



## Urteil vom 24. Juni 2013

---

Besetzung

Richter Antonio Imoberdorf (Vorsitz),  
Richter Jean-Daniel Dubey,  
Richterin Marie-Chantal May Canellas,  
Gerichtsschreiberin Susanne Stockmeyer.

---

Parteien

Z. \_\_\_\_\_,  
vertreten durch  
Rechtsanwalt Christoph Schneeberger,  
Beschwerdeführer,

gegen

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

---

Gegenstand

Visum zu Besuchszwecken.

**Sachverhalt:****A.**

Am 20. März 2012 beantragte die eritreische Staatsangehörige X. \_\_\_\_\_ (geboren: 1952; nachfolgend: Gesuchstellerin) bei der Schweizer Vertretung in Khartum (Sudan) ein Visum für einen dreimonatigen Besuch bei ihrem in Bern lebenden Sohn (nachfolgend: Gastgeber bzw. Beschwerdeführer). Zuvor hatte der Gastgeber ein entsprechendes Einladungsschreiben an die Schweizer Botschaft gerichtet.

**B.**

Die Auslandsvertretung verweigerte am 31. Juli 2012 die Visumerteilung mit der Begründung, es bestünden berechtigte Zweifel an der bekundeten Absicht der Gesuchstellerin, nach Ablauf des Visums den Schengenraum wieder fristgerecht zu verlassen.

**C.**

Gegen diesen Entscheid erhob der Gastgeber mit Eingabe vom 13. August 2012 beim Bundesamt für Migration (BFM) Einsprache.

**D.**

Nachdem die Vorinstanz durch den Migrationsdienst der Stadt Bern weitere Abklärungen zum Sachverhalt hatte durchführen lassen, wies sie die Einsprache mit Entscheid vom 7. November 2012 mit der Begründung ab, die Wiederausreise der Gesuchstellerin sei aufgrund der in Eritrea insbesondere in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht herrschenden Verhältnissen sowie ihrer persönlichen Situation nicht gewährleistet.

**E.**

Mit Rechtsmitteleingabe vom 23. November 2012 beantragt der Beschwerdeführer sinngemäss die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und die Ausstellung des beantragten Visums. Zur Begründung führt er im Wesentlichen an, er habe seine Mutter – zu der er eine sehr enge Beziehung habe – seit mehr als sieben Jahren nicht mehr gesehen. Da er als anerkannter Flüchtling nicht nach Eritrea reisen könne, sei ein Besuchsaufenthalt seiner Mutter in der Schweiz die einzige Möglichkeit, sie zu sehen. Seine Mutter, welche mit seinem Vater und den erwachsenen Geschwistern zusammenlebe, habe klar ihren Lebensmittelpunkt in Eritrea. Es sei nie ihre Absicht gewesen, die Familie zu verlassen und in der Schweiz zu bleiben. Die Einladung hätte einzig den Zweck, die Mutter wiederzusehen. Wäre es seiner Mutter nur darum gegangen, in der Schweiz ein Asylgesuch zu stellen, hätten sie zuerst die Ausreise aus

Eritrea in ein anderes Land organisiert um sie dann illegal in die Schweiz zu bringen, wo sie direkt ein Asylgesuch hätte stellen können. Er garantiere für die rechtzeitige Ausreise seiner Mutter nach Ablauf des Besuchervisums.

**F.**

Mit Vernehmlassung vom 28. Dezember 2012 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.

**G.**

Nachdem der Beschwerdeführer mit Zwischenverfügung vom 30. Januar 2013 aufgefordert worden war, ergänzende Angaben zum familiären Umfeld seiner Mutter zu machen sowie zur finanziellen Situation der Familie in Eritrea Stellung zu nehmen, äusserte er sich – inzwischen anwaltlich vertreten – mit Schreiben vom 8. April 2013. Des Weiteren wurde das Rechtsbegehren dahingehend präzisiert, dass die Verfügung des BFM vom 7. November 2012 aufzuheben sei und der Mutter des Beschwerdeführers ein dreimonatiges Besuchervisum zu erteilen sei; allenfalls sei die Sache zur Neu Beurteilung an das Bundesamt für Migration zurückzuweisen.

**H.**

In ihrer ergänzenden Vernehmlassung vom 3. Mai 2013 spricht sich die Vorinstanz für die Abweisung der Beschwerde aus.

**I.**

Mit Duplik vom 13. Mai 2013 hält der Beschwerdeführer an seinem Rechtsmittel fest.

**J.**

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

**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 Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), die von einer in Art. 33 VGG aufgeführten Behörde erlassen wurden. Darunter fallen u.a. Verfügungen des BFM, mit denen die Erteilung einer Einreisebewilligung verweigert wird. In diesem Bereich entscheidet das Bundesverwaltungsgericht endgültig (vgl. 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 Verwaltungsverfahrensgesetz (vgl. Art. 37 VGG).

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

## **2.**

Mit Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und – sofern nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat – die Unangemessenheit gerügt werden (vgl. 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 sind grundsätzlich die tatsächlichen Verhältnisse zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. BVGE 2011/43 E. 6.1 und BVGE 2011/1 E. 2).

## **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 alle anderen 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 135 II 1 E. 1.1).

**4.**

Die inländischen Bestimmungen über das Visumsverfahren und über die Ein- und Ausreise finden Anwendung, sofern die Schengen-Assoziierungsabkommen keine abweichenden Bestimmungen enthalten (vgl. Art. 2 Abs. 4 und 5 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG, SR 142.20]).

**5.**

**5.1** Angehörige von Staaten, die nicht Teil des Schengen-Raumes sind (sog. Drittstaaten), benötigen zur Einreise in die Schweiz bzw. den Schengen-Raum für einen Aufenthalt von höchstens drei Monaten gültige Reisedokumente, die zum Grenzübertritt berechtigen, und ein Visum, sofern dieses erforderlich ist (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. a AuG sowie Art. 2 Abs. 1 der Verordnung vom 22. Oktober 2008 über die Einreise und die Visumserteilung [VEV, SR 142.204] i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Bst. a und b der 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 [nachfolgend: Schengener Grenzkodex, SGK, Abl. L 105 vom 13.04.2006, S. 1-32] und Art. 2 der Verordnung [EU] Nr. 265/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. März 2010 zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und der Verordnung [EG] Nr. 562/2006 in Bezug auf den Verkehr von Personen mit einem Visum für einen längerfristigen Aufenthalt [ABl. L 85 vom 31.03.2010, S. 1-4]).

**5.2** 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. 5 Abs. 1 Bst. c SGK und 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 [nachfolgend: Visakodex, ABl. L 243 vom 15.09.2009, S. 1-58]). Namentlich haben sie zu belegen, dass sie den Schengen-Raum vor Ablauf der Gültigkeitsdauer des beantragten Visums wieder verlassen bzw. Gewähr für ihre fristgerechte Wiederausreise bieten (Art. 14 Abs. 1 Bst. c und Art. 21 Abs. 1 Visakodex sowie Art. 5 Abs. 2 AuG). Ferner 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 Mit-

gliedstaats darstellen (Art. 5 Abs. 1 Bst. c AuG, Art. 5 Abs. 1 Bst. d und Bst. e SGK).

**5.3** Sind die Voraussetzungen für die Ausstellung eines für den Schengen-Raum einheitlichen Visums nicht erfüllt, so kann in Ausnahmefällen ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit erteilt werden. Unter anderem kann der betreffende Mitgliedstaat von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, wenn er es aus humanitären Gründen, aus Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen für erforderlich hält (vgl. zum Ganzen Art. 25 Abs. 1 Bst. a Visakodex; ebenso Art. 5 Abs. 4 Bst. c SGK).

## **6.**

Anhang I zur Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 listet diejenigen Staaten auf, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Aussengrenzen der Schengen-Mitgliedstaaten im Besitze eines Visums sein müssen (ABl. L 81 vom 21.03.2001, S. 1-7; zum vollständigen Quellennachweis vgl. Fussnote zu Art. 4 Abs. 1 VEV). Da Eritrea in dieser Liste aufgeführt ist, unterliegt die Gesuchstellerin der Visumspflicht.

## **7.**

**7.1** Die Vorinstanz begründet die Abweisung der Einsprache damit, dass die Wiederausreise der Gesuchstellerin nicht gewährleistet sei. Bei der Beurteilung des Kriteriums der gesicherten Wiederausreise muss ein zukünftiges Verhalten beurteilt werden. Hierzu sind lediglich Prognosen möglich, wobei jedoch sämtliche Umstände des konkreten Einzelfalles zu würdigen sind. Dabei ist einerseits die allgemeine Lage im Herkunftsland und andererseits die individuelle Situation der gesuchstellenden Person in die Beurteilung mit einzubeziehen.

**7.2** Der Index für menschliche Entwicklung (HDI) der Vereinten Nationen platziert Eritrea in den Jahren 2007/2008 auf Rang 153 von 177 beurteilten Ländern. Die grossen Hoffnungen eines wirtschaftlichen Aufschwungs Eritreas nach dessen Unabhängigkeit zerfielen bald. Der Konflikt mit Äthiopien in den Jahren 1998 bis 2000 und die anhaltende Militarisierung der Bevölkerung hat die eritreische Nahrungsmittel- und Industrieproduktion enorm gebremst. Die eritreische Wirtschaft befindet sich in einem desolaten Zustand. Das Land ist auf Lebensmittelimporte und Geldzahlungen aus den Ausland angewiesen (Quelle: PHILIPP EYER / RÉGINE SCHWEI-

ZER, Die somalische und die eritreische Diaspora in der Schweiz, Bundesamt für Migration [Hrsg.], August 2010, S. 14). Hinzu kommt, dass die Ausübung von Grundrechten, wie z.B. Rede- und Meinungsfreiheit, Versammlungs- und Religionsfreiheit, nicht oder nur extrem eingeschränkt möglich ist. Eine freie Presse existiert nicht; Rundfunk und Fernsehen unterliegen staatlicher Kontrolle (Quelle: Deutsches Auswärtiges Amt, im Internet unter [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de) > Reise und Sicherheit > Reise- und Sicherheitshinweise: Länder A- Z > Eritrea > Innenpolitik, Stand: Juni 2012, besucht im Mai 2013). 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, a.a.O., S. 29). Gemäss der schweizerischen Asylstatistik stellten Personen aus Eritrea im ersten Quartal des Jahres 2013 mit 545 Gesuchen die drittgrösste Gruppe von Asylsuchenden (Quelle: Bundesamt für Migration, <http://www.bfm.admin.ch> > Dokumentation > Zahlen und Fakten > Asylstatistik > Monatsstatistiken > kommentierte Asylstatistik 1. Quartal 2013, S. 8). Dabei kann auch ein im Ausland bereits bestehendes, minimales soziales Beziehungsnetz (Verwandte oder Freunde) eine wichtige Rolle spielen, um den Entscheid auszuwandern zu erleichtern.

**7.3** Angesichts der geschilderten Umstände ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz das Risiko einer nicht fristgerechten Wiederausreise von Besuchern aus Eritrea allgemein als hoch einschätzt.

## **8.**

Bei der Risikoanalyse sind allerdings nicht nur solch allgemeine Umstände und Erfahrungen, sondern auch 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. Andererseits muss bei Personen, die in ihrer Heimat keine besonderen Verpflichtungen haben, das Risiko eines ausländerrechtlich nicht regelkonformen Verhaltens nach einer bewilligten Einreise als hoch eingeschätzt werden.

**8.1** Bei der Gesuchstellerin handelt es sich um eine mittlerweile 61-jährige Hausfrau, die mit ihrem Ehemann und drei Kindern (geb. 1990, 1992 und 1996) in einer kürzlich neu renovierten 4-Zimmerwohnung in Asmara wohnt, wo sie seit 45 Jahren im gleichen Quartier lebt

(vgl. Schreiben des Beschwerdeführers vom 8. April 2013). Zwei der Kinder haben bereits eine Ausbildung absolviert, wobei der 23-jährige S.\_\_\_\_\_ im [...] als Büroangestellter arbeitet. Die Tochter M.\_\_\_\_\_ ist – nach Abschluss der Ausbildung zur Köchin – auf der Suche nach einer Arbeitsstelle und besucht einen Englischkurs (vgl. Schreiben "X.\_\_\_\_\_" vom 7. März 2012, Bestätigung "Kochschule S.\_\_\_\_\_" vom 7. März 2013 und undatierte Bestätigung "V.\_\_\_\_\_ Language and IT Center"). Lediglich der bald 17 Jahre alte Sohn M.\_\_\_\_\_ geht noch zur Schule (vgl. Kopie "Student Report Card" der X.\_\_\_\_\_ School sowie Kopie "Studentenausweis") und wird diese im Sommer 2014 abschliessen. Zwar ist der Vorinstanz zuzustimmen, dass aufgrund des Alters der Kinder nicht davon auszugehen ist, diese seien zwingend auf die Unterstützung und Anwesenheit der Gesuchstellerin angewiesen. Insgesamt ist bei ihr jedoch von stabilen persönlichen Verhältnissen auszugehen, die auf eine starke familiäre Einbindung schliessen lassen. Den Akten lässt sich zudem entnehmen, dass sich die Familie der Gesuchstellerin in wirtschaftlich erträglichen Verhältnissen befindet. Der Ehemann und Familienvater arbeitet als Fahrer und erzielt ein Jahreseinkommen von 18'000 ERN (ca. 1'200 USD; vgl. Schreiben "X.\_\_\_\_\_Office" vom 11. Februar 2013). Damit verdient er – wie bereits der Beschwerdeführer ausführt – ein vielfaches des jährlichen eritreischen Durchschnittseinkommens von 430 USD (Quelle: <http://durchschnittseinkommen.net/liste-durchschnittseinkommen/>, Stand: 11. April 2013; besucht im Mai 2013). Gemäss Angaben des Beschwerdeführers könne auch sein im selben Haushalt wohnhafter Bruder zur Bestreitung der Familienausgaben beitragen. Zudem überweise er selbst monatlich rund Fr. 200.- bis Fr. 300.- an seine Familie nach Eritrea (vgl. Schreiben vom 8. April 2013).

**8.2** Nicht ausser Acht gelassen werden darf auch der Umstand, dass es sich bei der Gesuchstellerin – welche ihr ganzes bisheriges Leben in Eritrea verbracht hat (vgl. Einsprache vom 13. August 2012) – um die Mutter des Beschwerdeführers handelt, welche er nun seit mittlerweile acht Jahren nicht mehr gesehen hat. Der Wunsch von Mutter und Sohn, sich zu treffen, ist ohne Weiteres nachvollziehbar und stützt insofern die Vermutung, dass die ausländerrechtlichen Bestimmungen respektiert werden.

**8.3** Vor diesem Hintergrund erscheint bei der Gesuchstellerin die Absicht einer möglichen Emigration als gering. Kommt hinzu, dass sie aufgrund ihres Alters nicht zu jener Personengruppe gehört, von der ein grosses Emigrationsrisiko ausgeht (vgl. dazu <http://www.bfm.admin.ch> > Dokumentation > Zahlen und Fakten > Asylstatistik > Jahresstatistiken >

kommentierte Asylstatistik 2012, S. 10, Grafik 7: Asylsuchende nach Geschlecht und Altersklassen [ohne vorläufig Aufgenommene]).

## **9.**

Die aufgezeigten Verhältnisse lassen bei der Gesuchstellerin auf eine genügende Gewähr für lautere Absichten bzw. die Wahrscheinlichkeit regelkonformen Verhaltens schliessen. Auch wenn das Risiko für eine Missachtung ausländerrechtlicher Normen nie gänzlich ausgeschlossen werden kann, erscheint es vorliegend doch als gering. Es ist mit anderen Worten nicht davon auszugehen, es bestünden Hinderungsgründe dieser Art gemäss Art. 5 SGK bzw. Art. 5 AuG für die Erteilung des beantragten Visums.

## **10.**

Indem die Vorinstanz den entscheidungsrelevanten Sachverhalt wesentlich anders gewichtete, hat sie Bundesrecht verletzt (Art. 49 Bst. a VwVG). Die Beschwerde ist daher gutzuheissen, die angefochtene Verfügung ist aufzuheben und die Sache zur neuerlichen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Dabei bleibt von der Vorinstanz zu prüfen, ob auch die übrigen in Art. 5 SGK genannten Einreisevoraussetzungen erfüllt sind, oder allenfalls gemäss Art. 2 Abs. 4 VEV ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit zu erteilen ist.

## **11.**

**11.1** Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 e contrario und 2 VwVG) und der geleistete Kostenvorschuss ist zurückzuerstatten.

**11.2** 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]). Diese Entschädigung geht zu Lasten der Vorinstanz (vgl. Art. 64 Abs. 2 VwVG). Es wurde keine Kostennote eingereicht, so dass das Gericht die Parteientschädigung ab Tätigwerden des Rechtsvertreters aufgrund der Akten (vgl. Art. 14 VGKE i.V.m. Art. 10 Abs. 2 VGKE) festsetzt.

(Dispositiv nächste Seite)

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die angefochtene Verfügung vom 7. November 2012 wird aufgehoben und die Sache zur neuerlichen Abklärung und Beurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen.

**2.**

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben und der bereits geleistete Kostenvorschuss von Fr. 800.- wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.

**3.**

Die Vorinstanz hat dem Beschwerdeführer für das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 500.-- (inkl. MWST und Auslagen) auszurichten.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben; Beilage: Formular "Zahl-adresse")
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. [...] retour)
- den Migrationsdienst der Stadt Bern

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Antonio Imoberdorf

Susanne Stockmeyer

Versand: