

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



---

Abteilung III  
C-820/2006  
{T 0/2}

## **Urteil vom 21. März 2007**

Mitwirkung: Richter Antonio Imoberdorf; Richter Bernard Vaudan; Richterin Ruth Beutler; Gerichtsschreiber Daniel Brand

H.\_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,

**gegen**

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

betreffend  
**Verweigerung der Einreisebewilligung in Bezug auf G.\_\_\_\_\_, Kuba**

**Das Bundesverwaltungsgericht stellt fest:**

- A. Am 20. Juni 2006 beantragten G.\_\_\_\_\_ sowie E.\_\_\_\_\_ bei der Schweizerbotschaft in Havanna je die Erteilung eines Einreisevisums für die Dauer von drei Monaten. Als Hauptzweck der beabsichtigten Reise gaben sie an, den im Kanton Zürich wohnhaften Schweizerbürger H.\_\_\_\_\_ (Beschwerdeführer), den sie als einen Freund bezeichneten, besuchen zu wollen. Nach formloser Verweigerung übermittelte die Schweizerische Vertretung die Gesuche zur Prüfung und zum Entscheid an die Vorinstanz. Dabei verwies jene nicht nur auf die schwierige wirtschaftliche Lage in Kuba, sondern auch auf die fehlenden Bindungen der Gesuchstellerinnen zum Heimatland, welche die fristgerechte Wiederausreise in Frage stellten.
- B. Nachdem weitere Abklärungen seitens der kantonalen Migrationsbehörde vorgenommen worden waren, wies die Vorinstanz mit Verfügungen vom 18. August 2006 die Einreisegesuche mit der Begründung ab, die Gesuchstellerinnen stammten 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. Den Eingeladenen oblägen im Heimatland weder zwingende berufliche Verpflichtungen noch familiäre Verantwortlichkeiten, die gegebenenfalls Gewähr für eine fristgerechte Rückkehr bieten könnten.
- C. Mit Eingabe vom 29. August 2006 an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beantragt der Beschwerdeführer sinngemäss die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügungen und die Erteilung der gewünschten Besuchervisa. Zur Begründung bringt er im Wesentlichen vor, er sei anlässlich seiner Reisen nach Kuba in den Jahren 2005 und 2006 von seinen kubanischen Bekannten herzlich empfangen und betreut worden. Für diese Gastfreundschaft möchte er sich revanchieren und den Gesuchstellerinnen die Möglichkeit geben, während einer begrenzten Zeit die Schweiz und deren Kultur näher kennen zu lernen. Für eine fristgerechte Wiederausreise spreche nicht nur das (bereits fortgeschrittene) Alter der Eingeladenen, sondern ebenso die Tatsache, dass ihre Familien im Heimatland lebten und sie dort einer regelmässigen Erwerbstätigkeit nachgingen.  
Auf die weiteren Vorbringen wird – soweit entscheidenderheblich – in den Erwägungen eingegangen.
- D. Am 30. August 2006 reichte der Beschwerdeführer eine Kopie seiner Garantieerklärung sowie weitere Unterlagen aus dem vorinstanzlichen Verfahren zu den Akten.
- E. Am 6. September 2006 zog der Rekurrent die Beschwerde betreffend E.\_\_\_\_\_ zurück, worauf das diesbezügliche Verfahren vor dem EJPD

seinen Abschluss fand (vgl. Abschreibungsentscheid vom 12. Oktober 2006, Rek. A8-0670227).

- F. In ihrer Vernehmlassung vom 26. Oktober 2006 spricht sich die Vorinstanz unter Erläuterung der bisher genannten Gründe für die Abweisung der Beschwerde aus. Der Gesuchstellerin würden in Kuba keine besonderen Verpflichtungen obliegen, sei sie doch geschieden und ihr Sohn bereits volljährig. Zudem bestünden bezüglich der Erwerbstätigkeit der Eingeladenen widersprüchliche Angaben.
- G. Trotz gewährtem Replikrecht liess sich der Beschwerdeführer nicht mehr vernehmen.

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

1. Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanz gelten die in Art. 33 und Art. 34 VGG genannten Behörden. Dazu gehören Verfügungen des Bundesamtes für Migration (BFM) betreffend Verweigerung der Einreise (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 Art. 33 Bst. d VGG). Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).
2. Das Bundesverwaltungsgericht übernimmt die bei Inkrafttreten des Verwaltungsgerichtsgesetzes bei Eidgenössischen Rekurs- oder Schiedskommis-sionen oder bei Beschwerdediensten der Departemente hängigen Rechtsmittel. Für die Beurteilung gilt das neue Verfahrensrecht (vgl. Art. 53 Abs. 2 VGG).
3. Der Beschwerdeführer ist als "Mitbeteiligter" (Gastgeber und Garant) gemäss Art. 20 Abs. 2 ANAG i.V.m. Art. 48 VwVG zur Beschwerde legitimiert; auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 49 ff. VwVG).
4. Ausländer/-innen sind zur Anwesenheit in der Schweiz berechtigt, wenn sie eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzen oder wenn sie keiner solchen bedürfen (vgl. Art. 1a ANAG). Die Behörde entscheidet, im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften und der Verträge mit dem Ausland, nach freiem Ermessen über die Bewilligung von Aufenthalt oder Niederlassung (Art. 4 ANAG). Daher räumt das schweizerische Recht weder einen Anspruch auf Einreise noch auf Erteilung eines Visums ein (vgl. 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). Dem behördlichen Ermessen steht somit im Falle der Erteilung einer Einreisebewilligung ein weiterer Spielraum offen als beispielsweise bei der Verlängerung einer allmählich den Vertrauensschutz verfestigenden Anwesenheitserlaubnis. Dies gilt auch für die Beurteilung von Einreiseersuchen zur Anwesenheit von bis zu drei Monaten, die bewilligungsfrei, mitunter aber visumpflichtig sind (vgl. Art. 2 Abs. 1 ANAG i.V.m. den nachstehend erwähnten Visumsbestimmungen).

5. Ausländerinnen und Ausländer benötigen zur Einreise in die Schweiz grundsätzlich ein Visum (vgl. Art. 1 und Art. 3 der Verordnung vom 14. Januar 1998 über Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Ausländern [VEA, SR 142.211]). Das Visum wird verweigert, wenn die Ausländerin oder der Ausländer die Einreisevoraussetzungen nach Art. 1 VEA nicht erfüllt (vgl. Art. 14 Abs. 1 VEA). So müssen Personen, die in die Schweiz reisen möchten, unter anderem Gewähr bieten, dass sie fristgerecht wieder ausreisen werden (Art. 1 Abs. 2 Bst. c. VEA). Dazu lassen sich jedoch, da ein künftiges Verhalten zu beurteilen ist, in der Regel keine gesicherten Feststellungen, sondern lediglich Voraussagen machen. Dabei sind sämtliche Umstände des konkreten Einzelfalles zu würdigen.
6. Die Gesuchstellerin kann sich auf keine Ausnahmeregelung berufen und unterliegt aufgrund ihrer Nationalität den Visumsbestimmungen (vgl. Art. 1 - 5 VEA).
  - 6.1 Anhaltspunkte zur Beurteilung der fristgerechten Wiederausreise können sich aus der allgemeinen Lage 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 Die aktuelle Lage in Kuba ist – neben den noch immer bestehenden Einschränkungen politischer Freiheitsrechte durch das kommunistische Regime – insbesondere durch eine seit dem Ende des kalten Krieges anhaltende, schwierige wirtschaftliche Situation gekennzeichnet. Eines der Hauptprobleme der kubanischen Volkswirtschaft sind die ungenügenden Leistungsanreize für die arbeitende Bevölkerung. Sie wird überwiegend in der sog. "moneda nacional", der nicht konvertiblen Landeswährung, bezahlt (Durchschnittseinkommen umgerechnet ca. 14 Euro), mit der der Lebensunterhalt nur zum kleineren Teil bestritten werden kann. Viele, auch elementare Produkte und Dienstleistungen sind nur für den "peso convertible" (CUC) erhältlich – zu Preisen, die oft den europäischen entsprechen oder sogar noch höher liegen. Der Lebensstandard einer kubanischen Familie wird heute weitgehend durch den Zugang zu konvertibler Währung (rund 40% der Bevölkerung erhalten Überweisungen ihrer im Ausland lebenden Verwandten) und andere Einkommensquellen bestimmt (Quelle: <http://www.auswaertiges-amt.de>, Stand 5. März 2007). Die wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse widerspiegeln sich in ei-

ner anhaltend hohen Emigrationsrate. Jährlich versuchen Tausende von kubanischen Staatsangehörigen, das Land zu verlassen (vgl. etwa Neue Zürcher Zeitung vom 18. Januar 2006: "Immer mehr Kubaner suchen die Freiheit"). 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.

Eine Rolle bei der Risikoanalyse spielt aber auch der Aspekt, dass kubanische Staatsangehörige, die sich länger als elf Monate im Ausland aufgehalten haben, gemäss dortigem Recht nicht mehr in ihr Heimatland zurückkehren können. Diese Regelung lädt Migrationswillige geradezu ein, die Verpflichtung zur Wiederausreise zu missachten oder soweit hinauszögern, bis eine zwangsweise Wegweisung durch den Aufenthaltsstaat nicht mehr durchgesetzt werden kann. Solche Umstände sind beim Visumsentscheid zu berücksichtigen. Dies umso mehr, als es um die Beurteilung eines künftigen Verhaltens geht, bezüglich dessen in der Regel keine gesicherten Erkenntnisse vorliegen.

- 6.3 Bei der Risikoanalyse sind aber nicht nur solch allgemeine Umstände und Erfahrungen, sondern auch, wie unter Ziffer 5 ausgeführt, 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.
- 6.4 Bei der Eingeladenen handelt es sich um eine geschiedene, 52-jährige Frau und Mutter eines bereits volljährigen Sohnes, welche anlässlich ihrer Gesuchseinreichung keine Angaben zu einer allfälligen Erwerbstätigkeit machen konnte und sich selber als arbeitslos ("sin oficio") bezeichnete (vgl. Ziff. 8 des persönlichen Einreisegesuches vom 20. Juni 2006). Demgegenüber wies der Rekurrent auf entsprechende Frage gegenüber der kantonalen Migrationsbehörde darauf hin, die Gesuchstellerin sei in einem Hotel in Havanna angestellt (vgl. den vom Beschwerdeführer am 25. Juli 2006 ausgefüllten Fragebogen), reichte jedoch im Verlaufe des Verfahrens keine Belege nach, die die angeblichen beruflichen Bindungen der Eingeladenen in Kuba zweifelsfrei nachgewiesen hätten. Abgesehen davon spricht bereits der Umstand, dass diese ungeachtet der (vom Gastgeber) behaupteten Erwerbstätigkeit die maximal zulässige Aufenthaltsdauer von drei Monaten voll ausschöpfen möchte, gegen das Bestehen besonderer beruflicher oder familiärer Verpflichtungen im Heimatland, die sie ernsthaft von einer Emigration abzuhalten vermöchten.

Berücksichtigt man zudem die oben erwähnte allgemeine wirtschaftliche Lage in Kuba, dürften die mittelfristigen Zukunftsaussichten der Gesuch-

stellerin zumindest als schwierig einzustufen sein. In Anbetracht feststellbarer Differenzen betreffend Lebensqualität, sozialer Absicherung und des Lohnniveaus könnte selbst eine Arbeitsstelle im Heimatland nicht verlässlich vom Entschluss abhalten, aus dem Land zu emigrieren, ebenso wenig zurückbleibende Familienangehörige. Vielmehr könnte die Absicht auszuwandern gar von der Hoffnung getragen sein, die Angehörigen aus dem Ausland wirtschaftlich besser unterstützen zu können. 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 Havanna, welche mit den sozialen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen im Herkunftsstaat der Ausländerin gut vertraut ist und sich somit durchaus ein Bild der Einreisewilligen machen kann, Bedenken bezüglich der anstandslosen Wiederausreise und verweigerte formlos die Einreisebewilligung.

- 6.5 Nach dem Gesagten durfte die Vorinstanz davon ausgehen, die Wiederausreise der Eingeladenen sei im Sinne der massgeblichen Bestimmungen nicht gesichert. Zwar liess sich diese Prognose nicht zu einer gesicherten Feststellung verdichten; sie reichte aber aus, um die Erteilung eines Einreisevisums – auf das, wie erwähnt, ohnehin kein Rechtsanspruch besteht – abzulehnen. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass der Beschwerdeführer für die Rückreise seines Gastes garantiert hätte, denn eine solche Garantie ist trotz bester und ehrlicher Absichten nicht möglich bzw. rechtlich nicht durchsetzbar (vgl. Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 57.24). Die Abwägung der für und gegen eine Wiederausreise sprechenden Gesichtspunkte obliegt allein der zuständigen Behörde. Die Gastgeber in der Schweiz, deren Staatsangehörigkeit im Übrigen keine Rolle spielt, haben darauf keinen Einfluss. Wie bereits mehrfach betont, ist bei der Beurteilung von Einreisebegehren in erster Linie auf das Umfeld bzw. die (persönlichen) Verhältnisse der eingeladenen Personen – und nicht der Gastgeber – abzustellen.
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 Eingeladenen die Einreise verweigerte. Die angefochtene Verfügung verletzt daher Bundesrecht nicht. Der rechtserhebliche Sachverhalt wurde richtig und vollständig festgestellt, und die Vorinstanz hat das ihr zustehende Ermessen pflichtgemäss und zutreffend gehandhabt (Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen.
8. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind dem Beschwerdeführer die Kosten aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind in Anwendung von Art. 1, Art. 2 sowie Art. 3 Bst. b des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE; SR 173.320.2) auf Fr. 600.-- festzusetzen. Diesen Betrag hat der Beschwerdeführer gestützt auf Art. 63 Abs. 4 VwVG bereits als Vorschuss geleistet. Die Verfahrenskosten sind damit gedeckt.

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 600.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie sind durch den am 9. Oktober 2006 geleisteten Kostenvorschuss gleicher Höhe gedeckt.
3. Dieses Urteil wird eröffnet:
  - dem Beschwerdeführer (ingeschrieben)
  - der Vorinstanz (ingeschrieben; Akten Ref-Nr. 2 237 393 zurück)

Der Kammerpräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Antonio Imoberdorf

Daniel Brand

Versand am: