



Abteilung III
C-1660/2008
{T 0/2}

Urteil vom 2. April 2009

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),
Richter Bernard Vaudan,
Richter Antonio Imoberdorf,
Gerichtsschreiberin Denise Kaufmann.

Parteien

K._____ und Y._____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Fürsprecher Werner Spirig,

gegen

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

Gegenstand

Verweigerung eines Visums zu Besuchszwecken.

Sachverhalt:**A.**

Die 1949 geborene sri-lankische Staatsangehörige P._____ (im Folgenden: Gesuchstellerin) beantragte am 26. November 2007 bei der Schweizerischen Botschaft in Colombo ein Visum für einen dreimonatigen Besuchsaufenthalt bei ihrer Tochter und ihrem Schwiegersohn Y._____ und K._____ (im Folgenden: Gastgeber bzw. Beschwerdeführer) in U._____ (BE). Als Grund für den Besuch gab sie an, sie wolle ihrer Tochter behilflich sein, die anfangs 2008 ein Kind gebären werde. Die Schweizer Vertretung lehnte es ab, in eigener Kompetenz ein Visum zu erteilen, und leitete das Gesuch zur Prüfung und zum Entscheid an die Vorinstanz weiter.

B.

Nachdem der Migrationsdienst des Kantons Bern über die Wohngemeinde bei den Gastgebern weitere Auskünfte eingeholt und an die Vorinstanz weiter geleitet hatte, verweigerte diese in einer Verfügung vom 12. Februar 2008 das beantragte Besuchsvisum. Dies im Wesentlichen mit der Begründung, die anstandslose und fristgerechte Wiederausreise nach einem Besuchsaufenthalt könne nicht als gesichert betrachtet werden. Die Gesuchstellerin lebe in einer Region, aus der als Folge der dort herrschenden wirtschaftlichen und soziokulturellen Verhältnisse ein anhaltend starker Zuwanderungsdruck festzustellen sei. Bei der Gesuchstellerin selbst seien weder berufliche noch gesellschaftliche Verpflichtungen, aber auch keine familiären Verantwortlichkeiten erkennbar, die trotz dieser Verhältnisse besondere Gewähr für eine Wiederausreise bieten könnten.

C.

Mit Beschwerde vom 12. März 2008 lassen die Gastgeber beim Bundesverwaltungsgericht beantragen, die vorinstanzliche Verfügung sei aufzuheben, und der Gesuchstellerin sei das gewünschte Besuchsvisum zu erteilen. Zur Begründung wird vorgebracht, die Vorinstanz gehe zu Unrecht davon aus, dass die Wiederausreise der Gesuchstellerin nach einem Besuchsaufenthalt nicht gesichert wäre. Diese sei bereits einmal im Jahre 2003 hier zu Besuch gewesen und danach fristgerecht wieder in ihre Heimat zurückgekehrt. Die Gesuchstellerin lebe in geordneten Verhältnissen in ihrem Heim in Kantbrodai in der Provinz Jaffna. In der Nähe wohnten eine Schwester und drei Brüder, die in der Landwirtschaft tätig seien. Eine Tochter der Gesuchstellerin

(die Beschwerdeführerin) lebe in der Schweiz, und eine weitere Tochter halte sich in Norwegen auf. Beide Töchter würden die Mutter finanziell unterstützen. Der ursprüngliche Einreisezweck sei zwar mit der inzwischen erfolgten Geburt des Enkelkindes hinfällig, das Interesse an einem Besuch der Angehörigen aber ungebrochen. Zum Beleg wurden Kopien einer Kurzaufenthaltsbewilligung und von Einträgen im Reisepass – beides die Gesuchstellerin betreffend – eingereicht.

D.

Die Vorinstanz hält in ihrer Vernehmlassung vom 25. April 2008 an der angefochtenen Verfügung fest und schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Ergänzend zur Begründung in der angefochtenen Verfügung bringt sie vor, eine fristgerechte Wiederausreise der Gesuchstellerin nach einem Besuchsaufenthalt müsse insbesondere auch deshalb in Frage gestellt werden, weil der bewaffnete Konflikt in Sri Lanka zurzeit weiter eskaliere.

E.

Die Beschwerdeführer machten von dem ihnen eingeräumten Recht auf Replik keinen Gebrauch.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht unter Vorbehalt der in Art. 32 VGG genannten Ausnahmen Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), welche von einer in Art. 33 VGG aufgeführten Behörde erlassen wurden. Darunter fallen u.a. Verfügungen des BFM, mit denen die Erteilung eines Besuchervisums verweigert wird. In dieser Materie urteilt das Bundesverwaltungsgericht endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

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

1.3 Die Beschwerdeführer sind gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt. Auf die frist- und formgerechte Beschwerde ist einzutreten (Art. 50–52 VwVG).

2.

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechts-erheblichen 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 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 Rechts- und Sachlage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. E. 1.2 des in BGE 129 II 215 teilweise publizierten Urteils 2A.451/2002 vom 28. März 2003).

3.

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 gehalten, Ausländerinnen und Ausländern die Einreise zu gestatten. Vorbehältlich völkerrechtlicher Verpflichtungen handelt es sich dabei um einen autonomen Entscheid (vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002, BBI 2002 3774; BGE 133 I 185 E. 2.3 S. 189).

4.

Am 1. Januar 2008 sind das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) sowie die dazu gehörigen Ausführungsverordnungen (u.a. die Verordnung vom 24. Oktober 2007 über das Einreise- und Visumverfahren [VEV, AS 2007 5537]) in Kraft getreten. In der Volksabstimmung vom 5. Juni 2005 wurde dem Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2004 über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin (SR 362) zugestimmt. Die entsprechenden Assoziierungsabkommen (darunter das Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Uni-

on und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands [SAA, SR 0.360.268.1]) sind sodann für die Schweiz am 12. Dezember 2008 definitiv in Kraft getreten. Seitdem ist die Schweiz verpflichtet, den übernommenen Schengen-Besitzstand anzuwenden und umzusetzen, wie u.a. die Bestimmungen zur gemeinsamen Visapolitik, auf die verschiedentlich in EG-Rechtsakten verwiesen wird. Durch die Übernahme des Schengen-Besitzstandes wurden im AuG entsprechende Anpassungen notwendig (vgl. u.a. Art. 2 Abs. 4 AuG, wonach die Bestimmungen über das Visumverfahren und über die Ein- und Ausreise nur gelten, sofern das Schengen-Recht keine abweichenden Bestimmungen enthält). Im Weiteren ist die VEV total revidiert worden (Verordnung vom 22. Oktober 2008 über die Einreise und die Visumerteilung [VEV, SR 142.204], in Kraft seit 12. Dezember 2008). Art. 57 VEV sieht vor, dass hängige Verfahren nach dem neuen, übergeordneten (Schengen-)Recht fortgeführt werden. Das bedeutet, dass die Schweiz ungeachtet der übergangsrechtlichen Bestimmung von Art. 126 Abs. 1 AuG völkerrechtlich verpflichtet ist, auf Verfahren, die am 12. Dezember 2008 hängig sind, das neue Recht anzuwenden (zum Vorrang des internationalen Rechts: vgl. BGE 131 II 352 E. 1.3.1 [mit Hinweis auf Rechtsprechung und zitierte Doktrin], 119 V 171 E. 4; RAINER J. SCHWEIZER, Zur Einleitung: Das Bundesverwaltungsgericht im System der öffentlich-rechtlichen Rechtspflege des Bundes, in: Bernhard Ehrenzeller/Rainer J. Schweizer [Hrsg.], Das Bundesverwaltungsgericht: Stellung und Aufgaben, St. Gallen 2008, S. 24).

5.

5.1 Bezüglich der Einreisevoraussetzungen für einen Aufenthalt von höchstens drei Monaten verweist Art. 2 Abs. 1 VEV auf die Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex [SGK, ABl. L 105 vom 13.04.2006, S. 1–32]). Art. 5 Abs. 1 SGK präzisiert die Einreisevoraussetzungen für Drittstaatsangehörige. Diese benötigen zur Einreise ein oder mehrere gültige Reisedokumente und – sofern sie der Visumpflicht unterliegen – ein gültiges Visum (Bst. a und b). Sie müssen den Zweck und die Umstände ihres beabsichtigten Aufenthalts belegen und hierfür über ausreichende finanzielle Mittel verfügen (Bst. c). Im Weiteren dürfen sie nicht im Schengener Informationssystem (SIS) zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben sein und keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentli-

che Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats darstellen (Bst. d und e).

5.2 Die Einreisevoraussetzungen gemäss Schengener Grenzkodex entsprechen im Wesentlichen Art. 5 Abs. 1 Bst. a–d AuG. Das in Art. 5 Abs. 1 Bst. c SGK genannte Erfordernis, Zweck und Umstände des geplanten Aufenthalts zu belegen, wird in Art. 5 Abs. 1 AuG nicht explizit erwähnt. Demgegenüber verlangt Art. 5 Abs. 2 AuG, dass im Falle eines nur vorübergehenden Aufenthalts für die gesicherte Wiederausreise Gewähr zu bieten ist. Dies stellt jedoch kein zusätzliches im nationalen Recht verankertes Erfordernis dar und steht daher nicht im Widerspruch zum Schengener Grenzkodex. Die Angabe des vorübergehenden Aufenthaltszwecks stellt nämlich zugleich eine Absichtserklärung dar, nach Erfüllung dieses Zwecks wieder ausreisen zu wollen. Erfolgen widersprüchliche oder unglaubwürdige Angaben zum Aufenthaltszweck, so kann daraus der Schluss gezogen werden, dass der jeweilige Gesuchsteller nicht willens ist, nach Ablauf des geplanten Aufenthalts den Schengenraum fristgerecht zu verlassen. In diesem Sinne äussert sich auch die Gemeinsame Konsularische Instruktion an die diplomatischen Missionen und die konsularischen Vertretungen, die von Berufskonsularbeamten geleitet werden (GKI, ABl. C 326 vom 22.12.2005, S. 1–149), die eine analoge Auslegung vornimmt. Die GKI verlangt hinsichtlich des Entscheids über den Visumsantrag die Einschätzung des Migrationsrisikos; es muss geprüft werden, "ob der Antragsteller die Absicht hat, in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten mit Hilfe eines zu Touristik-, Studien-, Geschäfts- bzw. zu Familienbesuchszwecken ausgestellten Visums einzuwandern und sich dort niederzulassen" (vgl. ABl. C 326, S. 10). Die laut Art. 5 Abs. 2 SGK zur Glaubhaftmachung des Aufenthaltszwecks in Frage kommenden Belege werden beispielhaft in Anhang I des Schengener Grenzkodex aufgelistet.

5.3 Aufgrund der vorstehenden Erwägungen ist somit festzuhalten, dass die nach Art. 5 Abs. 1 Bst. c SGK erforderliche Überprüfung des Aufenthaltszwecks dieselbe Fragestellung aufwirft wie die Überprüfung des in Art. 5 Abs. 2 AuG genannten Merkmals der gesicherten Wiederausreise. Es kann daher an die bisherige Praxis und Rechtsprechung bezüglich des letztgenannten Merkmals angeknüpft werden.

6.

Das Schengen-Recht nimmt eine Differenzierung in Bezug auf die Vi-

sumspflicht von Drittstaatsangehörigen vor. Die Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 (ABl. L 81 vom 21.03.2001, S. 1–7) verweist in Art. 1 Abs. 1 und 2 auf die Anhänge I und II, welche jeweils eine Liste von Drittländern enthalten. In Anhang I sind diejenigen Drittstaaten aufgelistet, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Aussengrenzen der Schengen-Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen; Anhang II dagegen führt diejenigen Drittländer auf, deren Staatsangehörige von der Visumspflicht befreit sind. Als sri-lankische Staatsangehörige unterliegt die Gesuchstellerin damit der Visumspflicht.

7.

7.1 Zur Prüfung des Kriteriums der gesicherten Wiederausreise muss ein zukünftiges Verhalten beurteilt werden. Dazu lassen sich in der Regel keine gesicherten Feststellungen, sondern lediglich Voraussagen machen. Dabei sind sämtliche Umstände des konkreten Einzelfalles zu würdigen.

7.2 Anhaltspunkte zur Beurteilung der fristgerechten Wiederausreise können sich aus der allgemeinen Lage im Herkunftsland der Besucherin oder des Besuchers ergeben.

7.3 Die Wirtschaft Sri Lankas ist 2007 real um 7,4 % gewachsen. Das Pro-Kopf-Einkommen betrug 1350 USD, das Bruttoinlandprodukt (BIP) 27 Mrd. USD. Für 2008 wird erneut ein hohes Wirtschaftswachstum von über 6 % erwartet. Ein Problem für die weitere wirtschaftliche Entwicklung ist zunehmend die Inflation, die 2007 mit einer Jahresrate von deutlich über 15 % nicht unter Kontrolle gebracht werden konnte. Die Arbeitslosigkeit beträgt seit längerer Zeit ungefähr 7 %. Die wirtschaftliche Entwicklung Sri Lankas weist allerdings grosse regionale Unterschiede auf. Wirtschaftliches Zentrum ist die Region rund um Colombo, die fast die Hälfte der gesamten Wirtschaftsleistung erbringt.

Die grundsätzlich ermutigenden wirtschaftlichen Entwicklungen können aber nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass nach wie vor breite Bevölkerungsschichten von vergleichsweise schwierigen ökonomischen und sozialen Lebensbedingungen betroffen sind. Darüber hinaus hat sich die Sicherheitslage im ganzen Land seit Anfang 2006 wieder verschlechtert, nachdem erneut Kämpfe zwischen dem Militär und der Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) ausgebrochen sind. Davon besonders betroffen sind der Osten und Norden Sri Lankas, Anschläge

kommen jedoch auch in der Hauptstadt Colombo und selbst im Süden des Landes vor (so jüngst ein Selbstmordattentat am 10. März 2009 in Akuressa, bei dem mindestens 15 Menschen getötet und etwa 60 weitere verletzt wurden [Quelle: Neue Zürcher Zeitung online, 16. März 2009]). Die Regierung hat am 3. Januar 2008 das Waffenstillstandsabkommen mit der LTTE offiziell per 16. Januar 2008 gekündigt; die Gefechte im Norden des Landes haben seitdem immer weiter zugenommen (Quellen: Länder- und Reiseinformationen auf der Webseite des Auswärtigen Amtes, <<http://www.auswaertiges-amt.de>>, Länder, Reisen und Sicherheit > Sri Lanka, Stand: November 2008; Reisehinweise auf der Webseite des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten [EDA], <<http://www.eda.admin.ch>>, Reiseziele > Sri Lanka, Stand: 9. März 2009, beide besucht am 12. März 2009; vgl. auch BVGE 2008/2 E. 7.2 bis 7.5).

In den vergangenen Wochen und Monaten ist die sri-lankische Armee in die letzten von den tamilischen Rebellen kontrollierten Gebiete vorgerückt und hat die LTTE weiter zurückgedrängt. Doch auch wenn der Armeechef vor kurzem in einer Fernsehansprache erklärte, das Ende des 25-jährigen Bürgerkriegs sei in greifbare Nähe gerückt, so ist diese Ankündigung angesichts der vielen gleichartigen Erklärungen in den vergangenen Monaten zu relativieren. Es ist schwer abzuschätzen, über welche Reserven die LTTE noch verfügen. Zudem gibt es seit dem Beginn der jüngsten Offensive im Norden keine unabhängigen Berichte aus dem Krisengebiet mehr, da Journalisten und Helfern der Zugang dorthin verwehrt wird (zur neueren Entwicklung vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 27. Januar 2009, S. 3, Webseite des Auswärtigen Amtes, a.a.O., Reise- und Sicherheitshinweis, Stand 12. März 2009 [unverändert gültig seit 21. Februar 2009]).

Die Tendenz zur Auswanderung zeigt sich erfahrungsgemäss besonders stark bei jüngeren und ungebundenen Personen, aber auch sozial eingebundene Menschen reiferen Alters fassen oft diesen Weg ins Auge. Ein bestehendes soziales Beziehungsnetz (Freunde oder Verwandte) im Ausland ist ein wichtiges Element, das den Auswanderungswillen noch akzentuieren kann. Die schwierige Lage des Landes spiegelt sich im Übrigen in der schweizerischen Asylstatistik wider, in der Sri Lanka im Jahre 2008 mit 1'262 Gesuchen die fünftgrösste Gruppe von Asylsuchenden stellte. Nachdem die Anzahl der Gesuche 2007 im Vergleich zum Jahr 2006 schon um fast 90 % zugenommen hatte, stieg die Anzahl der Gesuche 2008 wegen der Eskalation des

bewaffneten Konfliktes im Vergleich zum Vorjahr nochmals um 98.4 % (vgl. BFM-Asylstatistik 2008 vom 12. Januar 2009, S. 4 und 9).

7.4 In Anbetracht der geschilderten Verhältnisse in Sri Lanka ist die Beurteilung der Vorinstanz, die das Risiko einer nicht fristgerechten Wiederausreise als relativ hoch einschätzte, nicht zu beanstanden. Es wäre jedoch zu schematisch und nicht haltbar, generell und ohne spezifische Anhaltspunkte ausschliesslich aufgrund der allgemeinen Lage in der Herkunftsregion auf eine nicht hinreichend gesicherte Wiederausreise zu schliessen. Selbst allgemein schwierige Lebensverhältnisse vor Ort entbinden die Vorinstanz nicht von einer einzelfallbezogenen Beurteilung. Namentlich können berufliche, gesellschaftliche oder familiäre Verpflichtungen die Prognose einer anstandslosen Wiederausreise begünstigen.

8.

8.1 Bei der Gesuchstellerin handelt es sich um eine 59-jährige, verwitwete Frau. Gemäss Angaben der Beschwerdeführer wohnt sie alleine in einem Haus in einer in der Provinz Jaffna gelegenen Ortschaft. Vor Ort sollen zwar noch 4 Geschwister der Gesuchstellerin leben. Von engen familiären Bindungen oder gar Verpflichtungen in der Heimat, welche die Prognose einer fristgerechten und anstandslosen Wiederausreise begünstigen würden, kann aber nicht ausgegangen werden. Im Gegenteil: Die beiden Töchter als einzige Nachkommen leben in Europa und unterstützen die Mutter von da aus finanziell. Über die weitere Planung, insbesondere die Betreuung der Mutter im Alter, haben sich die Beschwerdeführer nicht ausgelassen. So kann zumindest nicht ausgeschlossen werden, dass über kurz oder lang die Absicht besteht, die Mutter in die Schweiz oder nach Norwegen zu holen, um sie da besser betreuen zu können.

8.2 Auch wenn die wirtschaftliche Existenz der Gesuchstellerin dank der Unterstützung durch ihre Töchter gesichert sein dürfte, muss dennoch in Erwägung gezogen werden, dass angesichts der prekären Sicherheitslage in der Provinz Jaffna selbst wirtschaftlich annehmbare Rahmenbedingungen nicht ausschlaggebend sein dürften für die Frage, ob jemand sich für einen Verbleib oder einen Wegzug entscheidet. So könnte auch die Gesuchstellerin den Wunsch haben, sich aus der Gefahrenzone abzusetzen.

8.3 Vor dem aufgezeigten allgemeinen und persönlichen Hintergrund durfte die Vorinstanz daher davon ausgehen, dass keine hinreichende

Gewähr für eine fristgerechte und anstandslose Wiederausreise der Gesuchstellerin nach einem Besuchsaufenthalt besteht. An dieser Beurteilung vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass die Gesuchstellerin sich bereits früher einmal zu Besuchszwecken in der Schweiz aufgehalten hat. Über die genauen Umstände dieses Aufenthalts im Jahre 2003, der im übrigen offenbar nach drei Monaten um weitere drei Monate verlängert worden war, ist nichts Näheres bekannt. Tatsache ist aber, dass damals in Sri Lanka – im Vergleich zu heute – wesentlich entspanntere Verhältnisse herrschten.

9.

Aus vorstehenden Erwägungen folgt, dass die angefochtene Verfügung im Lichte von Art. 49 VwVG nicht zu beanstanden ist. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

10.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens werden die unterliegenden Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG, Art. 1, 2 und 3 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE; SR 173.320.2]).

Dispositiv S. 11

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 600.- werden den Beschwerdeführern auferlegt. Sie werden mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. [...] retour)
- den Migrationsdienst des Kantons Bern.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Andreas Trommer

Denise Kaufmann

Versand: