

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administratif federal



Abteilung III
C-6781/2008
{T 0/2}

Urteil vom 21. Juli 2009

Besetzung

Richterin Ruth Beutler (Vorsitz),
Richter Antonio Imoberdorf, Richter Bernard Vaudan,
Gerichtsschreiberin Viviane Eggenberger.

Parteien

X._____ und **Y.**_____,
Beschwerdeführende,

gegen

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

Gegenstand

Einreisebewilligung für **Z.**_____.

Sachverhalt:**A.**

Der 1984 geborene kosovarische Staatsangehörige Z._____ (nachfolgend: Gesuchsteller) beantragte am 7. August 2008 bei der Schweizer Botschaft in Pristina die Erteilung eines Einreisevisums für einen einmonatigen Besuchsaufenthalt bei seiner Schwester X._____ und deren zukünftigem Ehemann Y._____ (nachfolgend: Gastgeber bzw. Beschwerdeführer). Nach formloser Verweigerung übermittelte die Vertretung das Gesuch der Vorinstanz zum Entscheid.

B.

Nachdem der Migrationsdienst des Kantons Bern bzw. in dessen Auftrag die zuständigen Gemeindebehörden bei den Gastgebern weitere Abklärungen hinsichtlich des beabsichtigten Besuchsaufenthalts vorgenommen hatten, wies die Vorinstanz das Gesuch um Bewilligung der Einreise mit Verfügung vom 17. Oktober 2008 ab. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, dass eine Einreisebewilligung insbesondere dann zu verweigern sei, wenn die anstandslose und fristgerechte Wiederausreise der gesuchstellenden Person nicht als gesichert angesehen werden könne, sei es als Folge der in ihrem Ursprungsland herrschenden politischen oder sozioökonomischen Verhältnisse oder aufgrund ihrer persönlichen Situation. Aufgrund der wirtschaftlichen und soziokulturellen Verhältnisse im Kosovo sei dies vorliegend der Fall. Dem Gesuchsteller würden in seinem Herkunftsland zudem weder zwingende gesellschaftliche Verpflichtungen noch familiäre Verantwortlichkeiten obliegen, welche für eine fristgerechte Wiederausreise Gewähr bieten könnten. Ein gleichlautendes Einreisegesuch sei im Übrigen bereits im August 2007 abgewiesen worden und grundlegende Veränderungen, welche für eine Gutheissung des aktuellen Gesuchs sprechen würden, seien nicht ersichtlich.

C.

Gegen diese Verfügung erhoben die Gastgeber am 26. Oktober 2008 beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde mit dem sinngemässen Antrag um Aufhebung der Verfügung und um Bewilligung der Einreise. Als Begründung bringen sie im Wesentlichen vor, der Vater der Beschwerdeführerin könne sich nicht damit abfinden, dass diese erneut einen nicht muslimischen Mann – den Beschwerdeführer – zu heiraten beabsichtige. Letzterer wage es daher noch nicht, in den Kosovo zu reisen, um die Familie seiner zukünftigen Ehefrau kennenzulernen.

Aus diesem Grund wäre es sehr wichtig, dass der ältere (recte: jüngere) Bruder der Beschwerdeführerin sie und ihren zukünftigen Ehemann in der Schweiz besuchen dürfte.

D.

In ihrer Vernehmlassung vom 22. Dezember 2008 spricht sich die Vorinstanz unter Erläuterung der bereits erwähnten Gründe für die Abweisung der Beschwerde aus. An einer fristgerechten und anstandslosen Wiederausreise des Gesuchstellers bestünden nicht unerhebliche Zweifel. Er sei jung, ledig, Student und stamme aus einer Region, aus der als Folge der dort herrschenden wirtschaftlichen und soziokulturellen Verhältnisse der Zuwanderungsdruck unbestrittenermassen anhaltend stark sei. Viele insbesondere jüngere Personen versuchten, sich vorzugsweise im westlichen Ausland eine aussichtsreichere Zukunft aufzubauen. Der Umstand, dass der Gesuchsteller ein Studium absolviere, vermöge angesichts der wirtschaftlichen Verhältnisse und der schlechten sozialen Absicherungen in seinem Herkunftsland nicht verlässlich seinen fehlenden Emigrationswillen zu belegen.

E.

Mit verfahrensleitender Anordnung vom 6. Januar 2009 wurde den Beschwerdeführern die Möglichkeit gewährt, zur Vernehmlassung der Vorinstanz Stellung zu nehmen. Die hierfür gesetzte Frist blieb ungenutzt.

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 einer 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 Der Beschwerdeführer ist gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt. Auf die frist- und formgerechte Beschwerde ist einzutreten (Art. 50–52 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 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 Volksabstimmung 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, An-

wendung 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]). Art. 57 VEV sieht vor, dass hängige Verfahren nach dem neuen, übergeordneten (Schengen-)Recht fortgeführt werden.

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 Mitgliedstaats 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 Einschätzung 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 kosovarischer Staatsangehöriger unterliegt der Gesuchsteller damit der Visumpflicht.

7.

Das Bundesamt verweigerte dem Gesuchsteller die Visumserteilung insbesondere mit der Begründung, dass angesichts der im Vergleich mit der Schweiz schlechteren Lebensbedingungen im Kosovo keine genügende Gewähr für seine gesicherte Wiederausreise bestehen würde.

7.1 Geht es um die Prüfung des Kriteriums der gesicherten Wiederausreise, so können bezüglich eines solchen künftigen Verhaltens keine gesicherten Feststellungen, sondern lediglich Prognosen getroffen werden. Anhaltspunkte für die Beurteilung der gesicherten Wiederausreise können sich aus der allgemeinen Lage im Herkunftsland der Besucherin oder des Besuchers ergeben. In diesem Rahmen ist bei Einreisegesuchen von Personen aus Staaten beziehungsweise Regionen mit politisch oder wirtschaftlich vergleichsweise ungünstigen Verhältnissen zu berücksichtigen, dass deren persönliche Interessenlage in solchen Fällen häufig nicht mit dem Ziel und Zweck einer zeitlich befristeten Einreisebewilligung in Einklang steht.

7.2 Der Gesuchsteller lebt im inzwischen unabhängigen und von der Schweiz als Staat anerkannten Kosovo. Die Sicherheitslage in dieser Region konnte zwar im Verlaufe der letzten Jahre weitgehend stabilisiert werden und der Wiederaufbau von Administration und Infrastruktur ist unter Beteiligung internationaler Organisationen und Staatengemeinschaften in Gang gekommen. In wirtschaftlicher Hinsicht ist das Land jedoch eines der ärmsten in Europa. Das Wirtschaftswachstum hat sich nach einem zunächst starken Aufschwung ab dem Jahre 2000 (21.2 %) auf ein längerfristig haltbares Niveau abgeflacht (2007: 3.9 %; geschätzte 5.4 % für 2008). Die Arbeitslosigkeit ist weit verbreitet und die entsprechende Rate bleibt hartnäckig hoch: Gemäss den letzten offiziellen Zahlen betrug sie im Jahre 2007 immer noch 43.6 % (2006: 44.9 %). Besonders problematisch ist sie dabei insbesondere bei der jungen Bevölkerung. Zudem stellt die Armut ein weitverbreitetes Phänomen dar: Der Anteil der in Armut lebenden Bevölkerung lag im Jahr 2008 bei hohen circa 45%, wobei 15% der Staatsbürger gar von extremer Armut betroffen sind (Quelle: Weltbank, <http://www.worldbank.org>, Countries > Europe and Central Asia > Kosovo > Overview > Kosovo Brief, Stand: April 2009, besucht am 23. Juni 2009). Vor diesem Hintergrund besteht ein vielfacher Wunsch zur Auswanderung, der sich vor allem bei denjenigen manifestiert, die bereits über ein minimales soziales Beziehungsnetz im Ausland verfügen. Im Falle der

Schweiz führt dies angesichts der restriktiven ausländerrechtlichen Zulassungsregelung nicht selten zur Umgehung ausländerrechtlicher Bestimmungen. Dabei geht es nicht etwa allein um die Einreichung von Asylgesuchen nach erfolgter Einreise, sondern es wird oftmals versucht, den Aufenthalt zu verlängern oder – beispielsweise durch Ausbildung oder Heirat – auf eine andere migrationsrechtliche Grundlage zu stellen.

8.

Die geschilderten Umstände im Herkunftsland des Gesuchstellers deuten zwar auf ein latentes Risiko einer nicht fristgerechten Wiederausreise hin; sie entbinden die Vorinstanz bei der Analyse des Migrationsrisikos jedoch nicht von einer einzelfallbezogenen Beurteilung. Namentlich können berufliche, gesellschaftliche oder familiäre Verpflichtungen die Prognose für eine anstandslose Wiederausreise begünstigen. Umgekehrt muss bei einer gesuchstellenden Person, die keine der erwähnten Verpflichtungen hat, welche sie von einer möglichen Emigration abhalten könnten, aufgrund entsprechender Erfahrungen das Risiko eines ausländerrechtlich nicht vorschriftsgemässen Verhaltens nach bewilligter Einreise zu einem Besuchsaufenthalt als hoch eingeschätzt werden.

Der Gesuchsteller ist 24-jährig, ledig und kinderlos. Gemäss den Angaben der Beschwerdeführenden im Zusammenhang mit den im Hinblick auf einen allfälligen Besuchsaufenthalt getroffenen Abklärungen lebt der Gesuchsteller in häuslicher Gemeinschaft mit seinen Eltern. Besondere familiäre Verpflichtungen seinerseits werden jedoch in diesem Zusammenhang nicht geltend gemacht. Aus der Beschwerdeschrift kann geschlossen werden, dass die Beschwerdeführerin neben dem Gesuchsteller noch mindestens einen weiteren Bruder hat, von dem anzunehmen ist, dass er sich ebenfalls um eine allenfalls notwendige Pflege und Betreuung der Eltern kümmern könnte. Von einer besonderen Verwurzelung des Gesuchstellers im Herkunftsland, welche die Prognose einer fristgerechten Wiederausreise nach einem Besuchsaufenthalt begünstigen könnte, kann daher in diesem Zusammenhang nicht gesprochen werden.

Der Vater des Gesuchstellers ist – gemäss den Angaben der Beschwerdeführenden – Lehrer. In Bezug auf die wirtschaftlichen Verhältnisse der Familie ist jedoch nichts bekannt. Die Kosten des beabsichtigten Aufenthalts in der Schweiz sollen gemäss Visumsantrag vom

7. August 2008 jedenfalls von der Beschwerdeführerin getragen werden. Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass der Gesuchsteller im Herkunftsland in so günstigen und stabilen wirtschaftlichen Verhältnissen lebt, dass daraus auf eine günstige Prognose hinsichtlich einer gesicherten Wiederausreise geschlossen werden könnte.

Aus den eingereichten Unterlagen geht hervor, dass der Gesuchsteller seit dem Jahre 2004 und noch im Juli 2008 an der Philosophischen Fakultät der Universität Pristina in der Studienrichtung Geschichte immatrikuliert war. Ob er dieses Studium zwischenzeitlich abgeschlossen hat, ist nicht bekannt; aufgrund des Umstands, dass die dafür vorgesehene Studiendauer 7 Semester bzw. 3.5 Jahre beträgt, wäre dies aber sehr wohl möglich.

Von einer beruflichen Verpflichtung, welche den Gesuchsteller verlässlich von einer Emigration abzuhalten vermöchte, kann bei dieser Ausgangslage nicht ausgegangen werden.

Insgesamt lässt die Aktenlage somit weder auf besondere berufliche noch familiäre oder gesellschaftliche Verpflichtungen des Gesuchstellers im Herkunftsland schliessen, welche eine günstige Prognose in Bezug auf seine gesicherte Wiederausreise zulassen würden.

In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass der Gesuchsteller mit der Beschwerdeführerin – seiner Schwester – bereits über eine wichtige Bezugsperson in der Schweiz verfügt. Zudem leben gemäss den Angaben der Beschwerdeführenden noch weitere Verwandte (mindestens zwei Cousins des Vaters der Beschwerdeführerin und des Gesuchstellers) in der Schweiz. Dieser würde somit hierzulande bereits in einem gewissen Umfang über ein soziales Beziehungsnetz verfügen.

9.

Unter den geschilderten Umständen durfte die Vorinstanz somit zu Recht davon ausgehen, es bestehe nicht genügend Gewähr für eine gesicherte Wiederausreise nach einem Besuchsaufenthalt. Daran ändert auch nichts, dass die Beschwerdeführenden diese zugesichert haben, ist doch eine solche Garantie weder faktisch noch rechtlich durchsetzbar. Gastgeber können für gewisse finanzielle Risiken im Zusammenhang mit einem Besuchsaufenthalt garantieren, nicht jedoch für ein bestimmtes Verhalten des Gastes (vgl. anstelle vieler: Urteil des

Bundesverwaltungsgerichts C-6950/2007 vom 7. November 2008, E. 8).

10.

Aus diesen Darlegungen folgt, dass die angefochtene Verfügung im Lichte von Art. 49 VwVG rechtmässig ist. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

11.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die auf Fr. 600.– festzusetzenden Verfahrenskosten den Beschwerdeführenden aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1, Art. 2 und Art. 3 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [SR 173.320.2]).

Dispositiv S. 11

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 (Akten Ref-Nr. [...] retour)
- den Migrationsdienst des Kantons Bern (Ref-Nr. [...])

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Ruth Beutler

Viviane Eggenberger

Versand: