Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung III
C-2524/2007
{T 0/2}

Urteil vom 13. August 2010

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),
Richter Antonio Imoberdorf, Richter Blaise Vuille,
Gerichtsschreiber Julius Longauer.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Dr. iur. Roland Strauss, Advokat,

gegen

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

Gegenstand

Verweigerung der Zustimmung und Wegweisung.

Sachverhalt:

A.
Die Beschwerdeführerin (geb. 1968) ist Staatsangehörige der Dominikanischen Republik. Am 3. Mai 2000 reiste sie mit einem Besuchervisum in die Schweiz und heiratete hier am 29. Januar 2001 den Schweizer Bürger L._____ (geb. 1952). Zum Verbleib beim Ehegatten erhielt sie vom Kanton Basel-Stadt eine Aufenthaltsbewilligung, die letztmals mit Wirkung bis zum 28. Januar 2007 verlängert wurde. Ihre vorehelichen Kinder B._____ (geb. 3. Juni 1997) sowie die Zwillinge C._____ und D._____ (geb. 20. März 1995), welche die Beschwerdeführerin in ihrer Heimat zurückgelassen hatte, gelangten am 17. Oktober 2003 im Rahmen des bewilligten Familiennachzugs ebenfalls in die Schweiz. Der Ehemann der Beschwerdeführerin ist am 22. Juni 2006 verstorben.

B.
Bereits im Oktober 2005 wurden der Migrationsbehörde des Kantons Basel-Stadt polizeiliche Erkenntnisse zugetragen, aus denen sich ergab, dass zwischen der Beschwerdeführerin und ihrem Ehemann nie eine eheliche Gemeinschaft bestanden hatte. Die Ehe sei zum Schein geschlossen worden, um der Beschwerdeführerin zu einer Aufenthaltsbewilligung zu verhelfen und ihr auf diese Weise zu ermöglichen, mit der Schweizer Bürgerin M._____ (geb. 1958) in der Schweiz eine gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaft zu führen. In der Folge bestätigten die Beschwerdeführerin (Einvernahme vom 22. Mai 2006) und ihr Ehemann (Schreiben vom 28. November 2005) den Sachverhalt gegenüber der Migrationsbehörde vollumfänglich; wobei die Beschwerdeführerin ergänzte, dass sie sich von ihrer schweizerischen Lebenspartnerin am 7. Oktober 2005 getrennt habe. Angesichts der guten Integration und des Gesundheitszustands eines der drei Kinder der Beschwerdeführerin verlängerte die Migrationsbehörde die Aufenthaltsbewilligung gleichwohl ein weiteres Mal bis zum 28. Januar 2007. Eine weitere Verlängerung unterbreitete sie am 17. Januar 2007 zuständigkeitshalber der Vorinstanz mit dem Antrag auf Zustimmung.

C.
Am 30. Januar 2007 teilte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin mit, dass erwogen werde, die Zustimmung zur Verlängerung der kantonalen Aufenthaltsbewilligung zu verweigern und die Wegweisung aus der Schweiz anzuordnen, und räumte ihr Gelegenheit zur Stellung-

nahme ein. Davon machte die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 27. Februar 2007 Gebrauch.

D.
Mit Verfügung vom 5. März 2007 verweigerte die Vorinstanz ihre Zustimmung zur Verlängerung der kantonalen Aufenthaltsbewilligung und wies die Beschwerdeführerin aus der Schweiz weg.

E.
Die Beschwerdeführerin gelangte am 5. April 2007 rechtsmittelweise an das Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt die Aufhebung der vorgenannten Verfügung und die Erteilung der Zustimmung zur Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung.

F.
Die Vorinstanz schloss in ihrer Vernehmlassung vom 24. Mai 2007 auf Abweisung der Beschwerde.

G.
Mit verfahrensleitender Verfügung vom 5. Januar 2010 lud das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerdeführerin ein, allfällige seit dem letzten Schriftenwechsel eingetretene Sachverhaltsänderungen in das Verfahren einzubringen.

H.
Der Aufforderung des Bundesverwaltungsgerichts kam die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 4. Februar 2010 nach.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Verfügungen des BFM 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 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.3 Die Beschwerdeführerin ist als Verfügungsadressatin zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die im übrigen frist-

und formgerecht eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten (Art. 49 ff. VwVG).

2.

2.1 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 – soweit 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 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). Unter Vorbehalt des Verbots echter Rückwirkung ist in gleicher Weise das zum Zeitpunkt des Entscheids in Kraft stehende Recht anzuwenden. Dessen Übergangsbestimmungen können freilich für gewisse Sachverhalte die Nachwirkung des alten Rechts vorsehen.

2.2 Am 1. Januar 2008 traten das neue Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) und seine Ausführungsverordnungen in Kraft – unter anderem die Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201). In Verfahren, die vor diesem Zeitpunkt anhängig gemacht wurden, wie es vorliegend der Fall ist, bleibt nach der übergangsrechtlichen Ordnung des AuG das alte materielle Recht anwendbar. Dabei ist entgegen dem zu engen Wortlaut des Art. 126 Abs. 1 AuG ohne Belang, ob das Verfahren auf Gesuch hin oder von Amtes wegen eröffnet wurde (vgl. BVGE 2008/1 E. 2 mit Hinweisen). Einschlägig sind das Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG, BS 1 121), die Vollziehungsverordnung vom 1. März 1949 zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAV, AS 1949 228), die Verordnung vom 20. April 1983 über das Zustimmungsverfahren im Ausländerrecht (nachfolgend: Zustimmungsverordnung, AS 1983 535) und die Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (Begrenzungsverordnung, BVO, AS

1986 1791). Das Verfahren selbst folgt grundsätzlich dem neuen Verfahrens- und Organisationsrecht (Art. 126 Abs. 2 AuG).

3.

3.1 Der Entscheid über die Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen fällt grundsätzlich in die Zuständigkeit der Kantone (Art. 15 Abs. 1 und 2 ANAG). Vorbehalten bleibt die Zustimmung des BFM, wenn das Ausländerrecht eine solche für notwendig erklärt (Art. 18 ANAG). Die Zustimmungsbedürftigkeit des kantonalen Entscheides ergibt sich im vorliegenden Fall aus Art. 1 Abs. 1 Bst. a Zustimmungsverordnung in Verbindung mit den Weisungen und Erläuterungen des BFM über Einreise, Aufenthalt und Arbeitsmarkt (ANAG-Weisungen, 3. Aufl., Bern, Mai 2006). Letztere sehen unter Ziff. 132.4 Bst. e vor, dass die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung einer ausländischen Person nach Scheidung vom schweizerischen Ehegatten oder nach dessen Tod dem BFM zur Zustimmung zu unterbreiten ist, falls die ausländische Person nicht aus einem Mitgliedstaat der EFTA oder der EG stammt. Gemäss Art. 19 Abs. 5 ANAV darf eine entsprechende kantonale Bewilligung erst ausgestellt werden, wenn die Zustimmung des BFM vorliegt; ansonsten ist sie ungültig.

3.2 Es ist unbestritten, dass die Ehe zwischen der Beschwerdeführerin und ihrem Ehemann ausschliesslich eingegangen wurde, um der Beschwerdeführerin unter Umgehung der ausländerrechtlichen Bestimmungen zu einem Aufenthaltstitel zu verhelfen. Ihre Beziehung gilt als Ausländerrechtsehe im Sinne von Art. 7 Abs. 2 ANAG, die nicht geeignet ist, der Beschwerdeführerin gestützt auf Art. 7 Abs. 1 ANAG irgendwelche Ansprüche auf weitere Regelung ihres Aufenthaltes zu vermitteln. Eine andere Anspruchsgrundlage des Landes- und Völkerrechts besteht nicht. Bei dieser Rechtslage liegt der Entscheid über die Erteilung oder Verweigerung der Zustimmung im pflichtgemässen Ermessen des BFM (Art. 4 ANAG). Eine Bindung an die kantonale Beurteilung besteht nicht. Das gilt selbst dann, wenn auf kantonaler Ebene ein Gericht auf Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung erkannt hat (vgl. grundlegend BGE 127 II 49 E. 3 S. 51 ff; ferner Entscheid des EJPD vom 15. April 2005 E. 12 in: Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 69.76).

4.

Der Begriff der "pflichtgemässen Ermessensausübung" impliziert die Beachtung rechtlicher Schranken bei der Ausfüllung der Ermessens-

spielräume. Vorliegend steht der Grundsatz der Verhältnismässigkeit von Verwaltungsakten im Vordergrund. Unter diesem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit ist eine wertende Abwägung vorzunehmen zwischen dem öffentlichen Interesse an der Verweigerung der Zustimmung einerseits und den durch die Verweigerung beeinträchtigten privaten Interessen des (oder der) Betroffenen andererseits (vgl. statt vieler ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER / FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich und St. Gallen 2006, S.127 f.).

4.1 Ein öffentliches Interesse an der Verweigerung der Zustimmung kann gegeben sein, wenn die ausländische Person die öffentliche Ordnung und Sicherheit verletzt hat oder gefährdet. Unabhängig von der Existenz eines solchen spezifischen Fernhalteinteresses steht der Zulassung von Personen aus dem Nicht-EU/EFTA-Raum (Drittstaatsangehörige) das allgemeine öffentliche Interesse an der Durchsetzung einer restriktiven Migrationspolitik entgegen. Diese findet ihren Ausdruck unter anderem in den strengen Zulassungsbeschränkungen der Begrenzungsverordnung, denen erwerbstätige Drittstaatsangehörige namentlich in Gestalt hoher Anforderungen an die berufliche Qualifikation (Art. 8 BVO) und der Höchstzahlen (Art. 12 BVO) unterworfen sind. Das erhebliche Gewicht des öffentlichen Interesses an der Durchsetzung der restriktiven Einwanderungspolitik zeigt sich daran, dass humanitäre Gründe in diesem rechtlichen Zusammenhang erst Bedeutung erlangen, wenn die Betroffenheit des Einzelnen die Grenze zum schwerwiegenden persönlichen Härtefall im Sinne von Art. 13 Bst. f BVO überschreitet. Nach der Auflösung der Ehe, die sie von restriktiven qualitativen und quantitativen Zulassungsvoraussetzungen der Begrenzungsverordnung ausnehmen, muss die drittstaatsangehörige Person dieses öffentliche Interesse grundsätzlich wieder gegen sich gelten lassen, auch wenn sie nach Massgabe von Art. 12 Abs. 2 zweiter Satz BVO den Höchstzahlen der Begrenzungsverordnung nach wie vor nicht untersteht. Es ist deshalb ein vergleichsweise strenger Massstab angebracht, wenn es zu beurteilen gilt, ob nach Wegfall des Privilegierungsgrundes private Interessen bestehen, denen gegenüber das öffentliche Interesse an der Durchsetzung der restriktiven Migrationspolitik zurückzustehen hat. Dementsprechend geht das Bundesverwaltungsgericht mit der Vorinstanz davon aus, dass die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nach Auflösung der Ehe in erster Linie ein Instrument zur Vermeidung von Härtefällen darstellt (vgl. dazu Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4302/2007 vom 20. Dezember 2007 E. 4.1 mit Hinweisen; ferner Ziff. 654 ANAG-Weisungen).

4.2 Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit ist zu prüfen, ob die Massnahme bei der betroffenen ausländischen Person zu Härten führt, die vom öffentlichen Interesse nicht gedeckt sind. Entscheidend ist, inwieweit es der ausländischen Person in persönlicher, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht zugemutet werden kann, den Aufenthalt in der Schweiz aufzugeben, in ihre Heimat zurückzukehren und dort zu leben. Zu diesem Zweck ist ihre zukünftige Situation im Ausland den persönlichen Verhältnissen in der Schweiz gegenüberzustellen. Über die Zumutbarkeit ist nach Massgabe der gesamten Umstände des Einzelfalles zu befinden. Dazu gehören allgemeine, von der Ehe unabhängige Elemente, wie die Dauer des Aufenthaltes in der Schweiz, der Grad der sozialen und wirtschaftlichen Integration in die hiesigen Verhältnisse, das Alter und der gesundheitliche Zustand, soweit Kinder vorhanden sind, deren Alter und schulische Integration, aber auch die Unterkunft und die Reintegrationsmöglichkeiten in der Heimat, ferner ehespezifische Elemente, wie die Dauer der Ehe und die Umstände, die zu deren Auflösung geführt haben. Steht fest, dass der ausländischen Person eine Weiterführung der ehelichen Beziehung nicht länger zugemutet werden konnte, namentlich weil sie Opfer von Misshandlungen geworden war, so ist dies besonders zu berücksichtigen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-7331/2007 vom 9. Mai 2008 E. 7.2 mit Hinweis; ferner Ziff. 654 ANAG-Weisungen).

4.3 Welcher Grad an Betroffenheit in den persönlichen Verhältnissen verlangt werden muss, damit das öffentliche Interesse zurückzustehen hat, ist mit Blick auf die Regelung des Art. 7 Abs. 1 ANAG zu beantworten, der ausländischen Ehegatten nach fünf Jahren Ehe auf schweizerischem Territorium einen vom weiteren Bestand der Ehe unabhängigen Anspruch auf Aufenthalt vermittelt. Vor dem Erreichen dieser zeitlichen Grenze kommt es entscheidend darauf an, welche Bedeutung den ehespezifischen Elementen im jeweiligen Einzelfall zukommt, das heisst der Dauer der ehelichen Gemeinschaft auf schweizerischem Territorium, den Umständen der Auflösung der ehelichen Gemeinschaft und – in letzterem Zusammenhang – allfälligen Gewalterfahrungen in der Ehe sowie der Existenz gemeinsamer Kinder. Je mehr diese Elemente ins Gewicht fallen, um so eher wird man von einer hinreichend schweren Betroffenheit ausgehen können. Umgekehrt rechtfertigt sich ein um so strengerer Massstab, als sich die Härtesituation nicht gerade aus den oben genannten ehespezifischen Elementen ableiten lässt (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts

C-7331/2007 vom 9. Mai 2008 E. 7.3 mit Hinweisen; vgl. schliesslich die abgestufte Regelung in Art. 50 AuG). Dabei darf jedoch nicht ausser Acht gelassen werden, dass der Verordnungsgeber in Art. 12 Abs. 2 zweiter Satz BVO unter anderem ausländische Ehegatten von Schweizer Bürgern von den Höchstzahlen der Begrenzungsverordnung auch für die Zeit nach Auflösung der Ehe ausnimmt und auf diese Weise ihrer besonderen Lage Rechnung trägt.

5.

5.1 Die Beschwerdeführerin ist zum Schein eine Ehe eingegangen, um ausländerrechtliche Bestimmungen zu umgehen. Neben das allgemeine Interesse an der Durchsetzung einer restriktiven Migrationspolitik, das einem weiteren Aufenthalt der Beschwerdeführerin entgegensteht, könnte unter den gegebenen Umständen ein spezifisches, an ihr Verhalten anknüpfendes Fernhalteinteresse treten (vgl. dazu Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-143/2006 vom 18. November 2008 E. 4.3). Es ist jedoch festzustellen, dass das Ziel der Beschwerdeführerin, die Begründung einer gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaft auf schweizerischem Boden, durchaus legitim war, auch wenn das gewählte Mittel nicht gebilligt werden kann. Reelle Aussichten auf ordentliche Aufenthaltsregelung hatten die Beschwerdeführerin und ihre Partnerin aufgrund der damaligen Rechtslage kaum (vgl. dazu BGE 126 II 425 E. 4 S. 429 ff.). Heute stellt sich die Situation wesentlich anders dar. Als Ausdruck der gesellschaftlichen Anerkennung derartiger Lebensformen wurde auf den 1. Januar 2007 das Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (Partnerschaftsgesetz, PartG, SR 211.231) in Kraft gesetzt, welches das Rechtsinstitut der eingetragenen Partnerschaft einführte und im Ausländerrecht der traditionellen Ehe gleichstellte (vgl. Art. 7 Abs. 3 und Art. 17 Abs. 3 ANAG). Auch wenn unter den gegebenen Umständen das Eingehen der Scheinehe nicht im Sinne eines Fernhaltegrundes gegen die ausländerrechtliche Zulassung der Beschwerdeführerin sprechen mag, so folgt daraus keineswegs, dass die Beschwerdeführerin aus der Scheinehe irgendwelche Privilegierung im Hinblick auf die Gewichtung ihrer Interessen ableiten könnte. Von einer rechtserheblichen Betroffenheit kann unter den gegebenen Umständen nur ausgegangen werden, wenn die Auswirkungen der Bewilligungsverweigerung bei der Beschwerdeführerin ein Mass zu erreichen drohen, das dem eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalles im Sinne der Rechtsprechung zu Art. 13 Bst. f BVO entspricht.

5.2 Nach der Rechtsprechung zu Art. 13 Bst. f BVO darf ein schwerwiegender persönlicher Härtefall nicht leichthin angenommen werden. Voraussetzung ist, dass die Lebens- und Existenzbedingungen des Betroffenen, gemessen am durchschnittlichen Schicksal von ausländischen Personen, in gesteigertem Mass in Frage gestellt sind bzw. die Verweigerung einer Aufenthalts für ihn mit schweren Nachteilen verbunden wäre. Die Anerkennung als Härtefall setzt nicht zwingend voraus, dass die Anwesenheit in der Schweiz das einzige Mittel zur Verhinderung einer persönlichen Notlage darstellt. Auf der anderen Seite genügen auch eine lang dauernde Anwesenheit, eine fortgeschrittene Integration sowie ein klagloses Verhalten für sich alleine nicht, um einen schwerwiegenden persönlichen Härtefall zu begründen. Die ausländische Person muss vielmehr so enge Beziehungen zur Schweiz unterhalten, dass von ihr nicht verlangt werden kann, in einem anderen Land, insbesondere in ihrem Heimatstaat zu leben. Berufliche, freundschaftliche und nachbarschaftliche Beziehungen, welche die betroffene Person während ihres Aufenthaltes in der Schweiz knüpfen konnte, genügen dieser Anforderung gewöhnlicherweise nicht (vgl. BGE 130 II 39 E. 3 S. 41 f., BVGE 2007/45 E. 4.2, je mit Hinweisen). Immerhin werden bei einer sehr langen Aufenthaltsdauer weniger hohe Anforderungen an das Vorliegen besonderer Umstände gestellt, wie etwa eine überdurchschnittliche Integration oder andere Faktoren, welche die Rückkehr ins Heimatland als ausgesprochen schwierig erscheinen lassen (vgl. BGE 124 II 110 E. 3 S. 113, der bei asylsuchenden Personen in Anbetracht ihrer schwierigen Situation diese Grenze bei 10 Jahren Aufenthalt erblickt). Rechtswidrige Aufenthalte werden bei der Härtefallprüfung grundsätzlich nicht berücksichtigt. In solchen Fällen hat die Behörde jedoch zu prüfen, ob sich die betroffene Person aus anderen Gründen in einer schwerwiegenden persönlichen Notlage befindet (BVGE 2007/45 E. 6.3, 2007/44 E. 5.2, 2007/16 E. 5.4, je mit Hinweisen). Bei Familien ist schliesslich die Situation einzelner Mitglieder nicht isoliert, sondern im familiären Kontext zu betrachten. Denn das Schicksal der Familie stellt eine Einheit dar, und es wäre schwierig, das Vorliegen eines Härtefalles beispielsweise einzig für die Eltern oder nur für die Kinder anzunehmen (BVGE 2007/16 E. 5.3 mit Hinweis).

6.

6.1 Die Beschwerdeführerin hält sich seit gut zehn Jahren in der Schweiz auf und ist in sozialer, beruflicher und wirtschaftlicher Hinsicht entsprechend gut integriert. Sie kommt mit ihrem Erwerbsein-

kommen nicht nur für den eigenen Lebensunterhalt und denjenigen ihrer drei Kinder ohne Inanspruchnahme der öffentlichen Sozialhilfe auf. Zeitweilig finanzierte sie auch den Lebensunterhalt ihrer schweizerischen Lebensgefährtin. Die Integrationsleistungen verdienen umso grössere Anerkennung, als sich die Beziehung der Beschwerdeführerin zu ihrer Lebenspartnerin sehr schwierig gestaltete. Dr. med. N._____, Fachärztin für Psychiatrie und Psychotherapie, bei der die Beschwerdeführerin und ihre Lebenspartnerin zeitweilig in Behandlung waren (Paartherapie und Einzeltherapie in den Jahren 2003/2004), erstellte auf Ersuchen der kantonalen Migrationsbehörde am 20. Juni 2006 einen Bericht, in dem von menschenunwürdigen Verhältnissen die Rede ist, denen die Beschwerdeführerin ausgesetzt gewesen sei. Sie, die Psychotherapeutin, habe sich veranlasst gesehen, der Beschwerdeführerin auch im Interesse der Kinder einen Abbruch der Beziehung zu empfehlen. Die Beschwerdeführerin sei von Seiten ihrer Lebenspartnerin nicht nur finanziell ausgebeutet, sondern auch einem massiven Psychoterror ausgesetzt gewesen. Wiederholt habe sie, die Lebenspartnerin, der Beschwerdeführerin gedroht, sie werde dafür sorgen, dass sie, die Beschwerdeführerin, mit ihren Kindern ausgeschafft werde. Die finanzielle Ausbeutung und die täglichen Entwertungen hätten sich bei der Beschwerdeführerin in einem Suizidversuch und Aggressionen der Lebenspartnerin gegenüber entladen. Mit Hilfe der Therapie und der Medikamente habe sich die Beschwerdeführerin wieder auffangen können. Sie sei letztlich stark genug geworden, sich aus der Beziehung zur ihrer Lebenspartnerin, die sie wirklich geliebt habe, zu lösen. Gegenüber dem Kantonsarzt, an den sie am 1. Juni 2006 ein Ersuchen um Befreiung von der ärztlichen Schweigepflicht richtetete, äusserte sich Dr. med. N._____ dahingehend, dass die Lebenspartnerin mit der Beschwerdeführerin nicht das erste Mal eine Frau aus der Dominikanischen Republik in die Schweiz geholt und sie hier "versklavt" habe. Die Beschwerdeführerin selbst äussert sich in ihrer Einvernahme vom 22. Mai 2006 ähnlich. Sie sei nicht die erste Frau aus der Dominikanischen Republik, für die ihre Lebenspartnerin eine Scheinehe organisiert habe, um auf diese Weise ein Zusammenleben in der Schweiz zu ermöglichen.

6.2 Auf der anderen Seite kann die Integration der Beschwerdeführerin auch nicht als aussergewöhnlich bewertet werden. Sie entspricht in etwa dem, was von einer ausländischen Person in vergleichbarer Situation zu erwarten ist. Es tritt hinzu, dass der ausländerrechtliche Status der Beschwerdeführerin bis Januar 2006 auf

einer aktiven Täuschung der Behörde beruhte. Daraus ergibt sich, dass mehr als die Hälfte der bisherigen Anwesenheit der Beschwerdeführerin wertungsmässig als rechtswidrig zu gelten hat und genauso wenig in die Härtefallprüfung einbezogen werden kann, wie die während dieser Zeit erbrachten Integrationsleistungen. Andere Gründe in der Person der Beschwerdeführerin, welche die Annahme eines Härtefalles rechtfertigen könnten, sind nicht erkennbar. Es mag zwar zutreffen, dass gleichgeschlechtliche Lebensformen in der Dominikanischen Republik auf keine gesellschaftliche Akzeptanz stossen. Von substantiellen Reintegrationsproblemen im Falle einer Rückkehr der Beschwerdeführerin kann gleichwohl nicht ausgegangen werden. Sie ist erst im Alter von 32 Jahren in die Schweiz gelangt und hat somit den weitaus grössten Teil des bisherigen Lebens in ihrer Heimat verbracht. Mit den dortigen Verhältnissen wird sie daher bestens vertraut sein. Darüber hinaus kann gestützt auf die allgemeine Lebenserfahrung davon ausgegangen werden, dass sie nach wie vor enge Beziehungen zu ihrer Heimat unterhält. Aus den Akten geht jedenfalls nicht nur hervor, dass zwischen ihr und dem Kindsvater ein gutes Einvernehmen herrscht, sondern auch, dass sie im Zeitraum von 2007 bis 2009 zwecks Besuchs ihrer Familie in der Dominikanischen Republik insgesamt vier Mal Rückreisevisa beantragte und erhielt. Dass sie wegen ihrer sexuellen Ausrichtung Anlass haben müsste, sich vor der eigenen Familie zu fürchten, wie sie noch anlässlich ihrer Einvernahme vom 22. Mai 2006 behauptete, kann jedenfalls mit Grund ausgeschlossen werden. Sodann bezieht die Beschwerdeführerin nach unwidersprochener Feststellung der Vorinstanz für sich und ihre Kinder eine Witwen- und drei Waisenrenten im Gesamtbetrag von rund 4'100 Franken im Monat, die gemäss Auskunft der zentralen AHV-Ausgleichsstelle in Genf auch in der Dominikanischen Republik zur Auszahlung kämen. Dieser Betrag, der einem Vielfachen des durchschnittlichen dominikanischen Monatseinkommens entspricht, dürfte vorerst die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Beschwerdeführerin sichern. Als Folge ihrer Sprachkenntnisse und der langjährigen Erfahrung in der schweizerischen Hotellerie würde sie aber auch über reelle Chancen verfügen, im für die Dominikanische Republik äusserst wichtigen Tourismussektor eine Anstellung zu finden.

7.

Besondere Aufmerksamkeit ist der Situation der unmündigen Kinder zu widmen. Denn nach Art. 3 Abs. 1 des Übereinkommens vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (Kinderrechtekonvention,

KRK, SR 0.107) ist das Kindeswohl bei allen Massnahmen, die Minderjährige betreffen, ein Aspekt von vorrangiger Bedeutung (vgl. dazu BGE 135 I 153 E. 2.2.2 S. 156 f., BGE 135 I 143 E. 2.3 S. 148, je mit Hinweisen). Dieser Vorgabe wird unter anderem dadurch Rechnung getragen, dass der fortgeschrittenen sozialen und schulischen Integration von Kindern in der Schweiz regelmässig besonderes Gewicht beigemessen wird (vgl. Urteile des Bundesgerichts 2A.578/2005 vom 3. Februar 2006 und 2A.679/2006 vom 9. Februar 2007).

7.1 Die Kinder der Beschwerdeführerin kamen im Alter von sechseinhalb (B._____) bzw. achteinhalb Jahren (C._____ und Jasmin) in die Schweiz und halten sich mittlerweile seit sechseinhalb Jahren hier auf. Die heute 13 Jahre alte B._____ besucht zur Zeit die erste Klasse Orientierungsschule, die beiden 15 Jahre alten Zwillinge C._____ und D._____ den (schwächeren) allgemeinen Zug der ersten Klasse der Weiterbildungsschule, die im Kanton Basel-Stadt das obligatorische achte und neunte Schuljahr umfasst. Das Schulobligatorium werden die Zwillinge voraussichtlich im Sommer 2011 abschliessen. Über ihre weiteren Zukunftspläne ist nichts bekannt. Gemäss Bericht ihrer Klassenlehrerin ist die 13-jährige B._____ eine gute, fleissige und aufmerksame Schülerin. Die schulischen Leistungen der 15-jährigen Zwillinge C._____ und Jasmin sind unterdurchschnittlich. Während C._____ ansonsten von ihrer Klassenlehrerin sehr positiv geschildert wird, fehlt eine entsprechende Stellungnahme der Lehrer zu D._____. Die Abteilung Kindes- und Jugendschutz beim Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt (AKJS) schreibt in ihrem Bericht vom 25. Januar 2010, dass sich D._____ Ende November 2009 wegen heftigen Konflikten mit der Mutter und Verhaltensauffälligkeiten in der Schule hilfesuchend an die Behörden gewandt habe. Trotz einer kurzfristigen Fremdplatzierung gebe das Verhalten des Mädchens weiterhin Grund zur Sorge. Dahinter würden nicht nur altersspezifische Schwierigkeiten vermutet, sondern auch eine psychiatrische Problematik bedingt durch traumatische Ereignisse in der Vergangenheit. Weitere Kindesschutzmassnahmen seien nicht ausgeschlossen. Der Beschwerdeführerin wird von der AKJS bescheinigt, dass sie aktiv an der Suche nach geeigneten Lösungen für die Tochter mitarbeite. Schliesslich ist in diesem Zusammenhang auf einen Rapport der Kantonspolizei Basel-Stadt vom 14. Dezember 2009 hinzuweisen. Daraus geht hervor, dass die Beschwerdeführerin an diesem Datum ihre Tochter im Foyer Ziegelhöfen, einer auf Kriseninterventionen bei weiblichen Jugendlichen spe-

zialisierten Einrichtung abholte, wo diese zuvor fremdplatziert war, und knapp zwei Stunden später versuchte, das Kind bei der Polizei "abzugeben", angeblich weil sie Haschisch rauche und sich mit Männern abgeben wolle. Die Tochter bezeichnete die Vorwürfe gegenüber dem rapportierenden Polizeibeamten als unbegründet. Ihrerseits klagte D._____ darüber, dass sie von ihrer Mutter immer nur angeschrien und auch geschlagen werde. Auch habe die Mutter gedroht, sie zurück in die Dominikanische Republik zu schicken. Sie möchte wieder zurück ins Foyer Ziegelhöfen, wo sie zumindest respektiert werde. Diesem Wunsch wurde entsprochen. Von Interesse ist, dass der rapportierende Beamte das Gespräch mit der Tochter als wesentlich stilvoller bezeichnete, als das mit der Mutter, und im Zusammenhang mit der letzteren empfahl, den Abschluss einer Integrationsvereinbarung zu prüfen.

7.2 Aus der vorstehenden Darstellung ergibt sich, dass die Kinder der Beschwerdeführerin bereits sehr früh in die Schweiz gelangten. Mit sechseinhalb bzw. achteinhalb Jahren waren sie in einem Alter, in dem eine Sozialisierung ausserhalb des engen Familienkreises gerade anfängt. Ihre Einschulung erfolgte ganz oder doch zu einem wesentlichen Teil in der Schweiz. Heute, sechseinhalb Jahre später, steht die jüngste Tochter knapp vor dem Beginn der Adoleszenz, die beiden älteren Zwillinge befinden sich mitten in dieser für die Entwicklung eines Menschen zur sozialen und selbstverantwortlichen Persönlichkeit wesentlichen Lebensphase. Es kann ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass alle drei Kinder ihrem Alter entsprechend vielfältige Kontakte zu ihrem ausserfamiliären Umfeld knüpfen konnten. Bei den 15-jährigen Zwillingen dürfte dieser Prozess bereits weit fortgeschritten sein. Ansonsten ist das Bild durchzogen. Nur gerade der jüngsten Tochter wird vorbehaltlos eine gelungene schulische Integration attestiert. Bei der 15-jährigen C._____ geben die schulischen Leistungen zu Bemerkungen Anlass, bei der gleichaltrigen D._____ die schulischen Leistungen und das Verhalten. Wenn auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Sicherheit darüber besteht, auf welche Gründe die Verhaltensauffälligkeiten von D._____ zurückzuführen sind, kann gleichwohl angenommen werden, dass sie sich gegenwärtig in einem kritischen, gegenüber staatlichen Eingriffen besonders empfindlichen Stadium befindet. Bereits der 13-jährigen B._____ würde es nicht einfach fallen, ihr soziales Umfeld aufzugeben und in ihre Heimat zurückzukehren. Noch ausgeprägter wären die Schwierigkeiten im Fall der 15-jährigen Zwillinge. Unter dem

Gesichtspunkt des Kindeswohls weckt dabei eine erzwungene Rückkehr von D._____ erhebliche Bedenken und zwar ungeachtet der Verhältnisse, die sie in der Dominikanischen Republik antreffen würde. Zu diesen Verhältnissen äussert sich die Beschwerdeführerin nicht in substantiierter Weise. Es kann jedoch angenommen werden, dass die Kinder den dortigen Verhältnissen nicht völlig entfremdet sein dürften. Aufgrund der Bemühungen der Mutter sprechen sie Spanisch, und wenn schon ihre Mutter ein gutes Verhältnis zum Vater unterhält, wird das gleiche auch für die Kinder gelten. Zudem geht aus den Akten hervor, dass die letzten zwei von der Beschwerdeführerin zum Besuch der Familie in der Dominikanischen Republik eingeholten Rückreisevisa die Kinder mit umfassen. Schliesslich ist auch im vorliegenden Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass der Bezug einer Witwen- und Waisenrente in der Höhe von monatlich 4'100 Franken zumindest in wirtschaftlicher Hinsicht günstige Rahmenbedingungen für eine Reintegration schaffen würde.

8.

Das Bundesverwaltungsgericht kommt im Rahmen einer Gesamtwürdigung der Interessen und unter besonderer Berücksichtigung des Kindeswohls zum Ergebnis, dass die Familie der Beschwerdeführerin als Ganzes durch die Verweigerung des Aufenthaltes in einer Weise berührt wäre, die einem schwerwiegenden persönlichen Härtefall gleichkommt. Entscheidend für diese Beurteilung ist nicht die Situation der Beschwerdeführerin, von der ohne weiteres verlangt werden kann, in ihre Heimat zurückzukehren. Die Situation der 13-jährigen Tochter B._____ und namentlich die der 15-jährigen C._____, die kurz vor Abschluss der obligatorischen Schulzeit steht, gestaltet sich weitaus schwieriger. Die günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, welche die Familie in der Dominikanischen Republik antreffen würde, könnten die negativen Folgen eines Verlustes des sozialen und schulischen Umfelds nur teilweise kompensieren. Schwer ins Gewicht fällt schliesslich die Situation von D._____, die sich gegenwärtig in einer kritischen Lebensphase befindet und auf besondere Unterstützung und Betreuung angewiesen ist. Wäre sie gezwungen, dieses Umfeld aufzugeben und mit der offensichtlich überforderten Mutter in die Dominikanische Republik zurückzukehren, wären ernste Folgen für ihre weitere Entwicklung zu befürchten. Unter den gegebenen Umständen muss das öffentliche Interesse an der Durchsetzung der restriktiven Migrationspolitik gegenüber dem Interesse der Beschwerdeführerin und ihrer Kinder an einer weiteren

ausländerrechtlichen Regelung ihres Aufenthaltes zurückstehen. Indem die angefochtene Verfügung dem öffentlichen Interesse ein grösseres Gewicht beimisst, erweist sie sich als unverhältnismässig.

9.
Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung Bundesrecht verletzt (Art. 49 Bst. a VwVG). Die Beschwerde ist deshalb gutzuheissen, die angefochtene Verfügung aufzuheben, und der Verlängerung der kantonalen Aufenthaltsbewilligung ist die Zustimmung zu erteilen.

10.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG), und der Beschwerdeführerin ist gestützt auf Art. 64 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) zu Lasten der Vorinstanz eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen.

Dispositiv S. 16

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen.

2.
Die angefochtene Verfügung wird aufgehoben, und der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung wird die Zustimmung erteilt.

3.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss im Betrag von Fr. 700.- wird zurückerstattet.

4.
Die Vorinstanz hat die Beschwerdeführerin für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht mit Fr. 1'600.- (inkl. MwSt.) zu entschädigen.

5.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (...)
- die Vorinstanz zum Vollzug (...)
- das Migrationsamt des Kantons Basel-Stadt (...)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Andreas Trommer	Julius Longauer

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern die Voraussetzungen gemäss den Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) gegeben sind. Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: