



Abteilung III
C-500/2009
{T 0/2}

Urteil vom 26. Januar 2010

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),
Richter Blaise Vuille,
Richter Jean-Daniel Dubey,
Gerichtsschreiberin Denise Kaufmann.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Visum zu Besuchszwecken.

Sachverhalt:**A.**

Die 1984 geborene kubanische Staatsangehörige B._____ (im Folgenden: Gesuchstellerin) beantragte am 12. November 2008 bei der Schweizerischen Botschaft in Havanna ein Visum für einen dreimonatigen Besuchsaufenthalt bei A._____ (im Folgenden: Gastgeber bzw. Beschwerdeführer) in Luzern. Die Schweizer Vertretung weigerte sich, ein Visum in eigener Kompetenz zu erteilen, und leitete das Gesuch zur Prüfung und zum Entscheid an die Vorinstanz weiter.

B.

Zum Antrag begrüsst, holte das Amt für Migration des Kantons Luzern beim Gastgeber ergänzende Auskünfte ein und leitete diese an die Vorinstanz weiter. Letztere lehnte es in einer Verfügung vom 30. Dezember 2008 ab, das beantragte Besuchsvisum zu erteilen. Dies im Wesentlichen mit der Begründung, die anstandslose und fristgerechte Wiederausreise nach einem Besuchsaufenthalt könne nicht als gesichert betrachtet werden. Die Gesuchstellerin lebe in einer Region, aus der als Folge der dort herrschenden wirtschaftlichen Verhältnisse ein anhaltend starker Zuwanderungsdruck festzustellen sei. Komme hinzu, dass der kubanische Staat seinen Bürgern besondere Reiserestriktionen auferlege; sie benötigten ein nationales Rückreisevisum und gälten nach einer Landesabwesenheit von mehr als 11 Monaten als definitiv ausgewandert mit der Folge, dass ihnen die Wiedereinreise nach Kuba versagt werde. Bei der Gesuchstellerin seien weder berufliche noch gesellschaftliche Verpflichtungen, aber auch keine familiären Verantwortlichkeiten erkennbar, die trotz dieser Verhältnisse besondere Gewähr für eine Wiederausreise aus der Schweiz bieten könnten.

C.

Mit Beschwerde vom 25. Januar 2009 beantragt der Gastgeber beim Bundesverwaltungsgericht implizit die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und die Erteilung des Besuchsvisums. Zur Begründung bringt er sinngemäss vor, die Vorinstanz gehe zu Unrecht davon aus, dass die Wiederausreise nach einem Besuchsaufenthalt nicht gesichert wäre. Die Gesuchstellerin habe durchaus familiäre Verpflichtungen; sie müsse sich täglich um ihren herzkranken Vater kümmern und könne schon deshalb nicht länger als drei Monate in der Schweiz bleiben. Im Weiteren legt der Beschwerdeführer sein persönliches Interesse an dem geplanten Besuchsaufenthalt dar: Er habe die Gesuchstel-

lerin (und deren Familie) im Jahre 2007 auf Kuba kennen gelernt. Seit-her sei er zweimal pro Jahr dorthin gereist, und zwischen ihm und der Gesuchstellerin habe sich eine enge Beziehung entwickelt. Um sich gegenseitig noch besser kennen lernen zu können, hätten sie nun den dreimonatigen Besuchsaufenthalt in der Schweiz geplant. Ihm selbst sei es aus beruflichen Gründen nicht möglich, für eine derart lange Zeit nach Kuba zu reisen.

Zusammen mit der Beschwerde reichte der Beschwerdeführer diverse Unterlagen ein (Belege über von ihm unternommene Reisen nach Kuba in den Jahren 2007 und 2008, eine ihn betreffende Lohnabrechnung, die Bestätigung eines kubanischen Spitals und ein handschriftliches Schreiben der Gesuchstellerin).

D.

Die Vorinstanz hält in ihrer Vernehmlassung vom 20. Februar 2009 an der angefochtenen Verfügung fest und schliesst auf Abweisung der Beschwerde.

E.

Der Beschwerdeführer seinerseits machte von dem ihm eingeräumten Recht auf Replik keinen Gebrauch.

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, mit denen die Erteilung eines Visums zu Besuchszwecken verweigert wird. In dieser Materie urteilt 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 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 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 rechts-erheblichen 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 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 133 I 185 E. 2.3 S. 189).

4.

4.1 Zur Einreise in den Schengen-Raum für einen Aufenthalt von höchstens drei Monaten benötigen sogenannte Drittstaatsangehörige, d.h. Bürger eines nicht zu diesem Raum gehörigen Staates (vgl. zu den Schengen-Assoziierungsabkommen Anhang 1 Ziffer 1 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG, SR 142.2]), gültige Reisedokumente, die zum Grenzübertritt berechtigen, und ein Visum, sofern dieses erforderlich ist (vgl. 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 Gemeinschafts-

kodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen [nachfolgend: Schengener Grenzkodex bzw. SGK, ABl. L 105 vom 13.04.2006, S. 1-32]; vgl. auch Art. 5 Abs. 1 Bst. a AuG). Im Weiteren müssen sie den Zweck und die Umstände ihres beabsichtigten Aufenthalts belegen und hierfür über ausreichende finanzielle Mittel verfügen (Art. 5 Abs. 1 Bst. c SGK; vgl. auch Art. 5 Abs. 1 Bst. b AuG). Sie dürfen zudem 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. d und e SGK; vgl. auch Art. 5 Abs. 1 Bst. c AuG).

4.2 Ist nur ein vorübergehender Aufenthalt vorgesehen, verlangt Art. 5 Abs. 2 AuG, dass die Wiederausreise gesichert ist. Damit wird keine zusätzliche, lediglich im nationalen Recht verankerte Einreisevoraussetzung aufgestellt. Vielmehr handelt es sich dabei um dieselbe Fragestellung wie bei der nach Art. 5 Abs. 1 Bst. c SGK erforderlichen Überprüfung des Aufenthaltszwecks. Die Angabe des vorübergehenden Aufenthaltszwecks stellt nämlich zugleich eine Absichtserklärung dar, nach Erfüllung dieses Zwecks wieder ausreisen zu wollen. So verlangt insbesondere 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), im Zusammenhang mit dem Entscheid über den Visumsantrag eine Einschätzung des Migrationsrisikos (vgl. ABl. C 326, S. 10). Im Zusammenhang mit der Überprüfung des Aufenthaltszwecks kann daher an die bisherige Praxis und Rechtsprechung bezüglich des Merkmals der gesicherten Wiederausreise angeknüpft werden (vgl. hierzu anstelle vieler die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-1509/2008 vom 13. Februar 2009 sowie C-3013/2008 vom 14. Februar 2009 jeweils E. 5.2 und E. 5.3).

5.

In Anhang I zur Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 (ABl. L 81 vom 21.03.2001, S. 1–7) sind diejenigen Staaten aufgelistet, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Aussengrenzen der Schengen-Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen. Kuba ist in diesem Anhang aufgeführt, weshalb die Gesuchstellerin der Visumpflicht unterliegt.

6.

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

6.2 Anhaltspunkte zur Beurteilung der Gewähr für eine fristgerechte Wiederausreise können sich aus der allgemeinen Situation im Herkunftsland der Besucherin oder des Besuchers ergeben. Einreisegesuche von Bürgerinnen und Bürgern aus Staaten bzw. Regionen mit politisch oder wirtschaftlich vergleichsweise ungünstigen Verhältnissen können darauf hindeuten, dass die persönliche Interessenlage in solchen Fällen nicht mit dem Ziel und Zweck einer zeitlich befristeten Einreisebewilligung in Einklang steht.

6.2.1 Die mit dem Ende des sog. Kalten Krieges einhergegangene politische und wirtschaftliche Neuausrichtung traditionell befreundeter Staaten hat Kuba in eine schwerwiegende Wirtschaftskrise gestürzt, deren Folgen für die einheimische Bevölkerung anhalten. Das Land leidet unter einem grossen Defizit in den Bereichen Infrastruktur, Industrie und Landwirtschaft und ist gezwungen, den überwiegenden Teil (80 %) seines Lebensmittelbedarfs zu importieren. Eine langsame Erholung zeichnete sich ab, wird jedoch von der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise wieder beeinträchtigt. Die von der Staatsführung unter Raúl Castro angekündigten und teilweise auch eingeleiteten Massnahmen zur Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Kubas wirken sich bisher kaum auf den Alltag der Bevölkerung aus. Ein Übergang von der sozialistischen Planwirtschaft zu Marktwirtschaft und Privateigentum wird von diesen Massnahmen nicht angestrebt, weshalb es an Leistungsanreizen fehlt. Das durchschnittliche monatliche Salär in Kuba beträgt umgerechnet etwa 15 Euro. Ein grosser Teil der Grundbedürfnisse kann nur in konvertibler Währung und zu Preisen gedeckt werden, die deutlich über den Vergleichspreisen in Europa oder den USA liegen. Der Zugang zu konvertibler Währung bestimmt denn auch den Lebensstandard der Bevölkerung. Schätzungsweise 40 % der Bürger erhalten Überweisungen von im Ausland lebenden Verwandten (Quellen: Deutsches Auswärtiges Amt, im Internet unter www.auswaertiges-amt.de > Länder, Reisen und Sicherheit > Kuba > Wirtschaft [Stand Oktober 2009], US Department of State, im Inter-

net unter: <<http://www.state.gov>> Cuba [Stand August 2008], beide Seiten besucht am 28. Dezember 2009).

6.2.2 Mangels ausreichender Zukunftsperspektiven ist die Zahl der Emigranten in den letzten Jahren auf ein Rekordniveau gestiegen. Zwischen 1999 und 2006 haben mehr als 250'000 Kubaner – somit im Schnitt mehr als 30'000 jährlich – der Insel den Rücken gekehrt. Angaben der von der Emigration besonders betroffenen US-Behörden zufolge dürfte diese Zahl im Jahr 2007 noch deutlich höher gelegen haben. Sie umfasst vor allem junge und gut ausgebildete kubanische Staatsangehörige (vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 3. März 2008: "Kultureller Aderlass mit Folgen"). Die Bereitschaft, das Land auf der Suche nach besseren Lebensbedingungen zu verlassen, wird erfahrungsgemäss dort noch begünstigt, wo im Ausland bereits ein minimales Beziehungsnetz (Verwandte oder Bekannte) besteht. Im Falle der Schweiz führt dies angesichts der strengen fremdenpolizeilichen Zulassungspraxis nicht selten zur Umgehung ausländerrechtlicher Bestimmungen. Dabei geht es nicht etwa allein um die Möglichkeit, dass ein Asylgesuch eingereicht wird, sondern genauso um eine Vielzahl anderer denkbarer Dispositionen, die darauf hinauslaufen, die Verpflichtung zur Wiederausreise zu umgehen.

6.2.3 Im Zusammenhang mit der generellen Risikoeinschätzung hat die Vorinstanz vorliegend zu Recht auch auf die restriktiven Reisevorschriften hingewiesen, denen kubanische Staatsbürger unterliegen. Demnach brauchen Kubaner für die Ausreise aus ihrem Heimatland bzw. die Rückkehr dorthin ein von den nationalen Behörden zu erteilendes Rückreisevisum. Eine Auslandabwesenheit darf insgesamt 11 Monate nicht überschreiten. Danach gilt der Bürger als definitiv ausgewandert und die Rückkehr wird – vorbehältlich des Ausgangs eines speziellen Verfahrens – von den kubanischen Behörden verweigert (vgl. MICHAEL KIRSCHNER, Kuba: Legale und illegale Aus- und Einreise, Schweizerischen Flüchtlingshilfe, Bern 2006 sowie JUDITH MACCHI, Kuba: Rückkehr, Schweizerische Flüchtlingshilfe, Bern 2009 und die dort zitierten Quellen). Es versteht sich von selbst und bedarf keiner weiteren Erläuterung, dass solche restriktiven Normen Emigrationswillige – einmal im Ausland – dazu verleiten können, die Verpflichtung zur Wiederausreise so lange hinauszuzögern, bis sie von den Behörden des Aufenthaltsstaates zwangsweise nicht mehr durchgesetzt werden kann.

6.2.4 Angesichts der geschilderten Umstände im Heimatland der Gesuchstellerin ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz das Risiko einer nicht fristgerechten Wiederausreise von Besuchern aus Kuba generell als hoch einschätzt.

6.3 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. Umgekehrt muss bei Personen, die in ihrer Heimat keine besonderen Verpflichtungen haben, das Risiko für ein fremdenpolizeilich nicht regelkonformes Verhalten (nach bewilligter Einreise zu einem Besuchsaufenthalt) hoch eingeschätzt werden.

6.3.1 Bei der Gesuchstellerin handelt es sich um eine 26-jährige, unverheiratete und kinderlose Frau. Über ihre familiären Verhältnisse ist nur bekannt, dass vor Ort noch ihr Vater und weitere Angehörige unbekanntes Verwandtschaftsgrades leben. Im Sinne einer eigentlichen Verpflichtung wird in der Beschwerde geltend gemacht, der Vater sei herzkrank und die Gesuchstellerin müsse sich täglich um ihn kümmern. Über die Art und Intensität der Betreuung äusserte sich der Beschwerdeführer aber nicht. Da die Gesuchstellerin ohne zwingenden Grund gleich für volle drei Monate in die Schweiz reisen möchte, kann angenommen werden, dass die Betreuung des Vaters auch für längere Zeit von Drittpersonen wahrgenommen werden könnte. Bei der Gesuchstellerin sind demnach keine zwingenden familiären Verpflichtungen erkennbar, welche die Prognose einer anstandslosen und fristgerechten Wiederausreise begünstigen könnten.

6.3.2 Die Gesuchstellerin geht keiner Erwerbstätigkeit im Sinne einer Festanstellung mit geregelterm Einkommen nach. Der Beschwerdeführer gab in diesem Zusammenhang in seinen schriftlichen Auskünften gegenüber dem Amt für Migration des Kantons Luzern an, die Gesuchstellerin arbeite als Putzfrau in privaten Haushalten. Sie selbst bezeichnete sich in ihrem Visumsantrag als Hausfrau ("ama de casa"). Über die wirtschaftlichen Verhältnisse (Einkommen, Vermögen), in denen die Gesuchstellerin und ihre Angehörigen leben, lässt sich aus den Akten kein Bild gewinnen. Gegenüber der Schweizer Botschaft in Havanna gab die Gesuchstellerin auf die Frage, wie sie ihren Lebens-

unterhalt bestreite, zur Antwort, sie werde von ihrem Freund regelmässig finanziell unterstützt (schriftliche Auskünfte vom 30. Oktober 2008). Damit dürfte ihre Existenz vor Ort zwar gesichert sein. Davon, dass sie und ihre Familienangehörigen sich in einer besonders vorteilhaften wirtschaftlichen Situation befinden würden, ist aber nicht auszugehen.

6.3.3 Die Gesuchstellerin selbst schliesst eine Emigration auch gar nicht aus. In ihrer schriftlichen Stellungnahme vom 30. Oktober 2008 äusserte sie gegenüber der Schweizerischen Vertretung in Havanna, sie wolle erst schauen, wie es ihr hier gefalle, bevor sie über eine Heirat entscheide. Was auf den ersten Blick danach aussehen könnte, dass sich jemand an die migrationsrechtlichen Regeln halten und die allfällige Heirat und anschliessende Aufenthaltsregelung zum Gegenstand eines neuen, aus dem Ausland einzuleitenden Verfahrens machen will, endet in Wirklichkeit häufig darin, dass solche Schritte schon während des Besuchsaufenthalts verwirklicht werden, oder aber – für den Fall, dass sich die Freundschaft nicht vertieft – versucht wird, die Verpflichtung zur Wiederausreise auf andere Weise zu umgehen. Ohne an der Integrität und den guten Absichten des Beschwerdeführers in seiner Eigenschaft als Gastgeber zweifeln zu wollen, ist doch mit in Betracht zu ziehen, dass nebst den kulturellen Gegensätzen bei Gast und Gastgeber auch ein markanter Altersunterschied besteht.

6.4 Vor dem aufgezeigten allgemeinen und persönlichen Hintergrund durfte die Vorinstanz davon ausgehen, dass keine hinreichende Gewähr für eine fristgerechte und anstandslose Wiederausreise der Gesuchstellerin nach einem Besuchsaufenthalt besteht.

7.

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

8.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens wird der unterliegende Beschwerdeführer kostenpflichtig (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]).

Dispositiv S. 10

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 600.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

3.

Dieses Urteil geht an:

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

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Andreas Trommer

Denise Kaufmann

Versand: