



Urteil vom 21. August 2013

Besetzung

Richterin Ruth Beutler (Vorsitz),
Richter Andreas Trommer, Richter Antonio Imoberdorf,
Gerichtsschreiberin Barbara Giemsa-Haake.

Parteien

B._____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Schengen-Visum.

Sachverhalt:**A.**

A._____, geboren 1986, ist Staatsangehöriger von Kosovo. Im Juli 2011 beantragte er bei der Schweizerischen Vertretung in Priština erstmals die Erteilung eines Schengen-Visums, um seinen im Kanton Luzern lebenden Onkel C._____ besuchen zu können. Nach Ablehnung dieses Gesuchs durch die Botschaft wies auch das BFM die dagegen gerichtete Einsprache mit Entscheid vom 8. November 2011 ab. Am 6. Februar 2012 ersuchte A._____ die Schweizerische Vertretung erneut um Erteilung eines Schengen-Visums für einen Monat, diesmal um einen anderen im Kanton Luzern lebenden Onkel, B._____, besuchen zu können. Dieses Gesuch lehnte die Botschaft ebenfalls ab mit der Begründung, dass die Absicht, das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten fristgerecht zu verlassen, nicht habe festgestellt werden können.

B.

Die dagegen erhobene Einsprache des Gesuchstellers wies das BFM – nach Durchführung kantonaler Abklärungen – mit Verfügung vom 23. April 2012 ab. Zur Begründung führte die Vorinstanz aus, der Gesuchsteller lebe in einer Region, aus welcher als Folge der schwierigen wirtschaftlichen Verhältnisse ein erheblicher Zuwanderungsdruck bestehe. Zudem – und vor allem, weil entsprechende Unterlagen fehlten – sei davon auszugehen, dass er in seiner Heimat keine besonderen beruflichen, familiären oder gesellschaftlichen Verpflichtungen trage. Das Risiko seiner nicht anstandslosen Wiederausreise erscheine damit als nicht gering.

C.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 30. April 2012 beantragt B._____ sinngemäss die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung sowie die Erteilung der von A._____ beantragten Einreisebewilligung. Er könne nicht verstehen, warum die Rückreise seines Neffen bezweifelt bzw. nicht als hinreichend gesichert betrachtet werde. Immerhin habe er, der Beschwerdeführer im (kantonalen) Formular angegeben, dass dieser als Landwirt tätig sei und ab und zu bei seinem Vater – welcher auch schon einmal in der Schweiz gewesen sei – aushelfe. Auch habe er, der Beschwerdeführer, bereits zweimal einen anderen Neffen eingeladen, der jedes Mal wieder fristgerecht nach Kosovo zurückgekehrt sei. Auch für den nun beabsichtigten Besuch von A._____ habe er die erforderliche Versicherung abgeschlossen und übernehme für alles, was diesen anbelange, die Verantwortung.

D.

In ihrer Vernehmlassung vom 11. Juni 2012 beantragt die Vorinstanz unter Hinweis auf den Inhalt der angefochtenen Verfügung die Abweisung der Beschwerde. Ein weiterer Schriftenwechsel erfolgte nicht mehr.

E.

Auf den übrigen 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), welche von einer in Art. 33 VGG aufgeführten Behörde erlassen wurden. Darunter fallen u.a. Verfügungen des BFM, mit denen die Erteilung eines Schengen-Visums verweigert wird. In dieser Materie entscheidet 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 Verwaltungsverfahrensgesetz (Art. 37 VGG).

1.3 Gemäss Art. 48 VwVG ist zur Erhebung einer Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), wer durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und wer ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c).

Als erste Voraussetzung nennt Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG die sog. *formelle Beschwerde*. Dies bedeutet, dass die beschwerdeführende Person am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat, soweit sie dazu in der Lage war, und mit ihren Anträgen ganz oder teilweise unterlegen ist (vgl. VERA MARANTELLI-SONANINI/SAID HUBER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Zürich 2009, Art. 48 N 22; ISABELLE HÄ-

NER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich 2008, Rz. 6 zu Art. 48). Dies ist vorliegend der Fall. Der Beschwerdeführer (Gastgeber) hat zwar nicht selbständig Einsprache erhoben. Er hat sich allerdings insofern am Einspracheverfahren beteiligt, als er mittels des ihm vom kantonalen Migrationsamt zugestellten Fragebogens bei der Sachverhaltsfeststellung mitwirkte und sinngemäss den Antrag stellte, das Visum sei zu erteilen ("Unser Wunsch ist es, meinem Neffen die Möglichkeit zu geben ..."). Da auch die übrigen formellen Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG), ist auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde einzutreten (vgl. 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 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 Sachlage zum Zeitpunkt seines Entscheides (BVG 2012/21 E. 5.1).

3.

Die angefochtene Verfügung bezieht sich auf das Visumsgesuch eines kosovarischen Staatsangehörigen, der für einen Monat zu einem Besuchsaufenthalt in die Schweiz einreisen möchte. Da er sich nicht auf die EU/EFTA-Personenfreizügigkeitsabkommen berufen kann und die beabsichtigte Aufenthaltsdauer drei Monate nicht überschreitet, fällt sein Gesuch in den Anwendungsbereich der Schengen-Assoziierungsabkommen, mit denen die Schweiz den Schengen-Besitzstand und die dazugehörigen gemeinschaftsrechtlichen Rechtsakte übernommen hat. Das Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005 (AuG, SR 142.20) und seine Ausführungsverordnungen gelangen nur soweit zur Anwendung, als die Schengen-Assoziierungsabkommen keine abweichenden Bestimmungen enthalten (Art. 2 Abs. 2 - 5 AuG).

4.

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

4.1 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 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 mit Hinweisen). 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. Einen Anspruch auf Einreise bzw. Visum vermittelt auch das Schengen-Recht nicht (a.M. PHILIPP EGLI / TOBIAS D. MEYER, in: Martina Caroni / Thomas Gächter / Daniela Thurnherr [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, Bern 2010, Art. 5 N. 3 f.)

4.2 Angehörige von Drittstaaten dürfen über die Aussengrenzen des Schengen-Raums für einen Aufenthalt von höchstens drei Monaten je Sechsmonatszeitraum einreisen, wenn sie im Besitz gültiger Reisedokumente sind, die zum Grenzübertritt berechtigen. Staatsangehörige gewisser Länder benötigen zudem ein Visum (vgl. Verordnung [EG] Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Aussengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind). 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 der Verordnung vom 22. Oktober 2008 über die Einreise und die Visumerteilung [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 [EG] Nr. 562/2010 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]).

4.3 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 VEV, Art. 5 Abs. 1 Bst. c und Abs. 3 SGK sowie 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]). Namentlich haben sie in diesem Zusammenhang zu belegen, dass sie den Schengen-Raum vor Ablauf des bewilligungsfreien Aufenthaltes verlassen, bzw. ausreichende Gewähr für eine fristgerechte Wiederausreise zu bieten (Art. 14 Abs. 1 Bst. d und Art. 21 Abs. 1 Visakodex sowie Art. 5 Abs. 2 AuG; vgl. dazu PHILIPP EGLI / TOBIAS D. MEYER, a.a.O. Art. 5 N. 33). Weiterhin dürfen Drittstaatsangehörige nicht im Schengener Informationssystem (SIS) zur Einreiseverweigerung ausgeschlossen 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. 5 Abs. 1 Bst. d und e SGK).

4.4 Eine Gefahr für die öffentliche Ordnung im Sinne von Art. 5 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 PHILIPP EGLI / TOBIAS D. 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 daher zu prüfen und gesuchstellende Personen dementsprechend zu belegen, dass die Gefahr einer rechtswidrigen Einwanderung oder einer nicht fristgerechten Ausreise nicht besteht (Art. 14 Abs. 1 Bst. d und Art. 21 Abs. 1 Visakodex). Die Gewähr der gesicherten Wiederausreise, wie sie Art. 5 Abs. 2 AuG verlangt, wenn nur ein vorübergehender Aufenthalt vorgesehen ist, steht mit dieser Regelung im Einklang (vgl. BVGE 2009/27 E. 5 mit Hervorhebung des Zusammenhangs zum Einreiseerfordernis des belegten Aufenthaltszwecks nach Art. 5 Abs. 1 Bst. c SGK).

4.5 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 VEV, Art. 32 SGK). Hält es jedoch ein Mitgliedstaat aus humanitären Gründen, aus Gründen des na-

tionalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen für erforderlich, so ist er berechtigt, der drittstaatsangehörigen Person, welche die ordentlichen Einreisevoraussetzungen nicht erfüllt, ausnahmsweise ein "Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit" zu erteilen (Art. 2 Ziff. 4 Visakodex). Dieses Visum ist grundsätzlich nur für das Hoheitsgebiet des ausstellenden Staates gültig (Art. 32 i.V.m. Art. 25 Abs. 1 Bst. a Visakodex; unter denselben Voraussetzungen kann einer drittstaatsangehörigen Person die Einreise an den Aussengrenzen gestattet werden, vgl. Art. 5 Abs. 4 Bst. c SGK).

5.

5.1 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. 17; zum vollständigen Quellennachweis vgl. Fussnote zu Art. 4 Abs. 1 VEV). Da Kosovo zu diesen Staaten zählt, unterliegt der Gesuchsteller der Visumspflicht.

5.2 Im vorliegenden Fall hat die Vorinstanz bezweifelt, dass der Gesuchsteller die Schweiz bzw. den Schengen-Raum wieder anstandslos verlassen würde, und dies sowohl mit der wirtschaftlichen Situation in seinem Heimatland als auch mit seinen persönlichen Verhältnissen begründet. Zu der somit im Vordergrund stehenden Frage der gesicherten Wiederausreise könnten jedoch lediglich Prognosen getroffen werden.

5.3 Stellt man auf die allgemeine Situation im Herkunftsland ab, so können Einreisegesuche von Personen aus Staaten bzw. Regionen mit politisch oder wirtschaftlich vergleichsweise ungünstigen Verhältnissen darauf hindeuten, dass deren persönliche Interessenlage nicht mit Ziel und Zweck einer zeitlich befristeten Einreisebewilligung in Einklang steht. Ob liegt einer gesuchstellenden Person demgegenüber eine besondere berufliche, gesellschaftliche oder familiäre Verantwortung im Heimatland, so kann dieser Umstand durchaus die Prognose für eine anstandslose Wiederausreise begünstigen. Umgekehrt muss bei Personen, die keine derartigen Verpflichtungen haben, das Risiko eines über die bewilligte Besuchsdauer hinaus dauernden Verbleibs als hoch eingeschätzt werden.

6.

6.1 Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise hat die Republik Kosovo nicht in grösserem Umfang betroffen. 2011 war das Wirtschaftswachstum mit rund 5 Prozent des Bruttoinlandprodukts vergleichsweise hoch, allerdings nicht ausreichend, um im regionalen Vergleich in nennenswertem Umfang aufzuholen. Hauptmotor der Wirtschaft sind weiterhin fließende Transferleistungen aus der Diaspora, eine erhebliche Erhöhung von Kapitalinvestitionen durch die Regierung sowie eine – wenn auch tendenziell abnehmende – Geberunterstützung. Die Arbeitslosenrate des landwirtschaftlich geprägten Landes bleibt seit Jahren hartnäckig hoch. Schätzungen zufolge liegt sie bei rund 45 Prozent, in der Gruppe der 15- bis 25-Jährigen bei über 70 Prozent; angesichts des hohen Anteils der Beschäftigten im informellen Sektor sind diese Zahlen allerdings etwas zu relativieren. Das Durchschnittseinkommen betrug 2011 etwa 300 Euro pro Monat, womit Kosovo zu den ärmsten Ländern Europas gehört. Das nicht ausgeschöpfte Potential des Landwirtschaftsbereichs würde zwar eine von vielen Möglichkeiten bieten, um Armut und hohe Arbeitslosigkeit zu bekämpfen; zurzeit besteht aber noch eine weit verbreitete Subsistenzwirtschaft vieler familiärer Kleinbetriebe mit geringer Produktivität. Auch ungeklärte Eigentumsfragen behindern den Zusammenschluss zu grösseren Betrieben (Quelle: Deutsches Auswärtiges Amt, <http://www.auswaertiges-amt.de> > Aussen- und Europapolitik > Länderinformationen > Kosovo > Wirtschaftspolitik [Stand: April 2013]). Vor diesem Hintergrund ist nachvollziehbar, dass sich ein Wunsch nach Auswanderung vor allem bei denjenigen manifestiert, die bereits über ein minimales Beziehungsnetz im Ausland verfügen. Nicht selten wird dort anschliessend versucht, mittels Asylgesuch oder Heirat ein Aufenthaltsrecht zu erlangen oder aber durch illegale Erwerbstätigkeit Einkünfte zu erzielen.

6.2 A._____ ist 27 Jahre alt, ledig und lebt mit weiteren 6 Familienangehörigen im gleichen Haushalt (vgl. "declaration on joint household" vom 2. Februar 2012). Bereits diese Konstellation lässt vermuten, dass er – wie viele andere junge Männer aus seinem Heimatland – den Wunsch hegen könnte, in die Schweiz auszuwandern. Zudem werden etwaige berufliche Verpflichtungen und Einkünfte seinerseits nicht belegt, dies, obwohl bereits im vorangegangenen Verfahren 2011 auf dieses Manko hingewiesen wurde (vgl. Einsprachentscheid vom 8. November 2011). Die wirtschaftliche Situation von A._____ hat sich in der Zwischenzeit nicht verändert. Damals wie heute haben seine Gastgeber bei den kantonalen Abklärungen angegeben, er arbeite in der Landwirtschaft und helfe ne-

benbei im Betrieb seines Vaters (vgl. Fragebögen des Kantons Luzern vom 28. September 2011 und vom 15. März 2012). Diese Auskünfte lassen – auch vor dem Hintergrund der auf dem Land noch üblichen Subsistenzwirtschaft (vgl. oben E. 6.1) – nicht darauf schliessen, dass A. _____ in einer für ihn zufriedenstellenden finanziellen Situation lebt. Ohnehin hat er sich selbst bei seinen beiden Visumsgesuchen als arbeitslos ("papunë") bezeichnet. Von daher besteht eine nicht geringe Wahrscheinlichkeit, dass er mit seiner Einreise in die Schweiz andere als Besuchszwecke verbindet. In diesem Zusammenhang ist es nicht ohne Belang, dass seine beiden Onkel – der damalige sowie der jetzige Gastgeber – mit ihren Familien in der Schweiz leben und hier ihr Auskommen gefunden haben. Dass A. _____ versuchen könnte, es ihnen gleich zu tun, kann nicht ausgeschlossen werden, auch nicht, dass er womöglich hofft, in der Baufirma seines Onkels C. _____ ohne Bewilligung arbeiten zu können (vgl. Anmerkungen des Kantons Luzern vom 18. Oktober 2011 zum damaligen Gastgeber).

6.3 Der Beschwerdeführer hat keine überzeugenden Gründe genannt, die für die anstandslose Wiederausreise seines Gastes sprechen könnten. Vielmehr ist er der Ansicht, dass seine eigenen, gegenüber dem Kanton abgegebenen Erklärungen den Rückkehrwillen seines Neffen hinreichend belegen. Doch selbst wenn an der Ernsthaftigkeit seiner Beteuerung, für diesen in jeglicher Hinsicht die Verantwortung zu übernehmen, keine Zweifel bestehen, so kann darauf nicht abgestellt werden. Gastgeber können zwar für gewisse finanzielle Risiken im Zusammenhang mit einem Besuchsaufenthalt garantieren, nicht jedoch für die tatsächlichen Absichten und für ein bestimmtes Verhalten ihrer Gäste (vgl. BVGE 2009/27 E. 9). Von daher kann es auch keine Rolle spielen, wenn in der Vergangenheit andere Besucher des gleichen Gastgebers anstandslos wieder in ihr Heimatland zurückgereist sind.

7.

Vor dem aufgezeigten Hintergrund durfte die Vorinstanz zu recht annehmen, die Wiederausreise des Gesuchstellers sei nicht gesichert. Die Voraussetzungen für die Erteilung eines sogenannten "einheitlichen Visums" – gültig für den gesamten Schengen-Raum – sind somit nicht erfüllt. Es sind auch keine Gründe ersichtlich, welche die Ausstellung eines Einreisevisums mit räumlich beschränkter Gültigkeit (vgl. E. 4.5) erfordern würden.

8.

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

9.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. 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. 800.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

3.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz
- das Amt für Migration des Kantons Luzern

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Ruth Beutler

Barbara Giemsa-Haake

Versand: