



Urteil vom 13. April 2016

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),
Richterin Jenny de Coulon Scuntaro,
Richter Antonio Imoberdorf,
Gerichtsschreiberin Jeannine Scherrer-Bänziger.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Staatssekretariat für Migration SEM,
Quellenweg 6, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Schengen-Visum zu Besuchszwecken.

Sachverhalt:**A.**

Der 1994 geborene kosovarische Staatsangehörige B. _____ (im Folgenden: Gesuchsteller) beantragte am 30. April 2015 bei der Schweizerischen Botschaft in Pristina ein Schengen-Visum für einen 14-tägigen Besuchsaufenthalt bei A. _____ (im Folgenden: Gastgeberin bzw. Beschwerdeführerin) im Kanton Zug (Akten der Vorinstanz [SEM act.] 2/15 ff.).

Die Gastgeberin war zuvor mit einem Einladungsschreiben (datiert vom 15. April 2015) an die Schweizer Vertretung gelangt. Darin bestätigte sie, dass sie den Gesuchsteller – bei dem es sich um ihren Neffen handle – für zwei bis drei Wochen Ferien zu sich einlade. Im Weiteren garantierte sie für den "Aufenthalt" und die "Versorgung" ihres Gastes (SEM act. 2/5).

B.

Mit Formularentscheid vom 1. Mai 2015 lehnte es die schweizerische Vertretung ab, das gewünschte Visum auszustellen. Sie begründete ihre Haltung mit der ihrer Auffassung nach fehlenden Gewähr für die fristgerechte Wiederausreise des Gesuchstellers aus dem Schengen-Raum nach einem Besuchsaufenthalt (SEM act. 2/11 f.).

C.

Gegen diesen Entscheid erhob die Gastgeberin am 8. Mai 2015 Einsprache beim Staatssekretariat für Migration SEM. Zur Begründung ihrer Eingabe führte sie im Wesentlichen an, die Einschätzung der Rückkehrwilligkeit des Gesuchstellers durch die Botschaft sei unzutreffend. Sie versichere, dass ihr Neffe termingerecht nach Kosovo zurückkehren werde (SEM act. 1/1).

D.

Auf Ersuchen der Vorinstanz hin richtete die Migrationsbehörde des Kantons Zug am 1. Juni 2015 einen Fragekatalog an die Gastgeberin, den diese umgehend schriftlich beantwortete (SEM act. 5/24 f. bzw. 6/26 f.).

E.

Mit Verfügung vom 12. Juni 2015 wies die Vorinstanz die Einsprache ab. Dabei teilte sie die Einschätzung der schweizerischen Auslandvertretung, wonach die anstandslose und fristgerechte Wiederausreise des Gesuchstellers nach einem Besuchsaufenthalt nicht als gesichert betrachtet werden könne. Dieser stamme aus einer Region, aus welcher als Folge der dort insbesondere in wirtschaftlicher Hinsicht herrschenden Verhältnisse

ein anhaltend starker Zuwanderungsdruck festzustellen sei. In seinen persönlichen, familiären und beruflichen Verhältnissen seien keine Umstände in Form besonderer Verpflichtungen zu erkennen, die das grundsätzlich anzunehmende Risiko einer nicht anstandslosen Wiederausreise entscheidend relativieren könnten. Der Gesuchsteller sei jung, ledig und kinderlos. Er sei nicht erwerbstätig und seine finanziellen Verhältnisse seien nicht offengelegt worden (SEM act. 7/30 ff.).

F.

Dagegen gelangte die Gastgeberin mit einer Beschwerde vom 2. Juli 2015 (Datum Poststempel) an das Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt implizit die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und die Ausstellung des gewünschten Visums. Zur Begründung macht sie im Wesentlichen geltend, die Vorinstanz gehe zu Unrecht davon aus, eine Wiederausreise nach dem geplanten Besuchsaufenthalt wäre nicht gesichert. Ihr Neffe sei ein ruhiger, verantwortungsvoller und disziplinierter Junge, der nur zu Ferienzwecken hierher kommen wolle. Sie garantiere, dass er die Schweiz termingerecht wieder verlassen werde.

G.

Die Vorinstanz schliesst in ihrer Vernehmlassung vom 4. September 2015 auf Abweisung der Beschwerde. Die Rechtsmittelschrift enthalte keine neuen erheblichen Tatsachen oder Beweismittel, welche eine Änderung ihres Entscheides rechtfertigen könnten.

H.

Die Vernehmlassung der Vorinstanz wurde der Beschwerdeführerin mit Begleitschreiben vom 15. September 2015 zur Kenntnisnahme gebracht.

I.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht unter Vorbehalt der in Art. 32 VGG genannten Ausnahmen Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG, welche von einer der in Art. 33

VGG aufgeführten Behörden erlassen wurden. Darunter fallen unter anderem Verfügungen des SEM, die im Einspracheverfahren gegen die Verweigerung eines Schengen-Visums ergehen. In dieser Materie entscheidet das Bundesverwaltungsgericht endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 1 BGG).

1.2 Das Rechtsmittelverfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG 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).

2.

Mit Beschwerde an das 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 2014/1 E. 2).

3.

Der angefochtenen Verfügung liegt das Gesuch eines Staatsangehörigen der Republik Kosovo um Erteilung eines Visums für einen 14-tägigen Aufenthalt in der Schweiz zugrunde. Da sich der Gesuchsteller 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 (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 - 5 AuG).

4.

Die Voraussetzungen für die Erteilung eines Visums präsentieren sich im Anwendungsbereich der vorerwähnten 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 beziehungsweise Visum vermittelt auch das Schengen-Recht nicht (vgl. BVGE 2014/1 E. 4.1.5; a.M. PHILIPP EGLI / TOBIAS D. MEYER, in: Caroni / Gächter / Thurnherr [Hrsg.], Stämpfli Handkommentar zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, 2010, Art. 5 N. 3 f.).

4.2 Drittstaatsangehörige dürfen über die Aussengrenzen des Schengen-Raums für einen Aufenthalt von höchstens 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen einreisen, wenn sie im Besitz gültiger Reisedokumente sind, die zum Grenzübertritt berechtigen. Ferner benötigen sie ein Visum, falls ein solches nach Massgabe der 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, erforderlich ist. 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 105/1 vom 13.04.2006], Art. 4 VEV).

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 EGLI / MEYER, a.a.O., Art. 5 N. 33). Und schliesslich 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 (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 EGLI / 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 drittstaatsangehörige Personen 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 (Visum ausgenommen) 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 nationalen 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 Aufgrund seiner Staatszugehörigkeit unterliegt der Gesuchsteller der Visumpflicht (vgl. Anhang I zur Verordnung [EG] Nr. 539/2001 [ABl. L 81 vom 21.03.2001 S. 1-7; zum vollständigen Quellenachweis vgl. Fussnote zu Art. 4 Abs. 1 VEV]). Bei der Prüfung der Einreisevoraussetzungen nach Art. 5 Abs. 1 SGK ist die Frage der gesicherten Wiederausreise zentral. Eine solche erachtet die Vorinstanz aufgrund der allgemeinen Situation im Heimatland und der persönlichen Verhältnisse des Gesuchstellers als nicht genügend gesichert. Zur Einschätzung entsprechender Risiken sind sämtliche Umstände des konkreten Einzelfalles zu würdigen.

5.2 Anhaltspunkte zur Beurteilung einer Gewähr für die fristgerechte und anstandslose Wiederausreise können sich aus der allgemeinen Situation im Herkunftsland der Besucherin oder des Besuchers ergeben. Einreisegesuche von Bürgerinnen und Bürgern aus Staaten beziehungsweise Regionen mit politisch oder wirtschaftlich vergleichsweise ungünstigen Verhältnissen können ein Indiz dafür sein, dass die persönliche Interessenlage nicht mit dem Ziel und Zweck einer zeitlich befristeten Einreisebewilligung in Einklang steht.

5.3 Im Kosovo erweist sich die wirtschaftliche Lage auch Jahre nach Anerkennung der Unabhängigkeit als schwierig. Die Arbeitslosigkeit im Jahr 2014 lag offiziell bei über 35 % (bei Jugendlichen sogar noch deutlich höher), wobei diese Angaben aufgrund des in der Statistik schlecht erfassten informellen Sektors zu relativieren ist. Die kosovarische Regierung ging für das Jahr 2014 von einem Bruttoinlandprodukt von rund 3'080 Euro je Einwohner aus, womit Kosovo nicht nur als eines der ärmsten Länder Europas, sondern auch als das ärmste Land auf dem Balkan gilt. Zuverlässige Angaben über die Höhe der Transferleistungen aus dem Ausland fehlen jedoch. Diese Überweisungen – sie fließen vor allem in den privaten Konsum – stellen jedenfalls eine wichtige Einkommensquelle und damit einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor dar (Quelle: www.auswaertiges-amt.de > Aussen- und Europapolitik > Länderinformationen > Kosovo > Wirtschaftspolitik, Stand: Dezember 2015, abgerufen im April 2016).

5.4 Die Schweiz gilt aufgrund der grossen hier ansässigen Diaspora als eines der beliebtesten Zielländer für Emigranten aus dem Kosovo. Die Tendenz zur Immigration wird erfahrungsgemäss dort noch begünstigt, wo durch die Anwesenheit von Verwandten oder Freunden bereits ein minimales soziales Beziehungsnetz besteht. Angesichts der restriktiven Zulassungsregelung werden dabei nicht selten ausländerrechtliche Bestimmungen umgangen, indem versucht wird, den Aufenthalt – einmal eingereist – auf eine ganz andere rechtliche oder faktische Basis zu stellen und sich so der Pflicht zur Wiederausreise zu entziehen.

5.5 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.

6.

6.1 Beim Gesuchsteller handelt es sich um einen bald (...) -jährigen, ledigen und kinderlosen Mann. Hinsichtlich seiner persönlichen Lebensumstände im Kosovo ist nur wenig bekannt. Gemäss einer im erstinstanzlichen Verfahren edierten Wohnsitzbestätigung (SEM act. 2/2) lebt er in C._____, einer kleinen Ortschaft innerhalb der südwestlich gelegenen Region von D._____, in Hausgemeinschaft mit den Eltern und zwei jüngeren Brüdern. Nach Darstellung der Beschwerdeführerin ist diese mit seinem Vater verschwistert. Die familiären Verhältnisse wurden im Gesuchs- und den anschliessenden Rechtsmittelverfahren nicht weiter erläutert und es kann vor dem aktenkundigen Hintergrund weder von persönlichen noch von familiären Verpflichtungen ausgegangen werden, denen der Gesuchsteller in seinem Heimatland unterliegen würde und die in besonderem Masse geeignet wären, Gewähr für eine Rückkehr dorthin zu bieten.

6.2 In Bezug auf die wirtschaftlichen Verhältnisse steht fest, dass der Gesuchsteller seit Abschluss seiner Berufslehre als (...) im Jahre (...) arbeitslos ist (Angabe der Beschwerdeführerin in ihren schriftlichen Auskünften vom 2. Juni 2015; SEM act. 6/26 f.). Die Vorinstanz rügte im angefochtenen Entscheid ungenügende Aufschlüsse durch den Gesuchsteller zu dessen

wirtschaftlichen Verhältnissen. Dennoch bleibt auch im Beschwerdeverfahren unklar, von welchen Subsistenzmitteln der Gesuchsteller lebt bzw. in welchen Verhältnissen sich seine Familie befindet. Es versteht sich von selbst, dass auch solche Umstände nicht auf eine Verwurzelung, sondern im Gegenteil auf die besondere Gefahr schliessen lassen, dass der Betroffene – wie viele andere auch – eine Sicherung seiner Existenz durch Emigration ins Ausland suchen könnte.

6.3 Vor diesem allgemeinen und persönlichen Hintergrund konnte die Vorinstanz willkürfrei zum Schluss gelangen, dass keine hinreichende Gewähr für eine fristgerechte und anstandslose Wiederausreise des Gesuchstellers nach einem Besuchsaufenthalt besteht. An dieser Einschätzung vermögen die gegenteiligen Zusicherungen der Beschwerdeführerin nichts zu ändern. An ihren guten Absichten und an ihrer aufrichtigen Überzeugung ist sicherlich nicht zu zweifeln, doch kann darauf nicht abgestellt werden. In ihrer Eigenschaft als Gastgeberin kann sie zwar für gewisse finanzielle Risiken (Lebenshaltungskosten während des Besuchsaufenthalts, allfällige von einer Versicherung nicht gedeckte Kosten für Unfall und Krankheit sowie Repatriierung) Garantie leisten, nicht aber – mangels rechtlicher und faktischer Durchsetzbarkeit – für ein bestimmtes Verhalten ihres Gastes (vgl. BVGE 2009/27 E. 9). Sie vermag schliesslich auch aus ihrem Hinweis auf den ruhigen und verantwortungsbewussten Charakter des Gesuchstellers nichts zu dessen Gunsten abzuleiten, kann daraus doch nicht verlässlich auf eine bestimmte Haltung zur Frage einer allfälligen Emigration geschlossen werden.

6.4 Gründe für die Ausstellung eines Visums mit räumlich beschränkter Gültigkeit wurden von der Beschwerdeführerin nicht geltend gemacht und solche sind auch nicht ersichtlich.

7.

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

8.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (vgl. 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]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 900.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie sind durch den in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss gedeckt.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Beilage: Akten Ref-Nr.[...])
- die Migrationsbehörde des Kantons Zug

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Andreas Trommer

Jeannine Scherrer-Bänziger

Versand: