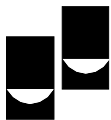


**Bundesverwaltungsgericht**  
**Tribunal administratif fédéral**  
**Tribunale amministrativo federale**  
**Tribunal administrativ federal**



---

Abteilung III  
C-7382/2006  
{T 0/2}

**Urteil vom 28. April 2008**

---

Besetzung

Richter Antonio Imoberdorf (Kammerpräsident),  
Richterin Elena Avenati-Carpani,  
Richter Bernard Vaudan,  
Gerichtsschreiber Daniel Brand.

---

Parteien

**L.**\_\_\_\_\_,  
vertreten durch **M.**\_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführerin,

gegen

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

---

Gegenstand

Verweigerung der Einreisebewilligung.

**Sachverhalt:****A.**

Die aus dem Kosovo stammende L.\_\_\_\_\_ (geboren am [...] 1981, nachfolgend: Gesuchstellerin bzw. Beschwerdeführerin) beantragte am 29. September 2006 beim (damaligen) Schweizerischen Verbindungsbüro in Pristina die Erteilung eines Einreisevisums für die Dauer von einem Monat. Als Zweck der beabsichtigten Reise gab sie an, ihren im Kanton Luzern wohnhaften Bruder M.\_\_\_\_\_ (nachfolgend: Gastgeber) und dessen Familie besuchen zu wollen. Nach formloser Verweigerung übermittelte die Schweizerische Vertretung das Gesuch zur Prüfung und zum Entscheid an die Vorinstanz.

**B.**

Nachdem die Migrationsbehörde des Kantons Luzern beim Gastgeber ergänzende Auskünfte eingeholt und an das BFM weitergeleitet hatte, wies die Vorinstanz das Einreisegesuch mit Verfügung vom 2. November 2006 ab. Dies im Wesentlichen mit der Begründung, die Gesuchstellerin stamme aus einer Region, aus welcher der Zuwanderungsdruck als Folge der dort herrschenden wirtschaftlichen und soziokulturellen Verhältnisse bekannterweise nach wie vor stark anhalte. Viele ihrer Landsleute versuchten, ihren Aufenthalt in der Schweiz durch Ausschöpfung sämtlicher rechtlicher Mittel zu verlängern, um sich so in Umgehung der bundesrätlichen Begrenzungsmaßnahmen eine vermeintlich bessere Zukunft aufzubauen. Der Gesuchstellerin oblägen im Heimatland keine zwingenden beruflichen oder gesellschaftlichen Verpflichtungen, die gegebenenfalls Gewähr für eine fristgerechte Rückkehr bieten könnten.

**C.**

Mit Verwaltungsbeschwerde vom 1. Dezember 2006 an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beantragt die Beschwerdeführerin – unter Kostenfolge zu Lasten der Vorinstanz – die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und die Erteilung des gewünschten Besuchervisums. Zur Begründung bringt sie – neben formellrechtlicher Rügen zum Verfahren – im Wesentlichen vor, die Vorinstanz gehe zu Unrecht davon aus, ihre Wiederausreise nach einem Besuchsaufenthalt wäre nicht gesichert. Es gehe nicht an, lediglich auf die schlechten Erfahrungen mit Personen aus dem Kosovo abzustellen, welche Touristen- oder Besuchervisa missbraucht hätten, ohne die persönliche Situation der jeweiligen Gesuchsteller in Betracht zu zie-

hen. Insbesondere treffe nicht zu, dass sie keine gesellschaftlichen Verpflichtungen hätte, lebe sie doch mit ihrem Ehemann in ehelicher Gemeinschaft. Weitere Geschwister von ihr hätten in der Vergangenheit Besuchervisa erhalten und seien anschliessend fristgerecht wieder ausgereist. Der geplante Aufenthalt diene in erster Linie dazu, ihre Schwägerin bei der Betreuung ihres 18-monatigen, mit schweren gesundheitlichen Problemen kämpfenden Kindes etwas zu entlasten.

#### **D.**

In ihrer Vernehmlassung vom 10. Mai 2007 spricht sich die Vorinstanz für die Abweisung der Beschwerde aus und hält ergänzend fest, die Beschwerdeführerin sei jung, unverheiratet und arbeitslos.

#### **E.**

Mit verfahrensleitender Anordnung vom 22. Mai 2007 wurde der Beschwerdeführerin die Möglichkeit gewährt, zur Vernehmlassung der Vorinstanz Stellung zu nehmen. Die hierfür gesetzte Frist blieb ungenutzt.

### **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

#### **1.**

**1.1** Verfügungen des BFM betreffend Verweigerung der Einreisebewilligung unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 31, Art. 32 sowie Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]).

**1.2** Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Verwaltungsgerichtsgesetzes bereits beim EJPD hängige Rechtsmittelverfahren werden vom Bundesverwaltungsgericht übernommen. Die Beurteilung erfolgt nach neuem Verfahrensrecht (Art. 53 Abs. 2 VGG).

**1.3** Gemäss Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ist endgültig (Art. 1 Abs. 2 VGG i.V.m. Art. 83 Bst. c Ziff. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

**1.4** Die Beschwerdeführerin ist gemäss Art. 48 VwVG zur Beschwerde legitimiert; auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 49 ff. VwVG).

## **2.**

Am 1. Januar 2008 traten das neue Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) sowie die dazugehörigen Ausführungsverordnungen in Kraft (u.a. die Verordnung vom 24. Oktober 2007 über das Einreise- und Visumverfahren [VEV, SR 142.204]). Gemäss Art. 126 Abs. 1 AuG bleibt auf Gesuche, die vor dem Inkrafttreten des AuG eingereicht worden sind, das bisherige Recht anwendbar. Die Beurteilung erfolgt somit noch nach dem alten Recht. Einschlägig sind das Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (aANAG, BS 1 121, zum vollständigen Quellennachweis vgl. Ziff. I des Anhangs zum AuG) und die Verordnung vom 14. Januar 1998 über die Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Ausländern (aVEA, AS 1998 194, zum vollständigen Quellennachweis vgl. Art. 39 VEV).

## **3.**

**3.1** Die Schweizerische Rechtsordnung gewährt grundsätzlich keinen Anspruch auf Bewilligung der Einreise. Der Entscheid darüber ist – vorbehältlich nachfolgend zu erörternder Hinderungsgründe – von der Bewilligungsbehörde in pflichtgemässer Ausübung ihres Ermessens zu fällen (Art. 4 und Art. 16 Abs. 1 aANAG, Art. 9 Abs. 1 aVEA, PETER UEBERSAX, Einreise und Anwesenheit, in: PETER UEBERSAX / PETER MÜNCH / THOMAS GEISER / MARTIN ARNOLD (Hrsg.), Ausländerrecht, Ausländerinnen und Ausländer im öffentlichen Recht, Privatrecht, Steuerrecht und Sozialrecht der Schweiz, Basel/Genf/München 2002, S. 143; URS BOLZ, Rechtsschutz im Ausländer- und Asylrecht, Basel und Frankfurt a.M. 1990, S. 29 mit weiteren Hinweisen; PHILIP GRANT, La protection de la vie familiale et de la vie privée en droit des étrangers, Basel usw. 2000, S. 24).

**3.2** Ausländerinnen und Ausländer benötigen zur Einreise in die Schweiz einen Pass und ein Visum, sofern sie nicht aufgrund besonderer Regelung von diesem Erfordernis ausgenommen sind (Art. 1 bis 5 aVEA). Um ein Visum zu erhalten, müssen Ausländerinnen und Ausländer die in Artikel 1 Absatz 2 aVEA aufgeführten Voraussetzungen erfüllen. Sie haben unter anderem Gewähr für eine fristgerechte Wiederausreise zu bieten (Art. 1 Abs. 2 Bst. c aVEA).

**4.**

**4.1** Die Gesuchstellerin bedarf aufgrund ihrer Nationalität zur Einreise in die Schweiz nebst dem Pass eines Visums. Die Vorinstanz verweigerte die Erteilung eines solchen Visums mit der Begründung, die anstandslose und fristgerechte Wiederausreise erscheine nicht als hinreichend gesichert.

**4.2** Zur Prüfung des Kriteriums der gesicherten Wiederausreise muss ein zukünftiges Verhalten beurteilt werden. Dazu lassen sich in der Regel keine gesicherten Feststellungen, sondern lediglich Voraussagen machen. Dabei sind sämtliche Umstände des konkreten Einzelfalles zu würdigen.

**4.3** Anhaltspunkte zur Beurteilung der fristgerechten Wiederausreise können sich aus der allgemeinen Lage im Herkunftsland der Besucherin oder des Besuchers ergeben.

Die parlamentarische Versammlung des Kosovo hat am 17. Februar 2008 die Unabhängigkeit des Kosovo erklärt. Am 27. Februar 2008 anerkannte die Schweiz den Kosovo. Wie jedoch die Staatengemeinschaft mit dieser neuen Lage umgehen wird, ist noch ungewiss. Aus wirtschaftlicher Sicht ist es trotz grosser internationaler Unterstützung bisher nicht gelungen, eine Wachstumsdynamik im Kosovo einzuleiten; es herrscht wirtschaftliche Stagnation und die Arbeitslosigkeit bleibt hartnäckig hoch. So sind mehr als die Hälfte der Erwerbsfähigen ohne oder zumindest ohne regelmässiges Einkommen. Gemäss World Bank Brief lag der Armutsanteil der Bevölkerung im Kosovo im Jahr 2005 bereits bei 37% (Tendenz steigend). Der Zuwanderungsdruck aus dieser Region ist dementsprechend hoch, was sich auch in der schweizerischen Asylstatistik widerspiegelt. So stammten im Jahre 2007 9.2% der Asylsuchenden aus Serbien (inklusive Kosovo) und diese Region steht damit in der Statistik der Asylgesuche nach Nationen an zweiter Stelle. Die Problematik liegt dabei nicht so sehr in der Tatsache, dass überhaupt Asylgesuche gestellt werden, als vielmehr darin, dass diese Gesuche regelmässig nicht aus dem Ausland, sondern nach illegaler oder sonst wie erwirkter Einreise in der Schweiz eingereicht werden. Umgehungsmechanismen sind aber auch insofern gang und gäbe, als nach erfolgter Einreise mit einem Visum, trotz gegenteiliger Zusicherungen, Verlängerungsgesuche gestellt werden oder versucht wird, den Aufenthalt auf eine ganz andere ausländerrechtliche Grundlage abzustützen.

**4.4** Die Beschwerdeführerin bringt in diesem Zusammenhang vor, es gehe nicht an, lediglich auf die schlechten Erfahrungen mit Personen aus dem Kosovo abzustellen, welche Touristen- oder Besuchervisa missbraucht hätten. Dazu ist klarzustellen, dass es in der Tat zu schematisch und nicht haltbar wäre, generell und ohne spezifische Anhaltspunkte, ausschliesslich aufgrund der politischen und/oder wirtschaftlichen Situation im Heimatland auf eine nicht hinreichend gesicherte Wiederausreise zu schliessen. Im Rahmen einer Gesamtwürdigung können jedoch aus der allgemeinen Lage im Herkunftsland und der Zuwanderungssituation Anhaltspunkte zur Beurteilung der fristgerechten Wiederausreise gewonnen werden. Die Berücksichtigung dieser Umstände ergibt sich somit implizit aus Art. 1 Abs. 2 Bst. c aVEA. So können insbesondere Einreisegesuche von Bürgerinnen und Bürgern aus Staaten bzw. Regionen mit politisch oder wirtschaftlich vergleichsweise ungünstigen Verhältnissen darauf hindeuten, dass die persönliche Interessenlage in solchen Fällen nicht mit dem Ziel und Zweck einer zeitlich befristeten Einreisebewilligung in Einklang steht.

**4.5** Bei der Risikoanalyse sind aber nicht nur solch allgemeine Umstände und Erfahrungen, sondern auch, wie oben erwähnt, sämtliche Gesichtspunkte des konkreten Einzelfalles zu berücksichtigen. Obliegt einem Gesuchsteller oder einer Gesuchstellerin im Heimatstaat beispielsweise eine besondere berufliche, gesellschaftliche oder familiäre Verantwortung, kann dieser Umstand durchaus die Prognose für eine anstandslose Wiederausreise begünstigen. Andererseits muss bei Gesuchstellern, die in der Heimat keine der erwähnten Verpflichtungen haben, die sie von einer möglichen Emigration abhalten könnten, aufgrund entsprechender Erfahrungen das Risiko eines fremdenpolizeilich nicht vorschriftsgemässen Verhaltens (nach bewilligter Einreise zu einem Besuchsaufenthalt) hoch eingeschätzt werden.

**4.6** Für die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gilt im Verwaltungsverfahren zwar grundsätzlich die Untersuchungsmaxime. Diese wird jedoch relativiert durch die Mitwirkungspflicht der Parteien (vgl. Art. 13 VwVG), welche namentlich insoweit greift, als eine Partei das Verfahren durch eigenes Begehren eingeleitet hat oder darin eigene Rechte geltend macht. Die Mitwirkungspflicht gilt vorab gerade für solche Tatsachen, welche eine Partei besser kennt als die Behörden und welche diese ohne ihre Mitwirkung gar nicht oder nicht mit vernünftigem Aufwand erheben können. Im vorliegenden Zusammenhang trifft das insbesondere auf die von der Beschwerdeführerin angerufe-

nen Umstände – namentlich persönlicher Art – in ihrer Heimat zu; solche Tatsachen lassen sich erfahrungsgemäss von den schweizerischen Behörden, wenn überhaupt, nur mit erhöhtem Aufwand abklären (BGE 124 II 361 E. 2b S. 365, vgl. auch BGE 128 II 139 E. 2b S. 142 f.).

Vorliegend wurde das erstinstanzliche Verfahren auf Antrag der Beschwerdeführerin eingeleitet. Dass der Gewähr für eine fristgerechte Wiederausreise grosse Bedeutung zukommt, liegt bei einem Einreisevisum zu Besuchszwecken in der Natur der Sache und muss nicht speziell hervorgehoben werden. Die Beschwerdeführerin hatte allen Anlass, ihre Verhältnisse möglichst vollständig offenzulegen und nach Möglichkeit auszuweisen. Die Vorinstanz stützte ihren anschliessenden negativen Entscheid denn auch auf die von der Beschwerdeführerin und ihrem Gastgeber eingereichten Unterlagen und Auskünfte ab. Dabei war jene insbesondere nicht gehalten, die Beschwerdeführerin vorgängig zur Einreichung besonderer Nachweise aufzufordern, welche eine anstandslose und fristgerechte Wiederausreise als wahrscheinlich erscheinen liessen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-778/2006 vom 9. Mai 2007 E. 1.5).

## **5.**

**5.1** Entgegen der Annahme der Vorinstanz (vgl. Vernehmlassung vom 10. Mai 2007) handelt es sich bei der mittlerweile 27-jährigen Beschwerdeführerin um eine verheiratete Frau, welche mit ihrem Ehemann und weiteren Angehörigen in Hausgemeinschaft lebt (vgl. UNMIK-Bestätigung vom 18. September 2006). Auf den ersten Blick könnte der Umstand, dass sie für die Dauer ihres Besuchsaufenthaltes in der Schweiz den Ehemann in der Heimat zurücklassen würde, durchaus für eine gewisse Verwurzelung sprechen. Andererseits zeigt die Erfahrung, dass zurückbleibende Angehörige gerade in Situationen angespannter wirtschaftlicher Verhältnisse nicht verlässlich davon abhalten können, den Entschluss für eine Emigration zu fällen. Im Gegenteil, der Entscheid kann dort von der Hoffnung getragen sein, die Angehörigen aus dem Ausland effizienter unterstützen und allenfalls später nachziehen zu können.

**5.2** Entsprechend grosse Bedeutung kommt deshalb den wirtschaftlichen Verhältnissen zu, in denen sich die Beschwerdeführerin befindet. Sie selber bezeichnete sich anlässlich der Gesuchseinreichung als arbeitslos (vgl. Ziff. 9 des persönlichen Einreise gesuches vom 29. Sep-

tember 2006). Der Gastgeber hielt gegenüber der kantonalen Migrationsbehörde ebenfalls schriftlich fest, seine Schwester sei im Heimatland nicht beschäftigt. Für die Annahme, die Beschwerdeführerin ginge in der Zwischenzeit im Kosovo einer geregelten Erwerbstätigkeit nach und sei nunmehr in der Arbeitswelt integriert, ergeben sich aus den Akten jedenfalls keine Anhaltspunkte. Die Beschwerdeführerin, die ihre Vermögensverhältnisse weder im vorinstanzlichen Verfahren noch auf Beschwerdeebene offen legte, macht denn auch nicht geltend, sie und ihr Ehemann lebten in wirtschaftlich günstigen Verhältnissen, die sie verlässlich von einer Emigration abzuhalten vermöchten. Vor diesem Hintergrund müssen die Vorbringen auf Beschwerdeebene, wonach genügend Garantien für eine fristgerechte Wiederausreise vorhanden seien, als nicht ausschlaggebend bezeichnet werden. Im Übrigen hegte auch die Schweizerische Vertretung in Pristina, welche mit den sozialen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen im Herkunftsstaat der Beschwerdeführerin gut vertraut ist und sich somit durchaus ein Bild der Einreisewilligen machen kann, grosse Bedenken bezüglich der anstandslosen Wiederausreise und verweigerte formlos die Einreisebewilligung.

**5.3** Nach dem Gesagten durfte die Vorinstanz daher zu Recht davon ausgehen, die Wiederausreise der Beschwerdeführerin sei im Sinne der massgeblichen Bestimmungen nicht gesichert. Zwar lässt sich diese Einschätzung nicht zu einer gesicherten Feststellung verdichten; sie reicht aber aus, um die Erteilung eines Einreisevisums – auf das, wie erwähnt, kein Rechtsanspruch besteht – abzulehnen. Die Gastgeber können zwar für gewisse finanzielle Risiken im Zusammenhang mit dem Besuchsaufenthalt, nicht aber für ein bestimmtes Verhalten ihres Gastes garantieren; eine Garantie für die rechtzeitige Rückreise ist hingegen trotz bester und ehrlicher Absichten nicht möglich bzw. rechtlich nicht durchsetzbar (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2341/2006 vom 7. August 2007 E. 6).

**5.4** Soweit die Beschwerdeführerin vorbringt, weitere Geschwister von ihr seien nach einem Besuchsaufenthalt in der Schweiz fristgerecht in ihr Heimatland zurückgekehrt, gilt es darauf hinzuweisen, dass sich mangels näherer Angaben einerseits nicht eruieren lässt, unter welchen Umständen diesen Personen in der Vergangenheit ein Einreisevisum erteilt wurde. Andererseits weist jeder Einzelfall – wie vorliegend belegt – eine ihm eigene und spezifische Konstellation auf, so dass er

nicht ohne weiteres mit anderen, angeblich gleich gelagerten Fällen verglichen werden kann.

## 6.

Der Vollständigkeit halber gilt es schliesslich darauf hinzuweisen, dass gemäss den gesetzlichen Bestimmungen die Ausländerin oder der Ausländer an den im Visum festgelegten Reise- und Aufenthaltswert gebunden ist (vgl. Art. 11 Abs. 3 aVEA).

Die Beschwerdeführerin betont ausdrücklich, der vorgesehene Aufenthalt in der Schweiz solle in erster Linie dazu dienen, die Schwägerin bei der Betreuung ihres nunmehr bald dreijährigen, aber offenbar mit ernsthaften gesundheitlichen Problemen kämpfenden Sohnes zu entlasten. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass eine solche Tätigkeit, so nützlich sie für die Gastgeber wäre, mit einem Aufenthalt zu Besuchszwecken ohnehin nicht vereinbar wäre. Arbeitsleistungen in Haushalt und/oder Familie – auch wenn sie nur stunden- oder tageweise oder vorübergehend ausgeübt werden – gelten grundsätzlich als (bewilligungspflichtige) Erwerbstätigkeit. Dies selbst dann, wenn derartige Tätigkeiten bloss unentgeltlich, gegen ein Taschengeld oder gegen Kost und Logis erbracht würden (vgl. Art. 6 der Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer [aBVO], AS 1986 1791).

Eine Ausnahme könnten allenfalls unentgeltliche Hilfeleistungen von nächsten Verwandten bilden. So hat das EJPD in einer Entscheidung vom 22. September 1997 festgehalten (vgl. Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 63.37), dass eine ausländische Grossmutter, die in der Schweiz ihr Enkelkind hütet, keiner Erwerbstätigkeit nachgeht, obwohl das Kinderhüten grundsätzlich als Dienstleistung auf dem Arbeitsmarkt angeboten wird. Es stellte dabei im Wesentlichen auf das arbeitsmarktfremde Kriterium ab, dass die Betreuungsdienste einer Grossmutter wegen der verwandtschaftlichen und emotionalen Nähe zu den Enkelkindern nicht durch eine Drittperson ersetzt werden könnten, ohne dass der besondere Charakter der Tätigkeit verloren ginge. Die Frage, ob Betreuungsdienste, welche – wie im vorliegenden Fall – durch eine Tante geleistet würden, ebenfalls keine (bewilligungspflichtige) Erwerbstätigkeit darstellen würden, braucht hingegen nicht eingehend geklärt zu werden, da die Beschwerde bereits aus den obgenannten Gründen (nicht hinreichend gesicherte Wiederausreise) abzuweisen ist.

**7.**

Aus diesen Gründen ist somit nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz das öffentliche Interesse sowie die Beachtung der geltenden Bestimmungen entsprechend gewichtete und der Beschwerdeführerin die Einreise verweigerte. Die angefochtene Verfügung ist somit im Ergebnis rechtmässig (Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen.

**8.**

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wird die unterliegende Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten sind auf Fr. 600.- festzusetzen (Art. 1, Art. 2 und Art. 3 Bst. b des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Dispositiv Seite 11

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 600.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem am 23. März 2007 geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

**3.**

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. [...] retour)
- das Amt für Migration des Kantons Luzern

Der Kammerpräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Antonio Imoberdorf

Daniel Brand