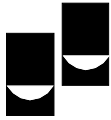


Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-7073/2009
{T 0/2}

Urteil vom 28. Januar 2010

Besetzung

Richter Antonio Imoberdorf (Vorsitz),
Richterin Elena Avenati-Carpani,
Richterin Marianne Teuscher,
Gerichtsschreiberin Susanne Stockmeyer.

Parteien

S._____,
V._____,
Beschwerdeführende,

gegen

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

Gegenstand

Einreise zu Besuchszwecken.

Sachverhalt:**A.**

Am 2. September 2009 beantragten der 1958 geborene K._____ und sein 1995 geborener Sohn A._____ (nachfolgend: Gesuchsteller) – beide Staatsangehörige von Sri Lanka – bei der Schweizerischen Vertretung in Colombo je ein Visum für einen dreimonatigen Besuchsaufenthalt bei ihrer Schwester bzw. Tante und deren Ehemann (nachfolgend: Gastgeber bzw. Beschwerdeführende) in Basel. Die Schweizer Vertretung lehnte es ab, ein Visum in eigener Kompetenz zu erteilen, und leitete das Gesuch zur Prüfung und zum Entscheid an die Vorinstanz weiter.

B.

Nachdem das Migrationsamt des Kantons Basel-Stadt weitere Abklärungen vorgenommen und deren Ergebnisse an die Vorinstanz weitergeleitet hatte, lehnte es diese mit Verfügung vom 2. November 2009 ab, die beantragten Visa zu erteilen. Dies im Wesentlichen mit der Begründung, die anstandslose und fristgerechte Wiederausreise nach einem Besuchsaufenthalt könne nicht als gesichert betrachtet werden. Die Gesuchsteller lebten in einer Region, in der als Folge der dort – insbesondere in wirtschaftlicher Hinsicht – herrschenden schwierigen Verhältnisse ein anhaltend starker Zuwanderungsdruck festzustellen sei. Bei den Gesuchstellern seien zudem auch keine persönlichen Verpflichtungen erkennbar, die trotz dieser Verhältnisse Gewähr für eine fristgerechte Wiederausreise bieten könnten.

C.

Mit Beschwerde vom 12. November 2009 gelangten die Gastgeber an das Bundesverwaltungsgericht und beantragen sinngemäss, die vorinstanzliche Verfügung sei aufzuheben und die Visa zu einem Besuchsaufenthalt seien zu erteilen. Zur Begründung machen sie im Wesentlichen geltend, der Grund für den Besuchsaufenthalt der Gesuchsteller in der Schweiz sei die Teilnahme an einem traditionellen Fest (Puberty Ceremony), welches für ihre Tochter veranstaltet werde. Die Gesuchsteller lebten seit einem Jahr bei ihrer kranken Mutter bzw. Grossmutter in Colombo und hätten kein eigenes Erwerbseinkommen. K._____ werde jedoch finanziell von seiner Mutter unterstützt. Zudem lebe er auch vom Einkommen seiner Frau, die mit zwei Kindern in Jaffna zurückgeblieben und dort im Landwirtschaftssektor tätig sei.

D.

In ihrer Vernehmlassung vom 23. Dezember 2009 spricht sich die Vorinstanz – unter Hinweis auf ihre Verfügung vom 2. November 2009 – für die Abweisung der Beschwerde aus.

E.

Mit verfahrensleitender Anordnung vom 5. Januar 2010 wurde den Beschwerdeführenden ein Doppel der Vernehmlassung zugesandt. Gleichzeitig erfolgte der Hinweis, dass der Schriftenwechsel nun abgeschlossen sei.

F.

Der weitere Akteninhalt wird, soweit rechtserheblich, in den Erwägungen Berücksichtigung finden.

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 betreffend Verweigerung der Einreisebewilligung, welche vom Bundesverwaltungsgericht endgültig beurteilt werden (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 Beschwerdeführenden sind gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt. Auf die frist- und formgerechte 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 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 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 133 I 185 E. 2.3 S. 189).

4.

Der 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) wurde in der Volkabstimmung vom 5. Juni 2005 angenommen. 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. Durch die Übernahme des Schengen-Besitzstandes wurden im Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) 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 Verordnung vom 24. Oktober 2007 über das Einreise- und Visumverfahren (VEV, AS 2007 5537) total

revidiert worden (vgl. Verordnung vom 22. Oktober 2008 über die Einreise und die Visumerteilung [VEV, SR 142.204]).

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 öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines Mitgliedsstaats 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 Ein-

schätzung 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 Staatsangehörige von Sri Lanka unterliegen die Gesuchsteller damit der Visumpflicht.

7.

Geht es um die Beurteilung des Kriteriums der gesicherten Wiederausreise, so muss ein zukünftiges Verhalten beurteilt werden. Dazu sind in der Regel keine gesicherten Feststellungen, sondern lediglich Prognosen möglich, wobei sämtliche Umstände des konkreten Einzelfalles zu würdigen sind. Erste Anhaltspunkte können sich aus der allgemeinen Situation im Herkunftsland ergeben. Herrschen dort politisch oder wirtschaftlich vergleichsweise ungünstige Verhältnisse, so kann dies darauf hindeuten, dass die persönliche Interessenlage der gesuchstellenden Person nicht mit Ziel und Zweck einer befristeten Einreisebewilligung in Einklang steht.

8.

Die Wirtschaft Sri Lankas ist im Jahr 2008 real um 6,0% gewachsen. Das Pro-Kopf-Einkommen betrug 2'014 USD, das Bruttoinlandprodukt (BIP) 40,7 Mrd. USD. Die Werte des ersten Quartals 2009 (+1,5%) lassen für das Gesamtjahr jedoch eine geringere Rate erwarten. Die Arbeitslosigkeit ging 2008 von 6.0% im Jahr zuvor auf 5.2% zurück, allerdings verloren in den ersten drei Monaten des Jahres 2009 – nach Angaben der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) – aufgrund der globalen Wirtschaftskrise 192'000 Beschäftigte (2.6% der Gesamtzahl) ihren Arbeitsplatz. Ein weiteres Problem ist die Inflation, die 2008 eine Rekordhöhe von durchschnittlich 22,6% erreichte. 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. Demgegenüber ist der Norden und Osten des Landes durch den – mit Unterbrechungen – 26 Jahre währenden und erst im Mai 2009 beendeten Bürgerkrieg in seiner Entwicklung zurückgeworfen und beim wirtschaftlichen Wiederaufbau sowohl auf erhebliche Hilfe der eigenen Regierung als auch auf internationale Unterstützung angewiesen (Quelle: Auswärtiges Amt, <<http://www.auswaertiges-amt.de>>, Länder, Reisen und Sicherheit > Sri Lanka > Wirtschaft, Stand: Juli 2009, besucht im Januar 2010). In diesem Zusammenhang gehört die Fürsorge für die rund 300'000 in Lagern untergebrachten Bürgerkriegsvertriebenen und deren Rücksiedelung in ihre Heimatorte zu den vordringlichsten innenpolitischen Aufgaben. Zudem hat das Ende des Bürgerkriegs die Diskussion um eine politische Lösung für den ethnischen Konflikt zwischen der singhalesischen Bevölkerungsmehrheit und der sich diskriminiert fühlenden tamilischen Minderheit wieder entfacht. Derzeit scheint eine solche Lösung jedoch noch in weiter Ferne zu liegen (Quelle: Auswärtiges Amt, a.a.O. > Innenpolitik, Stand: August 2009; vgl. auch JUDITH MACCHI, RAINER MATTERN, Schweizerische Flüchtlingshilfe, Sri Lanka: Aktuelle Situation, Update vom 7. Juli 2009 S. 22).

9.

Allein aufgrund der allgemeinen Lage im Herkunftsland darf jedoch nicht auf eine nicht hinreichend gesicherte Ausreise geschlossen werden. Die soeben dargelegten Umstände entbinden daher nicht von einer einzelfallbezogenen Beurteilung, wobei namentlich berufliche, gesellschaftliche oder familiäre Verpflichtungen die Prognose einer anstandslosen Wiederausreise begünstigen. Allerdings muss eingeräumt werden, dass vor dem Hintergrund des erst vor kurzem beendeten

Bürgerkriegs das Emigrationsrisiko auch ungeachtet etwaiger dortiger Verbindlichkeiten generell als äusserst hoch einzuschätzen ist. Den dargelegten sozialen Verpflichtungen der Gesuchsteller muss daher ein erhebliches Gewicht zukommen, damit ihre Rückkehr als wahrscheinlich gelten kann.

10.

10.1 Beim Gesuchsteller K._____ handelt es sich um einen 52-jährigen, verheirateten Mann und Vater dreier Kinder. Zwar lässt diese Familienkonstellation auf den ersten Blick gewisse familiäre Verantwortlichkeiten erkennen, doch gilt es zu beachten, dass der Gesuchsteller von seiner Frau und zwei seiner Kinder bereits seit über einem Jahr getrennt lebt. Seine in Jaffna lebende Frau kann für ihren Lebensunterhalt – durch die Arbeit in der Landwirtschaft – denn auch nicht nur für sich selbst aufkommen, sondern unterstützt auch noch den Gesuchsteller (vgl. Beschwerde vom 12. November 2009). Auch das diesbezügliche Vorbringen, der Gesuchsteller kehre immer wieder nach Jaffna zurück um nach dem Rechten zu sehen und das Nötigste zu organisieren, ist wenig geeignet, um tiefere Verantwortlichkeiten aufzuzeigen. Schliesslich ist bei der örtlichen Distanz zwischen Jaffna und Colombo sowie seiner finanziellen Situation nicht davon auszugehen, die Besuche seien so häufig, dass sie für die zurückgebliebene Familie existenziell wären. Als besondere Verpflichtung des Gesuchstellers wird beschwerdeweise zudem die Pflege seiner kranken Mutter geltend gemacht. Über Art und Intensität der Betreuung kann mangels näherer Angaben jedoch kein Bild gewonnen werden. Der Umstand, dass der Gesuchsteller gleich für drei Monate von zu Hause wegbleiben könnte, spricht jedoch deutlich gegen die Annahme, es bestünden besondere Betreuungspflichten, die nur durch den Gesuchsteller selbst wahrgenommen werden könnten. Es sind mit anderen Worten keine zwingenden Verantwortlichkeiten zu erkennen, die ihn ernsthaft davon abhalten könnten, den Entschluss für eine Emigration zu fällen. Der Wille zur Emigration kann in diesem Fall sogar mit der Hoffnung verbunden sein, die zurückbleibenden Familienangehörigen aus dem Ausland unterstützen bzw. später nachziehen zu können.

10.2 In Bezug auf die wirtschaftlichen Verhältnisse machten die Beschwerdeführenden zwar vorerst geltend, der Gesuchsteller sei als Landwirt tätig (vgl. ausgefüllter Fragebogen des Migrationsamtes des Kantons Basel-Stadt vom 5. Oktober 2009), obwohl der Gesuchsteller selbst in seinem Visumgesuch weder Angaben zu seiner beruflichen

Tätigkeit noch zu seinem Arbeitgeber machte. Beschwerdeweise wird nunmehr vorgebracht, der Gesuchsteller verfüge über kein Erwerbseinkommen und habe die Landwirtschaft seiner Frau überlassen, die ihn unterstütze. Zudem erhalte er finanzielle Hilfe von seiner kranken Mutter. Aus einem Bericht der Schweizer Vertretung vom 7. September 2009 geht überdies hervor, dass der Gesuchsteller kein Vermögen aufweise. Es kann somit nicht davon ausgegangen werden, der Gesuchsteller befinde sich in günstigen wirtschaftlichen Verhältnissen oder es bestünden berufliche Verpflichtungen des Gesuchstellers, welche ihn verlässlich von einer Emigration abhalten würden.

10.3 Der bald 15-jährige zweite Gesuchsteller lebt mit seinem Vater bei seiner Grossmutter in Colombo. Er ist noch Schüler und besucht das Hindu College Bambalapitiya. Trotz dieses Umstands – und unter Einbezug der wirtschaftlichen Situation seiner Familie – kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, dies könne ihn davon abhalten, zusammen mit seinem Vater den Entschluss für eine Emigration in die Schweiz zu fällen. Oft ist nämlich dieser Entscheid auch mit dem Wunsch verbunden, in der Schweiz in den Genuss einer besseren Ausbildung zu gelangen, als es im Ursprungsland je möglich wäre.

11.

Die Vorinstanz durfte vor dem aufgezeigten allgemeinen und persönlichen Hintergrund demnach davon ausgehen, dass keine hinreichende Gewähr für eine fristgerechte und anstandslose Wiederausreise der Gesuchsteller nach einem Besuchsaufenthalt besteht. An dieser Beurteilung vermag auch die von den Beschwerdeführenden am 5. Oktober 2009 unterzeichnete Verpflichtungserklärung nichts zu ändern. Bei der Abwägung des Risikos einer nicht fristgerechten Wiederausreise sind nämlich nicht so sehr Einstellung und Absichten der Gastgeber, sondern in erster Linie das mögliche Verhalten der Gäste selbst von Bedeutung. Nur Letztere sind in der Lage, hinreichend Gewähr für eine fristgerechte und anstandslose Wiederausreise zu bieten. Die Gastgeber können zwar für gewisse finanzielle Risiken Garantie leisten, nicht aber – mangels rechtlicher und faktischer Durchsetzbarkeit – für ein bestimmtes Verhalten ihrer Gäste (vgl. anstatt vieler: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-801/2006 vom 29. November 2007 E. 5.4).

12.

Aus diesen Darlegungen folgt, dass die angefochtene Verfügung im Ergebnis rechtmässig ist (Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen.

13.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind den Beschwerdeführern die Kosten aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 und Art. 3 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]).

Dispositiv nächste Seite

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

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

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 15 878 950/ 15 878 965)
- das Migrationsamt des Kantons Basel-Stadt

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Antonio Imoberdorf

Susanne Stockmeyer

Versand: