

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-3344/2008
{T 0/2}

Urteil vom 3. April 2009

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),
Richterin Elena Avenati-Carpani,
Richterin Ruth Beutler,
Gerichtsschreiberin Denise Kaufmann.

Parteien

M._____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Verweigerung eines Visums zu Besuchszwecken.

Sachverhalt:**A.**

Die 1965 geborene sri-lankische Staatsangehörige S._____ (im Folgenden: Gesuchstellerin) beantragte am 4. März 2008 bei der Schweizerischen Botschaft in Colombo für sich und ihre damals 14- bzw. 11-jährigen Töchter ein Visum. Als Zweck ihrer Einreise vermerkte die Gesuchstellerin, während eines Monats ihren Bruder M._____ (im Folgenden: Gastgeber bzw. Beschwerdeführer) und dessen Familie in Zürich besuchen und den Geburtstag dessen Tochter feiern zu wollen. 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.

Zum Antrag begrüsst, holte das Migrationsamt des Kantons Zürich beim Gastgeber ergänzende Auskünfte ein und leitete sie an die Vorinstanz weiter. Letztere lehnte es in einer Verfügung vom 29. April 2008 ab, das beantragte Besuchsvisum zu erteilen. 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 politischen, wirtschaftlichen und soziokulturellen Verhältnisse ein anhaltend starker Migrationsdruck festzustellen sei.

C.

Mit Beschwerde vom 21. Mai 2008 (Datum des Poststempels) beantragt der Gastgeber beim Bundesverwaltungsgericht die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und die Erteilung der Einreisebewilligung. Zur Begründung bringt er vor, die Vorinstanz gehe zu Unrecht davon aus, dass seine Schwester und die beiden Nichten die Schweiz nach einem Besuchsaufenthalt nicht fristgerecht wieder verlassen würden. Es gehe den Beteiligten wirklich nur um einen Besuch und er wünsche sich, dass seine Gäste anlässlich des zweiten Geburtstags seiner Tochter in der Schweiz sein könnten. Im Jahre 2001 habe er bereits seine Eltern hier zu Besuch gehabt. Der Vater sei während dieses Aufenthalts verstorben, die Mutter aber dennoch nach Sri Lanka zurückgekehrt. Er garantiere auch im Falle seiner Schwester und deren Kinder für eine fristgerechte Wiederausreise.

D.

Die Vorinstanz hält in ihrer Vernehmlassung vom 6. August 2008 an der angefochtenen Verfügung fest und schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Ergänzend weist sie u.a. darauf hin, dass die Gesuchstellerin und deren Kinder in der Region Jaffna und damit in einem sicherheitspolitisch besonders gefährdeten Gebiet lebten. Genau diese Verhältnisse seien aber auch der Grund dafür, dass viele dort lebenden Personen das Land verliessen und für sich und ihre Kinder anderswo eine sicherere Zukunft suchten. So lebten denn auch bereits zwei Geschwister der Gesuchstellerin (nebst dem Beschwerdeführer noch eine Schwester) in der Schweiz.

E.

Der Beschwerdeführer machte von dem ihm 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 Visums 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 Der Beschwerdeführer ist 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, BBl 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 Union 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 gemeinsa-

men 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 gängige Verfahren nach dem neuen, übergeordneten (Schengen-)Recht fortgeführt werden.

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 Visumspflicht 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 öffentliche 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 Aufent-

haltszweck, 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 Visumpflicht 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 Visumpflicht befreit sind. Als sri-lankische Staatsangehörige unterliegen die Gesuchstellerin und ihre Kinder damit der Visumpflicht.

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]).

7.4 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).

7.5 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 im Herkunftsland 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 43-jährige, verheiratete Frau, die zusammen mit ihrem Ehemann und den drei gemeinsamen Kindern in Puttur West im Norden Sri Lankas (Region Jaffna) lebt. Den schriftlichen Auskünften des Beschwerdeführers gegenüber dem Migrationsamt des Kantons Zürich kann entnommen werden, dass die Mutter der Gesuchstellerin (und des Beschwerdeführers) ebenfalls in der erwähnten Ortschaft wohnhaft ist. Für die Reise in die Schweiz und den Besuchsaufenthalt hier möchte die Gesuchstellerin zwei ihrer Kinder mitnehmen. Als Ehefrau und Mutter dreier Kinder hat sie durchaus familiäre Verpflichtungen im Heimatland. Solche Verhältnisse (zurückbleibende Familienangehörige) bilden für sich allein aber noch keine Garantie für eine anstandslose und fristgerechte Wiederausreise nach einem Besuchsaufenthalt. Die Erfahrung zeigt vielmehr, dass es in aller Regel die individuell herrschenden wirtschaftlich-sozialen und sicherheitspolitischen Verhältnisse sind, die letztlich über den Verbleib oder Wegzug entscheiden. Dass dabei eine Familie vorübergehend getrennt wird, wird je nach Interessenlage in Kauf genommen.

8.2 Die Gesuchstellerin ist Hausfrau und hilft ihrem Ehemann in der Landwirtschaft. Über die Grösse und die Erträge des landwirtschaftlichen Betriebs ist nichts Näheres bekannt. Somit kann auch kein Bild von den wirtschaftlichen Verhältnissen gewonnen werden, in denen sich die Gesuchstellerin mit ihrer Familie befindet. Gegen eine komfortable wirtschaftliche Situation spricht aber bereits der Herkunftsort; denn in der Region Jaffna herrschen wegen der kriegerischen Ereignisse bekanntermassen auch in wirtschaftlicher Hinsicht besonders prekäre Verhältnisse.

8.3 Vorliegend sind insgesamt keine Umstände erkennbar, die besondere Gewähr für eine fristgerechte Wiederausreise nach einem Besuchsaufenthalt bieten könnten. Demgegenüber hat die Gesuchstellerin einen engen Bezug zur Schweiz, leben hier doch ihre beiden Geschwister. Insbesondere in Anbetracht der aktuell besonders prekären Sicherheitslage in der Herkunftsregion kann nicht ausgeschlossen werden, dass bei der Gesuchstellerin die Absicht besteht, sich mit den zwei Kindern vorerst einmal aus der Gefahrenzone abzusetzen.

8.4 Die Vorinstanz durfte vor dem aufgezeigten allgemeinen und persönlichen Hintergrund demnach davon ausgehen, dass keine hinreichende Gewähr für eine fristgerechte und anstandslose Wiederausrei-

se nach einem Besuchsaufenthalt besteht. An dieser Beurteilung vermag die vom Beschwerdeführer abgegebene Zusicherung nichts zu ändern. Diese ist rechtlich nicht verbindlich und faktisch auch nicht durchsetzbar. Als Gastgeber kann der Beschwerdeführer zwar für gewisse finanzielle Risiken im Zusammenhang mit dem Besuchsaufenthalt, aus nahe liegenden Gründen aber nicht für ein bestimmtes Verhalten seiner Gäste garantieren (anstelle vieler vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-3243/2007 vom 10. Juni 2008 E.5.5). Ebenfalls zu keiner anderen Beurteilung vermag der Umstand zu führen, dass der Beschwerdeführer im Jahre 2001 seine Eltern hier zu Besuch hatte und die Mutter – trotz des Todes ihres Ehemannes – nach Sri Lanka zurückkehrte. Ein Vergleich der Konstellationen ist schon aufgrund weitgehender Unkenntnis in den konkreten Verhältnissen nicht möglich.

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 wird der unterliegende 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 [SR 173.320.2]).

(Dispositiv S. 11)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

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

3.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr.[...] retour)
- das Migrationsamt des Kantons Zürich.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Andreas Trommer

Denise Kaufmann

Versand: