



Abteilung III
C-354/2013

Urteil vom 10. Dezember 2013

Besetzung

Richterin Ruth Beutler (Vorsitz),
Richterin Marie-Chantal May Canellas,
Richter Antonio Imoberdorf,
Gerichtsschreiberin Barbara Kradolfer.

Parteien

A._____,
vertreten durch **B.**_____,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Schengen-Visum.

Sachverhalt:**A.**

A.a Der Beschwerdeführerin (kosovarische Staatsangehörige, geb. 1948) wurden von der Schweizer Vertretung in Pristina zwischen 2000 und 2007 insgesamt fünf Visa ausgestellt, die sie zu Besuchen bei ihren in der Schweiz lebenden Kindern nutzte. Sie verliess die Schweiz offenbar jedes Mal anstandslos.

A.b Anfang 2009 wurde der Beschwerdeführerin erneut ein Visum ausgestellt, mit dem sie sich vom 26. Januar 2009 bis zum 22. April 2009 in der Schweiz aufhielt. In dieser Zeit, am 25. März 2009, ersuchte ihr in der Schweiz lebender Sohn, C._____, beim Migrationsamt des Kantons Zürich um Bewilligung des Familiennachzugs für die Beschwerdeführerin. Zur Begründung wurde vorgebracht, sie habe im Kosovo keine Familie mehr. Dieses Gesuch wurde mit Verfügung vom 15. Februar 2010 mit dem Hinweis auf ungenügende finanzielle Mittel abgewiesen. Diese Verfügung erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

A.c Ein erneutes, im August 2010 bei der Schweizer Vertretung in Pristina eingereichtes Visumsgesuch wurde abgewiesen. Die dagegen erhobene Einsprache wies die Vorinstanz mit Entscheid vom 26. Oktober 2010 ab. Dieser blieb unangefochten.

B.

B.a Am 14. September 2012 ersuchte die Beschwerdeführerin erneut um Ausstellung eines Visums für einen dreimonatigen Besuchsaufenthalt bei ihrer in der Schweiz lebenden Tochter B._____. Dieses Gesuch wies die schweizerische Auslandvertretung am 17. September 2012 ab.

B.b Dagegen erhob die Beschwerdeführerin am 10. Oktober 2012 Einsprache. Nachdem die Vorinstanz durch die Migrationsbehörde des Kantons Solothurn weitere Abklärungen zum Sachverhalt hatte durchführen lassen, wies sie die Einsprache mit Entscheid vom 9. Januar 2013 ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, die Wiederausreise der Gesuchstellerin sei aufgrund der allgemeinen Lage im Kosovo sowie aufgrund ihrer persönlichen Situation nicht gewährleistet. Hinzu komme, dass im Jahre 2010 ein Gesuch um Familiennachzug abgelehnt worden sei.

C.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 23. Januar 2013 bzw. 6. Februar 2013 (Datum des Poststempels) beantragt die Beschwerdeführerin sinngemäss die

Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die Ausstellung eines Besuchervisums. Zur Begründung bringt sie vor, sie sei mehrmals in der Schweiz gewesen und immer wieder fristgerecht ausgereist. Seit dem Familiennachzugsgesuch durch ihren Sohn dürfe sie nicht mehr in die Schweiz kommen. Die Ablehnung des Familiennachzugsgesuches könne sie nachvollziehen, die Verweigerung der Einreise zu einem kurzen Aufenthalt bei ihren Kindern und Enkeln jedoch nicht.

D.

Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 18. März 2013 die Abweisung der Beschwerde.

E.

Neben den Vorakten zog das Gericht auch die Akten des Migrationsamts des Kantons Zürich im Zusammenhang mit dem Familiennachzugsgesuch von 2010 bei.

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 Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden. Dazu gehört das BFM, das mit der Abweisung der Einsprache betreffend Verweigerung eines Schengen-Visums eine Verfügung im erwähnten Sinne und daher ein zulässiges Anfechtungsobjekt erlassen hat. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor.

1.2 Das Rechtsmittelverfahren richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt (vgl. Art. 37 VGG).

1.3 Die Beschwerdeführerin 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).

1.4 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der vorliegenden Angelegenheit endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

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 2012/21 E. 5.1, BVGE 2011/43 E. 6.1, BVGE 2011/1 E. 2 und BVGE 2007/41 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 andere Staaten auch – grundsätzlich nicht verpflichtet, ausländischen Personen 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.

Der angefochtenen Verfügung liegt das Gesuch einer kosovarischen Staatsangehörigen um Erteilung eines Visums für einen dreimonatigen Aufenthalt in der Schweiz zugrunde. Da sich die Beschwerdeführerin nicht auf die EU/EFTA-Personenfreizügigkeitsabkommen berufen kann und die beabsichtigte Aufenthaltsdauer 90 Tage nicht überschreitet, fällt die vorliegende Streitsache in den persönlichen und sachlichen 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 Ausführungsbestimmungen gelangen nur soweit zur Anwendung, als die Schengen-Assoziierungsabkommen keine abweichenden Bestimmungen enthalten (vgl. Art. 2 Abs. 2 bis 5 AuG).

5.

5.1 Drittstaatsangehörige benötigen zur Einreise in die Schweiz bzw. den Schengen-Raum für einen Aufenthalt von höchstens 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen gültige Reisedokumente, die zum Grenzübertritt berechtigen, und ein Visum, sofern dieses erforderlich ist. Im Weiteren müssen Drittstaatsangehörige den Zweck und die Umstände ihres beabsichtigten Aufenthalts belegen und hierfür über ausreichende finanzielle Mittel verfügen. 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. 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 Mitgliedstaats darstellen (vgl. zu den *Einreisevoraussetzungen*: Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 AuG; 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 der Verordnung [EG] Nr. 562/2006 [nachfolgend: Schengener Grenzkodex bzw. SGK], ABl. L 105 vom 13.04.2006, S. 1-32 [geändert durch Art. 2 der Verordnung {EU} Nr. 265/2010, ABl. L 85 vom 31.03.2010, S. 1-4 und durch Art. 1 der Verordnung {EU} Nr. 610/2013, ABl. L 182 vom 29.6.2013, S. 1-18]; Art. 14 Abs. 1 Bst. a-c und Art. 21 Abs. 1 der Verordnung [EG] Nr. 810/2009 [nachfolgend: Visakodex], ABl. L 243 vom 15.09.2009, S. 1-58; vgl. zum *Personenkreis*: Art. 2 Ziff. 5 und Ziff. 6 SGK [geändert durch Art. 1 der Verordnung {EU} Nr. 610/2013, ABl. L 182 vom 29.6.2013, S. 1-18]).

5.2 Sind die Voraussetzungen für die Ausstellung eines für den gesamten Schengen-Raum geltenden Visums nicht erfüllt, 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 erforder-

derlich hält (vgl. Art. 25 Abs. 1 Bst. a Visakodex; ebenso Art. 5 Abs. 4 Bst. c SGK).

6.

Anhang I zur Verordnung (EG) Nr. 539/2001 (ABl. L 81 vom 21.03.2001, S. 1-7; zum vollständigen Quellennachweis vgl. Fussnote zu Art. 4 Abs. 1 VEV) listet diejenigen Staaten auf, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Aussengrenzen der Schengen-Mitgliedstaaten im Besitze eines Visums sein müssen. Da der Kosovo in dieser Liste aufgeführt ist, unterliegt die Beschwerdeführerin der Visumspflicht (vgl. hierzu insb. Erwägungsgrund 4 und Art. 1 Abs. 1 Bst. b der Verordnung [EG] Nr. 1244/2009, ABl. L 336 vom 18.12.2009, S.1-3).

7.

7.1 Die Vorinstanz begründet die Abweisung der Einsprache im Wesentlichen damit, dass die Wiederausreise der Beschwerdeführerin 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

7.2.1 Obwohl Kosovo von der Wirtschafts- und Finanzkrise nicht in grösserem Umfang betroffen war, ist die wirtschaftliche Lage nach wie vor schwierig. Kosovo gehört immer noch zu den ärmsten Ländern Europas. Grosse Teile der Bevölkerung leben in wirtschaftlich ungünstigen Verhältnissen. Dazu gehören die hohe Arbeitslosigkeit (sie wird auf rund 45 % geschätzt, bei den 15 – 25-Jährigen sogar auf 70 %, wobei diese Zahl aufgrund des grossen informellen Sektors zu relativieren ist) und prekäre Einkommensverhältnisse (monatliches Durchschnittseinkommen 2011 ca. 300 Euro; die Hälfte aller Einwohner lebt an oder unter der Armutsgrenze). Überweisungen aus dem Ausland stellen eine wichtige Einkommensquelle und damit einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor dar. Aufgrund dieser Situation streben viele Einwohner von Kosovo die Emigration an, um ihre wirtschaftliche Existenz zu sichern (Quellen: www.auswaertigesamt.de > Reise- und Sicherheit > Reise und Sicherheitshinweise: Länder A-Z > Kosovo > Wirtschaftspolitik, Stand April 2013; UNDP Kosovo Human Development Report 2012, vgl. insb. S. 1 ff., S. 11, S. 40, S. 96 www.kosovo.undp.org > Research & Publications > Human Develop-

ment > Kosovo Human Development Report 2012. Beide Websites besucht im November 2013).

7.2.2 Angesichts der geschilderten Umstände ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz das Risiko einer nicht fristgerechten Wiederausreise von Besuchern aus dem Kosovo allgemein als hoch einschätzt. Diese Beurteilung wird denn auch von der Beschwerdeführerin nicht in Frage gestellt. Allerdings gehört sie aufgrund ihres Alters nicht zur Hauptgruppe derer, die aus wirtschaftlichen Gründen eine Emigration ins Auge fassen.

7.3

7.3.1 Bei der Risikoanalyse sind jedoch 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.

7.3.2 Bei der Beschwerdeführerin handelt es sich um eine 65-jährige, seit 1979 verwitwete Frau. Sie ist Hausfrau und hat gemäss Angaben im kantonalen Fragebogen keine beruflichen oder sonstigen Verpflichtungen im Kosovo. Aus den Akten geht hervor, dass sie fünf Kinder hat, wovon drei in der Schweiz und je eines in Schweden und Serbien leben. Zudem leben zwei Schwestern ebenfalls in der Schweiz. Im Kosovo lebt noch ein Bruder.

7.3.3 Die Vorinstanz führt in der angefochtenen Verfügung aus, im persönlichen oder familiären Umfeld der Beschwerdeführerin im Kosovo seien weder Verpflichtungen noch Abhängigkeiten vorhanden, die besondere Gewähr für eine Rückkehr ins Heimatland bieten würden. Das gleiche gelte für die wirtschaftlichen Verhältnisse der Beschwerdeführerin. Hingegen bestehe im Ausland ein Beziehungsnetz. Daraus zog sie den Schluss, dass es – auch vor dem Hintergrund des Familiennachzugsge-suches von 2010 – keine genügenden Anhaltspunkte gebe, die auf eine fristgerechte Wiederausreise schliessen liessen.

Die Beschwerdeführerin hält dem insbesondere entgegen, dass sie bereits mehrmals in der Schweiz zu Besuch war und immer fristgerecht wieder ausgereist ist. Es sei unfair und nicht human, wegen des Familiennachzugsgesuchs keine Besuchervisa mehr zu erteilen und so Besuche bei ihren Kindern und Enkeln zu verunmöglichen.

7.3.4 Es ist nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz zum Schluss kommt, bei der Beschwerdeführerin seien weder Verpflichtungen noch Abhängigkeiten ersichtlich, die sie von einer Emigration abhalten könnten. Das starke Beziehungsnetz der Beschwerdeführerin in der Schweiz, das auch zum Familiennachzugsgesuch von 2010 geführt hat, verstärkt diese Bedenken noch. An dieser Beurteilung vermag auch die Tatsache nichts zu ändern, dass die Beschwerdeführerin bereits mehrmals in der Schweiz war und jeweils fristgerecht wieder ausgereist ist. Sowohl im Verfahren betreffend Familiennachzug (vgl. Akten ZH 17) als auch im vorliegenden Beschwerdeverfahren wurde darauf hingewiesen, dass sie im Kosovo keine Verwandten mehr habe und sozial isoliert sei. Zudem ist sie auf die finanzielle Unterstützung ihrer im Ausland lebenden Kinder angewiesen, da sie aus gesundheitlichen Gründen ihre Erwerbstätigkeit aufgeben musste (vgl. Akten ZH 12). Der Umstand, dass während des letzten Aufenthalts ein Familiennachzugsgesuch gestellt wurde, relativiert die früheren, reinen Besuchsaufenthalte und stellt einen neuen Aspekt in der Entwicklung des Beziehungsnetzes dar, der die von der Vorinstanz geäusserten Zweifel rechtfertigt. Insgesamt vermag die persönliche Situation der Beschwerdeführerin im Kosovo keine Gewähr für eine fristgerechte Wiederausreise nach einem bewilligten Aufenthalt zu bieten.

8.

Insgesamt ist somit mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass die fristgerechte und anstandslose Wiederausreise der Beschwerdeführerin angesichts ihrer persönlichen Situation nicht als hinreichend gesichert anzusehen ist. Es sind auch keine Gründe ersichtlich, die es erlauben würden, ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit auszustellen (vgl. E. 5.2). Zwar stellt der persönliche Kontakt zwischen der Beschwerdeführerin und ihren erwachsenen Kindern eine unter dem Schutz von Art. 8 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101) stehende familiäre Beziehung dar. Allerdings kann diese auch ohne Weiteres durch Besuche der Kinder im Kosovo gepflegt werden (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-804/2012 vom 12. Juni 2013 E. 9.1). Somit ist der angefochtene Ein-

spracheentscheid im Lichte von Art. 49 VwVG nicht zu beanstanden. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

9.

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

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 800.- werden der Beschwerdeführerin aufgelegt. Sie sind durch den einbezahlten Kostenvorschuss gedeckt.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. [...] zurück)

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Ruth Beutler

Barbara Kradolfer

Versand: