

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



---

Abteilung III  
C-807/2006  
{T 0/2}

## **Urteil vom 16. März 2007**

Mitwirkung: Richter Trommer (Vorsitz);  
Richterin Beutler; Richterin Avenati-Carpani;  
Gerichtsschreiber Birgelen.

H.\_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer, vertreten durch B.\_\_\_\_\_,

**gegen**

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

betreffend  
**Einreisebewilligung** für  
D.\_\_\_\_\_,

**Sachverhalt:**

- A. Die 1966 geborene kubanische Staatsangehörige D.\_\_\_\_\_ (nachfolgend: Gesuchstellerin) beantragte am 19. Mai 2006 bei der Schweizerischen Vertretung in Havanna ein Visum für einen dreimonatigen Besuchsaufenthalt bei ihrer Schwester Z.\_\_\_\_\_ (nachfolgend: Schwester), ihrem Neffen A.\_\_\_\_\_ (nachfolgend: Neffe) und weiteren Familienangehörigen. Als Gastgeber und Garant trat der im Kanton Zürich ansässige H.\_\_\_\_\_, geschiedener Ehemann der Schwester der Gesuchstellerin und Vater des Neffen auf (nachfolgend: Beschwerdeführer). Nach formloser Verweigerung leitete die Schweizerische Vertretung das Gesuch an das Bundesamt für Migration (BFM, nachfolgend: Vorinstanz) zur Prüfung und zum formellen Entscheid weiter.
- B. Nachdem das Migrationsamt des Kantons Zürich weitere Abklärungen getroffen hatte, wies die Vorinstanz das Gesuch um Bewilligung der Einreise mit Verfügung vom 18. Juli 2006 ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, 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 würden versuchen, ihren Aufenthalt in der Schweiz durch Ausschöpfung sämtlicher rechtlicher Mittel zu verlängern und sich so in Umgehung der bundesrätlichen Begrenzungsmassnahmen eine vermeintlich bessere Zukunft aufzubauen. Darüber hinaus würden der Gesuchstellerin in ihrem Ursprungsland weder zwingende gesellschaftliche Verpflichtungen noch familiäre Verantwortlichkeiten obliegen, welche gegebenenfalls Gewähr für eine fristgerechte Rückkehr bieten könnten. Schliesslich lägen auch keinerlei Gründe vor, welche eine Einreise trotzdem zwingend notwendig machen würden.
- C. Gegen diese Verfügung liess der Beschwerdeführer am 31. Juli 2006 beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) Beschwerde erheben. Darin ersucht er um Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und um Erteilung des Visums für einen befristeten Aufenthalt von drei Monaten. Zur Begründung lässt er geltend machen, die Lebensumstände der Gesuchstellerin seien beim Entscheid der Vorinstanz zu wenig gewürdigt und berücksichtigt worden; es sei unwahrscheinlich, dass sie nach Ablauf ihres Visums nicht anstandslos wieder ausreise. Sie habe einen 20-jährigen Sohn, der nun sein Studium abgeschlossen habe und ins Erwerbsleben eingetreten sei. Sie unterstütze ihre betagte Mutter, die ohne Rente auskommen müsse. Von Beruf sei sie Maschinenkonstrukteurin und habe eine für kubanische Verhältnisse sehr gute berufliche Stellung bei der Firma ICEM als Dienstleiterin der Produktion. Es bestehe eine Weiterbeschäftigungsgarantie seitens ihrer Firma. In Kuba sei es eine Ausnahme, wenn eine Arbeitnehmerin mit vergleichbarer Ausbildung und Stellung vom zuständigen Ministerium - wie vorliegend - die Bewilligung für eine Auslandsreise erhalte. Eine solche werde nur erteilt, wenn die dortigen Behörden überzeugt seien, dass die betroffene Person wieder zurückkomme. In den vergangenen sechs Jahren hätten die Schwester und der Neffe die

Gesuchstellerin jährlich in Kuba besucht. Es sei nun an der Zeit, die erfahrene Gastfreundschaft zu erwidern. Die familiären Verhältnisse und Bindungen der Gesuchstellerin seien sehr eng. Sie sei in ihrem Land, in ihrer Familie verwurzelt, trage berufliche und familiäre Verantwortung und habe sich nie etwas zu schulden kommen lassen. Als 40-jährige Frau breche sie ihre Brücken in dieser Situation nicht einfach ab und überlasse Sohn und Mutter ihrem Schicksal, zumal die Angehörigen Sanktionen zu gewärtigen hätten, sollte sie nicht nach Kuba zurückkehren. Sie und ihre Schwester würden unter dem faktischen Besuchsverbot sehr leiden. Die Schwester habe eine vierköpfige Familie mit einem Kleinkind und es sei ihr zur Zeit nicht möglich, nach Kuba zu reisen.

Schliesslich lässt der Beschwerdeführer noch auf zwei Fälle von kubanischen Staatsangehörigen verweisen, die trotz gleichem oder ähnlichem familiärem Hintergrund ein Visum erhalten und dieses dann auch respektiert hätten.

- D. In ihrer Vernehmlassung vom 1. September 2006 spricht sich die Vorinstanz für eine Abweisung der Beschwerde aus. Es bestehe zwar keinerlei Anlass, an der Integrität der Gastgeber zu zweifeln oder die persönliche Situation der Gesuchstellerin, so wie sie geschildert wurde, in Frage zu stellen. Diese Glaubwürdigkeit reiche indessen angesichts der in Kuba herrschenden, äusserst prekären wirtschaftlichen und soziokulturellen Verhältnisse nicht aus, um das Risiko einer nicht anstandslosen Wiederausreise ausschliessen zu können. Die Schlussfolgerung des Beschwerdeführers sei zutreffend, wonach die Ausstellung von Visa an kubanische Staatsangehörige nicht generell verweigert werde. Darüber müsse aber im Einzelfall entschieden werden und es gebe keinen Anspruch auf Bewilligung.
- E. In seiner Replik vom 22. September 2006 fasst der Vertreter die bereits angeführten Argumente nochmals zusammen. Ergänzend weist er darauf hin, dass ein Familienmitglied der Gesuchstellerin vor einigen Jahren eine Einreisebewilligung erhalten und mit Ablauf der vorgesehenen Frist die Schweiz anstandslos wieder verlassen habe.

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

- 1.
  - 1.1 Verfügungen des Bundesamtes für Migration (BFM) betreffend Verweigerung der Einreisebewilligung unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 20 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [ANAG, SR 142.20] i.V.m. Art. 31 und 33 lit. d des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht [VGG, SR 173.32]).
  - 1.2 Das Bundesverwaltungsgericht übernimmt die Beurteilung der beim Inkrafttreten des Verwaltungsgerichtsgesetzes am 1. Januar 2007 bei Eidgenössischen Rekurs- oder Schiedskommissionen oder bei Beschwerdediensten der Departemente hängigen Rechtsmittel. Für die Beurteilung gilt das neue 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). Das Urteil ist endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [BGG, SR 173.110]).
- 1.4 Der Beschwerdeführer ist gemäss Art. 20 Abs. 2 ANAG und Art. 48 VwVG zur Beschwerde legitimiert; auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 49 ff. VwVG).
2. Die schweizerische Rechtsordnung gewährt grundsätzlich keinen Anspruch auf Bewilligung der Einreise. Der Entscheid darüber ist - vorbehaltlich nachfolgend zu erörternder Hinderungsgründe - von der Bewilligungsbehörde in pflichtgemässer Ausübung ihres Ermessens zu fällen (Art. 4 und Art. 16 Abs. 1 ANAG, Art. 9 Abs. 1 der Verordnung vom 14. Januar 1998 über Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Ausländern [VEA, SR 142.211], PETER UEBERSAX, Einreise und Aufenthalt, 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).

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 VEA).

Um ein Visum zu erhalten, müssen Ausländerinnen und Ausländer die in Artikel 1 Absatz 2 VEA aufgeführten Voraussetzungen erfüllen. Sie haben unter anderem Gewähr für eine fristgerechte Wiederausreise zu bieten (Art. 1 Abs. 2 Bst. c VEA).

3. 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.

Wenn es zu beurteilen gilt, ob das Kriterium der gesicherten Wiederausreise erfüllt ist, muss ein zukünftiges Verhalten beurteilt werden. Dazu lassen sich in der Regel keine Feststellungen, sondern lediglich Prognosen machen. Dabei rechtfertigt es sich durchaus, Einreisegesuchen von Bürgerinnen und Bürgern aus Staaten oder Regionen mit politisch respektive wirtschaftlich vergleichsweise ungünstigen Verhältnissen zum vornherein mit Zurückhaltung zu begegnen, da die persönliche Interessenlage in solchen Fällen häufig nicht mit dem Ziel und Zweck einer zeitlich befristeten Einreisebewilligung in Einklang steht.

Kuba ist nach wie vor ein Einparteienstaat mit zentraler Lenkung von Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft. Mit dem Zusammenbruch des Ostblocks und der Auflösung der Sowjetunion ab 1989 verlor das Land rund 85% seiner bisherigen Exportmärkte und die gewichtige wirtschaftliche Unterstützung im Gegenwert von mehreren Milliarden USD pro Jahr. Dies

verursachte eine tief greifende Wirtschaftskrise, welche noch nicht überwunden ist. Vorsichtige Massnahmen zur Reform und Umgestaltung der Wirtschaftsstruktur (insbesondere Förderung von Tourismus und ausländischen Investitionen) haben zwar die Situation der Bevölkerung teilweise verbessert, aber auch die sozialen Unterschiede vergrössert. Inzwischen lässt die kubanische Wirtschaft wieder steigende Zentralisierungstendenzen erkennen. Die ökonomische und soziale Situation vieler Teile der Bevölkerung ist weiterhin prekär. So beträgt die Entlohnung bei einer - nur bei staatlichen Firmen möglichen - Arbeit im Angestelltenverhältnis in der Regel nicht mehr als umgerechnet 10 bis 20 US-Dollar monatlich, ein Betrag, von dem die Betroffenen kaum leben können. Bedenklich ist nach wie vor auch die allgemeine Menschenrechtssituation: Individuelle Bürgerrechte und Grundfreiheiten gibt es nicht. Anfang 1999 wurde das Strafrecht verschärft und im März 2003 wurden zahlreiche Regimegegner zu hohen Freiheitsstrafen verurteilt. Neben strafrechtlichen Mitteln wie vorübergehenden Inhaftierungen werden vom Staat auch andere Mittel wie Entzug von Wohnung bzw. Arbeits- oder Studienplatz, Verweigerung behördlicher Genehmigungen oder entsprechende Drohungen angewandt, um seine Bürger zu beeinflussen. Die wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse widerspiegeln sich in einer anhaltend hohen Emigrationsrate. Grundsätzlich haben Kubaner kein Recht auf Auswanderung, weswegen zahlreiche Menschen illegal die lebensgefährliche Flucht von der Insel über das offene Meer wagen. Dabei lassen sie sich insbesondere auch nicht von ihren zurückbleibenden Verwandten drohenden Restriktionen abhalten.

Die Bereitschaft, das Land auf der Suche nach besseren Lebensbedingungen zu verlassen, wird erfahrungsgemäss dort noch begünstigt, wo bereits Verwandte oder Bekannte im Ausland leben und entsprechend ein minimales Beziehungsnetz 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 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. Eine Rolle bei der Risikoanalyse spielt aber auch der Aspekt, dass kubanische Staatsangehörige, die sich länger als elf Monate im Ausland aufgehalten haben, in der Regel nicht mehr in ihr Heimatland zurückkehren können. Diese Regelung lädt Migrationswillige geradezu dazu ein, die Verpflichtung zur Wiederausreise zu missachten oder so lange hinauszuzögern, bis eine zwangsweise Wegweisung durch den Aufenthaltsstaat nicht mehr durchgesetzt werden kann.

- 4.
- 4.1 Bei der Risikoanalyse sind aber nicht nur solch allgemeine Umstände und Erfahrungen, sondern auch sämtliche Gesichtspunkte des konkreten Einzelfalles zu berücksichtigen. Obliegt einem Gesuchsteller im Heimatstaat beispielsweise eine besondere berufliche, gesellschaftliche oder familiäre

Verantwortung, kann dieser Umstand durchaus die Prognose für eine anstandslose Wiederausreise begünstigen. Umgekehrt muss bei Gesuchstellern, die in ihrer 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.

- 4.2 Die Gesuchstellerin ist 40-jährig, ledig und Mutter eines 20-jährigen Sohnes. Eigenen Angaben zufolge hat dieser seine Ausbildung mittlerweile abgeschlossen und ist ins Erwerbsleben eingetreten; sie unterstütze aber weiterhin ihre betagte Mutter, welche ohne Rente auskommen müsse. Unter diesen Bedingungen sind zwar noch gewisse - wenn auch nicht mehr allzu ausgeprägte - familiäre Verpflichtungen und Bindungen auszumachen. Die Erfahrung im Falle Kubas zeigt jedoch, dass solche angesichts der erwähnten schwierigen Lebensbedingungen nicht davon abhalten können, den Entschluss zur Emigration zu fassen. Im Gegenteil: Dieser Entschluss kann sogar von der Hoffnung getragen sein, die in der Heimat zurückbleibenden Familienangehörigen vom Ausland aus finanziell besser unterstützen zu können.
- 4.3 Auch die beruflichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Gesuchstellerin lassen nicht auf Lebensumstände schliessen, die gegen eine Auswanderung sprechen. Aus den Akten ist zu entnehmen, dass sie von Beruf Maschinenkonstrukteurin ist und als Dienstleiterin der Produktion in einem staatlichen Unternehmen arbeitet. Der Beschwerdeführer macht - ohne die konkreten Einkommensverhältnisse offen zu legen - zwar geltend, es handle sich dabei um eine für kubanische Verhältnisse sehr gute Anstellung. Wie bereits ausgeführt (vgl. Ziffer 3), sind jedoch Entlohnungen bei staatlichen Unternehmen in der Regel kaum existenzsichernd. Dies deckt sich auch mit dem Hinweis der Schweizerischen Vertretung in Havanna, wonach die Gesuchstellerin nur das landesübliche Minimalsalär verdient. Eine gewisse Diskrepanz zur behaupteten Gewichtung der beruflichen Stellung ist auch in der Tatsache zu sehen, dass eine Landesabwesenheit nicht nur für kurze Zeit, sondern für volle drei Monate ins Auge gefasst wird.
- 4.4 Vor dem aufgezeigten Hintergrund durfte die Vorinstanz davon ausgehen, die fristgerechte Wiederausreise sei nicht gewährleistet (vgl. Art. 14 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 2 lit. c VEA). Zwar lässt sich diese Einschätzung nicht zu einer gesicherten Feststellung verdichten; sie reicht aber aus, um die Erteilung einer Einreisebewilligung - auf welche wie bereits erwähnt ohnehin kein Rechtsanspruch besteht - abzulehnen. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass der Beschwerdeführer die fristgerechte Rückkehr seines Gastes zusichert, ist doch eine solche Garantie trotz bester und ehrlicher Absichten rechtlich nicht durchsetzbar.
5.
  - 5.1 Der Beschwerdeführer lässt auf zwei ihm namentlich bekannte Fälle verweisen, in denen kubanischen Staatsangehörigen Visa erteilt worden seien, damit sie ein Geschwister in der Schweiz hätten besuchen können.

Beide seien mit Ablauf ihres Visums ordnungsgemäss wieder ausgereist. Aber auch ein Familienmitglied der Gesuchstellerin habe vor einigen Jahren ein Visum erhalten und sei nach dem Besuch rechtzeitig wieder zurückgekehrt.

- 5.2 Allein aus dem Umstand, dass Drittpersonen die Schweiz nach bewilligter Einreise fristgerecht wieder verlassen haben, kann nicht auf ein entsprechendes Verhalten der Gesuchstellerin geschlossen werden. Zu prüfen wäre allenfalls, ob eine Ungleichbehandlung vorliegt. Eine vergleichende Beurteilung ist aber nicht möglich, da der Beschwerdeführer die Verhältnisse in den angeführten Fällen nicht im dazu erforderlichen Mass spezifiziert hat. Die Rüge der Ungleichbehandlung kann daher nicht auf ihre Erheblichkeit überprüft werden.
6. Der Beschwerdeführer lässt geltend machen, dass es der Schwester mit ihrer vierköpfigen Familie und einem schulpflichtigen Kind aus zeitlichen Gründen nicht möglich sei, jetzt oder in absehbarer Zeit nach Kuba zu reisen. Gleichzeitig führt er jedoch aus, dass die Schwester bis anhin jährlich mit ihrem Sohn die Gesuchstellerin in Kuba besucht habe. Es ist nicht ersichtlich, weshalb dies inskünftig nicht mehr möglich sein sollte.
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 wird der unterliegende Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten sind auf Fr. 600.-- festzusetzen (Art. 1, Art. 2 und Art. 3 lit. b des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

(Dispositiv S. 8)

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten im Betrag von Fr. 600.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie sind durch den am 12. August 2006 in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss gedeckt.
3. Dieses Urteil wird eröffnet:
  - dem Beschwerdeführer (Einschreiben)
  - der Vorinstanz mit den Akten

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

A. Trommer

L. Birgelen

Versand am: