung geht zu Lasten der Vorinstanz (vgl. Art. 64 Abs. 2 VwVG).

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die angefochtene Verfügung vom 1. November 2016 wird aufgehoben und die Sache zur neuerlichen Abklärung und Beurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben und der am 9. Dezember 2016 geleistete Kostenvorschuss im Betrage von Fr. 900.- wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.

3.

Die Vorinstanz hat dem Beschwerdeführer für das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 2'000.- auszurichten.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben; Beilage: Formular Zahladresse)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...] und N [...] zurück)
- die Einwohner- und Spezialdienste der Stadt Biel

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Marianne Teuscher

Daniel Brand

Versand: